



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

COMMISSIONI BILANCIO RIUNITE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

15 aprile 2014

Indice

	Pag.
Introduzione	“ 1
Rischi e opportunità del quadro macroeconomico internazionale.	“ 1
Il percorso programmatico 2014-2018	“ 4
Il confronto con le previsioni di Consenso	“ 8
Osservazioni conclusive	“ 13
<i>Riquadri</i>	“ 17
<i>Riquadro 1 – Il DEF e il nuovo articolo 81 della Costituzione</i>	“ 19
<i>Riquadro 2 – Le retribuzioni e la riorganizzazione del pubblico impiego</i>	“ 21
<i>Riquadro 3 – IVA e pagamento dei debiti arretrati delle Amministrazioni pubbliche: i rischi di una copertura endogena</i>	“ 24
<i>Riquadro 4 – L'obiettivo di indebitamento strutturale</i>	“ 25
<i>Tavole e grafici</i>	“ 27
<i>Tavola 1 – L'economia italiana nel 2014-2018: il confronto DEF/Consenso</i>	“ 29
<i>Tavola 2 – I saldi delle Amministrazioni pubbliche</i>	“ 30
<i>Tavola 3 – Le entrate tributarie: andamento tendenziale e variabili esplicative</i>	“ 31
<i>Tavola 4 – Entrate tributarie: effetti dei provvedimenti 2013-14 e della legge di stabilità 2014</i>	“ 32
<i>Grafico 1 – Il clima di fiducia</i>	“ 33
<i>Grafico 2 – Redditività, finanziamento bancario ed investimenti</i>	“ 34
<i>Grafico 3 – Il saldo di bilancio in Italia nel 2014-2018: confronto DEF – Consenso</i>	“ 35
<i>Grafico 4 – La pressione fiscale</i>	“ 36
<i>Grafico 5 – Il peso del passato</i>	“ 37

Introduzione

1.

Nella ormai lunga consuetudine di audizioni rese al Parlamento sui documenti programmatici e di bilancio, la Corte ha avuto modo di esprimere, molto frequentemente, valutazioni critiche con riguardo a due aspetti centrali:

- la tendenza a presentare, nei documenti governativi, quadri macroeconomici e di finanza pubblica fondati su ipotesi tendenzialmente troppo favorevoli e, dunque, di difficile realizzabilità. Più volte le perplessità sollevate dalla Corte, del resto, trovano sostegno nel confronto tra le previsioni governative e gli scenari più severi proposti dagli organismi internazionali e dagli istituti indipendenti;
- la mancanza di una integrazione effettiva tra l'azione di riequilibrio dei conti pubblici e il ruolo assegnato agli interventi strutturali di riforma, non certo garantita dalla presentazione congiunta del Programma di stabilità (la Sezione I del DEF) e del Programma Nazionale di Riforma (la Sezione II).

Il DEF all'esame propone, al riguardo, elementi di novità che la Corte, nell'esposizione che segue, ha ritenuto di valutare, evidenziando sia l'apprezzamento per i significativi progressi nell'impianto generale del documento che alcune osservazioni puntuali su aspetti specifici. Osservazioni e perplessità in larga misura derivanti dai numerosi elementi di incertezza che, come si dirà, caratterizzano tanto il contesto internazionale che il quadro interno.

Rischi e opportunità del quadro macroeconomico internazionale

2.

La presentazione al Parlamento del DEF 2014 interviene in una fase internazionale di difficile lettura.

Nel primo trimestre del 2014 i segnali di ripresa dell'economia mondiale si stanno consolidando, ma in modo non uniforme nelle diverse aree.

Il quadro macroeconomico del DEF punta molto sul sostegno che all'Italia deriverebbe dallo scenario economico internazionale. A fronte del rafforzamento della crescita mondiale, quella europea registra una accelerazione molto più contenuta, portandosi su un trend intorno al 2 per cento all'anno.

Sul fronte dei tassi d'interesse, le ipotesi del DEF assumono livelli molto bassi per tutto il periodo di programmazione. I tassi a breve europei salirebbero sopra il 2 per cento solo nel 2018, quelli a lungo termine resterebbero intorno al 3,5 per cento.

3.

Allo stato attuale il quadro internazionale è, però, particolarmente instabile. Coesistono, infatti, fattori che potrebbero condurre ad una evoluzione più favorevole, ma anche elementi di rischio di cui è ancora difficile cogliere il rilievo effettivo.

Tra i primi va ricompresa l'evoluzione dello scenario dal lato dei prezzi delle materie prime. Essa si sta modificando, in maniera sostanziale, grazie all'incremento dell'offerta di petrolio e di gas in Nord America legato alle estrazioni di *shale gas* e *shale oil*. Il forte incremento della produzione osservato nel corso degli ultimi due anni è stato compensato da una riduzione dell'offerta dei paesi Opec e dell'Arabia Saudita in particolare. Le quotazioni si sono quindi stabilizzate (il DEF assume un'ipotesi di prezzo del petrolio poco sotto i 100 dollari al barile per tutto il periodo delle previsioni), ma a fronte di una riduzione dei volumi estratti e dei prezzi dei paesi produttori. Se le quotazioni dovessero evidenziare nuove riduzioni (non si può escludere che alcuni paesi tentino di incrementare la produzione generando un rapido eccesso di offerta che si tradurrebbe, a sua volta, in una ulteriore caduta delle quotazioni), si potrebbe produrre una accelerazione della crescita internazionale.

Un secondo elemento positivo per l'area euro può derivare dalla recente apertura della BCE alle misure di "*quantitative easing*", attraverso acquisti sul mercato di titoli emessi da soggetti privati per un ammontare considerevole. Per ora non sono noti i dettagli della misura. L'eventualità di un intervento di questo tipo, ispirato all'obiettivo di prevenire rischi di deflazione dell'economia, va ricollegata anche agli effetti positivi sul sistema bancario, e potrebbe determinare anche condizioni favorevoli al finanziamento del debito pubblico. Per i paesi periferici ne deriverebbe il doppio effetto di un basso livello dei tassi d'interesse di riferimento (quelli sui *bund* tedeschi), cui si potrebbe sovrapporre una riduzione degli *spread*. Per l'Italia ne deriverebbero effetti positivi sui conti pubblici, riducendo l'ammontare della spesa per interessi. L'aumento dell'offerta di moneta potrebbe anche favorire un graduale indebolimento dell'euro rispetto alle maggiori valute internazionali.

4.

I rischi dello scenario esterno vanno invece ricondotti, in buona misura, al mutamento di regime, in senso restrittivo, nella politica monetaria americana. Ai primi segnali i mercati hanno reagito con una fuga di capitali dai paesi (quelli emergenti) che più avevano beneficiato negli anni scorsi del *quantitative easing* della *Federal Reserve*. Il deprezzamento di diverse valute è stato contrastato dalle banche centrali di quei paesi attraverso aumenti dei tassi d'interesse, che hanno determinato un rapido deterioramento delle prospettive di crescita. Non è ancora agevole quantificare gli effetti sul commercio internazionale derivanti dalla bassa domanda interna e dalle svalutazioni di quei paesi. Il rischio è che si produca una sorta di "effetto domino" per cui altri paesi, sottoposti alla pressione competitiva da parte dei paesi che hanno svalutato, possano anch'essi lasciare scivolare il tasso di cambio. E' in sostanza la tesi di un progressivo inasprimento delle "guerre valutarie". Recentemente, alcune spinte al ribasso hanno iniziato ad emergere anche con riferimento alla valuta cinese, che negli anni scorsi si era mossa solamente al rialzo. Se la reazione dei mercati in risposta al mutamento della politica monetaria Usa ha per ora colpito essenzialmente i paesi emergenti, non si deve escludere che nei prossimi mesi le tensioni si estendano, man mano che la Fed procederà nella propria politica. Potrebbero risulterne penalizzati i paesi (e i mercati borsistici) della periferia europea che sinora hanno beneficiato degli afflussi di capitali provenienti dai paesi emergenti.

In effetti, nei mesi scorsi il quadro finanziario è risultato molto favorevole per i paesi europei più in difficoltà, considerando che i capitali in fuga dai paesi emergenti hanno trovato in queste economie rendimenti interessanti rispetto alle borse e alle obbligazioni delle principali economie. Si tratta, però, di un quadro suscettibile di rapidi mutamenti, e non a caso la BCE ha anticipato la possibilità di avviare una fase guidata dall'utilizzo di strumenti non convenzionali, nonostante i segnali di ripresa provenienti dal quadro congiunturale.

Infine, le conseguenze sulla congiuntura europea del nuovo scenario valutario possono passare anche attraverso un profilo più sfavorevole per le esportazioni. Vi è il rischio che le esportazioni dei paesi europei, e quindi anche dell'Italia, siano penalizzate, sia per l'effetto diretto di riduzione della domanda dei paesi emergenti, sia per quello

indiretto legato alla maggiore pressione competitiva che questi stessi paesi eserciteranno nei prossimi mesi, guadagnando quote sui nostri mercati e su quello americano.

5.

In conclusione, nella costruzione del quadro economico internazionale il DEF assume per le principali variabili esogene, valori puntuali di per sé realistici, ma che congiuntamente definiscono uno scenario molto favorevole.

L'economia mondiale si rafforza quanto basta per sostenere la crescita delle esportazioni, ma l'area dell'euro non accelera abbastanza da sollecitare i tassi d'interesse, che restano quindi su livelli bassissimi. Di fatto dall'esterno importiamo, contemporaneamente, domanda, condizioni distese dal lato dei costi e allentamento monetario: una combinazione ottimale ma della quale, proprio per questo, non è certa la permanenza nel tempo.

Inoltre, si deve considerare che l'Italia, secondo il DEF, registrerebbe una accelerazione della crescita in grado di chiudere completamente il ritardo rispetto ai partners europei, la cui relativa debolezza appare una condizione per assicurare all'Italia tassi d'interesse bassissimi.

In altri termini, il quadro del DEF, che prospetta un'economia internazionale in ripresa (e un prezzo del petrolio che non risale), sarebbe più coerente con una ipotesi di maggiore crescita anche in Europa e, di conseguenza, con un livello dei tassi d'interesse più elevato soprattutto nel periodo 2017-2018.

Il percorso programmatico 2014 - 2018

6.

Dopo due anni di profonda recessione, la politica del bilancio pubblico torna a essere gestita nel quadro di un progressivo rafforzamento della crescita. Tuttavia, come già rilevato dalla Corte in occasione dell'audizione sulla legge di stabilità, il passaggio a più favorevoli condizioni del ciclo economico non comporta un allentamento del vincolo di bilancio: il rispetto degli obiettivi europei e del dettato costituzionale richiede, al contrario, un ancora più stringente controllo sui saldi di finanza pubblica. I miglioramenti che, automaticamente, vengono trasmessi ai saldi da una crescita più robusta, da un recupero dei redditi, dal venir meno di esigenze emergenziali dal lato

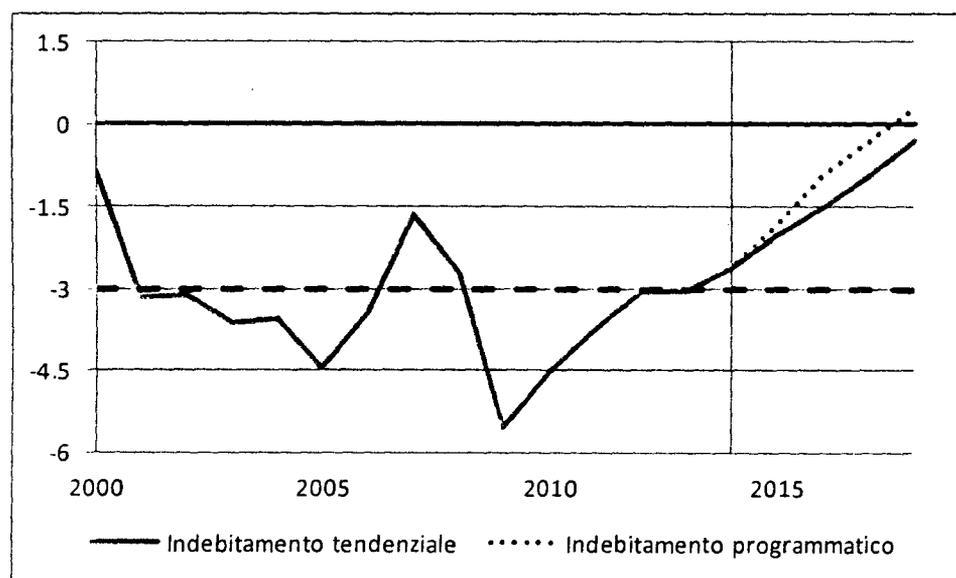
della spesa, non appaiono, infatti, sufficienti ad assicurare il profilo richiesto dal patto europeo. Il ritorno della crescita allevia, ma non elimina lo sforzo fiscale.

Nel dettaglio, i termini del nuovo Patto di stabilità e crescita, recepiti in Costituzione attraverso la legge 243/2012, non si limitano a ribadire la necessità di mantenere l'indebitamento nominale all'interno della soglia del 3 per cento; viene anche richiesto di diminuire il valore del *deficit* strutturale (Obiettivo di Medio Termine), ossia di quella componente del saldo non influenzata dal ciclo economico, per un ammontare di 0,5 punti annui e fino al suo completo annullamento.

Le cifre indicate nel DEF danno puntuale rappresentazione dell'accresciuta stringenza del vincolo di finanza pubblica. Nella quantificazione tendenziale, l'indebitamento nominale, in quota di prodotto, è previsto in continua riduzione, con un livello che quasi si azzererebbe a fine periodo (dal 3 per cento del 2013, al 2,6 per cento di quest'anno, fino allo 0,3 per cento del 2018).

Grafico 1

Indebitamento tendenziale e indebitamento programmatico nella prospettiva storica



Fonte: Istat; DEF 2014

Già in assenza di interventi, sarebbe quindi possibile riassorbire definitivamente il deterioramento del saldo di bilancio registrato durante la crisi, andando anche oltre i

risultati di minimo storico raggiunti nel 2000 (grafico 1). Si tratta, tuttavia, di risultati non ancora conformi al nuovo quadro delle regole europee, in quanto non sufficienti ad annullare la componente strutturale dell'indebitamento; per questo il Governo delinea un percorso programmatico che incorpora una correzione ulteriore, il cui ammontare è quantificato in tre decimi di punto nel 2015 e in sei decimi di punto nel restante periodo di programmazione, al termine del quale il saldo di bilancio registrerebbe un avanzo: una condizione coerente con i nuovi vincoli, ma mai verificatasi negli ultimi cinquant'anni.

7.

Alla riduzione tendenziale del saldo nominale e al rigore del percorso programmatico indicato a partire dal 2015, il Governo contrappone un'esplicita richiesta di deroga dal percorso di rientro del deficit strutturale: deroga limitata al 2014 e quindi di carattere meramente temporaneo. Secondo le valutazioni presentate nel DEF, nel 2013 il disavanzo strutturale del nostro paese sarebbe, infatti, risultato pari allo 0,8 per cento del PIL; il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine richiederebbe, dunque, un riduzione di questo saldo allo 0,3 per cento alla fine dell'anno in corso e il suo azzeramento a partire dal 2015.

All'interno di questo percorso di severa disciplina fiscale, i regolamenti europei e la legge costituzionale ammettono momentanei allentamenti, in presenza di "eventi eccezionali che determinino un effetto rilevante sulla situazione delle finanze pubbliche". Nel DEF, il Governo ritiene che tali eventi eccezionali si siano concretizzati con la profonda recessione del 2012-2013, nel corso della quale il vuoto di prodotto ha raggiunto dimensioni ben superiori a quelle compatibili con normali oscillazioni del ciclo economico. Una situazione avversa che si protrarrebbe anche nel 2014. Solo nel 2015 la nostra economia rientrerebbe nel limite rappresentativo di "normali" condizioni recessive. La richiesta di derogare dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine fino al prossimo anno non sembra, dunque, inconciliabile con le indicazioni europee.

Tuttavia, non può non ricordarsi come, quasi sempre in passato, l'allargamento dei disavanzi pubblici rispetto agli obiettivi si sia rivelato più persistente di quanto originariamente ipotizzato. Ed è necessario altresì sottolineare che è proprio nelle fasi di

espansione ciclica che occorre procedere ad un più profondo aggiustamento strutturale di finanza pubblica, anche al fine di recuperare margini per politiche discrezionali espansive capaci di contrastare le inevitabili fasi negative del ciclo (si veda il riquadro “*Il DEF e il nuovo articolo 81 della Costituzione*”)

La scelta di posticipare al prossimo anno misure di natura correttiva può, comunque, essere apprezzata per un ulteriore motivo, rispetto al quale la Corte ha in più occasioni richiamato l’attenzione del Parlamento. Gli obiettivi di stabilizzazione della finanza pubblica devono essere perseguiti senza compromettere le prospettive di sviluppo del paese. Il corto-circuito fra rigore e crescita ha senza dubbio contribuito ad approfondire oltre misura, nella nostra economia, le dimensioni del “vuoto di prodotto” (*output gap*), un parametro decisivo, fra l’altro, proprio al fine di ripristinare un permanente equilibrio strutturale dei saldi di bilancio. Con il DEF 2014, il Governo appare intenzionato a rafforzare ed accelerare l’impegno per il rilancio dell’economia italiana, a cui sono dedicate misure aggiuntive rispetto a quelle già adottate dai precedenti esecutivi. Significativa è, a tal riguardo, la decisione di assimilare gli annunciati interventi di riduzione del carico fiscale e di implementazione della revisione della spesa a riforme di natura strutturale. Assumere l’impegno ad una permanente riduzione delle imposte e della spesa comporta un’azione di ridefinizione del perimetro di operatività del settore pubblico, con scelte impegnative in termini di reimmissione di attività sul mercato. Un esito che la Corte da molto tempo considera un inevitabile portato della crisi che ha colpito la nostra economia.

Se utilizzata per mettere a punto adeguate strategie di rilancio della crescita e di riorganizzazione dell’intervento pubblico, la deroga richiesta per il 2014 potrà rivelarsi, non già come un allentamento della disciplina di bilancio, quanto come uno strumento teso a consolidare, già partire dal 2015, il riequilibrio strutturale dei saldi di finanza pubblica. Su questo scambio si gioca la strategia di politica economica proposta al Parlamento dall’esecutivo, nella consapevolezza che le condizioni di contesto appaiono oggi le più favorevoli dall’avvio della crisi: per il recupero congiunturale che ha già preso avvio nella seconda parte dell’anno passato; per il basso livello dei tassi di interesse; per la fiducia che gli investitori stranieri tornano a manifestare nei confronti del nostro paese; per le indicazioni di un prolungamento della fase espansiva della politica monetaria. Vi sono, cioè, quei fattori esterni che, se colti e condivisi, potrebbero

finalmente favorire una riaccelerazione dei saggi di crescita della nostra economia e, al tempo stesso, ripristinare la compatibilità fra obiettivi di sviluppo e di stabilizzazione del bilancio pubblico.

Il confronto con le previsioni di Consenso

8.

A rafforzare tale giudizio – che riflette la convinzione di essere di fronte ad una “strada obbligata” – possono essere riportati, molto sinteticamente, i risultati di un confronto tra le stime del DEF e le elaborazioni condotte dalla Corte sulle prospettive della finanza pubblica, nel più generale quadro macroeconomico internazionale ed interno.

Si tratta di un contributo analitico per il quale la Corte può contare sullo stabile supporto, nelle forme di “Consenso”, dei principali istituti indipendenti di ricerca e di previsione (Cer, Prometeia e Ref).

Nel predisporre, d’intesa con la Corte, un autonomo scenario di proiezioni economico-finanziarie sull’arco temporale assunto dal DEF 2014, il Consenso perviene a risultati che, pur non indicando, a differenza del passato, scostamenti rilevanti dal quadro di riferimento del DEF, delineano la presenza di rischi al ribasso.

L’inizio del 2014 si caratterizza per un andamento favorevole degli indicatori del clima di fiducia di famiglie e imprese e per modesti cenni di recupero della produzione; ma la ripresa continua ad avere ritmi inferiori alle attese. Le incertezze del quadro internazionale che più incidono sull’economia italiana (le oscillazioni dei tassi di cambio e una crescente pressione competitiva proveniente da molti paesi emergenti) attenuano gli effetti dell’intonazione positiva della congiuntura europea e della caduta dei tassi di interesse. A ciò si accompagna il permanere di difficoltà nel ritorno a condizioni favorevoli nell’accesso al credito. Per l’operare di questi fattori, il quadro di Consenso propone pertanto scostamenti limitati (ma crescenti nel tempo) rispetto a quello adottato nel DEF (tavola 1). Nel 2014 una minore capacità di penetrazione sui mercati esteri si ripercuote sulla previsione delle esportazioni, ma anche degli investimenti, che restano quasi un punto e mezzo al di sotto delle indicazioni governative. La più rapida ripresa del processo di accumulazione che si riscontra nello scenario del DEF è anche spiegabile con una diversa valutazione degli effetti macroeconomici dei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche sui quali il Consenso

adotta stime più prudenti. Nel medio termine le differenze fra le previsioni indipendenti e quelle governative raggiungono il valore cumulato di un punto e mezzo per il PIL e di quasi 5 punti per gli investimenti. Il passo della ripresa continuerebbe, pertanto, a essere largamente insufficiente per riportare la nostra economia sui livelli pre-crisi.

9.

Differenze significative emergono con riguardo al quadro di finanza pubblica (tavola 2): l'indebitamento netto nominale sperimenta quest'anno un miglioramento, passando dal 3 per cento del PIL al 2,8 per cento ma rimane due decimi al di sopra del dato governativo. Negli anni seguenti le differenze non si riducono. Tra i punti più critici, la Corte segnala le proiezioni delle entrate tributarie, sulla base di valutazioni che già muovono dall'inatteso cedimento del 2013, ma che poi trovano supporto, ad avviso della Corte, nei riflessi sui prossimi anni di linee di intervento che, sotto questo aspetto, l'Istituto ha avuto modo di giudicare negativamente e di misurare in recenti documenti ed audizioni.

Il 2013 si è chiuso con una pressione fiscale (43,8 per cento) ridottasi di due decimi di punto rispetto al 2012, a fronte della crescita (cinque decimi di punto, fino al 44,3 per cento) che era contenuta nel preconsuntivo della Nota tecnico illustrativa al disegno di legge di stabilità 2014 (NTI 2014).

Si tratta di un risultato che riflette la misura del cedimento delle entrate tributarie (tavola 3), la cui flessione (-1 per cento) si è rivelata più che doppia rispetto a quella del PIL nominale (-0,4 per cento), e che appare interamente riconducibile alla forte caduta delle imposte indirette (-8,5 miliardi a consuntivo, che diventano -9,4 se rapportati al preconsuntivo della NTI 2014).

Questi esiti risentono, in larga parte, del protrarsi della recessione che ha investito tutte le variabili che influenzano l'andamento del prelievo: dal PIL all'occupazione, dal reddito disponibile delle famiglie ai consumi, dagli investimenti alle importazioni.

Ma un'influenza non secondaria è da attribuire anche ai provvedimenti che si sono succeduti, a ritmo incalzante, nel corso dell'intero 2013.

Secondo le valutazioni ufficiali, i quattordici decreti-legge che nello scorso anno hanno influito sulla dinamica del prelievo avrebbero generato un effetto netto pressoché nullo

(appena 126 milioni di minori entrate), a fronte di una movimentazione di risorse pari, fra maggiori e minori entrate, a 11,8 miliardi (tavola 4).

Si tratta di previsioni, operate in sede di Relazione tecnica ai diversi provvedimenti, che, sul fronte del maggior gettito, potrebbero rivelarsi sovrastimate; ciò anche in relazione all'intrinseca natura delle misure adottate ed alla realtà congiunturale in cui sono state destinate ad operare. Ed è anche possibile che lo stesso sia avvenuto di fronte alla maturazione di novità normative (tipico il caso dell'aumento dell'aliquota ordinaria IVA), frutto di decisioni assunte negli anni passati.

Si consideri, in proposito, il diverso grado di realizzabilità intrinseco agli aumenti di prelievo che hanno impattato sul 2013.

Da un lato, le imposte dirette, in cui confluiscono provvedimenti contraddistinti (quanto a idoneità a produrre maggior gettito) da forti automatismi, e solo marginalmente influenzabili dal comportamento dei contribuenti. E' quanto è avvenuto – guardando ai decreti-legge del 2013 - nel caso dei ripetuti aumenti degli acconti d'imposta (Irpef, Ires, Irap, imposta sostitutiva sugli interessi), dell'introduzione di un nuovo acconto (imposta sostitutiva sul risparmio amministrato) e dell'addizionale Ires a carico degli enti creditizi e assicurativi; tutte misure che, anche in ragione dei tempi di adozione (seconda metà 2013), hanno potuto contare su imponibili in larga parte già precostituiti e su gettiti conseguenziali.

Dall'altro, le imposte indirette, destinarie di interventi la cui resa in termini di maggior gettito è esposta alle reazioni dei contribuenti e soggetta alle regole che governano l'acquisizione dell'imposta da parte dell'Erario. E' quanto avvenuto nel caso degli aumenti delle imposte di fabbricazione sugli alcoli e sugli oli minerali, come pure in occasione dell'applicazione dal 1° ottobre 2013 del già definito aumento dell'aliquota IVA; ed è quanto probabilmente avvenuto anche nel caso del maggior gettito IVA atteso a seguito del pagamento dei debiti arretrati delle Amministrazioni pubbliche. Nei primi due casi, gli effetti sul gettito scontano la negativa influenza degli inasprimenti di prelievo sulle decisioni di spesa dei consumatori. Per quanto invece attiene all'IVA a debito generatasi a carico dei creditori saldati dalle Amministrazioni pubbliche, il risultato acquisito rivela che l'imposta assolta dalle Amministrazioni pubbliche si è tradotta solo parzialmente in un aumento dell'IVA versata all'Erario (si veda il riquadro

“IVA e pagamento dei debiti arretrati delle Amministrazioni pubbliche: i rischi di una copertura endogena”.

Inquadrato in tale contesto, il positivo andamento registrato nel 2013 dalle imposte dirette riflette la forza trainante dei provvedimenti adottati in corso d'anno: misure di anticipazione di gettito futuro capaci, nella loro “straordinarietà”, di controbilanciare *défaillances* segnate da “ordinarie” fonti di gettito (ritenute sui redditi da lavoro dipendente privato e sui redditi da lavoro autonomo, autotassazione) e provocate dalla sfavorevole fase del ciclo economico.

Per contro, il crollo registrato dall'imposizione indiretta riflette i fattori di crisi del sistema economico e, congiuntamente, la reattività del mercato per contenere gli effetti di inasprimento del prelievo.

10.

Le incertezze che circondano gli aumenti di gettito prodotti nel 2013 dai provvedimenti d'urgenza adottati nel corso dell'anno si estendono anche al biennio successivo con un profilo del prelievo meno favorevole di quello assunto dal DEF (grafico 3).

Operano in tal senso tre ordini di fattori.

Il primo fattore è rappresentato dalla forte dipendenza delle previsioni di entrata formulate nel DEF da un quadro macroeconomico decisamente favorevole. Rispetto alle stime della previsione di Consenso, il profilo della crescita disegnato dal DEF risulta costantemente più sostenuto in misura compresa fra i 2 decimi di punto del biennio 2014-15 e i 5 decimi del triennio 2016-18. Nella stessa direzione si muove il differenziale riscontrabile a proposito dei consumi delle famiglie, anche se tocca i livelli più elevati (fino a 1,1 punti) nell'ultimo triennio di programmazione.

Il secondo fattore è stato già sottolineato dalla Corte nel documento “Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità”, presentato al Parlamento nel mese di febbraio scorso: il ricorso a forme di prelievo intese ad anticipare gettito futuro (circa 3 miliardi di maggiori entrate stimati per il 2013 a fronte di ripetuti aumenti della misura degli acconti d'imposta) determina una flessione dell'ordine di 2 miliardi nel 2014 e di 1 miliardo nel 2015. Ma producono effetti analoghi anche numerose misure (la più importante costituita dalla svalutazione dei crediti di enti creditizi e assicurativi) introdotte dalla legge di stabilità 2014: si tratta di oltre 3,6 miliardi, ossia i due terzi

delle maggiori entrate attese dalla legge per l'anno in corso; un importo che si ripercuoterà negativamente sul profilo del gettito futuro (in particolare su quello del biennio 2015-16).

Vi è, infine, un terzo fattore che stende un velo di incertezza sulla dinamica delle entrate previste dal DEF 2014 e anche in questo caso si tratta di un rapporto di "dipendenza": quello che lega la crescita delle entrate attesa a partire dal 2015 all'attuazione della misura di revisione delle agevolazioni fiscali contenuta nella legge di stabilità 2014. Si tratta di una partita che vale 3 miliardi nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e 10 dal 2017, e che rappresenta fra il 26 per cento e il 62 per cento delle maggiori entrate tributarie previste dal DEF fra il 2015 e il 2018.

Quest'ultima incertezza, peraltro, risulta alimentata dalle difficoltà a porre mano alla revisione delle agevolazioni sperimentate in passato: quelle più lontane (a partire dall'alternativa fra tagli selettivi e tagli lineari, solo prefigurata nel 2008); quella più recente (in cui la revisione percentuale delle detrazioni d'imposta prevista dalla legge di stabilità 2014 è stata eliminata e sostituita con una parte dei proventi della *spending review*).

11.

Per le spese, nel 2013 la decelerazione è stata anche maggiore delle attese, ma si tratta di un risultato legato alla contrazione imprevista della spesa in conto capitale e ad una spesa per interessi più contenuta della previsione. Nell'ambito della spesa corrente prosegue invece la flessione dei redditi da lavoro, in calo di poco meno del 5 per cento nell'ultimo triennio (si veda al riguardo il riquadro "*Le retribuzioni e la riorganizzazione del pubblico impiego*").

L'andamento della spesa in conto capitale consolida una tendenza già in atto da diversi anni e sembra segnalare l'inefficacia delle misure contenute nel decreto di sblocco dei pagamenti arretrati delle Amministrazioni pubbliche, che hanno attribuito alle amministrazioni locali spazi finanziari.

L'insuccesso riguarda soprattutto le amministrazioni locali, per le quali nella Nota di aggiornamento del DEF si prefigurava, a seguito di tali maggiori margini (esclusi dal Patto di stabilità interno), un aumento della spesa di oltre 4 miliardi rispetto al 2012

(+14,8 per cento). Il consuntivo 2013, invece, indica un livello di pagamenti pari a 27,7 miliardi in riduzione del 4,7 per cento.

Di contro va sottolineato il minor contenimento ottenuto in termini di spesa corrente (al netto della spesa sanitaria) che presenta a consuntivo una riduzione di solo l'1,2 per cento, a fronte di una flessione prevista del 4,9 per cento.

Anche nelle previsioni del Governo la tenuta del quadro di finanza pubblica si basa sulla conferma di un profilo decrescente della spesa in conto capitale, sia a legislazione vigente che a politiche invariate, che non appare coerente con le esigenze che derivano dai diversi interventi di riforma strutturale.

Va sottolineato che, per il totale delle spese delle Amministrazioni pubbliche, le previsioni di Consenso sono inferiori a quelle ufficiali, in valore assoluto, per il biennio 2014 - 2015, mentre le superano nel triennio finale dell'esercizio di previsione. In particolare, ad eccezione del 2014, la previsione di Consenso della spesa primaria è superiore a quella ufficiale, con differenze che crescono anno dopo anno fino a raggiungere i 9 miliardi di euro nel 2018. La spesa per interessi, a sua volta, è nelle previsioni di Consenso inferiore a quella del Governo nel triennio 2014-2016, mentre diventa significativamente più elevata nel biennio finale.

Osservazioni conclusive

12.

In conclusione, siamo di fronte ad una strategia che sposta l'attenzione, è bene ribadirlo, da misure correttive di breve periodo all'urgenza e alla ineludibilità di scelte coraggiose e riforme profonde, in grado di incidere sui fattori che ostacolano la crescita. Una gestione di politica economica, in altri termini, che mira ad un significativo miglioramento del prodotto potenziale, ossia a quella componente della crescita che non dipende dal ciclo economico. Nella consapevolezza che solo così sarà possibile riconciliare gli obiettivi della crescita con quelli della stabilità della finanza pubblica.

A tal fine, il percorso di riequilibrio dei conti pubblici non dovrebbe essere valutato facendo esclusivo riferimento a regole basate su parametri altamente discrezionali, ma dalle implicazioni molto impegnative, che imporrebbero manovre restrittive anche in condizioni, come quella attuale dell'Italia, favorevoli al consolidamento del saldo nominale di bilancio (si veda il riquadro "*L'obiettivo di indebitamento strutturale*").

Ma è opportuno anche tenere a mente che è proprio nelle fasi di espansione ciclica che occorrerebbe procedere all'aggiustamento strutturale di finanza pubblica, anche al fine di recuperare margini per politiche discrezionali espansive capaci di contrastare le inevitabili fasi avverse del ciclo. Proprio di recente si è sperimentato quali effetti negativi, sul livello del reddito e dell'occupazione, possano conseguire ad un aggiustamento della finanza pubblica in una fase recessiva.

Va, allora, assegnata la priorità ad interventi che devono affrontare una crisi dalle dimensioni senza precedenti per il nostro paese e contrastare il declino del nostro sistema produttivo, che rappresenta oggi l'emergenza nazionale sulla quale va concentrata e misurata la capacità di intervento. Una strada impervia e ancora lunga da percorrere. Se è vero che nel 2018 rispetto ad oggi la disoccupazione potrà ridursi di 2,4 punti, il prodotto e i consumi pro-capite potranno crescere, rispettivamente di 6 e 4 punti e gli investimenti in macchinari di 19 punti percentuali, è anche vero che nel confronto con i valori pre-crisi la disoccupazione rimarrebbe superiore di oltre 4 punti, il prodotto e i consumi procapite inferiori rispettivamente del 5 e del 6 per cento, gli investimenti in macchinari dell'11 e quelli in costruzioni del 24 per cento.

E' necessario, quindi, mantenere un solido filo conduttore nella strategia complessiva di politica economica e di finanza pubblica, rafforzando l'efficacia delle riforme e degli interventi avviati e concentrando su di essi le risorse disponibili.

Il PNR sembra muovere in questa direzione, anche quando prefigura, a fronte degli squilibri macroeconomici, specifici interventi da completare ed attivare. In presenza di limitati spazi finanziari, il contributo per la crescita è ricercato in una attenta selezione delle misure in grado di incidere sulle potenzialità di sviluppo (formazione, scuola, ecc), riattivando per questa via il potenziale produttivo e il lavoro. Tutto ciò prevedendo di portare a compimento quanto già avviato, superando ritardi di attuazione non più accettabili, concentrando i nuovi interventi su aree selezionate e procedendo con un rapido ridisegno di strutture e forme organizzative.

Come la Corte ha più volte sottolineato, pur nella consapevolezza che sussistano ancora margini per una razionalizzazione della spesa e per il riassorbimento di inefficienze e distorsioni gestionali, il rafforzamento degli interventi per l'efficientamento delle strutture amministrative va inteso anche nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici e delle modalità di

accesso, in un contesto sociale e demografico profondamente mutato. Ma la revisione della spesa e il ridisegno delle strutture organizzative non devono essere solo ispirati da esigenze di copertura finanziaria; essi devono basarsi su una chiara strategia di governo della spesa, in cui il ridisegno sia frutto di una nitida visione circa il profilo che si intende assegnare al sistema pubblico dei prossimi decenni.

Dare attuazione concreta ad interventi in grado di riattivare la crescita con rapidità ed efficacia rappresenta una necessità immediata per offrire risposte al Paese. Ed è una sfida che rischia di essere senza prove di appello. Ciò a maggior ragione se, come rilevato in precedenza e come scaturisce dal quadro di finanza pubblica di Consenso, i risultati, a fronte di una crescita più lenta e di un trascinarsi dal 2013 delle distorsioni evidenziate sul fronte delle entrate, si dovessero presentare meno positivi di quanto previsto dal Governo.

Riquadri

Riquadro 1 - Il DEF e il nuovo articolo 81 della Costituzione

1. L'Italia ha adeguato il proprio ordinamento alle prescrizioni contenute nel trattato detto *Fiscal Compact* attraverso l'approvazione della legge costituzionale 1/2012, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale", le cui disposizioni, come recita l'art. 6 "si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014".

Il 24 dicembre 2012 le Camere hanno approvato, con la speciale maggioranza prevista, la legge n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio di pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione". Tale legge, al comma 2 dell'art. 3, recita: "L'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine", obiettivo a sua volta definito dall'art. 2 co.1, lettera e) come "il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione Europea". Per l'Italia, tale obiettivo è fissato in un saldo strutturale, cioè corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee, pari a zero.

L'equilibrio si considera conseguito (art.3, co. 5) se il saldo strutturale è pari a zero (al netto degli scostamenti consentiti), ovvero se assicura il rispetto del percorso di avvicinamento allo zero nei casi previsti dall'art. 6 (scostamento per "eventi eccezionali") e 8 (scostamento registrato in sede di consuntivo).

Il quadro programmatico di finanza pubblica presentato ora dal Governo prevede per l'anno in corso un valore del saldo netto strutturale pari a -0,6 per cento del PIL, che è diverso da zero, eccede i limiti di tolleranza fissati, e non rispetta il percorso di avvicinamento allo zero prefissato (riduzione di almeno 0,5 all'anno), poiché il miglioramento rispetto al 2013 è pari a 0,2.

Il Governo fa quindi ricorso alla procedura, disciplinata dall'art. 6 della legge 243/2012. Secondo tale procedura, nel caso che qui interessa in "periodi di grave recessione economica", il Governo, ove "ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi di cui al comma 2. Il piano di rientro è attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento per gli eventi di cui al comma 2, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti."

Secondo il quadro programmatico presentato dal Governo, il rientro sarebbe completato entro l'orizzonte di programmazione del DEF, poiché già nel 2015 si raggiungerebbe il "sostanziale" pareggio di bilancio (indebitamento strutturale pari a -0,1 per cento del PIL), e nel 2016 si raggiungerebbe precisamente un valore del saldo pari a zero.

Ciò sarebbe reso possibile grazie a manovre aggiuntive di finanza pubblica, che il DEF quantifica in 0,2 punti di PIL nel 2015 e in 0,6 punti di PIL nel 2016, e che il Governo prevede che provengano esclusivamente dal lato della spesa.

Il Governo fa altresì ricorso alla procedura prevista dal citato art. 6 della legge 243/2012, affinché sia consentito l'aumento del fabbisogno finanziario, con i conseguenti effetti sul livello del debito, necessario per procedere nel corso del 2014 al pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche per un ammontare aggiuntivo di 13 miliardi.

In verità appare piuttosto insolito che la prima applicazione di una regola coincida con il ricorso alle deviazioni che tale regola consente con riferimento ad "eventi eccezionali".

Inoltre, le rinnovate regole di bilancio nazionali e le regole europee alle quali esse più o meno esplicitamente rinviano, sembrano concepite per consentire manovre discrezionali espansive di finanza pubblica nelle fasi – gravi – di caduta del prodotto, piuttosto che nella fasi di ripresa quali quella che, seppure lentamente e stentatamente, l'Italia ha intrapreso nella parte terminale dello scorso anno. Più volte è stato osservato come le politiche discrezionali di finanza pubblica finiscano per essere pro-cicliche piuttosto che, come sarebbe auspicabile, anticicliche; ma queste considerazioni attengono all'essere, certamente non al dover essere. Nel caso all'esame ci troviamo invece di fronte a una manovra esplicitamente finalizzata al rafforzamento del ciclo espansivo in corso.

Tuttavia, occorre considerare che la *double-dip recession* nella quale l'Italia è precipitata a partire dal 2008 presenta senza dubbio carattere di evento eccezionale, confrontata con tutti i precedenti casi di recessione registrati nella storia unitaria in tempo di pace. E, come ripetutamente ricordato nel DEF, lo scostamento fra il prodotto interno lordo effettivo e il suo valore potenziale rimane molto ampio.

2. Certamente, l'eventuale maggiore flessibilità nell'azione di Governo renderebbe indispensabile monitorare con grande severità l'effettivo conseguimento degli obiettivi di rientro oggi disegnati: troppo spesso in passato l'allargamento dei disavanzi pubblici rispetto agli obiettivi si è rivelato più persistente di quanto originariamente ipotizzato.

Ed occorrerà tenere ben a mente che è proprio nelle fasi di espansione ciclica che occorrerebbe procedere all'aggiustamento strutturale di finanza pubblica, anche al fine di recuperare margini per politiche discrezionali espansive capaci di contrastare le inevitabili fasi negative del ciclo. Proprio di recente si è sperimentato quali effetti negativi, sul livello del reddito e dell'occupazione, possano conseguire alla necessità di aggiustare la finanza pubblica in una fase recessiva.

Già negli anni di espansione dell'economia mondiale che hanno preceduto la grande crisi avviata nell'agosto del 2007 l'Italia ha perso una grande occasione per rimettere strutturalmente a posto i propri conti pubblici. Non andrà assolutamente persa la nuova occasione offerta dal ciclo espansivo in corso.

Riquadro 2 - Le retribuzioni e la riorganizzazione del pubblico impiego

1. Nel 2013 la spesa per redditi da lavoro dipendente si è attestata su un valore pari a circa 164 miliardi (il 10,5 del prodotto interno lordo) con una riduzione dello 0,7 per cento rispetto all'anno precedente, confermando nella sostanza le previsioni contenute nella Nota di aggiornamento del DEF del settembre scorso.

A partire dal 2011, la diminuzione cumulata della spesa è risultata pari al 4,7 per cento (circa 7,8 miliardi in valori assoluti).

Tale risultato deriva dalla efficacia, superiore alle attese - come più volte sottolineato dalla Corte - delle misure di contenimento della spesa introdotte con il decreto legge n. 78 del 2010, rese progressivamente più complete e severe dalla legislazione successiva e più volte prorogate nella loro efficacia temporale (da ultimo dalla legge di stabilità per il 2014).

Si tratta di una strategia incentrata sul blocco della contrattazione collettiva per i pubblici dipendenti (ormai ferma al biennio 2008-2009), sulla fissazione di rigorosi limiti al *turn over* del personale, sul divieto di crescita dei trattamenti economici individuali, con particolare riferimento alle componenti accessorie della retribuzione, attraverso la previsione di un tetto al dimensionamento dei fondi unici che alimentano la contrattazione di secondo livello.

2. L'analisi per livelli di governo evidenzia come la diminuzione della spesa vada per intero riferita al comparto degli enti locali, a fronte di una sostanziale stabilità (+0,2 per cento) per il settore statale e il lieve aumento per gli Enti previdenziali (+1 per cento).

L'andamento della spesa di personale dello Stato, in apparente contraddizione con una situazione caratterizzata dal blocco delle retribuzioni individuali e dalla diminuzione del numero dei dipendenti, sarà analizzata più approfonditamente dalla Corte in sede di esame del rendiconto generale dello Stato ma sulla dinamica del 2013 ha peraltro, indubbiamente, inciso la vicenda relativa alla corresponsione al personale della scuola dello scatto di anzianità maturato nel 2013.

L'estensione temporale del blocco degli scatti di anzianità anche alla predetta annualità (estensione già prevista dal decreto-legge n. 98 del 2011 e scontata nella costruzione dei saldi tendenziali), è stata, infatti, disposta con un regolamento governativo entrato in vigore solo in prossimità della chiusura dell'esercizio e allorché il predetto beneficio era già stato corrisposto a gran parte degli interessati.

Nella materia è successivamente intervenuta la legge n. 148 del 2014, in base alla quale si è ritenuto di non adottare provvedimenti di recupero nei confronti dei dipendenti. Ad una specifica sessione negoziale viene demandato il compito di reperire le risorse necessarie (utilizzando ancora una volta i fondi per l'offerta formativa). Quanto sopra fermo restando l'accantonamento di una somma pari 120 milioni che verrà versata alla entrata del bilancio dello Stato per coprire l'accertata eccedenza di spesa, in caso di mancata sottoscrizione del predetto accordo entro il mese di giugno dell'anno in corso.

Con la stessa legge, peraltro, si è stabilito che il normale regime degli scatti di anzianità riprenderà a decorrere dal prossimo esercizio 2014.

3. Il quadro previsionale a legislazione vigente del DEF 2014 tiene conto delle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2014, già oggetto di valutazione da parte della Corte, nell'ambito dell'audizione sul relativo disegno di legge.

Si tratta in primo luogo della proroga di un anno, cioè fino a tutto il 2014, delle misure recate dal decreto-legge n.78 del 2010; proroga in parte disposta dalla stessa legge di stabilità (articolo 1 commi 452 e seguenti) e in parte contenuta in un coevo regolamento governativo emanato ai sensi di quanto previsto del decreto-legge n. 98 del 2011.

Viene, inoltre, prevista la cristallizzazione della indennità di vacanza contrattuale al valore in godimento al termine del 2013 (con eventuale corresponsione di una nuova indennità solo relativamente al triennio 2018 - 2020).

I vincoli al *turn over* di personale ed i limiti alle facoltà assunzionali vengono estesi e riparametrati fino al 2018 (ben oltre quanto disposto dalla già intervenuta proroga dell'originaria vigenza delle disposizioni in materia contenute nel citato decreto legge n. 78 del 2010). Solo a partire da tale esercizio sarà, dunque, possibile per le amministrazioni interessate assumere dipendenti in misura pari (in termini di maggior spesa complessiva da sostenere) al valore economico delle cessazioni intervenute nel precedente anno.

In coerenza con il descritto quadro normativo, le previsioni tendenziali a legislazione vigente del DEF 2014 stimano per l'anno in corso, ancora interessato dalla applicazione di tutte le citate misure di contenimento, un'ulteriore riduzione della spesa per redditi dello 0,7 per cento.

Il trend dovrebbe risultare stabile nel successivo biennio in quanto gli ipotizzati fattori di crescita (derivanti dalla possibilità di una ripresa delle progressioni di carriera e di alcuni automatismi stipendiali dovrebbero essere ampiamente compensati dal perdurare, sia pur con percentuali progressivamente inferiori, dei vincoli assunzionali).

La previsione per il 2015, inoltre, non considera più la corresponsione della indennità di vacanza contrattuale bloccata, come detto, ai valori in godimento al 2013.

Una lieve ripresa (+0,3 per cento) è prevista solo a partire dal 2018, in relazione al ripristino di un fisiologico *turn over* ed alla previsione della corresponsione della indennità di vacanza per il nuovo triennio di contrattazione.

Nell'arco temporale di riferimento del DEF, il rapporto tra redditi da lavoro e PIL è previsto scendere, per la prima volta, al di sotto del 10 per cento nel 2016 con una ulteriore diminuzione negli esercizi successivi. Si tratta di valori che collocano l'Italia ben al di sotto della media europea (10,7 per cento nel 2012)

4. Il quadro a politiche invariate tiene conto degli effetti derivanti dal riavvio della contrattazione collettiva per il triennio 2015-2017 e per quello successivo.

La stima effettuata dal Governo, basata sulla media degli incrementi retributivi rilevati negli ultimi anni interessati dal rinnovo dei contratti, ipotizza a regime per il triennio 2015-2017 una maggior spesa rispetto al quadro tendenziale di 6,5 miliardi (con incrementi pari all'1,2, all'1,4 ed all'1,5 per cento per i tre esercizi)

Tale stima appare in linea con la ricostruzione effettuata dalla Corte sul presumibile costo della tornata contrattuale in questione, ottenuto applicando le regole vigenti nell'accordo di maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego (applicazione alle sole componenti stipendiali di un tasso di incremento parametrato all'andamento dell'inflazione, stimato secondo l'applicazione dell'indice IPCA depurato del prezzo dei prodotti energetici importati).

5. Conclusivamente, come più volte segnalato dalla Corte nelle ultime Relazioni sul costo del lavoro pubblico, le previsioni contenute nel DEF 2014 confermano, per il medio periodo, un quadro di sostanziale stabilità e di tenuta della spesa per redditi da lavoro dipendente, derivante peraltro dalla adozione di misure severe ed eccezionali, non replicabili all'infinito e non aventi natura di riforma strutturale.

In particolare, il protratto blocco della contrattazione, perdurante da ormai cinque anni, ha di fatto impedito la piena esplicazione degli effetti positivi in termini di flessibilità organizzativa e di riforma degli assetti retributivi, attesi dalla privatizzazione del pubblico impiego e prefigurati nel decreto legislativo n. 150 del 2009.

L'auspicata riforma strutturale del salario accessorio, da correlare ad un percorso di valutazione di recuperi di efficienza e di valorizzazione del merito individuale, necessita, infatti, della ripresa di una fisiologica attività negoziale, non essendo sufficiente a tal fine

la possibilità, prevista dalla legge di stabilità, di una contrattazione limitata agli aspetti ordinamentali.

L'esigenza sempre più improcrastinabile resta, dunque, quella di individuare un percorso negoziale che garantisca, da un lato, un incremento delle retribuzioni compatibile con l'andamento della grandezze macroeconomiche di riferimento e con il rispetto dei vincoli generali di contenimento della spesa corrente e che, dall'altro, prefiguri uno scenario in cui la leva retributiva possa divenire fattore di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa e di stimolo ad un maggior impegno individuale.

Ulteriori tagli alla consistenza del personale rischiano di accentuare il progressivo invecchiamento dei dipendenti pubblici, situazione che, come rilevato in una recente indagine dell'Aran, già vede l'Italia collocata nella fascia più alta in un confronto con i principali Paesi dell'area della moneta unica.

6. Le osservazioni espresse con riguardo alla dinamica e alle politiche in materia di retribuzioni del pubblico impiego devono, tuttavia, tenere conto del compito più impegnativo da affrontare: quello di una revisione della attuale normativa in materia di dirigenza pubblica. Una revisione da correlare ad una effettiva ricognizione del reale fabbisogno di strutture di livello dirigenziale nelle diverse amministrazioni, sulla base di una valutazione del dimensionamento ottimale dei singoli uffici a livello centrale e territoriale, a sua volta da correlare al fabbisogno di attività amministrativa, alla complessità dei compiti da svolgere, al numero degli addetti e all'effettivo grado di responsabilità e di autonomia richiesto ai rispettivi titolari.

Riquadro 3 - IVA e pagamento dei debiti arretrati delle Amministrazioni pubbliche: i rischi di una copertura endogena

1. Fra le coperture delineate nel DL 102/2013, recante l'abolizione della prima rata IMU-2013, la componente più significativa era rappresentata dai 925 milioni di maggior gettito IVA derivante dal pagamento di un'ulteriore quota (7,2 miliardi aggiuntivi, rispetto al DL 35/2013) dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche.

Il monitoraggio effettuato a fine anno rivelava che il gettito IVA affluito effettivamente all'Erario era di 540 milioni, rendendo così necessario coprire i 385 milioni mancanti all'appello ricorrendo all'attivazione della prevista "clausola di salvataggio", imperniata sull'aumento degli acconti Ires e Irap.

Nelle motivazioni ufficiali – illustrate nella Relazione tecnica al DM 30 novembre 2013, applicativo della clausola di salvaguardia - il divario registrato è stato ricondotto essenzialmente al più contenuto ammontare dei pagamenti erogati (5,3 miliardi).

Nessun rilievo, invece, sembra essere stato riconosciuto ad altri fattori, suscettibili di intaccare la previsione di gettito a suo tempo formulata. In particolare:

- Il peso dell'IVA sui beni e servizi acquistati dalle Amministrazioni pubbliche. In proposito, l'aliquota media ponderata (sulla base della distribuzione dell'imponibile fra le diverse aliquote) applicata in sede di RT al DL 35/2013 (15 per cento) risulta superiore di circa 1 punto rispetto a quella ricavabile sulla base delle dichiarazioni IVA diffuse dal MEF;
- La misura in cui l'IVA assolta dalle Amministrazioni pubbliche, pagando le fatture relative ai debiti pregressi, si traduce in un maggior gettito per l'Erario. Al riguardo, nelle valutazioni ufficiali è implicito un automatismo secondo cui l'imposta pagata dalle Amministrazioni pubbliche sia "riversata" in egual misura al fisco. Si sottovaluta, in sostanza la possibilità (più che verosimile) che una parte dei pagamenti ricevuti dai creditori delle Amministrazioni pubbliche sia dagli stessi utilizzata per regolare a loro volta posizioni debitorie nei confronti dei propri fornitori. E si sottovalutano, soprattutto, gli effetti di compensazione impliciti nella procedura di liquidazione periodica dell'IVA che, operando "per massa", può ridurre (fino ad azzerarla del tutto) l'IVA a debito che il contribuente è tenuto a versare all'Erario;
- Il ruolo giocato da meccanismi di evasione ed elusione. Se è ragionevole escluderli nel rapporto diretto tra Amministrazioni pubbliche e creditore originario, è invece possibile che si manifestino tanto più risulteranno articolati i successivi passaggi in cui finirà per distribuirsi l'immissione di liquidità sul mercato a seguito dei pagamenti arretrati delle Amministrazioni pubbliche;

2. Diversamente da quanto è avvenuto in passato nel caso dell'Irpef - quando, ad esempio, una parte della copertura dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego veniva individuata nel maggior prelievo trattenuto alla fonte sugli aumenti retributivi – nel caso dell'IVA non è invece ipotizzabile che l'imposta correlata ad un pagamento da parte delle Amministrazioni pubbliche possa confluire automaticamente ed integralmente all'Erario, senza dover "fare i conti" con le regole del mercato e con i meccanismi impositivi.

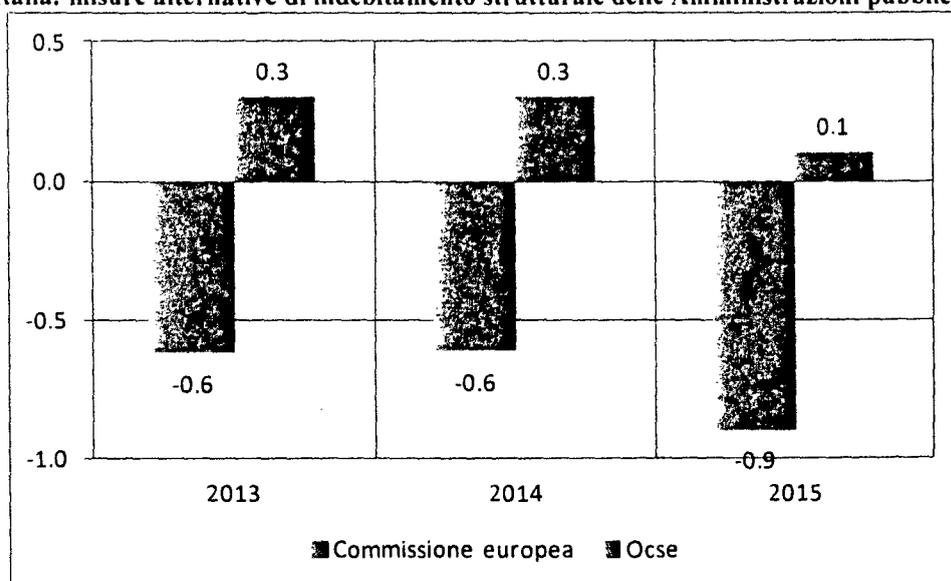
Un automatismo che, invece, si registra nel sistema IVA solo nei casi in cui trova applicazione il meccanismo del "reverse charge" (art. 17 del d.P.R. 633/1972): in determinati settori (subappalti, materiale informatico, ...), in alternativa al meccanismo generale che regola l'applicazione e la liquidazione dell'IVA, l'acquirente di beni e servizi corrisponde al venditore solo l'imponibile mentre versa l'IVA direttamente all'Erario.

Riquadro 4 – Significato, stringenza e incertezza degli obiettivi di indebitamento strutturale

1. La flessibilità nel percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Termine è l'elemento centrale della strategia di politica economica che il Governo propone al Parlamento. La scelta di conservare, per quest'anno, un livello di *deficit* strutturale superiore a quanto richiesto dal puntuale rispetto degli accordi europei consentirebbe, infatti, di riconciliare gli obiettivi della crescita con quelli della stabilità della finanza pubblica, rendendo questi ultimi più facilmente sostenibili. Nelle analisi proposte dal DEF, la richiesta di flessibilità trova inoltre sponda in un secondo argomento di carattere più tecnico, concernente le metodologie utilizzate dalla Commissione europea per il calcolo dei valori di indebitamento strutturale. Si tratta di un argomento di particolare importanza, in quanto da esso origina il rischio di uno scollamento tra le indicazioni fornite dagli organi tecnici posti a presidio della *governance* europea e la percezione che di queste indicazioni hanno i responsabili delle politiche di bilancio nazionali e, più in generale, le pubbliche opinioni.

La logica sottostante l'adozione di obiettivi di indebitamento strutturale non dovrebbe prestarsi a dubbi: l'intento è quello di isolare le variazioni del saldo di bilancio che sono indotte automaticamente dalle oscillazioni del ciclo economico e che, quindi, non possono essere attribuite all'azione discrezionale dei governi. Questa logica, opportunamente tesa a sanzionare l'eventuale utilizzo di misure pro-cicliche, si scontra però con un problema di fondo: la non osservabilità dell'indebitamento strutturale. Un inconveniente al quale si sopperisce mediante l'utilizzo di particolari tecniche statistiche, finalizzate a distinguere, all'interno della serie storica del saldo di bilancio, la componente ciclica da quella strutturale. Queste tecniche, comunemente usate nella letteratura economica, possono tuttavia condurre a risultati non univoci e anche fortemente divergenti tra loro, a causa dell'ampio ventaglio di ipotesi preliminari che può essere assunto. Nella costruzione delle misure di indebitamento strutturale sono cioè sottesi forti elementi di discrezionalità, che da una parte tolgono trasparenza al percorso di definizione delle regole di bilancio, dall'altra rischiano di imporre al *policy maker* comportamenti non coerenti con la reale situazione del ciclo economico. Ad esempio, nel caso italiano, le misurazioni proposte dalla Commissione europea, che individuano la persistenza nel 2014 e l'ampliamento nel 2015 del *deficit* strutturale, solleciterebbero il Governo all'adozione di misure correttive, laddove un calcolo alternativo del saldo strutturale su dati OCSE indicherebbe, per lo stesso periodo, una situazione di avanzo. A questo si aggiunga che, anche rimanendo all'interno di un stessa fonte statistica, la misurazione del saldo strutturale è soggetta a continue modifiche, con differenze che diventano molto consistenti proprio in occasione dei momenti di inversione del ciclo economico. E' stato infine rilevato come, all'interno della metodologia della Commissione, agli attuali valori di indebitamento strutturale corrispondano livelli di disoccupazione di equilibrio nell'ordine dell'11 per cento, evidentemente inconciliabili con qualsiasi obiettivo di piena occupazione. Sarebbe dunque lo stesso modello statistico utilizzato per guidare le politiche di bilancio europee a imporre un severo *trade-off* fra crescita e stabilità delle finanze pubbliche.

Italia: misure alternative di indebitamento strutturale delle Amministrazioni pubbliche



Fonte: Elaborazioni su dati OCSE e Commissione Europea.

2. All'interno delle nuove regole della *governance* europea, la forte incertezza rinvenibile nei criteri di misurazione statistica del saldo strutturale si scontra con il tentativo di fornire, attraverso di esso, un'indicazione puntuale e numericamente esatta della correzione da apportare agli andamenti tendenziali del bilancio. Nei fatti, l'estrema variabilità della misura di saldo strutturale rispetto a differenze anche lievi osservabili negli andamenti del PIL e dell'indebitamento nominale, obbligherebbero la politica di bilancio ad aggiustamenti continui che potrebbero rivelarsi di non facile percorribilità.

Tavole e grafici

Tavola 1

L'economia italiana nel 2014-2018: il confronto DEF/Consenso

	Def 2014					Consenso				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Esogene internazionali										
Commercio mondiale (var.%) (1)	4,6	5,8	5,9	5,8	5,7	4,2	5,9	6,2	6,1	6,0
Prezzo in \$ del petrolio	104,1	99,6	99,6	99,6	99,6	106,1	102,9	98,6	99,5	100,4
Tasso di cambio euro/dollaro	1,36	1,36	1,36	1,36	1,36	1,35	1,32	1,29	1,30	1,31
Conto risorse e impieghi										
Pil	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9	0,6	1,1	1,2	1,2	1,4
Importazioni	2,8	4,4	4,1	4,2	4,2	2,5	4,4	4,1	4,5	4,7
Consumi delle famiglie	0,2	0,9	1,2	1,6	1,7	0,3	0,7	0,6	0,7	0,6
Consumi delle PA	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2	-0,5	0,4	0,3	0,6	0,9
Investimenti fissi lordi	2,0	3,0	3,6	3,8	3,8	0,4	2,1	2,5	2,5	3,5
Esportazioni	4,0	4,4	4,2	4,1	4,1	3,0	4,7	4,5	4,4	4,5
Deflatore del Pil	1,0	1,2	1,5	1,5	1,7	0,9	1,3	1,6	1,7	2,0
Pil nominale	1,7	2,5	3,1	3,2	3,3	1,6	2,3	2,8	3,0	3,0
<i>Per memoria: tasso di disoccupazione</i>	12,8	12,5	12,2	11,6	11,0	12,9	12,7	12,1	11,6	11,1

(1) Per il Def tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia

Fonte: elaborazioni di Consenso per la Corte dei conti

Tavola 2
I saldi delle Amministrazioni pubbliche

(milioni di euro)

	DEF 2014			
	2014	2015	2016	2017
Indebitamento netto	-41.869	-33.247	-25.413	-15.195
- in % del Pil	-2,6	-2,0	-1,5	-0,9
Saldo primario	40.681	48.849	59.926	70.184
- in % del Pil	2,6	3,0	3,6	4,1
Saldo corrente	-3.583	5.734	10.560	20.195
- in % del Pil	-0,2	0,4	0,6	1,2
Pressione fiscale	44,0	44,0	43,7	43,5
Rapporto Debito/Pil	134,9	133,3	129,8	125,1

	Consenso			
	2014	2015	2016	2017
Indebitamento netto	-44.919	-38.934	-31.973	-25.066
- in % del Pil	-2,8	-2,4	-1,9	-1,5
Saldo primario	36.334	41.835	52.106	63.333
- in % del Pil	-2,3	-2,6	-3,1	-3,7
Saldo corrente	-6.834	-1.234	5.076	11.731
- in % del Pil	0,4	0,1	-0,3	-0,7
Pressione fiscale	43,7	43,5	43,4	43,4
Rapporto Debito/Pil	134,4	133,1	130,6	127,8

Fonte: DEF e elaborazioni di Consenso per la Corte dei conti

Tavola 3

Le entrate tributarie: andamento tendenziale e variabili esplicative

	Consuntivi			Previsioni tendenziali				
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	<i>valori assoluti (milioni)</i>							
Imposte dirette	226.366	237.132	238.452	242.615	247.440	253.820	261.149	268.526
Imposte indirette	221.651	234.373	225.847	238.096	245.230	251.158	258.542	266.008
Imposte in c/capitale	6.981	1.551	4.147	1.654	1.162	1.172	730	743
TOTALE entrate tributarie	454.998	473.056	468.446	482.365	493.832	506.150	520.421	535.277
	<i>in % del Pil</i>							
Imposte dirette	14,3	15,1	15,3	15,3	15,2	15,1	15,1	15,0
Imposte indirette	14,0	15,0	14,5	15,0	15,1	15,0	14,9	14,9
Imposte in c/capitale	0,4	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
TOTALE entrate tributarie	28,8	30,2	30,0	30,4	30,4	30,2	30,1	29,9
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	<i>42,5</i>	<i>44,0</i>	<i>43,8</i>	<i>44,0</i>	<i>44,0</i>	<i>43,7</i>	<i>43,5</i>	<i>43,3</i>
	<i>variazioni assolute (milioni)</i>							
Totale entrate tributarie		18.058	- 4.610	13.919	11.467	12.318	14.271	14.856
- provvedimenti 2013-14 (a)			- 126	3.771	359	1.921	2.831	2.238
(di cui: <i>revisione agevolazioni fiscali</i>)					3.000	7.000	10.000	10.000
- mutamento quadro macro			- 4.484	10.148	11.108	10.397	11.440	12.618

(a) Per il dettaglio si veda la tavola 4.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati DEF 2014

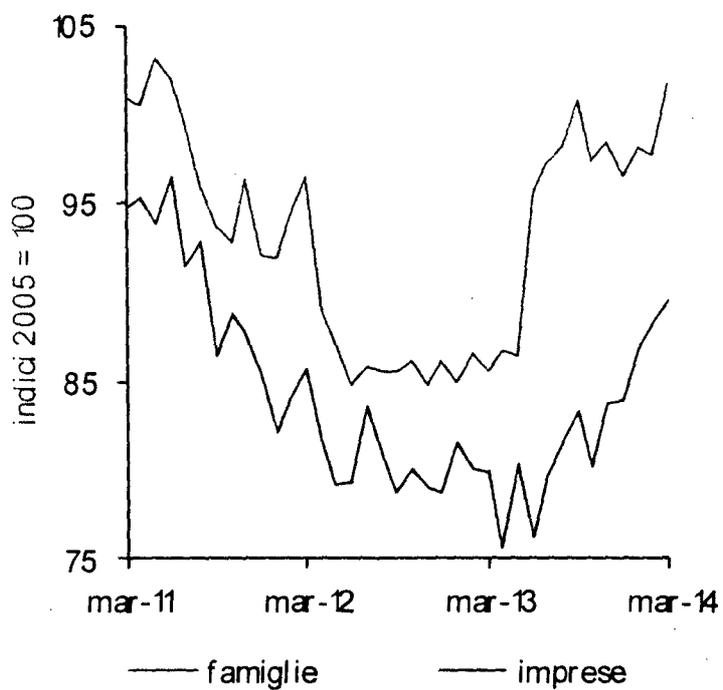
Tavola 4 - Entrate tributarie: effetti dei provvedimenti 2013-14 e della legge di stabilità 2014 (*)

	<i>(milioni di euro)</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
D.L. varati nel 2013						
maggiori entrate	5.839	4.191	2.938	2.097	2.143	2.109
minori entrate	5.965	2.645	1.938	905	811	694
variazione netta entrate	-126	1546	1000	1192	1332	1415
legge stabilità 2014						
maggiori entrate		8.381	8.691	11.806	14.224	14.106
<i>di cui: revisione agevolazioni</i>			3.000	7.000	10.000	10.000
minori entrate		6.137	8.458	10.438	12.086	12.712
variazione netta entrate		2.244	233	1.368	2.138	1.394
DL 4, 16 e 47 2014						
maggiori entrate		502	1	0	0	16
minori entrate		521	875	639	639	587
variazione netta entrate		-19	-874	-639	-639	-571
TOTALE						
maggiori entrate	5.839	13.074	11.630	13.903	16.367	16.231
<i>di cui: revisione agevolazioni</i>			3.000	7.000	10.000	10.000
minori entrate	5.965	9.303	11.271	11.982	13.536	13.993
variazione netta entrate	-126	3.771	359	1.921	2.831	2.238

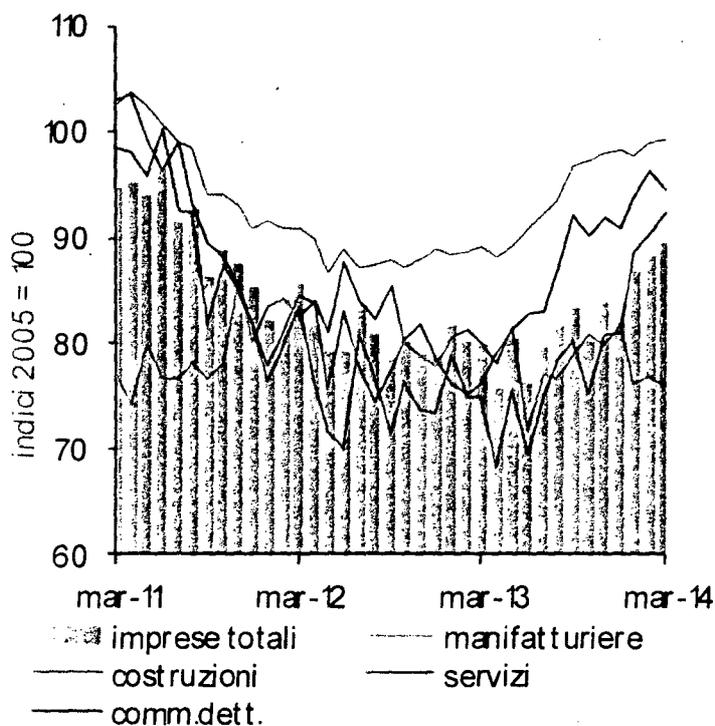
(*) Le variazioni di entrata attribuite ai provvedimenti 2013-14 identificano le variazioni nette (maggiori - minori entrate) riconducibili a quattordici decreti legge varati nel 2013 e a tre varati nei primi mesi 2014, nonché alla legge di stabilità 2014 (ivi comprese le misure di riduzione delle agevolazioni fiscali).

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati DEF 2014

Grafico 1 – Il clima di fiducia
famiglie e imprese

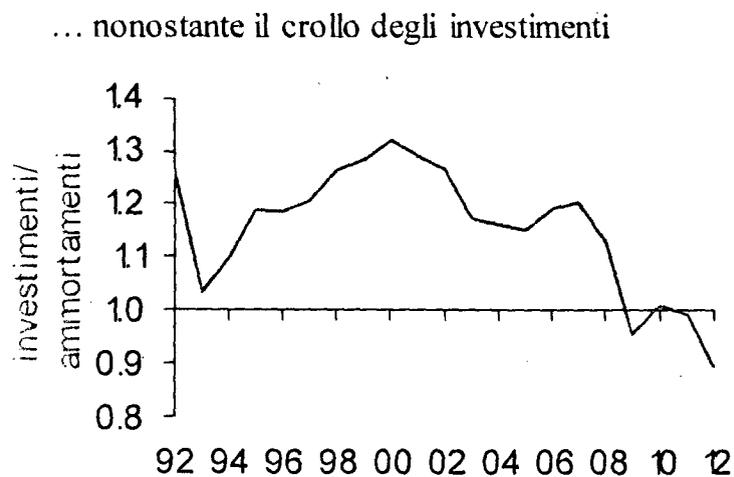
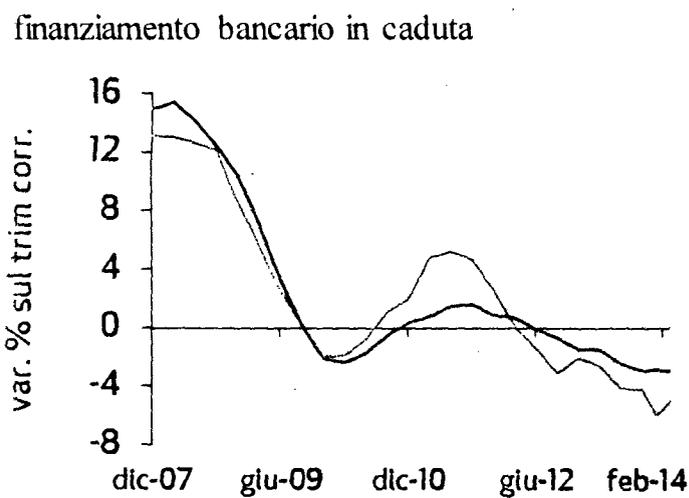


imprese totali e per settore



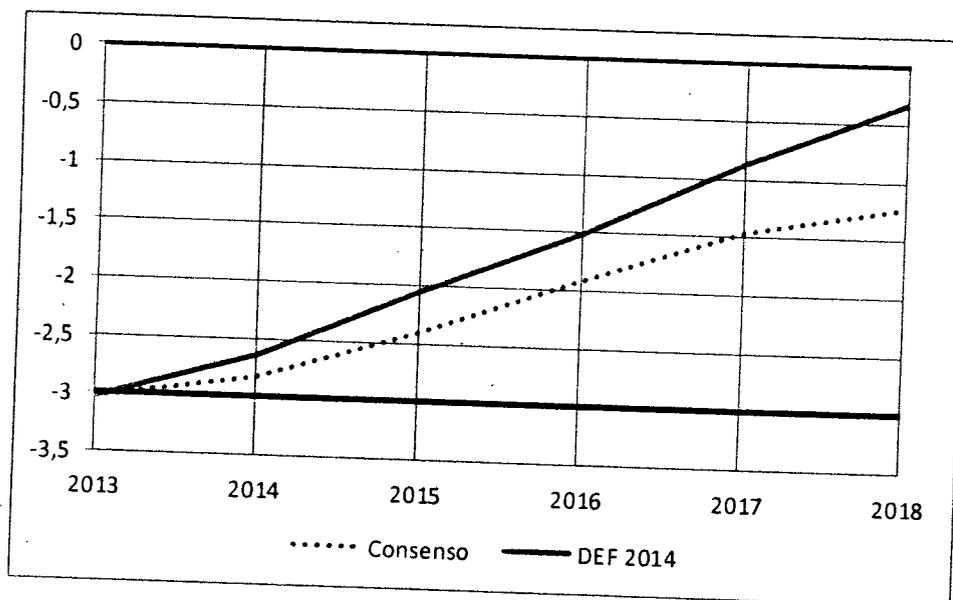
Fonte: ISTAT

Grafico 2 - Redditività, finanziamento bancario ed investimenti



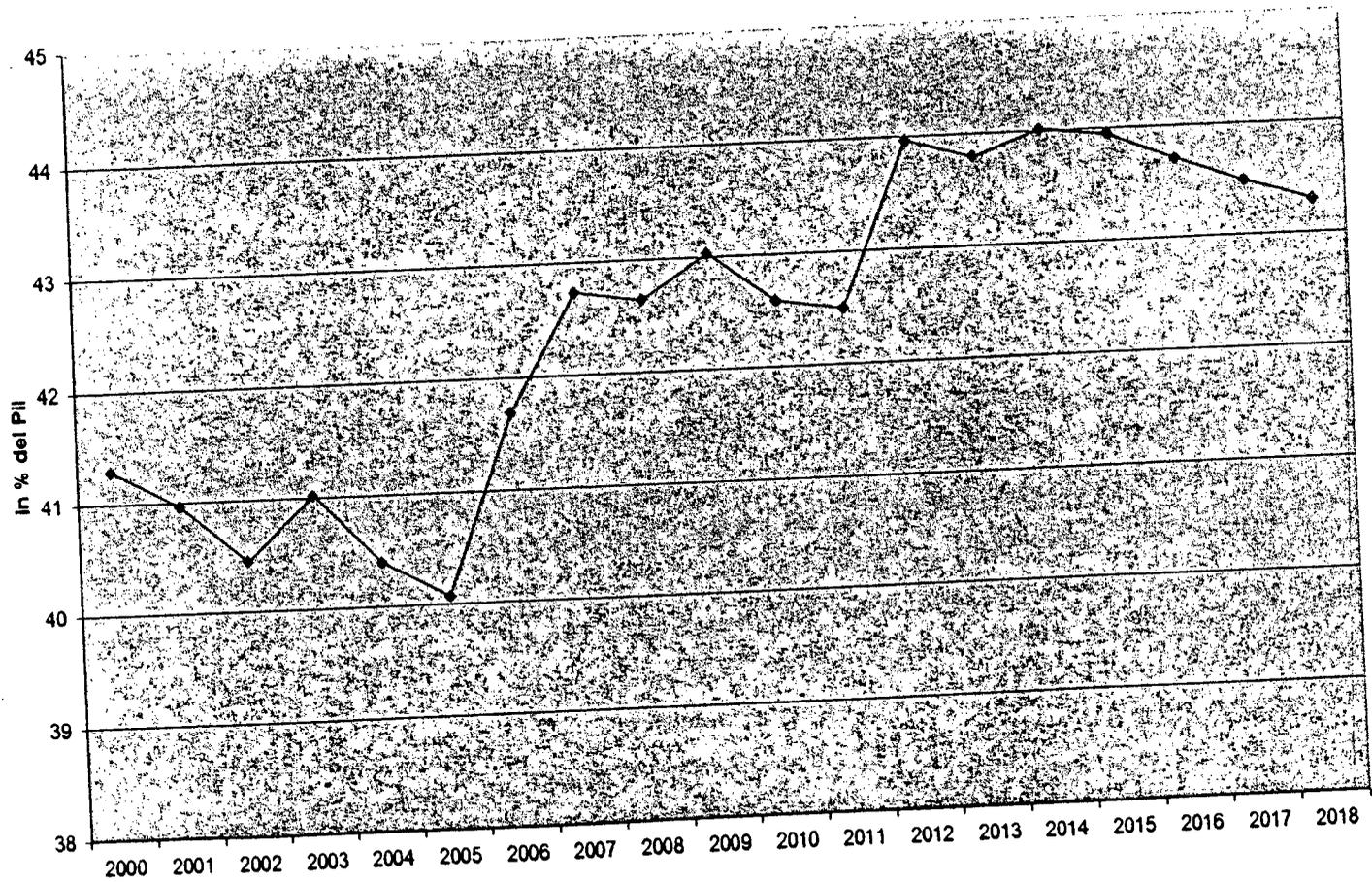
Fonte: ISTAT e Banca d'Italia

Grafico 3 - Il saldo di bilancio in Italia nel 2014-2018: confronto DEF-Consenso



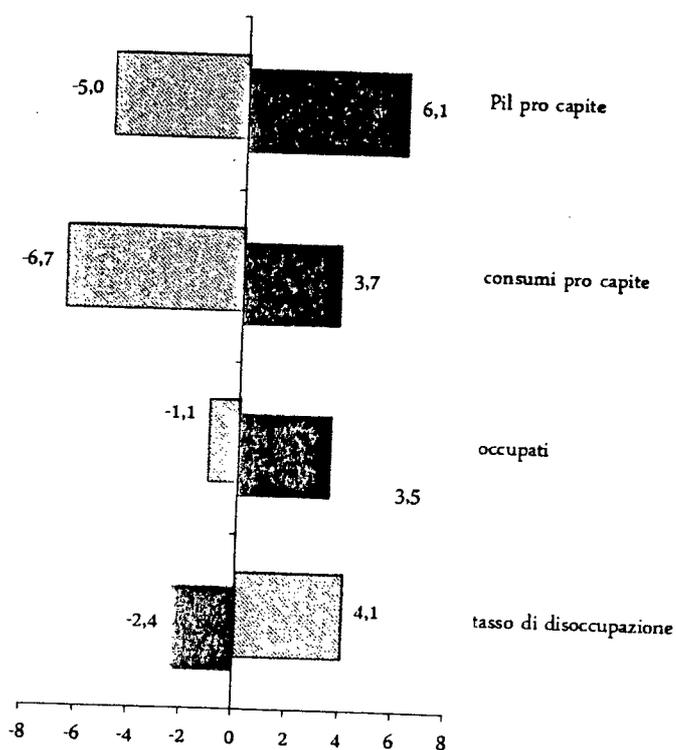
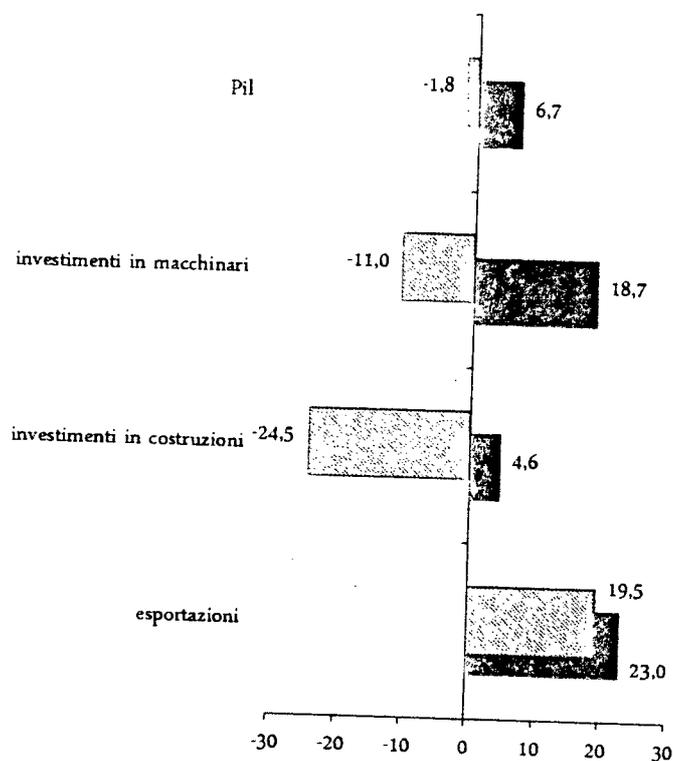
Fonte: DEF ed elaborazioni del Consenso per la Corte dei conti

Grafico 4 - La pressione fiscale



Fonte: Istat e DEF

Grafico 5 – Il peso del passato



Differenze % (assolute nel tasso di disoccupazione) tra il 2018 e il 2013 (barre scure) e il 2007 (barre chiare)

Fonte: Istat ed elaborazioni di Consenso per la Corte dei conti

