

ONOREVOLI COLLEGHI !

Premessa – Lo scenario di riferimento

Il Documento di economia e finanza (DEF) oggi in esame costituisce il secondo documento di programmazione adottato a seguito dell'avvio, lo scorso anno, del nuovo processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri che si realizza nell'ambito del cosiddetto semestre europeo.

Il documento s'innesta nell'ambito di un quadro regolatorio – comunitario e nazionale – che a seguito del riaccutizzarsi della crisi dei debiti sovrani ha subito una forte evoluzione.

Con l'approvazione dei sei provvedimenti normativi dell'Unione europea che compongono il cosiddetto *six pack*, e con la prossima definizione degli ulteriori due regolamenti comunitari, il cosiddetto *two pack*, che mirano a completare e rafforzare il pacchetto di riforme, rendendo più efficaci sia la procedura del semestre europeo, sia la parte preventiva e correttiva del nuovo Patto di stabilità e crescita, viene a configurarsi un complesso e sofisticato intreccio di norme e procedure destinato a cambiare radicalmente l'approccio alla politica economica degli Stati membri dell'Unione.

Tale nuovo assetto – che sarà a breve « consacrato » anche nell'ambito del « patto di bilancio » prospettato nel Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria, il cosiddetto *Fiscal compact*, firmato il 2 marzo 2012 e in corso di ratifica presso il Senato – introduce elementi di novità politico-istituzionali tali da configurare, implicitamente, una sostanziale modifica della Costituzione economica nazionale, anche al di là di quanto recentemente previsto nella ri-

forma costituzionale che ha introdotto i principi del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito di tutte le amministrazioni pubbliche.

L'impatto della recente normativa comunitaria assume, infatti, una valenza che non si limita ad assicurare il consolidamento delle finanze pubbliche attraverso il rafforzamento delle regole e delle procedure per il rispetto dei parametri fissati dall'Unione relativi ai disavanzi e al debito, ma coinvolge le metodologie di analisi degli squilibri macroeconomici, le modalità e gli strumenti di definizione delle politiche pubbliche entro obiettivi squisitamente « politici » predefiniti e i tempi di attuazione delle stesse.

La politica economica nazionale di medio-lungo periodo s'inquadra ormai compiutamente entro la Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e solidale, la quale indica dettagliati *target* quantitativi e qualitativi cui devono tendere i programmi nazionali di riforma degli Stati membri in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, energia e sostenibilità ambientale.

Il rigore finanziario, il rilancio della crescita e l'equità sociale – indicati dal Governo nel DEF quali assi portanti della politica economica nazionale – rispecchiano dunque perfettamente, sul piano domestico, gli indirizzi generali della politica comunitaria, e fanno sì che il margine di discrezionalità – o forse alcuni preferiscono parlare di « sovranità » – delle opzioni di *policy* nazionali debba necessariamente dispiegarsi all'interno della cornice istituzionale, metodologica e programmatica tracciata in sede europea.

Cornice che individua nel risanamento dei conti pubblici e nelle riforme strutturali i presupposti ineludibili per elevare il potenziale di crescita dell'economia e riat-

tivare un percorso di sviluppo solido, sostenibile e duraturo.

Su questo punto, di fronte alle drammatiche e purtroppo crescenti ripercussioni sul piano dell'occupazione e della coesione sociale derivanti dalla crisi economico-finanziaria, il dibattito politico nazionale si fa spesso aspro.

Vi è chi, sulla base di un approccio di stampo neo-keynesiano, invoca il ricorso a politiche anticicliche di spesa, per fare fronte alla forte caduta degli investimenti produttivi e rilanciare per questa via l'occupazione.

O chi, giustamente, stigmatizza l'insopportabile livello raggiunto dalla pressione fiscale, auspicando interventi di alleggerimento del prelievo sulle famiglie e le fasce più deboli e con una più alta propensione al consumo, per rafforzare una domanda aggregata divenuta ormai asfittica.

Tutte queste posizioni, legittime e non prive di fondamento, s'infrangono dinanzi allo sguardo severo dei mercati finanziari, che non consente esitazioni, impedendo di rallentare il processo di consolidamento finanziario, pena il rischio dell'avvitamento in un circuito di bassa crescita e alti costi sul servizio del debito, che, oltre a mettere davvero a repentaglio la sicurezza economica del Paese, potrebbe determinare effetti di contagio e avere serie ripercussioni sulla stessa tenuta della moneta unica.

In questo quadro, emerge l'approccio estremamente pragmatico enunciato dal Governo nel DEF, che, pur prendendo atto del fatto che il cuore del problema italiano è tornare a crescere e che non c'è ragione per rassegnarsi ad avere un tasso di sviluppo ormai da troppi anni costantemente sotto la media dell'Eurozona, rileva come nell'attuale fase la crescita non possa essere sorretta da stimoli espansivi della spesa pubblica, né, tantomeno, da politiche orientate alla mera competitività dei costi agendo sul versante delle dinamiche salariali, essendo improbabile contrastare la competitività delle economie emergenti conseguita con bassi costi del lavoro e minori diritti sociali.

Secondo il Governo occorre, piuttosto, agire in modo incisivo con riforme strutturali, volte a elevare la produttività totale dei fattori, iniettando nel sistema economico più efficienza, anche nella Pubblica amministrazione, più produttività – valorizzando il capitale umano e la capacità d'innovazione e d'investimento delle imprese – e più competitività e concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi, puntando al contempo su settori strategici e con grandi potenzialità, quali quelli connessi alla *green economy* e all'economia digitale.

Si tratta di una prospettiva strategica di medio-lungo periodo, ma che anche nel breve è destinata, come ci dimostrano le simulazioni effettuate nel DEF, ad avere impatti positivi sull'andamento di tutte le principali variabili macroeconomiche.

È del resto solo attraverso l'adozione di una « strategia binaria », orientata al contempo e con la medesima intensità e tempistica sia al rigore che alla crescita, che è possibile evitare quel circolo vizioso in base al quale l'eccessiva contrazione della domanda aggregata derivante dalle misure di risanamento genera ulteriori rallentamenti della crescita, che a loro volta rendono più complesso il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e impongono nuove manovre di aggiustamento che condannano il Paese ad un impoverimento progressivo.

In questo scenario, prima di esporre, sinteticamente, i contenuti del Documento all'esame della Commissione, ritengo necessario svolgere alcune brevissime considerazioni sul percorso di integrazione europea, un percorso avviato nel secolo scorso ma ormai giunto a un bivio.

Al riguardo, rilevo che il nuovo assetto della *governance* economica europea, che a breve dovrebbe essere portato a compimento con l'approvazione del citato *two pack* e la ratifica del *Fiscal compact*, introduce norme e procedure per una sempre più stretta sorveglianza, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e di bilancio e per il coerente perseguimento degli obiettivi definiti dalla Strategia Europa 2020.

Se entro la sessione del prossimo 12 giugno il Parlamento europeo approverà le ultime proposte della Commissione di ulteriore modifica del Patto di stabilità, a partire dalla prossima sessione di bilancio, il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio che saranno presentati dal Governo saranno valutati dalla Commissione europea, e qualora essa ritenesse il progetto di bilancio non conforme agli obblighi imposti dal Patto di stabilità, potrebbe addirittura chiedere, entro due settimane dalla ricezione del progetto stesso, la presentazione di un progetto di bilancio rivisto; al termine dell'esame del progetto di bilancio, al più tardi entro il 30 novembre di ogni anno, la Commissione adotterebbe, se necessario, un parere sul progetto stesso, da sottoporre alla valutazione dell'Eurogruppo.

Nella valutazione della prossima manovra triennale di bilancio la Commissione dovrà, pertanto, valutare, nel concreto e « numeri alla mano », il rispetto delle regole fiscali introdotte nell'ambito del Patto di stabilità rivisto, tra cui figurano, come è noto, quella concernente la riduzione — dopo il periodo transitorio che terminerà nel 2015 — di un ventesimo dell'eccedenza del debito, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60 per cento, e la nuova regola della spesa, in base alla quale anche nei paesi che conseguono il proprio obiettivo di medio termine, l'aggregato di spesa della Pubblica amministrazione, espresso in termini reali al netto di alcune componenti, deve evolversi in linea con il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale, che in Italia risulta molto basso, pari allo 0,3 per cento.

Questi brevi cenni testimoniano l'estremo livello di compenetrazione raggiunto tra le politiche fiscali nazionali e comunitarie e credo rendano l'idea di come l'orizzonte che abbiamo dinanzi possa essere considerato ormai maturo per compiere un salto di qualità e promuovere una vera e più intensa unificazione « politica » dell'Unione europea, premessa necessaria per ridisegnare l'architettura, il ruolo e le funzioni delle istituzioni europee, a cominciare da quello

della BCE, e rafforzare in tal modo non solo il potenziale di crescita economica, ma anche il ruolo geopolitico dell'area in uno scenario globale che vede ormai come attori grandi blocchi di paesi.

Non è questa, forse, la sede propria per approfondire un dibattito di simile portata, ma credo che al di là delle diagnosi macroeconomiche e delle ricette di politica economica e di bilancio, il Parlamento italiano debba avviare una seria riflessione sui meccanismi della rappresentanza democratica, per verificare se il maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nelle politiche europee sancito dal Trattato di Lisbona sia ancora sufficiente, nel mutato quadro della *governance* economica europea, ad assicurare la legittimazione democratica di scelte spesso ad alta intensità tecnica assunte dagli organismi dell'Unione europea, ma che celano in sé opzioni politiche fondamentali, destinate a proiettarsi nel tempo e nello spazio e ad incidere profondamente sulla vita dei cittadini e sull'attività delle imprese e di tutti gli operatori economici.

Le recenti innovazioni della *governance* economica europea hanno contribuito, almeno in parte, a smussare le critiche da più parti rivolte alle istituzioni comunitarie per il maggior peso da esse attribuito ai parametri finanziari rispetto agli obiettivi di crescita, occupazione e sostenibilità. L'intera impalcatura del semestre europeo sembra ora incrociare in modo abbastanza coerente il percorso di risanamento strutturale delle finanze pubbliche con le analisi degli squilibri macroeconomici di ciascun paese e il livello di avanzamento delle riforme volte a conseguire i *target* nazionali nelle politiche sottese alla Strategia Europa 2020.

Rimane, però, sullo sfondo il peso eccessivo attribuito alla sfera intergovernativa e alle tecnocrazie europee, rispetto al ruolo delle istituzioni democratiche e rappresentative, e va al contempo sviluppata ulteriormente una cultura economica che sappia davvero innalzare — con incisive azioni comunitarie anche di sostegno alla domanda interna — il potenziale di crescita dell'area dell'Euro, per superare i

differenziali che si registrano da anni con altre economie avanzate — in primo luogo gli Stati Uniti — e per fronteggiare l'aggressività dei paesi emergenti e in via di sviluppo.

Per superare questi ostacoli occorre il rilancio di una forte iniziativa politica, che il Governo, con il convinto supporto del Parlamento, dovrà portare avanti con autorevolezza e determinazione.

Il quadro macroeconomico

Ricordo che la prima sezione del DEF espone il Programma di stabilità, indicando il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica e degli obiettivi per l'anno in corso e il triennio successivo, con l'enunciazione degli effetti finanziari dei provvedimenti adottati nel corso del 2011 e nella prima parte dell'anno in corso, mentre la seconda sezione reca un'analisi dettagliata sulle tendenze della finanza pubblica, i risultati e le previsioni dei conti dei principali settori, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche.

In tale ambito, il DEF provvede anzitutto ad aggiornare le previsioni di crescita del prodotto alla luce del complessivo indebolimento del ciclo economico emerso nell'ultima fase dello scorso anno — in cui il PIL è cresciuto dello 0,4 per cento — rivedendo al ribasso di 0,8 punti percentuali le stime sull'andamento dell'economia italiana per il 2012, anno in cui si prevede una contrazione del prodotto dell'1,2 per cento, a fronte del -0,4 per cento indicato nella Relazione al Parlamento presentata nel dicembre scorso.

Tale scenario negativo riflette i segnali di rallentamento della crescita emersi negli ultimi due trimestri, in cui si è verificata un'inversione del ciclo, rispetto alla moderata ripresa dell'economia italiana registrata nella prima parte del 2011, imputabile a fattori esterni — quali il rallentamento dell'economia mondiale e il contestuale inasprimento delle tensioni sui debiti sovrani dell'area dell'euro — e interni — quali la debolezza della domanda interna, che ha risentito del clima d'incertezza e del

peso dell'aggiustamento fiscale, e la restrizione del credito all'economia.

L'andamento congiunturale è atteso permanere debole per tutto il primo semestre del 2012, in ragione della debolezza della domanda interna e degli effetti di trasmissione delle tensioni sul mercato del credito, mentre un graduale miglioramento è atteso nella seconda parte dell'anno.

Una crescita ancora modesta è indicata per gli anni successivi. In particolare, nel 2013 il PIL è previsto crescere a un ritmo pari allo 0,5 per cento, per poi accelerare a partire dal 2014, con una crescita dell'1 per cento e dell'1,2 per cento nel 2015.

Tali stime appaiono sostanzialmente in linea con quelle formulate dalla Commissione europea — che indica una contrazione del PIL dell'Italia nel 2012 dell'1,3 per cento —, e più ottimistiche invece di quelle del Fondo monetario internazionale, che nel più recente rapporto di aprile 2012 stima una flessione del PIL pari all'1,9 per cento nel 2012 e allo 0,3 per cento anche nel 2013.

Nel complesso, il DEF sottolinea come le prospettive economiche per l'Italia siano influenzate, in primo luogo, dall'evoluzione dello scenario globale e in particolare europeo, che presenta taluni rischi al ribasso — imputabili in primo luogo a una possibile recrudescenza della crisi del debito sovrano, al rallentamento delle economie emergenti e alle tensioni sui prezzi delle materie prime anche per ragioni geopolitiche —, ma anche potenzialità espansive, che potrebbero derivare da una più solida ripresa dell'economia statunitense e, nell'area dell'euro, dagli effetti delle riforme strutturali attuate e in via di elaborazione.

Sul piano interno, il PNR evidenzia, invece, in modo dettagliato, i problemi strutturali alla base del progressivo indebolimento della capacità di crescita dell'economia italiana rispetto alla media dell'area dell'euro. Problemi che hanno influenzato la bassa crescita nel 2011 e che si riflettono in parte anche sulla crescita dei prossimi anni, tra i quali vi è soprattutto la scarsa dinamica della produttività,

il cui andamento in Italia è stato comparativamente più debole rispetto a quello, pur in flessione, registrato nell'area dell'euro, ed è entrato in territorio negativo nell'ultimo decennio.

La minore crescita della produttività si è tradotta in una minore competitività sui mercati internazionali, tramite l'aumento del costo unitario del lavoro, che ha determinato saldi commerciali negativi e una perdita di quote di mercato sui mercati globali.

In proposito, il PNR offre alcune importanti indicazioni in ordine ai fattori alla base della riduzione della produttività italiana, rilevando come tra questi si possano annoverare: *a)* la diminuzione del peso relativo del settore manifatturiero e l'aumento di quello dei servizi, caratterizzato da un più elevato impiego del fattore lavoro, da livelli di efficienza inferiori e da una minore esposizione alla concorrenza internazionale; *b)* un modello di sviluppo basato prevalentemente sulle piccole e medie imprese manifatturiere, che mostrano una minore capacità di assorbimento di nuove tecnologie e di penetrazione sui mercati internazionali, in particolare su quelli dei paesi emergenti; *c)* una minore qualificazione del capitale umano.

In linea generale, il documento afferma — e questa analisi appare condivisibile benché non del tutto esaustiva — come il problema della produttività sia largamente dovuto a una ridotta crescita della produttività totale dei fattori (TFP) e, in misura inferiore, al basso contributo del *capital deepening*.

In particolare, il DEF, richiamando l'*Alert Mechanism Report* dello scorso febbraio, previsto dalla nuova procedura per la prevenzione degli squilibri macroeconomici, sottolinea come la perdita di quote sul mercato delle esportazioni sia un indice significativo della più generale perdita di competitività dell'Italia, che trova riscontro anche in un andamento non positivo del saldo della bilancia delle partite correnti, passato dal -0,5 per cento nel 2000 al -3,5 per cento nel 2010. Le cause della diminuzione di competitività — che peraltro avviene in un contesto europeo di

generale perdita di competitività — sono riconducibili non solo alle caratteristiche delle imprese esportatrici italiane, di ridotte dimensioni e con notevole inerzia nella specializzazione settoriale e geografica dei prodotti, ma anche al contesto istituzionale e macroeconomico nazionale, che registra una preminenza di settori in declino, una scarsa capacità di formazione ed utilizzazione di lavoratori con qualificazioni elevate, la riduzione della produttività totale dei fattori, in dipendenza di variabili riconducibili alla dotazione di infrastrutture, alla concorrenza, che incide poco sui servizi, all'innovazione. Ciò è alla base della crescita eccessiva del (CLUP) costo del lavoro per unità di prodotto, che determina effetti sfavorevoli sulla capacità di competere con i concorrenti esteri sul fronte dei costi.

Nel decennio 2001-2010, il CLUP e il tasso di cambio effettivo reale, basato sull'indice dei prezzi al consumo hanno ripetutamente superato i valori di allerta indicati dalla Commissione. In tale periodo il tasso di variazione del CLUP, calcolato come variazione rispetto ai tre anni precedenti, è sempre stato positivo compreso tra il 5 e il 10 per cento. L'impossibilità di ricorrere, come avveniva in passato a svalutazioni competitive non ha consentito di compensare, con variazioni del cambio nominale, il mancato contenimento dei costi. Si è, pertanto, determinato un pressoché continuo apprezzamento del tasso di cambio effettivo reale, con conseguente perdita di competitività.

In termini di crescita annua, dall'accordo di Maastricht ad oggi, il CLUP italiano, dato dal rapporto tra costo unitario del lavoro e produttività, è cresciuto ad un ritmo medio del 2,2 per cento, contro lo 0,5 per cento della Germania. Poiché, secondo quanto riportato dalla Commissione europea, il tasso di crescita dei salari nominali dell'Italia nell'ultimo decennio ha seguito l'andamento della media della zona euro, il deterioramento della competitività di costo sembrerebbe ascrivibile, principalmente, al denominatore, ossia la produttività.

Il deterioramento della competitività che ne è derivato si è riflesso, a sua volta, nei costanti disavanzi delle partite correnti, in media intorno all'1,3 per cento del PIL, che hanno portato a un peggioramento della posizione debitoria nei confronti dell'estero e alla perdita di quote di mercato da parte dell'Italia.

Come evidenziato dalla Commissione europea, questa perdita di competitività si è tradotta in una crescita economica stagnante nell'ultimo decennio e in un tasso di disoccupazione elevato.

Rispetto ai risultati, modesti, raggiunti nel 2011, dal quadro macroeconomico contenuto nel DEF si evince come tutte le variabili manifestino un rallentamento nell'anno in corso. In particolare, si evidenzia la debolezza della domanda interna, solo in parte compensata da un contributo positivo delle esportazioni, e un forte deterioramento del mercato del lavoro.

In particolare, i consumi delle famiglie sono attesi ridursi nel 2012 dell'1,7 per cento, per poi riprendere a crescere gradualmente nel periodo 2013-2015, a un ritmo molto modesto, rispettivamente, dello 0,2, 0,5 e 0,7 per cento; sulla ripresa dei consumi privati pesa comunque l'indebolimento del mercato del lavoro.

La spesa pubblica dovrebbe continuare a contrarsi fino al 2014, per poi registrare un lieve aumento nell'ultimo anno del quadro previsivo.

Anche gli investimenti fissi lordi rifletterebero la debolezza della domanda nell'anno in corso, registrando un'ulteriore diminuzione del 3,5 per cento, in conseguenza soprattutto della dinamica negativa degli investimenti in macchinari e attrezzature, con una contrazione pari al 5,5 per cento, cui si somma una contrazione degli investimenti in costruzioni dell'1,6 per cento, meno intensa di quella registrata nel 2011. Gli investimenti fissi dovrebbero tornare a espandersi nel triennio successivo, sino a giungere a un valore positivo del 2,8 per cento nel 2015. In particolare, gli investimenti in macchinari sono previsti crescere in media del 3,6 per cento, mentre quelli in costruzioni tornerebbero

a crescere a partire dal 2013, in media nel triennio dell'1 per cento.

Anche le importazioni presenterebbero un andamento negativo, registrando un calo del 2,3 per cento nel 2012, per poi recuperare negli anni successivi, fino al 3,9 per cento, nel 2015.

Le esportazioni — che hanno costituito il traino della crescita economica nel 2010 e nel 2011 — continuerebbero invece a manifestare un andamento positivo anche nell'anno 2012, con un incremento pari all'1,2 per cento), sebbene assai meno brillante di quello registrato nel biennio precedente. Le esportazioni sono attese in crescita anche nel triennio successivo a un livello medio del 3,6 per cento.

Per quanto concerne la bilancia dei pagamenti, il saldo corrente è stimato migliorare sensibilmente, passando da un saldo negativo pari al 3,1 per cento nel 2011 ad un saldo negativo pari all'1,3 per cento nel 2015.

Particolarmente preoccupante appare la dinamica del mercato del lavoro, per il quale il DEF stima nel 2012 una contrazione dell'occupazione misurata in unità di lavoro *standard* dello 0,6 per cento e un aumento del tasso di disoccupazione al 9,3 per cento, 0,9 punti percentuali in più rispetto al biennio precedente.

In particolare, il peggioramento della disoccupazione si è concentrato principalmente sulle generazioni più giovani, toccando il 32 per cento, con un picco del 44,9 per cento nel Meridione. Infine, nell'ultimo anno è aumentato il dualismo del mercato del lavoro, in quanto i contratti a tempo indeterminato sono diminuiti dello 0,8 per cento e quelli a tempo determinato sono aumentati del 4,7 per cento.

Una ripresa occupazionale è attesa realizzarsi soltanto a partire dal 2013, anno in cui l'occupazione, in termini di Unità lavorativa anno (ULA), segnerebbe un valore positivo, fino a giungere allo 0,6 per cento nel 2015.

Il tasso di disoccupazione, pur collocandosi su un sentiero progressivamente decrescente, si manterrebbe al di sotto del livello registrato nel biennio 2010-2011 per

tutto il periodo, attestandosi all'8,6 per cento nel 2015.

Con riferimento al quadro macroeconomico, il DEF reca interessanti valutazioni sia dell'impatto derivante dall'insieme degli interventi correttivi adottati nel 2011, sia dell'impatto sulla crescita imputabile ai più recenti interventi in materia di liberalizzazioni e semplificazioni.

Quanto alla prima analisi, le simulazioni effettuate con il modello econometrico del Ministero dell'economia e delle finanze (ITEM), evidenziano come l'insieme delle manovre di risanamento dei conti pubblici produca effetti negativi sul livello di attività economica, con un impatto complessivo sul PIL nei tre anni considerati (2012-2014), calcolato come differenza cumulata rispetto alla simulazione base tra i tassi di variazione, pari a 2,6 punti percentuali. Un impatto recessivo meno pronunciato, pari a 2,1 punti percentuali, rispetto alla simulazione su modello ITEM, si evince utilizzando un diverso strumento, il modello QUEST, sviluppato dalla Commissione europea ed adattato all'economia italiana, che a differenza di ITEM tiene conto di alcuni meccanismi in grado di generare possibili effetti positivi sulla spesa privata a seguito di politiche credibili di risanamento della finanza pubblica.

Quanto ai possibili impatti determinati dai provvedimenti di liberalizzazione e semplificazione, con riferimento, in particolare ai decreti-legge n.1 del 2012 e n. 5 del 2012, utilizzando il sistema QUEST sopra richiamato si determinerebbero, nel loro complesso, effetti positivi sulla crescita pari a 2,4 punti percentuali in un arco temporale di nove anni (2012-2020), con un impatto medio annuo di circa 0,3 punti percentuali, che risulta più accentuato nella prima parte del periodo.

La finanza pubblica

Per quanto concerne la finanza pubblica, nel corso del 2011, l'Italia ha compiuto un consistente sforzo di risanamento dei conti, contemperando l'esigenza di

consolidamento della finanza pubblica con interventi a favore della crescita economica e dell'equità.

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici in vista del raggiungimento del pareggio di bilancio è stata sviluppata in fasi successive e ha richiesto l'adozione di tre distinte manovre correttive, anche a fronte del peggioramento delle prospettive di crescita economica e del riaccendersi delle turbolenze sui mercati finanziari e delle tensioni sui debiti sovrani.

Il quadro aggiornato di finanza pubblica per il periodo 2012-2015 contenuto nel DEF evidenzia come le misure adottate nella seconda metà del 2011 – dapprima il decreto-legge n. 98 del 2011 di luglio, volto a realizzare il pareggio di bilancio fissato nel DEF 2011 al 2014, poi il decreto-legge n. 138 del 2011 di agosto, finalizzato all'anticipo del pareggio già nel 2013 e, infine, il decreto-legge n. 201 del 2011, varato dal nuovo Governo a dicembre in presenza di un ulteriore indebolimento del quadro macroeconomico – consentano di confermare sostanzialmente il percorso di risanamento finanziario tracciato nella Relazione al Parlamento del dicembre scorso e dunque di raggiungere, nel 2013, il pareggio di bilancio in termini strutturali, in conformità con l'obiettivo concordato in sede europea.

In particolare, nel 2012 l'indebitamento netto scenderebbe all'1,7 per cento, al di sotto dunque del valore di riferimento del 3 per cento, riducendosi poi progressivamente negli anni successivi fino a stabilizzarsi su una situazione di pareggio nel 2015. In termini strutturali, tuttavia, ossia al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*, il pareggio di bilancio si realizza già nel 2013, anno in cui dovrebbe registrarsi un *surplus* strutturale pari allo 0,6 per cento del PIL, che oltrepassa, con ampio margine, l'obiettivo di bilancio di medio periodo (MTO) previsto dal Patto di stabilità e crescita.

Negli anni successivi il saldo strutturale continua a mantenersi al di sopra dell'MTO.

Se tali previsioni trovassero puntuale conferma nel concreto andamento dei

saldi di finanza pubblica, fin dal prossimo anno potrebbero rinvenirsi, pur nel rigoroso rispetto del Patto di stabilità, spazi di manovra per l'attuazione di misure atte ad incrementare il potenziale di crescita, che dovrebbero essere prioritariamente orientate a rilanciare le spese in conto capitale e ad alleggerire il prelievo fiscale sulle famiglie per sostenere i consumi e per questa via imprimere nuovo slancio alla domanda interna.

Inoltre, ulteriori margini di manovra potrebbero derivare dalla ulteriore emersione di base imponibile connessa al rafforzamento degli strumenti di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale — i cui effetti non sono prudenzialmente computati dal Governo nella definizione degli andamenti tendenziali dei saldi — i cui proventi dovrebbero essere, almeno in parte, destinati, in linea con quanto affermato nel DEF, alla riduzione delle aliquote fiscali nell'ambito di un più ampio disegno di riordino della fiscalità.

Il progressivo miglioramento del saldo strutturale e la ricostruzione di un consistente avanzo primario — previsto in aumento dal 3,6 per cento del PIL per l'anno in corso al 5,7 per cento nel 2015 — consentiranno inoltre la riattivazione, dal 2013, del percorso di discesa del debito pubblico in rapporto al PIL.

Per quanto concerne, in particolare, il debito pubblico, il nuovo quadro di finanza pubblica indica un'evoluzione ancora crescente per il primo anno di previsione.

Per il 2012 il rapporto tra il debito pubblico e il PIL dovrebbe attestarsi al 123,4 per cento, un dato di circa 3,9 punti superiore alla previsione riportata nel DEF dello scorso anno, che vedeva il 2012 come primo anno di inversione del *trend*.

In merito, il DEF 2012 sottolinea come la dinamica del debito risulti influenzata, oltre che dall'andamento del fabbisogno e dal rallentamento della dinamica del PIL nominale, anche dai prestiti erogati dall'Italia ai paesi dell'area dell'euro.

Al riguardo, il Documento riporta che l'ammontare previsto delle emissioni di debito EFSF, per la quota italiana, sarà

pari a circa 29,5 miliardi di euro, cui vanno aggiunte le *tranche* di pagamento per la costituzione del capitale dell'organismo permanente ESM (*European Stability Mechanism*), pari a circa 5,6 miliardi di euro per il 2012. Si tratta di interventi non previsti nella stima dello scorso anno, che rappresentano circa il 2,2 per cento del PIL, vale a dire 2 punti percentuali in più rispetto alla stima dello scorso anno.

Le stime per il 2014 e il 2015, che vedono il debito in rapporto al PIL attestarsi rispettivamente al 118,5 e al 114,4 per cento, evidenziano una riduzione significativa, essenzialmente conseguente all'entità dell'aggiustamento derivante dalle manovre di finanza pubblica approvate nel 2011.

Con riferimento, infine, alla nuova regola del debito introdotta nel Patto di stabilità e crescita con il cosiddetto *six pack* — che prevede, dopo il 2015, la riduzione del debito a un ritmo medio di un ventesimo dell'eccedenza, registrata nel corso degli ultimi tre anni, rispetto alla soglia del 60 per cento in rapporto al PIL — il DEF segnala come sulla base delle ipotesi di finanza pubblica indicate, l'Italia risulterebbe in grado di rispettare il *benchmark* imposto dalla regola nel corso del periodo 2016-2018.

In proposito, rilevo peraltro come una consistente accelerazione della traiettoria di discesa del rapporto tra il debito pubblico e il PIL potrebbe essere impressa dall'adozione di un piano straordinario, anche mediante l'utilizzo di modelli di finanza strutturata, per la valorizzazione e dismissione dell'ingente patrimonio pubblico. Ciò comporterebbe la necessità di definire, in conformità al principio di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni previsto nella recente riforma costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio, un coinvolgimento anche degli enti territoriali, chiamati a fare la loro parte nel processo mediante intese volte a rimuovere gli ostacoli normativi e burocratici, non solo di carattere urbanistico, che possono impedire una compiuta valorizzazione del patrimonio, in particolare di quello immobiliare.

In ogni caso, occorrerà, come affermato nel DEF, supportare adeguatamente la ricognizione del patrimonio immobiliare delle Amministrazioni pubbliche, rafforzando al contempo il processo, avviato con la legge finanziaria per il 2010, di valorizzazione del patrimonio pubblico a prezzi di mercato.

Più in dettaglio, mentre per il 2012 la riduzione dell'indebitamento netto è da riconnettersi principalmente a un consistente incremento delle entrate finali, l'andamento dell'indebitamento netto tendenziale previsto per gli anni 2013-2015 sarebbe sostanzialmente legato, secondo quanto riportato nel Documento, ad un andamento delle spese in graduale riduzione in rapporto al PIL.

Il quadro di previsione di finanza pubblica esposto nel DEF evidenzia, infatti, per quanto concerne le entrate finali, dopo un consistente aumento nel primo anno di previsione rispetto all'anno precedente, pari a 2,6 per cento punti percentuali di incidenza sul PIL, dal 46,6 al 49,2 per cento, un andamento sostanzialmente stabile negli anni successivi, posizionandosi al 49,1 per cento del PIL nel 2015. Analogo andamento presentano le entrate tributarie, che passano dal 28,8 per cento del PIL del 2011 al 31,2 per cento nel 2012 e, dopo un incremento annuo dello 0,4 per cento nel 2013, si prevede che tornino ad un valore pari al 48,7 per cento nell'anno terminale del periodo. Viene precisato che l'aumento nel 2012 delle entrate tributarie deriva dalle misure contenute nelle manovre adottate nel 2011, mentre per gli anni successivi la crescita risulta correlata all'aumento delle entrate IRPEF ed IVA derivanti dal miglioramento del quadro macroeconomico.

La pressione fiscale, anche essa in aumento nel primo anno rispetto al 2011, dal 42,5 al 45,1 per cento del PIL, cresce lievemente nel successivo biennio, per poi attestarsi al 44,9 per cento nel 2015.

Per quanto concerne la spesa, il quadro previsionale ne evidenzia un complessivo percorso di riduzione, con le spese finali che prevedono diminuire la loro incidenza sul PIL di circa 1,8 punti percentuali, dal

50,9 per cento del 2012 al 49,1 del 2015, per effetto principalmente di una riduzione della spesa corrente al netto interessi, che diminuisce, nel periodo, di 2 punti percentuali di PIL, nonché delle spese in conto capitale, pur con una riduzione molto più contenuta, dello 0,2 per cento, dal 3 per cento di PIL nel 2012 al 2,8 per cento nel 2015.

In ordine a tale ultima categoria di spesa il DEF evidenzia come la minor diminuzione rispetto a quella primaria sia dovuta alla necessità di realizzare un miglioramento della finanza pubblica che consenta di destinare nel tempo più risorse alla spesa per lo sviluppo.

Per quanto concerne la spesa per interessi, essa, già aumentata di 0,4 punti percentuali di PIL nel 2012 rispetto al 2011, continua ad aumentare anche negli anni successivi, fino alla quota percentuale di PIL del 5,8 per cento, a causa delle note tensioni connesse alle difficoltà sui debiti sovrani.

Il Programma nazionale di riforma

Il DEF ricorda come l'azione di riequilibrio finanziario sia stata accompagnata dall'adozione di diversi pacchetti di riforme strutturali finalizzati a rimuovere i principali vincoli che comprimono il potenziale di crescita dell'Italia, che produrranno, come accennato, un risultato positivo sulla crescita pari a 2,4 punti percentuali in un arco temporale di nove anni, dal 2012 al 2020.

Di tali interventi si dà conto nel Programma nazionale di riforma (PNR) 2012, contenuto nella sezione III del Documento, il quale — oltre all'analisi delle principali criticità dell'economia italiana — fornisce un quadro dettagliato delle riforme effettuate o avviate nel corso dell'ultimo anno in risposta alle raccomandazioni delle istituzioni europee, offrendo al contempo un panorama delle azioni avviate e delle riforme ancora « in cantiere » necessarie, nel quadro di un rafforzamento della sostenibilità delle finanze pubbliche, per potenziare la competitività del Paese, stimo-

lare la concorrenza nel mercato dei prodotti, migliorare le condizioni del mercato del lavoro e conseguire *target* nazionali fissati nella Strategia Europa 2020.

Per quanto attiene all'analisi delle criticità e dei fattori che sono di ostacolo alla competitività e alla crescita del Paese, il PNR individua, tra le debolezze di fondo del sistema economico nazionale, la progressiva riduzione della produttività totale dei fattori, accompagnata da un alto costo unitario del lavoro rispetto agli altri paesi dell'Unione europea.

Tra i fattori che frenano lo sviluppo e che determinano la vulnerabilità italiana, sono indicati:

- l'elevato debito pubblico, accumulato in decenni, seppur controbilanciato dal livello del patrimonio pubblico e dalla ricchezza netta delle famiglie e delle imprese;

- l'economia sommersa e l'evasione fiscale;

- l'eccesso di regole ed oneri amministrativi che gravano sulle imprese, che costituiscono limiti alla concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi, da contrastare attraverso interventi normativi di liberalizzazione volti a perseguire anche una maggiore efficienza amministrativa;

- l'attuale sistema fiscale, che deve essere semplificato e reso più flessibile, innovativo e capace di dare incentivi agli investimenti;

- le problematiche strutturali del mercato del lavoro italiano, che mostra una *performance* notevolmente inferiore a quella europea;

- i divari territoriali nella qualità dei servizi pubblici;

- i ritardi in termini di efficienza delle infrastrutture di trasporto, in particolare ferroviario, nonché delle infrastrutture di trasporto energetico;

- il ridotto uso in Italia, rispetto all'Europa, dell'economia digitale e della rete *internet* anche per i rapporti con la pubblica amministrazione;

- la ridotta propensione in Italia, rispetto alla media europea, degli investimenti in ricerca ed innovazione;

- il rischio di povertà relativa ed esclusione sociale relativa presente in Italia e i divari territoriali e infrastrutturali.

Le debolezze dell'economia italiana sono, inoltre, analizzate in una specifica sezione facendo riferimento agli indicatori alla base del nuovo meccanismo di prevenzione degli squilibri macroeconomici, introdotto alla fine del 2011 nell'ambito della nuova *governance* economica europea, che evidenzia come l'Italia, con riferimento ai risultati 2010, abbia superato i valori soglia di due indicatori, costituiti dal debito pubblico e dalla quota di mercato delle esportazioni, le cui cause sono state sopra richiamate nell'analisi del quadro macroeconomico.

Con riferimento agli squilibri macroeconomici ricordo, peraltro, che sono state avviate alcune azioni correttive, con riguardo in particolare al costo del lavoro, come sgravi fiscali sulla retribuzione legata alla produttività, semplificazioni in materia di lavoro, sgravi IRAP e credito d'imposta per l'occupazione stabile nel Mezzogiorno, e alla competitività delle imprese, come l'introduzione dell'aiuto alla crescita economica-ACE, la deduzione fiscale per il 2012 del costo del lavoro per donne e giovani con meno di 35 anni, l'introduzione di una maggiore concorrenza nei settori della distribuzione del gas e dei servizi professionali, introduzione delle società a responsabilità limitata con procedure semplificate e costi ridotti per i giovani, l'istituzione del Tribunale delle imprese per accelerare le controversie relative all'attività d'impresa ed altro.

Per quanto concerne le riforme, il PNR procede ad una analisi delle misure adottate ed in corso di adozione volte a dare risposta alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea nel luglio 2011 sul PNR dello scorso anno, descritte con riferimento alle specifiche criticità del sistema economico.

Al riguardo, il PNR indica le problematiche relative:

a) al consolidamento fiscale e debito pubblico, sottolineando, tra gli interventi adottati nel corso del 2011, le manovre finanziarie per la riduzione del *deficit* e del debito pubblico e l'anticipazione al 2013 del pareggio di bilancio in termini strutturali, nonché l'intervento di riforma del sistema pensionistico, l'adozione anticipata dell'IMU e l'avvio di un processo di *spending review*. In tale ambito, si sottolinea la necessità di proseguire nell'attuazione della delega relativa al federalismo fiscale e di avviare la revisione dello strumento militare nazionale;

b) alla competitività, salari e produttività e al mercato del lavoro, in relazione al quale – oltre a ricordare le misure già adottate di contrasto al lavoro sommerso, di promozione dell'occupazione, specie giovanile e femminile, e di semplificazione – il PNR sottolinea la presentazione al Parlamento, nell'aprile 2012, di un disegno di legge di riforma organica del mercato del lavoro;

c) al mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa e al completamento delle infrastrutture. In particolare, per il rafforzamento della concorrenza nel mercato dei prodotti e dei servizi, il PNR sottolinea il programma di liberalizzazioni che si è realizzato principalmente nel decreto-legge n. 1 del 2012; per quanto concerne il sostegno alle imprese, il Documento richiama le misure per facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese, per dare soluzione al problema dei ritardi dei pagamenti nei rapporti tra imprese e Pubblica amministrazione, per la semplificazione amministrativa e per l'ammodernamento delle infrastrutture;

d) all'innovazione, ricerca e sviluppo. Su tali aspetti, una prima direttrice ha riguardato misure per accrescere l'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca nel quadro degli orientamenti strategici fissati con il Programma nazionale di ricerca 2011-2012, mentre una seconda ha

riguardato la spesa privata per la ricerca, con interventi sia dal lato dell'offerta che della domanda;

e) alla riduzione delle disparità regionali, soprattutto attraverso misure volte ad accelerare l'uso dei fondi strutturali europei, basate sulla fissazione di obiettivi anticipati di impegno e spesa dei fondi per tutti i programmi.

In secondo luogo, il PNR descrive le iniziative che il Governo intende proporre per proseguire una sequenza coerente di riforme e avvicinare l'Italia agli obiettivi che si è data nel quadro della Strategia Europa 2020.

L'agenda di riforme s'iscrive nel solco degli impegni presi nell'ambito del Patto *Euro Plus* e degli orientamenti fissati dall'Analisi annuale della crescita 2012, confluiti nelle conclusioni del Consiglio europeo di marzo 2012, e indica cinque grandi priorità fissate in sede europea:

a) portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita. Sul tema, il Governo afferma che proseguirà nella strategia di consolidamento del debito pubblico, cui concorre: l'adozione della riforma costituzionale volta all'introduzione del principio del pareggio di bilancio, appena pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, la proposta di riforma del sistema fiscale, attraverso un disegno di legge di delega, il cui obiettivo è quello di operare un intervento organico e strutturale che incida su alcuni punti critici del sistema tributario italiano, il processo di analisi e razionalizzazione della spesa pubblica per migliorarne l'efficacia, la qualità e l'allocazione delle risorse tra i vari programmi (*spending review*);

b) ripristinare la normale erogazione del credito all'economia. In proposito, il PNR conferma la linea di azione già intrapresa, volta a favorire l'afflusso di capitale di credito verso le imprese e rimuovere i fattori che hanno finora contribuito alla persistenza di problematiche riguardanti l'accesso al credito delle piccole e medie imprese;

c) promuovere la crescita e la competitività del sistema produttivo. In tale settore il Governo preannuncia:

- un disegno di legge con l'obiettivo di rafforzare gli incentivi per riconoscere e premiare il merito in diversi ambiti, dalla Pubblica amministrazione alla ricerca, dalla sanità al fisco;

- la revisione degli strumenti nazionali esistenti per l'incentivazione delle attività imprenditoriali;

- sul problema dei debiti commerciali accumulati dalle Pubbliche amministrazioni verso le imprese, di voler anticipare l'adozione delle misure nazionali di recepimento della direttiva europea sui ritardi di pagamento, rispetto alla scadenza di aprile 2013;

- di dare piena attuazione, entro il prossimo anno, al Tribunale delle imprese e alla riorganizzazione geografica degli uffici giudiziari,

- di rafforzare gli investimenti infrastrutturali, al fine di realizzare un sistema di infrastrutture di trasporto esteso ed efficiente per sostenere la competitività;

- di dare attuazione agli obiettivi di sviluppo definiti nell'Agenda digitale per l'Europa;

- di intraprendere azioni volte alla conquista di maggiori spazi di mercati all'estero, nonché politiche di attrazione degli investimenti esteri in Italia;

- l'attuazione della nuova disciplina sulla *golden share*;

d) lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi. In questa direzione, il Governo sottolinea la presentazione del disegno di legge di riforma che interviene ad ampio raggio su tutti i principali fattori di debolezza del mercato del lavoro e preannuncia taluni interventi finalizzati ad avere particolare impatto sulla disoccupazione giovanile e sulla tutela della famiglia e delle pari opportunità;

e) modernizzare la Pubblica amministrazione. A tal fine il Governo preannun-

cia un nuovo programma di riduzione degli oneri amministrativi nei confronti delle imprese, da realizzarsi nel 2012-2015; il rafforzamento dell'azione di pianificazione e valutazione delle *performance* delle pubbliche amministrazioni; l'attuazione di una strategia integrata di prevenzione e contrasto dei fenomeni di corruzione, anche attraverso la nuova disciplina dei reati contro la Pubblica amministrazione.

Le principali misure indicate nel Programma nazionale di riforma sono state sinteticamente riportate in un prospetto, allegato alla terza sezione del DEF, che si compone di diverse voci che hanno lo scopo di descrivere le riforme, quantificare l'impatto sul bilancio pubblico ed evidenziarne la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari.

Le azioni di riforma si presentano raggruppate nelle seguenti macro-aree d'intervento:

- contenimento della spesa pubblica;
- energia e ambiente;
- federalismo;
- infrastrutture e sviluppo;
- innovazione e capitale umano;
- lavoro e pensioni;
- mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
- sostegno alle imprese;
- sistema finanziario.

Il DEF reca, infine, l'aggiornamento dei valori relativi all'impatto macroeconomico previsto nel PNR dello scorso anno, rilevando che alcune misure in esso contenute non sono state implementate nel corso dell'anno passato, ovvero sono state adottate con modalità diverse.

Complessivamente, il totale dell'impatto medio annuo per il PIL è di 0,4 punti percentuali sia nel periodo 2012-2014, sia in quello successivo, mentre aumenta a 0,6 punti percentuali nel periodo 2018-2020,