



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE SULLA
LEGGE DI STABILITÀ PER L'ANNO 2014

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

29 ottobre 2013

INDICE

Delibera

<i>Gli obiettivi di bilancio e il contesto macroeconomico di riferimento</i>	<i>pag.</i>	7
<i>La legge di stabilità per il 2014: la composizione della manovra</i>	“	12
<i>La manovra sulle entrate</i>	“	13
<i>Gli interventi sulla spesa delle Amministrazioni centrali</i>	“	18
<i>Le misure per il pubblico impiego e il sistema previdenziale</i>	“	19
<i>Le Amministrazioni locali</i>	“	22
<i>Considerazioni conclusive</i>	“	29

Riquadri

<i>Le misure del DL 35 e gli obiettivi del Patto di stabilità interno</i>	“	9
<i>La revisione della spesa per interessi</i>	“	11
<i>Il Patto degli Enti locali</i>	“	25

Appendici

<i>Pil potenziale e crescita di medio periodo</i>	“	35
<i>La dinamica del debito pubblico</i>	“	37



La
Corte dei Conti

N. 14/SSRRCO/AUD/13

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Giorgio CLEMENTE, Pietro DE FRANCISCIS, Rita ARRIGONI, Mario FALCUCCI,
Gaetano D'AURIA, Anna Maria CARBONE;

Consiglieri

Simonetta ROSA, Francesco PETRONIO, Antonio FRITTELLA, Maurizio PALA,
Giovanni COPPOLA, Mario NISPI LANDI, Enrico FLACCADORO, Massimo
ROMANO, Cinzia BARISANO, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Ugo
MARCHETTI;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934,
n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle
Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive
modificazioni e integrazioni;

Visti gli artt. 7 e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazione e
integrazioni;

Uditi, nell'adunanza del 28 ottobre 2013, i relatori: Cons. Maurizio Pala e Cons. Enrico Flaccadoro;

DELIBERA

l'approvazione degli elementi per l'audizione dinanzi le Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati e 5^a (Programmazione economica e Bilancio) del Senato della Repubblica sul disegno di Legge di Stabilità 2014.

I RELATORI

F.to Maurizio Pala

F.to Enrico Flaccadoro

IL PRESIDENTE

F.to Raffaele Squitieri

Depositato in segreteria in data 29 ottobre 2013

IL DIRIGENTE

F.to Maria Laura Iorio

Gli obiettivi di bilancio e il contesto macroeconomico di riferimento

1.

La Legge di Stabilità 2014 avvia il percorso programmatico delineato nella Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre. Sulla base delle proiezioni a legislazione vigente contenute nella Nota, i provvedimenti adottati mirano a utilizzare, per il 2014, il margine disponibile con interventi espansivi dell'ordine di 2,7 miliardi, che elevano il valore del disavanzo al 2,5 per cento del Pil. Per il successivo biennio, i provvedimenti previsti assumono, invece, un carattere restrittivo misurabile in poco meno di 11 miliardi, così da ricondurre l'indebitamento netto all'1,6 per cento nel 2015 e allo 0,8 per cento nel 2016.

Nell'arco del triennio, la manovra di bilancio resta quindi orientata a consolidare il rientro del disavanzo pubblico, che tra il 2013 e il 2016 è stimato scendere da 47 a 14 miliardi di euro. Nel solo 2014 prevale, tuttavia, l'obiettivo di fornire uno stimolo supplementare alla ripresa dell'economia, che si sta lentamente manifestando nei dati congiunturali.

2.

L'operare della Legge di Stabilità viene collocato dal Governo sullo sfondo di una previsione piuttosto favorevole per l'economia italiana. Il saggio di crescita, dopo la contrazione di oltre quattro punti cumulata nel 2011-2012, salirebbe all'uno per cento il prossimo anno, per accelerare progressivamente fino all'1,9 per cento nel 2017. Secondo le valutazioni governative, già nel 2016 il Pil tornerebbe al di sopra del livello precedente l'avvitamento recessivo del 2011; verrebbero inoltre recuperati circa due terzi della perdita di prodotto subita dall'avvio della crisi (2008).

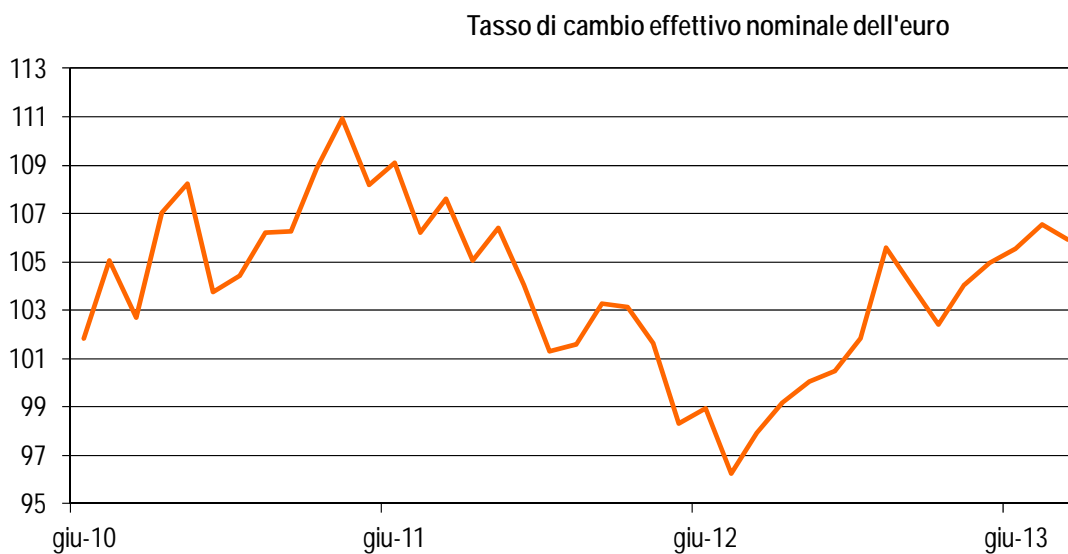
Questo quadro di previsione si tradurrebbe, per il bilancio pubblico, in un aumento medio delle entrate nell'ordine del 2,5 per cento annuo: un chiaro miglioramento rispetto alla variazione inferiore all'1 per cento osservata, sempre in media, nel periodo 2008-2012. Al fine di consolidare l'inversione del ciclo economico, la scelta del Governo per il prossimo anno è di restituire al sistema parte di queste maggiori risorse, consentendo un ampliamento del *deficit* rispetto all'andamento tendenziale.

3.

Prima ancora che nel dettaglio dei singoli provvedimenti, la Legge di Stabilità deve dunque essere valutata con riferimento all'attendibilità delle previsioni sull'economia internazionale, sul recupero dell'economia nazionale, sulla dinamica tendenziale dei conti pubblici.

Le valutazioni, di seguito espresse, sono l'esito di elaborazioni e verifiche, per le quali la Corte si è avvalsa anche del supporto tecnico dei tre istituti indipendenti di ricerca (Cer, Prometeia e Ref), attivati nella forma del "Consenso di previsioni".

Riguardo al quadro dell'economia mondiale, le ipotesi adottate nella Nota appaiono prudenti e in linea con le valutazioni espresse dalle Organizzazioni internazionali. Alcune tendenze meno favorevoli potrebbero tuttavia manifestarsi, anche nel breve termine. L'annuncio di una gestione meno accomodante della politica monetaria statunitense ha infatti provocato tensioni sui mercati dei Paesi emergenti, molti dei quali hanno iniziato a sperimentare una fase di deprezzamento del tasso di cambio. Contestualmente, si è innestato un movimento al rialzo sul tasso di cambio dell'euro.



Laddove simili tendenze dovessero consolidarsi, con un generalizzato rialzo dei tassi di interesse e un ulteriore apprezzamento della moneta unica, gli impulsi espansivi provenienti dall'economia mondiale potrebbero attenuarsi, per il nostro Paese, anche significativamente.

4.

Per quel che attiene all'economia nazionale, la Corte ritiene che sia ancora alta la probabilità che si realizzi un quadro meno favorevole di quello prospettato dal Governo; e con scostamenti crescenti nel tempo.

In particolare, la più rapida ripresa del processo di accumulazione che si riscontra nello scenario governativo incorpora il robusto impulso macroeconomico attribuito al DL 35 in materia di pagamenti dei debiti della PA verso le imprese. Si potrebbero invece realizzare andamenti incrementali più contenuti se si confermassero a consuntivo i risultati di alcune prime valutazioni effettuate dalla Corte sugli impatti addizionali del provvedimento (si veda il riquadro *“Le misure del DL 35 e gli obiettivi del Patto di stabilità interno”*).

Riquadro - Le misure del DL 35 e gli obiettivi del Patto di stabilità interno

Con i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze del 14 maggio e del 12 luglio 2013 è stata data attuazione a quanto previsto dall'art. 1 commi 2 e 3 del DL 35/2013 relativamente ai maggiori spazi finanziari concessi agli Enti locali rispetto agli obiettivi fissati per il Patto di stabilità del 2013. Dei 5 miliardi previsti dal decreto per il pagamento dei debiti scaduti degli Enti locali, 3,8 miliardi sono stati ripartiti tra i 5.191 Comuni che ne hanno fatto richiesta ed avrebbero dovuto determinare, insieme anche alle risorse aggiuntive messe a disposizione con il Patto regionale incentivato, un'espansione della spesa in conto capitale rispetto all'andamento tendenziale.

Un primo sguardo ai pagamenti registrati nella banca dati Siope al terzo trimestre dell'anno evidenzia un quadro meno ottimistico: l'accelerazione dei pagamenti, concentrata esclusivamente nei tre mesi immediatamente successivi al decreto, non sembra riuscire a compensare la flessione che - per l'intero periodo osservato - caratterizza la spesa in conto capitale del 2013 rispetto all'anno precedente.

Il meccanismo sanzionatorio previsto dal comma 4 dell'art. 1 consente di considerare sicuramente e pienamente utilizzati gli spazi finanziari ottenuti dagli Enti richiedenti e, pertanto, i dati poco incoraggianti attualmente a disposizione sembrano suggerire un effetto sostitutivo, più che aggiuntivo, della maggiore spesa autorizzata per il pagamento dei debiti pregressi, con la conseguenza che la misura finalizzata a favorire la ripresa della spesa per investimenti negli Enti locali si è trasformata in una agevolazione rispetto agli stringenti obiettivi del Patto.

Se si considerano, ad esempio, i Comuni che hanno ricevuto spazi finanziari per un importo superiore a 10 milioni e che hanno già comunicato gli obiettivi del Patto

2013 (34 Comuni di dimensione medio-grande; lo 0,65 per cento dei Comuni richiedenti che complessivamente ha ottenuto il 27,6 per cento degli spazi finanziari totali) si osserva che l'avanzo richiesto complessivamente a tali Comuni in termini di obiettivo di Patto è incrementato, rispetto al 2012, di oltre 131 milioni. Una significativa maggiore stringenza del saldo (mediamente 10 milioni in più per ciascun Comune ad eccezione di un solo grande Ente che vede ridursi notevolmente il proprio obiettivo per motivi legati ai recuperi dei Patti di solidarietà) che comunque consentirebbe - a parità di entrate finali e di impegni correnti - un livello di spesa in conto capitale in linea con quella effettivamente erogata nel 2012 (circa 2 miliardi). L'ammontare dei pagamenti riferiti agli spazi concessi dal DL 35/2013, non rilevanti ai fini del Patto, pari a 1,06 miliardi, eleverebbe quindi il livello potenziale di spesa in conto capitale di tali Enti ad oltre 3 miliardi. I dati sui pagamenti per spese di investimento a tutto il terzo trimestre dell'anno registrano, tuttavia, spese per complessivi 1,4 miliardi (cui si potrebbe aggiungere una quota dei 500 milioni di spese effettuate ma ancora rimaste da regolarizzare). Pertanto, salvo un forte recupero nell'ultimo trimestre dell'anno, la spesa in conto capitale dei Comuni selezionati copre al momento un'area poco più estesa dei pagamenti dei debiti scaduti al 31.12.2012 ed esclusi dal Patto, mentre la spesa potenziale compatibile con l'obiettivo di saldo potrebbe essere rimasta compressa a causa di un consistente calo delle entrate rilevanti, ovvero per espansione degli impegni correnti per i quali, ancora una volta, sarebbero stati rinviati interventi strutturali di revisione.

5.

La previsione di finanza pubblica elaborata nella Nota di aggiornamento sembra alla Corte collocata in uno scenario nel quale le ipotesi assunte appaiono, in generale, tra le più favorevoli.

Anche nel confronto con le previsioni indipendenti si conferma, comunque, un sentiero di riduzione dell'indebitamento che, già a legislazione vigente, si allontana gradualmente, ma significativamente, dal limite del 3 per cento. Trova al contempo conferma l'assenza di significativi spazi di manovra da utilizzare per orientare in senso più marcatamente espansivo la leva del bilancio pubblico.

Tali spazi potranno essere recuperati solo conseguendo maggiori risparmi nella spesa per interessi. Si rileva, a tal riguardo, come la previsione governativa, pur adottando l'ipotesi di un forte ridimensionamento dello *spread* fra titoli di stato italiani e tedeschi, risulti particolarmente prudente, mantenendosi al di sopra della stima di "consenso" per un ammontare che raggiunge i 3,3 miliardi nel 2016 (si veda il riquadro "*La revisione della spesa per interessi*"). E' altresì chiaro che la possibilità di realizzare gli auspicabili risparmi sulla spesa per interessi resta subordinata al pieno recupero della fiducia accordata dai mercati. Anche sotto questo punto di vista si conferma, dunque, la necessità di una piena realizzazione del percorso di rientro del disavanzo pubblico.

Riquadro - La revisione della spesa per interessi

Vi sono due particolarità nella previsione sulla spesa per interessi contenuta nella Nota di aggiornamento. In primo luogo, rispetto al DEF, la stima per il periodo 2014-2017 è stata profondamente rivista al ribasso: -4,3 miliardi nel 2014, -8,6 nel 2015, -12,5 nel 2016 e -16,8 nel 2017. Tale riduzione è avvenuta nonostante che l'andamento dei tassi di interesse, nel periodo intercorso dalla diffusione del DEF, sia stato leggermente crescente. In secondo luogo, viene indicato un andamento decrescente dello *spread* rispetto al *Bund* (200 punti nel 2014, 150 nel 2015, 100 nel 2016 e 2017), che dovrebbe facilitare il contenimento di questa spesa negli anni di previsione.

La Corte ha condotto una verifica sulla congruenza delle stime contenute nella Nota di aggiornamento. Sulla base di una simulazione affidata ai tre istituti di *Consenso*, le ipotesi sul livello dei tassi di interesse sul debito italiano appaiono ottimistiche, mentre la previsione sulla relativa spesa risulta essere prudente.

La tabella riporta l'andamento del tasso sui Btp italiani sotto l'ipotesi di chiusura dello *spread* adottata nella Nota di aggiornamento. Dal momento che il Governo non esplicita le ipotesi sui tassi di riferimento tedeschi, si sconta una progressiva normalizzazione delle condizioni di crescita internazionale e quindi un aumento nel tempo dei rendimenti monetari.

Ricostruzione delle ipotesi sottostanti la stima sulla spesa per interessi

	2013	2014	2015	2016	2017
Bund 10 anni (stima Consenso)	1,6%	2,0%	2,5%	2,7%	2,9%
Spread (ipotesi Nota di aggiornamento)	280	200	150	100	100
Btp 10 anni (Bund+spread)	4,4%	4,0%	4,0%	3,7%	3,9%
<i>Per confronto:</i>					
<i>Btp, stima Consenso</i>	4,4%	4,4%	4,4%	4,5%	4,4%
<i>Differenza</i>	0,0%	0,4%	0,4%	0,8%	0,5%

Così ricostruite, le ipotesi "ufficiali" sul livello dei tassi sul Btp appaiono piuttosto favorevoli. Il rendimento medio diminuirebbe di quasi mezzo punto il prossimo anno e si collocherebbe al di sotto del 4 per cento nell'ultimo biennio del periodo, valori bassi nella prospettiva storica. Cionondimeno, la previsione sul livello della spesa per interessi contenuta nella Nota resta su livelli più elevati di quella del *Consenso*, che pure adotta un'ipotesi meno favorevole sul livello dei tassi e stima un livello di debito più elevato. La differenza sale da 1,2 miliardi nel 2014 fino a oltre 3 miliardi nel 2016, per poi tornare poco al di sopra del miliardo. La simulazione condotta adottando il favorevole scenario di tassi di interesse e utilizzando l'ammontare del debito pubblico previsti nella Nota¹ indicherebbe, quindi, la possibilità di ottenere risparmi ben più consistenti, che non sono però incorporati nello scenario programmatico. In conclusione, il sentiero di chiusura dello *spread* assunto nella Nota non si traduce in una sottostima della spesa per interessi, che non sembra pertanto rappresentare un rischio per lo scenario di previsione. Livelli più elevati dei tassi di interesse renderebbero però più arduo il percorso di riduzione del debito, come si illustra nell'Appendice.

¹ Debito delle Amministrazioni pubbliche, livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro.

La legge di stabilità per il 2014: la composizione della manovra

6.

La manovra proposta con la Legge di Stabilità acquisisce al bilancio pubblico nuove risorse per 9,7 miliardi nel 2014 e per oltre 40 miliardi nell'intero periodo 2014-2016. Dal lato degli utilizzi, verranno restituiti al sistema 12 miliardi il prossimo anno e oltre 32 miliardi nel triennio.

Legge di stabilità: composizione e effetti sull'indebitamento netto

(milioni di euro)

	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>
Reperimento risorse	9.722,9	12.664,4	18.157,3
MAGGIORI ENTRATE	6.091,8	6.880,9	10.178,9
Contributi	21,0	21,0	21,0
Extra Tributarie	43,7	43,7	43,7
Tributarie	6.027,1	6.816,2	10.114,2
MINORI SPESE	3.631,1	5.783,5	7.978,4
Spese correnti	3.066,1	5.021,5	7.003,1
Spese C/cap	565,0	762,0	975,3
<i>maggiori entrate %</i>	<i>62,7</i>	<i>54,3</i>	<i>56,1</i>
<i>minori spese %</i>	<i>37,3</i>	<i>45,7</i>	<i>43,9</i>
Utilizzo risorse	12.438,2	9.157,8	10.893,9
MINORI ENTRATE	5.119,3	7.376,8	8.999,5
Contributi	1.070,0	751,0	996,0
Tributarie	4.049,3	6.625,8	8.003,5
MAGGIORI SPESE	7.318,9	1.781,0	1.894,4
Spese correnti	3.617,9	587,5	532,4
Spese C/cap	3.701,0	1.193,5	1.362,0
<i>minori entrate %</i>	<i>41,2</i>	<i>80,6</i>	<i>82,6</i>
<i>maggiori spese %</i>	<i>58,8</i>	<i>19,4</i>	<i>17,4</i>
EFFETTI SU INDEBITAMENTO	2.715,3	-3.506,6	-7.263,4
variazione complessiva delle entrate	972,5	-495,9	1.179,4
variazione complessiva delle spese	3.687,8	-4.002,5	-6.084,0

Come già verificatosi in passato, il reperimento delle risorse aggiuntive passa principalmente per la via fiscale: le maggiori entrate contano per il 63 per cento del totale nel 2014 e ancora per il 59 per cento nel 2016. Gli utilizzi, tuttavia, si concentrano maggiormente sulle spese solo nel 2014 (oltre 7 miliardi, quasi il 60 per cento del totale), mentre negli anni successivi prevalgono le minori entrate.

A sintesi di questi dati, il saldo della manovra deriva, nel 2014, da maggiori spese nette per meno di 4 miliardi e da maggiori entrate nette per quasi un miliardo. Nel successivo biennio, minori spese nette per circa 10 miliardi si accompagnano a 700 milioni di maggiori entrate nette.

La manovra sulle entrate

7.

Sul versante delle entrate, la manovra dovrebbe produrre un prelievo aggiuntivo netto pari a poco meno di 1 miliardo nel 2014 e a oltre 1,6 miliardi nel triennio 2014-2016.

Si tratta di un risultato finale che, a sua volta, discende da aumenti impositivi (circa 22 miliardi) compensati da alcune significative misure di sgravio (oltre 20 miliardi nel triennio).

Gli effetti quantitativi associati ai numerosi interventi sulle entrate - diretti e indotti, di sgravio e di aggravio - risultano diffusi su una platea molto ampia che coinvolge famiglie e imprese.

E' possibile, tuttavia, individuare alcune linee guida nell'articolazione della manovra, sia per quanto concerne i principali obiettivi perseguiti, sia per quanto riguarda le tipologie di risorse impiegate. E da questo trarre alcune indicazioni operative.

Sembra risultare prioritario l'obiettivo della riduzione del cuneo fiscale: su di esso sono convogliate risorse per circa 9 miliardi nel triennio (il 40 per cento delle "minori entrate" della manovra), destinate, da un lato, a ridurre il carico Irpef sul lavoro dipendente e, dall'altro, a ridurre i premi e contributi Inail e ad accordare una deduzione Irap a fronte di nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato.

8.

Vi è poi un secondo gruppo di misure cui è assegnato un obiettivo ugualmente importante: quello di rafforzare le condizioni operative delle imprese italiane.

La manovra sulle entrate: l'impatto sull'indebitamento netto della P.A.

(milioni di euro)

Misure	2014	2015	2016
	MINORI ENTRATE	5.119,3	7.376,8
Incremento detrazione Irpef redditi da lavoro dipendente (Irpef + addizionali)	1.560,9	1.734,0	1.732,1
Deduzione Irap nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato	36,0	115,0	200,0
Aiuto alla crescita economica (ACE)	0,0	658,5	716,5
Detrazione ristrutturazione e riqualificazione energetica (Irpef, Ires, IVA,IRAP)	72,7	775,9	841,8
Svalutazione e perdite sui crediti - banche, assicurazioni e altri intermediari - IRES e IRAP ©	410,0	635,0	1.719,0
Iva prestazioni cooperative sociali	130,0	130,0	130,0
Restituzione completa contributo addizionale 1,4% ASPI	70,0	70,0	70,0
Riduzione dei premi e contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali	1.000,0	1.100,0	1.200,0
Sentenza Corte costituzionale n. 116/2013 - Restituzione contributo perequazione pensioni	40,0	40,0	
Agevolazioni gasolio agricoltura	4,0	21,0	16,0
Deindicizzazione pensioni triennio 2014-2016 (effetti fiscali) ©	200,0	476,0	745,0
Liquidazione dipendenti pubblici (effetti fiscali) ©	80,0	93,0	190,0
Contributo solidarietà pensioni elevate (effetti fiscali) ©	9,0	9,0	9,0
Proroga contributo di solidarietà (art.2, c.2, del DI 138/2011) - IRPEF + addizionali ©		214,1	124,8
Agevolazione piccola proprietà contadina	31,0	31,0	31,0
Disposizioni in materia immobiliare	1.000,0	1.000,0	1.000,0
Deducibilità al 20% ai fini delle IIDD dell'IMU immobili strumentali (decorrenza a.i. 2013)	475,7	274,3	274,3
MAGGIORI ENTRATE	6.091,8	6.880,9	10.178,9
Detrazione ristrutturazione e riqualificazione energetica (Irpef, Ires, IVA,IRAP) ©	162,0	547,2	88,3
Rivalutazione dei beni d'impresa	303,8	303,8	303,8
Riallineamento valori impliciti partecipazioni	500,0	100,0	100,0
Svalutazione e perdite sui crediti - banche, assicurazioni e altri intermediari - IRES e IRAP	2.634,0		
Riduzione dei premi e per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (effetti fiscali) ©	0,0	389,0	257,0
Restituzione completa contributo addizionale 1,4% ASPI (effetti fiscali) ©	0,0	30,0	17,0
Fondo da utilizzare per esclusione IRAP per i soggetti privi di autorizzazione	0,0	82,6	192,6
Variazione aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti		3.000,0	7.000,0
Contributo solidarietà pensioni elevate	21,0	21,0	21,0
Visto di conformità imposte dirette e IRAP	460,0	460,0	460,0
Revisione oneri detraibili - Irpef + addizionali	488,4	772,8	564,7
Incremento imposta bollo su comunicazioni strumenti finanziari da 1,5 a 2 per mille	939,8	527,0	527,0
Proroga contributo di solidarietà (art. 2, c. 2, del DL 138/2011)		275,4	275,4
Incremento dell'imposta di registro per trasferimento terreni	31,0	31,0	31,0
Aumento diritti di notifica	43,7	43,7	43,7
Tassazione al 50% ai fini IRPEF dei redditi immobili non locati ad uso abitativo ubicati nello stesso comune di residenza (decorrenza a.i. 2013) + addizionali	508,1	297,4	297,4
Saldo (maggiori entrate - minori entrate)	972,5	-495,9	1.179,4

© Effetti indotti

Fonte:elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni Relazione Tecnica al disegno di legge

Ad esse sono destinati sgravi dell'ordine di 5,5 miliardi nel triennio, specificamente finalizzati ad accrescere la patrimonializzazione (con l'Aiuto alla Crescita Economica, ACE, che premia nuovi apporti di capitale di rischio e utili reinvestiti), a consentire una più tempestiva deducibilità delle perdite su crediti e, infine, ad abbattere l'onere dell'IMU sugli immobili strumentali. Tra tali interventi può essere ricompresa anche una misura (la proroga delle detrazioni per ristrutturazioni e riqualificazione energetica) destinata soprattutto a sostenere il settore delle costruzioni, piuttosto che ad agevolare la spesa delle famiglie.

La copertura dei due richiamati obiettivi risulta affidata a tre tipologie di intervento.

Vi sono innanzitutto gli inasprimenti impositivi (e contributivi) certi ed immediatamente operativi: il maggior prelievo (circa 5 miliardi nel triennio) rinveniente dall'aumento dell'imposta di bollo, dall'estensione alle imposte dirette e all'Irap del visto di conformità già richiesto ai fini della compensazione dei crediti Iva, dalla proroga del contributo di solidarietà che colpisce le pensioni e i redditi più elevati e, infine, dal ripristino della tassazione Irpef sugli immobili non locati e situati nel Comune di residenza.

9.

Vi è, poi, la tipologia delle imposte che si potrebbero definire ad "adesione volontaria". Si tratta di misure da cui dovrebbero scaturire oltre 4 miliardi di maggior gettito nel triennio per effetto dell'utilizzo da parte dei contribuenti di opportunità (come la rivalutazione agevolata dei beni d'impresa, il riallineamento dei valori delle partecipazioni o la svalutazione e le perdite su crediti) che, se nell'immediato comportano un maggior prelievo (sotto forma di imposta sostitutiva o di ampliamento di base imponibile), riservano per il futuro forme significative di sgravio (sotto forma di maggiori costi deducibili o di abbattimento di plusvalenze). Un'adesione, dunque, che si concretizza in un'anticipazione di gettito, rispetto alla dinamica naturale, scambiata con un'imposizione sostitutiva agevolata, sulla quale si realizza una convergenza di interessi: quelli dell'Erario e quelli dei contribuenti.

10.

Vi è, infine, la tipologia delle “imposte future”, quelle quantificate nel gettito complessivo da conseguire, ma ancora del tutto indefinite nella loro articolazione e nella percezione da parte dei contribuenti. Si tratta della revisione degli oneri detraibili e della riduzione delle agevolazioni fiscali: due misure accreditate di un maggior gettito per circa 11,8 miliardi, ossia quasi la metà delle maggiori entrate attese. A fronte delle rilevanti dimensioni, il loro grado di incertezza rischia di condizionare l'intera manovra: la prima verifica è fissata alla fine del mese di gennaio 2014 (data entro cui assumere specifici provvedimenti normativi, con efficacia retroattiva al 2013, in deroga allo Statuto del contribuente); la seconda verifica è prevista un anno dopo, nel gennaio 2015, e dovrà assumere decisioni sul taglio delle agevolazioni, da graduare anche in relazione ai risultati di finanza pubblica nel frattempo maturati specie sul fronte della *spending review*.

11.

Nella Legge di Stabilità, un attento *mix* di queste tre forme di copertura ha consentito di disegnare una manovra coerente con i vincoli di finanza pubblica e con l'esigenza di non aumentare la pressione fiscale.

Nell'avanzare prime valutazioni, appare necessario soffermarsi su due aspetti: da un lato, gli effetti riconducibili alle misure riguardanti la riduzione del cuneo fiscale e, dall'altro, i rischi e le incertezze connaturati alle modalità di intervento previste.

Secondo l'Ocse, nel 2012 il cuneo fiscale del lavoratore medio dell'industria italiana si commisurava al 47,6 per cento del costo del lavoro: il 23,3 per cento riconducibile al prelievo (Irpef+addizionali+contributi) a carico del lavoratore e il 24,3 per cento a fronte dei contributi a carico del datore di lavoro. I risultati sarebbero diversi nel 2014, alla luce delle novità recate dalla Legge di Stabilità. Si può stimare che l'incidenza del prelievo a carico del lavoratore nel caso di piena applicabilità degli sgravi (neo assunti, entro 15.000 euro di reddito) si ridurrebbe di quasi tre decimi di punto per effetto delle maggiori detrazioni Irpef, mentre l'onere a carico del datore di lavoro diminuirebbe in misura più sostanziosa (quasi 1,5 punti) per effetto della riduzione del premio Inail (-0,20) e della nuova riduzione Irap (-1,30). Un risultato significativo se si guarda ad alcune categorie di lavoratori, ma che lascia sostanzialmente inalterata la posizione

dell'Italia nella graduatoria europea sul peso del cuneo fiscale, maggiore solo in Belgio, Francia e Germania.

Questi risultati scontano, in ogni caso, uno sgravio Irpef di portata contenuta (168 euro annui in corrispondenza del livello di reddito più avvantaggiato, pari a 15 mila euro) e dal perimetro limitato (4 contribuenti su 10, ossia quelli che dichiarano redditi da lavoro dipendente e assimilati fra gli 8 e i 55 mila euro). Oltre ai lavoratori autonomi, sono esclusi dal beneficio gli incapienti e i pensionati, ossia circa 25 milioni di soggetti che comprendono evidentemente anche le categorie in maggiori difficoltà economiche.

Ciò che comporta evidenti problemi distributivi e di equità.

12.

Quanto ai rischi e alle incertezze, sembra opportuno sottolineare:

- a) l'incertezza circa la natura e l'estensione degli oneri detraibili e deducibili su cui opereranno i tagli previsti dal disegno di legge. Pur trattandosi di un intervento di dimensioni relativamente contenute (a regime, nel 2016, il taglio dovrebbe toccare non più del 4 per cento delle minori entrate riconducibili alle 720 agevolazioni censite dalla commissione Ceriani), va chiarito se siano interessati dalla manovra interventi agevolativi suscettibili di revisione o soppressione o, invece, elementi strutturali dell'assetto dell'Irpef (che insieme alle aliquote e agli scaglioni configurano l'equilibrio dell'imposta);
- b) il rischio dell'emersione di ulteriori aumenti impositivi generati dallo stesso disegno di Legge di Stabilità. E' il caso, in particolare, di inasprimenti che potrebbero canalizzarsi sul versante del patrimonio immobiliare e in particolare sulla TASI: che moltiplica il suo peso (1 per mille sull'imponibile catastale ai fini IMU) rispetto a quello incorporato nella "vecchia" TARES (30 centesimi di euro al mq.) e che, lasciando ai Comuni la facoltà di rideterminare l'aliquota, crea il presupposto di aumenti di prelievo da parte degli Enti locali con aliquota IMU inferiore al massimo previsto dalla legge. A rischiare di essere colpiti saranno le seconde case e gli immobili strumentali delle imprese allocati nei Comuni finora "virtuosi" (quelli che, su tali immobili, hanno fin qui adottato un'aliquota IMU non superiore al 9,6 per mille);

c) il rischio di un deterioramento della *tax compliance*, sia in conseguenza del depotenziamento del contrasto d'interessi prodotto dai tagli a detrazioni e deduzioni di spese in settori ad elevato rischio di evasione, sia per le ricadute negative che la deroga ai principi dello Statuto del contribuente potrebbe produrre sulla trasparenza e sulla lealtà nel rapporto fisco-contribuente.

Gli interventi sulla spesa delle Amministrazioni centrali

13.

Numerose sono le misure, previste nella Legge di Stabilità, di riduzione e d'incremento della spesa delle Amministrazioni centrali. Complessivamente, tali misure comportano una maggiore spesa, rispetto a quella a legislazione vigente, di oltre 4 miliardi per il 2014 e una riduzione di 1,6 miliardi nel biennio successivo. Nel 2014 la maggiore spesa prevista interessa sia le spese correnti che, in misura minore, quelle in conto capitale. Nei due anni successivi, invece, gli interventi programmati comportano una maggiore spesa in conto capitale, anche se in misura inferiore rispetto al 2014, e una riduzione di quella corrente.

Effetti sulla spesa delle Amministrazioni centrali

	<i>(milioni di euro)</i>		
	2014	2015	2016
Minori spese	1.671,1	2.416,5	2.985,4
- in conto capitale	565,0	762,0	975,3
- correnti	1.106,1	1.654,5	2.010,0
Maggiori spese	5.769,8	1.819,0	1.943,4
- in conto capitale	2.201,0	1.293,5	1.462,0
- correnti	3.568,9	525,5	481,4
Spese nette	4.098,8	-597,5	-1.042,0
- in conto capitale	1.635,9	531,5	486,7
- correnti	2.462,8	-1.129,0	-1.528,6

Per il 2014, la maggiore spesa in conto capitale, riconducibile ad una serie di interventi prevalentemente nel settore dei trasporti, consente di più che compensare i tagli previsti, che peraltro contabilizzano i proventi attesi dal programma straordinario di cessioni di immobili pubblici, pari a 500 milioni di euro annui.

Tra le misure che comportano una maggiore spesa corrente, nel 2014 le più significative, in termini quantitativi, sono il rifinanziamento delle missioni internazionali di pace (765 milioni), il finanziamento della cassa integrazione in deroga (360 milioni al netto degli effetti fiscali indotti), l'incremento del finanziamento del 5 per mille (400 milioni) e delle misure di sostegno al settore dell'autotrasporto merci (330 milioni).

Nel biennio 2015-2016, il venir meno di tali rifinanziamenti, oltre a diversi altri interventi di contenimento (dalle misure sul pubblico impiego al definanziamento del Fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato ai fondi immobiliari) è alla base della riduzione della spesa primaria corrente di circa 2,7 miliardi.

Nel triennio 2014-2016 l'incidenza sul prodotto della spesa primaria delle Amministrazioni centrali si ridurrebbe, in tal modo, di 2 punti, scendendo al 21,8 per cento a fine periodo.

Le misure per il pubblico impiego e il sistema previdenziale

14.

La Nota di aggiornamento, presentata alla fine del mese di settembre, confermava l'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente stimato nel quadro a legislazione vigente nel Documento di economia e finanza di aprile. Per effetto delle politiche di contenimento, avviate a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010, la spesa per il personale pubblico, diminuita nel biennio 2011-12 di 4 punti percentuali (6,6 miliardi in valore assoluto), era stimata in ulteriore calo nel preconsuntivo 2013 (-0,7 per cento) e ancora nel 2014 (-1,4 per cento); una crescita dell'1 per cento era prevista solo per il 2015.

E' alla luce di tale scenario che va valutato l'ulteriore intervento sulla spesa di personale contenuto nell'articolo 11 del disegno di Legge di Stabilità, che è stimato produrre complessivamente effetti finanziari rilevanti solo a partire dal 2015 (662 milioni e 849 milioni rispettivamente nel 2015 e nel 2016).

Si tratta, in primo luogo, della conferma dell'estensione temporale di alcune delle misure di contenimento della dinamica retributiva recate dal decreto-legge n. 78 del 2010; estensione già prevista in un recentissimo Regolamento governativo (d.P.R. n.

122 del 2013 pubblicato in data 25 ottobre 2013). L'articolo 11 non contiene, peraltro, un espresso riferimento a tutte le misure del Regolamento e ciò rende non agevole il coordinamento tra i due testi normativi e la verifica degli effetti finanziari attesi dagli interventi disposti.

In primo luogo, la Legge di Stabilità conferma, fino al 2014, il blocco della contrattazione collettiva nazionale, portando complessivamente a cinque anni il periodo di mancato adeguamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti. La disposizione riguarda esclusivamente la parte economica dei contratti, facendo espressamente salva la possibilità di accordi aventi carattere normativo ed ordinamentale, in linea con quanto più volte auspicato dalla Corte.

Parimenti, viene portato al 2014 il limite alla crescita dei Fondi unici per i trattamenti accessori con obbligatoria parametrizzazione delle risorse al personale effettivamente in servizio in ciascun anno di riferimento (articolo 9 del DL n. 78 del 2010). A regime si prevede una decurtazione delle risorse pari all'entità delle riduzioni effettuate nel periodo di applicazione del blocco (330 milioni). Va osservato come, al riguardo, sarebbe stato preferibile rendere stabile il riferimento al personale in servizio per dimensionare le risorse dei Fondi unici, piuttosto che prevedere una decurtazione in cifra fissa.

15.

Oltre alle misure di proroga, è introdotta una più restrittiva modalità di calcolo dell'indennità di vacanza contrattuale per il periodo 2015-2017, di fatto congelata nei valori in godimento al 31 dicembre 2013. Dalla norma sono attesi effetti positivi per 294 milioni nel 2015 e 434 milioni dal 2016.

Sempre in materia di personale pubblico, i vincoli assunzionali e le limitazioni al *turnover* vengono ulteriormente riparametrati ed estesi fino al 2018, ben oltre, quindi, il termine disposto dalla già intervenuta proroga delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010.

Solo a partire da tale esercizio finanziario sarà possibile, per le Pubbliche Amministrazioni interessate, assumere dipendenti in misura pari (in termini di spesa complessiva) al numero delle cessazioni intervenute nell'anno precedente.

In relazione alla graduazione dei vincoli, le economie sono stimate in misura crescente per il periodo 2015-2018, da 6,2 milioni per il primo anno fino a 136,1 nel 2018.

Una specifica deroga è riferita al comparto sicurezza (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di finanza), corpi autorizzati a procedere ad assunzioni, prevalentemente attraverso la stabilizzazione di personale in ferma volontaria, nei limiti delle risorse stanziare in un apposito Fondo (50 milioni nel 2014 e 120 nel 2015).

16.

In conclusione, le norme in materia di personale pubblico ripropongono una tipologia di interventi, basata sul blocco del *turnover* e sul rinvio dei contratti, già ampiamente praticata. Si tratta di misure severe, che hanno dato un contributo rilevante al processo di risanamento della finanza pubblica, ma che non sono replicabili all'infinito.

È ora necessario che a queste misure, efficaci ma transitorie, si accompagni la capacità di ripensare l'organizzazione stessa delle funzioni pubbliche. Per evitare che la riduzione nel numero dei dipendenti determini il degrado nella qualità dei servizi erogati alla collettività, sono necessari una ridefinizione degli assetti organizzativi, l'attivazione di estesi meccanismi di mobilità, l'approntamento di moderni sistemi di incentivazione.

A regime, sarà bene che il dimensionamento del *turnover* sia legato al numero dei dipendenti e non alla dimensione della spesa. Vi è altrimenti il rischio, data la differenza di remunerazione esistente fra i lavoratori collocati a riposo e i neo assunti, che con le regole attuali si dia luogo a una ripresa dell'espansione del numero dei dipendenti.

17.

L'articolo 12 della Legge di Stabilità per il 2014 modifica la norma che regola l'indicizzazione delle pensioni. La norma prevede che, per il triennio 2014-2016, sia rivisto l'intero schema che regola l'indicizzazione per tutti i trattamenti pensionistici.

Viene riconfermata l'indicizzazione al 100 per cento per le pensioni fino a 3 volte il minimo e vengono riviste le soglie e le percentuali di indicizzazione per gli importi superiori.

Il nuovo sistema non si limita ad incidere sulle pensioni di importo superiore a 5 volte il minimo, ma effettua una riduzione del valore dell'indicizzazione anche su importi più bassi, dal momento che, rispetto alla precedente normativa che prevedeva la riduzione

della percentuale di indicizzazione rispetto al 100 per cento solo sulla parte eccedente la soglia, ora invece la riduzione opera sull'intero importo.

Gli effetti complessivi sull'indebitamento sono pari, secondo le stime della Relazione Tecnica, al netto degli effetti fiscali, rispettivamente a 380 milioni di euro per il 2014, 904 per il 2015 e 1.416 per il 2016.

Le Amministrazioni locali

18.

Gli interventi destinati alle Amministrazioni locali sono di dimensioni complessivamente contenute. Le minori spese previste sono pari a 1 miliardo nel 2014 e crescono ad oltre 2 miliardi nel 2016; nel prossimo anno, i risparmi sono più che compensati da maggiori spese per 1,5 miliardi.

Le modifiche riguardano sia le Regioni che gli Enti locali, ma sono di segno opposto: cresce la dimensione dello sforzo richiesto alle Regioni, dalle quali è atteso un risparmio di 1 miliardo, mentre si allenta il meccanismo applicato agli Enti locali.

L'estensione al comparto sanitario di taluni vincoli alle assunzioni e alla dinamica contrattuale prevista per il pubblico impiego dovrebbe, poi, determinare una riduzione della spesa per il personale delle aziende sanitarie (misurata in 300 milioni nel 2014 e in 360 milioni sia nel 2015 che nel 2016).

Alla luce di tali interventi, nel quadro programmatico la spesa in conto capitale viene rivista in aumento del 4,6 per cento rispetto alle previsioni tendenziali, mentre quella corrente primaria risulta in flessione di due decimi di punto.

Tuttavia, il quadro programmatico conferma il rilievo dell'aggiustamento scontato nei saldi: tra il 2012 e il 2016 la spesa primaria complessiva delle Amministrazioni locali si riduce dell'1,2 per cento in termini nominali e flette di poco meno del 5 per cento quella in conto capitale.

Al netto della spesa sanitaria, il quadro si presenta ancora più impegnativo: la spesa corrente primaria delle Amministrazioni territoriali è prevista in riduzione del 7,8 per cento tra il 2012 e il 2016.

19.

Alle Regioni a statuto ordinario viene richiesto un contributo in termini di indebitamento netto e fabbisogno pari a 700 milioni per il 2014 e a 941 milioni dal 2015, mentre alle Regioni a statuto speciale è richiesto un contributo aggiuntivo in termini di Patto per 300 milioni nel 2014 e 403 milioni dal 2015.

Tali correzioni si sommano a quella già scontata a legislazione vigente, pari a 2 miliardi per il 2014 e a 2,1 miliardi per il 2015. Nel complesso, le misure di contenimento fissano il tetto massimo delle spese finali per il comparto “Regioni a statuto ordinario” a 19.390 milioni per l’anno 2014 e 19.099 milioni dal 2015. Soglia che si abbatte ulteriormente nel 2014 per l’applicazione del meccanismo del Patto verticale incentivato, attraverso il quale le RSO cedono agli Enti locali spazi finanziari per 1.000 milioni secondo la ripartizione già approvata nella Conferenza Stato-Regioni dell’11 luglio scorso.

20.

Due sono gli aspetti di rilievo nella revisione del Patto regionale.

Innanzitutto, il rinvio del Patto regionale integrato che avrebbe consentito alle singole Regioni di concordare con lo Stato e con le autonomie locali le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica degli Enti appartenenti ad uno stesso ambito territoriale. L’attivazione di tale facoltà avrebbe offerto l’opportunità di sperimentare, già dal prossimo anno, una programmazione di livello sovracomunale degli obiettivi, impegnando le Amministrazioni regionali in un effettivo ruolo di cabina di regia, in vista della successiva entrata in vigore – dal 2016 – della legge n. 243/2012, che prevede procedure analoghe in tema di indebitamento degli Enti locali.

Viene, invece, introdotta la possibilità per le Regioni di concordare, in sede di Conferenza Stato-Regioni, lo scambio di spazi finanziari nell’ambito del Patto tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (la lettera della norma non fa menzione di forme di compensazione tra Regioni aventi lo stesso ordinamento). Si tratta di una previsione normativa aperta, che non offre indicazioni circa le modalità applicative. Andrà valutato come incidano sull’operatività di tale norma le forti differenze che qualificano i Patti delle Regioni a statuto ordinario rispetto alle metodologie concordate per ciascuna Regione a statuto speciale. Tale previsione

normativa sembra, inoltre, contraddire la strada tracciata dalla legge per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio (c.d. Legge rinforzata) che prefigura sistemi flessibili infraregionali di governo della finanza territoriale e non interregionali.

21.

Per gli Enti locali, l'articolo 14 della Legge di Stabilità, modificando le regole del Patto, dispone per il solo 2014 un allentamento degli obiettivi, secondo due modalità operative. La prima prevede l'esclusione dalle spese rilevanti di pagamenti in conto capitale per un importo massimo di 1 miliardo, da ripartire tra i Comuni e le Province in misura proporzionale alla richiesta.

Della stessa natura è l'incentivo, di ulteriori 500 milioni, che gli Enti territoriali possono richiedere per proseguire nell'attività di smaltimento di residui passivi di parte capitale, risalenti almeno al 31 dicembre 2012.

Le modifiche apportate al calcolo degli obiettivi, invece, costituiscono, una misura di alleggerimento selettiva e premiante. Lo scorrimento della base di calcolo, infatti, consente di premiare gli Enti che più hanno contenuto nel tempo la spesa corrente. La revisione dei coefficienti di correzione rafforza il beneficio per i più virtuosi, determinando un significativo effetto di alleggerimento degli obiettivi di saldo.

Nonostante la revisione delle regole del Patto, nel 2014 la manovra correttiva richiesta alle Amministrazioni locali si fa più stringente se confrontata con gli obiettivi effettivi del 2013 (anno in cui sono state messe in atto misure straordinarie per il pagamento dei debiti pregressi attraverso la concessione di spazi finanziari aggiuntivi di spesa in conto capitale per 5 miliardi). E ciò nonostante che, con il DL 120/2013 in corso di conversione, anche le percentuali di correzione per il 2013 siano state oggetto di revisione e che, sospendendo l'applicazione del meccanismo di virtuosità in base al quale gli Enti appartenenti alla classe dei più meritevoli avrebbero beneficiato di un saldo programmatico pari a 0, sia stata elevata l'aliquota di correzione rispetto a quella ordinaria, determinando un aggravio della manovra complessiva (si veda il riquadro "*Il Patto degli enti locali*").

Riquadro – Il Patto degli enti locali

Due le modifiche alle modalità di calcolo degli obiettivi del Patto: lo scorrimento della base di calcolo dal triennio 2007-2009 al triennio 2009-2011 e la revisione dei coefficienti da applicare alla spesa media registrata nel periodo di riferimento.

Per i Comuni la percentuale di correzione passa da 14,8 a 14,07 nel biennio 2014-2015 ed a 14,62 nel biennio 2016-2017. L'abbassamento dei coefficienti è conseguenza dello spazio di manovra generato da un complessivo aumento della spesa media riferita al triennio 2009-2011 rispetto agli impegni 2007-2009 utilizzati a legislazione vigente. E' proprio grazie alla diffusa politica espansiva di spesa corrente dei Comuni che si è potuto rivedere al ribasso l'aliquota da applicare per il calcolo del saldo programmatico, mantenendo invariato il contributo complessivo richiesto al comparto. Il meccanismo premiale si indirizza esclusivamente ai Comuni, mentre per le Province, che pure nel periodo a base di riferimento fanno registrare complessivamente un calo della spesa corrente, il disegno di legge dispone un aggravio dei coefficienti di correzione che passano da 18,8 a 19,25 per cento nel biennio 2014-2015 ed a 20,05 per cento per il biennio successivo.

Prime analisi sugli impegni di spesa corrente registrati a rendiconto dai Comuni mostrano, su un campione di 4.736 comuni (pari al 77 per cento degli enti soggetti alle regole del PSI), che complessivamente la spesa media del triennio 2009-2011 aumenta del 3,5 per cento rispetto al triennio 2007-2009, aumento che supera il 4 per cento nei Comuni fino a 5.000 abitanti. Circa un quarto degli Enti è riuscito invece a contenere gli impegni (-3,7 per cento) ed otterrà, con la modifica del coefficiente di correzione, un allentamento degli obiettivi di Patto di oltre 150 milioni nel biennio 2014-2015 e di 91 milioni nel 2016-2017. I Comuni che presentano un profilo decrescente di spesa sono prevalentemente medio-grandi, mentre non sembra evidenziarsi una caratterizzazione territoriale.

Le Province invece mostrano nel complesso un decremento degli impegni correnti dell'1,6 per cento nel 2009-2011 rispetto al triennio 2007-2009; tuttavia l'aumento della percentuale di correzione rende il loro obiettivo di saldo più impegnativo rispetto al calcolo a legislazione vigente. Nonostante l'applicazione di coefficienti più elevati, oltre il 60 per cento degli Enti riuscirà ad ottenere un alleggerimento degli obiettivi (circa 45 milioni nel primo biennio e nessun aggravio per il 2016-2017) in considerazione della contrazione registrata sulla base di calcolo.

Il Patto di stabilità per gli EE.LL. nel 2013 (in milioni)

Comuni	n. enti (77,1%)	spesa media corrente 2007- 2009	l. 183/2011		DL 120/2013	alleggerimento Patto rispetto calcolo prudenziale applicato dagli enti	aggravamento Patto rispetto al calcolo teorico iniziale
			coefficienti di correzione per i comuni				
<= 5000 ab.	2.694	5.206	ordinari: 14,8% - 12%	enti non virtuosi: 15,8% - 13%	667	-10	42
>5000 ab. <= 10.000 ab.	996	4.768	706	753	744	-9	39
>10.000 ab. <= 20.000 ab.	603	5.648	836	892	882	-11	46
> 20.000 ab. <= 60.000 ab.	353	8.760	1.297	1.384	1.367	-17	71
> 60.000 ab. <= 250.000 ab.	79	7.580	1.122	1.198	1.183	-14	61
> 250.000 ab.	11	8.396	1.243	1.327	1.311	-16	68
Totale comuni	4.736	40.358	5.827	6.231	6.154	-77	327
			coefficienti di correzione per le province				
Province			18,8%	19,8 %	19,61 %		
	103	9.018	1.695	1.786	1.768	-17	73
totale EELL.	4.839	49.376	7.523	8.016	7.922	-94	400

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto degli EE.LL.

Il Patto di stabilità per gli EE.LL nel quadriennio 2014-2017 (in milioni)

Comuni	l. 183/2011			DDL stabilità 2014					c-a	e-a
	triennio 2014-2016			biennio 2014-2015		biennio 2016-2017				
	coefficienti per i comuni			coefficienti per i comuni						
	spesa media corrente 2007-2009	14,80%	15,80%	spesa media corrente 2009-2011	14,07%	15,07%	14,62%	15,62%		
		a	b		c	d	e	f		
<= 5000 ab.	5.206	770	823	5.415	762	816	792	846	-9	21
>5000 ab. <= 10.000 ab.	4.768	706	753	4.920	692	741	719	769	-13	14
>10.000 ab. <= 20.000 ab.	5.648	836	892	5.859	824	883	857	915	-12	21
> 20.000 ab. <= 60.000 ab.	8.760	1.297	1.384	9.036	1.271	1.362	1.321	1.411	-25	25
> 60.000 ab. <= 250.000 ab.	7.580	1.122	1.198	7.850	1.105	1.183	1.148	1.226	-17	26
> 250.000 ab.	8.396	1.243	1.327	8.695	1.223	1.310	1.271	1.358	-19	29
Totale comuni	40.358	5.973	6.377	41.776	5.878	6.296	6.108	6.525	-95	135
			coefficienti per le province		coefficienti per le province					
Province		18,8 %	19,8 %		19,25 %	20,25 %	20,05 %	21,05 %		
	9.018	1.695	1.786	8.871	1.708	1.796	1.779	1.867	12	83
totale EELL.	49.376	7.668	8.162	50.647	7.586	8.092	7.886	8.393	-83	218

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto degli EE.LL.

Nel confronto con l'anno 2013 va tenuto presente che con il DL n. 120/2013, in corso di conversione, anche le percentuali di correzione per questo esercizio sono state oggetto di revisione ed è stata introdotta un'aliquota intermedia tra quella ordinaria e quella massima (12,81 per cento per i Comuni fino a 5.000 abitanti, 15,61 per cento per i Comuni superiori e 19,61 per cento per le Province) che ha determinato un aggravio della manovra complessiva. Tuttavia, in considerazione

del fatto che l'intervento viene disposto a tre mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, e che in via prudenziale tutti gli Enti avevano già calcolato il proprio obiettivo con le percentuali previste per gli Enti non virtuosi, di fatto la misura produce un duplice effetto vantaggioso: da una parte l'attenuazione generalizzata del saldo individuale, dall'altra l'acquisizione a livello di comparto di quel *surplus* di risparmio già prodotto dalle Amministrazioni rispetto all'obiettivo teorico iniziale calcolato a percentuali di correzione ordinarie.

22.

Le disposizioni introdotte con l'articolo 15 del d.d.l. di Stabilità sono volte ad assoggettare, a partire dal 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società non quotate partecipate dagli Enti territoriali al Patto di stabilità interno. La norma dispone che l'obiettivo delle società in contabilità civilistica sia rappresentato dal saldo economico non negativo, mentre le istituzioni che adottano la contabilità finanziaria sono chiamate a perseguire un saldo finanziario pari a zero. Viene poi previsto che i soggetti che nel 2013 registrano un risultato negativo debbano predisporre un piano di rientro.

Sono altresì introdotte sanzioni e disposizioni sulla responsabilità degli amministratori in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, sia a carico degli Enti locali e delle Regioni partecipanti sia dei soggetti controllati. Il comma 14, poi, prevede che "gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti territoriali trasmettono annualmente una relazione sugli adempimenti e risultati conseguiti dalle società, dalle aziende speciali, dalle istituzioni alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che segnalano tempestivamente agli enti partecipanti le situazioni idonee a determinare il mancato conseguimento degli obiettivi...".

23.

Come ricordato dalla Corte anche nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, l'assoggettamento delle società interamente partecipate al Patto di stabilità rappresenta una priorità per controllarne gli effetti sulla finanza locale in termini di contenimento dei costi e del debito e appare strumento essenziale per scoraggiare forme di elusione dei vincoli pubblici, per arginare le perdite e per limitare l'esposizione verso terzi delle società. Il controllo dei rapporti finanziari Ente locale/società partecipata svolto dalle Sezioni regionali della Corte ha permesso, infatti, di evidenziare non solo irregolarità contabili, ma anche situazioni di rilevante gravità che pongono a rischio

l'equilibrio finanziario dell'Ente, fino ad arrivare a patologie in grado di provocarne il dissesto. Anche a seguito di questi controlli, il legislatore è stato indotto a introdurre esplicite norme antielusive.

La Corte giudica con favore la progressiva estensione dei vincoli in materia di equilibrio di bilancio a tutti i soggetti che concorrono alla determinazione dei saldi di contabilità nazionale delle Amministrazioni Pubbliche.

Positiva, in quanto immediatamente operativa, appare la scelta di non accedere ad una visione contabile consolidata con l'ente proprietario, stante la mancanza attuale del bilancio consolidato, ma di operare in parallelo, cioè proponendo regole valide per le sole società, pur sottoponendo anche gli enti partecipanti alle responsabilità derivanti dal mancato rispetto del Patto da parte delle società stesse. Le società non in linea con gli obiettivi sono, infatti, assoggettate ad autonome modalità di recupero (piano di rientro), che operano contestualmente ad un articolato sistema di sanzioni applicabile sia all'ente territoriale partecipante (peggioramento degli obiettivi in misura proporzionale alla quota di partecipazione) che alla società stessa.

Infine, la scelta di intervenire normativamente invece di affidarsi alla via amministrativa, appare mirata ad evitare eventuali contestazioni di costituzionalità, che avrebbero potuto derivare da pronunce già intervenute (sentenza della Corte Costituzionale 199/2012).

Il coinvolgimento sempre maggiore della Corte dei conti nella verifica del rispetto di questi vincoli, appare del tutto coerente con il ruolo della Corte dei conti, che la stessa Corte Costituzionale ha più volte, anche di recente, ribadito e qualificato. I compiti della Corte, cresciuti in misura rilevante nel più recente arco di tempo, richiedono un impegno straordinario dell'Istituto sul piano dell'organizzazione e dell'adeguamento delle strutture di controllo. Una direzione di marcia già intrapresa con decisione con il programma di lavoro e nelle diverse articolazioni operative della Corte.

Ma, al tempo stesso, è auspicabile che si realizzino le condizioni per un potenziamento dell'Istituto sul piano delle risorse professionali e strumentali.

Considerazioni conclusive

24.

In conclusione, con la manovra affidata alla Legge di Stabilità, che copre l'intero arco triennale 2014-2016, si pongono le condizioni per una tregua fiscale, basata, tuttavia, su una dose elevata di "deterrenza": l'individuazione di tagli significativi alle agevolazioni fiscali e l'apposizione di clausole di salvaguardia rappresentano un monito stringente per l'effettiva attuazione di quelle modifiche organizzative tante volte annunciate ma che ancora attendono un compimento.

Non spetta alla Corte indicare quali scelte effettuare. Ma non può essere taciuta l'urgenza, per l'intero sistema economico nazionale, di interventi diretti a recuperare i ritardi finora accumulati sul terreno delle riforme. L'elenco è vasto: si va dal ridisegno delle competenze e delle strutture di governo del territorio, al destino da riservare alle società costituite negli anni dalle Amministrazioni locali, oggi diventate in parte elementi fondamentali nella produzione dei servizi, ma anche espressione di rilevanti squilibri nascosti. Così come la riforma del sistema di funzionamento delle autonomie territoriali è, da oltre quattro anni, in attesa di un assetto stabile su cui fondare la gestione e valutare il contributo da queste fornito agli equilibri complessivi sia in termini programmatici che gestionali. Il sistema fiscale, infine, è impegnato nella definizione di interventi in grado di garantire "la fedeltà fiscale" del contribuente e sembra muovere decisi passi avanti con la legge delega all'esame del Parlamento. Ma, allo stesso tempo, rischia di vedere vanificati i risultati programmati, soprattutto in ragione dei frequenti impulsi contraddittori cui esso è sottoposto.

25.

Come detto in precedenza, è oggi indispensabile uno sforzo straordinario mirato al recupero di ulteriori margini di risparmio, sia da destinare a una riduzione del carico fiscale, che ad incidere sulle carenze più evidenti nella qualità dei servizi pubblici.

I tagli previsti, già nell'immediato, per la spesa delle Amministrazioni centrali rappresentano la presa d'atto (e in certa misura la dimostrazione) della difficoltà di ottenere nel breve periodo riduzioni significative di spesa. Come la Corte ha sottolineato nel Rapporto sul coordinamento nel maggio scorso, il percorso di aggiustamento

richiede, in tutti i settori, una attenta selezione degli interventi da attivare per ridurre l'intermediazione pubblica, siano essi tagli di spesa o benefici fiscali.

Incidere ancora sulla spesa delle Amministrazioni locali è complesso per diverse ragioni. Il quadro programmatico già incorpora tra il 2012 e il 2016 una flessione della spesa (al netto di quella sanitaria) di oltre il 7 per cento in termini nominali. Anche ipotizzando l'annullamento delle differenze ancora esistenti sul fronte della spesa tra Enti, gli spazi di manovra, pur esistenti, non sono ampi. La convergenza per ciascuna tipologia di spesa sugli importi pro-capite più contenuti per classi di Enti (una "grossolana" misura degli ulteriori risparmi che si potrebbero ottenere) indica una liberazione di risorse di poco superiore a 2,5 miliardi.

Anche gli interventi di contenimento delle spese per gli organi istituzionali e amministrativi e per consumi intermedi, pur giustificati dai benefici che è possibile ricavare in termini di efficienza, non sembrano offrire margini di manovra risolutivi.

E' necessario quindi procedere a una revisione più radicale dei confini entro cui opera il sistema di intervento pubblico.

Il rafforzamento degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative va inteso 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.

Di qui l'arduo impegno che si apre al Commissario alla *spending review*, da poco nominato. Un impegno che per essere affrontato non può che basarsi su una chiara strategia di governo della spesa, in cui il ridisegno sia frutto di una forte volontà politica e di una nitida visione circa il profilo che si intende assegnare al sistema pubblico dei prossimi decenni.

Solo per questa via rigorosamente selettiva è possibile pensare di reperire le risorse necessarie ai programmi mirati al sostegno della crescita. Se si intende orientare le leve di bilancio verso obiettivi che superino il solo rigore (ma restando entro profili compatibili con la soglia di disavanzo del 3 per cento e con i nuovi vincoli costituzionali) - come sembra essere correttamente nelle intenzioni del Governo - occorre essere consapevoli che le risorse vanno ricercate attraverso una operazione di seria redistribuzione, sia dal lato delle entrate sia dal lato della spesa.

Contrastare il declino del sistema produttivo rappresenta oggi l'emergenza nazionale sulla quale va concentrata e misurata la capacità di intervento. E' da valutare positivamente, pertanto, che in alcune direzioni strategiche il Governo abbia previsto interventi non privi di potenzialità rilevanti. Ma, ad avviso della Corte, è necessario 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 limitate risorse disponibili.

Appendici

Appendice 1

Pil potenziale e crescita di medio periodo

Uno degli elementi critici della previsione proposta è costituito dalla quantificazione della dinamica del Pil nel medio termine.

In particolare, le proiezioni della Nota sono costruite a partire da una stima dell'*output gap* pari quasi al 5 per cento del Pil nel 2013. Tale *gap* di *output* è previsto chiudersi gradualmente nel corso del periodo di previsione. Il concetto stesso di Pil potenziale (e il suo simmetrico in termini di disoccupazione, il Nairu) presume che esso funzioni da “attrattore” del livello del Pil effettivo (o del tasso di disoccupazione) in quanto esso definisce il livello di equilibrio del sistema nel lungo periodo. Diversamente, se non si associasse alla nozione di potenziale anche quella di equilibrio, verrebbe meno tutta la struttura teorica che sorregge la nozione di *output gap* e ne suggerisce l'utilizzo ai fini della definizione delle politiche economiche.

La chiusura dell'*output gap* nello scenario della Nota comporta quindi oltre un punto all'anno di crescita dovuta a fattori ciclici. Aggiungendo ad essa alcuni decimi di variazione del Pil potenziale, si perviene a quantificare una crescita del Pil che sfiora il 2 per cento all'anno fra il 2015 e il 2017, una stima che oggi risulta superiore a quella del consenso dei previsori nazionali.

Una delle conseguenze di questo approccio è che il *deficit* pubblico attuale viene spiegato quasi integralmente sulla base degli effetti del ciclo economico sulle diverse poste di bilancio. Il saldo strutturale è già nel 2013 prossimo a zero, per cui man mano che il Pil ricomincia a crescere avvicinandosi al suo potenziale, in presenza di un avanzo primario strutturale che si mantiene su valori elevati, il saldo strutturale tende ad azzerarsi spontaneamente senza bisogno di ulteriori manovre di correzione.

Questa impostazione è coerente con le regole europee e risente dell'enfasi posta sulla nozione di saldo “strutturale”. Ciò non di meno va rammentato che essa si basa su una variabile, l'*output gap*, che innanzitutto non è osservabile e misurabile direttamente e, in secondo luogo, risulta molto difficile da stimare dopo un periodo di ampie variazioni del prodotto, come quello alle nostre spalle. Nonostante la depurazione del *deficit* dalla componente ciclica rappresenti un indubbio miglioramento nella definizione della stance della politica di bilancio, diversi elementi di cautela paiono necessari dato che la misurazione di questa variabile in fasi di elevata instabilità può essere soggetta *ex-post* ad ampie revisioni.

Pur considerando gli effetti sulla crescita delle misure assunte negli ultimi mesi, è difatti anche possibile che la dimensione dell'*output gap* indicata nella Nota sia sovrastimata, ovvero che il livello del Pil potenziale sia inferiore a quanto assunto nello scenario del Governo. Da ciò conseguirebbe anche una revisione al ribasso delle previsioni di crescita per l'economia italiana nei prossimi anni. Ne conseguirebbe quindi che di fatto, il quadro tendenziale della finanza pubblica sarebbe stato costruito in base a previsioni di crescita troppo ottimiste.

D'altra parte, non va dimenticato che il livello del Pil potenziale può rivelarsi endogeno rispetto alla fluttuazioni cicliche. Vale a dire che fasi di grave recessione possono a loro volta determinare una contrazione del prodotto potenziale, legata a obsolescenza tecnologica del capitale non utilizzato, perdite di capitale umano e aumento del tasso di disoccupazione di equilibrio.

Va al proposito considerato che vi sono anche indicatori che paiono mostrare che il livello del Pil potenziale possa essersi ridotto in misura significativa negli anni passati. Soprattutto i dati relativi al mercato del lavoro mostrano un aumento dello *stock* di disoccupati di lungo periodo, e riduzioni dei livelli occupazionali in alcuni settori dell'industria, dove difficilmente coloro che hanno perso il posto riusciranno a rientrare. Va anche rammentata l'incertezza sulla stima della forza lavoro potenziale: evidenze aneddotiche suggeriscono che negli ultimi due anni possa essersi attivato un deflusso di lavoratori verso l'estero, soprattutto nelle Regioni del Sud, non completamente colto dalle statistiche sulla base dei cambi di residenza. In ultimo, non va dimenticato che la normalizzazione delle condizioni di accesso al credito potrebbe rivelarsi

molto graduale nei prossimi anni; un cambiamento di regime nelle condizioni di accesso al credito influenza il costo del capitale, portando le imprese a rivedere al ribasso lo *stock* di capitale desiderato. In conseguenza di ciò, parte dello *stock* di capitale esistente risulta strutturalmente eccedente i fabbisogni della produzione, e non andrebbe considerato ai fini del calcolo del prodotto potenziale.

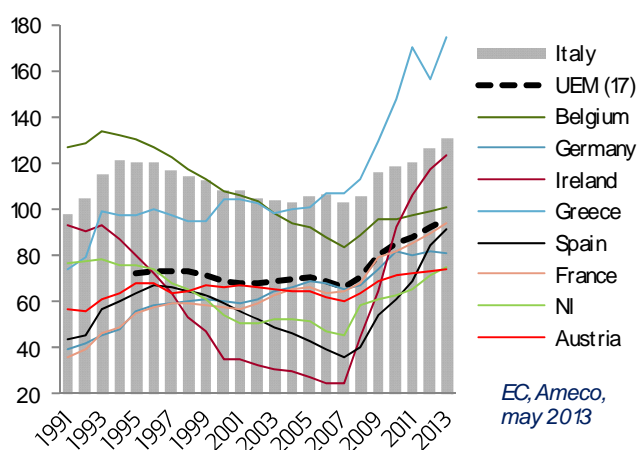
In conclusione, a partire dallo scenario del Governo, va segnalato il rischio che nel periodo 2015-2017 la crescita del Pil effettivo possa da un lato risultare inferiore, determinando conseguentemente un peggioramento del saldo, e dall'altra il rischio che ciò possa condurre a ristimare fra qualche anno il livello del Pil potenziale, derivandone una quantificazione inferiore a quella incorporata nella Nota. Per questo motivo, ai maggiori valori del deficit pubblico corrisponderebbe anche un livello più elevato del saldo strutturale rispetto all'obiettivo del pareggio di bilancio.

Appendice 2

La dinamica del debito pubblico

La dinamica del debito è uno dei punti critici nella previsione di finanza pubblica per i prossimi anni. In rapporto al Pil il debito è, infatti, al massimo storico, dato che solo all'uscita del primo conflitto mondiale ha registrato valori superiori a quelli attuali. Nelle dimensioni assolute, il debito italiano rappresenta inoltre un quarto del debito dell'UEM, a fronte di un peso del Pil del 16 per cento.

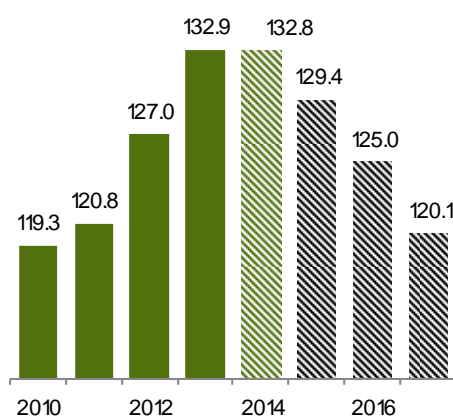
Debito/Pil (%) nei principali paesi



Il riassorbimento di simili livelli di debito è reso difficile dal contesto macroeconomico. Nello scenario disegnato dalla Nota di aggiornamento del DEF la crescita annua del Pil nominale è prevista mediamente del 3,4 per cento nel prossimo quadriennio a fronte del 4 per cento medio del decennio precedente la crisi. Ogni anno, quindi, il livello del Pil nominale crescerebbe di quasi mezzo punto percentuale in meno rispetto a quello che era nelle tendenze precedenti. Se consideriamo le previsioni del *Consenso*, meno ottimiste di quelle del Governo, tale distanza arriva all'1 per cento ogni anno.

Su questo sfondo di indebolimento della crescita saranno applicati i nuovi regolamenti europei che, rafforzando i vincoli del Patto di stabilità, hanno introdotto una regola di riduzione verso il valore obiettivo anche per il debito. A partire dal 2015 il rapporto debito/Pil dell'Italia dovrà essere non superiore a un certo *benchmark*, che assicuri che una riduzione "adeguata" del differenziale tra il valore effettivo e il 60 per cento del Pil (mediamente un ventesimo ogni anno) si sia manifestata nei tre anni precedenti (criterio *backward looking*), anche considerando un livello di debito ricalcolato secondo una formula che elimini gli effetti del ciclo, o che si verifichi nei tre anni successivi secondo le previsioni della Commissione europea a legislazione vigente (criterio *forward looking*). Per l'Italia, i valori *benchmark* sono, al 124,1 per cento nel 2015 (criterio *backward looking*) e al 122,3 per cento nel 2017 (criterio *forward looking*). Secondo la valutazione della Nota, il valore di riferimento *forward looking* verrebbe rispettato nel 2017 (con una previsione di debito del 120,1 per cento del Pil, vedi grafico) e anche il criterio *backward looking* del 2015 sarebbe rispettato nella computazione al netto degli effetti del ciclo economico (che abbassa il livello del debito dal 129,4 per cento proprio al 124,1 per cento, richiesto dalla regola). Tuttavia, le condizioni che sottostanno alle stime della Nota non sono esenti da rischi di revisione.

Debito/Pil (%) – previsioni Nota di aggiornamento del Def 2013



Tali rischi possono essere dedotti verificando, attraverso la scomposizione algebrica della dinamica del debito, la stringenza delle ipotesi adottate nelle previsioni della Nota.

Algebricamente, la variazione del debito in quota di Pil discende dall'interagire di tre termini: il saldo primario; la differenza fra il costo medio del debito e il saggio di crescita nominale del Pil; le altre poste di natura finanziaria. In termini analitici si ha:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{DP_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \times \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{ASF_t}{Y_t}$$

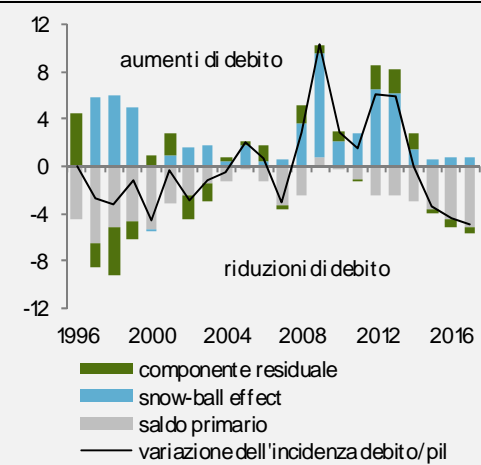
Dove D =debito; DP =disavanzo primario; Y =Pil nominale; i =tasso di interesse/costo medio del debito; y =var.% di Y ; ASF = stock flows adjustment.

Il primo termine dopo l'uguale è il saldo primario su Pil, il secondo individua l'impatto della differenza tra il costo del finanziamento del debito pregresso e il tasso di crescita del prodotto nominale (chiamato *snowball effect*), il terzo è la componente residuale, cosiddetto *stock-flows adjustment* (ASF), che ricomprende le dismissioni patrimoniali, e in generale le riclassificazioni cassa-competenza, la rivalutazione degli *stock* in valuta e l'impatto dell'acquisizione netta di passività finanziarie (come i sostegni all'area euro e il pagamento degli arretrati).

Lo *snowball effect* nel caso italiano è particolarmente rilevante poiché la sua ampiezza e variabilità dipendono, come risulta evidente dalla formula, non solo dalle ipotesi sulla crescita macroeconomica e sui tassi di interesse ma anche dalla dimensione che ha raggiunto il debito.

L'incremento di debito registrato in questi ultimi anni di crisi è spiegato per intero dal primo di questi fattori, come sintetizzato nella tavola, che dà misura dei contributi cumulati delle tre determinanti nel periodo 2004-2007 (prima della crisi); 2008-2013 (durante la crisi), 2004-2017 (dopo la crisi). Come si osserva, nel corso della crisi il rapporto debito/Pil ha registrato un incremento cumulato di 29,6 punti, pressochè coincidente con le dimensioni assunte dal meccanismo dello *snowball*. Il contributo alla riduzione del debito fornito dalla presenza di un avanzo primario è stato, di contro, per intero assorbito dagli aumenti indotti dalle altre poste finanziarie, fra le quali vi sono i conferimenti ai fondi di salvataggio europei e l'emersione dei pagamenti arretrati delle PA. Va altresì notato che l'effetto *snowball* è stato generato dal tracollo dei saggi di crescita del Pil nominale (pari, in media, allo 0,6 per cento nel 2008-2013), mentre il costo medio del debito, nonostante le forti turbolenze dei mercati finanziari, è rimasto in media uguale a quello degli anni pre-crisi (4,4 per cento).

Fig. 3: Variazione del rapporto debito/Pil e sue determinanti (%)



Tab. 1: Valori cumulati del periodo indicato (%)

	2004-2007	2008-2013	2014-2017
variazione debito/Pil	-0.9	29.6	-12.8
avanzo primario	-5.9	-7.8	-16.2
Snow ball effect	3.1	30.0	3.5
Stock Flows			
Adjustment	1.9	7.4	-0.1

Elaborazioni su dati Istat e Banca d'Italia;
2013-2017: elaborazioni su dati Nota di
aggiornamento del Def 2013.

In previsione, la Nota di aggiornamento indica un forte ridimensionamento dello *snowball effect*, favorito da un'accelerazione dei saggi di crescita e da una dinamica dei tassi di interesse tale da confermare la stabilizzazione del costo medio del debito. La dimensione dello *snowball effect* ritornerebbe così ai valori del periodo pre-crisi. Nel confronto con quegli anni appare inoltre molto più favorevole la previsione per l'avanzo primario che, collocandosi in media al di sopra del 4 per cento, livello storicamente molto elevato, offrirebbe un contributo cumulato alla riduzione del debito/Pil di quasi tre volte superiore. Infine, contribuirebbe alla riduzione del rapporto debito/Pil anche la componente residuale, che riflette l'esaurirsi dell'effetto del pagamento degli arretrati delle AP e un programma di dismissioni per un valore dello 0,5 per cento di Pil ogni anno (circa 42 miliardi di euro tra il 2013 e il 2017).

In sintesi, la riduzione prefigurata per il rapporto debito/Pil, pur non essendo tale da riportarlo vicino ai livelli pre-crisi, sconta il verificarsi di un insieme di condizioni particolarmente favorevoli: una crescita decisamente dinamica se confrontata sia con il passato sia con le stime della crescita potenziale; una politica di bilancio che riesce a mantenere "stretta" la *stance*; l'efficacia del programma di dismissioni; un aumento solo modesto dei tassi di interesse nonostante la ripresa ciclica internazionale.

Condizioni che sono soggette a rischio. Considerando le stime macroeconomiche di consenso e utilizzando la sensitività alla crescita (come stimata dal DEF di aprile), il rapporto debito/Pil a fine 2017 aumenterebbe, rispetto alle stime ufficiali, di 3,4 punti percentuali; introducendo anche gli effetti indotti sull'avanzo primario lo scostamento arriverebbe a 5,1 punti percentuali. Anche la condizioni dei tassi di interesse potrebbero non realizzarsi. Pur in un contesto di riduzione dello *spread* tra i Btp e i Bund e, dunque, di miglioramento progressivo della credibilità e delle condizioni di fiducia verso il nostro Paese, i tassi potrebbero subire comunque una spinta all'aumento, determinata dal prospettico irrigidimento delle politiche monetarie. Nelle stime di consenso il tasso medio sui Btp segue un profilo discendente molto contenuto.

Se, *ceteris paribus*, consideriamo un costo medio del debito di mezzo punto superiore a quello sotteso le stime della Nota di aggiornamento, a fine 2017 il debito sarebbe di 1,5 punti più alto.

Infine, la possibilità di ottenere gli incassi programmati dalle dismissioni patrimoniali non è esente da rischi. Già per il 2013 era inizialmente programmato un incasso per l'1 per cento del Pil, rivisto dalla Nota di aggiornamento allo 0,5 per cento, ma a tutt'oggi le dismissioni nell'anno in corso sono praticamente nulle e l'avvio dei programmi di vendita (che peraltro sono indicati in modo ancora generico e non fanno riferimento a specifiche operazioni) potrebbe

subire ulteriori slittamenti, facendo mancare apporti positivi alla discesa del debito pari a 2,5 punti di Pil in totale a fine 2017.