

*Relazione orale del Presidente di Sezione Rita Arrigoni*

1.

Un anno difficile il 2012, per l'Italia e per l'Europa. Un anno che ha consegnato un quadro fragile in termini di crescita.

Nell'area dell'euro permangono segnali di recessione; la domanda risente degli effetti del consolidamento dei conti pubblici, mentre la debolezza ciclica tende a propagarsi anche alle economie non direttamente esposte alla crisi dei debiti sovrani.

I segnali di rallentamento emersi nell'ultima fase del 2012 si sono accentuati nei primi mesi dell'anno in corso, inducendo una revisione al ribasso delle previsioni di crescita per il 2013, con una contrazione del prodotto nell'area euro dello 0,4 per cento e un aumento del tasso di disoccupazione.

Le operazioni di finanziamento condotte a fine 2011 e a febbraio 2012 dalla BCE hanno contribuito a contrastare il peggioramento delle condizioni del credito nell'euro-zona e le sue ripercussioni sul quadro macroeconomico.

In Italia tali interventi hanno positivamente influito nel sostenere il prodotto; i timori sulla tenuta della moneta unica si sono attenuati e i tassi di interesse sui nostri titoli di Stato sono diminuiti (anche sul medio-lungo termine) riportandosi sui livelli di inizio 2010.

Restano tuttavia segnali di debolezza per il nostro Paese. La moderata ripresa dell'economia italiana, registrata nella prima parte del 2011, si è interrotta quando fattori interni ed esterni hanno investito il nostro mercato dei titoli di Stato, con inversione del ciclo a partire dagli ultimi due trimestri del 2011.

La recessione sta erodendo il potenziale produttivo; il Pil 2012, in termini reali, è stato inferiore del 2,4 per cento a quello del 2011, regredendo al di sotto del livello registrato nel 2009. Sul risultato ha inciso in modo 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. L'azione del moltiplicatore si è rivelata maggiore in periodo di recessione.

Il tasso di disoccupazione è previsto in crescita; lo scorso mese di aprile (DEF 2013) si è attestato all'11,6 per cento (contro il 10,7 nel 2012), toccando quasi il 40 per cento per quella giovanile e superando questa percentuale nel Mezzogiorno.

La rilevante immissione di liquidità nel sistema economico, derivante dal recente provvedimento d'urgenza adottato in tema di pagamenti dei debiti pregressi delle pubbliche Amministrazioni, potrà favorire una crescita a partire dalla seconda metà dell'anno.

Al decreto "del fare" è altresì affidata una forte scommessa per il rilancio dell'economia del Paese.

2.

Il consuntivo di legislatura ha mancato il programmato pareggio di bilancio. I dati espongono per il 2012 un indebitamento netto della pubblica Amministrazione pari a 47,6 miliardi (3 per cento del Pil) in riduzione di 0,8 punti rispetto all'esercizio precedente, ma più elevato dell'obiettivo originario.

Con riguardo ai saldi (saldo primario e indebitamento netto), il confronto con gli altri Paesi europei colloca tuttavia l'Italia in una posizione migliore e vicina alla Germania.

Nell'ambito della procedura di sorveglianza europea – pur rimanendo la soglia del 3 per cento di disavanzo in termini nominali - decisa centralità è assegnata al saldo strutturale, strumento importante valevole a coniugare obiettivi di crescita e di indebitamento. In Italia, il bilancio in termini strutturali è previsto in pareggio a partire dal 2013 e in *surplus* dello 0,4 per cento nel 2014.

Nel difficile contesto dell'emergenza finanziaria, la gestione del bilancio pubblico e gli strumenti di coordinamento fra i diversi livelli di governo hanno dato risultati superiori a quanto percepito nel dibattito interno e internazionale.

Ne è conferma l'andamento virtuoso sul fronte della spesa. Nell'ultimo triennio si osservano – al netto degli interessi – riduzioni di spesa importanti: del 6,6 per cento per le Amministrazioni centrali e del 7,2 per cento per le Amministrazioni locali. Nei valori assoluti si tratta di riduzioni di oltre 26 miliardi per le prime, di più di 18 miliardi per le seconde.

Occorre riconoscere che, a fronte di tali severe restrizioni, nei prossimi anni i margini di risparmio, potrebbero rivelarsi limitati. Maggiori esigenze di spesa potrebbero fra l'altro derivare, nel medio-lungo periodo, come reazione al reiterato blocco delle retribuzioni pubbliche.

Un contributo alla sua riduzione e una sua revisione sono perciò legati, da un lato, a tante riforme finora rinviate e, per altro verso, ad un attento

ripensamento dei confini dell'intervento pubblico e delle modalità di accesso ai servizi. Resta poi l'esigenza di una maggiore selettività che favorisca gli investimenti pubblici la cui accentuata flessione sollecita anche una correzione dei meccanismi del Patto di stabilità interno.

3.

Meno incoraggianti i risultati sul fronte delle entrate delle Amministrazioni pubbliche. Nel 2012 sono aumentate del 2,4 per cento, sostenute dagli effetti delle manovre del biennio 2011-2012. Escludendo l'aumento di gettito attribuibile a tali manovre (circa 31 miliardi) le entrate sarebbero diminuite di circa il 2 per cento, a fronte di una caduta del Pil nominale dello 0,8 per cento.

Al centro dell'attenzione è il tema della pressione fiscale, passata dal 42,6 per cento al 44 per cento, superiore di quasi 3 punti alla media degli altri Paesi dell'area euro. La possibilità di una sua riduzione non è facile da coniugare con il rispetto degli obiettivi europei che permangono severi, a fronte delle sei raccomandazioni della Commissione europea che hanno accompagnato la proposta di uscita dell'Italia dalla procedura per disavanzo eccessivo.

Una maggiore equità distributiva potrebbe selezionare combinazioni di tributi che, a parità di gettito, siano in grado di preservare i pur necessari impulsi alla crescita e alla competitività. Viceversa, se l'obiettivo è quello di ridurre la pressione fiscale, non pare appropriato un intervento sulle agevolazioni che, in

assenza di una loro riconduzione ad un quadro complessivo e generale di riforma, rischiano di pregiudicare, anziché favorire, gli equilibri distributivi.

Altra nota dolente, in tema di aggravio impositivo, discende dalla attuazione della delega in tema di federalismo fiscale. L'originario modello di prelievo, ispirato al principio dell'invarianza della pressione fiscale, si è combinato nella fase attuativa all'acuirsi della crisi economico finanziaria, con il sostanziale superamento della garanzia di compensazione fra fisco centrale e locale e, per altro verso, con una vistosa accelerazione sia delle entrate di competenza degli Enti territoriali, sia di quelle delle Amministrazioni statali.

Le trasformazioni del federalismo non hanno sostanzialmente modificato la realtà di una autonomia impositiva territoriale limitata e condizionata. L'aumento delle entrate risponde infatti, in larga misura, alla necessità di compensare il venir meno dei trasferimenti o di adempiere a percorsi di risanamento concordati con il livello centrale.

In questo contesto di difficile attuazione, significative differenze territoriali si sono determinate nel prelievo a carico di famiglie e imprese. Così, nel caso delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, per le quali la libertà di aliquota ha comportato differenze importanti con il conseguente rischio di scelte di delocalizzazione delle imprese e delle stesse famiglie.

4.

La legislatura che si apre vede una situazione economica e finanziaria del sistema sanitario migliore del passato. Anche il 2012 ha confermato i progressi già evidenziati negli ultimi esercizi nel contenimento e nel riassorbimento dei disavanzi gestionali.

La spesa ha segnato una riduzione dello 0,7 per cento rispetto all'anno precedente. Resta ferma al 15,5 per cento la sua incidenza sulla spesa complessiva al netto degli interessi mentre si riduce di un decimo di punto il peso in quota Pil (7,1 per cento).

Il settore si trova tuttavia di fronte a scelte impegnative. Forti sono infatti le tensioni che cominciano a manifestarsi sul fronte di una adeguata garanzia ai livelli di assistenza, mentre sono da chiarire le dimensioni di persistenti squilibri finanziari resi del resto evidenti dal recente provvedimento d'urgenza in tema di pagamenti dei debiti pregressi a favore dei fornitori di beni e servizi.

Un provvedimento che ha riguardato tutto il comparto delle Amministrazioni pubbliche. Originato dall'esigenza di assicurare immediato sostegno al sistema delle imprese, ha assunto tuttavia un carattere di sanatoria rispetto a comportamenti amministrativi la cui devianza non trova riscontro in altri Paesi europei: negli ultimi anni, i tempi di pagamento hanno superato in Italia, mediamente, i 180 giorni, a fronte dei 65 giorni della media europea.

5.

E' proseguita nel 2012 la flessione degli investimenti pubblici, ormai al di sotto del 2 per cento del Pil; un valore, questo, che arretra sul livello del 2003. Resta la necessità di soluzioni strutturali con interventi adeguati sul fronte della certezza del diritto e la stabilità normativa, la rapidità e l'efficienza della giustizia, l'effettività della lotta alla corruzione, la semplificazione burocratica.

Il cedimento è stato particolarmente rilevante nelle Amministrazioni locali, la cui spesa in conto capitale è scesa nel 2012 del 7,6 per cento contro il 5,7 per cento dell'anno precedente. Il quadro di previsione contenuto nel DEF 2013 incorpora una stima ancora più stringente, tant'è che nel 2015 la spesa in conto capitale delle Amministrazioni locali, dopo una breve crescita resa possibile dal provvedimento sui pagamenti dei debiti pregressi della pubblica Amministrazione, registrerebbe un'ulteriore contrazione di poco meno del 9 per cento rispetto all'anno 2012.

6.

Con l'uscita dalla procedura per *deficit* eccessivo, diviene meno rigida la vigilanza della Commissione europea sul nostro Paese. Il Consiglio europeo, d'altra parte, lo scorso mese di marzo ha riconosciuto la necessità di un risanamento di bilancio differenziato che permetta di utilizzare spazi di flessibilità controllata per azioni a favore della crescita e dell'occupazione (Consiglio europeo 14-15 marzo 2013). Si tratta di emergenze che, anche a



livello europeo, appaiono oggi acquisire rilievo analogo a quello assegnato al percorso di riequilibrio di disavanzi e debito.

Il giusto peso che torna ad essere assegnato alle necessità della crescita e dell'occupazione, specie giovanile, non deve però tramutarsi in una disinvoltata rinuncia ai progressi fatti in questi anni. Nell'orientare le leve del bilancio pubblico verso obiettivi più ampi che non quelli di sola austerità, occorre non indulgere in una lettura troppo ottimistica del quadro tendenziale dei nostri conti, conservando la consapevolezza – e la Commissione europea l'ha ricordato nelle sue raccomandazioni - che il livello crescente dello *stock* di debito pubblico non consente di interpretare in modo meno che rigoroso il percorso fatto in termini di risanamento.

7.

Per il nostro Paese, con l'uscita dalla procedura di infrazione, il passaggio dal “braccio correttivo” al “braccio preventivo” della *governance* economica comporta un nuovo “*focus*” sulla questione del debito, che figura fra le sei raccomandazioni della Commissione europea. Non è questione da poco per l'Italia con un livello del debito pubblico pari al 130 per cento del prodotto e che, a partire dal 2015, dovrà essere ridotto ad un ritmo del 3,3 per cento annuo, ovvero un ventesimo del differenziale rispetto al *target* del 60 per cento.

Il maggior peso da assegnare alla crescita economica e all'occupazione, specie giovanile, è ben presente alla Corte ma dalla lettura attenta dei dati

fondamentali che descrivono la condizione della finanza pubblica italiana, consegue l'esigenza di una assoluta cautela nella valutazione dei margini di flessibilità e delle possibili deroghe al Patto europeo.