

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. LVII
n. 1-A

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DI DISEGNI DI LEGGE DI CONVERSIONE DI DECRETI-LEGGE E DI ALTRI PROVVEDIMENTI URGENTI PRESENTATI DAL GOVERNO

(RELATRICE RITA GHEDINI)

Comunicata alla Presidenza il 6 maggio 2013

SUL

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

*(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196,
e successive modificazioni)*

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(MONTI)

—————
Comunicato alla Presidenza l'11 aprile 2013
—————

ONOREVOLI SENATORI. – Il Documento di economia e finanza costituisce il principale strumento di programmazione della politica economica e di bilancio, che traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del patto di stabilità e crescita europeo e il conseguimento degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e solidale definiti nella strategia Europa 2020. Il DEF enuncia, pertanto, le modalità e la tempistica attraverso le quali l'Italia intende conseguire il risanamento strutturale dei conti pubblici e perseguire gli obiettivi in materia di crescita, occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, energia e sostenibilità ambientale definiti nell'ambito dell'Unione europea.

Il documento, che s'inquadra al centro del nuovo processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, è presentato alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, al fine di consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici di politica economica in tempo utile per l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma contenuti, rispettivamente, nella prima e nella terza sezione del Documento.

La prima sezione del documento espone lo schema del Programma di stabilità, che contiene tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico. Nella seconda sezione sono indicate le regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica. La terza sezione reca, infine, lo schema del Programma nazionale di riforma (PNR) che, in coerenza con il Programma di stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova strategia Europa 2020.

In allegato al Documento sono riportate una serie di informazioni supplementari contenute in appositi allegati ed in particolare: una relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti; il Programma delle infrastrutture strategiche; un documento relativo allo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra derivanti dagli obblighi internazionali; un documento recante l'esposizione delle risorse del bilancio dello Stato destinate alle singole regioni; il rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica e sullo stato di attuazione delle norme finalizzate all'armonizzazione delle regole contabili degli enti territoriali.

Nella Sezione I del DEF, relativa al Patto di stabilità, sono analizzati i dati dell'andamento macroeconomico nel contesto internazionale e nazionale, e degli andamenti di finanza pubblica.

Nel 2012 l'economia mondiale ha registrato un rallentamento rispetto al 2011, risultato più accentuato nel quarto trimestre dell'anno. Il PIL mondiale risulterebbe cresciuto nel 2012 ad un tasso del 3,2 per cento e il commercio del 2,5 per cento.

La graduale attenuazione delle turbolenze sui mercati finanziari non si è ancora pienamente trasmessa all'economia reale dell'area dell'euro, soprattutto nei Paesi che hanno adottato politiche di aggiustamento di bilancio, tanto da determinare nel 2012 una contrazione del PIL dello 0,6 per cento e un incremento del tasso di disoccupazione fino all'11,4 per cento. Al deterioramento delle prospettive macroeconomiche ha in parte contribuito la debolezza della domanda interna, registrata in particolare nei paesi che hanno adottato significative politiche di aggiustamento fiscale. Nell'ultimo trimestre dell'anno il rallentamento ha interessato anche la Germania.

I segnali di rallentamento emersi nell'ultima fase del 2012 si sono riflessi, in parte, anche nei primi mesi dell'anno in corso, inducendo una revisione al ribasso delle previsioni di crescita dell'economia globale, ed in particolare dell'area dell'euro, per il 2013. Secondo le indicazioni contenute nel documento, le stime di espansione del prodotto si attesterebbero, per l'anno in corso, al 3,2 per cento e quelle del commercio mondiale al 3,6 per cento. In questo scenario, nell'area dell'euro è attesa per il 2013 una contrazione del prodotto dello 0,3 per cento e un aumento del tasso di disoccupazione al 12,2 per cento.

Più robusti segnali di stabilizzazione del contesto internazionale comincerebbero a manifestarsi nel 2014, con una previsione della crescita del PIL mondiale stimata al 3,9 per cento.

In questo scenario, l'analisi del quadro macroeconomico italiano nel 2012, le previsioni per l'anno in corso e quelle per il periodo 2014-2017, riflettono gli elementi d'incertezza che ancora caratterizzano le prospettive di crescita globali e dell'area dell'euro.

La recessione manifestatasi nella seconda metà del 2011 si è protratta, in Italia, per tutto il 2012, provocando una contrazione del PIL pari al 2,4 per cento. La fase recessiva dell'economia italiana, che ha attraversato l'intero arco dell'anno 2012, si è inasprita nella fase finale dell'anno, segnando nell'ultimo trimestre una variazione negativa superiore alle attese. Nel quarto trimestre del 2012 si è, infatti, registrato un brusco peggioramento dell'andamento dell'economia italiana, con una contrazione del PIL dello 0,9 per cento sul trimestre precedente.

Sul risultato complessivo del 2012 ha inciso, in maniera rilevante, il debole andamento della domanda interna, il cui contributo negativo alla variazione del PIL è stato particolarmente ampio, pari a -4,8 punti percentuali. La contrazione del PIL è stata, inoltre, accompagnata da una diminuzione delle importazioni di beni e servizi del 7,7 per cento, parzial-

mente compensata da un apporto positivo della domanda estera (3 punti percentuali).

Per il 2013, in linea con quanto già indicato nella Relazione al Parlamento del marzo scorso, si conferma la revisione al ribasso delle prospettive di crescita dell'economia italiana, stimando una contrazione del PIL pari all'1,3 per cento. Tale revisione riflette, oltre agli effetti di trascinarsi negativo (pari a circa un punto percentuale) ereditati dall'ultima parte del 2012, anche i segnali ancora poco confortanti dell'andamento congiunturale dei primi mesi dell'anno, in cui si prefigura, secondo i dati attualmente disponibili, un'ulteriore contrazione del PIL nel primo trimestre 2013.

Il livello delle attività economiche è atteso permanere debole nella prima metà dell'anno, in ragione della debolezza della domanda interna; a una sostanziale stabilizzazione del prodotto nel secondo trimestre dovrebbe seguire una crescita nella seconda parte dell'anno, favorita anche dall'immissione di liquidità nel sistema economico derivante dal recente provvedimento d'urgenza adottato in tema di pagamento dei debiti pregressi della pubblica amministrazione e di rimborsi fiscali.

Per l'anno 2014, confermando quanto previsto nella Relazione al Parlamento del marzo scorso, si prevede una più decisa ripresa delle attività economiche, con un livello di crescita del PIL che dovrebbe attestarsi all'1,3 per cento, ossia superiore di due decimi di punto percentuale rispetto alle previsioni indicate nella Nota di aggiornamento al DEF 2012. Tale previsione, come quella per l'anno in corso, sconta gli effetti positivi sulla domanda interna derivanti dal decreto-legge n. 35 del 2013 in tema di accelerazione del pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni. Gli effetti positivi delle misure di accelerazione dei pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione influenzeranno l'andamento del prodotto anche negli anni successivi. In particolare, il PIL è previsto crescere dell'1,5 per cento nel 2015, dell'1,3 per cento nel 2016 e dell'1,4 per cento nel 2017.

Per gli anni successivi, dal 2014 al 2017, si prevede una forte ripresa della domanda interna, che dovrebbe garantire gran parte del *trend* di crescita del PIL. Nel contempo, le importazioni manifesterebbero ancora nel 2013 una contrazione (-0,3 per cento) rispetto al 2012, tornando su valori positivi già nel 2014 (+4,7 per cento) e mantenendosi su una crescita media del 4 per cento fino al 2017.

Gli investimenti fissi lordi sono previsti in calo per il terzo anno consecutivo. Nel 2013 dovrebbero ridursi del 2,6 per cento rispetto al 2012, anno in cui la contrazione era stata pari all'8 per cento sul 2011. L'iniezione di liquidità derivante dal provvedimento di liquidazione dei debiti della pubblica amministrazione dovrebbe avere un impatto positivo su tale voce tanto che a partire dal 2014 è prevista una netta ripresa degli investimenti fissi lordi (4,1 punti percentuali), mantenendosi su livelli positivi fino al 2017, anche se ad un ritmo inferiore a quello previsto per il 2014.

Le esportazioni, che hanno trainato la crescita economica nel 2010 e nel 2011 ed hanno costituito l'unico apporto positivo all'andamento del PIL nel 2012, continuerebbero a manifestare un andamento positivo nell'anno 2013 (+2,2 per cento) e nel 2014 (+3,3 per cento), per salire nel triennio successivo ad un livello medio del 4 per cento.

Per quanto concerne la bilancia dei pagamenti, il saldo corrente è stimato migliorare nel 2013, passando da -0,6 per cento nel 2012 a +0,1 per cento. Negli anni successivi, tuttavia, il saldo tornerebbe su valori negativi, mediamente pari a -0,1 per cento. Quanto all'andamento dei prezzi, il deflatore del PIL è stimato in crescita nell'anno in corso all'1,8 per cento (rispetto all'1,6 del 2012), e si manterrebbe stabile intorno all'1,8 per cento nel restante periodo. Relativamente al mercato del lavoro, è prevista per l'anno 2013 una contrazione dell'occupazione, in termini di unità lavorative-anno (ULA), dello 0,3 per cento rispetto al 2012, anno in cui l'occupazione si è ridotta dell'1,1 per cento. Una ripresa occupazionale è attesa realizzarsi soltanto a partire dal 2014, anno in cui l'occupazione segnerebbe un valore positivo (+0,6 per cento), fino a giungere allo 0,8 per cento nel 2017.

Il tasso di disoccupazione si manterrebbe al di sopra del livello registrato nel 2012 (10,7 per cento) per tutto il periodo di previsione, attestandosi all'11,6 per cento nel 2013 e all'11,8 per cento nel 2014. Soltanto alla fine del periodo di previsione il tasso di disoccupazione è previsto tornare, scontando comunque un progressivo aumento del tasso di partecipazione, al di sotto della soglia dell'11 per cento, atteso che con la ripresa dell'economia gli aumenti dell'occupazione saranno probabilmente meno che proporzionali rispetto alle variazioni del PIL.

La sezione I del DEF 2013 dedicata al quadro di finanza pubblica mette in evidenza la situazione dei conti pubblici del nostro Paese. Il dato che emerge è complessivamente positivo, soprattutto se paragonato con la situazione emergenziale dello scorso anno. I dati di consuntivo Istat attestano un indebitamento netto della pubblica amministrazione per il 2012 pari al 3 per cento del PIL, in riduzione di 0,8 punti rispetto all'esercizio precedente. Rispetto alle stime oggetto della Nota di aggiornamento del DEF 2012 del settembre 2012 (2,6 per cento), il *deficit* è risultato più elevato per effetto di una dinamica sfavorevole delle entrate (0,8 per cento) solo parzialmente compensata da una minore spesa primaria (0,4 punti), a fronte di un aumento contenuto della spesa per interessi.

Tali variazioni si riflettono sull'avanzo primario, pari al 2,5 per cento del PIL (1,2 per cento nel 2011), inferiore di 0,4 punti rispetto alle previsioni, mentre la spesa per interessi si attesta al 5,5 per cento del prodotto, in aumento di mezzo punto rispetto al precedente esercizio. Nonostante il peggioramento delle previsioni, il valore del *deficit* complessivo delle pubbliche amministrazioni si attesta al 3 per cento, valore coincidente con la soglia di riferimento prevista dal Trattato di Maastricht, che dovrebbe consentire al nostro Paese di uscire dalla procedura per disavanzo eccessivo avviata nel 2009.

Per l'anno 2013, il conto economico esposto dal DEF evidenzia un indebitamento netto pari a -2,9 per cento del PIL nel 2013, superiore di 1,1 punti rispetto alle previsioni (-1,8 per cento) contenute nel quadro programmatico della Nota illustrativa della legge di stabilità. Tale variazione, secondo il documento, è ascrivibile agli effetti dei più elevati pagamenti della pubblica amministrazione autorizzati dal decreto-legge n. 35 del 2013 (+0,5 per cento), alla revisione delle stime di crescita per il 2013 (+0,9 per cento) e a minori spese per interessi, in relazione a un andamento dei tassi più favorevole rispetto a quello previsto nel mese di settembre (-0,3 per cento). Dal 2014 al 2017 è prevista una progressiva riduzione dell'indebitamento netto fino a raggiungere lo 0,4 per cento nel 2017.

Altro dato significativo per l'anno 2013 è quello del saldo primario, previsto in crescita del 2,4 per cento. Il *trend* positivo è previsto ripetersi anche negli anni successivi tanto da raggiungere il 5,1 per cento nel 2017. Tale dato sta a significare che, a legislazione vigente, la spesa della pubblica amministrazione, al netto degli interessi, è stata sostanzialmente posta sotto controllo. Per effetto delle misure finora adottate, in particolare nei confronti delle amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali, la spesa al netto degli interessi scenderà infatti dal 46,2 per cento nel 2013 al 42,6 per cento nel 2017. A livello settoriale, il pubblico impiego fornisce un consistente contributo alla riduzione delle spese, mentre la spesa per prestazioni sociali e la spesa sanitaria sono previste in aumento. Nel 2012, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stata pari a 165,3 miliardi, in calo del 2,3 per cento rispetto al 2011. Per gli anni 2013 e 2014, è prevista un'ulteriore riduzione di ammontare pari all'1 per cento, mentre nel 2015 dovrebbe crescere dell'1 per cento per poi stabilizzarsi negli anni successivi.

La spesa sociale e quella sanitaria, al contrario, sono previste in aumento nel periodo 2013-2017. In particolare, la spesa sanitaria, risultata pari a 110.842 milioni di euro (-0,7 per cento rispetto al 2011), tornerà ad aumentare dello 0,2 per cento nel 2013 e nel periodo 2014-2017 in media dell'1,9 per cento. La spesa per prestazioni sociali in denaro aumenterà del 2,7 per cento nel 2013 e del 3,1 per cento nel 2014, del 2,7 per cento nel 2015 e del 2,6 per cento nel periodo 2016-2017.

La spesa per interessi, sempre nel quinquennio di riferimento, aumenta progressivamente dal 5,3 per cento del 2013 al 6,1 per cento nel 2017. È un dato per un verso positivo (la spesa per interessi non esplose e rimane entro limiti fisiologici tenuto conto dell'elevato debito sovrano e dell'andamento altalenante dei mercati finanziari) e per altro negativo (la dimensione del debito pubblico erode crescenti risorse che potrebbero essere altrimenti rese disponibili per altre finalità).

Nel merito, la spesa per interessi nel 2012 risulta pari a 86.717 milioni, con un incremento rispetto al dato del 2011 di 8.366 milioni. Negli anni 2013 e 2014 le previsioni mostrano una spesa per interessi pari rispettivamente a 83.892 milioni (con una riduzione rispetto al 2012 di 2.825 milioni) e a 90.377 milioni. Rispetto alle stime della Nota di aggiorn-

namiento al DEF 2012 che prevedeva per il 2013 un valore pari a 89.243 e, per il 2014, un valore pari a 96.971, si osserva una netta correzione al ribasso, dovuta ad un livello dei tassi di interesse più favorevole di quello previsto in sede di Nota di Aggiornamento di settembre 2012. Con riferimento alle stime fino al 2017, si precisa che esse sono state formulate utilizzando i tassi impliciti nella curva dei rendimenti italiana rilevata a metà marzo 2013: da essi deriva un livello di spesa rispetto al PIL, nel 2013, pari al 5,3 per cento, in lieve riduzione rispetto al 2012 e incrementi annui modesti fino al 6,1 per cento nel 2017. In particolare il Documento afferma che, sebbene l'attuale conformazione della curva dei rendimenti faccia prevedere tassi in rialzo soprattutto sulle scadenze a breve e medio termine, e nonostante una ridotta velocità di discesa del rapporto debito/PIL, la dinamica piuttosto lenta di incremento degli interessi è da ricondurre principalmente alla struttura del debito e ai volumi assoluti da emettere nei prossimi anni che risultano stabili sui livelli del 2013.

Dal lato delle entrate, proprio in ragione dell'incremento della pressione fiscale, si è registrato nel 2012 un aumento consistente delle entrate finali raggiungendo un ammontare pari a 753,45 miliardi di euro (48,1 per cento del PIL). Nel 2013, le entrate finali aumenteranno dello 0,5 per cento attestandosi al 48,6 per cento del PIL per poi registrare una debole diminuzione fino a raggiungere nel 2017 il rapporto del 47,7 per cento del PIL.

Infine, la Sezione I del DEF evidenzia il dato del rapporto debito pubblico/PIL, che è previsto in crescita di oltre 3 punti percentuali di PIL rispetto al 2012, arrivando al 130,4 per cento. Un dato quest'ultimo superiore di 4,3 punti percentuali alla stima programmatica della Nota di aggiornamento del settembre 2012, per lo più determinato da effetti di trascinarsi del 2012 (0,7 per cento), da un PIL inferiore alle stime (0,5 per cento) e da un maggiore fabbisogno del settore pubblico (3,3 per cento) in gran parte dovuto al provvedimento di sblocco dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni verso i fornitori. Il percorso di riduzione del rapporto è previsto sostenuto e in media di 4 punti percentuali fino al 2017, anno in cui dovrebbe raggiungere il 117,3 per cento del PIL.

Nella Sezione II del DEF sono riportate le previsioni tendenziali dei conti economici della pubblica amministrazione e dei suoi sottosettori: le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza.

Le analisi e i dati si concentrano sulle previsioni relative alle spese, articolate per sottosettore. Con riferimento alla spesa corrente, l'articolazione per sottosettori evidenzia un moderato aumento della spesa al netto degli interessi delle pubbliche amministrazioni nel periodo di programmazione 2013-2017 in misura pari all'1 per cento. Tale incremento è riferibile agli enti di previdenza, la cui spesa primaria aumenta in media del 2,53 per cento annuo, parzialmente compensata dalla riduzione della spesa negli altri sottosettori, ovvero nelle amministrazioni centrali e nelle amministrazioni locali. Tali andamenti riescono a compensare il previsto aumento della spesa per interessi consentendo al totale delle spese finali

di risultare in diminuzione in entrambi i sottosettori. Altra analisi particolarmente significativa riguarda i saldi programmatici che risultano coerenti con quanto prescritto a livello europeo dal rinnovato quadro di regole di bilancio.

In particolare, i saldi programmatici strutturali, al netto del ciclo e delle misure *una tantum*, confermano il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2013, l'emersione di un lieve *surplus* nel 2014 e il ritorno al pareggio strutturale a partire dall'esercizio successivo. Il miglioramento strutturale del saldo in ciascun esercizio rispetto al precedente, già molto significativo nel 2012 (-2,3 rispetto al 2011), è pari a -1,1 per il 2013 e -0,4 nel 2014. Tale quadro programmatico appare in linea con le Raccomandazioni del Consiglio, nelle quali l'Italia veniva sollecitata a operare per perseguire la chiusura della procedura per disavanzo eccessivo entro il 2012, nonché realizzare progressi adeguati verso il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine. Gli obiettivi strutturali definiti nel DEF 2013 risultano più ambiziosi di quelli evidenziati negli ultimi documenti programmatici. Sulla base della stima aggiornata della componente ciclica, gli obiettivi di indebitamento netto del conto economico della pubblica amministrazione sono pari a -2,9 per cento nel 2013, -1,8 per cento nel 2014, -1,5 per cento nel 2015, -0,9 per cento nel 2016 e -0,4 per cento nel 2017. I valori programmatici, pur rimanendo negativi, evidenziano una rapida discesa nell'arco del periodo di programmazione, posizionandosi in modo deciso al di sotto della soglia limite dell'ordinamento europeo, pari al 3 per cento di disavanzo sul PIL.

L'avanzo primario viene mantenuto su livelli significativi, crescenti in tutto il periodo di programmazione, passando dal 2,4 per cento del PIL nel 2012 al 5,7 nel 2017. Gli interessi sono moderatamente crescenti, passando da 5,5 nel 2012 a poco più di 6 punti di PIL nel 2017. Il confronto tra saldi programmatici e stime tendenziali evidenzia che, per gli esercizi 2013 e 2014, non vi è necessità di operare una correzione netta dei saldi, risultando i saldi programmatici dalla dinamica tendenziale dei conti. Il raggiungimento degli obiettivi programmatici richiederà invece un'azione di correzione a partire dal 2015, nell'ipotesi della mancata conferma del vigente regime di tassazione degli immobili. In tal caso, la manovra correttiva richiesta sarebbe pari allo 0,9 per cento del PIL nel 2015 e all'1,2 e 1,4 rispettivamente per il 2016 e il 2017. Al contrario, qualora venisse confermato il vigente regime di prelievo, il minor divario tra tendenziale e programmatico implicherebbe esigenze di correzione più limitate e pari allo 0,2 per cento, 0,4 e 0,6 punti di PIL rispettivamente in ciascuno degli esercizi 2015-2017.

Il documento evidenzia che gli enti di previdenza registrerebbero un saldo tendenziale stabile nell'intero periodo di programmazione (pari a 0,2 punti di PIL). Le amministrazioni locali registrerebbero un disavanzo più marcato nel 2013 (-0,7 per cento), verosimilmente riconducibile alle misure per l'accelerazione del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione e disavanzi in media pari allo 0,3 per cento nel corso del periodo di previsione. Il percorso di contenimento dell'indebitamento netto della

pubblica amministrazione viene riflesso nell'obiettivo delle amministrazioni centrali, per le quali il saldo passa dal -1,7 per cento del PIL nel 2013 al -0,9 per cento nel 2017.

Relativamente al fabbisogno del settore pubblico, nel 2012 il settore pubblico ha registrato incassi totali per 771.190 milioni e pagamenti totali per 821.421 milioni da cui risulta un fabbisogno pari a - 50.231 milioni di euro. Considerando i pagamenti al netto della voce interessi passivi (pari, nel 2012, a 82.841 milioni) si ottiene un saldo primario pari a +32.610 milioni. Rispetto al 2011, il 2012 evidenzia un incremento degli incassi correnti, in gran parte imputabili alle entrate tributarie passate da 467.830 milioni a 481.551 milioni, e delle operazioni di carattere finanziario, inclusa la quota della vendita a Cassa depositi e prestiti S.p.A delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato in Fintecna S.p.A., Sace S.p.A. e Simest S.p.A. Anche sul lato dei pagamenti si registra un incremento di quelli di natura corrente e quelli relativi ad operazioni finanziarie. Questi ultimi includono le erogazioni relative alla quota di sottoscrizione del capitale al Meccanismo europeo di stabilità (MES) pari a circa 5.700 milioni di euro.

L'analisi distinta del fabbisogno pubblico riferito ai settori delle amministrazioni centrali e delle amministrazioni locali evidenzia un'evoluzione favorevole nel comparto delle amministrazioni centrali, che ha registrato un miglioramento pari a 13.986 milioni (passando da 62.712 milioni del 2011 a 48.726 milioni nel 2012) e un lieve deterioramento nel comparto delle amministrazioni locali il cui fabbisogno cresce da 651 milioni del 2011 a 1.505 milioni nel 2012.

Con riferimento al comparto delle amministrazioni centrali, gli incassi tributari correnti registrano un incremento di 5.032 milioni rispetto al 2011 imputabile, in via prevalente, alla riserva erariale del gettito IMU. Gli incassi in conto capitale registrano, invece, un decremento rispetto al 2011 dovuto in via prevalente alle assegnazioni di diritti d'uso delle frequenze radio elettriche che hanno comportato un introito nel 2011 di 2.855 milioni di euro. L'andamento dei pagamenti correnti è stato influenzato dalla sospensione per un triennio del sistema della «tesoreria mista» – con il ripristino della tesoreria unica tradizionale, che ha comportato l'afflusso sui conti della tesoreria statale delle disponibilità detenute presso le banche dagli enti territoriali, dalle università, e dagli altri enti pubblici; sono state incluse nel sistema della tesoreria unica anche le istituzioni scolastiche ed educative statali. I pagamenti in conto capitale includono i maggiori trasferimenti alle famiglie per la ricostruzione post-terremoto in Abruzzo (714 milioni).

Il comparto delle amministrazioni locali evidenzia un lieve peggioramento ascrivibile, in larga parte, al deterioramento dei conti della sanità che incrementa il proprio fabbisogno da 386 milioni nel 2011 a 1.517 milioni nel 2012.

Sul lato delle entrate, a fronte di una riduzione dei trasferimenti derivanti da altre amministrazioni pubbliche (-17.240 milioni rispetto al 2011) si registra un incremento delle entrate tributarie (+8.689 milioni,

imputabile all'andamento positivo dell'addizionale IRPEF e dell'IMU) e degli introiti di natura finanziaria (+ 6.832 milioni) dovuti in larga misura allo smobilizzo dei depositi bancari a seguito delle disposizioni transitorie sulla tesoreria unica (fino al 31 dicembre 2014). Sul lato dei pagamenti, la contrazione evidenziata nel 2012 rispetto al 2011 è il risultato netto tra la riduzione delle spese di personale e degli investimenti fissi lordi da un lato e dell'incremento delle spese per beni e servizi, dall'altro lato.

Negli anni dal 2013 al 2017, il fabbisogno del settore pubblico è stimato in costante miglioramento fino a raggiungere, nel 2017, il valore di -14.631 milioni (-0,8 per cento rispetto al PIL). In particolare, il fabbisogno del 2013 registra un incremento rispetto a quello registrato nel 2012 (da -50.231 milioni a -54.635 milioni); tale andamento è in larga parte imputabile al deterioramento del saldo delle partite finanziarie che nel 2012 ha risentito del riversamento nella tesoreria statale delle giacenze detenute sul sistema bancario. La stima degli anni 2013 e 2014 tiene conto del perdurare del regime di tesoreria unica tradizionale mentre, a partire dal 2015, si prevede un progressivo ritorno al regime di tesoreria mista. Nel 2014 il fabbisogno registra un'importante contrazione (quasi 23 miliardi di euro) conseguente al significativo aumento del gettito tributario e dei contributi sociali, legato alla prevista ripresa economica, nonché ai maggiori incassi IVA derivanti dall'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali. Il fabbisogno 2013 e 2014 include i versamenti relativi alla quota di sottoscrizione del capitale del Meccanismo europeo di stabilità (MES): complessivamente, l'impegno per l'Italia ammonta a circa 14.300 milioni da versare in cinque *tranche*, delle quali due già versate nel 2012 e le altre tre da pagare nel 2013 e nel 2014 per un ammontare, rispettivamente, di circa 5.700 e 2.800 milioni.

Per quanto concerne gli anni successivi, il Documento si limita, per l'anno 2015, a riportare il dato stimato; per gli anni 2016 e 2017 viene precisato che il miglioramento del saldo è attribuibile alla ripresa di gettito tributario.

L'andamento della stima degli incassi tributari presenta, nel periodo considerato, un andamento crescente (da 481 miliardi del 2013 a 547 miliardi del 2013) che rispecchia, sostanzialmente, la crescita del prodotto interno lordo: infatti, il valore in rapporto dal PIL passa dal 30,6 per cento del 2013 al 30,7 per cento del PIL del 2017.

La stima degli incassi dei contributi sociali, invece, presenta una crescita più contenuta rispetto al PIL: in rapporto al PIL si passa dal 13,6 per cento del 2013 al 13,2 per cento del 2017. Tale circostanza dipende dalla presenza di previsioni di moderata crescita nel 2013 e di una graduale ripresa nell'orizzonte di previsione che riflette la dinamica dell'attività economica e dell'occupazione nel periodo considerato. La spesa per il personale presenta una flessione nel 2013 e nel 2014 ed un incremento nel 2015, per il venir meno degli effetti di alcune delle misure contenitive della spesa per il personale attualmente vigenti, in particolare in relazione alle limitazioni ai trattamenti economici individuali, al blocco della contrattazione collettiva nazionale e alle progressioni di carriera. Per il bien-

nio successivo si prevede una sostanziale invarianza. La spesa per l'acquisto di beni e servizi evidenzia una contrazione negli anni 2013 e 2014 (rispettivamente -5.926 milioni e -2.113 milioni) per poi stabilizzarsi nel biennio successivo. Nel 2017 è prevista una ripresa significativa (+4.895 milioni). I trasferimenti correnti presentano un andamento crescente in tutto il periodo fino al 2017, anche se l'incremento è più contenuto rispetto a quello del PIL (si passa dal 23,2 per cento del 2013 al 22,6 per cento del PIL). La stima sulla spesa per prestazioni sociali sconta gli effetti contenitivi del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nonché quelli, di segno opposto, derivanti dalla normativa diretta alla salvaguardia dei lavoratori rispetto all'innalzamento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico e all'introduzione di misure agevolative in materia di ricongiunzioni e di totalizzazione di periodi pensionistici.

Nella Sezione III del DEF, infine, sono riportati i contenuti del Piano nazionale di riforma. Il PNR, nel 2013, viene a cadere in un momento particolare della vita politica e istituzionale del Paese, inducendo il Governo, in carica solo per il disbrigo degli affari correnti, a non formulare orientamenti per il futuro che presuppongano scelte d'indirizzo politico-legislativo o l'avvio di nuove politiche di vasto respiro. Per tali ragioni, il PNR 2013 non contiene una agenda di priorità per il futuro, limitandosi invece a riportare un'analisi dettagliata delle riforme adottate e dei relativi primi risultati, nonché a indicare le aree di *policy* dove sarà maggiormente necessario intervenire in futuro.

Nel primo capitolo del PNR si descrivono sinteticamente le riforme introdotte nel periodo di riferimento previsto dal Semestre europeo, evidenziandone la coerenza con gli impegni presi dal Paese nell'ambito del Patto Euro *Plus*, con gli indirizzi indicati dalla Commissione europea nell'ambito dell'analisi annuale della crescita con cui si avvia il Semestre europeo, con gli obiettivi della strategia Europa 2020 espressi in termini di *target* europei declinati a livello nazionale e con le sette iniziative prioritarie sulla base delle quali l'UE e i governi nazionali sostengono i loro sforzi per realizzare la predetta Strategia.

Il secondo capitolo del PNR contiene la valutazione degli impatti macroeconomici connessi alle riforme attuate con i decreti-legge n. 83 del 2012 e n. 179 del 2012, convertiti, con modificazioni, rispettivamente dalla legge n. 134 e n. 221 del 2012 recanti un insieme eterogeneo di misure volte a rilanciare la crescita e l'efficienza del sistema economico, e con la riforma del mercato del lavoro di cui alla legge n. 92 del 2012. L'impatto macroeconomico dell'insieme delle riforme strutturali varate dal Governo nel 2012, dovrebbe determinare, rispetto allo scenario di base, un incremento del PIL pari a 1,6 punti percentuali al 2015 e a 3,9 punti nel 2020, sino a raggiungere i 6,9 punti percentuali nel lungo periodo.

Il terzo capitolo del PNR illustra le misure che il Paese ha adottato in risposta alle Raccomandazioni del Consiglio europeo, e le iniziative più rilevanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali della strategia

Europa 2020 in materia di tasso di disoccupazione, investimenti in ricerca e sviluppo, fonti rinnovabili, efficienza energetica, abbandoni scolastici, istruzione universitaria, contrasto alla povertà, nonché una sintesi dei risultati dell'utilizzo dei Fondi comunitari e indicazioni in ordine alla nuova fase di programmazione 2014-2020.

Nel quarto capitolo del PNR è contenuta l'analisi degli squilibri macroeconomici che incidono sulla competitività del paese. Il processo di sorveglianza degli squilibri macroeconomici dei Paesi dell'area dell'euro, che rientra nel ciclo annuale del Semestre europeo, prevede una valutazione periodica da parte della Commissione europea dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro, effettuata sulla base di un quadro di riferimento costituito da dieci indicatori economici.

Il quinto capitolo del PNR illustra, nel dettaglio, il complesso delle riforme nazionali adottate nel 2012 e riporta le informazioni sullo stato di attuazione dei provvedimenti adottati.

Il sesto capitolo, infine, indica le principali azioni intraprese dalle amministrazioni locali nell'ambito del processo del Semestre europeo.

Ricorda infine che, come accennato in apertura, in allegato al DEF sono riportate una serie d'informazioni supplementari in merito agli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, al Programma delle infrastrutture strategiche, allo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, alle risorse del bilancio dello Stato destinate alle singole regioni e allo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica.

Conclude esprimendo un auspicio che il complesso delle misure di riduzione del debito e di supporto alla crescita portino a finalizzare i sacrifici fatti dal Paese nell'ultimo biennio.

RITA GHEDINI, *relatrice*