

Analisi del Documento di Economia e Finanza 2013

Contenuto

Il presente testo esplicita il punto di vista dell'Unione Generale del Lavoro in merito al Documento di Economia e Finanza 2013. Nello specifico, esso contiene le Considerazioni del Segretario Generale, una Sintesi commentata dell'intero Documento di Economia e Finanza e tre focus su Cassa integrazione guadagni in deroga, Salvaguardati dagli effetti della riforma previdenziale di cui al decreto legge 201/2011 (cosiddetti "Esodati") e sul decreto legge 35/2013 (pagamenti dei debiti scaduti della pubblica amministrazione ed altri provvedimenti).

Considerazioni del Segretario generale

Un recente rapporto della Banca d'Italia sulle condizioni economiche delle famiglie italiane lascia poco spazio all'immaginazione. Quasi il 9% dei nuclei familiari non ha risorse sufficienti per sopravvivere sei mesi al livello della linea di povertà, in caso di perdita del posto di lavoro del principale percettore di reddito. Ben il 65% delle famiglie ritiene di avere un reddito insufficiente a far fronte alle esigenze primarie; nel 1990, tale percentuale era del 40%. Le famiglie hanno perso anche la capacità di risparmiare, cosa che ci aveva sempre caratterizzato positivamente.

È un Paese, il nostro, che sembra franare, in cui il numero dei disoccupati cresce, con qualche breve interruzione stagionale, consecutivamente da oltre due anni. Sono tre milioni le persone in cerca di occupazione, molti di queste sono giovani e donne preparate e lavoratori maturi, costretti dalla notte alla mattina a rivedere i loro piani di vita.

È un Paese in cui le piccole e medie imprese falliscono per i ritardi nei pagamenti della Pubblica amministrazione o perché il sistema creditizio non fa il proprio mestiere e non eroga i prestiti necessari per investire sulle attività produttive.

È un Paese in cui il sistema scolastico ed universitario fatica ad assicurare una offerta formativa adeguata alle richieste delle imprese, denotando un deficit di analisi delle tendenze in atto, cosa che si ripercuote sugli studenti che rischiano di ritrovarsi con un titolo di studio difficilmente spendibile nella ricerca di un posto di lavoro.

In un tale scenario, le elezioni politiche di febbraio hanno disegnato un Paese sostanzialmente diviso in tre blocchi non comunicanti fra loro, cosa che sta rendendo impossibile la formazione di un nuovo esecutivo in sostituzione del governo dimissionario, rimasto in carica per la sola ordinaria amministrazione.

L'Italia, però, non ha bisogno di ordinaria amministrazione, cosa confermata dalla rielezione alla Presidenza della Repubblica di Giorgio Napolitano, al quale auguriamo buon lavoro; l'Italia necessita, piuttosto, di una azione forte di un governo pienamente legittimato dal Parlamento per affrontare le emergenze e i nodi storici che in questi anni non ci hanno fatto crescere al livello dei partner europei.

Le emergenze riguardano gli esodati, il finanziamento della cassa integrazione in deroga, lo sblocco della contrattazione collettiva nel pubblico impiego, il recupero del potere d'acquisto delle famiglie, il rilancio dell'occupazione, in particolare di giovani, donne e lavoratori maturi, il sostegno all'economia, ad iniziare dal Mezzogiorno.

Il gap infrastrutturale; il peso della burocrazia; un fisco rapace con alcuni, ad iniziare dai lavoratori dipendenti e i pensionati, e lassista con altri; i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione; un costo dell'energia fino al 30% più alto rispetto al resto d'Europa; la mancanza di adeguati servizi per l'infanzia e la cura della non autosufficienza; i ridottissimi investimenti in ricerca e sviluppo; i tempi della giustizia civile e penale: questi, invece, sono soltanto alcuni dei nodi storici che attanagliano il Paese.

Il Documento di economia e finanza 2013, nelle sue quasi 800 pagine, comprese l'appendice alla Terza sezione e i cinque allegati, offre spunti di riflessione interessanti per l'oggi e per il domani dell'Italia.

Vengono presentate analisi complesse, con tabelle e numeri da decifrare per capire dove sta andando il Paese e per comprendere i sacrifici fatti e chi li ha sopportati maggiormente.

Il Documento di economia e finanza muove dalla crisi politica del novembre del 2011, quando la pressione sui titoli di Stato italiani portò al cambiamento di governo, con un esecutivo tecnico non direttamente espressione della volontà degli elettori. Alla veloce ed anticipata approvazione della Legge di Stabilità per il 2012 seguirono il decreto legge 201 del 2011, contenente, fra le altre cose, la riforma delle pensioni, i cosiddetti decreti sulla spending review, contenenti diverse misure di stabilizzazione dei conti pubblici, e, nel giugno 2012, la riforma del lavoro e degli ammortizzatori sociali. Nel frattempo, il differenziale fra i nostri titoli di Stato e gli equivalenti strumenti finanziari tedeschi, dopo una prima fase ancora in salita, è andato calando, scendendo sotto i 300 punti base, per poi assestarsi al di sopra di questa soglia, comunque in posizione sostenibile per il sistema Paese.

L'esecutivo, nonostante il calo del prodotto interno lordo, rivendica i risultati conseguiti in termini di stabilità dei conti pubblici.

Tale obiettivo, però, è stato ottenuto a prezzo di enormi sacrifici da parte del lavoro dipendente, sia pubblico che privato, dei pensionati e del sistema produttivo, mentre l'apporto arrivato dalla lotta al sommerso o dal contrasto alla speculazione finanziaria è al di sotto delle previsioni.

I maggiori risparmi certificati nella spesa pubblica derivano in larga parte dal blocco della contrattazione collettiva per il personale dipendente e dalle limitazioni al turnover, meno da una revisione degli sprechi che pure ci sono e sono evidenti. Gli ultimi rinnovi contrattuali risalgono al biennio 2008-2009 e, salvo interventi, non sono previsti rinnovi fino al 2017. I dipendenti pubblici rischiano, così, di avere una perdita del potere di acquisto reale valutabile in almeno il 15%-20%. Le limitazioni al turnover stanno poi creando grandi difficoltà nella gestione di servizi essenziali per la collettività, comprese la sicurezza, la giustizia e la sanità.

Sul versante del lavoro privato, la riforma delle pensioni prima e la legge 92 dopo si sono innestate su un tessuto produttivo debole e già fortemente provato.

Il decreto legge 201, cosiddetto "Salva-Italia", ha introdotto diverse importanti novità in materia previdenziale, fra le quali l'abolizione delle pensioni di anzianità, ed il relativo sistema delle Quote, l'innalzamento dell'età pensionabile e il rafforzamento del principio della speranza di vita. Questa riforma calata dall'alto e non opportunamente valutata ha subito mostrato forti limiti; la platea dei salvaguardati, costruita su un plafond di risorse inadeguate, è apparsa immediatamente insufficiente, tanto che ai 65mila inizialmente previsti se ne sono aggiunti prima altri 55mila (decreto legge sulla spending review) e poi ulteriori 10mila (Legge di Stabilità 2013) per un totale di 130mila salvaguardati. Tale numero, che rappresenta già il doppio di quanto previsto originariamente, potrebbe però non essere ancora sufficiente, in quanto non considera l'intera platea di coloro che hanno sottoscritto accordi individuali o a livello territoriale né chi ha gli ammortizzatori sociali in scadenza dal 2014. Davanti ad uno scenario drammatico di persone difficilmente ricollocabili sul mercato del lavoro per ovvie ragioni di età e di aggiornamento professionale, l'unica risposta possibile è quella di garantire il diritto acquisito a tutti i lavoratori coinvolti, superando l'attuale lettura del decreto legge 201 che lega l'accesso alla pensione allo stanziamento di risorse, per cui, a parità di condizioni, le persone, pur avendo maturato tutti i requisiti, rischiano di stare dentro o fuori a seconda del momento in cui presentano la domanda.

I primi dati derivanti dal monitoraggio degli effetti della riforma del lavoro e degli ammortizzatori sociali confermano, purtroppo, quanto paventato nella primavera dello scorso anno dall'UGL: siamo davanti ad una riforma che non produce nuovi posti di lavoro, che non allarga le tutele, che riduce il sostegno in caso di perdita dell'occupazione, che non rafforza i servizi per l'impiego. Le imprese, pure quelle che potrebbero farlo, non assumono perché il costo del lavoro è aumentato e per le incertezze in merito all'utilizzo di alcune forme contrattuali; non utilizzano neanche lo strumento dell'apprendistato che pure dovrebbe rappresentare un veicolo privilegiato di ingresso nel lavoro per i giovani. La prevista riduzione della durata della mobilità, con progressivo passaggio all'Aspi, rende complesse le ristrutturazioni industriali: il sindacato si trova a trattare decine di migliaia di esuberanti senza avere strumenti utili in mano e con il rischio sempre dietro l'angolo che l'azienda decida di delocalizzare, lasciando i lavoratori al proprio destino.

Il settore produttivo italiano, come noto, si caratterizza per la massiccia diffusione della piccola e piccolissima impresa. Il numero medio di addetti è di 3,9, cosa che pone l'Italia agli ultimi posti in Europa. Guida la classifica la Germania (12 addetti per impresa), davanti a Regno Unito ed Austria, rispettivamente con 10,8 e 8,5 addetti per impresa. È soprattutto nelle regioni meridionali che si registra la maggiore presenza di piccolissime imprese con meno di tre addetti medi. In questi anni, larga parte della polemica relativamente agli ammortizzatori sociali si è giocata sul dualismo fra insider e outsider, fra i tutelati e i privi di ogni forma di sostegno. La

legge 92, anche sotto questo profilo, non è riuscita ad imprimere la svolta, prevedendo un complesso sistema di fondi di solidarietà in sostituzione della cassa integrazione in deroga che, soprattutto dal 2009, ha permesso di gestire in maniera meno traumatica la pesante congiuntura economica. I dati di marzo 2013 sulle ore autorizzate di cassa integrazione in deroga – circa 20 milioni con un incremento del 147% rispetto al mese precedente – non inducono a previsioni ottimistiche. Quanto stanziato per l'anno in corso (650 milioni di euro più altri 150 milioni di euro per le sole regioni del Mezzogiorno) è sufficiente a coprire, nella migliore delle ipotesi, il fabbisogno dei primi mesi; occorre, pertanto, prevedere degli stanziamenti aggiuntivi tali da eguagliare almeno la spesa complessiva sostenuta nel 2012, valutabile in circa due miliardi di euro.

Sui lavoratori dipendenti, sui pensionati e sulle attività produttive pesa la mancata riforma fiscale e l'aumento della pressione tributaria. È evidente da tempo come il sistema fiscale italiano sia profondamente iniquo: l'Irpef colpisce in primo luogo il reddito fisso da lavoro o da pensione, mentre l'Irap penalizza le imprese che assumono personale. Oltretutto, non si tiene conto, se non in forma parziale ed insufficiente, dei carichi familiari, con il risultato che i nuclei familiari numerosi subiscono in proporzione una maggiore pressione fiscale rispetto ai single. Davanti a questo scenario, l'esecutivo, invece di affrontare la questione nel suo complesso, ha introdotto una serie di misure che hanno finito per ridurre sensibilmente il reddito disponibile delle famiglie che, infatti, hanno sostanzialmente smesso di consumare. Si pensi all'IMU, dalla cui introduzione in via sperimentale per il 2012 e il 2013 sono arrivate risorse ben superiori alle attese, soprattutto sulla prima casa. L'UGL, già nel giugno dello scorso anno, aveva avanzato la richiesta, che ribadisce in questa occasione, di togliere l'IMU dalla prima casa civile abitazione. L'imposta municipale propria è pesata in maniera sensibile anche sulle attività produttive, in seguito alla revisione dei parametri di calcolo, e sta creando non pochi problemi – insieme alla stretta sulla erogazione dei mutui – a tutto il mercato immobiliare. Sulle famiglie e le imprese sta per abbattersi la Tares, il nuovo tributo sui rifiuti solidi urbani e sui servizi indivisibili, con un sensibile incremento dei costi, tutto ciò si aggiunge all'aumento dell'Iva, alle imposte sui conti correnti pure di volume non elevato, alla accise sui carburanti e ad una serie di misure che deprimono i consumi e che colpiscono il cittadino anche in alcuni suoi diritti riconosciuti dalla Costituzione, come la salute e la giustizia. Nella agenda del governo dovrà trovare spazio la riforma fiscale che per l'UGL deve essere indirizzata verso il Quoziente familiare e verso un alleggerimento degli oneri sul lavoro dipendente, così da favorire una distribuzione più equa del carico tributario, il recupero del potere d'acquisto e nuove assunzioni di personale attraverso forme di incentivo come il credito di imposta.

Rimandando al documento allegato per una analisi più approfondita delle singole sezioni del Documento di economia e finanza, è utile ai fini del dibattito sottolineare alcuni risultati positivi che sono stati conseguiti grazie ad un metodo propositivo e di grande apertura al confronto. Si fa riferimento in particolare al miglioramento della

spesa dei fondi strutturali e alle Linee programmatiche sulla crescita della competitività e della produttività nel nostro Paese.

L'Italia si è sempre caratterizzata per una diffusa incapacità nell'accedere alle risorse comunitarie. Ciò si è tradotto nel tempo in un deficit di opportunità piuttosto marcato, che ha finito per penalizzare soprattutto le regioni del Mezzogiorno. Una maggiore sinergia fra le istituzioni centrali e territoriali ed una valorizzazione dell'apporto del partenariato economico e sociale ha, invece, permesso di conseguire un risultato sicuramente positivo con una spesa certificata di 9,2 miliardi di euro fra l'ottobre del 2011 e il dicembre del 2012, più di quanto si era speso nei cinque anni precedenti. Le tre fasi della riprogrammazione hanno permesso di rendere operative risorse importanti per il Meridione, per le amministrazioni centrali e per gli interventi coordinati fra il governo e le parti sociali. Visti i risultati conseguiti, è assolutamente fondamentale che tale metodo venga replicato anche nella Programmazione 2014-2020.

Le Organizzazioni sindacali e le Associazioni datoriali, con la firma di un protocollo sulla competitività e la produttività, hanno dato una prova di senso di responsabilità e di maturità, sicuramente utile al sistema Paese. In una fase in cui le imprese sono costrette a confrontarsi con una concorrenza molto agguerrita e spesso sleale e i lavoratori si vedono ridurre il potere d'acquisto, è fondamentale che ognuno faccia la propria parte. In questo senso, l'accordo del novembre scorso, al quale è seguito lo stanziamento di risorse da parte del governo nella Legge di Stabilità, rappresenta un modello da seguire, basato sulla capacità delle parti di darsi delle regole condivise per far crescere il lavoro nel nostro Paese. L'auspicio è che da questa esperienza possa arrivare l'impulso definitivo affinché anche in Italia si possano introdurre relazioni industriali improntate al modello della partecipazione, dando così attuazione all'articolo 46 della Costituzione.

Sintesi commentata del Documento di Economia e Finanza

Introduzione del Presidente del consiglio

Nell'introduzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Monti, indica il Documento di economia e finanza come il perno del ciclo di programmazione e di bilancio, occasione per guardare al passato, ma soprattutto per immaginare il futuro, anche se tutto ciò cade in un momento particolare, all'indomani di elezioni politiche e con un governo dimissionario in carica per gli affari correnti. La presentazione del Def risponde, però, ad un obbligo di legge (legge 196/2009) e ad un impegno nei confronti dei partner europei. Di conseguenza, il Def, che il prossimo governo potrà integrare con una agenda di riforme, traccia i confini di quanto fatto finora sotto il profilo dell'azione di risanamento e di riforma strutturale, in risposta alla situazione di vulnerabilità nella quale si trovava l'Italia alla fine del 2011 a causa dello stato delle finanze pubbliche e delle condizioni dell'economia reale e per il lento e costante declino da oltre un decennio. Il premier dimissionario rivendica il lavoro svolto in questi mesi, con 45 leggi e decreti legge convertiti dal Parlamento e 24 decreti delegati adottati, più altre centinaia di misure di attuazione, adottate o in via di finalizzazione. Ciò ha permesso un riequilibrio delle finanze pubbliche: nel 2012 il disavanzo è sostanzialmente in linea con le raccomandazioni Ue sotto la soglia del 3%, mentre nel 2013 si conseguirà il pareggio di bilancio in termini strutturali. Il differenziale fra i tassi d'interesse sui titoli italiani e quelli tedeschi si attesta oggi intorno ai 300 punti base, dopo il picco di 574 punti base raggiunto nel novembre 2011. L'avanzo primario nel 2014 sarà pari a circa il 4%. Fondamentale anche l'azione sulla spesa pubblica: a regime ci sarà una riduzione della spesa di 11,6 miliardi di euro. Migliora l'utilizzo dei fondi strutturali. Tutto ciò è stato realizzato in pochi mesi con sacrifici pesanti nel breve periodo, come dimostrano la contrazione dell'economia e la crescita di disoccupazione e disagio sociale. I sacrifici fatti oggi saranno ripagati con il tempo: nel 2020, le riforme adottate produrranno una crescita aggiuntiva del prodotto interno lordo stimata in quasi 4 punti percentuali rispetto ad scenario senza riforme. Affinché ciò si realizzi è però necessario cogliere tutte le opportunità, ad iniziare dalla possibilità di utilizzare i maggiori spazi di flessibilità nel Patto di stabilità e di crescita, come deciso nel Consiglio europeo del marzo del 2013; in quest'ottica si colloca l'operazione una tantum sui debiti scaduti della pubblica amministrazione. Resta, però, il vincolo a mantenere alta la guardia sulle finanze pubbliche; solo così si potrà pensare ad altre misure, come la riduzione della fiscalità sul lavoro, gli incentivi all'occupazione stabile e gli investimenti in educazione, ricerca e innovazione. Servono anche riforme per rilanciare la competitività e la produttività. Il Programma nazionale di riforma non contiene una agenda di priorità, indica le aree

dove è necessario intervenire, ad iniziare dal mercato del lavoro nel quale occorre completare il disegno delle politiche attive, per favorire l'occupazione di donne e giovani, il decentramento della negoziazione salariale e la riduzione del peso della tassazione. Altri temi sono la lotta alla povertà, la semplificazione per le imprese, l'accesso al credito, la giustizia civile, le liberalizzazioni, l'agenda digitale, la politica energetica.

Commento

Il presidente del consiglio uscente rivendica l'azione del suo governo, accennando solo in un passaggio ai sacrifici richiesti ai cittadini per raggiungere gli obiettivi di stabilità finanziaria. Ci si sarebbe aspettati una maggiore attenzione all'aumento della pressione fiscale sulle famiglie, il lavoro e le imprese: si pensi all'IMU e all'aumento delle aliquote contributive sui contratti di lavoro derivanti dalla riforma pensionistica e degli ammortizzatori sociali.

Sezione I – Programma di stabilità dell'Italia

I - Quadro complessivo e obiettivi di politica economica

Nel corso del 2012, in Europa si è registrato un graduale miglioramento che, però, non si è ancora trasmesso nell'economia reale. Il calo del Pil in Italia è stato del 2,4%; ciò nonostante, il deficit di bilancio è rimasto sotto controllo; non così il debito pubblico che, al lordo dei sostegni, è stimato al 130,4% nel 2013, in crescita rispetto al 2012 di oltre 3 punti percentuali. Cresce anche il saldo primario. Tutto ciò ha comunque permesso al governo di avere dei margini operativi per avviare l'azione di pagamento dei debiti arretrati della pubblica amministrazione con un effetto in termini di maggiore deficit dello 0,5% sul prodotto interno lordo. Il deficit strutturale dovrebbe ridursi anche negli anni seguenti, scontando la conferma del regime sperimentale dell'IMU; delle misure aggiuntive potrebbero però essere necessarie nel 2015-2017 per colmare il gap residuo.

Commento

L'elemento di maggiore impatto in questo primo paragrafo è lo stretto collegamento fra deficit sotto controllo e conferma dell'IMU. L'imposta municipale, originariamente prevista per il 2014, ha poi trovato applicazione a partire dal 2012, con sensibile inasprimento di costi sia per le famiglie che per le attività imprenditoriali. L'Unione Generale del Lavoro, già nel giugno del 2012, chiese l'eliminazione dell'IMU sulla prima casa civile abitazione. Praticamente tutte le forze politiche si sono espresse in campagna elettorale per l'abolizione o comunque per una forte revisione dell'Imposta. Di certo un intervento deve essere compensato a livello locale, garantendo comunque ai comuni le risorse necessarie per assicurare i servizi essenziali.

II – Quadro macroeconomico

Rispetto alle stime iniziali, l'economia mondiale, e quella europea in particolare, ha conosciuto un rallentamento nel 2012 sia per il Pil che per il commercio. Il graduale miglioramento della situazione sui mercati finanziari non si è ancora trasmesso sull'economia reale. Negli Stati Uniti le cose sono andate meglio rispetto all'Europa, anche grazie al mantenimento di una politica monetaria accomodante. Per il 2013, le previsioni di crescita sono riviste al ribasso, anche se i paesi emergenti o di più recente industrializzazione continueranno a crescere a buoni ritmi.

Per l'Italia, la significativa riduzione dello spread non ha ancora pienamente dispiegato i propri effetti sul sistema creditizio: i finanziamenti alle imprese italiane sono mediamente più care rispetto a quelli per le imprese tedesche dell'1,5%. Nel 2012, si è registrato un calo del 4,8% della domanda interna a causa dell'inasprimento delle condizioni di accesso al credito e per effetto dell'ineludibile aggiustamento fiscale. Sono andate meglio le esportazioni, mentre è proseguito il decumulo delle scorte. Sensibile la caduta della produzione industriale e degli investimenti in macchinari e in costruzioni (quinto anno consecutivo di riduzione). Il reddito delle famiglie è calato del 4,1%; prosegue una tendenza in atto dal 2008 con conseguente riflesso negativo sui consumi (-4,3%). Migliora l'export e l'avanzo commerciale. L'occupazione è in calo come le ore lavorate; le ore di cassa integrazione autorizzate sono state oltre un miliardo, vicino al picco del 2010, con un tiraggio di circa il 50%. Cresce invece il tasso di partecipazione, in particolare fra le donne, i giovani e, soprattutto, i lavoratori maturi in seguito alla riforma delle pensioni. Il tasso di disoccupazione si è impennato negli ultimi mesi dell'anno. I salari (+1%) sono cresciuti meno dei prezzi al consumo (indice Ipc 3,3%).

Le prospettive per la nostra economia dipendono principalmente dal contesto macroeconomico esterno e dagli sviluppi della crisi in Europa; l'immissione di liquidità conseguita con l'accelerazione dei pagamenti della pubblica amministrazione favorirà, però, un rilancio nella seconda metà dell'anno. La ripresa dei consumi interni e dell'occupazione è rimandata soprattutto al 2014. Dovrebbe migliorare la produttività ed iniziare a scendere la disoccupazione, ciò anche grazie all'effetto positivo delle riforme adottate. Entro il 2020, dalla riforma del lavoro si attende un contributo aggiuntivo al prodotto interno lordo dell'1,4%, dai due decreti sviluppo dello 0,7% e dalle semplificazioni/liberalizzazioni del 4,8%. L'inflazione dovrebbe stabilizzarsi di poco al di sotto della soglia del 2%. Gli investimenti diretti esteri in entrata sono pari, nel 2012, a 6,8 miliardi di euro, in marcata diminuzione di circa 17,8 miliardi di euro rispetto al 2011.

Commento

Il paragrafo riprende l'impostazione che ha caratterizzato l'azione del governo Monti: la stabilizzazione dei mercati finanziari è il punto di partenza per uscire dalla crisi. Quanto sta accadendo in Italia ed in Europa, sembra, però, dimostrare che il vero punto di partenza non può che essere l'economia reale, il lavoro, l'impresa. Le iniezioni di liquidità operate dalla Banca centrale europea sono servite al sistema bancario per consolidare bilanci spesso in deficit a causa di operazioni speculative

effettuate negli anni passati e non per sostenere la ripresa economica, con il risultato che molte aziende sono costrette a chiudere con tutto quello che ne consegue in termini di perdita di posti di lavoro. Anche i dati che ad una prima lettura appaiono positivi, derivano spesso da conseguenze non virtuose. Ad esempio, il miglioramento della bilancia commerciale dipende principalmente da una riduzione delle importazioni, in particolare per l'energia a causa del minore utilizzo degli impianti. Rispetto al mercato del lavoro, la maggiore partecipazione non ha effetti positivi sulla produttività, in quanto si tratta in larga parte di lavoratori maturi costretti a rimanere a lavoro. La crescita del tasso di disoccupazione è coincisa con una forte contrazione dell'economia, ma anche con l'entrata in vigore della legge 92/2012 che ha riformato una serie di istituti contrattuali e ha reso, a decorrere dal 1° gennaio 2013, più costoso il lavoro anche per una parte dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato. In un tale contesto, le prospettive della nostra economia non possono apparire rosee. Se molto si fa affidamento sulla congiuntura internazionale, il dato sul crollo degli investimenti diretti esteri in Italia (-72%) deve far riflettere soprattutto chi pensa che il vincolo maggiore risieda nell'Articolo 18: gli investitori internazionali non si preoccupano minimamente della flessibilità in uscita, in quanto non si pongono neanche nelle condizioni di rischiare delle cause di lavoro utilizzando in maniera estesa tipologie contrattuali molto flessibili in entrata e dismettendo il sito produttivo quando non è più vantaggioso.

III – Indebitamento netto e debito pubblico

Le nuove stime di finanza pubblica, che tengono conto anche del provvedimento di accelerazione del pagamento dei debiti arretrati della Pubblica amministrazione, indicano un indebitamento del 2,9% nel 2012 e dell'1,8% nel 2014, in peggioramento rispetto alle precedenti stime rispettivamente dello 0,6% e dello 0,3%. Rispetto al 2012, la previsione si è discostata dell'1,3% a causa soprattutto delle minori entrate totali (-1%), mentre ridotta è stata l'incidenza dell'aumento della spesa per le prestazioni sociali e per interessi. L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è sceso a 47,6 miliardi di euro (-12,4 miliardi di euro), l'avanzo primario è raddoppiato (2,5% del Pil). L'IMU ed accise hanno assicurato un incremento delle imposte indirette (+5,2%); in aumento anche le entrate Irpef (+5%). La pressione fiscale è salita al 44% dal 42,6%. Sul versante della spesa pubblica, calano quelle da lavoro dipendente (-2,3%) e per i consumi intermedi (-2,4%), mentre la spesa per interessi aumenta del 10,7%. L'Italia è comunque riuscita ad essere in linea con le raccomandazioni europee sul deficit eccessivo. Le previsioni per i prossimi anni sono in linea con le precedenti, se si mantiene l'IMU, anche se potrebbe essere necessaria una manovra correttiva nel 2015-2017. Questo perché l'IMU pesa per 12,2 miliardi di euro, di cui 4 miliardi sulla prima casa e 8,2 miliardi sugli altri immobili. Per l'impatto finanziario delle principali riforme, si rimanda al Programma nazionale di riforma, dove le voci sono raccolte in dieci aree di intervento. Nel complesso, per il 2013, si tratta di misure che hanno un costo, fra maggiori spese e minori entrate, di circa 8,6 miliardi di

euro ed un effetto positivo sui conti pubblici, in termini di maggiori entrate o minori spese, di 10,3 miliardi; il saldo per i conti pubblici è di circa 1,8 miliardi di euro. Il Def valuta anche gli effetti del principio dell'equilibrio di bilancio introdotto in Costituzione che lega il saldo strutturale al livello dell'Obiettivo di medio periodo che, nel caso italiano, coincide con il saldo strutturale in pareggio. Tale analisi conferma il raggiungimento del saldo strutturale, al netto delle misure una tantum, nel 2013, mentre nel 2014 vi sarebbe un avanzo. Nel 2015-2017 potrebbe però essere necessaria una manovra correttiva dello 0,6% del Pil. Sulla sostanziale tenuta del debito, nonostante le forti pressioni e la volatilità dei mercati finanziari, hanno agito positivamente le nuove regole europee (fiscal compact), l'impegno molto determinato della Bce e la gestione regolare e prevedibile dell'emissioni di titoli da parte del Tesoro. Rispetto alle previsioni, comunque, il debito pubblico è stato superiore di circa 12 miliardi di euro, al 127% del Pil. Soltanto dal 2015, la riduzione del rapporto fra debito e prodotto interno sarà più sostenuta, con una stima di 4 punti percentuali annui in meno. Sul debito è infine destinata a pesare la verifica del 2015, conseguente all'introduzione del cosiddetto Six pack, in base al quale la distanza del rapporto debito/Pil dalla soglia del 60% dovrebbe ridursi al passo di un ventesimo all'anno calcolato con riferimento alla media dei tre anni antecedenti la valutazione.

Commento

Le politiche di bilancio relative al deficit e al debito risentono evidentemente del rispetto dei vincoli europei del 3% e del 60%. Senza voler mettere in discussione la permanenza nell'Unione europea, qualche osservazione in merito all'individuazione dei parametri di riferimento è, comunque, possibile. L'individuazione dei due parametri è stata fatta in un periodo storico profondamente diverso da adesso. Chiaramente non si tratta di cambiare le regole del gioco, ma di prendere coscienza che certe previsioni di crescita non si sono realizzate, così che oggi i due parametri – soprattutto quello sul debito – appaiono anacronistici. Per l'Italia scendere o solo avvicinare la soglia del 60% è impossibile, se non a prezzo di sacrifici immani da sopportare. Ai dati 2012, la riduzione del debito dovrebbe essere superiore a mille miliardi di euro: per rendere l'idea è come se lo Stato italiano chiudesse ogni sua attività per un anno e mezzo, a tanto ammonta la riduzione necessaria. Pur nel rispetto degli impegni presi, appare sempre più utile una revisione dei parametri con innalzamento della soglia ad almeno l'80% e prevedendo un periodo di rientro più ampio. L'analisi delle entrate fiscali evidenzia l'innalzamento della pressione sui lavoratori dipendenti e i pensionati, sia per quanto attiene all'Irpef sia per l'IMU, cosa che ha compensato il calo Iva. Anche in questo capitolo andrebbe quantificato l'apporto derivante dalla lotta al sommerso che rappresenta un punto centrale di qualsiasi azione di governo. Il focus sul contrasto all'evasione fiscale è infatti posto nel capitolo VI di questa prima sezione: nel periodo 2009-2011 sono stati recuperati oltre 32 miliardi, mentre nel 2012 si è arrivati a circa 12,5 miliardi di euro, con ogni probabilità al di sotto di quanto recuperato nel 2011.

IV – Analisi di sensitività

Ai fini del Def, il governo ha prodotto una analisi di sensitività della finanza pubblica alla crescita economica sulla base di due scenari macroeconomici alternativi a quello di base. Senza una crescita del Pil reale nell'ordine di circa 2 punti percentuali a partire dal 2014, soprattutto l'obiettivo della riduzione del debito pubblico appare difficile da conseguire, se non molto lentamente. Viceversa con una crescita intorno al 2% per quattro anni, il debito scenderebbe al 110%. La seconda analisi di sensitività è ai tassi di interesse; tale analisi è fatta sullo stock di titoli di Stato negoziabili che a fine 2012 si componeva per il 96,32% di titoli domestici e per il 3,68% di titoli emessi all'estero. Nel corso del 2012, è diminuita la quota esteri, mentre hanno avuto una rilevante espansione i BTP Italia, un nuovo titolo a quattro anni indicizzato all'inflazione italiana. Un incremento duraturo di un punto percentuale della curva dei rendimenti sui titoli di Stato corrisponde ad un impatto sull'onere del debito di 0,15 punti percentuali nel primo anno, dello 0,33% nel secondo anno e di 0,46% nel terzo.

Commento

Le analisi prodotte scontano la difficoltà di fare delle previsioni sugli andamenti dell'economia. Gli elementi interessanti sono rappresentati dalla centralità della crescita – che si ottiene favorendo il lavoro e gli investimenti produttivi – e dalla composizione del debito – che rimane largamente nei confini domestici.

V – Sostenibilità delle finanze pubbliche

Il primo elemento di analisi è quello dell'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità finanziaria. Secondo le stime della Commissione europea, l'Italia, grazie alla riforma delle pensioni e agli interventi in materia di spesa sanitaria, corre meno rischi rispetto ai partner europei, anche se pesa l'elevato livello di debito pubblico. Nel 2015, la spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e disoccupazione (49,3%) è prevista poco sotto le entrate totali (49,4%); negli anni successivi e fino al 2035 la spesa è sempre maggiore delle entrate. La spesa per pensioni si mantiene alta fino al 2015 poi scende fino al 2035, quando riprende a salire; comunque, l'effetto combinato dalle riforma Fornero (legge 214/2011) e delle altre misure precedentemente adottate porterà entro il 2050 ad un risparmio cumulato pari a 60 punti percentuali di Pil. La spesa sanitaria cresce di poco, come anche quella per l'assistenza agli anziani. La spesa per l'istruzione non varia, mentre cala quella per l'indennità di disoccupazione.

La seconda analisi di sostenibilità delle finanze pubbliche è relativo al debito. Le nuove stime posizionano al 2027, con un paio di anni di ritardo, il raggiungimento dell'obiettivo del rapporto del 60% fra debito e Pil. Sulle previsioni pesano diverse componenti. L'invecchiamento della popolazione, più o meno bilanciato dai flussi migratori, sposta l'obiettivo di tre anni. La produttività è un elemento che sposta la curva in avanti o in dietro, come pure il tasso di occupazione e di partecipazione generale e dei lavoratori maturi e delle donne in particolare.

Nel complesso, comunque, non sembra a rischio la sostenibilità del debito, almeno fino al 2018.

Commento

Le previsioni che hanno uno spazio temporale ampio sono sempre suscettibili di essere smentite da una serie di eventi non ipotizzabili. Si pensi, ad esempio, alle previsioni fatte negli anni passati rapportate all'evoluzione tecnologica degli ultimi anni. La riduzione della spesa per l'indennità di disoccupazione si concretizza da subito non per un meccanismo virtuoso, ma per una contrazione della durata della stessa erogazione dell'indennità, effetto della legge 92/2012. Riguardo alla spesa sanitaria, una cosa è la quantità, un'altra è la qualità. Stante la spesa attuale, è utile e necessaria una revisione della stessa, avendo come presupposto la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

VI – Qualità delle finanze pubbliche

Le azioni intraprese nel 2012, compresa la legge di Stabilità, hanno portato ad una revisione della spesa pubblica. La manovra lorda è di 4,6 miliardi di euro per il 2012, di 21,1 miliardi di euro per il 2013 e di circa 22,5 miliardi di euro negli anni seguenti. Nel Def si pone una certa enfasi alla riduzione della pressione tributaria, sotto forma di sostegno ai consumi e del reddito disponibile delle famiglie, agli incentivi al sistema produttivo e per favorire l'occupazione, in particolare giovani e piccole imprese, soprattutto del Mezzogiorno. Tali misure sono: lo slittamento dell'incremento di un punto percentuale di Iva; l'incremento delle detrazioni per i figli a carico; le risorse per incentivare la produttività; l'incremento delle deduzioni Irap per i neo assunti nel Meridione. Maggiori risorse provengono dalla Tobin tax, dalla stabilizzazione dell'incremento delle accise e da altre misure fiscali su assicurazioni e riallineamento valori fiscali e contabili.

La riduzione netta e strutturale della spesa pubblica, al 2015, sarà di 11 miliardi di euro; si tratta di azioni che si sono concentrate sull'acquisto di bene e servizi, ma anche sulle strutture dirigenziali e sugli organici con estensione della limitazione del turn over al comparto sicurezza, alle Università e agli enti di ricerca. Altre misure riguardano le locazione passive della amministrazione centrale, la revisione degli obiettivi di stabilità degli enti locali e della spesa sanitaria e farmaceutica. Parte delle risorse sono andate a finanziare gli interventi di ricostruzione post terremoto dell'Emilia Romagna, le missioni di pace, per ampliare la platea dei salvaguardati della riforma previdenziale, alcuni interventi di manutenzione straordinaria, il fondo per la non autosufficienza, il trasporto pubblico locale.

L'attuale fase congiunturale, ancora sfavorevole, richiede un maggiore collegamento fra risanamento di bilancio – conseguito –, rispetto della stabilità finanziaria e azioni di sostegno e di rilancio della crescita e dell'occupazione. In questo senso va quindi letta l'iniziativa attuata con il decreto legge che sblocca i pagamenti dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, con 40 miliardi di liquidità immessa nel biennio 2013-2014.

Commento

Il governo, giustamente sotto il proprio punto di vista, rivendica alcune misure che sono state adottate. Peccato, però, che tali misure non hanno contribuito, se non in minima parte, a migliorare la condizione economica delle famiglie e a rilanciare il sistema produttivo. La realtà, purtroppo, parla di famiglie e di imprese in gravissime difficoltà. IMU, Iva, accise e presto anche Tares: si tratta di tutte voci che incidono pesantemente sui bilanci con conseguenze critiche sui consumi e sulle stesse decisioni delle imprese di investire ed assumere. La revisione della spesa – con riduzione dei trasferimenti verso gli enti locali e le amministrazioni del servizio sanitario – si sta riflettendo negativamente sul volume dei servizi offerti con gravi ripercussioni su sanità, assistenza ed anche trasporto pubblico locale. Le limitazioni al turn over nel comparto sicurezza aprono scenari preoccupanti sulla capacità dello Stato di assicurare comunque l'incolumità dei cittadini e la possibilità di fare impresa senza dover scendere a compromessi con le organizzazioni criminali italiane e straniere che agiscono sul territorio nazionale.

VII – Aspetti istituzionali delle finanze pubbliche

Anche nel 2012, è proseguito il processo di adeguamento della normativa nazionale alle indicazioni maturate in seno all'Unione europea. In particolare, vi è stato l'inserimento in Costituzione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, con specifico riferimento a tutti i livelli di governo, compresi gli enti locali. Un secondo intervento ha permesso di rafforzare il quadro delle regole fiscali e di bilancio allo scopo di monitorare gli andamenti di finanza pubblica per mettere in campo meccanismi di correzioni in caso di necessità e per individuare gli eventi eccezionali che consentono gli scostamenti dagli obiettivi.

Sezione II – Analisi e tendenze della Finanza pubblica

I – Sintesi del quadro macroeconomico

Si riprendono i dati generali sull'economia mondiale e sull'Italia già descritti in maniera più estesa nella Sezione I del Def.

II – Conto economico delle amministrazioni pubbliche

Il risultato provvisorio sull'indebitamento netto è inferiore rispetto alle previsioni: circa il 3% del Pil invece del 2,6%. Comunque si è registrato un miglioramento del deficit rispetto al 2011 dello 0,8%, grazie ad un aumento delle entrate dell'1,5%. In crescita anche le spese totali, al 51,2% del Pil a causa di una maggiore incidenza della spesa per interessi. In valori assoluti, le spese sono diminuite per 4,6 miliardi di euro, mentre le entrate di 11 miliardi. Maggiori entrate sono derivate per la quota Imu spettante agli enti locali (circa 1,7 miliardi di euro). Nel complesso, le entrate tributarie registrano uno scostamento in negativo di circa 9,2 miliardi di euro rispetto alle previsioni. In particolare i minori introiti da Iva sono pari a 5,3 miliardi, da accise un miliardo, altre imposte indirette 3,9 miliardi. I contributi sociali risultano in calo di circa 1,5 miliardi dovuta in larga parte ad una dinamica retributiva più contenuta nel settore pubblico; in calo anche i redditi da lavoro dipendente (-1,7 miliardi).

In rapporto al Pil, la previsione di spesa delle amministrazioni pubbliche per il periodo 2013-2017 è di un calo dal 51,5% di quest'anno al 48,7% del 2017; le entrate prima crescono e poi si attestano intorno al 48%; di conseguenza l'indebitamento netto dovrebbe essere intorno all'1%, con un saldo primario al 5,1%. Molto dipende, però, dall'andamento del prodotto interno lordo: dal 2013 al 2017 il Pil nominale aumenta, secondo le previsioni del governo, di oltre 210 miliardi di euro. Sempre nel 2017, la spesa salirebbe a 870 miliardi di euro (+70 miliardi rispetto al 2013), le entrate a 852 miliardi (+100 miliardi) e l'avanzo primario a 91 miliardi (oltre 50 miliardi in più). Per le sole amministrazioni centrali, la spesa sale di 22 miliardi di euro dal 2012 al 2017, mentre il totale delle entrate aumenta di 60 miliardi di euro. Viceversa, la spesa delle amministrazioni locali resta sostanzialmente con un incremento contenuto in meno di 2 miliardi di euro a fronte di entrate tributarie in calo di quasi 7 miliardi di euro. Saldo sempre positivo ed in crescita da 3,4 a 4,4 miliardi di euro per gli enti di previdenza ed assistenza sociale.

Commento

La crisi economica si riflette nell'andamento delle entrate tributarie che sono in calo sia per le imposte dirette che per quelle indirette, per cui è di tutta evidenza che se non si attuano delle politiche di sostegno al lavoro e all'impresa il contesto generale non può migliorare. Come era stato ampiamente previsto, i comuni per compensare i tagli subiti dal centro hanno inasprito la pressione fiscale sulla casa, ad iniziare dalle civili abitazioni sulle quali in molti casi si sono applicate le aliquote massime. Colpisce in particolare il dato sui minori introiti per 1,9 miliardi di euro dell'imposta sul bollo titoli; anche se è possibile un conguaglio in seguito, si tratta comunque di uno

scostamento molto significativo che apre degli scenari sulla copertura dei provvedimenti di legge. Rispetto alle previsioni per il periodo 2013-2017, un dato che emerge è quello della pressione fiscale che rimane pressoché stabile, calando di appena lo 0,6% in cinque anni. Le previsioni distinte per macroarea confermano l'ottima tenuta dei conti della previdenza in Italia ed alimentano una forte preoccupazione sul livello dei servizi che gli enti locali potranno erogare sul territorio; tali previsioni, peraltro, non sembrano credere molto nel federalismo fiscale.

III – Analisi dei principali settori di spesa

Il capitolo analizza lo specifico i risultati e le previsioni per tre principali settori di spesa pubblica: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria.

Continua il trend di riduzione della spesa per il pubblico impiego che si è attestata a 165,3 miliardi di euro (circa 2 miliardi in meno di quanto stimato) per effetto di misure di contenimento delle retribuzioni individuali e della riduzione del numero dei dipendenti pubblici. Le riduzioni di spesa maggiori per i dipendenti si registrano nelle amministrazioni centrali e negli enti locali (circa il 2,4% in meno). La spesa dovrebbe continuare a calare anche nel 2013 e nel 2014 per poi crescere nel 2015 e stabilizzarsi negli anni a seguire.

La spesa per le prestazioni sociali in denaro è cresciuta del 2,4%, arrivando ad oltre 311 miliardi di euro; l'incremento più sostenuto nel 2012 è stato quello per la spesa pensionistica. La previsione per l'anno in corso è di un ulteriore incremento della spesa per le prestazioni sociali in denaro, in particolare per gli ammortizzatori sociali. Stessa tendenza (aumento compreso fra il 2,8 e il 2,6) anche nelle previsioni fino al 2017, quando la spesa per pensioni dovrebbe salire a 284,7 miliardi di euro e quella per le altre prestazioni a 71,6 miliardi di euro.

La spesa sanitaria è stata, nel 2012, di poco inferiore a 111 miliardi di euro, circa 2,7 miliardi in meno rispetto a quanto indicato nella nota tecnica al disegno di legge stabilità 2013. Tale risultato è il frutto della contrazione della spesa per il personale e per la spesa per le prestazioni acquistate da produttori market (assistenza farmaceutica, medicina di base, altre prestazioni ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative) che bilanciano l'aumento della spesa per i consumi intermedi. La previsione per il 2013 è di leggero incremento (+0,2%), mentre per il periodo 2014-2017 la crescita dovrebbe essere più sostenuta, ma sempre inferiore rispetto alla previsione di crescita del prodotto interno lordo nominale, con la conseguenza che la spesa sanitaria in percentuale sul Pil scenderà dal 7,1 al 6,7%.

Commento

I dipendenti pubblici stanno dando un grande contributo economico alla tenuta dei conti pubblici con gravi conseguenze sotto il profilo del potere d'acquisto, causate dal mancato rinnovo dei contratti collettivi. Di fatto, è possibile che i contratti di lavoro non siano rinnovati per quasi un decennio, in quanto nelle previsioni 2013-2017 si fa riferimento alla sola indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2015-2017. La spesa per pensioni è destinata a diminuire sensibilmente già dal 2015, quando

inizierà a chiudersi la finestra dei salvaguardati. Anche per quanto riguarda la spesa sanitaria, la diminuzione registrata nel corso del 2012 è imputabile in larga parte alla contrazione della spesa per il personale, con il blocco del turn over, il contenimento delle assunzioni e il mancato rinnovo dei contratti collettivi.

IV – Conto di cassa del settore pubblico

Nel 2012, il fabbisogno di cassa del settore pubblico è sceso dai 63,3 miliardi del 2011 a 50,2 miliardi, con una riduzione di oltre 13 miliardi di euro. Nello stesso periodo, l'avanzo primario ha mostrato un incremento di circa 18,4 miliardi di euro, arrivando a 32,6 miliardi di euro. Nelle sole amministrazioni centrali, la riduzione del fabbisogno è stata di quasi 14 miliardi di euro con un avanzo primario di 29,3 miliardi di euro; nel 2010, si era, viceversa, registrato un disavanzo di 527 milioni di euro. Gli incassi correnti sono cresciuti di poco più di 5 miliardi di euro, frutto principalmente dell'introduzione dell'Imu. Nelle amministrazioni locali si invece registrato un maggior fabbisogno di cassa di 1,5 miliardi di euro (differenza fra incassi pari a 242,2 miliardi e pagamenti pari a 243,7 miliardi), in larga parte imputabile alla spesa sanitaria. Regioni e province autonome registrano un progressivo peggioramento, passando da un avanzo vicino al miliardo di euro (dato 2010) ad un fabbisogno di poco più di 150 milioni; nel frattempo, la quota di finanziamento statale è diminuita di 4,4 miliardi di euro. Peggiora il fabbisogno della sanità per 1,1 miliardi di euro, mentre il conto consolidato di cassa dei comuni e delle province segna un avanzo di 316 milioni di euro. I trasferimenti verso gli enti di previdenza ed assistenza sono aumentati di circa 7 miliardi di euro. Rispetto al periodo 2013-2017, la previsione è di una iniziale crescita del fabbisogno (+4 miliardi di euro) e di consistenti diminuzioni negli anni seguenti, fino al 2017 quando il fabbisogno sarà di 14,6 miliardi di euro a fronte dei 54,6 preventivati per il 2103.

Commento

La lettura incrociata dei dati forniti evidenzia forti difficoltà di tenuta sul versante degli enti locali e delle regioni, nonostante che i primi abbiano potuto beneficiare delle entrate derivanti dall'IMU. Ciò sembra essere una conseguenza di una riforma istituzionale parziale, in quanto alla assegnazione di competenze, si guardi alla riforma del Titolo V della Costituzione, non è seguito il federalismo fiscale. È evidente che si tratta di un tema che andrà ripreso ed approfondito, anche in considerazione dell'alto tasso di contenzioso fra lo Stato e le regioni.

V – Bilancio dello Stato

I risultati di sintesi del bilancio dello Stato evidenziano incassi per 466 miliardi e pagamenti per circa 530 miliardi con un saldo negativo di 63,8 miliardi in miglioramento rispetto al 2011 di quasi 5 miliardi di euro. Le entrate tributarie sono aumentate di 7,2 miliardi di euro, arrivando a quasi 403,9 miliardi di euro. Le entrate Irpef hanno registrato una leggera contrazione (-29 milioni di euro) causata dal minor gettito derivante dal lavoro pubblico e dal lavoro autonomo, mentre quello da lavoro

privato è aumentato. Le entrate Ires sono in crescita per effetto dei maggiori versamenti da accertamento con adesione; in crescita anche le ritenute sui redditi da capitale, in larga parte per effetto delle ritenute sui depositi bancari (circa 1,9 miliardi su 3 miliardi totali). Calano le imposte indirette, compresa l'Iva netta (- 3 miliardi), mentre le imposte sulla produzione, sui consumi e sulle dogane crescono di 4,3 miliardi di euro. Cresce anche il canone Rai, mentre dalle sigarette arriva un maggior gettito quantificato in 66 milioni di euro. In calo lotto e supernalotto (-2,7 miliardi) non compensati dalle lotterie istantanee sul modello "grattaevinci" e altri giochi (+ 2 miliardi). Le entrate non tributarie aumentano di 5,8 miliardi di euro. Per quanto riguarda la spesa corrente, i pagamenti per redditi da lavoro dipendente sono in flessione del 3,2%, quelli per i consumi intermedi in crescita di 332 milioni di euro come anche i trasferimenti alle imprese (tranne che per Ferrovie dello Stato); in calo le risorse destinate al finanziamento del bilancio Ue, mentre i pagamenti relativi agli interessi aumentano del 10,1%, superando gli 81 miliardi di euro. Infine i trasferimenti alle famiglie restano in linea con quelli del 2011. In riduzione la spesa in conto capitale, a causa, fra le altre cose, delle minori erogazioni a vantaggio delle Ferrovie dello Stato e dell'edilizia abitativa. Per quanto riguarda i trasferimenti verso altre amministrazioni pubbliche, la parte più consistente relativamente alla spesa corrente è quella destinata all'Inps, anche per effetto dell'accorpamento dell'Inpdap, mentre si riducono i trasferimenti verso gli enti locali, le regioni e le Università; in quest'ultimo caso si tratta di circa 500 milioni di euro in meno. Nel raffronto fra quanto previsto e quanto effettivamente incassato nel 2012 si evidenzia un saldo negativo di circa 5,4 miliardi di euro, a causa principalmente del minor gettito realizzato dal comparto delle entrate tributarie, causato dalla flessione delle imposte indirette (-10 miliardi, di cui 5,3 miliardi in meno soltanto dall'Iva), solo parzialmente recuperato con le imposte dirette (+1,7 miliardi). I pagamenti sono sostanzialmente in linea con le previsioni. Per il 2013, la stima relativa agli incassi è di 454 miliardi di euro, a fronte di pagamenti per circa 568 miliardi di euro.

Commento

Come in altre parti del Def, i numeri sembrano confermare alcuni dati: la maggiore pressione fiscale sul lavoro dipendente; la riduzione del costo del lavoro nel pubblico impiego per effetto del mancato rinnovo dei contratti di lavoro; il crollo dell'Iva, nonostante l'aumento di un punto percentuale. Tutto ciò impone delle serie riflessioni sulle scelte strategiche e di governo che indubbiamente hanno ridotto il potere d'acquisto di determinate categorie di cittadini con effetti negativi sul livello dei consumi.

VI – Debito

Questa parte del documento tratta del debito consolidato delle pubbliche amministrazioni inteso come le passività registrate al valore nominale. A dicembre 2012, il debito così calcolato ammontava al 127% del Pil, in crescita del 6,2% rispetto al 2011, del 7,7% rispetto al 2010 e del 10,6% rispetto al 2009. Il rapporto è cresciuto

principalmente a causa dell'andamento negativo del Pil. L'83,2% del debito consolidato è rappresentato da titoli negoziabili, di cui il 99% da titoli di Stato. Il 90,8% dei titoli negoziabili è stato emesso in forma di obbligazioni a medio e lungo termine. Nel 2012 sono andati in scadenza titoli per un ammontare di 431,1 miliardi di euro, di cui 203 miliardi nel comparto a medio e lungo termine caratterizzato da una forte preminenza di emissioni (95,6%). L'emissione di titoli nel 2012 è stata improntata sugli abituali principi di regolarità e prevedibilità con qualche novità nelle procedure e nell'organizzazione del calendario. Sul mercato domestico, il volume complessivo di titoli di Stato emessi è di 471,2 miliardi di euro (+11,4% rispetto al 2011), di cui 240,7 miliardi in Bot a breve termine, 148,5 miliardi di Btp pluriennali e 27 miliardi di Btp Italia. L'ammontare di titoli esteri in scadenza nel 2012 è stato di 15,6 miliardi di euro. Nel corso dello stesso anno sono state condotte operazioni di concambio per 1,1 miliardi di euro per evitare dei contraccolpi sul mercato secondario e riacquisto sempre sul mercato secondario per 650 milioni di euro utilizzando le disponibilità sul conto del Fondo ammortamento dei titoli di Stato. I rendimenti dei titoli di Stato italiani hanno registrato una tenuta nei primi tre mesi dell'anno; successivamente fino alla fine di luglio sono stati oggetto di pressione, causa l'instabilità dell'euro; poi si sono stabilizzati verso il basso, nonostante il perdurare di alcune tensioni internazionali. Lo spread (il differenziale fra i titoli di Stato decennali italiani e tedeschi), nonostante un picco nel luglio, si è ridotto da 521 punti base della fine del 2011 a 320 punti base di dicembre. Riguardo alle altre passività, le monete circolanti registrano un valore di 4.413 milioni di euro; i conti correnti depositati presso la Tesoreria centrale dello Stato ammontano a 136.627 milioni di euro, di cui 132.704 intestati alla Cassa depositi e prestiti.

Commento

Fin da subito quello che emerge chiaramente nella lettura di questa parte del documento è che se il prodotto interno lordo non riprende a crescere ogni politica di contenimento del debito è destinata a fallire miseramente.

Sezione III – Programma nazionale di riforma

I – Introduzione: un anno di riforme

Il Programma nazionale di riforma, la cui struttura è stata rivista, rappresenta la parte più consistente del Def. Il primo capitolo introduce quanto fatto in un anno di governo, partendo dal presupposto che l'azione dell'Italia è in linea con le strategie europee (Patto Euro Plus; Analisi annuale della crescita; Strategia Europa 2020; Flagship initiatives, le sette iniziative prioritarie su Agenda digitale, innovazione, giovani, risorse, politiche industriali, nuove competenze e lavoro, povertà). Il governo rivendica anche le azioni messe in campo per contrastare la crisi, vista come opportunità di cambiamento, cosa che è stata riconosciuta anche dal Consiglio europeo del 14 marzo 2013 che ha riconosciuto all'Italia la possibilità di un risanamento di bilancio differenziato con maggiori spazi di flessibilità. L'operazione di consolidamento dei

conti pubblici è stata attuata inserendo in Costituzione l'obbligo di pareggio strutturale del bilancio; con la spending review; con gli aggiustamenti fiscali; con la riforma delle pensioni. L'azione del governo si è concentrata anche sulla riforma della pubblica amministrazione, attraverso il rafforzamento di canali diretti di comunicazione con il cittadino, e sul versante delle imprese, attraverso delle misure per facilitare l'accesso al credito, la ricapitalizzazione, lo start up, la riduzione degli oneri amministrativi, il project financing sulle infrastrutture strategiche, la compensazione Iva sugli immobili invenduti, i pagamenti arretrati, la riduzione dei costi energetici, l'internazionalizzazione. Rispetto al Mezzogiorno, il governo rivendica gli sgravi fiscali a favore dei lavoratori svantaggiati, gli incentivi alla apertura di nuove imprese giovanili, il tentativo di favorire una maggiore interazione fra università ed imprese, la definizione del Piano d'azione e coesione. Alcune misure sono state adottate per rimuovere gli ostacoli all'ingresso nei mercati (autorità indipendente dei trasporti; abolizione tariffe minime nei servizi professionali; interventi sullo status e sulla carriera dei medici; governance di banche e assicurazioni; scorporo nel settore energetico; potestà regolatorie nel settore idrico) ed altre per favorire la ricerca e l'innovazione (Agenzia per l'Italia digitale; fondi per ricerca e sviluppo; passaggio al formato elettronico delle prescrizioni mediche). Sulla scuola e l'università, il governo punta sullo stretto collegamento fra valutazione ed incentivi. La lotta all'evasione fiscale si è incentrata sulle adesioni spontanee, sul maggior uso della moneta elettronica, sulla diffusione di informazioni fra i diversi soggetti istituzionali, su obblighi di comunicazione per il sistema bancario. La riorganizzazione della giustizia dovrebbe portare ad una riduzione dei tempi dei processi. Il governo rivendica di aver iniziato a spostare la tassazione dal lavoro e dal reddito ai consumi e agli immobili, attraverso l'aumento delle deduzioni Irap (dal 2014) e delle deduzioni per carichi familiari (dal 2013). La legge 92/2012, secondo l'esecutivo, ha reso il lavoro più flessibile ed inclusivo, riducendo il dualismo fra insiders e outsiders, valorizzando l'apprendistato e introducendo misure per incentivare l'occupazione nel Mezzogiorno e il Patto intergenerazionale. Il governo ha approvato 45 fra leggi e decreti legge convertiti e 24 decreti delegati; in essi sono contenute 832 norme di cui un terzo necessita di adozione di provvedimenti attuativi; 227 sono già stati adottati, 56 sono superati, 82 sono presso i ministeri per il cosiddetto concerto, 84 sono in corso di elaborazione. Dei 451 provvedimenti contenuti nelle otto principali provvedimenti finanziari, 168 sono stati adottati; fra i 283 non adottati, ve ne sono 98 scaduti.

Commento

Le strategie europee richiamate pongono in grande rilievo l'occupazione e il rafforzamento delle competenze. È di tutta evidenza come non sia sufficiente il semplice richiamo, ma occorre agire affinché certe affermazioni di principio trovino poi concreta attuazione. L'Europa, Italia compresa, sta vivendo una pesante crisi sociale, derivante proprio dalla distruzione di centinaia di migliaia di posti di lavoro. È fondamentale in un tale scenario uscire da una logica meramente contabile per mettere in campo risorse a sostegno dell'occupazione. Il riconoscimento all'Italia di

maggiori spazi di flessibilità da parte dell'Europa deve essere giustamente interpretato, in quanto l'Europa stessa senza il nostro Paese perde molto del proprio senso. L'Italia, paese fondatore, è un ponte verso il Mediterraneo che non può essere scavalcato. Rispetto al tema del consolidamento dei conti pubblici, il vero dato che emerge è che in larga parte si è operato aumentando la pressione fiscale – diretta ed indiretta - sui redditi da lavoro dipendente e sulle pensioni e sui proprietari di civili abitazioni. La spending review sta avendo pesanti conseguenze sul territorio e in tutti i comparti, come dimostrano i tagli alla sanità e all'assistenza e le crescenti difficoltà a garantire la sicurezza in tutto il Paese. Una riforma delle pensioni non condivisa si è abbattuta sulle persone con costi umani, sociali ed economici enormi. La riforma della pubblica amministrazione non può essere fatta senza il coinvolgimento attivo dei dipendenti pubblici e delle organizzazioni sindacali di rappresentanza; non si tratta di un diritto di veto, quanto piuttosto dell'evidenza che sono proprio i lavoratori a diretto contatto con gli utenti ed è per questo che conoscono bene i limiti e le potenzialità della pubblica amministrazione. Resta poi il grande vulnus del mancato rinnovo dei contratti collettivi di lavoro dei dipendenti pubblici. Lo Stato dovrebbe rispettare i patti una volta sottoscritti, sia che si tratti di lavoratori sia che si tratti di imprese che forniscono prestazioni, beni e servizi. Sul versante delle imprese, accomunate in ciò con le famiglie, permane la difficoltà di accedere al credito; servirebbe in questo senso una maggiore incisività sul sistema creditizio, cosa che occorrerebbe anche per il Mezzogiorno, perché, se è vero che è migliorato l'utilizzo di fondi comunitari, è pur vero che quasi il 60% di questi è rimasto inutilizzato. Quanto fatto su ricerca, innovazione, scuola, università è al momento in larga parte sulla carta, tanto che il nostro Paese rimane agli ultimi posti per la spesa in rapporto al prodotto interno lordo. Dalla lotta al sommerso si può ottenere di più a tutto vantaggio della riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente, sulle pensioni e sulle imprese che assumono. Sul fisco, la maggiore pressione sui consumi e sugli immobili è realtà già dal 2012, mentre gli altri interventi saranno soltanto nell'anno in corso o nel prossimo, quando le regioni e gli enti locali potranno peraltro ritoccare le addizionali Irpef. Ad oggi, quindi, le famiglie scontano una pressione fiscale insostenibile che colpisce i redditi da lavoro dipendente e da pensione e la casa di abitazione con l'Imu e la Tares, il nuovo tributo sui rifiuti e sui servizi indivisibili. I primi dati sugli effetti della legge 92/2012 di riforma del lavoro non sono assolutamente rassicuranti, anche scontando l'effetto negativo della crisi economica. Rimane la sensazione di una riforma che non piace alle imprese, che non assumono, ma neanche ai lavoratori, a quelli che vorrebbero essere assunti e a quelli che perdono il lavoro e che si ritrovano con tutele decrescenti in fatto di ammortizzatori sociali. L'articolo 4 della riforma è in larga parte inattuato, ad iniziare dalla fondamentale riforma dei servizi per l'impiego che oggi si dimostrano incapaci, se non in rarissime situazioni, ad intercettare domanda ed offerta di lavoro. È indubbio che il nuovo governo dovrà riprendere in mano diversi dossier, intervenendo laddove necessario (si pensi, ad esempio, alle riforme del

lavoro e delle pensioni e a quella fiscale) e dando attuazione alle riforme condivise che puntano sull'innovazione e sulla crescita del sistema Paese.

II – Scenario macroeconomico e impatto delle riforme

L'Italia continua a caratterizzarsi per un basso livello di produttività, nonostante un numero medio di ore lavorate per addetto superiore alla media europea; il mercato del lavoro italiano si caratterizza anche per i bassi tassi di partecipazione di donne, giovani e lavoratori anziani. Tutto ciò si riflette sulla crescita del prodotto interno lordo, sul quale pesa la contrazione demografica della popolazione nativa, peraltro compensata dal tasso di crescita di quella immigrata. Su questo scenario si inserisce l'attività del governo, che fornisce una valutazione macroeconomica dell'impatto che hanno alcune delle principali riforme e misure finanziarie approvate fra il 2011 e il 2012. L'impatto dei decreti legge 83 e 179 del 2012 (cosiddetti decreti crescita) sul prodotto interno lordo è valutato fra lo 0,3% (2015) e lo 0,5% (2020) con una prospettiva di lungo periodo dello 0,7%; la stessa simulazione vede un incremento dei consumi di mezzo punto percentuale e dello 0,6% per gli investimenti. Dalla riforma del lavoro, il governo si attende un impatto sul Pil variabile fra lo 0,2-0,6% (2015) e lo 0,8-2,5% (lungo periodo). La stessa riforma avrebbe un impatto negativo o neutro sull'occupazione (fra il meno 0,2% e il più 0,1% del 2015) con risultati migliori nel lungo periodo (0,8-1,9%); tendenza simile anche sugli investimenti: fra 0 e -0,3% nel 2015 e fra lo 0,7 e il 2,1% nel lungo periodo. Nel complesso, fra liberalizzazioni, semplificazioni, decreti crescita e riforma del lavoro, il governo si attende un impatto cumulato sul Pil dell'1,6% entro il 2015, del 3,9% entro il 2020 e del 6,9% nel lungo periodo. L'impatto finanziario delle nuove misure contenute nel Programma nazionale di riforma 2013 hanno un saldo attivo di quasi 1,8 miliardi di euro; a fronte, infatti, di maggiori entrate o minori spese per 10,351 miliardi si registrano maggiori spese o minori entrate per 8,577 miliardi di euro.

Commento

La bassa produttività del sistema produttivo italiano va ricercata principalmente nei ridotti investimenti in ricerca, sviluppo, formazione e macchinari e nella inefficace organizzazione del lavoro e non tanto nell'apporto della componente umana che è già alta. Si tratta in altri termini di lavorare meglio prima che di più, favorendo anche la componente fidelizzazione del lavoratore attraverso l'introduzione di strumenti di partecipazione e con contratti di lavoro stabili. Rispetto alla riforma del lavoro, quello che colpisce maggiormente l'impatto nullo o addirittura negativo nel breve periodo e fino al 2020. Di fatto si riconosce come la legge 92/2012 non genera posti di lavoro né stabili né flessibili, a differenza di altri interventi legislativi del passato che hanno creato occupazione, seppur diversa dai contratti di lavoro a tempo indeterminato. Le riforme degli anni '90 e 2000 hanno introdotto strumenti di flessibilità in entrata dei quali vi è stato, ad un certo punto, un abuso in presenza anche di ridotti controlli. Al di là delle singole osservazioni, tutto si augurano che effettivamente le misure adottate

possano favorire la ripresa del Pil e, soprattutto, l'aumento dell'occupazione e la riduzione della disoccupazione.

III – Il Paese nel quadro del semestre europeo: sintesi delle azioni

Il governo presenta una analisi dettagliata delle risposte date dall'Italia alle sei raccomandazioni formulate dal Consiglio europeo:

1. riduzione del debito: gli interventi hanno interessato la valorizzazione e la dismissione del patrimonio dello Stato; la cessione di partecipazioni (Fintecna, Sace e Simest vendute a Cassa depositi e prestiti); la costituzione di Fondi comuni di investimento da parte del Ministero dell'economia; la piattaforma digitale per la gestione telematica di tutte le fasi delle procedure concorsuali di vendita; la riconversione del patrimonio pubblico; il ruolo attivo della Cdp; le emissioni di titoli di Stato. Nei prossimi mesi proseguirà il censimento del patrimonio pubblico, in vista della costituzione di una società di gestione del risparmio, e la dismissione degli alloggi di servizio delle Forze armate.
2. efficienza e qualità della spesa pubblica e uso dei fondi strutturali: gli interventi riguardano: l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione; l'approvazione della legge rinforzata di attuazione del pareggio di bilancio; il commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica; le tre fasi della spending review; il contenimento della spesa per il pubblico impiego; il turn over e le retribuzioni del pubblico impiego; il contenimento dell'organico negli enti locali; la razionalizzazione degli enti e organismi pubblici; il contenimento delle spese della Pubblica amministrazione; il potenziamento del ruolo della Consip come centrale d'acquisto; la riforma del servizio sanitario nazionale a livello territoriale, nella scelta del management, nella sinergia con il privato, sullo status e le carriere dei medici, sulla revisione del prontuario medico; il contenimento della spesa per le pensioni; il potenziamento del controllo sul potere di spesa delle regioni e degli enti locali; i costi della politica e governo locale; le risorse per il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali; l'estensione del patto di stabilità interno; gli incentivi ai capitali privati nel settore dei beni culturali; l'implementazione del Piano di Azione Coesione; il ciclo di programmazione 2014-2020. I prossimi interventi saranno indirizzati verso: il proseguimento della attività di spending review; l'attività di riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane; l'attuazione del Piano di Azione Coesione con accelerazione dei programmi operativi; la definizione dell'Accordo di partenariato e dei programmi operativi della programmazione 2014-2020.
3. disoccupazione giovanile, percorsi formativi e abbandoni scolastici: l'azione del governo si è indirizzata verso: il rafforzamento dell'apprendistato; il valore formativo dell'apprendistato; il Piano di azione sull'apprendistato; l'apprendistato e i mestieri a vocazione artigianale (amva); il tirocinio; gli istituti tecnici superiori; le politiche attive del lavoro; il monitoraggio; gli incentivi alle

assunzioni dei giovani under 35; i fondi per la stabilizzazione dei contratti; il fondo rotativo per Kyoto; le agevolazioni per le assunzioni a tempo indeterminato di giovani altamente qualificati; il Piano sociale per il Sud; il patto intergenerazionale; le nuove risorse per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro; le start up innovative; la mobilità dei lavoratori ad alta qualificazione in Italia; la riforma del sistema nazionale di valutazione in materia d'istruzione e formazione; il sistema nazionale di certificazione delle competenze; il diritto allo studio; il Piano nazionale di orientamento che è stato rinnovato; le azioni per combattere il tasso di abbandono scolastico nelle regioni a obiettivo Convergenza; il sostegno o l'orientamento; l'orientamento universitario; il portale University. Nei prossimi mesi, proseguirà l'attività di promozione dell'apprendistato, per favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di monitoraggio degli effetti della riforma del lavoro, di contrasto agli abbandoni scolastici, di potenziamento della formazione e di ricambio generazionale.

4. mercato del lavoro e produttività: la misura principale è relativa alla legge 92/2012 che contiene interventi di razionalizzazione degli istituti contrattuali esistenti, di revisione delle tutele del lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo, sul nuovo processo del lavoro, di contrasto al fenomeno delle dimissioni in bianco, di revisione del sistema degli ammortizzatori sociali, di salvaguardia per le persone prossime alla pensione, sulla produttività del lavoro (rafforzate dall'accordo del novembre 2012 e dalle risorse per la detassazione del salario di produttività), di conciliazione tra lavoro e famiglia (compresa l'intesa Stato-Regioni-Province autonome e autonomie locali sulle politiche di conciliazione), di agevolazioni per il lavoro femminile. È stato anche reso operativo il regolamento europeo sulla parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione. Per il futuro, si prospetta un rafforzamento ed un monitoraggio dell'Aspi e l'integrazione dei diversi strumenti di conciliazione, mentre si auspicano misure per l'abolizione dell'onerosità dei ricongiungimenti previdenziali, l'incremento degli investimenti sui servizi socio-educativi per la prima infanzia, la disabilità e la non autosufficienza e altre misure di contrasto alla povertà
5. lotta all'evasione e riforma fiscale: nel 2012, le iniziative prese hanno interessato: l'attività di controllo fiscale; l'attività di investigazione sul lavoro sommerso; la lotta all'evasione; le relazioni con i Paesi a fiscalità privilegiata; le comunicazioni al fisco per gli operatori economici; il contrasto agli abusi sulla compensazione dei crediti Iva; l'introduzione di un tutor per l'assistenza fiscale ai cittadini e alle imprese; l'innalzamento della soglia per l'accertamento e l'iscrizione a ruolo dei crediti tributari di modesta entità; la rateizzazione dei debiti tributari; l'aumento a 20mila euro della soglia per le garanzie ipotecarie; la semplificazione tributaria; la mediazione tributaria; le attività finanziarie scudate; la moneta elettronica con obbligo a scattare dal 2014 della tracciabilità dei pagamenti; le nuove misure per l'accertamento del reddito

complessivo delle persone fisiche (reddite utilizzabile dai contribuenti); la revisione dell'indicatore della situazione economica equivalente (si tratta di una proposta di legge presentata); l'aumento delle detrazioni sulla tassazione del reddito per i figli a carico; l'introduzione, in via sperimentale fino al 2014, dell'imposta municipale propria (IMU); l'introduzione dell'imposta di bollo sugli strumenti finanziari, dell'imposta sul patrimonio immobiliare situato all'estero, sulle attività finanziarie detenute all'estero; l'introduzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (Tares); la rimodulazione degli aumenti Iva e delle accise sui prodotti energetici; la riduzione del costo del lavoro sulle imprese, attraverso la deducibilità dell'Irap, a partire dal 2014 e, sempre a partire da quella data, riduzione della tassazione sulle imprese di piccola dimensione con aumento della deduzione forfettaria; la riduzione della deducibilità dei costi delle autovetture; l'introduzione della tassa sulle transazioni finanziarie (Tobin tax); l'aumento della tassazione sui premi delle assicurazioni vita. I prossimi passi consisteranno nel proseguimento della lotta all'evasione e al sommerso, nel portare a termine la revisione dell'Isee, nel riprendere i principi contenuti della delega fiscale e della riforma del catasto, nella riduzione graduale del costo del lavoro, nella introduzione di correttivi a tutela delle fasce più deboli e delle famiglie numerose, nel rinforzare gli incentivi occupazionali per giovani e donne tenendo conto delle peculiarità territoriali.

6. concorrenza, infrastrutture e ambiente imprenditoriale: le misure relative a questa raccomandazione riguardano: le partecipazioni pubbliche di controllo nei settori strategici; le partecipazioni delle amministrazioni alle società di servizi pubblici; la banca dati per i contratti pubblici; il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione verso i fornitori a regime e per quelli scaduti (il decreto legge sui debiti scaduti della pubblica amministrazione, che stanziava 40 miliardi di euro nel biennio, è in itinere); la riforma degli ordinamenti professionali; le misure di controllo e di prevenzioni delle frodi nel settore assicurativo; l'allineamento della disciplina sulle Poste a quella bancaria; le misure sulle telecomunicazioni e i costi di utilizzo della rete in fibra; ulteriori misure di liberalizzazioni del settore del mercato del gas e del mercato elettrico e per una maggiore concorrenza nel settore dei carburanti; il finanziamento dei diversi settori della green economy; la semplificazione delle procedure per le infrastrutture energetiche; l'approvazione della Autorizzazione unica in materia ambientale (AUA); le agevolazioni fiscali per le grandi infrastrutture strategiche; il Piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale; la rivisitazione dell'incentivo alla capitalizzazione (ACE); le misure per le start up innovative; l'acquisizione della soggettiva giuridica delle reti di impresa; il rafforzamento dello schema di prestito di garanzia dei Confidi; le nuove risorse per le Piccole e medie imprese (400 milioni di euro sul triennio); il miglioramento della funzionalità dello Sportello unico per l'edilizia (SUE); la costituzione della Agenzia per l'Italia digitale; la presentazione della normativa sulla trasparenza nella pubblica

amministrazione; l'incandidabilità alle cariche elettive; l'attuazione della legislazione sul mercato interno; la riorganizzazione dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane; la creazione di uno sportello unico per gli investitori esteri (Desk Italia); l'istituzione di uno Sportello unico doganale (portale e-customs.it); il lancio del Piano nazionale dell'export 2013-2015; il Piano nazionale del turismo con sessanta azioni in sette linee guida; l'attribuzione alla Civit del ruolo di Autorità nazionale di contrasto alla corruzione e per la trasparenza nella pubblica amministrazione; gli interventi in materia di giustizia civile (revisione delle circoscrizioni e la diffusione delle comunicazioni in via telematica); la riforma del diritto fallimentare; composizione della crisi da sovraindebitamento con riferimento alle imprese infallibili; l'aumento dei costi per i ricorsi di secondo livello e in Cassazione e sui procedimenti amministrativi per decongestionare i tribunali. Come obiettivi dei prossimi anni, il Def individua ed auspica: il potenziamento delle infrastrutture legate all'ambiente e all'energia; lo strumento del credito di imposta sulle infrastrutture realizzate in project financing; la prosecuzione dell'operazione di semplificazione delle procedure; l'impegno al pagamento dei debiti della pubblica amministrazione in tempi certi e l'accesso al credito delle imprese; la semplificazione amministrativa; l'adozione di un nuovo programma per la misurazione e la riduzione degli oneri regolatori e dei tempi a livello locale e regionale; l'adozione di strumenti, già individuati nella legge di Stabilità 2013, per favorire gli investimenti privati in ricerca e sviluppo; il sostegno alle start up; le misure per accrescere la concorrenza in tutti i settori, compreso quello idrico; la riforma del settore dei servizi pubblici locali; la ripresa delle liberalizzazioni, compresi i trasporti con definitiva avvio delle attività della Autorità dei trasporti; monitoraggio di quanto fatto in materia di liberalizzazioni e sulla concorrenza; razionalizzazione della macchina giudiziaria (interventi sulla durata, con rafforzamento della mediazione; completamento della riorganizzazione logistica).

Il paragrafo seguente individua i target nazionali rispetto alla Strategia Europa 2020; con riferimento al 2020 gli obiettivi declinati sono i seguenti: tasso di occupazione fascia di età 20-64 al 67-69% (obiettivo di medio termine al 63%); investimenti in ricerca e sviluppo rispetto al Pil al 1,53% (obiettivo di medio termine al 1,4%); riduzione delle emissioni di gas serra del 13%; quota di produzione di energia da fonti rinnovabili al 17%; riduzione del consumo di energia di 20 Mtep/anno (11,6 Mtep/anno nel 2016); riduzione dell'abbandono scolastico al 16% (riduzione al 17,9 nel 2013 e al 17,3% nel 2015); incremento della percentuale di popolazione in possesso di un diploma di istruzione superiore al 26-27% (obiettivo 22,3% al 2013 e 23,6% nel 2015); diminuzione di 2,2 milioni di poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro.

Il terzo paragrafo è relativo all'utilizzo dei fondi strutturali. Fra l'ottobre del 2011 e il dicembre del 2012 è stata realizzata una spesa certificata di 9,2 miliardi di euro, più di

quanto si era speso nei cinque anni precedenti; grazie a questa accelerazione, si è speso il 37% di quanto disponibile. Su 52 programmi, soltanto uno non ha raggiunto il target prefissato. La prima riprogrammazione dei fondi strutturali (dicembre 2011) ha interessato i programmi operativi del Mezzogiorno per 3 miliardi di euro; la seconda (maggio 2012) i programmi operativi gestiti dalle amministrazioni centrali per 3,4 miliardi di euro; la terza (dicembre 2012) ha riguardato interventi coordinati fra governo e partenariato economico e sociale per 5,4 miliardi (una parte di questi, circa 3 miliardi, è però sul medio periodo ed interessa anche la programmazione 2014-2020). Sulla programmazione 2014-2020 si è aperto un confronto, partendo da tre obiettivi strategici: deficit di cittadinanza nel Mezzogiorno; centralità delle città; tutela e messa in sicurezza delle aree interne.

Commento

Rispetto al primo punto, quello relativo alla riduzione del debito è indubbio che rappresenti un obiettivo sul quale agire con decisione, fermo restando che tale riduzione deve avvenire in maniera sostenibile sotto il profilo sociale, occupazionale ed economico. Una attenzione particolare dovrà essere posta verso il processo di dismissione del patrimonio pubblico, anche sulla scorta di quanto fatto di positivo e, purtroppo, di negativo nel passato. Relativamente al secondo punto – efficienza e qualità della spesa pubblica e uso dei fondi strutturali – larga parte dei risultati ottenuti si è concentrata sul contenimento dei costi del pubblico impiego attraverso il mancato rinnovo dei contratti collettivi e gli interventi sul personale con forti limitazioni al turnover. Si tratta di misure che penalizzano la generalità dei dipendenti pubblici in termini di potere d'acquisto, ma che creano sovente disagi negli utenti per la carenza di personale dedicato. Anche le misure sulla sanità non sempre sono prese seguendo criteri di logicità e di miglioramento del servizio, cosa che sta impoverendo il territorio, con aree del Paese assolutamente prive di ogni forma di assistenza. Migliore, soprattutto in prospettiva, l'impatto in termini di efficienza nella spesa dei fondi strutturali. Proprio nei primi mesi dell'anno, le parti sociali e gli organismi di rappresentanza del terzo settore sono stati coinvolti in una intensa fase di audizioni sulla traccia elaborata dal ministro per la Coesione sociale, Fabrizio Barca; l'auspicio è che finalmente da questo lavoro possano scaturire le indicazioni operative necessarie per migliorare ulteriormente l'uso dei fondi strutturali. Rispetto al terzo punto – disoccupazione giovanile, percorsi formativi e abbandoni scolastici – l'impatto degli strumenti messi in campo finora si è rilevato al di sotto delle aspettative, cosa che si riflette drammaticamente sul livello della disoccupazione giovanile. Anche lo strumento dell'apprendistato, che pure dovrebbe essere appetibile per le imprese in relazione al minor costo complessivo, ha conosciuto un crollo nell'utilizzo coincidente con l'entrata in vigore della legge 92/2012. Occorre, quindi, immaginare delle azioni di rilancio che dovranno necessariamente partire da una uniformità nell'accesso e nella fase di erogazione della formazione. Oggi, infatti, le regioni non sono coordinate fra loro, con il risultato che si presentano modelli assolutamente diversi sia per quanto riguarda l'iter per la presentazione delle domande (telematiche o cartacee) sia sulla

formazione (interna o esterna, solo pubblica o anche privata). Le politiche attive richiedono che si proceda speditamente verso la riforma dei servizi per l'impiego, cercando di mettere a sistema gli enti pubblici e tutti i soggetti accreditati o autorizzati alla intermediazione di lavoro. L'abbandono scolastico si può contrastare attraverso una maggiore partecipazione delle famiglie che dovrebbero essere coinvolte nella definizione di patti formativi, mentre le università dovrebbero rafforzare il loro ruolo come incubatori di impresa e per favorire la brevettazione. I primi dati che arrivano dal monitoraggio della legge 92/2012 non sono positivi. Complice la crisi economica, le imprese non assumono, lamentando anche un aumento del costo del lavoro ed una eccessiva burocratizzazione. L'UGL, già a giugno, parlò di riforma inutile se non addirittura dannosa, in quanto non avrebbe creato un solo nuovo posto di lavoro, contraendo peraltro i tempi della mobilità. È quindi fondamentale arrivare ad una prima fase di verifica per capire dove e come intervenire sulla legge 92/2012, apportando così le necessarie modifiche agli istituti contrattuali e agli ammortizzatori sociali. Per quanto riguarda la produttività, le linee programmatiche presentate a Palazzo Chigi il 21 novembre 2012 rappresentano un punto di approdo importante e confermano la capacità delle Parti sociali di individuare gli obiettivi da raggiungere. Il confronto diretto fra organizzazioni sindacali ed associazioni datoriali è la via da seguire anche per quanto attiene la definizione di norme per la rappresentanza e la rappresentatività. Allo stesso tempo, è fondamentale dotare il nostro Paese di strumenti partecipativi adottabili nelle aziende e rendere stabili i benefici fiscali e contributivi riconosciuti in seguito agli accordi sulla produttività, con l'impegno ad estendere queste misure anche al settore pubblico. In merito al quinto punto, la lotta al sommerso deve essere un obiettivo da perseguire per un senso di giustizia e di equità nei confronti dei contribuenti onesti. Rispetto a quanto messo in campo, quanto raccolto nel 2012 è sufficiente, ma non eccezionale come ci si sarebbe potuti legittimamente aspettare. È mancata clamorosamente la riforma fiscale che pure appare sempre più come una necessità improcrastinabile. L'UGL, in questo senso, sostiene una riforma fiscale nel senso dell'introduzione del Quoziente familiare. La mancata riforma fiscale rendono più pesante ed insostenibile per le famiglie l'impatto della introduzione di IMU e Tares e del ritocco dell'Iva. La concorrenza e le liberalizzazioni – sesto punto – non sempre si sono tradotte nel nostro Paese in una riduzione dei prezzi per i cittadini; di fatto, l'unico settore dove si è fatta apprezzare la concorrenza è quello della telefonia fissa e mobile; negli altri casi, gas ed elettricità compresi, ancora non si evidenziano impatti positivi significativi. Il decreto legge sul pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione – in corso di conversione – appare al momento di difficile attuazione pratica, soprattutto per quanto attiene i debiti degli enti locali. Sarà importante monitorare l'andamento dei pagamenti per evitare situazioni differenti nelle varie aree del Paese.

Gli obiettivi rispetto alla Strategia Europa 2020 possono apparire ambiziosi o realizzabili a seconda delle condizioni economiche complessive. È indubbio che in questo momento il contesto non appare particolarmente favorevole alla realizzazione

di nuovi posti di lavoro; per raggiungere l'obiettivo indicato occorre dimezzare i disoccupati rispetto ad oggi e far sì che questi disoccupati transitino fra gli occupati. L'obiettivo sulla ricerca e sviluppo è sicuramente poco ambizioso: si può e si deve fare di meglio, soprattutto se consideriamo il calo del prodotto interno lordo di questi anni. La riduzione delle emissioni di gas serra e dei consumi energetici sta già avvenendo, per la verità più per effetto indiretto della crisi (si produce di meno e gli stabilimenti sono utilizzati ben al di sotto delle loro potenzialità) che per comportamenti virtuosi. L'obiettivo sull'incremento della produzione da fonti rinnovabili potrebbe essere raggiunto molto prima del 2020, anche se pesa il fattore incentivi: oggi siamo davanti ad un mercato appetibile, la stessa cosa non può dirsi con una riduzione/eliminazione degli incentivi. L'obiettivo della riduzione dell'abbandono scolastico si consegue rafforzando il rapporto fra scuola e famiglia, mentre anche l'incremento della popolazione in possesso di un diploma di istruzione superiore è strettamente connesso all'andamento dell'economia. In tempi di ristrettezze, le famiglie potrebbero giudicare i costi per la frequenza di un corso universitario non sopportabili, rinunciando, quindi, ad iscrivere i propri ragazzi. Viceversa, se le università finalmente tornano ad essere soggetti attivi, vero trait d'union con il lavoro e decisivo incubatore di impresa, le decisioni possono cambiare. Il contrasto alla povertà si gioca fundamentalmente sul lavoro; è evidente che se cresce la percentuale di persone che lavorano, diminuisce quella delle persone che subiscono delle privazioni.

Il risultato sui fondi strutturali, soprattutto se rapportato agli anni passati, è sicuramente soddisfacente, anche se resta l'impressione che si possa fare ancora di più e di meglio. Se è vero che in scadenza di programmazione è naturale una accelerazione negli impegni di spesa, è pur vero che sono state individuate delle buone pratiche, ad iniziare dal massimo coinvolgimento del partenariato economico e sociale, che è fondamentale rafforzare e diffondere a livello nazionale e regionale. In questo senso, le audizioni con le parti sociali e il terzo settore che si sono svolte fra febbraio e marzo hanno permesso di individuare dei punti di partenza molto utili ai fini della programmazione degli interventi nel periodo 2014-2020.

IV – Analisi degli squilibri macroeconomici

La sorveglianza sugli squilibri macroeconomici rientra nel ciclo annuale del semestre europeo; tale sorveglianza si attua in due fasi: preventiva e correttiva. L'Italia è considerata dalla Commissione europea come un Paese con seri squilibri che necessitano di analisi approfondite in particolare su debito pubblico e contrazione delle quote di mercato estero, cosa quest'ultima che evidenzia una perdita di competitività causata anche dalla bassa produttività. Da parte del governo si sottolinea il miglioramento progressivo delle partite correnti e i risultati positivi in termini di export e di bilancia commerciale, mentre si ricorda come il nostro Paese, negli anni immediatamente precedenti la crisi, non sia stato particolarmente colpito da

fenomeni speculativi di rilievo nel settore immobiliare e in quello finanziario-creditizio. Di conseguenza, lo squilibrio delle partite correnti è destinato a tornare in linea grazie al maggior risparmio pubblico. La perdita di competitività/produktività è invece strettamente connessa al maggior costo del lavoro; resta comunque cruciale la ripresa del Pil da collegare ad un incremento della produttività attraverso una serie di azioni di qualificazione del personale e sul sistema delle Pmi. La variazione dei salari nominale è in linea con la media europea: i salari pubblici sono stati congelati, mentre nel settore privato è in corso una forte moderazione. Sotto determinati livelli salariali, però, non si scendere per non deprimere ulteriormente i consumi interni. Dall'inizio della crisi, il tasso di disoccupazione è aumentato, ma meno della media Ue; l'incremento che si è registrato a partire dal dicembre 2011 è dovuto essenzialmente all'aumento dell'offerta di lavoro. L'aumento del tasso di partecipazione è diretta conseguenza anche della riforma delle pensioni. L'aumento del tasso di disoccupazione, secondo il governo, non costituisce al momento una fonte di preoccupazione per gli squilibri interni; condizioni di particolare vulnerabilità si registrano nella fascia di età 15-24 anni. Per quanto attiene il settore finanziario, gli indicatori sono i seguenti: variazione delle passività; flusso del credito verso i privati; debito del settore privato; debito pubblico. Secondo il governo, i flussi di credito sono nella norma e il livello di indebitamento privato ha dimensione contenute al di sotto della media Ue. Il portafoglio delle famiglie presenta una struttura equilibrata, con esposizioni ad alto rischio contenute. Si tratta in larga parte di mutui accesi per l'acquisto di abitazioni. Il sistema bancario italiano ha mostrato segni di tenuta maggiori rispetto agli altri Paesi; gli aiuti pubblici sono pari allo 0,3% del Pil, molto meno rispetto a Germania (1,8%), Spagna (2%, ai quali si aggiungeranno altri 100 miliardi di cui 41 già erogati, pari al 3,9% del Pil), Belgio (4,3%), Paesi Bassi (5,2%) e Irlanda (40%). Anche incorporando l'intervento per Monte dei Paschi di Siena, che è pari a 2 miliardi di euro (poco più dello 0,1% del Pil), il quadro complessivo non muta. Soltanto il debito pubblico, quindi, continua ad essere la principale criticità

Commento

La questione principale che riguarda questo paragrafo non è tanto quella dell'individuazione degli indicatori dai quali può arrivare uno squilibrio macroeconomico preoccupante, quanto piuttosto riportare il tema della produttività sul costo del lavoro. Se è vero che il costo del lavoro ha un impatto sul prodotto finito, è pur vero la produttività dipende solo in minima parte da ciò. Sulla bassa produttività in Italia incidono maggiormente, ad esempio, i ridotti investimenti in ricerca, sviluppo ed innovazione, le carenze organizzative, la mancata introduzione di forme di partecipazione dei lavoratori alle decisioni di impresa, un adeguato supporto al sistema delle piccole e medie imprese nell'ottica di ridurre altre diseconomie di scala, ad iniziare dai costi della burocrazia e dell'energia. Il capitale umano, se adeguatamente formato e giustamente valorizzato economicamente, è fattore di crescita. Rispetto al settore finanziario, non è da sottovalutare quanto sta emergendo

in Monte dei Paschi di Siena. L'auspicio è che effettivamente, per usare le parole del Def, si tratti di "operazioni ambiziose di acquisizione effettuate alla vigilia della crisi" e di "una cattiva gestione dei rischi finanziari"; sarebbe infatti grave un contagio diffuso, cosa che aggraverebbe un aspetto che il governo sembra invece minimizzare, quello della mancata erogazione dei prestiti alle imprese e alle famiglie. Il cosiddetto credit crunch è, purtroppo, una realtà nel nostro Paese della quale si deve tener conto.

V – Le riforme nazionali in dettaglio

Il capitolo in questione riprende l'analisi delle riforme nazionale approvate dalla fine del 2011. Si tratta di un ulteriore approfondimento rispetto a quanto già considerato nel terzo capitolo, dedicato alle risposte che il nostro Paese ha dato alle raccomandazioni Ue. In particolare, le riforme nazionali in dettaglio sono raggruppate nelle seguenti voci: riduzione del debito, efficienza e qualità della spesa pubblica; sanità; educazione e ricerca; mercato del lavoro e percorsi formativi; welfare e povertà; programmi co-finanziati dai fondi strutturali europei; valorizzazione dei beni culturali; riforma fiscale e lotta all'evasione; concorrenza; infrastrutture; energia ed ambiente; sostegno all'imprenditorialità; semplificazione della burocrazia e trasparenza. L'ultimo paragrafo è dedicato allo stato di attuazione delle riforme. I provvedimenti amministrativi sono indicati nella tabella che segue.

Provvedimenti amministrativi da attuare classificati per provvedimento al 15.02.2013						
Decreti legge/leggi	Denominazione	Totale provvedimenti	Adottati	Non adottati		
				Totale	Di cui senza termine	Di cui scaduti
201/11	Salva Italia	84	37	47	28	13
01/12	Cresci Italia	60	23	37	17	19
05/12	Semplifica Italia	51	15	36	9	21
16/12	Semplificazione fiscale	38	17	21	17	4
92/12	Riforma Lavoro	22	4	18	12	3
52/12	Spending review I	5	3	2	0	1
83/12	Crescita	84	27	57	37	16
95/12	Spending review II	107	42	65	37	21
Totale		451	168	283	157	98

Commento

Il giudizio sulle singole misure adottate è stato dato sopra. In sede di consuntivo, gli elementi che colpiscono sono sicuramente due: l'importanza numerica dei provvedimenti normativi varati (più di uno al giorno, considerando anche le domeniche e i giorni festivi), ma anche il ritardo in termini di attuazione degli stessi,

visto che i provvedimenti adottati rappresentano il 37,2%. Il 21,7% dei provvedimenti non adottati è già scaduto.

VI – Le regioni in campo

L'ultimo capitolo del Programma nazionale di riforma raccoglie le informazioni che le regioni hanno trasmesso alle Amministrazioni centrali, divise in Raccomandazioni (Country specific recommendations – CSR) e Target EU2020. Le raccomandazioni sono relative a: adeguato coordinamento dei livelli amministrativi con riferimento all'inserimento del pareggio di bilancio in Costituzione e un miglioramento duraturo della qualità della spesa (spending review) e della allocazione delle risorse comunitarie (Piano di Azione Coesione); disoccupazione giovanile, percorsi formativi, incentivi all'avvio di nuove imprese, riconoscimento delle competenze, misure per ridurre i tassi di abbandono dell'università e della scuola; riforma del lavoro, partecipazione delle donne, collegamento crescita salariale-produttività; lotta al sommerso; liberalizzazioni e semplificazioni. Le azioni per i Target EU2020 riguardano il tasso di occupazione, ricerca e sviluppo, le emissioni di gas serra, le fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, gli abbandoni scolastici, l'istruzione universitaria, il contrasto alla povertà.

Commento

La riforma del Titolo V della Costituzione ha ampliato la potestà legislativa delle regioni in rapporto alle amministrazioni centrali. A distanza di oltre un decennio, la norma necessita di una revisione, alla luce del forte contenzioso che è emerso. Come si ricorderà, la riforma del Titolo V non fu condivisa, ma scaturì dal governo alla vigilia di nuove elezioni politiche. L'esecutivo che venne dopo approvò una nuova riforma che, però, fu bocciata con un referendum. La vicenda del Titolo V conferma l'importanza che le riforme siano pienamente condivise e frutto di scelte ben ponderate, soprattutto nel momento in cui si va a modificare la Carta costituzionale. Riforme condivise permettono anche di ottimizzare le risorse esistenti, valorizzando i comportamenti virtuosi.

Allegati

Focus sulla Cassa integrazione in deroga

Gli ammortizzatori sociali in deroga alla normale disciplina (legge 223/1991) hanno permesso di gestire la crisi occupazionale e i processi di ristrutturazione nelle imprese non coperte dalla disciplina sulla cassa integrazione guadagni (ordinaria e straordinaria) e sulla mobilità. La legge 92 del 2012 (articolo 3, commi 4 e seguenti) prevede che le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa (e quindi entro il 18 gennaio 2013), definiscano con accordi collettivi, anche intersettoriali, la costituzione di fondi di solidarietà bilaterale, i quali dovranno assicurare una tutela in costanza di rapporto di lavoro. Nei successivi tre mesi (e quindi entro il 18 aprile 2013), è previsto un decreto ministeriale per l'istituzione di questi fondi presso l'Inps. Le scadenze sono rimaste inevase. L'istituzione dei fondi è obbligatoria in tutti i settori non coperti dalla normativa ordinaria; i fondi possono assicurare anche un sostegno al reddito integrativo all'Aspi, assegni straordinari in caso di esodo incentivato e forme di finanziamento dei programmi formativi. I fondi possono interessare pure settori già coperti dalla normativa, con destinazione di una quota dello 0,3% delle retribuzioni lorde a decorrere dal 1° gennaio 2017. In questi fondi possono confluire altri fondi bilaterali con finalità diverse, mentre i fondi di solidarietà già esistenti devono adeguarsi a determinate indicazioni su aliquote, tipologie di prestazioni ed andamento del settore. Con decreto ministeriale sono dettati i requisiti di onorabilità dei soggetti gestori, i meccanismi di contabilità e di controllo, il monitoraggio su standard e parametri omogenei. In caso di mancata sottoscrizione di un accordo collettivo, con decreto ministeriale è istituito, entro il 31 marzo 2013, un fondo residuale presso l'Inps nel quale confluiscono i contributi versati dai datori di lavoro con più di 15 dipendenti. La contribuzione è ripartita per due terzi in capo al datore di lavoro e per un terzo in capo al lavoratore. I fondi hanno obbligo di bilancio in pareggio nonché di effettuare un bilancio previsionale per un arco temporale di otto anni. Nei comitati di gestione possono sedere i rappresentanti delle parti sociali, senza alcun compenso, emolumento o rimborso spese.

Causa la carenza di risorse il ministero del lavoro ha disposto un blocco dei pagamenti della cassa integrazione in deroga per la parte residuale del 2012 e per il 2013 in attesa delle verifiche. Circa 2 miliardi di euro è la spesa conclusiva per il 2012, mentre per il 2013 sono stati stanziati appena 800 milioni di euro (650 milioni per tutte le regioni più altri 150 soltanto per le sole regioni del Mezzogiorno), sufficienti a coprire i primi quattro o cinque mesi dell'anno. Nel frattempo, il ministro Elsa Fornero ha firmato 13 accordi per la cassa integrazione in deroga 2013 in altrettante regioni: Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e provincia autonoma di Trento.

A marzo 2013, la cassa integrazione in deroga (cigd) ha registrato un drastico aumento sul mese precedente pari a +147,06% per 19.889.038 ore richieste. Nel primo trimestre di quest'anno, rispetto allo stesso periodo dello scorso, la riduzione della cigd è stata del 46,61% per un totale di 43.760.435. La riduzione sui tre mesi è imputabile al ritardo nella firma degli accordi e alle incertezze sulle risorse effettivamente disponibili.

Vicenda “salvaguardati” dagli effetti del decreto legge 201/2011, cosiddetti “Esodati”

Gli effetti della riforma previdenziale (dl 201/2011) sono destinati a mostrarsi principalmente dopo la fine del 2013, in quanto molti dei lavoratori che, prima del 4 dicembre 2011, hanno concluso accordi o accettato di uscire dal mondo del lavoro con un accompagnamento alla pensione, saranno coinvolti dal fenomeno anche negli anni successivi al 2014. Inizialmente, il dato fornito dal Ministero del Lavoro sulla base dell'analisi condotta dal tavolo tecnico istituito per tali problematiche contava 65.000 “salvaguardati” o esodati. Come di evince dalla lettura combinata del dato con la norma del decreto Salva Italia, il numero si riferisce agli “esodati” interessati dal fenomeno per il biennio 2012 – 2013. Secondo le stime dell'Inps, la platea dei potenziali interessati nei prossimi 4 o 5 anni è molto più vasta. Il direttore generale dell'Istituto, nel corso dell'audizione alla Commissione Lavoro della Camera dei deputati ha specificato i lavoratori interessati sono ricompresi in sei categorie:

Categoria	Lavoratori	Nota
Mobilità ordinaria e lunga	Tra i 40 e i 45 mila	Non è chiaro se debbano essere considerati solo gli accordi che costituiscono il momento di cessazione dei rapporti di lavoro o se vanno compresi anche quelli che, pur stipulati antecedentemente la riforma, pongano i lavoratori in mobilità in un tempo differito fino anche a 4 anni
Esodati settore bancario	Tra i 13 i 15 mila	Attualmente sono a carico del fondo di solidarietà
Esonerati P.A.	Circa 4000	Tale platea è considerevole pari a 0 in quanto per loro sono state previste forme di accompagnamento
Accordi individuali e collettivi	70000	Per la maggior parte tali accordi sono individuali o riguardanti lavoratori postale o dirigenti
Congedi disabilità grave	Circa mille	
Versamenti volontari	1.400.000 lavoratori autorizzati	Tale categoria comprende anche lavoratori con 30 anni di età anagrafica.

Pur con tutte le difficoltà di conteggio più volte evidenziate, il perimetro della platea degli esodati è stimato in circa 331 mila lavoratori (ipotizzando in 200mila quelli appartenenti alla categoria dei versamenti volontari coinvolti dal fenomeno degli esodati) interessati fino al 2015. Tale numero dovrà essere depurato dei lavoratori che riusciranno a raggiungere, con la nuova normativa in materia previdenziale, i requisiti pensionistici entro tempi congrui. Al momento risultano essere effettivamente coperte 130mila posizioni, per effetto di tre successivi interventi, il primo dei quali relativo a 65mila posizioni è stato effettuato nel stesso decreto legge 201/2011. Il secondo intervento, il cui decreto attuativo 8 ottobre 2012, è stato pubblicato in

Gazzetta ufficiale 21 gennaio 2013, n. 17, ha interessato 55mila persone, mentre la terza salvaguardia fa riferimento alla legge di Stabilità per gli anni 2013, 2014 e 2015 (legge 228/2012) ed interessa ulteriori 10mila unità.

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

Il decreto legge 35/2013 interviene sulla annosa questione del ritardo dei pagamenti della pubblica amministrazione che, soprattutto nel momento di drammatica crisi che sta vivendo il Paese, rappresenta un lusso difficile da sostenere per le imprese e per i lavoratori stessi.

Questo provvedimento mette in campo risorse complessive per 40 miliardi di euro, divise equamente su due annualità, il 2013 e il 2014, attraverso una emissione di titoli di Stato che hanno un costo stimato per interessi di circa 1,130 miliardi di euro, pari al 2,82% medio.

Sotto il profilo finanziario, il provvedimento è quindi ampiamente sostenibile. La stessa cosa non può dirsi rispetto alla copertura dei debiti della pubblica amministrazione che, secondo le stime di Banca d'Italia, ammonterebbero a 91 miliardi di euro, di cui 44 a carico di Regioni ed Asl. Il dato è del 2011 ed è in crescita rispetto al 2010 dell'8,3%. Altre stime forniscono dati superiori, nell'ordine dei 100 miliardi; nella migliore delle ipotesi, quindi, quanto stanziato andrà a coprire circa il 44% del debito pregresso. È evidente che siamo davanti ad una partita che non è chiusa e che dovrà giocarsi parallelamente all'altra, quella di garantire alle imprese il pagamento di quanto spettante in futuro in tempi certi.

Perplessità si nutrono anche in merito alla reale capacità di Enti locali e Regioni di accedere alle anticipazioni di cassa; il rischio, in questo caso, è che si approfondisca il solco fra i territori con pesanti ripercussioni sul sistema delle imprese. Sarebbe quindi utile inserire delle clausole di salvaguardia in caso di inerzia delle amministrazioni locali e territoriali, garantendo così a tutte le imprese un pari trattamento.

La seconda parte del decreto legge definisce, fra le altre cose, l'altrettanto importante questione della Tares, il nuovo tributo sui rifiuti solidi urbani e i servizi indivisibili, rimandando a dicembre l'applicazione dell'addizionale sui metri quadrati. Con questa misura si è parzialmente evitato lo spettro dell'ingorgo fiscale a giugno e luglio, con le famiglie costrette a versare la prima rata IMU, le due rate di Tares, ad effettuare il conguaglio Irpef e a sopportare l'aumento di un punto percentuale di Iva. La stangata sulle famiglie è però solo rimandata a dicembre: i conguagli IMU e Tares, in molti casi, potrebbero assorbire buona parte della tredicesima – almeno per quei lavoratori dipendenti che ancora ne possono godere - con pesanti ripercussioni sui consumi. Dopo quanto fatto con questo provvedimento per le imprese, sarebbe utile trovare delle soluzioni per rafforzare il potere d'acquisto delle famiglie.