

Commissioni congiunte speciali per l'esame di atti del Governo
del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati

**Audizione preliminare all'esame
del Documento di economia e finanza 2013**

Testimonianza del Direttore Centrale per la Ricerca economica
e le Relazioni internazionali della Banca d'Italia

Daniele Franco

Senato della Repubblica

Roma, 23 aprile 2013

L'Italia attraversa la crisi economica più intensa dalla fine della Seconda Guerra Mondiale. Rispetto al 2007 il PIL è diminuito di circa 7 punti percentuali. Il Documento di economia e finanza (DEF) prevede nel 2013 un ulteriore calo dell'1,3 per cento. La crescita riprenderebbe nel 2014, a tassi compresi tra l'1,3 e l'1,5 per cento. Questo quadro, che tiene conto degli effetti del provvedimento sui debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche, appare coerente con le previsioni attualmente disponibili; su di esso gravano tuttavia rischi al ribasso.

Nel 2012 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito per il terzo anno consecutivo, al 3,0 per cento del PIL, grazie all'ingente correzione definita nel 2011. La pressione fiscale ha raggiunto un nuovo massimo. Per il 2013 il DEF indica un disavanzo pari al 2,9 per cento, di cui mezzo punto attribuibile al provvedimento sui debiti commerciali. Si raggiungerebbe il pareggio di bilancio in termini strutturali, coerentemente con il nuovo principio costituzionale. L'incidenza del debito sul PIL scenderebbe dal 2014, via via più rapidamente.

Occorre evitare incertezze circa il conseguimento nell'anno in corso di un disavanzo non superiore alla soglia del 3 per cento del PIL; questo consentirà l'abrogazione della Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia e rafforzerà la fiducia dei mercati nel processo di risanamento in corso. La stabilità finanziaria è un prerequisito per una ripresa durevole del processo di crescita.

Il Programma nazionale di riforma documenta il vasto insieme di iniziative finalizzate a creare condizioni più favorevoli alla crescita decise nel passato biennio, ma non formula quest'anno orientamenti programmatici. È cruciale dare piena attuazione alle misure volte ad accrescere la dotazione di capitale umano e fisico, rimuovere gli ostacoli allo svolgimento delle attività economiche, migliorare le capacità competitive delle imprese.

La profondità della recessione, che fa seguito a un lungo periodo di crescita modesta, richiede un'azione di politica economica ampia e organica, che coniughi l'equilibrio dei conti pubblici e le riforme volte ad aumentare il potenziale di crescita dell'economia con il sostegno, necessario in tempi brevi, al sistema produttivo e alle fasce più deboli della popolazione. La Relazione del Gruppo di Lavoro in materia economico-sociale ed europea istituito presso la Presidenza della Repubblica fornisce indicazioni per muovere in questa direzione.

1. Il quadro macroeconomico

L'Italia attraversa la crisi economica più acuta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale; la crisi globale ha investito tutti i paesi avanzati, ma ha assunto particolare intensità nel nostro paese. **Nella media del 2012, a prezzi costanti il PIL è caduto del 6,9 per cento rispetto al 2007, il reddito disponibile delle famiglie del 9,5.** La produzione industriale è inferiore di un quarto al livello pre-crisi; il valore aggiunto del settore delle costruzioni si è contratto di quasi il 22 per cento. Nello stesso periodo, il tasso di disoccupazione è pressoché raddoppiato, raggiungendo l'11,6 per cento a febbraio di quest'anno, con punte superiori al 30 per cento per i giovani. L'incidenza dei cittadini in condizione di povertà assoluta ha raggiunto il 5,7 per cento nel 2011 (ultimo anno per il quale il dato è disponibile), oltre 1,5 punti percentuali in più rispetto al 2007. L'Italia, come già nei quindici anni antecedenti la crisi, continua ad avere una performance mediamente peggiore di quella dei principali paesi sviluppati.

Nel 2013 la crescita globale dovrebbe rimanere moderata

L'economia mondiale continua a espandersi a un ritmo moderato. Secondo le più recenti proiezioni del Fondo monetario internazionale (FMI), la crescita globale rimarrebbe quest'anno appena superiore al 3 per cento (3,3 per cento, dal 3,2 del 2012); riprenderebbe vigore nel 2014, portandosi al 4,0 per cento.

L'area dell'euro continua a mostrare segni di debolezza

A ostacolare una ripresa più sostenuta concorrono in primo luogo gli andamenti nei paesi avanzati. **Rimane particolarmente debole la dinamica della domanda interna nei paesi dell'area dell'euro**, in un clima di perdurante incertezza sugli sviluppi della crisi del debito sovrano, nonostante le incisive misure di politica monetaria e di riforma dell'assetto istituzionale europeo. Secondo l'FMI il PIL dell'area dell'euro, calato dello 0,6 per cento nel 2012, si contrarrebbe anche quest'anno, dello 0,3 per cento.

La caduta del PIL dell'Italia, particolarmente intensa a fine 2012, si sarebbe attenuata nell'ultimo trimestre

In Italia nel 2012 il prodotto è diminuito del 2,4 per cento. Nel quarto trimestre il calo del PIL si è intensificato (-0,9 per cento rispetto al trimestre precedente, contro -0,2 nel terzo trimestre). La caduta ha riflesso la contrazione della spesa delle famiglie e delle imprese e il decumulo delle scorte, solo in parte controbilanciati dal contributo positivo delle esportazioni nette, legato sia all'andamento ancora favorevole delle vendite all'estero sia alla flessione delle importazioni.

Gli indicatori relativi ai primi tre mesi dell'anno in corso suggeriscono che il prodotto avrebbe continuato a ridursi, ma a ritmi sensibilmente meno accentuati. I tempi e l'intensità della ripresa dell'attività sono legati all'evoluzione della fiducia degli operatori e delle condizioni finanziarie, nonché al loro effetto sugli investimenti.

La recessione si sta ripercuotendo sulla qualità degli attivi bancari e sull'offerta di credito

L'attività delle imprese risente anche di condizioni di offerta di credito restrittive, connesse principalmente con il forte deterioramento della qualità degli attivi indotto dalla recessione: il tasso di ingresso in sofferenza dei finanziamenti alle imprese si sta avvicinando ai valori massimi registrati durante la recessione del 1993.¹

Le inchieste presso le imprese segnalano che nei primi mesi del 2013 le difficoltà di accesso al credito bancario si sono mantenute elevate per tutte le classi dimensionali. La situazione è particolarmente critica per le aziende più piccole, che fronteggiano un maggior costo dei prestiti e hanno minore capacità di accesso a fonti di finanziamento alternative.

La congiuntura sfavorevole si è ripercossa sulla redditività degli intermediari italiani, il cui assetto patrimoniale rimane tuttavia solido, come recentemente attestato anche dall'FMI.² La raccolta al dettaglio delle banche italiane si conferma robusta; si sono attenuate, ancorché non completamente riassorbite, le difficoltà di finanziamento sui mercati internazionali.³ I premi per il rischio delle banche italiane (premi medi sui credit default swap) sono tuttavia tornati ad aumentare, risentendo dell'incertezza politica e dei riflessi della crisi di Cipro, riportandosi nuovamente su valori ampiamente superiori a quelli medi delle principali banche tedesche e francesi.

Il decreto sui debiti commerciali sosterrà la ripresa

Alla ripresa dell'attività produttiva può fornire un apporto significativo il decreto che prevede pagamenti di debiti commerciali e rimborsi fiscali per complessivi 40

¹ Cfr. riquadro: *Recenti andamenti del mercato del credito in Italia*, in *Bollettino economico*, n. 72, 2013: "Si stima che l'andamento del costo dei prestiti a breve termine alle imprese nel quarto trimestre dell'anno scorso sia stato fortemente influenzato dal flusso di nuove sofferenze in rapporto ai prestiti, che avrebbe pressoché annullato l'effetto favorevole esercitato dal calo del differenziale di rendimento fra i titoli di Stato italiani e tedeschi e dalla riduzione dei tassi ufficiali decisa lo scorso luglio dal Consiglio direttivo della BCE" (pag. 33).

² Cfr. FMI, *Statement at the end of the IMF financial sector assessment program (FSAP) mission to Italy*, marzo 2013.

³ Come riportato nel *Bollettino economico*, n. 72, 2013, il miglioramento è peraltro circoscritto al mercato monetario a brevissimo termine e a quello dei titoli di debito a breve scadenza.

miliardi nel biennio 2013-14.⁴ Sarà fondamentale garantirne una pronta approvazione e una rapida attuazione, nonché assicurare un monitoraggio efficace della sua applicazione da parte delle Amministrazioni pubbliche interessate.

La situazione nel mercato del lavoro resta critica

Si acuiscono le difficoltà sul mercato del lavoro. **Nella media del 2012 l'occupazione si è ancora ridotta, dello 0,3 per cento rispetto all'anno precedente**, mentre l'offerta di lavoro è cresciuta in maniera sostenuta. Ne è derivato un **marcato aumento del tasso di disoccupazione**, passato dall'8,4 per cento nel 2011 al 10,7 nel 2012; tra i più giovani quest'ultimo ha raggiunto nel quarto trimestre del 2012 il 39 per cento, il livello più alto dal 1992.⁵ Il tasso di disoccupazione ha superato il 50 per cento tra le giovani donne del Mezzogiorno. La flessione delle retribuzioni unitarie reali rispetto all'anno precedente è stata nel 2012 più accentuata che nel 2011 (-1,9 e -1,5, rispettivamente). Gli andamenti osservati nei primi mesi del 2013 indicherebbero il protrarsi della debolezza del quadro occupazionale; in base a nostre valutazioni, le retribuzioni reali continuerebbero a diminuire, sebbene a un ritmo più moderato.

Il DEF prevede una contrazione del PIL nel 2013 e un ritorno alla crescita nel 2014

Il Documento di economia e finanza (DEF) stima un calo del PIL dell'1,3 per cento nel 2013 e una ripresa dell'attività economica nei prossimi tre anni: 1,3 per cento nel 2014, 1,5 nel 2015, 1,3 nel 2016. In quest'ultimo anno il prodotto sarebbe ancora inferiore di oltre il 4 per cento a quello del 2007.

La previsione sconta gli effetti del provvedimento sui debiti delle Amministrazioni pubbliche, che contribuirebbe a mitigare la flessione del PIL nel 2013 (per 2 decimi di punto) e fornirebbe un non trascurabile contributo alla ripresa dell'attività economica nel 2014 (pari a 0,7 punti percentuali) e nell'anno successivo. Questi effetti sono prossimi a quelli stimati dalla Banca d'Italia e riportati nel *Bollettino economico* appena pubblicato.

Le previsioni del DEF sono più favorevoli di quelle appena pubblicate dall'FMI (-1,5 per cento nel 2013 e 0,5 nel 2014), nonché di quelle degli analisti privati censiti da *Consensus Economics* (-1,4 per cento nel 2013 e 0,5 nel 2014), che non

⁴ Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 recante *Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali.*

⁵ Il 1992 è il primo anno per il quale sono disponibili dati coerenti con la nuova *Rilevazione sulle forze di lavoro.*

tengono tuttavia conto degli effetti del decreto legge sui debiti delle Amministrazioni pubbliche.

**Sul quadro
previsivo
permangono rischi
al ribasso**

Tenendo conto di tali effetti, **il quadro macroeconomico presentato nel DEF appare nel complesso coerente con quelli degli altri principali previsori. Su di esso gravano tuttavia rischi al ribasso.** Il protrarsi delle tensioni e il progressivo deterioramento della qualità del credito potrebbero riflettersi sfavorevolmente sulle condizioni del credito alle imprese, che già si trovano a sostenere un costo sui nuovi finanziamenti bancari più elevato di oltre mezzo punto percentuale rispetto a quello medio dell'area dell'euro. L'incertezza sul quadro interno, oltre a ritardare l'attuazione delle misure già decise, potrebbe influire negativamente sullo stato della fiducia, sul costo del debito pubblico e sulla convenienza delle imprese a investire.

In questo contesto il nuovo Governo potrà definire, compatibilmente con i vincoli di bilancio, ulteriori misure di sostegno al sistema produttivo e alle fasce più deboli della popolazione. La *Relazione del Gruppo di Lavoro in materia economico-sociale ed europea* istituito il 30 marzo scorso dal Presidente della Repubblica propone, tra l'altro, di “destinare nei prossimi mesi qualunque sopravvenienza finanziaria all'emergenza lavoro e al sostegno delle persone e delle famiglie in grave difficoltà economica” e di “espandere l'operatività del Fondo Centrale di Garanzia per le piccole e medie imprese”.

**Le riforme
strutturali
forniscono un
contributo alla
crescita del PIL**

Il quadro macroeconomico presentato nel DEF include anche una stima aggiornata degli effetti dell'impatto delle riforme strutturali finora approvate, che tiene conto, oltre che delle misure di liberalizzazione e semplificazione amministrativa (già incluse nel DEF 2012), anche dei due decreti per lo sviluppo⁶ e della riforma del mercato del lavoro. L'incremento cumulato del PIL complessivamente attribuibile a tutte le misure sarebbe pari a 1,6 punti percentuali nell'arco del periodo 2012-16; salirebbe a 3,9 punti percentuali nel 2020, fino ad arrivare a 6,9 punti percentuali nel lungo periodo. Di questi, ben 4,8 punti deriverebbero dalle liberalizzazioni e semplificazioni; i contributi dei decreti per lo sviluppo (0,7 punti) e della riforma del lavoro (1,4 punti) sarebbero relativamente contenuti.

⁶ Decreti legge 22 giugno 2012 n. 83 e 18 ottobre 2012 n. 179, recanti misure urgenti per la crescita del Paese, convertiti rispettivamente nelle leggi n. 134 e n. 221 del 2012.

Queste stime non sono discoste da quelle elaborate da altri istituti. Vanno naturalmente valutate con la dovuta cautela poiché esse sono basate su modelli necessariamente semplificati, ma indicano che le riforme sono in grado di influire in misura significativa sulla crescita. **Affinché tali riforme dispieghino appieno i loro effetti sarà fondamentale assicurarne la completa attuazione.** A tal fine, è necessario compierne un attento e costante monitoraggio.

2. Lo stato dei conti pubblici in Italia

Nel 2012 il disavanzo è diminuito al 3,0 per cento del PIL

Nel 2012 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito per il terzo anno consecutivo, al 3,0 per cento del PIL, (4,5 nel 2010; 3,8 nel 2011). La riduzione del disavanzo complessivo ha riflesso sia la crescita nominale delle entrate (2,4 per cento), conseguita nonostante il prodotto sia calato di quasi un punto in termini nominali, sia la contrazione della spesa primaria (-0,5 per cento); gli oneri per interessi sono invece aumentati (10,7 per cento). **L'avanzo primario è salito dall'1,2 per cento del PIL al 2,5.**

L'incidenza sul prodotto delle entrate delle Amministrazioni pubbliche è aumentata di 1,5 punti, al 48,1 per cento, superando il precedente massimo registrato nel 1997 (47,4 per cento); quella delle spese primarie è salita di 0,1 punti, al 45,6 per cento.

Per il secondo anno consecutivo la spesa primaria corrente si è ridotta in termini nominali (-0,5 per cento; -0,1 nel 2011). L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è passata dal 5,0 per cento al 5,5.

Nella Relazione al Parlamento presentata nel dicembre del 2011 l'indebitamento netto e l'avanzo primario nel 2012 venivano stimati rispettivamente all'1,2 e al 4,6 per cento del PIL. Nel DEF 2012 presentato ad aprile, tali saldi venivano portati rispettivamente all'1,7 e al 3,6 per cento; a settembre nella Nota di aggiornamento del DEF, al 2,6 e 2,9 per cento. L'aggiornamento delle stime ufficiali scontava la revisione al ribasso delle attese sulla dinamica del prodotto (da -0,4 per cento a dicembre del 2011 a -2,4 nel settembre del 2012).

Nell'ultimo biennio sia la dinamica delle entrate sia quella delle spese primarie nel primo anno di previsione sono risultate significativamente inferiori a quanto indicato nei documenti di programmazione di aprile. Gli scostamenti sono in buona parte attribuibili agli interventi in corso d'anno e, per le entrate, anche all'andamento del quadro macroeconomico. Significativi divari tuttavia

persistono anche rispetto alle stime di settembre. Nel 2011 i due scostamenti si sono sostanzialmente compensati, mentre nel 2012 quello relativo alle entrate è stato superiore a quello riguardante le spese e il disavanzo è risultato superiore alle attese di circa 0,4 punti percentuali del PIL.

L'avanzo primario è stato, insieme a quello della Germania, il più elevato dei paesi dell'area dell'euro

Secondo le ultime stime disponibili, diffuse lo scorso 22 aprile dall'Eurostat, **l'indebitamento netto è stato inferiore a quello dell'area dell'euro** (3,7 per cento del PIL). In Spagna e in Francia il disavanzo è stato pari rispettivamente al 10,6 e 4,8 per cento del PIL, mentre in Germania si è registrato un lieve avanzo (0,2 per cento). L'avanzo primario dell'Italia è stato prossimo a quello tedesco, a fronte di un disavanzo primario nella media dei paesi dell'area dell'euro dell'ordine di mezzo punto percentuale del PIL.

L'incidenza del debito delle Amministrazioni pubbliche sul prodotto è passata dal 120,8 al 127,0 per cento. Si tratta del livello più alto registrato in Italia dal Dopoguerra e di uno dei più elevati dall'Unificazione.⁷ Circa un terzo dell'aumento nel 2012 è dovuto alla quota a carico dell'Italia dei prestiti erogati dallo European Financial Stability Facility (EFSF) e dei versamenti al capitale dello European Stability Mechanism (ESM).

Il sostegno finanziario ai paesi dell'UEM è stato pari a 29,5 miliardi nel 2012, di cui 5,7 per il contributo al capitale dell'ESM e la parte rimanente relativa alla quota a carico dell'Italia dei prestiti erogati dallo EFSF. Al netto del sostegno finanziario ai paesi dell'UEM, il debito è aumentato dal 120,0 al 124,3 per cento del PIL.

Il fabbisogno del primo trimestre del 2013 è aumentato

Nel primo trimestre del 2013 il fabbisogno del settore statale è stato pari a 36,3 miliardi, superiore di 7,2 rispetto a quello registrato nel corrispondente periodo dell'anno precedente. Sul peggioramento hanno influito alcuni fattori temporanei; senza di essi, l'aumento si riduce a 2,3 miliardi.

Tra i fattori temporanei figurano il venire meno del versamento nella Tesoreria statale effettuato lo scorso anno dagli altri enti delle Amministrazioni pubbliche a seguito di norme più stringenti sulla tesoreria (4,0 miliardi) e la sottoscrizione da parte del Tesoro di quote del capitale della Banca europea per gli investimenti (1,6 miliardi) e degli strumenti finanziari emessi da Banca Monte dei Paschi di Siena (2,0 miliardi).

⁷ M. Francese e A. Pace (2008), *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 31.

Nel primo trimestre le entrate tributarie contabilizzate nel bilancio dello Stato sono aumentate dello 0,8 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2012 (0,7 miliardi). Le imposte dirette sono cresciute del 6,8 per cento (3,1 miliardi), beneficiando dell'incremento del gettito dell'imposta sostitutiva sul risparmio gestito (da 0,1 a 1,5 miliardi) e di quello delle ritenute Irpef sui redditi da lavoro dipendente (2,7 per cento; 1,0 miliardi). Le imposte indirette sono invece diminuite (-6,5 per cento; -2,4 miliardi), riflettendo principalmente il calo degli incassi dell'IVA (-7,3 per cento; -1,6 miliardi).

3. Le previsioni per i conti pubblici

Il DEF include due quadri previsivi a legislazione vigente: la questione IMU

Il DEF aggiorna per il triennio 2013-15 ed estende al biennio 2016-17 le stime per i conti pubblici presentate lo scorso settembre nella Nota di aggiornamento del DEF 2012. In quella sede l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche veniva previsto pari al 2,6 per cento del PIL nel 2012 e all'1,8 nel 2013; l'avanzo primario veniva valutato rispettivamente al 2,9 e al 3,8 per cento.⁸

Il Documento, per la prima volta, propone **due quadri di finanza pubblica a legislazione vigente** che si differenziano a partire dal 2015. Nel primo si assume che l'attuale regime dell'IMU sia temporaneo.⁹ Nel secondo si assume, invece, che esso sia permanente.

La presenza di due previsioni a legislazione vigente genera incertezza sullo stato dei conti pubblici; qualora l'attuale configurazione dell'IMU fosse da considerarsi di natura temporanea il relativo gettito potrebbe essere escluso dall'indebitamento netto strutturale e dal calcolo dell'aggiustamento conseguito per gli anni 2012-14. Ciò avrebbe ripercussioni sulla valutazione che le istituzioni europee e i mercati daranno del percorso di risanamento finanziario dell'Italia.

⁸ Nella *Relazione al Parlamento 2013* del 21 marzo scorso, il Governo ha dato conto del dato di consuntivo per l'indebitamento netto del 2012 (3,0 per cento del prodotto) e ha indicato il disavanzo del 2013 al 2,4 per cento del PIL, al netto degli effetti dell'attuazione delle misure volte ad accelerare il pagamento di debiti pregressi da parte delle Amministrazioni pubbliche; tali misure accrescerebbero l'indebitamento netto dell'anno in corso dello 0,5 per cento del prodotto.

⁹ In questo caso, in particolare, verrebbero meno l'inclusione nella base imponibile dell'abitazione principale e gli aumenti dei coefficienti di rivalutazione della rendita catastale.

In quanto segue, per semplicità e in linea con quanto indicato dal Governo nel DEF del 2012 e nella relativa Nota di aggiornamento, si commenterà il solo scenario che prevede la prosecuzione del vigente regime di tassazione degli immobili. Nell'altro scenario si evidenzia un peggioramento dei saldi per circa 0,8 punti percentuali del PIL l'anno dal 2015 e, di conseguenza, la necessità di reperire risorse aggiuntive di tale ammontare per raggiungere gli obiettivi programmati.

La revisione del quadro tendenziale risente del peggioramento delle prospettive di crescita

Le nuove valutazioni **comportano un marcato peggioramento dei saldi di finanza pubblica rispetto alle valutazioni di settembre, principalmente attribuibile alle più sfavorevoli prospettive economiche e, nel 2013, all'effetto temporaneo delle misure volte ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali verso i fornitori.**

Per il 2013 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche viene previsto pari al 2,9 per cento del PIL. L'avanzo primario è indicato al 2,4.

Rispetto a quanto indicato nella Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre la revisione della stima sul disavanzo riflette: a) l'impatto del dato di consuntivo del 2012, superiore di 0,4 punti rispetto a quanto allora atteso; b) lo scenario macroeconomico più sfavorevole – il prodotto è attualmente previsto in contrazione dell'1,3 per cento a fronte dello 0,2 stimato a settembre; c) gli effetti del provvedimento in materia di accelerazione dei pagamenti, valutati in circa mezzo punto percentuale del PIL; d) in senso opposto, il più basso livello della spesa per interessi (-0,3 punti) riconducibile alla riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato.

Nel 2013 l'indebitamento netto e l'avanzo primario si ridurrebbero rispetto allo scorso anno di 0,1 punti percentuali. Le entrate delle Amministrazioni pubbliche aumenterebbero dal 48,1 al 48,6 per cento del PIL, livello molto elevato sia in prospettiva storica sia nel confronto internazionale, per effetto soprattutto degli inasprimenti del prelievo disposti nel corso del 2011. L'incidenza della spesa primaria salirebbe di oltre mezzo punto al 46,2 per cento; escludendo gli effetti del provvedimento sui debiti commerciali, essa rimarrebbe sostanzialmente stabile. La spesa per interessi si ridurrebbe dal 5,5 al 5,3 per cento del PIL.

Secondo le previsioni del Governo, nel 2013 l'onere sul debito pubblico dovrebbe tornare al 4,2 per cento, livello registrato nel 2011, dal 4,5 nel 2012. La temporanea flessione dell'incidenza della spesa per interessi sul prodotto nel 2013 riflette una riduzione dei tassi di interesse a breve termine, iniziata dopo il picco delle tensioni finanziarie alla fine del 2011 e accentuatasi nell'estate

del 2012 dopo l'annuncio e la definizione da parte del Consiglio direttivo della Banca centrale europea delle modalità di attuazione delle operazioni definitive monetarie (Outright Monetary Transactions, OMT). Si è registrata inoltre una riduzione della vita media residua del debito, da 7,5 anni alla fine del 2011 a 7,1 alla fine del 2012.

La riduzione del disavanzo proseguirà nel prossimo biennio

Il DEF prevede che l'indebitamento netto si riduca di oltre un punto percentuale nel 2014, collocandosi all'1,8 per cento, e che raggiunga l'1,7 per cento del PIL nel 2015. L'avanzo primario aumenterebbe di 1,4 punti percentuali nel 2014 (al 3,8 per cento) e, in assenza d'interventi, di 0,3 punti nel 2015 (al 4,1 per cento). Il miglioramento deriva quasi interamente dalla contrazione della spesa primaria corrente in rapporto al PIL; i cali marginali dell'incidenza sul prodotto delle entrate e delle spese in conto capitale sostanzialmente si compensano.

Rispetto a settembre, le previsioni sull'indebitamento netto nel biennio 2014-15 sono state riviste al rialzo di circa 0,3 punti percentuali in ciascun anno. Tale revisione è significativamente inferiore a quella per il 2013 (1,1 punti), risentendo: a) del venir meno degli effetti sul disavanzo del provvedimento in materia di debiti commerciali; b) della dinamica cumulata del prodotto nel biennio 2014-15, che risulta superiore di 0,4 punti percentuali rispetto alle stime di settembre.

Negli ultimi anni le misure di correzione dei conti pubblici hanno fortemente contenuto le erogazioni. Il tasso di crescita delle spese primarie correnti, che nel decennio 1998-2008 era stato pari a circa il 4,5 per cento in media all'anno, si è progressivamente ridotto, registrando valori negativi nel 2011 e nel 2012; nel biennio 2013-14, secondo le stime del DEF, sarà positivo e pari a circa l'uno per cento in media all'anno. **Il conseguimento dei risultati delineati nel DEF richiede uno sforzo significativo di riqualificazione della spesa e di identificazione delle priorità** per contenere gli effetti negativi sulla quantità e qualità dei servizi erogati ai cittadini.¹⁰

Nel biennio 2016-17 l'indebitamento netto è previsto in riduzione, collocandosi rispettivamente all'1,3 e all'1,0 per cento. L'avanzo primario aumenterebbe di mezzo punto all'anno raggiungendo il 5,1 per cento al termine dell'orizzonte previsivo, continuando a riflettere la contrazione dell'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL. **La pressione fiscale**, dopo il picco previsto per il 2013,

¹⁰ Anche la *Relazione del Gruppo di Lavoro in materia economico-sociale ed europea* fornisce indicazioni in questa direzione.

continuerebbe a ridursi gradualmente: **nel 2017 essa sarebbe pari al 43,8 per cento, inferiore di due decimi di punto al valore osservato nel 2012.**

Per l'anno in corso la correzione strutturale è significativa

Riguardo all'analisi strutturale dei conti pubblici, il miglioramento dell'indebitamento netto calcolato escludendo gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee **ammonta nel 2013 a 1,2 punti percentuali e consente di raggiungere il pareggio di bilancio.** L'ulteriore correzione strutturale già prevista per il 2014 porterebbe il saldo strutturale in avanzo per 0,4 punti percentuali. In assenza d'interventi, si registrerebbe nuovamente un disavanzo nel 2015 (0,2 per cento), che salirebbe allo 0,6 per cento nel 2017.

Nel quadro macroeconomico presentato dal Governo, il valore negativo dell'output gap (ossia lo scarto tra il livello effettivo del PIL e quello potenziale) aumenterebbe per il secondo anno consecutivo raggiungendo -4,8 per cento nel 2013 (-1,8 nel 2011 e -3,6 nel 2012). Secondo le stime del Governo, a tale fattore sarebbero attribuibili 2,7 dei 2,9 punti percentuali del disavanzo. Escludendo anche l'effetto delle misure temporanee (che nel 2013 accrescono il disavanzo dello 0,2 per cento del PIL soprattutto per effetto del provvedimento sui debiti commerciali), si conseguirebbe il pareggio in termini strutturali. Nel 2014 l'output gap inizierebbe a chiudersi scendendo a -3,8 per cento; il disavanzo attribuibile all'andamento ciclico dell'economia sarebbe pari al 2,1 per cento.

Il mantenimento del pareggio di bilancio richiede interventi aggiuntivi dal 2015

Il mantenimento del pareggio di bilancio strutturale nel triennio 2015-17 richiederà pertanto (nel quadro macroeconomico delineato nel DEF) **interventi correttivi a partire dal 2015, che il DEF quantifica in circa 0,2 punti percentuali del PIL all'anno per tre anni.** Il nuovo Governo dovrà specificare la composizione e la tempistica dell'aggiustamento; il DEF si limita a indicare come obiettivo il rispetto della regola del pareggio di bilancio strutturale, previsto dalla Costituzione e dalle regole europee. Coerentemente con tale obiettivo, nel quadro programmatico l'indebitamento netto è stimato pari all'1,5 per cento del PIL nel 2015, allo 0,9 nel 2016 e allo 0,4 nel 2017.

Come previsto dalla Legge di contabilità e finanza pubblica, il DEF fornisce anche uno **scenario a politiche invariate.** A tal fine si riporta una quantificazione indicativa delle maggiori risorse eventualmente necessarie a confermare (attraverso un passaggio legislativo) le prassi, gli impegni e gli interventi di politica economica e

di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa.¹¹ Il DEF 2013 stima tali risorse in 0,1, 0,3 e 0,4 punti percentuali del PIL rispettivamente nel 2015, nel 2016 e nel 2017. **Se i Governi futuri volessero mantenere il pareggio di bilancio strutturale rifinanziando tutti i programmi di spesa e confermando le prassi consolidate, l'entità della manovra cumulata sul triennio sarebbe dell'ordine di circa un punto percentuale, anziché lo 0,6 stimato sulla base della legislazione vigente.**

Nel delineare l'evoluzione del **debito pubblico** nei prossimi anni, il DEF valuta che, includendo il contributo all'ESM e gli aiuti finanziari (bilaterali o attraverso l'EFSF) a Grecia, Irlanda e Portogallo, **l'incidenza del debito sul prodotto salirà di 3,4 punti quest'anno, al 130,4 per cento, per poi ridursi di 1,4 punti nel 2014 e di 3,5 nel 2015, al 125,5 per cento del PIL.** Escludendo il sostegno ai paesi in difficoltà, l'incremento del debito nel 2013 sarebbe pari a circa due punti e mezzo, al 126,9 per cento, e la flessione negli anni successivi sarebbe maggiore. Le previsioni tengono conto degli effetti di **operazioni di privatizzazione per un ammontare indicato in un punto percentuale del PIL all'anno a partire dal 2013.**

La dinamica del debito è meno favorevole di quella ipotizzata a settembre. La revisione sconta i più ampi disavanzi attesi, l'accelerazione del pagamento dei debiti delle Amministrazioni pubbliche (circa 12 miliardi aggiuntivi nell'anno in corso – oltre a quelli già compresi nell'indebitamento netto – e 20 nel 2014) e il nuovo quadro macroeconomico.

Il prelievo fiscale. – Il sistema fiscale del nostro Paese presenta rilevanti criticità che ostacolano la crescita dell'economia.

La pressione fiscale in Italia è molto elevata sia nel confronto storico sia in quello internazionale: nel 2012 essa è risultata pari al 44,0 per cento, livello massimo degli ultimi 50 anni e superiore di circa 3 punti percentuali del PIL alla media degli altri paesi dell'area dell'euro.¹² L'elevato livello di evasione fiscale rende il carico sui contribuenti onesti ancora più ingente; esso determina distorsioni nell'offerta di fattori produttivi e fenomeni di concorrenza sleale

¹¹ Gli oneri aggiuntivi dello scenario a politiche invariate vengono quantificati secondo una metodologia basata sull'estrapolazione dell'andamento passato di alcune poste di bilancio integrata dagli effetti delle misure conosciute con sufficiente dettaglio.

¹² Elaborazioni su dati Istat e Commissione europea (*European Commission Economic Forecast – Winter 2013*; febbraio 2013).

ed è di ostacolo alla crescita della dimensione delle imprese. Un ulteriore elemento di debolezza risiede nell'elevato cuneo fiscale gravante sul lavoro che crea disincentivi all'offerta di lavoro e all'attività di impresa.

Date queste caratteristiche, vi è un ampio consenso sulla necessità di ridurre la pressione fiscale complessiva, proseguendo nel contenimento della spesa pubblica, e di diminuire contestualmente il prelievo gravante sull'economia regolare, limitando l'ampiezza dell'evasione. È inoltre riconosciuta l'urgenza di ridefinire la composizione del carico tributario, in modo da ridurre le distorsioni nell'offerta dei fattori produttivi.

La *Relazione del Gruppo di Lavoro in materia economico-sociale ed europea* individua alcuni interventi auspicabili in tempi brevi. Viene in primo luogo proposta **l'approvazione del disegno di legge delega presentato dal Governo lo scorso giugno**; tale disegno prevede, tra l'altro, la **revisione del catasto**, che dovrebbe eliminare le iniquità legate a ingiustificate differenze nei valori catastali degli immobili.¹³ **Sono raccomandate ulteriori misure volte a migliorare il rapporto tra il fisco e i cittadini e a rafforzare il contrasto dell'evasione fiscale.**

Sarebbe opportuna una riforma del sistema fiscale

Questi interventi andrebbero affiancati da un ripensamento complessivo della fiscalità,¹⁴ volto a definire un assetto che contribuisca ad assicurare un riequilibrio strutturale dei conti pubblici e a creare le condizioni per una ripresa durevole della crescita economica, perseguendo nel contempo una maggiore equità nella ripartizione del prelievo e la tutela dell'ambiente. La riflessione dovrebbe interessare anche quella parte del sistema del welfare più strettamente finalizzata alla redistribuzione del reddito.¹⁵

La finanza locale. – Le Amministrazioni locali erogano circa un terzo della spesa pubblica primaria. L'efficienza dei loro servizi e l'equilibrio dei loro bilanci sono fondamentali per garantire il successo del percorso di risanamento delle finanze pubbliche.

¹³ Secondo le più recenti stime del Dipartimento delle Finanze e dell'Agenzia del territorio, il divario tra il valore di mercato degli immobili e l'imponibile fiscale è tanto più ampio quanto più elevata è la ricchezza immobiliare dei proprietari e, inoltre, risulta molto differenziato per ubicazione e tipologia dell'immobile (Cfr. Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio (2012), *Gli immobili in Italia 2012; ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*).

¹⁴ Cfr. V. Ceriani e D. Franco, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale (AC 4566)*, Testimonianza presso il Senato della Repubblica, 13 ottobre 2011.

¹⁵ A tal proposito, è importante che si prosegua nel più breve tempo possibile, come suggerito dalla *Relazione del Gruppo di Lavoro in materia economico-sociale ed europea*, nella definizione di un nuovo Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) sulla base della proposta già discussa nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Sulle entrate locali pesa il taglio dei trasferimenti erariali

Secondo le stime del DEF le entrate delle Amministrazioni locali, sostanzialmente stabili nel 2012, si contrarrebbero nel 2013 (-3,0 per cento) e anche nel biennio 2014-15 (-1,0 per cento in media l'anno). Tale andamento riflette i tagli ai trasferimenti disposti con le ultime manovre correttive, solo in parte compensati dalla dinamica attesa dei tributi locali.

La spesa primaria corrente delle Amministrazioni locali, al netto dei trasferimenti ad altri enti pubblici, è prevista contrarsi nel 2013 (-1,7 per cento) e stabilizzarsi nel 2014; essa riprenderebbe a crescere dal 2015 in avanti (all'1,2 per cento in media l'anno).¹⁶

Fra il 2010 e il 2012 tale spesa si è ridotta dell'1,8 per cento in media l'anno per le Amministrazioni locali, del 2,8 per cento per quelle centrali. Nel 2013 la flessione proseguirebbe a livello locale mentre si arresterebbe per le Amministrazioni centrali.

La spesa sanitaria rimarrebbe sostanzialmente stabile nel 2013, per poi crescere dell'1,9 per cento in media l'anno dal 2014 in poi; nel 2017 l'incidenza sul PIL si attesterebbe al 6,7 per cento. Le stime incorporano gli effetti delle misure di contenimento adottate negli ultimi anni, da ultimo con il decreto sulla spending review e con la Legge di stabilità 2013, nonché l'impatto della recente sentenza della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità delle misure di compartecipazione alla spesa previste nella manovra del luglio del 2011.

Prosegue nel 2013 la flessione della spesa in conto capitale

La spesa in conto capitale degli enti decentrati, calata di oltre un terzo nel complesso dell'ultimo triennio, si ridurrebbe ulteriormente nel 2013 (quasi del 7 per cento) e nel 2014 (di oltre il 3 per cento), se si esclude l'impatto delle misure adottate con il decreto volto ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali; essa crescerebbe stabilmente dal 2015 in poi (nell'ordine del 2 per cento l'anno). Per le Amministrazioni centrali la spesa in conto capitale, escludendo i trasferimenti agli enti pubblici, è prevista aumentare dell'11,8 per cento nel 2013; fra il 2014 e il 2017 essa si ridurrebbe complessivamente di oltre il 20 per cento.

¹⁶ Il DEF 2013 è in ordine di tempo il terzo documento in cui è specificato il quadro dell'evoluzione dei conti pubblici per il settore delle Amministrazioni locali. I dati di consuntivo mostrano che nel 2012 la spesa primaria corrente locale ha registrato una contrazione più marcata rispetto a quanto stimato per lo stesso anno nel DEF 2012 (-1,7 per cento contro -0,4), riflettendo l'effetto delle misure di contenimento varate nell'estate del 2012 con il decreto sulla *spending review*. Nel 2011 lo scostamento fra risultati e stime del DEF è stato ancora più pronunciato (-1,9 contro una crescita stimata dello 0,2 per cento).

Le disposizioni del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 sull'accelerazione dei pagamenti di debiti commerciali interessano in misura particolare le Amministrazioni locali. Il provvedimento prevede, per l'anno 2013, l'esclusione dai vincoli del Patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti commerciali relativi a spese di investimento di Comuni e Province (per un importo massimo di 5 miliardi), delle spese per fondi strutturali cofinanziate dallo Stato (per 0,8 miliardi) nonché, per le Regioni e le Province autonome, dei pagamenti a Enti locali relativi a residui passivi di parte capitale (per 1,4 miliardi).

Va completata la definizione delle regole per la finanza decentrata

La fase di definizione dei decreti attuativi del federalismo fiscale si è formalmente conclusa nell'aprile del 2012 ma vari aspetti cruciali del nuovo assetto non sono stati ancora delineati, essendo stati rinviati a provvedimenti futuri. **La lunga fase di transizione verso il nuovo assetto determina incertezze e impedisce di cogliere appieno i vantaggi in termini di efficienza nell'uso delle risorse che possono venire da regole di bilancio chiare, meccanismi di perequazione fondati su criteri oggettivi e una maggiore responsabilizzazione fiscale.**

Resta cruciale la definizione dei costi e dei fabbisogni standard, che dovrebbero collegare le regole della perequazione a parametri oggettivi anziché ai livelli di spesa passati, ma che si trova ancora, a quattro anni dall'entrata in vigore della legge delega, a uno stadio di definizione metodologica; continua a mancare la legge statale che avrebbe dovuto individuare i livelli essenziali di assistenza e di prestazione per le funzioni fondamentali degli enti territoriali.

Ritardi analoghi hanno riguardato anche altri ambiti della riforma, quali il federalismo demaniale (manca ancora il decreto ministeriale contenente la lista dei beni trasferibili agli enti) e l'applicazione di sanzioni e premi agli amministratori locali (lo schema tipo della relazione di fine mandato non è stato approvato nei tempi previsti).

Come rileva la *Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea* sarebbe inoltre opportuno **rafforzare gli incentivi alla responsabilità finanziaria degli enti**, rendendo pienamente operativi i meccanismi di verifica e di sanzione dei comportamenti di bilancio degli amministratori locali. Il Patto di stabilità interno, che ancora riflette la struttura dei bilanci passati, dovrebbe essere gradualmente rimpiazzato dall'equilibrio di bilancio definito con la recente riforma costituzionale. Sarebbe inoltre opportuno **proseguire nel riordino delle competenze dei diversi livelli di governo, evitando sovrapposizioni e procedendo all'eventuale soppressione o accorpamento di taluni enti.**

4. Il rispetto delle regole di bilancio europee

Gli obiettivi indicati nel DEF appaiono sostanzialmente coerenti con le regole di bilancio concordate a livello europeo. Questo aspetto viene esaminato in dettaglio nel Programma di stabilità.

È possibile l'abrogazione della Procedura per i disavanzi eccessivi

Il conseguimento di un indebitamento netto nel 2012 pari alla soglia del 3 per cento rende possibile l'abrogazione della Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia, avviata nell'ottobre del 2009. Attualmente solo l'Estonia, la Finlandia, la Germania, il Lussemburgo e Malta non sono soggetti a tale Procedura.

Occorre evitare incertezze circa il conseguimento anche nell'anno in corso di un disavanzo non superiore alla soglia del 3 per cento del PIL. La chiusura della Procedura, essenziale per rafforzare la fiducia dei mercati nel processo di risanamento in corso, presuppone che le previsioni della Commissione europea, che saranno diffuse nel prossimo mese di maggio, collochino il disavanzo stabilmente sotto o pari alla soglia del 3 per cento del PIL.¹⁷

Nel 2013 verrebbe inoltre raggiunto il pareggio di bilancio strutturale, fissato dal Governo quale obiettivo di medio termine (MTO) del nostro Paese. Come già rilevato, tale valutazione, inclusa nel DEF, presuppone però che l'attuale configurazione dell'IMU abbia natura permanente.

Il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe raggiunto nel 2013 e mantenuto negli anni successivi

Il pareggio verrebbe mantenuto lungo tutto l'orizzonte previsivo (nel 2014 si conseguirebbe un avanzo dello 0,4 per cento del PIL), rispettando così anche la regola fissata nel Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria (di cui fa parte il *Fiscal compact*), in vigore dal gennaio 2013, secondo la quale i paesi devono raggiungere e mantenere un saldo di bilancio strutturale in pareggio o in avanzo.

L'Italia ha inoltre dato seguito agli impegni presi con il *Fiscal compact* con la riforma costituzionale dell'aprile del 2012 (e con l'approvazione della legge attuativa dello scorso dicembre – cosiddetta legge rafforzata).¹⁸ In particolare, le nuove norme

¹⁷ L'abrogazione della Procedura è disciplinata dall'articolo 126, cc. 12 e 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. I dettagli operativi sono esplicitati nel *Code of Conduct* del Patto di stabilità e crescita, che specifica che nelle previsioni della Commissione il disavanzo non deve superare il 3 per cento del PIL lungo l'orizzonte previsivo.

¹⁸ Cfr. legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e legge 24 dicembre 2012, n. 243. Per un approfondimento, si veda D. Franco, *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 5603 per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio*, Testimonianza presso la Camera dei Deputati, 5 dicembre 2012.

hanno **introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio per le Amministrazioni pubbliche (in termini strutturali)**, hanno definito un meccanismo correttivo qualora i saldi si discostino dall'obiettivo e hanno previsto l'istituzione di un organismo indipendente che, inter alia, valuti il rispetto delle regole di bilancio.

Secondo il Fiscal compact ciascun paese dovrebbe introdurre nel proprio ordinamento nazionale, preferibilmente mediante norme di rango costituzionale, l'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio, nonché una istituzione indipendente responsabile del monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio e un meccanismo di correzione che deve attivarsi automaticamente in caso di deviazioni significative dall'MTO o dal percorso di avvicinamento a quest'ultimo, sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la dimensione e i tempi dell'azione correttiva.

**Il quadro
programmatico
soddisfarebbe
anche le regole per
il debito e la spesa**

Il conseguimento degli obiettivi indicati nel DEF soddisferebbe anche le due regole introdotte con il *six pack* nel dicembre 2011: quella relativa alla dinamica della spesa e quella che ha reso operativa la prescrizione sul debito definita nel Trattato di Maastricht.

Il vincolo relativo al debito pubblico richiede che l'eccedenza del rapporto tra il debito e il PIL rispetto al 60 per cento si riduca di un ventesimo all'anno nei tre anni che terminano con quello di valutazione (prospettiva backward-looking), tenendo anche conto degli effetti del ciclo, o che tale riduzione si produca nel triennio che comprende i due anni successivi all'ultimo anno per cui sono disponibili i dati, sulla base delle previsioni della Commissione europea (prospettiva forward-looking).

La regola relativa alla spesa stabilisce che la dinamica di quest'ultima¹⁹ in termini reali sia inferiore a quella di medio periodo del PIL potenziale e, sino al raggiungimento dell'MTO, tale da garantire un miglioramento annuo del saldo strutturale di bilancio pari almeno allo 0,5 per cento del PIL. In sede europea, il limite alla crescita della spesa reale per l'Italia è stato fissato pari a -0,8 per cento l'anno sino al raggiungimento dell'MTO e a 0,3 per cento successivamente;²⁰

¹⁹ L'aggregato di spesa considerato è dato dal totale della spesa pubblica a politiche invariate, da cui è esclusa la spesa per interessi, la spesa relativa a programmi dell'Unione interamente finanziata con fondi dell'Unione e modifiche non discrezionali relative alle indennità di disoccupazione. Inoltre, l'aggregato di spesa è aggiustato per tenere conto dell'elevata volatilità della spesa per investimenti e degli effetti delle entrate discrezionali.

²⁰ Cfr. Commission Staff Working Document, *Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for Italy*, Commissione europea, 30 maggio 2012.

secondo quanto riportato nel DEF, tali tassi sono stati recentemente aggiornati e fissati rispettivamente pari a -1,1 per cento e zero.

Dato il periodo transitorio di tre anni dopo la scadenza per la correzione del disavanzo eccessivo, fissata al 31 dicembre 2012, la valutazione del rispetto della regola sul debito per l'Italia avverrà per la prima volta nel 2016, con riferimento alla dinamica del debito nel triennio 2013-15 (in una prospettiva *backward-looking*) e a quella stimata per il triennio 2015-17 (in una prospettiva *forward-looking*). **Sulla base del quadro programmatico presentato nel DEF, la regola sul debito verrebbe rispettata perché sarebbero soddisfatti i requisiti della prospettiva *forward-looking*:** Il debito previsto si collocherebbe al di sotto del benchmark di circa 1,5 punti percentuali del PIL. Nella prospettiva *backward-looking*, invece, il debito eccederebbe il benchmark di oltre 3 punti percentuali (rimarrebbe una eccedenza anche tenendo conto dei cosiddetti fattori rilevanti stimati dal Governo; il benchmark verrebbe invece rispettato considerando la correzione per il ciclo).

Sulla base della normativa introdotta dal six pack, le istituzioni europee nel valutare il rispetto della regola sul debito devono tenere conto di alcuni fattori definiti rilevanti che possono essere scorporati dal computo dello stock di debito ai fini della valutazione. Nelle stime del Governo per l'Italia tali fattori accrescerebbero complessivamente il debito dell'1,9 per cento del PIL nel 2012, del 2,1 nel 2013 e dell'1,6 nel 2014. I principali fattori inclusi sono il sostegno finanziario agli altri paesi dell'area dell'euro e il pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche.

Nello scenario di minore crescita indicato dal Governo, in cui la dinamica reale del prodotto è inferiore di 0,5 punti percentuali all'anno nel periodo 2013-17, il debito si collocherebbe al di sopra del benchmark di riferimento anche nella prospettiva *forward-looking*; tener conto del ciclo economico potrebbe comunque consentire il rispetto della regola.

Il vincolo sulla spesa sarebbe rispettato nell'orizzonte previsivo, con l'eccezione del 2015 e del 2017. Per garantire il rispetto del vincolo anche in questi anni sarebbe necessaria una riduzione permanente della spesa di 0,2 punti percentuali di PIL in ciascun anno del triennio 2015-17. L'aggregato della spesa di riferimento è valutato sulla base delle previsioni tendenziali a politiche invariate.

5. Il decreto sui debiti commerciali²¹

Il decreto sui debiti delle Amministrazioni pubbliche prevede pagamenti per 40 miliardi nel biennio 2013-14

Il recente decreto volto ad accelerare la liquidazione dei debiti delle Amministrazioni pubbliche prevede pagamenti per 20 miliardi in ciascun anno del biennio 2013-14, di cui 16,9 nel 2013 e 17,25 nel 2014 sono finalizzati a estinguere debiti commerciali. Le risorse rimanenti accrescono i rimborsi fiscali (2,5 miliardi nel 2013 e 2,75 nel 2014) e il fondo per il cofinanziamento di programmi comunitari (0,8 miliardi, di cui 0,2 recuperati per effetto dei rimborsi comunitari).

Nelle stime del governo **il provvedimento aumenterebbe l'indebitamento netto nel 2013, per 0,5 punti percentuali del PIL, ma non nel 2014. L'effetto accrescitivo sul debito sarebbe di 1,3 punti del prodotto nel 2013 e di ulteriori 1,2 punti nel 2014.**

Il decreto muove nella giusta direzione

Il decreto affronta con decisione il problema dei ritardi nei pagamenti alle imprese fornitrici delle Amministrazioni pubbliche, stanziando notevoli risorse. **Sono stati rimossi molti ostacoli che avevano limitato l'efficacia dei provvedimenti varati nel corso del 2012.**

In particolare: 1) la procedura di pagamento è stata snellita e sarà compito delle singole amministrazioni identificare i propri creditori; 2) è stato definito un criterio oggettivo che dà la priorità al pagamento dei crediti ancora nel bilancio delle imprese, secondo un ordine di "anzianità"; 3) è stata resa obbligatoria l'adesione delle amministrazioni alla piattaforma elettronica per il rilascio della certificazione (attualmente l'adesione avviene su base sostanzialmente volontaria); 4) sono state introdotte sanzioni, anche pecuniarie, per i dirigenti degli enti inadempienti.

Ma non vanno sottovalutati i rischi di ritardi nell'attuazione...

La piena operatività della procedura richiederà numerosi provvedimenti attuativi (nel complesso oltre 30, di cui alcuni già emanati). Gli enti dovranno comunicare alle sole imprese beneficiarie i tempi con cui i debiti verranno pagati;

²¹ Le principali linee guida del provvedimento erano indicate nella *Relazione al Parlamento 2013* e sono state commentate in D. Franco, *Audizione in merito all'esame della Relazione al Parlamento approvata dal Consiglio dei Ministri il 21 marzo*, Testimonianza presso la Camera dei Deputati, 28 marzo 2013. In tale occasione la Banca d'Italia ha fornito una stima di massima delle dimensioni dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche a fine 2011, pari a circa 90 miliardi. Tale valutazione si basa sulle segnalazioni di vigilanza, con riferimento ai crediti delle imprese fornitrici ceduti con clausola pro soluto agli intermediari finanziari, e su indagini campionarie, per i crediti ancora presenti nei bilanci delle imprese; i dati delle indagini vengono opportunamente riproporzionati all'intero universo delle imprese (cfr.: *Debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche*, http://www.bancaditalia.it/media/chiarimenti/10042013-debiti_commerciali.pdf). Nel prossimo mese di maggio, con la Relazione Annuale, saranno diffuse le stime sulla consistenza dei debiti commerciali alla fine del 2012.

sarebbe stato più trasparente rendere pubblica l'intera lista dei debiti da pagare, nel rispetto delle norme sulla *privacy*.

...di azzardo morale...

Mancano penalizzazioni per gli enti che in passato hanno adottato comportamenti poco virtuosi: il finanziamento concesso agli enti ha una durata molto lunga (fino a 30 anni) e un tasso di interesse agevolato.

...e di superamento della soglia del 3 per cento

Riguardo ai vincoli europei, il decreto prevede che, **in caso si evidenzino rischi di superamento della soglia del 3 per cento, il Ministero dell'Economia e delle finanze possa rimodulare i pagamenti relativi ai debiti connessi con spese di parte capitale.**

Per il futuro occorrerà monitorare che siano rispettati i nuovi tempi di pagamento

Per il futuro sarà cruciale garantire il rispetto dei limiti ai tempi di pagamento fissati dalla direttiva europea (30-60 giorni), in vigore dal 1° gennaio scorso. Ciò darà maggiori certezze alle imprese in merito ai propri flussi di liquidità, rimuovendo un fattore di svantaggio competitivo per le imprese italiane; renderà evidente che l'emersione dei debiti commerciali rappresenta un'operazione di pulizia contabile che non avrà una ripetizione in futuro; contribuirà a fare piena trasparenza sulla situazione dei conti dei singoli enti e delle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso rendendo più facili da valutare i risultati degli amministratori. A questo scopo, sarebbe opportuno prevedere il monitoraggio a livello centrale del rispetto dei nuovi termini di pagamento e l'introduzione di sanzioni per i dirigenti e gli amministratori degli enti pubblici inadempienti.

6. Il Programma nazionale di riforma

Il PNR dà conto degli interventi attuati per sostenere la crescita

Il Programma nazionale di riforma (PNR) è uno **strumento importante per favorire la conoscenza e la valutazione da parte dell'opinione pubblica delle azioni dei governi.** Il testo in esame dà conto, in modo dettagliato e organico, degli interventi varati dalla seconda metà del 2011.

Nell'ultimo biennio è stato avviato un **vasto programma di riforme finalizzato a creare condizioni di contesto più favorevoli alla crescita** e a conseguire gli obiettivi definiti nell'ambito della strategia Europa 2020. Sono stati varati interventi per ridurre il peso degli oneri burocratici e semplificare i procedimenti amministrativi anche attraverso l'impiego della telematica, rendere più efficiente la giustizia civile, accrescere il livello di concorrenza nel settore dei servizi, favorire lo

sviluppo infrastrutturale, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, riorganizzare il sistema pubblico di sostegno all'innovazione e all'internazionalizzazione, accrescere la qualità del sistema educativo, rafforzare la struttura finanziaria delle imprese. **Questi interventi hanno affrontato l'insieme di problemi che ostacola nel nostro Paese lo svolgimento delle attività economiche,**²² **l'accumulazione del capitale umano e fisico,**²³ **il miglioramento delle capacità competitive delle imprese.**²⁴

Agli interventi di carattere strutturale si sono associate **misure volte a sostenere il sistema produttivo nella difficile fase congiunturale.** Sono stati introdotti provvedimenti per facilitare l'accesso al credito, soprattutto da parte delle piccole e medie imprese, sostenere il settore dell'edilizia e ridurre i ritardi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche. La riprogrammazione dei Fondi strutturali, attuata anche attraverso il Piano di Azione per la Coesione, ha permesso una accelerazione della spesa.

Alcuni interventi si sono rivolti a fasce della popolazione in condizioni disagiate. Si tratta per esempio dell'estensione delle tutele per i lavoratori disoccupati, in particolare per i più giovani e per coloro con carriere discontinue, dell'introduzione di forme di incentivo alla creazione di occupazione di qualità, del maggior stanziamento di risorse per finalità di coesione ai fini dell'espansione dell'offerta di servizi di cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti.

Il PNR non formula orientamenti programmatici

Essendo il Governo dimissionario, in carica per i soli affari correnti e per l'adozione dei provvedimenti urgenti in materia economica, **il PNR non formula quest'anno orientamenti programmatici.**

²² Come ampiamente segnalato dagli indicatori disponibili, sia quelli basati sulla percezione degli operatori (quali il *Global Competitiveness Index* del *World Economic Forum*), sia quelli basati sulla regolamentazione e sulla sua concreta applicazione (quali il *Doing Business* della Banca Mondiale), nel confronto internazionale, l'Italia si caratterizza per un contesto istituzionale poco favorevole all'attività d'impresa. Cfr. M. Bianco, S. Giacomelli e G. Rodano (2012), *Concorrenza e regolamentazione in Italia*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 123.

²³ Su capitale umano cfr. P. Cipollone, P. Montanaro e P. Sestito (2012), *Il capitale umano per la crescita economica: possibili percorsi di miglioramento del sistema d'istruzione in Italia*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 122; I. Visco (2011), *Investire in conoscenza: giovani e cittadini, formazione e lavoro*, Banca d'Italia (<http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2011/visco-catania/visco-25112011.pdf>). Su capitale fisico cfr. Banca d'Italia (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Seminari e Convegni*, n. 7; Banca d'Italia (2012), *L'efficienza della spesa per infrastrutture, Seminari e Convegni*, n. 10.

²⁴ Cfr. Banca d'Italia (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 45.

Restano più che mai attuali gli obiettivi di fondo degli interventi realizzati negli ultimi anni: migliorare il contesto economico e istituzionale, sostenere il sistema produttivo e le fasce sociali in condizioni di maggiore disagio. **La Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea** istituito presso la Presidenza della Repubblica fornisce molte indicazioni per continuare a perseguire questi obiettivi.

In varie sedi la Banca d'Italia ha esaminato i fattori sottostanti la performance insoddisfacente dell'economia italiana²⁵ e ha sottolineato la necessità di affrontare in modo organico gli ostacoli alla crescita.²⁶ In questa sede ci si limita a sottolineare due esigenze di carattere generale: quella di portare a compimento le riforme già avviate e quella di migliorare il monitoraggio degli effetti dei vari provvedimenti.

Occorre completare il processo di definizione della normativa secondaria...

Molte delle misure adottate a livello legislativo nell'ultimo biennio hanno richiesto l'emanazione di provvedimenti attuativi. Anche sotto questo profilo, il PNR fornisce un resoconto dell'attività svolta dal quale emerge un quadro nel complesso soddisfacente. Tuttavia, **in numerosi campi il processo di definizione della normativa secondaria non è stato ancora completato**; non mancano esempi di misure di grande rilevanza ancora inattuate.²⁷ È necessario, dunque, assicurare un rapido completamento della fase di attuazione.

In altri casi le riforme vanno al più presto affiancate da misure che ne assicurino la piena efficacia. Nel caso degli interventi sul mercato del lavoro, vanno potenziate le istituzioni volte a garantire un'efficace gestione delle politiche attive e il loro coordinamento con quelle passive. Nel caso della semplificazione amministrativa, va al più presto varato il nuovo programma di misurazione e riduzione degli oneri burocratici.

...e rafforzare il monitoraggio e la valutazione delle riforme

L'azione riformatrice va accompagnata da un efficace monitoraggio del funzionamento delle disposizioni introdotte e, laddove possibile, da una valutazione quantitativa degli effetti prodotti. Ciò consentirebbe di rimuovere

²⁵ Cfr. Banca d'Italia (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 45; A. Accetturo, A. Bassanetti, M. Bugamelli, I. Faiella, P. Finaldi Russo, D. Franco, S. Giacomelli e M. Omiccioli (2013), *Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi*, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza* (in corso di pubblicazione).

²⁶ Cfr. I. Visco, *Indagine conoscitiva sul decreto legge recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, Testimonianza presso la Camera dei Deputati, 9 dicembre 2011; *Considerazioni finali* (2011 e 2012), Banca d'Italia; S. Rossi, *Andizione preliminare all'esame del Documento di Economia e Finanza 2012*, Testimonianza presso la Camera dei Deputati, 23 aprile 2012.

²⁷ Tra queste vi è la mancata costituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

eventuali aspetti critici e avere indicazioni per la definizione degli interventi futuri. Statistiche attendibili, articolate e tempestive costituiscono un supporto indispensabile per pianificare e valutare gli interventi di riforma. L'attività di valutazione dovrebbe essere prevista nello stesso momento in cui un intervento viene disegnato; al fine poi di evitare potenziali conflitti di interesse, la valutazione dovrebbe essere svolta da soggetti indipendenti, anche attraverso un'ampia e trasparente diffusione dei dati, seguendo le *best practices* riconosciute a livello internazionale. Nel disegno degli interventi si potrebbero anche prevedere forme di sperimentazione su sottoinsiemi limitati di soggetti (esperimenti pilota): le iniziative di successo potrebbero poi essere estese a una più ampia platea di beneficiari.

7. Conclusioni

Il DEF documenta sia le profonde difficoltà che caratterizzano l'economia italiana sia le azioni di politica economica adottate nell'ultimo biennio per ridurre lo squilibrio dei conti pubblici, evitando scenari potenzialmente molto gravi, e per riavviare un processo di crescita sostenibile. Dato il particolare contesto in cui il documento è stato diffuso, non vengono tuttavia indicate le ulteriori azioni da attuare.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, il DEF mette in luce gli importanti risultati conseguiti grazie agli interventi correttivi attuati negli scorsi anni. In particolare, si prevede che l'indebitamento netto continui a scendere e che già **nel 2013 sia conseguito l'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali**, che costituisce il punto di riferimento della riforma costituzionale del 2012 e delle nuove regole europee. Affinchè questo risultato sia riconosciuto anche a livello europeo vanno però immediatamente dissipate le incertezze sulla stabilità del gettito legato al vigente sistema di imposizione sugli immobili. Per mantenere il pareggio di bilancio anche dal 2015 sarà necessario introdurre ulteriori correzioni, sia pure di dimensioni limitate rispetto a quanto fatto in passato.

Nel contesto macroeconomico di graduale ripresa delineato dal DEF, **si avvierebbe inoltre un processo di progressiva riduzione dell'incidenza del debito pubblico sul PIL**, a cui contribuirebbero anche operazioni di privatizzazione per un ammontare pari a un punto percentuale del PIL all'anno a partire dal 2013.

L'equilibrio dei conti pubblici è una condizione necessaria per assicurare la fiducia dei mercati finanziari, contenere i tassi di interesse sul debito pubblico e creare condizioni favorevoli a una ripresa durevole dell'economia. Occorre quindi assicurare il pieno rispetto dei programmi.

La politica di bilancio potrà concentrare gli sforzi sulla struttura delle entrate e delle spese, per rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse pubbliche e facilitare per questa via lo sviluppo economico. Le indicazioni incluse nella *Relazione del Gruppo di Lavoro in materia economico-sociale ed europea* rappresentano un importante punto di riferimento. **Il processo di revisione della spesa va rafforzato**, coinvolgendo tutti gli enti e tutti i comparti, per garantire che il contenimento delle erogazioni non pregiudichi la qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini. Gli ampi divari esistenti nel costo e nella qualità dei servizi prodotti da enti e amministrazioni diverse mostrano l'ampiezza dei margini di miglioramento.²⁸ Segnali importanti per i cittadini verrebbero da una minore complessità dei livelli di governo e da una riduzione dei loro costi. **Saranno altresì cruciali la riduzione e la redistribuzione del carico tributario**, che consentirebbero di limitare le distorsioni all'attività economica.

L'andamento dell'economia rimane, nonostante gli sforzi compiuti, il principale problema per la politica economica. Va rilevato che la profonda recessione che coinvolge l'Italia riflette anche fattori esterni (quali le tensioni sul debito sovrano di vari paesi europei e le sue implicazioni per il mercato del credito) e l'azione, inevitabile, di riduzione del disavanzo pubblico; pesano inoltre le debolezze strutturali dell'economia, sottostanti il lungo periodo di crescita stentata.

È cruciale intensificare e ampliare l'azione riformatrice volta ad aumentare la produttività della nostra economia. Anche in questo caso la Relazione del Gruppo di Lavoro fornisce importanti indicazioni. Essa rileva l'urgenza di completare il processo di definizione della normativa secondaria sottostante le riforme già avviate e di rafforzare il monitoraggio e la valutazione delle riforme. È inoltre necessario proseguire nella riforma del sistema dell'istruzione e della formazione e intensificare gli sforzi volti a ridurre gli oneri burocratici e a semplificare le procedure amministrative. La riforma del mercato del lavoro ha riequilibrato le tutele, preservando un adeguato grado di flessibilità ma si richiede di

²⁸ Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Analisi di alcuni settori di spesa*, marzo 2013.

completarne l'attuazione soprattutto in tema di gestione delle politiche attive. Il contrasto all'evasione fiscale e la razionalizzazione della spesa consentiranno nel medio termine di ridurre le elevate aliquote di prelievo sul lavoro e sull'attività di impresa, sostenendo la competitività dell'economia. Vanno affrontate le difficoltà di accesso al credito; al riguardo, la Relazione propone maggiori garanzie pubbliche per consentire l'ampliamento dei finanziamenti alle piccole e medie imprese.

La gravità della situazione richiede un'azione di politica economica ampia e organica, che coniughi l'equilibrio dei conti pubblici e le azioni strutturali volte a innalzare il potenziale di crescita dell'economia con il sostegno in tempi brevi del sistema produttivo e delle fasce più deboli della popolazione.

TAVOLE E FIGURE

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

VOCI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Entrate	44,7	44,3	43,9	45,5	46,5	46,5	47,0	46,6	46,6	48,1
Spese (2)	48,4	47,8	48,3	49,0	48,2	49,2	52,5	51,1	50,4	51,2
di cui: <i>interessi</i>	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7	4,6	5,0	5,5
Avanzo primario	1,5	1,2	0,2	1,2	3,4	2,5	-0,8	0,1	1,2	2,5
Indebitamento netto	3,6	3,5	4,4	3,4	1,6	2,7	5,5	4,5	3,8	3,0
Fabbisogno complessivo	3,0	3,6	5,0	3,9	1,7	3,2	5,7	4,5	4,0	4,2
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	4,3	4,2	5,3	3,9	1,9	3,2	5,8	4,5	4,1	4,7
Debito	104,1	103,7	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,3	120,8	127,0
Debito al netto del sostegno finanziario ai paesi UEM (3)	104,1	103,7	105,7	106,3	103,3	106,1	116,4	119,0	120,0	124,3

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) Al netto dei prestiti alla Grecia, della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti erogati dall'EFSS (European Financial Stability Facility) e del contributo al capitale dell'ESM (European Stability Mechanism).

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

VOCI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Imposte dirette	13,3	13,3	13,2	14,3	15,0	15,2	14,6	14,6	14,3	15,1
Imposte indirette	13,9	14,0	14,1	14,8	14,6	13,7	13,6	14,0	14,1	14,9
Imposte in c/capitale	1,3	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8	0,2	0,4	0,1
Pressione tributaria	28,6	27,8	27,5	29,1	29,6	28,9	29,0	28,8	28,8	30,2
Contributi sociali	12,5	12,6	12,6	12,6	13,1	13,7	14,0	13,8	13,7	13,8
Pressione fiscale	41,0	40,4	40,1	41,7	42,7	42,6	43,0	42,6	42,6	44,0
Altre entrate correnti	3,4	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Totale entrate	44,7	44,3	43,9	45,5	46,5	46,5	47,0	46,6	46,6	48,1

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	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Redditi da lavoro dipendente	10,8	10,7	10,9	10,9	10,6	10,8	11,3	11,1	10,7	10,6
Consumi intermedi	5,2	5,3	5,4	5,1	5,1	5,4	5,9	5,8	5,8	5,7
Prestazioni sociali in natura	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,7	2,9	2,9	2,8	2,8
Prestazioni sociali in denaro	16,7	16,8	16,9	16,9	17,0	17,6	19,2	19,2	19,3	19,9
Interessi	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	4,7	4,6	5,0	5,5
Altre spese correnti	3,6	3,6	3,7	3,6	3,7	3,8	4,2	4,1	3,8	3,7
Totale spese correnti	44,0	43,9	44,2	44,0	44,1	45,4	48,1	47,8	47,4	48,1
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	38,9	39,1	39,6	39,3	39,1	40,3	43,5	43,2	42,4	42,6
Investimenti fissi lordi	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2	2,5	2,1	2,0	1,9
Altre spese in conto capitale (2)	1,9	1,5	1,7	2,7	1,7	1,5	1,9	1,2	1,1	1,2
Totale spese in conto capitale	4,3	3,9	4,1	5,0	4,0	3,8	4,4	3,3	3,0	3,1
Totale spese	48,4	47,8	48,3	49,0	48,2	49,2	52,5	51,1	50,4	51,2
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	43,2	43,1	43,7	44,3	43,2	44,0	47,9	46,5	45,5	45,6
<i>spesa sanitaria</i>	6,1	6,6	6,7	6,8	6,5	6,9	7,3	7,3	7,1	7,1
<i>spesa per pensioni (3)</i>	15,1	15,1	15,2	15,1	15,1	15,5	16,7	16,7	16,9	17,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat e *Documento di economia e finanza 2013*.

(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). – (3) Include la spesa per previdenza e per assistenza.

Obiettivi e stime per i conti pubblici del 2013 (in percentuale del PIL)

VOCI	Amministrazioni pubbliche			Per memoria:	
	Indebitamento netto	Avanzo primario	Debito (1)	Crescita del PIL	Debito 2012 (1)
Obiettivi					
Settembre 2011 (2)	0,1	5,4	116,4	0,9	119,5
Aprile 2012 (3)	0,5	4,9	121,5	0,5	123,4
Settembre 2012 (4)	1,8	3,8	126,1	-0,2	126,4
Stime					
Aprile 2013 (5)	2,9	2,4	130,4	-1,3	127,0

(1) 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 e il contributo italiano al capitale dello European Stability Mechanism. – (2) *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2011*. – (3) *Documento di economia e finanza 2012*. – (4) *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012*. – (5) *Documento di economia e finanza 2013*.

Quadro programmatico nel DEF 2012 e nel DEF 2013 (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	2012	2013		2014		2015		2016
	consuntivo	DEF 2012	DEF 2013	DEF 2012	DEF 2013	DEF 2012	DEF 2013	DEF 2013
Indebitamento netto	3,0	0,5	2,9	0,1	1,8	0,0	1,5	0,9
Indebitamento netto strutturale	1,2	-0,6	0,0	-0,6	-0,4	-0,4	0,0	0,0
Avanzo primario	2,5	4,9	2,4	5,5	3,8	5,7	4,3	5,1
Spesa per interessi	5,5	5,4	5,3	5,6	5,6	5,8	5,8	6,0
Debito (2)	127,0	121,5	130,4	118,2	129,0	114,4	125,5	121,4
<i>Crescita del PIL</i>	-2,4	0,5	-1,3	1,0	1,3	1,2	1,5	1,3

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) 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 al capitale dello European Stability Mechanism (ESM).

Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

VOCI	Anno			Primi 2 mesi		
	2010	2011	2012	2011	2012	2013
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	69.672	65.151	73.283	12.070	11.240	13.974
Regolazioni debiti	187	47	304	19	4	2
<i>in titoli</i>	0	0	15	0	0	0
<i>in contanti</i>	187	47	289	19	4	2
Dismissioni	-8	-1.560	-7.874	-110	0	0
Fabbisogno complessivo	69.851	63.638	65.713	11.979	11.244	13.976
FINANZIAMENTO						
Monete e depositi (1)	1.093	-3.635	6.977	-3.188	-1.289	-2.468
di cui: <i>raccolta postale</i>	-4.809	-3.116	-1.314	-1.206	-585	-1.348
Titoli a breve termine	-10.103	1.319	20.417	9.933	26.513	6.815
Titoli a medio e a lungo termine	88.002	43.101	24.915	20.760	2.986	25.876
Prestiti delle IFM	1.195	-203	172	2.203	-559	-1.372
Altre operazioni (2)	-10.336	23.057	13.232	-17.728	-16.407	-14.875
di cui: <i>depositi presso la Banca d'Italia e impieghi della liquidità</i>	-11.518	18.994	-10.138	-17.969	-16.533	-15.256
<i>per memoria: fabbisogno finanziato all'estero</i>	448	-1.518	14.637	1.190	881	307

(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 e i debiti commerciali ceduti con la clausola pro soluto dalle imprese fornitrici delle Amministrazioni pubbliche agli intermediari finanziari non bancari.

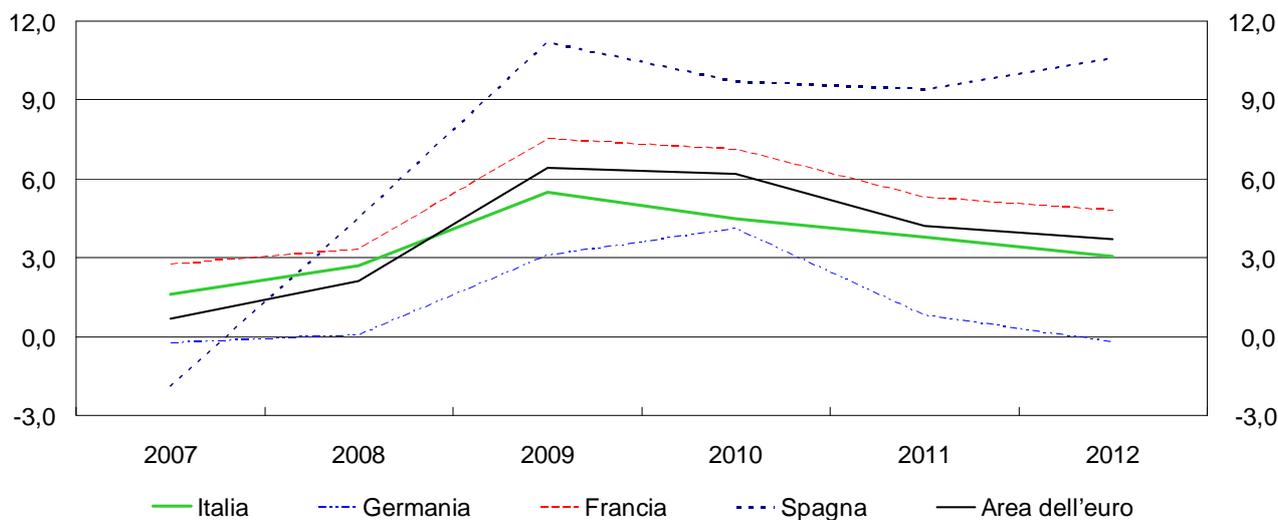
**Dettaglio del sostegno finanziario ai paesi dell'UEM in difficoltà
per anno, strumento e paese beneficiario**
(miliardi di euro)

ANNO	EFSF				Prestiti bilaterali	Contributo al capitale dell'ESM	TOTALE (per anno)
	Grecia	Irlanda	Portogallo	Totale	Grecia		
2010					3,9		3,9
2011		1,6	1,6	3,1	6,1		9,2
2012	20,8	0,9	2,2	23,8		5,7	29,5
2013	0,9		0,2	1,1			1,1
Totale (per strumento e paese)	21,7	2,4	3,9	28,0	10,0	5,7	43,7

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 2013.

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

(in percentuale del PIL)

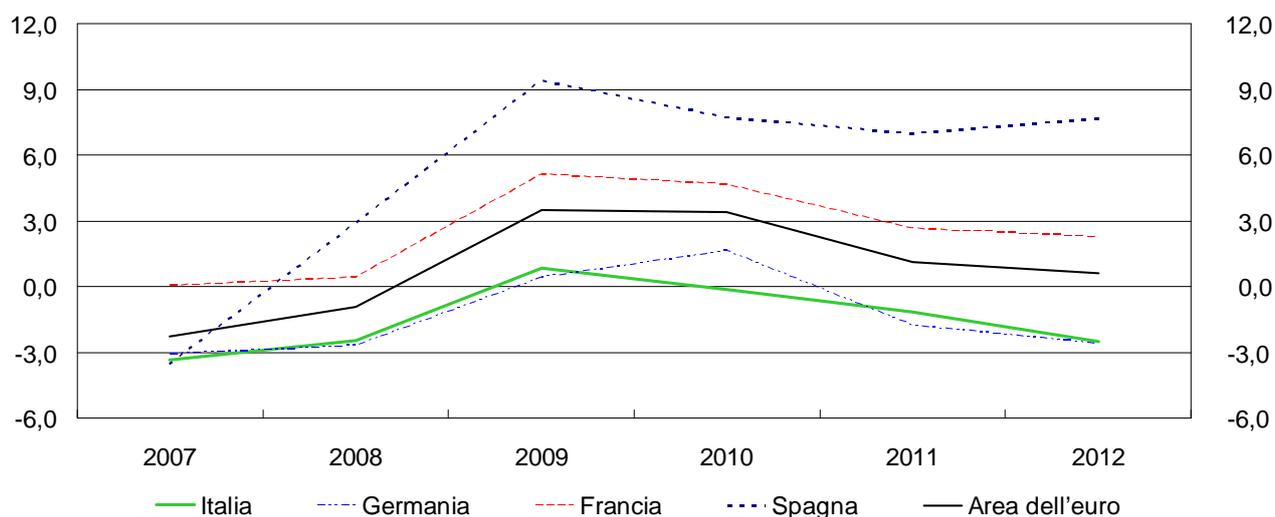


Fonte: per l'Italia, Istat; per gli altri paesi dell'area dell'euro, fino al 2008 Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2013*) e, per gli anni 2009-2012, Eurostat (comunicato stampa del 22 aprile 2013).

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

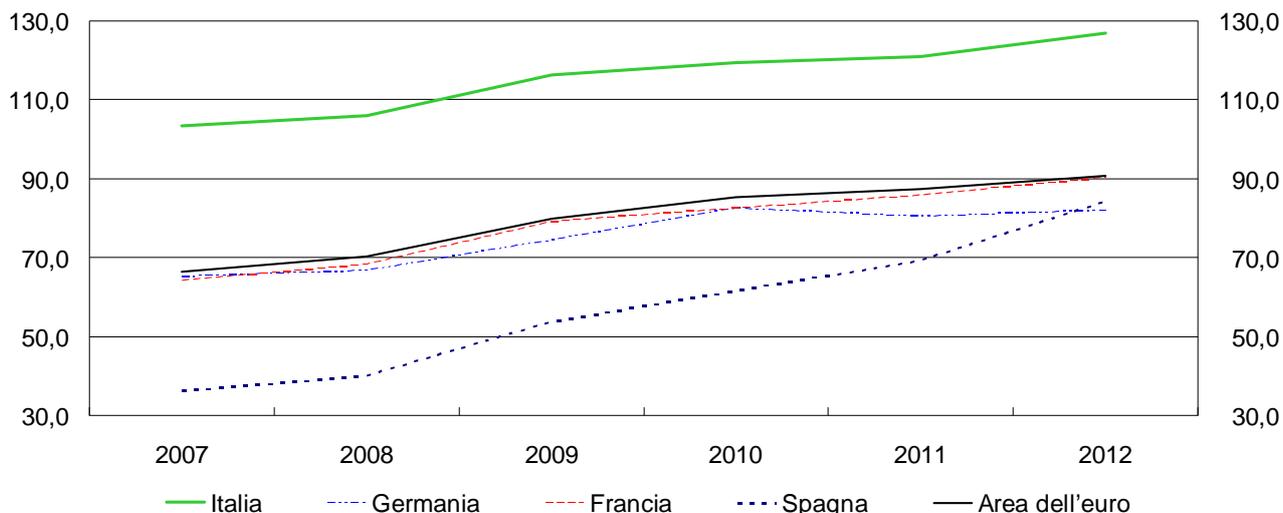
Disavanzo primario in Italia, Germania, Francia, Spagna e area dell'euro

(in percentuale del PIL)



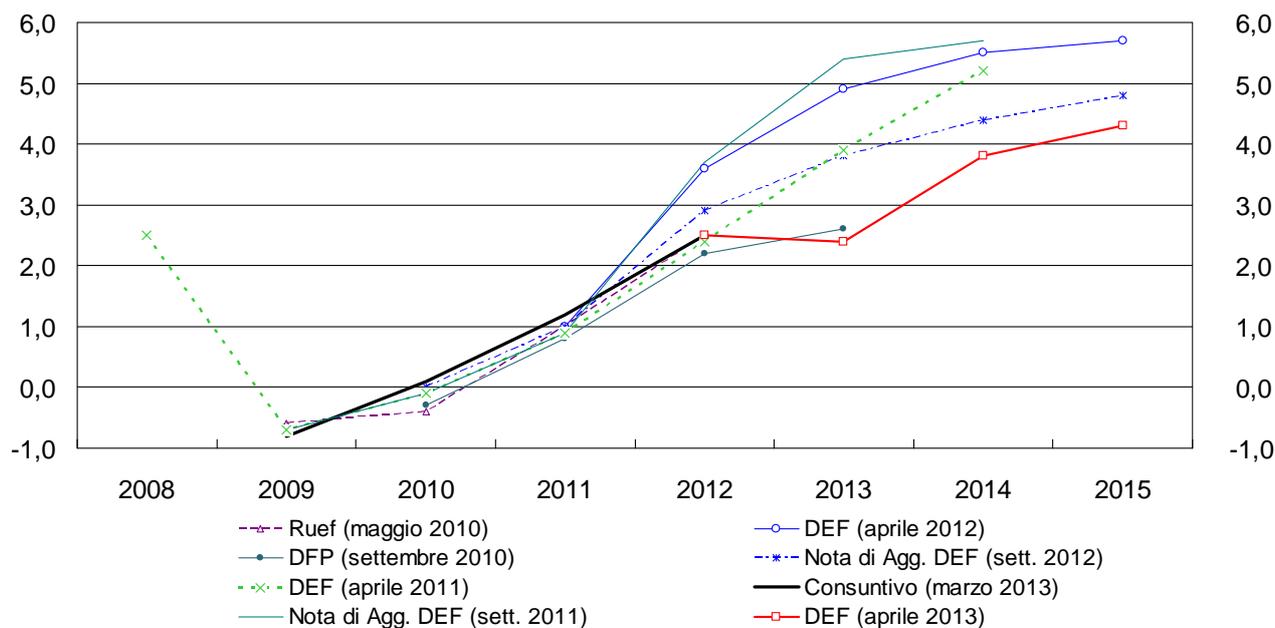
Fonte: per l'Italia, Istat; per gli altri paesi dell'area dell'euro, fino al 2008 Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2013*) e, per gli anni 2009-2012, elaborazioni su dati Eurostat aggiornati al 22 aprile 2013.

Debito pubblico 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, fino al 2008 Commissione europea (*European Economic Forecast – Winter 2013*) e, per gli anni 2009-2012, Eurostat (comunicato stampa del 22 aprile 2013).

Avanzo primario: obiettivi e consuntivo (in percentuale del PIL)



Fabbisogno cumulato degli ultimi dodici mesi (1)

(dati mensili; miliardi di euro)

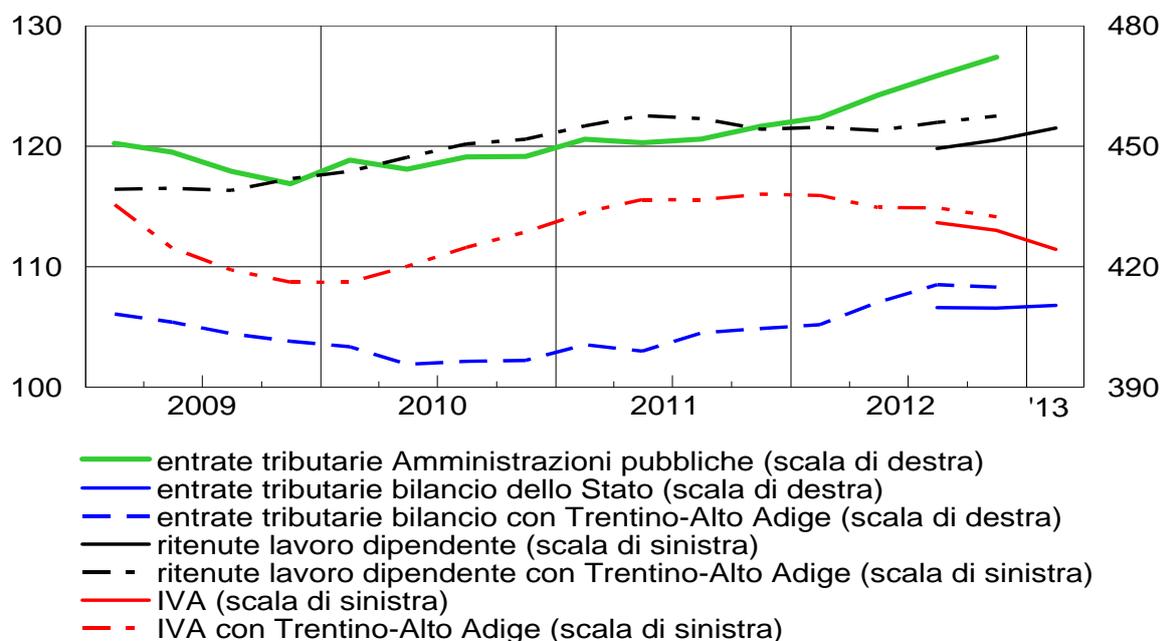


Fonte: per il fabbisogno del settore statale, Ministero dell'Economia e delle finanze.

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

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

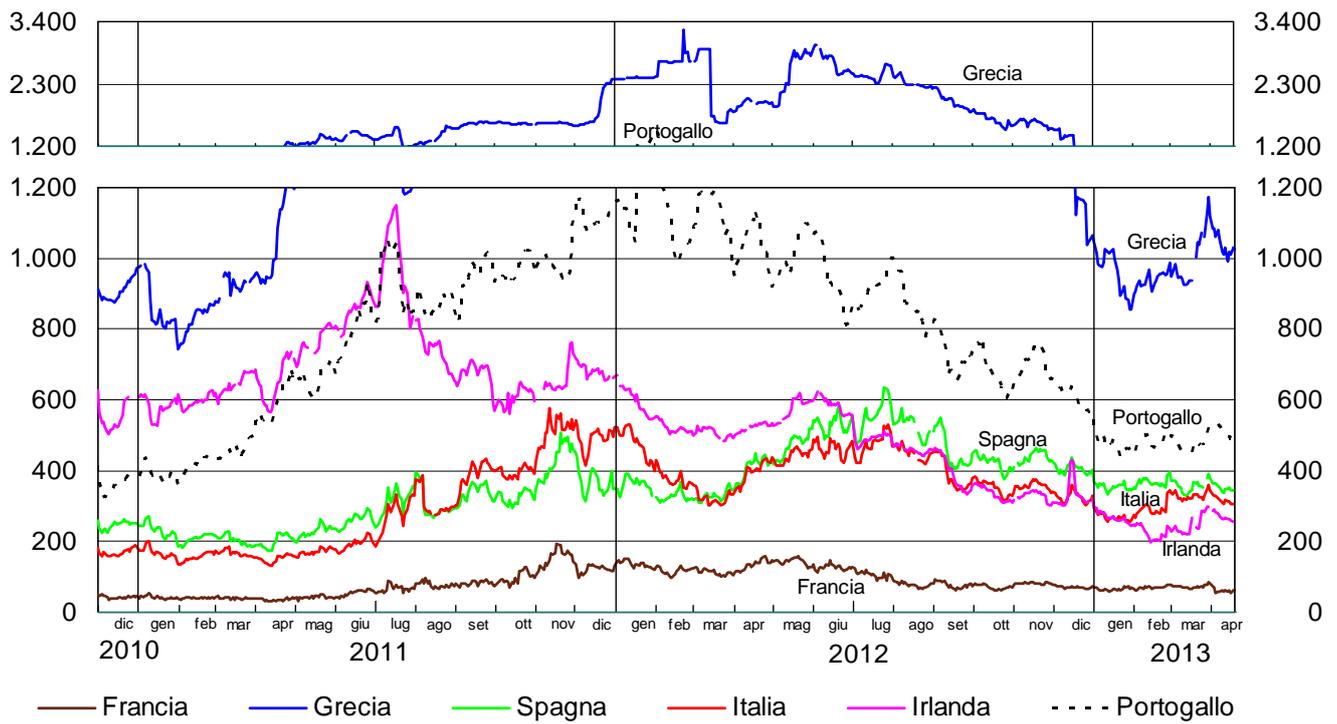
(milioni di euro)



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. Per omogeneità di confronto, per ciascuna variabile relativa al bilancio dello Stato vengono presentate sia una serie che include il suddetto gettito (estesa sulla base di stime fino al dicembre 2012; cfr. le linee tratteggiate) sia una che lo esclude (cfr. le linee continue).

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



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

