



ASSOCIAZIONE
GIOVANI CLASSI DIRIGENTI
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
DIPARTIMENTO ECONOMIA

Martedì 19 aprile 2011

I CONTI PUBBLICI IN ITALIA: UNA PROSPETTIVA SUI PROSSIMI ANNI.

Gli scenari della finanza pubblica in Italia tra federalismo fiscale e nuovo patto di stabilità europeo.

1. I dati del 2010 per l'economia italiana e le tendenze in atto per il 2011.

I principali indicatori economici registrati al termine del 2010 hanno segnalato un incremento del Pil per l'Italia dell'1.2 per cento. I dati registrati nell'ultimo trimestre del 2010, in particolare, hanno invece evidenziato una accentuata tendenza al rallentamento del ritmo di crescita, che ha registrato quasi un arresto al termine del 2010 (solo +0,1 per cento sul trimestre precedente).¹

Ben al di là delle carenze del sistema paese, è chiaro che la seconda parte del 2010 ha risentito degli effetti del rallentamento del ciclo economico mondiale, della fine della Tremonti-*ter* sugli investimenti in macchinari e impianti, e della riduzione della domanda pubblica, il cui effetto di retroazione sul prodotto ha

¹ Ci si è basati sul documento del CNEL "*Le prospettive di medio termine dell'economia italiana*". Rapporto di Consenso elaborato l'organo da CER, PROMETEIAa e REF ricerche.

determinato un sensibile impatto sulla crescita complessiva che era pur contrassegnata da segnali di segno positivo.

Per contro, circa le dinamiche segnate dalle specifiche componenti della domanda, la spesa delle famiglie, in particolare, ha registrato nel 2010 una accelerazione guidata dalla spesa alimentare, che nel quarto trimestre è cresciuta dello 0.8 per cento dopo due trimestri di flessione, e da quella di servizi.

Per contro, gli investimenti in costruzioni, in tutte le loro componenti, sono tornati a flettere nell'ultimo trimestre, dopo il temporaneo miglioramento registrato nel terzo. La necessità di ricostituire i magazzini si è dunque riflessa in un cospicuo contributo delle scorte alla crescita del Pil.

Si è quindi delineato, per il 2010, tra poche luci e molte ombre, un *trend* di solo iniziale ripresa per l'economia italiana, dopo le pesanti flessioni nette del reddito registrate a consuntivo, nel 2008 e nel 2009.

Quanto all'evoluzione del Pil che si attende per il 2011, esso sarà decisamente condizionato da impulsi di segno opposto che contraddistinguono la congiuntura e l'economia del paese.

Da un lato, come si accennava, la crescita è favorita da un trascinamento statistico positivo (0,4 punti percentuali) ma, dall'altro, è innegabile che la medesima crescita sembra sfavorita sia dalle recenti informazioni sulla produzione industriale e, contrariamente a quanto ci si attendeva sulla base di diversi indicatori, dai rincari dei prezzi petroliferi e delle *commodity* in genere, di cui giocoforza risentono le economie più mature.

Ai summenzionati fattori si aggiungono poi le difficoltà che stanno incontrando le nostre imprese a esportare verso le regioni del *nord* Africa teatro di tensioni socio-politiche, che rappresentano circa il 3 per cento del nostro interscambio, e la catastrofe in Giappone, i cui effetti potrebbero essere maggiori rispetto a quelli qui considerati e prevedibili sulla base della nostra quota di interscambio commerciale, peraltro piuttosto bassa.²

Inoltre, va segnalato che l'andamento del PIL si prevede in decelerazione anche nel ritmo di crescita della spesa delle famiglie, in

² Infatti, in un contesto come quello attuale di forte interdipendenza geografica dei cicli produttivi, l'elevata concentrazione in Giappone della produzione di alcuni beni intermedi della filiera dell'auto e dei computer potrebbe creare problemi nell'approvvigionamento e mettere in difficoltà la produzione dei beni finali a livello mondiale.

parte riconducibile all'aumento dei prezzi delle materie prime internazionali che, traducendosi in una ripresa dell'inflazione interna, potrebbe riflettersi nella caduta per il quarto anno consecutivo del reddito disponibile.³

La nuova fiammata del prezzo del petrolio si colloca in un quadro d'inflazione interna già in crescita sul finire dello scorso anno, sulla scia dei rincari registrati nelle materie prime, petrolifere e non.⁴

In tal contesto, proiettando questi dati congiunturali in un orizzonte di medio-lungo periodo, sono da richiamare però diversi fattori strutturali che differenziano le economie attuali, soprattutto quelle mature, da quelle di quei decenni passati.

Innanzitutto, la diffusa minore dipendenza dal petrolio. L'intensità energetica del Pil si è ridotta infatti quasi ovunque negli ultimi 40 anni (fra i paesi considerati, fanno eccezione Spagna e Brasile) anche se in misura differenziata fra le diverse aree.

I paesi emergenti si caratterizzano tuttavia ancora per una dipendenza energetica superiore a quella delle aree avanzate e, in particolare, circa doppia nel caso di Russia e Brasile, superiore di 5 volte per Cina e India.

Un ruolo di primo piano avrebbero poi giocato la diffusa adozione di politiche economiche e, in particolare, di quelle monetarie, che proprio a partire dall'esperienza della stagflazione degli anni 70-80 hanno assunto una impostazione più nettamente antinflazionistica e sarebbero quindi oggi in grado di evitare che si inneschino effetti di *second-round* legati alle aspettative.

I mercati del lavoro delle economie avanzate, in linea generale, avrebbero risentito in proposito delle diffuse riforme nella direzione di un maggiore controllo dell'inflazione: sono stati infatti ovunque sostanzialmente aboliti i meccanismi automatici d'indicizzazione dei salari ai prezzi, ed è stata perseguita una maggiore flessibilità

³ Nell'ipotesi che i rincari del petrolio non superino i 120 \$/bbl (il valore più alto registrato negli ultimi mesi) e si riassorbano nel corso del secondo semestre dell'anno, l'inflazione al consumo potrebbe avvicinarsi quest'anno al 3 per cento. Ciò garantirebbe che gli aumenti delle componenti volatili non si traslino sulle componenti interne, e da queste sui salari, consentendo alla *core inflation* di rimanere contenuta al di sotto del 2 per cento, solo in accelerazione rispetto al 2010 (1.5 per cento).

⁴ L'inflazione al consumo dopo aver toccato l'1.3 per cento a giugno dello scorso anno è risalita a marzo al 2.5 per cento, trainata dalle voci più volatili (alimentari e energia).

nell'impiego del fattore lavoro che ha ridotto il grado di rigidità dei salari reali e migliorato il *trade-off* inflazione - disoccupazione

In prospettiva, tuttavia, in aggiunta al minore potere d'acquisto, la spesa delle famiglie si profila, specie nel prossimo futuro, condizionata da una limitata formazione di reddito disponibile, per una condizione del mercato del lavoro che riteniamo possa rimanere debole ancora a lungo.

Ad ogni modo, per l'Italia, va segnalato che i conti nazionali hanno rivisto in misura rilevante verso l'alto le stime sulle unità di lavoro per il 2010, quale segno inequivocabile di un certa tenuta del sistema produttivo, nonostante la crisi in atto: mentre le informazioni disponibili per i primi tre trimestri indicavano una caduta delle unità *standard* totali del 2.1 per cento, nei dati diffusi il primo marzo scorso per l'intero anno la caduta si riduce allo 0.7 per cento (-1.1 per cento i dipendenti a fronte di -2.8 nei primi tre trimestri).⁵

In relazione all'andamento segnato dalle retribuzioni cd. di fatto, il 2010 si è chiuso per l'economia italiana con un incremento del 2.1 per cento per quelle pro-capite (per unità di lavoro) dell'intera economia e 3.6 per cento quelle dell'industria in senso stretto, con un *gap* positivo rispetto alle retribuzioni contrattuali (fermatesi al 2.1 per cento).

Tale aumento non va interpretato come un incremento del reddito disponibile effettivamente percepito dalle famiglie dei lavoratori dipendenti, dovendo, piuttosto, tenersi conto della riduzione delle ore lavorate e dell'aumento della disoccupazione.

I miglioramenti assai lenti del mercato del lavoro e il persistere di un clima d'incertezza relativamente alla robustezza della ripresa ciclica, eserciteranno una funzione di calmieramento sulle

⁵ L'aggiustamento del mercato del lavoro si sta manifestando attraverso la riduzione delle ore di Cig ordinaria, che potrebbe tornare ai livelli pre-crisi, mentre più lenta potrebbe essere la riduzione di quella straordinaria, come è sempre successo nel passato al termine delle recessioni. Rimarrà sostenuta anche quella in deroga, rifinanziata per il 2011. La ripresa dell'attività economica, sia pure lenta e segnata da numerose incertezze, favorirà un aumento dell'occupazione in termini di unità di lavoro e di ore lavorate pro-capite, mentre di dimensione minore il contributo delle posizioni lavorative, che rifletteranno il progressivo passaggio di una parte dei lavoratori attualmente in Cig straordinaria e in deroga verso la disoccupazione. Il tasso di disoccupazione è da tre mesi in lieve flessione in parte per la riduzione delle forze di lavoro e tornerebbe sotto all'8 per cento nel corso del 2014.

retribuzioni, sia contrattuali che di fatto, così che l'evoluzione di queste ultime si prevede rimarrà nell'ordine del 2 per cento.

Un dato, quest'ultimo, che va sottolineato essere comunque nettamente superiore alla percentuale di crescita del prodotto interno lordo. Ma sul tema della produttività del sistema paese si avrà modo di tornare.

D'altro canto, va anche segnalato che, a ragione delle condizioni strutturali della finanza pubblica italiana, nemmeno la politica fiscale potrà portare un sostegno deciso alla crescita economica del Paese.

Infatti, anche rispetto alle previsioni relative all'anno in corso, si attende la prosecuzione delle politiche volte al necessario consolidamento del rientro del disavanzo pubblico, anche se il miglioramento tendenziale che dovrebbe derivare dai risultati del 2010 rispetto alle stime precedenti, (DFP settembre 2010) non verrà traslato completamente sul 2011: ciò sarà dovuto, in buona parte, al peggioramento delle condizioni macroeconomiche, e, in parte, anche al rischio concreto che la compressione dei pagamenti si rifletta in meri slittamenti nel tempo delle spese, con effetti di "rimbalzo" che potrebbero parzialmente vanificare le riduzioni di spesa ottenute.

In tal senso, anche gli ultimi interventi del governo confermano che è assai difficile attendersi da parte della politica fiscale un deciso sostegno alla ripresa economica, così come un'azione di intervento strutturale sull'economia.

La manovra di bilancio per il triennio 2011-2013, come approvata nel luglio 2010 con il decreto legge n. 78, integrata dagli interventi inseriti nella Legge di stabilità 2011 nel dicembre scorso, conferma che l'azione del governo rimarrà concentrata sul versante della politica fiscale, ispirata all'obiettivo cruciale del raggiungimento degli obiettivi di riduzione del disavanzo.

Tali obiettivi, in un contesto di crescita che si profila assai lenta, anche nei prossimi anni, e di tensioni sui debiti sovrani che, con ogni probabilità, non si esauriranno a breve, risulteranno ancora più stringenti, lasciando pochi margini di manovra per politiche espansive sul versante della finanza pubblica.

La crescita dell'economia italiana risentirà pertanto di spazi ristrettissimi d'intervento nelle politiche di bilancio e di un contesto

esterno che, a sua volta, dovrà fare i conti con le ipoteche costituite dalle generalizzate politiche di riduzione dei debiti pubblici in altri contesti, dalle incertezze geopolitiche dei paesi del nord Africa e da un contesto interno caratterizzato, ormai da decenni, dai noti problemi di natura "strutturale".

In proposito, si può dire che la crescita economica in Italia è praticamente ferma dagli inizi degli anni 2000, allorché aveva già registrato un progressivo, notevole rallentamento, che era iniziato a partire dagli anni 80-90⁶.

Sul punto, in parallelo con il rallentamento del tasso di crescita, a partire dagli anni 80 il deterioramento del rapporto fra debito pubblico e il Prodotto Interno Lordo è attestato dal fatto che l'indicatore sia salito dal 60% dei primi anni 80 al 120% a metà degli anni '90. Dopo un miglioramento negli anni recenti, il valore è ora tornato intorno al 120%.

In questo lavoro si tenta di esaminare le possibili connessioni fra questi due fatti, e quali provvedimenti di politica fiscale potrebbero risolvere il vero problema, ossia quello della carente crescita economica.

In proposito, va sottolineato che la questione del possibile rapporto causale fra un alto rapporto debito pubblico/ PIL e la bassa crescita è di recente tornata al centro anche della riflessione dell'analisi economica, sotto la spinta delle sia delle vicende economiche correnti che, ancor più, degli scenari che si profilano anche nel prossimo futuro.

In particolare, circa la relazione debito crescita, e viceversa, due dati empirici sembrano emergere in tutta la loro evidenza dalla rassegna degli interventi effettuati sull'argomento.

Il primo è che mentre la relazione tra le due grandezze è assente o debole quando la proporzione del debito è sotto il 90%, per rapporti più alti sembra manifestarsi con chiarezza un effetto negativo sul tasso di crescita, di circa un punto percentuale annuo. Il secondo è che il canale di trasmissione degli effetti negativi del debito sembra operare attraverso l'effetto negativo, sia sugli investimenti che l'accumulazione di capitale.

⁶ Estratto sintesi dal working paper "DEBITO PUBBLICO, CRESCITA E RIFORMA FISCALE: IDEE PER RIPARTIRE", di CHIARA RAPALLINI e ALDO RUSTICHINI, Sessione annuale SIEP del 2010.

Almeno in linea di principio, tutto suggerirebbe una conclusione completamente diversa: in una economia con mercati completi, agenti capaci di prevedere il futuro e pianificare le proprie scelte di vita o altruisti verso i figli, solo la sequenza delle spese del governo influenza i risultati reali.

Il modo in cui queste spese sono poi finanziate, se con imposte o con debito pubblico, in linea teorica, non conterebbe.

Tuttavia, la citata conclusione va però considerata con buon senso, all'insegna della prudenza e dell'aderenza alla realtà dei fatti.

Se si guarda a una economia reale, infatti, con investimenti, capitale, lavoro, e connesse aspettative degli operatori, le imposte in momenti diversi hanno effetti distorsivi in momenti altrettanto diversi, quindi hanno anche effetti "reali".

Ne segue che l'attenzione dell'analisi economica dovrebbe proprio spostarsi dal debito in sé, quale grandezza macroeconomica teoricamente "neutrale", a questi effetti "distorsivi" nelle scelte allocative e alle storture che si determinano nell'economia e nella società, anche sotto il profilo della equità intergenerazionale.

Nel concreto, tale quadro di riflessioni ripropone quindi il problema cruciale per l'economia italiana se, una volta terminata la crisi, la ripresa economica riproporrà i tassi di crescita modesti e inferiori alla media europea del decennio passato, in modo da non consentire alla finanza pubblica italiana di riprendere respiro dopo le austerità dell'ultimo triennio.

Il tema cruciale è quindi quello di come riprendere un solido sentiero di crescita economica, ovvero di come operare nel senso di un potenziamento del tasso di sviluppo dell'economia del paese, pur in un contesto di risanamento della politica fiscale imposto dalla situazione dei mercati finanziari internazionali e dai nuovi meccanismi della governance della finanza pubblica in ambito UE.

In tale prospettiva, l'Italia evidenzia ancora chiari limiti determinati da antiche rigidità del sistema paese e dall'assenza di incisivi processi di riforma, nei settori, da ultimo, nuovamente indicati dall'OCSE⁷.

⁷OCSE, *Economic Policy Reforms Going for Growth*, aprile 2011.

Tali carenze "strutturali" sono peraltro comprovate dalle previsioni di crescita per il triennio 2011/2013 formulate da parte delle principali agenzie internazionali e della stessa Banca d'Italia e da Confindustria, che concordano nel prevedere la ripresa dell'economia del paese, su di un dato assai "asfittico", limitato a poco più dell'1 per cento, a fronte di una ripresa globale che invece si attende in una misura più che doppia per i restanti paesi sviluppati.

Un quadro dunque chiaramente problematico per lo sviluppo del nostro Paese.

fonti	v.% PIL reale		
	2011	2012	2013
FMI	1,1	1,3	1,4
OCSE	1,3	1,6	n.d.
FICTH	0,7	1,1	n.d.
Comm. UE	1,1	1,4	n.d.
Banca d'Italia	0,9	1,1	n.d.
CNEL	0,8	1,1	n.d.
Confindustria	0,8	0,7	1,1

Una conferma e l'occasione per una riflessione ancora più approfondita derivano anche dalla ricognizione dei dati tendenziali delle singole voci dell'economia.

Innanzitutto, sul versante delle esportazioni, come suggerisce il confronto con la domanda che proviene dai nostri mercati di sbocco, è da considerare che mentre quest'ultima è tornata nel terzo trimestre dello scorso anno, sostanzialmente al livello pre-crisi, le nostre esportazioni, pur cresciute, ne sono ancora, stando ai dati di contabilità nazionale, largamente inferiori.

In tal senso, anche i segnali che arrivano sul versante della competitività di prezzo evidenziano che il Paese, per la sua componente più economicamente avanzata, si è già avviato su un percorso di recupero dei pesanti *gap* accumulati dall'avvio dell'unione monetaria - e nel confronto della Germania in modo particolare- ma non ha ancora risolto le sue carenze strutturali, a partire dalla diversa velocità delle aree territoriali al suo interno, che ne limitano le potenzialità di sviluppo.

Ciò è attestato, ad esempio, dal fatto che, nonostante la riforma del sistema di contrattazione e la riduzione dell'attività economica, i salari continuano a crescere in misura tale da mantenere in crescita reale il costo del lavoro per unità di prodotto, mostrando una eccessiva rigidità a fronte delle esigenze di innalzamento della produttività e di contenimento del costo del lavoro.

Più in generale se il recupero di produttività appare avviato, sia pur lentamente, verso i ritmi pre-crisi, esso è però al momento del tutto insufficiente ad assicurare un risanamento "indolore" della finanza pubblica e a ricollocare l'intera economia nazionale su di uno stabile sentiero di sviluppo.

Nel complesso, lo scenario che si prospetta per l'Italia nei prossimi tre anni si caratterizza per una crescita del Pil che, al massimo, dovrebbe raggiungere l'1,2 per cento solo nel biennio 2013-2014.

Una misura percentuale davvero troppo modesta per recuperare i livelli pre-crisi di reddito ed occupazione.

2. Le nuove regole della Politica economica: l'Italia e la nuova *Governance* dell'economia approvata di recente dal Consiglio UE a fronte dell'esigenza indifferibile di attestarsi su di un maggior tasso di crescita annuo dell'economia⁸.

Il 24-25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato una sostanziale riforma del Patto di stabilità e crescita puntando su di un rafforzamento della politica coordinazione in materia di politica economica tra i paesi membri.

Dalla decisione sortirà un "pacchetto" finale che entrerà in vigore già entro il giugno 2011, dopo le trattative con il Parlamento Europeo.

Anzitutto, in merito alla parte preventiva del PSC, la modifica approvata mira a fondare il controllo delle finanze

⁸ R. Loiero, LA NUOVA GOVERNANCE DELLA POLITICA ECONOMICA DEI PAESI UE, su "Federalismi" rivista internet.

pubbliche sul nuovo concetto di una politica di bilancio prudente, la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (MTO).

L'integrazione nasce dalla considerazione che il saldo strutturale dei paesi UE si è dimostrato sinora essere un indicatore insufficiente della posizione fiscale dei medesimi paesi, sia a causa della difficoltà di verificarne la posizione ciclica dell'economia, sia per l'inadeguata considerazione delle entrate straordinarie non direttamente connesse con l'andamento ciclico.

Pur mantenendo la previsione di un percorso verso l'MTO basato sul miglioramento del saldo strutturale (pari allo 0,5 per cento annuo), il criterio di convergenza adottato nella nuova *governance* dai paesi UE viene reso operativo con l'introduzione di un ulteriore principio, basato appunto sulla evoluzione della spesa.

In tal senso, per i paesi che hanno già raggiunto l'obiettivo di medio termine, la crescita annuale della spesa non dovrebbe essere superiore ad un tasso di crescita del PIL a medio termine definito come "prudente". Per contro, per i paesi che non hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine, il tasso di crescita della spesa dovrebbe essere inferiore al tasso prudente di crescita del PIL a medio termine.

Nella nuova disciplina, il tasso prudente di crescita a medio termine deve essere valutato sulla base delle proiezioni su un orizzonte temporale di dieci anni aggiornato a intervalli regolari.

Un livello di spesa superiore al tasso di crescita del PIL potrebbe essere attuato soltanto se l'obiettivo di medio termine fosse stato ampiamente già superato. Ne segue che, quando invece l'obiettivo non fosse stato ancora raggiunto, ma un paese volesse comunque tenere un livello di spesa superiore ai limiti coerenti con l'evoluzione del PIL "prudente", l'eccedenza dovrebbe essere coperta da misure discrezionali, che verrebbero adottate sul lato delle entrate.

L'introduzione della "regola" sull'aggregato di spesa implica che le entrate temporanee (e parte delle risorse ordinarie per i paesi che non hanno raggiunto il MTO) dovranno essere destinate alla riduzione del disavanzo e quindi del debito.

Questo nuovo principio, che prende a riferimento l'evoluzione della spesa, costituirà il parametro di riferimento nell'ambito della valutazione dei piani di bilancio presentati dai paesi membri nei programmi di stabilità e crescita.

Il mancato rispetto del limite sul tasso di crescita della spesa (o dell'attivazione delle eventuali misure compensative dal lato delle entrate), comporterà, sul piano procedurale, un avvertimento da parte della Commissione UE che, in caso di scostamento persistente o particolarmente grave, implicherà il coinvolgimento anche del Consiglio Europeo attraverso l'emissione di una raccomandazione ad adottare le necessarie misure correttive.

Così come il mancato rispetto di politiche prudenziali - definite nel modo indicato - potrà far aprire una procedura di sorveglianza.

Sul versante della procedura di disavanzo eccessivo (EDP) la modifica al PSC cerca invece di rendere operativo il criterio del debito, già ben presente nei Trattati, ma lasciato sinora in una posizione marginale nell'applicazione della procedura di sorveglianza, principalmente per l'ambiguità della nozione di "ritmo adeguato di riduzione" richiesta per valutare lo sforzo di un paese, per riportare al livello soglia il rapporto stesso.

L'andamento del debito sarà d'ora innanzi monitorato con più rigore e trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo ai fini dell'adozione delle decisioni nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi.

Gli Stati membri, il cui debito supera già oggi il 60 per cento del PIL, dovrebbero adottare misure per ridurlo ad un ritmo ritenuto adeguato e sufficiente.

Nel metodo, si considera che il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo si stia riducendo in misura sufficiente, se il differenziale rispetto a tale valore si è ridotto negli ultimi tre anni ad un ritmo di un ventesimo all'anno.

Il mancato rispetto del criterio del debito, però, non implica automaticamente l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di un paese, poiché la valutazione finale dovrebbe tener conto di alcuni fattori di rischio, quali un tasso di crescita della ricchezza nazionale particolarmente basso, la struttura del debito, il livello di indebitamento del settore privato, le passività implicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali).

Questo approccio, all'apparenza più flessibile, verrà applicato anche a beneficio di quei paesi che intraprendono riforme del sistema pensionistico al fine di prendere in considerazione i costi netti di tali riforme in sede di valutazione dell'osservanza del criterio del debito.

Dal nuovo impianto della governance adottata in ambito UE emerge inequivocabilmente che le riforme dovranno mirare a rafforzare sia la prevenzione che l'amministrazione dei rischi di crisi di debito sovrano dei paesi⁹.

Difatti, dalla più intensa e coordinata politica economica sulla base del cd "semestre", in cui si stabilisce un attento esame *ex ante* della situazione degli stati membri sul piano fiscale e delle riforme strutturali, si formalizza un accordo fra i membri di euro zona che ha ad oggetto l'impegno specifico di ciascun paese per rinforzare la competitività e la convergenza.

In aggiunta alla sua valenza "politica", l'accordo presenta senza dubbio un effetto di rafforzamento del patto di sviluppo e di stabilità (PSC): questa riforma va, in definitiva, nel senso di evitare, per il futuro, delle "scappatoie" nella sorveglianza fiscale che invece si sono pur verificate in passato.

Tale riforma rappresenta un sicuro passo in avanti, e di notevole importanza, anche per incoraggiare la responsabilità fiscale e per impedire la ricorrenza dello sforzo sovrano tra i membri UE.

Tuttavia, alcune aree di criticità persistono anche nel nuovo *framework* di regole fiscali e di bilancio.

Nelle conclusioni della riunione del 24/25 marzo scorso, dopo aver rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita, ha sottolineato che tutti gli Stati membri dovranno tradurre tali priorità in misure concrete, che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità e di convergenza, e negli stessi programmi nazionali di riforma¹⁰.

La Commissione presenterà su tale base le proposte di pareri e raccomandazioni specifici per paese in tempo utile affinché possano essere adottati prima del Consiglio europeo di giugno.

Ne emerge chiaramente un forte contenuto "concertativo" più che "prescrittivo" del nuovo impianto di procedure, per cui i singoli

⁹ E' questo il giudizio positivo formulato dal Fondo Monetario Internazionale sull'impianto della riforma. Cfr. FMI, "*Fiscal Monitor*" del 12 aprile 2011, pagina 60.

¹⁰ CONSIGLIO EUROPEO, Segretariato Generale, riunione del 24/25 marzo 2011, CONCLUSIONI, sul sito *internet* del Consiglio UE.

paesi dovranno, d'ora innanzi, nel loro ambito, tenere fede agli impegni assunti in ambito UE.

In particolare, il Consiglio ha sottolineato che gli Stati membri dovranno presentare un dettagliato piano di risanamento pluriennale che indicherà obiettivi precisi, in merito al disavanzo, alle entrate e alla spesa, e alla strategia per raggiungerli e un calendario di attuazione.

Sin dalle politiche di bilancio per il 2012, si dovrebbe mirare a ripristinare la fiducia assicurando la sostenibilità del trend del debito, e garantendo che i disavanzi pubblici siano ricondotti al di sotto del 3% del PIL, secondo la tempistica convenuta dal Consiglio.

Sarebbe a tal fine necessario, per diversi paesi tra cui l'Italia, un aggiustamento strutturale, su base annua, ben superiore allo 0,5% del PIL. Il risanamento dovrebbe infatti essere accelerato in tutti quegli Stati membri che versano in una situazione di forte disavanzo strutturale o di livello del debito pubblico molto alto, o in rapida crescita¹¹.

Dal punto di vista macroeconomico, nonostante l'indubbia valenza di rafforzamento delle regole preesistenti, la riforma del Patto di stabilità sembra aver finito per scontentare molti, anche se per motivi opposti.

C'è chi teme, infatti, che un compromesso eccessivamente al "ribasso" sulla severità delle nuove regole e nel complesso inadeguato a tranquillizzare i mercati finanziari e scongiurare il ripetersi di crisi debitorie come quella della Grecia.

¹¹ E' di comune esperienza che gli sforzi in materia di risanamento di bilancio, per essere sostenibili ed efficaci, devono essere integrati da riforme strutturali a sostegno della crescita economica. A tal fine gli Stati membri sottolineano l'impegno verso la strategia Europa 2020. Attueranno in particolare misure atte a: - rendere il lavoro più attraente; - aiutare i disoccupati a reinserirsi nel mondo del lavoro; - lottare contro la povertà e promuovere l'inclusione sociale; - investire nell'istruzione e nella formazione; - conciliare sicurezza e flessibilità; - riformare i sistemi pensionistici; - attirare capitali privati per finanziare la crescita; - stimolare la ricerca e l'innovazione; - offrire un accesso all'energia efficace in termini di costi e aumentare l'incisività delle politiche di efficienza energetica. E' stabilito che gli Stati membri presenteranno le principali misure necessarie per conseguire gli obiettivi principali della strategia Europa 2020 approvati nel giugno 2010. Presenteranno inoltre misure politiche per correggere gli squilibri macroeconomici dannosi e persistenti e migliorare la competitività.

Per contro, c'è chi paventa che un governo economico europeo rafforzato nella direzione della nuova bozza di accordo possa contribuire a rendere l'Europa un'area sempre più caratterizzata da debole domanda interna e cronica bassa crescita¹².

Questione, quest'ultima, che, alla luce delle prospettive particolarmente "problematiche" degli scenari economici in atto, rende ardua - anzitutto nel caso della nostra economia, ad esempio - la possibilità reale di coniugare, nei prossimi anni, rigore fiscale e rilancio del potenziale di crescita.

Il dato certamente positivo che emerge dalla riforma della governance UE, è comunque quello di aver - per ora - scongiurato l'uso di automatismi davvero eccessivi per l'applicazione di regole e sanzioni alle politiche di bilancio nazionali, che erano contenuti nella proposta avanzata in precedenza dalla Commissione UE.

Nella sua nuova versione, il Patto di stabilità e crescita si presenta invece meno rigido e meno automatico rispetto alla proposta iniziale, con maggiori gradi di libertà concessi alle istituzioni europee nella gestione degli strumenti di monitoraggio delle politiche di bilancio nazionali.

Il problema, però, centrale anche ai fini della sua efficacia, è se questa flessibilità non sia ora diventata davvero "eccessiva" e che le concessioni alla flessibilità non abbiano indebolito oltremisura i meccanismi di sanzione previsti, in un primo tempo, nei confronti dei paesi con *deficit* eccessivo.

Nella verifica *ex post*, circa gli impegni assunti dai singoli Paesi l'impianto delle nuove regole prevede tra l'altro che l'applicazione delle sanzioni avvenga con una procedura divisa in due fasi: la prima porta all'individuazione di una lista di paesi a cui applicare le sanzioni sulla base di una autorizzazione del Consiglio decisa con votazione a maggioranza qualificata; solo dopo sei mesi, di fronte al perseverare delle violazioni, scatterebbe la seconda fase con ratifica automatica delle sanzioni, da poter bloccare solo con una nuova votazione a maggioranza qualificata dello stesso Consiglio.

La novità importante è costituita dal fatto che le sanzioni scatteranno non solo per il superamento della soglia del 3% nel

¹² In proposito, si segnala l'intervento di Paolo Guerrieri sul Sito IAI: " *I dilemmi del nuovo Patto di stabilità*" del 23 ottobre 2010.

rapporto *deficit*/Pil da parte di un paese membro, ma anche per la mancata riduzione dello *stock* di debito considerato eccessivo.

Anche in questo caso, tuttavia, è stata accantonata ogni formula automatica di riduzione annua del debito complessivo - proposta all'inizio dalla Commissione, per cui ai paesi il cui debito pubblico superasse il 60% del Pil veniva richiesto una riduzione della parte eccedente di un ventesimo all'anno, che avrebbe rischiato di rendere davvero insostenibile l'intero impianto della riforma.

Nella nuova versione del Patto è dunque sì stata introdotta una formula che sottolinea la necessità di rispettare una ragionevole velocità di riduzione dell'ammontare dell'indebitamento, ma rinviando a una fase successiva l'indicazione quantitativa e la gradualità dei tali tempi di rientro.

Ben aldilà del contenuto delle nuove regole e della severità dei nuovi criteri, il problema numero uno che i paesi dell'Europa devono curare si chiama, in realtà, ancora "bassa" capacità di crescita.

In proposito, il nuovo Patto presenta manifeste carenze. Si potrebbe sintetizzarle affermando che l'accordo offre una sponda piena all'approccio sostenuto da tempo dalla Germania, con riforme della *governance* dell'area euro incentrate in misura predominante sulle politiche fiscali e di bilancio, confinando tutto il resto in un'area "opzionale" lasciata alle autonome scelte e buona volontà dei singoli paesi membri.

La strategia di crescita europea ("*Europa 2020*") e i piani di sviluppo nazionali verranno infatti esaminati "a parte" e rischiano di fare la stessa fine - non certo positiva - di quelli redatti nel quadro della strategia di Lisbona.

E' noto i al riguardo che austerità e rigore dei bilanci mantenuti in ordine, per quanto necessari, non sono sufficienti ad assicurare la stabilità delle economie in un contesto di crescita non inflattiva.

Servono in realtà, come è stato sostenuto anche da recenti autorevoli interventi, meccanismi di coordinamento delle politiche fiscali e economiche dei singoli paesi così da ripartire "simmetricamente" gli oneri di aggiustamento sui *partner* europei in disavanzo e su quelli in avanzo di bilancia corrente.

E' ormai chiaro che gli squilibri tra i paesi membri non possono essere semplicemente ignorati, come si è fatto fin qui, o riversati per l'aggiustamento sui soli paesi in *deficit* - in particolare - in assenza di

una comune politica fiscale europea in grado di effettuare trasferimenti verso i paesi indebitati e più in difficoltà.

I paesi che vantano consistenti avanzi commerciali e correnti non hanno naturalmente alcuna voglia di trasformare gli squilibri in un tema centrale dell'agenda negoziale europea.

E' proprio questo il vero passaggio obbligato per un effettivo rafforzamento della capacità di governo economico dell'Ue in direzione di un rilancio della crescita, ispirata all'attuazione della strategia di 'Europa 2020'. Diversamente, tanto varrebbe rassegnarsi da subito ad una Europa come spazio a sé stante nelle aree sviluppate del pianeta, almeno per quanto attiene alle dinamiche concernenti crescita e occupazione.

E' chiaro che tale scenario non sarebbe privo di ricadute sull'intero progetto UE, ipotecando la futura coesione dell'Europa, e dell'area euro in particolare, e sottoponendo, più in generale, a gravi rischi, la stessa tenuta dell'unione sul piano politico.

3. Elementi di sintesi su scenario e prospettive per l'economia italiana contenuti nel Documento di economia e finanza (DEF) per il quadriennio 2011/2014.¹³

Il recente varo del DEF fornisce tutti gli elementi per la elaborazione di un quadro delle tendenze in atto e delle previsioni economiche per il prossimo triennio per l'economia italiana, per come proposte all'attenzione degli operatori dall'Autorità di governo.

Nel Documento la crescita globale per l'anno in corso è rivista al rialzo, ora al 4,0 per cento, e sull'espansione del commercio mondiale, ora al 7,1 per cento. Nonostante ciò, per il Documento persistono elementi di rischio.

Infatti, nei paesi avanzati è presente il rischio di indebolimento della congiuntura a seguito del graduale venir meno dello stimolo prodotto da politiche fiscali e monetarie ultraespansive.

Le economie avanzate potrebbero anche risentire della minore crescita dei paesi emergenti, in parte riconducibile alle politiche economiche che iniziano a farsi restrittive. Nei mesi più recenti i prezzi delle materie prime hanno ripreso a crescere in modo

¹³ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento del Tesoro, *Documento di Economia e Finanza 2011*, sezione I, Programma di Stabilità.

significativo, rappresentando uno specifico fattore di rischio che coinvolge soprattutto i paesi importatori. Sulle prospettive economiche mondiali pesano inoltre le incertezze che caratterizzano il contesto geopolitico.

Il Documento sottolinea che lo scorso anno l'economia italiana è cresciuta dell'1,3 per cento, secondo un ritmo analogo a quanto registrato in altri paesi europei, come ad esempio il Regno Unito.

Il risultato è lievemente migliore rispetto a quanto stimato nella Decisione di Finanza Pubblica presentata a settembre dello scorso anno (1,2 per cento).

Nel 2011, il governo stima che il PIL aumenterà dell'1,1 per cento. Dopo il risultato modesto del quarto trimestre (0,1 per cento rispetto al trimestre precedente), è verosimile una prosecuzione dell'espansione con una lieve accelerazione che si farà probabilmente più sensibile nella parte centrale dell'anno. Nel triennio 2012-2014, la crescita del PIL si attesterebbe, secondo le previsioni, in media all'1,5 per cento.

In particolare, lo scenario del DEF indica per l'Italia un incremento del PIL pari all'1,1 per cento nel 2011, all'1,3 per cento nel 2012 e al 1,5 per cento nel 2013, con valori percentuali attesi che confermano la criticità dello scenario di crescita globale anche per il nostro paese.

Nel contempo, l'avanzo primario è segnalato in netta crescita dall' 0,9 del PIL nel 2011, all'2,4 per cento nel 2012 e al 2,7 per cento nel 2013, mentre si prevede in crescita la spesa per interessi dal 4,8 per cento nel 2011, al 5,1 per cento nel 2012, al 5,4 per cento nel 2013.

E' chiaro che i dati prospettati risentono della valutazione dell'incisività delle misure già adottate col dl n. 78/2010, i cui effetti sono già "scontati" nei tendenziali a legislazione vigente, che dovrebbero influire sulla riduzione della spesa primaria in assenza di interventi correttivi ulteriori.

Nel quadro programmatico sulla finanza pubblica, l'obiettivo di un livello vicino al pareggio di bilancio per il paese è posto nel 2014, ivi confermandosi gli obiettivi di *deficit* previsti dai documenti programmatici più recenti, nel 3,9 per cento nel 2011, nel 2,7 per cento nel 2012 e nell'1,5 per cento nel 2013.

Tale quadro corrisponde all'impegno formalizzato dall'Italia in ambito UE, anche rispetto all'impianto della nuova *governance* delle politiche di bilancio.

E' da notarsre, in modo particolare, che, rispetto all'esercizio 2011, le stime governative del DEF non scontano la necessità di un intervento correttivo, in aggiunta alla correzione apportato lo scorso anno con il decreto legge n. 78 per circa 42,2 mld di euro nel triennio 2011/2013.

Nel contempo il quadro fornito dalle stime governative espone un effetto atteso in conto maggiori entrate "nette" pari a 20,1 miliardi di euro.

In definitiva, secondo quanto previsto nell'aggiornamento al Programma di Stabilità 2011, la manovra cumulata netta sul saldo primario dovrà ammontare all'1,2 per cento nel 2013 e al 2,3 per cento nel 2014, al fine di acquisire i 35 mld circa di euro che necessitano per il raggiungimento del pareggio già nel 2014.

Un profilo, quest'ultimo su cui si avrà modo di tornare in prosieguo.

A fronte degli obiettivi che la nuova *governance* UE impone anche in termini di riduzione dello *stock* del debito pubblico, oltre alla dimensione del debito privato, che rimane uno dei fattori "rilevanti" ai fini del vaglio del grado di coerenza delle politiche di risanamento finanziario, le stime governative indicano che nel 2011 il paese toccherà la quota del 120 per cento del PIL per poi declinare progressivamente al 119,4 nel 2012 e al 116,9 e al 112,8 nel biennio 2013-2014.

4. I dati del consuntivo di finanza pubblica registrati nel 2010 e le tendenze in atto per il 2011 e per il 2012, secondo le previsioni di "Consenso" rese note dal CNEL¹⁴.

Il dati di finanza pubblica dell'Italia per il 2010 sono stati, a conti fatti, leggermente migliori di quanto era atteso. L'indebitamento netto della PA è sceso a 71,2 miliardi di euro, con una riduzione di 10 miliardi rispetto al 2009; in rapporto al Pil, il saldo di competenza economica è passato dal 5,4 al 4,6%.

L'ultima stima governativa (la Decisione di finanza pubblica del settembre scorso) fissava obiettivi assai meno ambiziosi, indicando in

¹⁴ CNEL "*Le prospettive di medio termine dell'economia italiana*". Rapporto di Consenso elaborato l'organo da CER, PROMETEIA e REF ricerche.

circa 3,5 miliardi il minor indebitamento conseguibile nel 2010 (tre decimi di punto in quota di Pil).

Nel particolare, utilizzando come termine di confronto le quantificazioni contenute nella DFP del settembre scorso, vi sono state minori spese complessive per 14,4 miliardi, che hanno più che compensato la mancata realizzazione degli obiettivi di gettito (-8,2 miliardi); questi ultimi, compromessi da una crescita nominale rimasta al di sotto dei valori stimati (-6 miliardi circa).

I citati andamenti registrano un'inversione di tendenza delle evoluzioni osservate nel corso del 2009, quando il rallentamento delle entrate era invece stato accompagnato da una dinamica di spesa molto superiore a quanto preventivato. Lo scorso anno, l'ulteriore perdita di gettito è stata invece bilanciata da un rallentamento della spesa.¹⁵

Oltre a questi aspetti specifici, che evidenziano il riassorbimento della volatilità incorporata nei conti pubblici del 2009, vi è poi da considerare l'effetto indotto dalla consueta revisione delle basi storiche. In tal senso, il consuntivo 2009 diffuso dall'Istat a inizio del marzo 2011 differisce dal precedente sia dal lato della spesa, sia dal lato delle entrate.

Le prime sono state abbassate di 1,4 miliardi (1,7 miliardi nella componente corrente), le seconde sono state ridotte di 2,3 miliardi. Nel complesso, l'indebitamento 2009 è stato quindi rialzato di 900 milioni.

Alla luce di questo effetto, il miglioramento conseguito nel 2010 rispetto agli obiettivi della DFP sale a 6,8 miliardi.

L'evidenza del dato denota chiaramente una evoluzione sostanzialmente positiva nel biennio: sul quale, tuttavia, non mancano pesanti interrogativi, principalmente riferibili agli andamenti di alcune categorie di spesa e di entrata.

Innanzitutto, la voce di spesa relativa ai redditi di lavoro dipendente ha dato un contributo sorprendente al contenimento della spesa nel 2010. Il loro livello è rimasto al di sotto delle stime offerte dalla DFP di oltre 3 miliardi e il loro incremento in termini reali è stato nullo.

¹⁵ Il fatto, di per sé, non è sorprendente. I dati di spesa pubblica del 2009 erano, infatti, da una parte distorti da peculiari fattori contabili, dall'altra parte sospinti dalle misure adottate per contrastare la crisi economica. Elementi di distorsione erano in particolare dati dall'imputazione dei servizi finanziari e di alcune spese militari nella voce dei consumi intermedi; l'adozione delle misure anti-crisi comportava invece, come ricordato per esempio dalla Corte dei conti¹, un implicito abbandono dei risparmi aggregati attesi dalla manovra correttiva del dl 112/2008.

Tale andamento è senz'altro ascrivibile alla riduzione dell'occupazione (-1%), tale da assorbire un incremento dei redditi unitari, in aggiunta a una parte consistente della manovra varata col dl 78/2010, che dovrebbe incidere sulla dinamica dei redditi pro-capite.

In prospettiva, la curva di questa componente di spesa sembra destinata ad appiattirsi, segnando una discontinuità rispetto agli andamenti storici che aveva sempre registrato un incremento "inerziale", a fattori legislativi immutati, tra i 200 e i 400 milioni annui.

Una valutazione più puntuale di questa sorprendente evoluzione positiva è però impedita, al momento, dall'assenza di informazioni di dettaglio più complete sugli elementi che hanno influito sul dato di consuntivo del 2010.

Sul punto, occorre sottolineare che ancora non si dispone, ad esempio, di un'indicazione certificata sull'andamento dell'occupazione nel settore pubblico, dal momento che il comunicato Istat del marzo scorso ha indicato una cifra, ma la serie storica corrispondente sarà nota solo il prossimo giugno.

In attesa di avere informazioni più complete, è pertanto preferibile adottare una certa prudenza nella valutazione degli andamenti futuri dei redditi dei dipendenti pubblici.

Un discorso parzialmente opposto deve essere fatto invece per gli investimenti pubblici. La loro riduzione nel 2010 ha superato i 6 miliardi, con una variazione negativa di oltre il 16% rispetto all'anno precedente.

Questo risultato è la logica conseguenza di un contesto di generale inaridimento delle risorse, dove gli investimenti sono, di norma la componente su cui più immediatamente si scaricano i vincoli di spesa.

Dal punto di vista macroeconomico, tuttavia, la riduzione degli investimenti pubblici non è però affatto auspicabile, proprio perché denota un'insufficiente capacità di controllo sulla componente cosiddetta improduttiva della spesa, sacrificando un intervento che, almeno in linea di principio, dovrebbe favorire un incremento della produttività di sistema e del capitale fisso del sistema paese.

In altri termini, il contenimento della spesa per investimenti, se beneficia di effetti la spesa pubblica, si riflette,

sia pure indirettamente, anche in una penalizzazione del potenziale di sviluppo dell'economia, evidenziando, al tempo stesso, l'incapacità di contenere i consumi collettivi.

Quel che è il reale problema della finanza pubblica per l'economia italiana.

Oltretutto, anche le entrate continuano a registrare andamenti non conformi agli obiettivi.

È vero che il segno della variazione delle entrate correnti è tornato nel 2010 di segno positivo, dopo la contrazione registrata nel 2009, ma l'incremento non ha assunto l'intensità immaginata nei documenti programmatici.

Rimane l'evidenza che, quando rapportata ai valori assunti a inizio legislatura, le entrate correnti sono state nel 2010 più basse di quasi 75 miliardi. Una vuoto che difficilmente potrà essere colmato dai provvedimenti anti-evasione, dato il contesto di crescita lenta che ancora si prospetta ancora per il prossimo futuro.

La riduzione delle entrate rispetto ai valori programmatici di inizio legislatura, nonostante la sostanziale invarianza della pressione fiscale, apre un'ovvia questione su come riportare i valori di indebitamento all'interno dei parametri europei.

In tal senso, è del tutto evidente che maggiore dovrà essere il contenimento della spesa, e maggiore sarà, inevitabilmente, anche l'impulso restrittivo per il sistema economico.

Pur considerando gli elementi di incertezza sopra richiamati, le prospettive per la finanza pubblica italiana sembrano al momento confortanti.

Nell'orizzonte di medio periodo, lo scenario stima un ulteriore, progressivo miglioramento dei saldi (tabella 1): l'indebitamento netto diminuirebbe al 4,1 per cento del Pil nel 2011, al 3,4 per cento nel 2012 e al 3,2 per cento nel 2013. Differente, invece, la dinamica prevista per il debito pubblico, che è previsto aumentare al 120,6 per cento del Pil nel 2011, per poi diminuire al 120,5 per cento nel 2012 e al 119,8 per cento nel 2013.

Tabella 1
Conto economico delle amministrazioni pubbliche
(milioni di euro, var. per cento e per cento del Pil)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Imposte dirette	239.644	222.857	225.494	230.471	241.480	249.879
var. %	2,8	-7,0	1,2	2,2	4,8	3,5
- in % del Pil	15,3	14,7	14,6	14,6	14,8	14,7
Imposte indirette	215.780	206.000	216.530	225.209	233.357	242.561
var. %	-5,0	-4,5	5,1	4,0	3,6	3,9
Contributi sociali	215.908	213.542	214.508	220.139	226.088	232.887
var. %	5,2	-1,1	0,5	2,6	2,7	3,0
Altre entrate	56.405	57.692	58.583	60.462	61.987	63.655
var. %	3,8	2,3	1,5	3,2	2,5	2,7
Totale entrate correnti	727.737	700.091	715.115	736.281	762.912	788.982
var. %	1,1	-3,8	2,1	3,0	3,6	3,4
Totale entrate in conto capitale	3.970	15.647	7.187	8.125	6.234	6.175
var. %	-17,7	294,1	-54,1	13,1	-23,3	-0,9
- imposte c/k	488	12.255	3.392	1.051	937	783
Totale entrate	731.707	715.738	722.302	744.406	769.146	795.157
var. %	1,0	-2,2	0,9	3,1	3,3	3,4
- in % del Pil	46,7	47,1	46,6	47,0	47,0	46,9
Consumi collettivi:	316.571	326.248	328.607	333.086	338.412	346.352
var. %	4,1	3,1	0,7	1,4	1,6	2,3
- in % del Pil	20,2	21,5	21,2	21,0	20,7	20,4
- redditi	169.650	171.026	171.905	173.443	176.048	178.932
var. %	3,5	0,8	0,5	0,9	1,5	1,6
Consumi collettivi netto redditi	146.921	155.222	156.702	159.643	162.363	167.420
Interessi	81.313	70.408	70.152	73.334	78.665	82.904
var. %	5,0	-13,4	-0,4	4,5	7,3	5,4
- in % del Pil	5,2	4,6	4,5	4,6	4,8	4,9
Prestazioni sociali:	277.183	291.468	298.199	306.504	314.028	324.647
var. %	4,8	5,2	2,3	2,8	2,5	3,4
- in % del Pil	17,7	19,2	19,3	19,4	19,2	19,1
Altre uscite correnti	40.393	43.215	42.656	41.922	42.484	43.321
var. %	2,5	7,0	-1,3	-1,7	1,3	2,0
- in % del Pil	2,6	2,8	2,8	2,6	2,6	2,6
Totale uscite correnti	715.460	731.339	739.614	754.846	773.589	797.223
var. %	4,4	2,2	1,1	2,1	2,5	3,1
- in % del Pil	45,6	48,1	47,8	47,7	47,3	47,0
Totale uscite correnti al netto interessi	634.147	660.931	669.462	681.512	694.924	714.320
var. %	4,3	4,2	1,3	1,8	2,0	2,8
- in % del Pil	40,4	43,5	43,2	43,1	42,5	42,1
Totale uscite in conto capitale	58.952	66.140	53.899	53.660	51.570	51.782
var. %	-5,7	12,2	-18,5	-0,4	-3,9	0,4
- in % del Pil	3,8	4,4	3,5	3,4	3,2	3,1
- Investimenti fissi lordi	34.968	38.060	31.879	30.668	29.526	30.428
var. %	-2,3	8,8	-16,2	-3,8	-3,7	3,1
- in % del Pil	2,2	2,5	2,1	1,9	1,8	1,8
Totale uscite	774.412	797.479	793.513	808.506	825.159	849.005
var. %	3,5	3,0	-0,5	1,9	2,1	2,9
- in % del Pil	49,4	52,5	51,2	51,1	50,4	50,0
Indebitamento netto	42.705	81.741	71.211	64.100	56.013	53.848
- in % del Pil	2,7	5,4	4,6	4,1	3,4	3,2
Saldo primario	-38.608	11.333	1.059	-9.233	-22.652	-29.056
- in % del Pil	-2,5	0,7	0,1	-0,6	-1,4	-1,7
Saldo corrente	-12.277	31.248	24.499	18.565	10.677	8.241
- in % del Pil	-0,8	2,1	1,6	1,2	0,7	0,5
Saldo in conto capitale	54.982	50.493	46.712	45.535	45.336	45.606
- in % del Pil	3,5	3,3	3,0	2,9	2,8	2,7
Pressione fiscale	42,9	43,1	42,6	42,8	42,9	42,8
Rapporto Debito/Pil	106,1	116,1	119,0	120,6	120,5	119,8

Il minor indebitamento verrebbe conseguito sostanzialmente per il contenuto aumento delle spese, che si mantiene, in ciascun anno, al di sotto del tasso di incremento nominale del Pil.

Nel dettaglio, le spese correnti aumentano nel triennio ad un tasso medio del 2,5 per cento, nonostante la ripresa della spesa per interessi, che dopo la riduzione del biennio 2009-2010 riprendono a crescere ad un tasso annuo medio del 5,7 per cento.

Per la spesa in conto capitale le stime indicano, invece, una riduzione media annua dell'1,3 per cento.

In particolare, la spesa per investimenti fissi lordi subisce nel periodo 2011-2012 una riduzione del 3,8 per cento annuo e torna a crescere solo nel 2013 (0,4 per cento).

Per le entrate le stime indicano una crescita media annua del 3,3 per cento. La dinamica più significativa è quella delle entrate indirette, per cui si stima un tasso di crescita medio annuo del 3,9 per cento, superiore a quello delle entrate dirette e contributive, rispettivamente del 3,5 e del 2,8 per cento. La pressione fiscale aumenta fino al 42,9 per cento del Pil nel 2012, per poi diminuire di 0,1 punti percentuali nel 2013.

Il miglioramento previsto dei conti pubblici è significativo, ma non sufficiente a ricondurre l'indebitamento netto al di sotto del 3 per cento del Pil nel 2012, che è invece l'obiettivo fissato dal governo.

A tal riguardo, è utile considerare in maggior dettaglio il quadro programmatico vigente con quello risultante dalle previsioni, con riferimento all'evoluzione della spesa per i redditi e spesa per gli investimenti fissi lordi, che abbiamo visto essere due degli elementi di incertezza lasciati in eredità dal quadro di consuntivo 2010.

Per il 2011-2013, il governo stima per i redditi di lavoro dipendente una dinamica sostanzialmente "piatta", tale da ricondurre la spesa nel 2013 al livello di quella del 2010; per gli investimenti, invece, la dinamica attesa comporta una riduzione della spesa di circa il 14 per cento.

Le previsioni di consenso non accolgono invece del tutto queste valutazioni "programmatiche". Per i redditi, in particolare, si prevede una spesa in aumento per ciascuno degli anni di previsione, con un'accelerazione del tasso di crescita rispetto a quello verificatosi nel periodo 2008-2011. Con riferimento alla spesa per investimenti, invece, viene accolto il profilo discendente, ma con una tendenza al recupero nella parte finale della previsione.

In definitiva, gli istituti di ricerca consultati dal CNEL ritengono che l'andamento tendenziale dei redditi sia tuttora superiore alle stime governative, e che la fase di flessione degli investimenti pubblici non possa proseguire indefinitamente, anche perché i livelli indicati per il 2013 nelle stime governative sono comunque ben al di sotto del valore base del 2000.

Se alle citate incongruenze aggiungiamo che l'aggiornamento disposto al Patto di stabilità e crescita, in cui si prevede che, per i paesi che presentino un debito pubblico che ecceda il parametro del 60% del PIL, questi debbano provvedere - in linea teorica - ad adottare manovre di correzione che siano tali da riportare, in un periodo di tempo ragionevole, e comunque entro il 2020, il debito pubblico entro il parametro indicato.

Tuttavia, è diffusa la convinzione che il rafforzamento della sorveglianza delle condizioni macroeconomiche e strutturali dei paesi membri è necessario, ma non sufficiente.

L'esperienza recente ha mostrato infatti che il solo rispetto delle regole di finanza pubblica non è una condizione sufficiente per evitare gravi tensioni. È pertanto inevitabile, per un risanamento "finanziario" della UE, muovere anche verso una maggiore integrazione delle politiche economiche, eliminando sacche di rendita e di inefficienza produttiva, e creando le condizioni per un durevole aumento della produttività dei sistemi paese.

Ciò detto, si ribadisce, considerando anche che l'onere per interessi sul debito è attualmente assai positivamente influenzato dalla struttura dei tassi sui mercati finanziari, e che, a fronte del rischio di un innalzamento dei medesimi tassi nei prossimi anni - invero, probabile - l'ammontare delle manovre lorde dovrebbe giocoforza innalzarsi ulteriormente: riducendo, oltre ogni misura tollerabile, i margini di intervento per l'adozione di politiche volte al rafforzamento della crescita economica.

La questione - invero di portata cruciale ai fini del presente studio - è chiaramente riflessa anche nel grado di coordinamento tra i comportamenti di politica monetaria che verranno adottati in sede UE dalla banca centrale, e gli obiettivi di crescita ed occupazione, e le conseguenti misure di politica economica, che saranno adottate dai governi dei singoli Paesi in ambito UE: laddove, ad un eccesso di attenzione alla sola stabilità dei prezzi nell'area UEM - come tutto lascia supporre - potrebbe

corrispondere il rischio dell'insostenibile riduzione dei margini di intervento per azioni di politica economica, che siano mirate invece al rafforzamento della competitività e a favorire l'uscita dalla crisi.

5. Alcune considerazioni conclusive.

L'evidenza degli ultimi decenni mostra che sono stati molteplici in Italia, specie nel periodo 1988-2008, i fattori posti alla base delle frequenti, grandi deviazioni delle *performances* registrate dagli andamenti della finanza pubblica, rispetto agli obiettivi proposti nei programmi di politica fiscale fissati a medio termine.¹⁶

Segnatamente, una grande parte degli scostamenti si è anzitutto presentata durante il primo anno del programma "pluriennale", e si è riflesso spesso in una valutazione eccessivamente ottimistica delle grandezze di finanza pubblica iniziali.

Ciò solleva due questioni di natura metodologica: anzitutto, la qualità di informazioni di finanza pubblica ed i meccanismi istituzionali su cui si è puntato per sostenere l'esecuzione di programmi fiscali a medio termine.

La questione ha recentemente spinto il legislatore a lanciare l'armonizzazione dei sistemi di contabilità delle amministrazioni pubbliche, e progettare raggiungimento degli obiettivi integrati della gestione finanziaria (legge 196/2009). *Anche se occorrerà un certo tempo per il conseguimento di miglioramenti definitivi, la riforma della legge di contabilità pone in tal senso le condizioni tecniche per un miglioramento della qualità dei dati che può essere di grande aiuto.*

La seconda questione attiene all'assenza di meccanismi istituzionali tali da fare rispettare il *dictat* per cui gli slittamenti incontrati durante il primo anno, rispetto agli obiettivi di finanza pubblica programmati, dovrebbero poi esser compensati durante gli anni successivi.

¹⁶ Cfr. Balassone, Momigliano, Rizza "MEDIUM-TERM FISCAL PLANNING UNDER (MOSTLY) SHORT-TERM GOVERNMENTS: ITALY 1988-2008", Novembre 2010.

I frequenti cambiamenti di governo hanno svolto chiaramente un ruolo in tal senso, ma tale aspetto può riflettere anche, almeno parzialmente, una mancanza più generale di proprietà delle regole e degli obiettivi fiscali europei, che non è unica in Italia e che la riforma 2005 dello PSC ha tentato di indurre nei diversi paesi.

In presenza di previsioni macroeconomiche un po'ottimistiche - che è il vizio registratosi diffusamente in passato - l'esistenza di una autorità fiscale indipendente potrebbe senz'altro svolgere un ruolo significativo.

Le autorità europee recentemente hanno concordato una riforma importante della *governance* della politica economica, nell'obiettivo di assicurare la necessità di rinforzare la capacità degli stati membri di migliorare le relative *performances* fiscali.

La crisi finanziaria ha reso evidente l'urgenza di migliorare il potenziale degli strumenti nella messa a punto di programmi fiscali, ma, più in generale, ha reso oltremodo evidente che un'azione strutturale di risanamento non può prescindere da una riduzione delle dimensioni del settore pubblico nell'economia, pur senza pregiudizio per il suo ruolo "insostituibile" nella fornitura di servizi di base e beni pubblici ed, in particolare, nel mantenimento della parità di condizioni, dando le parità di opportunità a tutti gli individui, senza riguardo alle loro circostanze alla nascita.

Quello che si rende ora necessario per le politiche fiscali è una mano ferma, che adotti una politica di riforma costante, per invertire le tendenze fiscali a lungo termine, che non sono attualmente sostenibili.

Lo scenario economico in atto, infatti, che vede bassi tassi di interesse, e che finora ha mantenuto i pagamenti del servizio del debito sotto controllo nelle economie G-7, malgrado i *deficit* ed i livelli elevati di debito, fornisce un ventaglio di opportunità entro cui operare nel senso richiamato.

Una volta che i tassi di interesse cominceranno ad essere in rialzo, le riforme diventeranno ancora più urgenti e indifferibili.

Il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica richiederà nei prossimi anni un significativo contenimento della dinamica della spesa. Questo dovrà fondarsi su analisi dettagliate delle singole voci di spesa e su meccanismi che consentano di valutare l'adeguatezza

dell'entità complessiva di ciascuna voce indipendentemente dalla spesa storica. Ma, su questo punto, si avrà modo di ritornare.

Al fine di migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, l'Italia - al pari degli altri Paesi Membri - sarà chiamata anzitutto a perseguire un processo di consolidamento fiscale di riduzione del debito pubblico e, al tempo stesso, una manovra volta all'innalzamento dell'avanzo primario e, conseguentemente, alla riduzione della spesa del medesimo aggregato.

Ne segue che, nell'anno in corso, e nei prossimi sino al 2014¹⁷, la politica di bilancio dovrà continuare ad essere improntata a una linea di massimo rigore nella consapevolezza che l'attuazione di un risanamento severo del bilancio, unitamente alla realizzazione delle riforme per correggere gli squilibri macroeconomici e alla garanzia della stabilità del settore finanziario, costituisca un prerequisito fondamentale anche per la crescita economica.

In tale direzione, in analogia con quanto è già avvenuto negli anni scorsi, la manovra di bilancio per il triennio 2011-2013, si è sviluppata nel corso del 2010 secondo due fasi.

In una prima fase, in ottemperanza a quanto richiesto all'Italia all'avvio della procedura per disavanzo eccessivo, sono state già varate misure di contenimento dei saldi di finanza pubblica tramite un provvedimento normativo presentato a fine maggio e approvato prima dell'estate 2010.

La correzione anticipata dei saldi 2011/2013 ha già assicurato il rispetto degli obiettivi programmatici già fissati in sede di aggiornamento del precedente Programma di stabilità.

In una seconda fase, mediante la Legge di Stabilità per il 2011, è stata invece disposta una diversa allocazione delle risorse senza determinare effetti correttivi sull'indebitamento netto.

Nel concreto delle azioni approvate, nei prossimi anni la strategia appare ispirata all'obiettivo di un attento monitoraggio della finanza pubblica al fine di mantenere la sua evoluzione, in particolare, sul versante degli equilibri primari (spesa-entrate al netto della componente per interessi) allineandoli al percorso di rientro che sarà

¹⁷ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento del Tesoro, *Documento di Economia e Finanza 2011*, sezione I, Programma di Stabilità, par. VI. "QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE", pag. 68-74.

indicato dalle nuove regole europee in tema di *governance* della finanza pubblica.

In tal senso, il Decreto Legge n. 78/2010 ha già operato una sostanziosa manovra correttiva articolata in una riduzione netta della spesa primaria della pubblica amministrazione, per circa 42,2 miliardi nel triennio, e in maggiori entrate nette per circa 20,1 miliardi.

Principalmente, le misure di contenimento della spesa che ivi sono state contemplate ambiscono in particolare a ridurre progressivamente la spesa primaria per il triennio 2011/2013, in particolare, ma non solo, quella corrente e, tra queste, le voci *redditi da lavoro dipendente* e *consumi intermedi*, contemplando anche interventi anche sulle spese previdenziali e assistenziali, e sulle spese degli enti territoriali.

La riduzione dei redditi da lavoro del settore pubblico, così come attuata dal decreto n. 78/2010 dovrà operare mediante l'adozione di una serie di interventi che fanno leva sui fattori di crescita della spesa, realizzandosi risparmi già previsti e scontati nei tendenziali a l.v., nell'ordine di 1,7 miliardi nel 2011, 2,7 nel 2012 e 3,3 nel 2013.

Nel merito delle misure adottate, le disposizioni sui redditi hanno riguardato il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 – fatta salva l'indennità di vacanza contrattuale – e la disapplicazione, per il personale con adeguamento automatico della retribuzione, degli incrementi retributivi per gli anni 2011, 2012 e 2013.

Ulteriori misure sono state dirette a contenere la componente di crescita derivante dalle progressioni di carriera nel pubblico impiego, nonché a rendere più limitato il *turnover* del personale.

In tale ambito, almeno sino fino al 2013, le Amministrazioni centrali e gli Enti pubblici non economici, non potranno effettuare assunzioni se non nel limite del 20 per cento del personale cessato. Analoghe disposizioni sono state previste anche per gli Enti del sistema delle autonomie locali, mentre per le Università le limitazioni al turnover sono previste fino all'anno 2012 nella misura del 50 per cento del personale cessato.

Il decreto legge n. 78/2010 ha inoltre previsto l'attivazione di tagli alle dotazioni finanziarie di ogni Ministero, pari a circa 2,1 miliardi di parte corrente e 3,9 miliardi di parte capitale, determinando una riduzione degli stanziamenti del bilancio dello Stato, in particolare, per *consumi intermedi* (studi, consulenze,

relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, sponsorizzazioni, acquisto e manutenzione di autovetture, ecc.) e per contributi al finanziamento di enti, istituti, fondazioni e altri organismi.

Ulteriori risparmi di spesa, dovranno poi conseguirsi di qui al 2013 per effetto dell'abbattimento dei costi della politica conseguito attraverso la riduzione degli stipendi di Parlamentari, Ministri e Sottosegretari, della struttura amministrativa degli organi costituzionali e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché dalla riduzione delle risorse destinate ai rimborsi delle spese elettorali.

Le Autonomie territoriali concorreranno alla correzione della spesa primaria attraverso le regole del Patto di Stabilità Interno per un ammontare pari a circa 5,8 miliardi per l'anno 2011 e 8 miliardi a decorrere dal 2012¹⁸.

Le norme per il contenimento della spesa pubblica sanitaria e il rafforzamento della *governance*, già previste con l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, consentiranno risparmi dell'ordine di 1 miliardo nel 2011 e 1,7 miliardi a decorrere dal 2012.

Nel contempo, nella materia previdenziale, i prossimi anni vedranno l'operatività di quanto disposto dal decreto legge 78/2010 e cioè il potenziamento della riforma delle pensioni già avviata negli anni 1992 e 1995, che ha comportato la modifica dei requisiti di accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, attraverso l'innalzamento dell'età del pensionamento per le donne nel pubblico impiego e la revisione del sistema delle decorrenze.

In particolare, già a partire dal 2011 si potrà andare in pensione solo 12 mesi dopo aver raggiunto i requisiti per i lavoratori dipendenti e 18 mesi dopo per i lavoratori autonomi, sia per le pensioni di vecchiaia che per quelle anticipate.

Inoltre, il trattamento di fine servizio dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sarà riconosciuto in *tranche* annuali nel limite massimo di tre, in base al livello della prestazione dovuta. Il computo delle medesime indennità sarà effettuato secondo il sistema del pro-rata, con effetto sulle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1 gennaio 2011.

¹⁸ In particolare il D.L. n. 78/2010 dispone il taglio delle risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario, alle province e ai comuni, demandando alla Legge di Stabilità di provvedere all'introduzione delle necessarie modifiche al Patto di Stabilità Interno.

Ulteriori risparmi di spesa corrente per il triennio 2011/2013 deriveranno ancora, prevedibilmente, dalla disposizione contenuta nella legge di stabilità 2011, che prevede un minor utilizzo del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (Fondo ISPE), la cui dotazione finanziaria era stata alimentata con il D.L. n. 78/2010, nonché, dalla definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e la Regione Valle d'Aosta.

Inoltre, una beneficio alla spesa verrà di sicuro dalla disposta riduzione dei fondi di riserva del bilancio dello Stato per le spese obbligatorie e per le spese impreviste, che, per effetto della legge di stabilità 2011, hanno già subito una riduzione per complessivi 524 milioni nel 2011, 440 milioni nel 2012 e 455 nel 2013, mentre le dotazioni del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) sono ridotte per 242 milioni nel 2011.

Per i profili di policy, i prossimi anni dovranno ispirarsi anche ad un attento monitoraggio della componente discrezionale della finanza pubblica, al fine di mantenere la sua evoluzione, anche per la componente non direttamente legata al cd. fattore legislativo, allineata al percorso di rientro che sarà indicato dalle nuove regole europee.

Eventuali ulteriori misure dovranno oltretutto essere assunte a garanzia di un risanamento finanziario duraturo, e dovranno orientarsi a ridurre ancora la spesa primaria, senza tuttavia sacrificare le spese necessarie a favorire la crescita economica.

In tal senso, é chiaro che una sola azione volta al conferire sostenibilità agli equilibri di finanza pubblica con azioni disposte solo sul versante del saldo primario, si presenta del tutto insufficiente. Perciò, nell'operare mediante politiche tese alla riduzione della relativa spesa, non si potrà prescindere anche da una contestuale decisa azione nella direzione di interventi di politica economica volti ad accrescere il tasso di crescita dell'economia.

Il percorso di risanamento tratteggiato nel programma di stabilità per i prossimi anni non potrà, in definitiva, prescindere da uno scenario in cui opererà anche l'effetto di un netto innalzamento del tasso di crescita dell'economia che, dagli attuali livelli - che si attestano poco sopra l'1 per cento - dovrebbe raggiungere, già nel 2012, almeno ad un valore del 2

*per cento annuo; ciò a meno di non considerare, per il raggiungimento del pareggio del bilancio già nel 2014, anche l'eventualità della necessaria adozione di più incisive (e dolorose) misure di riduzione sulla spesa primaria: circostanza di cui, in verità, sarebbe difficile sin d'ora garantire la sostenibilità, sul piano sia politico che sociale.*¹⁹

L'obiettivo di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2014, richiederà infatti una manovra di correzione dei conti per circa 2,3 punti percentuali del Pil complessivamente nel biennio 2013-2014. In termini assoluti, si tratterebbe di 35 miliardi, posti in evidenza nello stesso Def, cui andrebbe sommata la manovra di quest'anno sul 2012 e di cui ancora non emerge l'entità. L'intervento dovrebbe essere sufficiente a garantire, già nel 2015, il rispetto del criterio del debito, che dovrebbe ridursi dal 120 per cento di quest'anno al 112,8 per cento del Pil nel 2014.²⁰

E' chiaro però che un decisivo contributo alla "sostenibilità" del percorso di risanamento tratteggiato dal DEF potrebbe venire anche dall'innalzamento del tasso di crescita nei prossimi anni.

In tal senso, le stime indicate nel PNR dal governo, rendono possibile sin d'ora una prima valutazione quantitativa dell'impatto degli interventi strutturali previsti nei prossimi anni sull'economia, per cui il documento evidenzia una prima "quantificazione", di massima, dei guadagni che ne conseguiranno in termini di crescita, occupazione, consumi ed investimenti.²¹

Infatti, secondo quanto riportato nel PNR, l'insieme di tutte le misure ivi prese in considerazione sarebbe in grado di determinare, nel solo quadriennio 2011-2014, un impatto positivo sul tasso di variazione del PIL rispetto allo scenario di base pari in media a 0,4 punti percentuali all'anno; nello stesso periodo, l'effetto sul tasso di variazione dei consumi, degli

¹⁹ In tal senso, si veda I. Visco "La governance economica europea: riforma e implicazioni", interventi sul sito *internet* della Banca d'Italia, pagina 6-7.

²⁰ Sul punto, le stime della banca centrale nazionale appaiono in linea con le indicazioni programmatiche del Ministero dell'economia e delle finanze come riportate dal Documento di economia e finanza (DEF). Cfr. BANCA D'ITALIA, *Bollettino economico*, n. 64, pagina 47.

²¹ I settori indicati nel PNR sono: a) lavoro e pensioni, b) mercato dei prodotti, c) concorrenza ed efficienza amministrativa, d) innovazione e capitale umano, e) sostegno alle imprese, f) infrastrutture e sviluppo .

investimenti e dell'occupazione è indicato pari in media annua a 0,3 punti percentuali. ²²

E' chiaro che tali benefici, qualora si avverassero, aiuterebbero notevolmente il percorso di stabilizzazione della finanza pubblica, agendo sul "denominatore" dei due principali indicatori.

Sul piano delle regole e delle procedure di bilancio più idonee a favorire il risanamento, un supporto potrà venire anche dalla rinnovata adozione di tecniche di riqualificazione della spesa pubblica, attraverso la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali.

Il programma, già adottato nel 2007 e comunemente denominato, “*spending review*”, fu avviato in via sperimentale dalla legge finanziaria per il 2007 e trasformato successivamente in programma “permanente” ad opera della legge finanziaria per il 2008.

Esso si configura come un moderno strumento di programmazione delle finanze pubbliche, utilizzato anche in altri paesi, volto a fornire una metodologia sistematica per migliorare sia il processo di decisione delle priorità e di allocazione delle risorse, sia la performance delle amministrazioni pubbliche in termini di qualità ed efficienza dei servizi offerti.

Dal punto di vista metodologico, con la *spending review* si potrà, da un parte, superare un approccio meramente "incrementale" nelle decisioni di allocazione delle risorse di bilancio, in base al quale è invalsa negli anni la tendenza a introdurre modifiche marginali alla spesa storica, rifinanziando sistematicamente le politiche di spesa in essere senza valutarne la qualità e l'efficienza in relazione agli obiettivi che si intendono conseguire.

Dall'altra, si renderà possibile superare le criticità connesse al ricorso, ai fini del contenimento della spesa, a tagli “orizzontali” o “lineari” alle dotazioni di bilancio ovvero a strumenti di “blocco” della spesa, che oltre a creare difficoltà operative alle amministrazioni,

²² Nelle stime governative, da utilizzare con estrema cautela, tali risultati positivi si confermerebbero anche nel triennio successivo (2015-2017) con un impatto medio annuo sul tasso di variazione del PIL di 0,3 punti percentuali ed un leggero ridimensionamento degli effetti positivi sul tasso di variazione dell'occupazione (0,2 punti percentuali). Nel triennio successivo (2018-2020) gli investimenti registrano un forte incremento del loro tasso di variazione (0,7 punti percentuali in media annua) rispetto allo scenario di base mentre l'effetto sul tasso di variazione del PIL risulta mediamente di 0,2 punti percentuali all'anno.

hanno dato luogo in passato a “rimbalzi” della spesa negli anni successivi ovvero alla necessità di provvedere ad un parziale reintegro delle risorse già nell’anno di riferimento.

In aggiunta a queste potenzialità, è da aggiungere che la *spending review*, ispirandosi ad una logica simile a quella *zero base budget*, potrà favorire il decollo nella pubblica amministrazione delle attività di misurazione dei risultati dell’azione amministrativa e di verifica dell’efficienza dell’organizzazione amministrativa, anche mediante l’individuazione, in relazione agli obiettivi di ciascun programma di spesa, di precisi indicatori verificabili *ex post*, anche dai cittadini.

In ciò, favorendo il processo di riforma della pubblica amministrazione, e del pubblico impiego, avviato con la cd. riforma "Brunetta".