

Gli effetti per l'Italia non si rivelano tuttavia immediati in quanto il percorso di risanamento fiscale intrapreso richiede misure concrete volte a ridurre i costi eccessivi degli apparati pubblici, rivedendo, ove necessario i confini stessi dell'intervento pubblico e liberando in tal modo le risorse per una riduzione dell'incidenza fiscale su lavoro e redditi.

La criticità della situazione attuale sul fronte dell'occupazione e della stessa tenuta del disegno europeo richiedono un impegno straordinario, che dia maggior concretezza ad un intervento in grado di incidere sulla produttività dei fattori (e per questa via sul prodotto potenziale) e di accelerare l'uscita dalla stagnazione, riducendo nell'immediato i costi sociali dell'aggiustamento, senza tuttavia pregiudicare il percorso di risanamento delle finanze pubbliche.

Si rivelerebbe, pertanto necessario, più che il recuperare margini di flessibilità indistinti negli obiettivi di bilancio o nelle riforme strutturali che il Paese si è assunto di conseguire, la ricerca di un'azione comune, di interventi mirati, di spazi necessari a sostenere adeguatamente la crescita, intervenendo non solo sulla dimensione dello sforzo finanziario, ma anche sulla tempestività degli interventi, spesso rallentati da difficoltà di gestione nazionali.

In questo ambito si collocano sia il potenziamento dell'intervento della Banca europea per gli investimenti che una definizione accelerata dei cosiddetti "accordi contrattuali", strumenti per incoraggiare gli Stati membri che si impegnano ad attuare interventi di carattere strutturale. Meccanismi attraverso i quali gli Stati assumerebbero l'impegno con l'Unione europea ad attuare interventi specifici in tempi e modalità certe. Interventi contrattualmente definiti nell'ammontare e nei tempi di realizzazione da finanziare con prestiti frutto di emissioni specifiche e da "caricare" sui conti non nel tempo concentrato e limitato (ad esempio 18 mesi) del loro utilizzo (per rafforzarne l'impatto macroeconomico), ma secondo un prefissato piano di rimborsi. I risultati attesi in termini di saldo primario, dovrebbero migliorare di tali ammontari affinchè elemento costitutivo degli accordi possa essere l'impegno a garantire tempi e importi del rientro del debito.

Potrebbe essere l'occasione per realizzare interventi in particolari aree, cruciali per la loro incidenza sulla produttività di sistema e nelle quali più forte è oggi il ritardo rispetto agli *standard* degli altri Paesi della Unione europea. La necessità di abbattere i

costi economici e sociali legati a tali ritardi renderebbe coerente la richiesta di ~~operare~~  
con finanziamenti nazionali in deroga nonché più facile misurare l'efficacia  
dell'intervento.

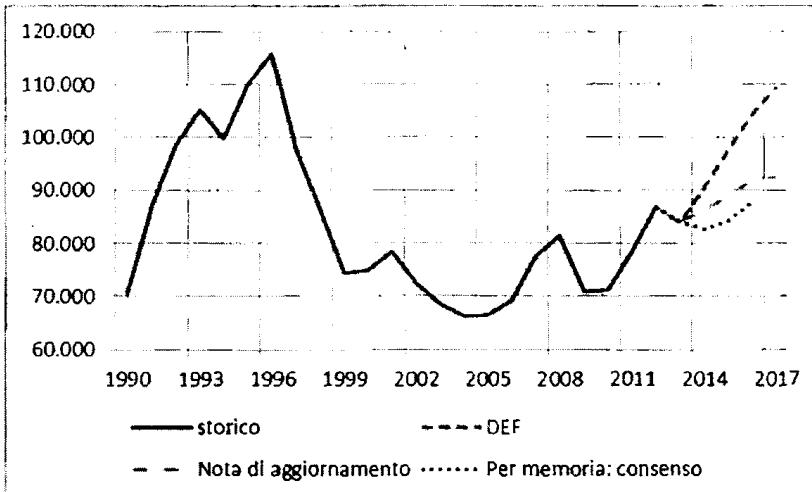
Non si tratterebbe di una deroga generica agli obiettivi, ma di azioni mirate e  
concentrate di "livello europeo". Si potrebbero così impostare con l'Unione europea  
progetti di rilevante interesse strategico comune, nell'ambito dei quali anche misurare la  
capacità realizzativa e la efficienza gestionale dei singoli Stati.



**Riquadro 1 – La previsione della spesa per interessi**

La previsione della spesa per interessi è un tassello molto importante del quadro programmatico di finanza pubblica. Dal 2008 a oggi questa voce di spesa è aumentata di 14 miliardi e la crisi di credibilità che ha investito il nostro debito sovrano ne ha fatto temere una vera e propria esplosione. Tanto che nel DEF di aprile 2013 il Governo stimava un aumento fin oltre 109 miliardi nel 2017, con un incremento rispetto al 2012 di 22,6 miliardi. Questo significava riportare l'esborso per interessi al livello del 1995, superato, nella serie storica, solo dal dato del 1996 (115,6 miliardi, vedi grafico 1.A); in entrambi i casi, valori che l'adesione alla moneta unica aveva successivamente permesso di ridimensionare, fino al minimo di 66 miliardi registrato nel biennio 2004-2005.

**Grafico 1.A**  
**Andamento storico e previsto della spesa per interessi**



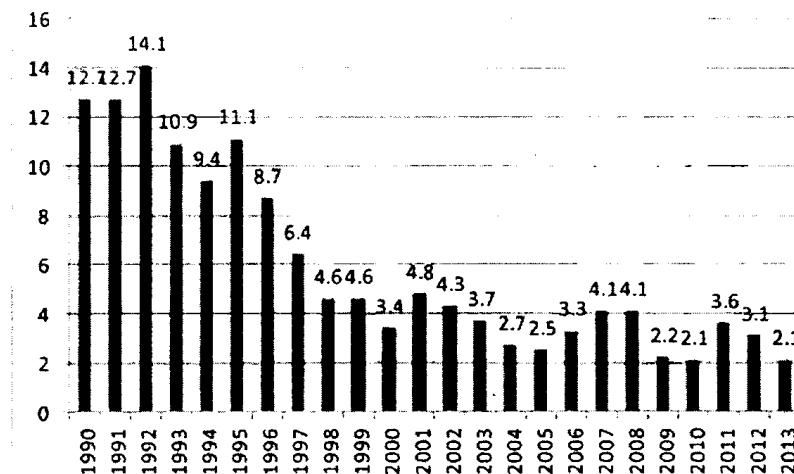
Fonte: Istat, Def 2013, Nota di aggiornamento 2013, previsioni di Consenso

La Nota di aggiornamento adotta valutazioni meno drammatiche, conservando tuttavia un profilo marcatamente crescente della spesa, prevista raggiungere 92,5 miliardi nel 2017. Nuovamente, un valore mai riscontrato nel periodo della moneta unica e a cui si giungerebbe nonostante nella Nota di aggiornamento si adotti “uno scenario che ipotizza una graduale chiusura degli *spread* di rendimento a dieci anni, dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi a 200 punti base nel 2014, 150 nel 2015 e 100 nel 2016 e 2017”. Una frase, quest’ultima, di non facile lettura: perché, infatti, prefigurare un aumento consistente della spesa e allo stesso tempo adottare un’ipotesi molto favorevole sul futuro differenziale di interessi? E quale movimento si presume che guidi la chiusura dello *spread*: un aumento dei tassi tedeschi, una riduzione di quelli italiani o una combinazione dei due?

In realtà, le dimensioni che assumerà lo *spread*, pur naturalmente importanti, potrebbero rivelarsi non decisive per conseguire i valori programmatici; vi è anzi la concreta possibilità che la spesa per interessi si mantenga al di sotto delle stime ufficiali. Focalizzandosi sullo *spread*, si distoglie infatti l’attenzione da un aspetto fondamentale, dal quale deve necessariamente partire la previsione sulla spesa per interessi: nel 2013, il rendimento medio offerto dai titoli di Stato italiani è tornato sui valori di minimo storico rilevati nel 2009-2010 (prima cioè che si aprisse il

differenziale sui titoli tedeschi, grafico 1.B). Fatto ancora più importante è che, come illustrato nel commento alla situazione macroeconomica, i rendimenti italiani siano scesi in misura pronunciata nella seconda parte dello scorso anno, consegnando dunque al 2014 un livello di partenza inferiore al valore medio del 2013. Ciò significa che il rendimento attuale offerto dai titoli decennali italiani (3,8 per cento) è inferiore di quasi 70 punti base all'ipotesi sottostante la previsione governativa di spesa per interessi nel 2014. Analoga differenza si riscontra per i tassi a 3 mesi. Di conseguenza, la realizzazione delle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento implicherebbe una risalita e non già una diminuzione del livello dei tassi. La previsione del governo su questa grandezza è quindi particolarmente prudente e, come commentato nel testo, meno favorevole di quella elaborata dagli Istituti indipendenti. Un effettivo ridimensionamento dello *spread* a 100 punti base nel 2016-2017 offrirebbe ulteriori margini di risparmio.

**Grafico 1.B**  
**Rendimento medio dei titoli di Stato**



Fonte: Elaborazioni su dati MEF

**Riquadro 2 - Il percorso di rientro dell'indebitamento strutturale: metodologia di calcolo e possibili rischi**

Le nuove regole europee, ora accolte direttamente nel dettato costituzionale italiano, fissano obiettivi definiti non più in termini nominali, ma nei valori cosiddetti strutturali. Questi ultimi sono ricavati correggendo il saldo di bilancio dalla sua componente ciclica, ossia da quella parte della variazione attribuibile alle oscillazioni dell'economia intorno al tasso di crescita potenziale. La procedura europea riconosce, in tal modo, la funzione stabilizzatrice del bilancio pubblico, consentendo un aumento del disavanzo in fasi recessive e imponendo, simmetricamente, una sua riduzione nelle fasi espansive. Ciò, tuttavia, avviene solo a regime, ossia una volta che sia stato conseguito il pareggio del saldo strutturale. Per i Paesi che non hanno raggiunto l'OMT è richiesto un aggiustamento annuale superiore allo 0,5 per cento del Pil. La manovra adottata con la legge di stabilità permetterebbe di distribuire l'aggiustamento nel biennio 2014-2015, con una correzione complessiva, incorporata nel quadro programmatico, pari a 0,4 punti di Pil. E' utile ricordare che nel 2011, nel pieno della crisi dei debiti sovrani, l'aggiustamento richiesto risultava pari a 3,6 punti: oltre l'85 per cento del percorso di rientro del disavanzo sarebbe stato dunque percorso.

Dal punto di vista metodologico l'applicazione delle nuove regole, e di conseguenza la misurazione dello sforzo fiscale da intraprendere, richiede, dapprima, di calcolare lo scostamento fra i livelli del Pil potenziale e del Pil effettivo (*output gap*), poi di misurare l'impatto di tale scostamento sul saldo di bilancio attraverso un parametro di trasmissione a cui viene assegnato un valore fisso (per l'Italia, il coefficiente è pari a 0,55) quale somma della semi elasticità delle entrate e delle spese.

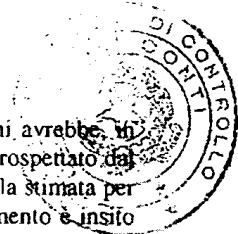
I passaggi del calcolo che, dalla rilevazione dell'indebitamento nominale e del saggio di crescita del Pil, portano alla definizione dei valori strutturali di indebitamento e della dimensione della manovra di finanza pubblica sono illustrati nella tavola che riprende, con qualche elaborazione aggiuntiva, i dati illustrati nella Nota di aggiornamento (tavola IV.3, p. 33).

**Tavola 2.A**  
**La finanza pubblica corretta per il ciclo**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Crescita e output gap</i>							
(a) pil (var. %)	0.4	-2.4	-1.7	1.0	1.7	1.8	1.9
(b) pil potenziale (var. %)	0.3	-0.6	-0.3	0.1	0.3	0.4	0.6
(c) variazione ciclica del Pil (=a-b)	0.1	-1.8	-1.4	0.9	1.4	1.4	1.3
(d) ciclo/pil (=c/a)	0.3	0.8	0.8	0.9	0.8	0.8	0.7
(e) variazione output gap (=e +c)	-1.7	-3.4	-4.8	-4.0	-2.7	-1.4	-0.2
<i>Indebitamento nominale</i>							
(f) indebitamento	-3.8	-3.0	-3.0	-2.5	-1.6	-0.8	-0.1
(g) elasticità al pil (=f-f./a)	n.d.	-0.3	0.0	0.5	0.5	0.4	0.4
(h) indebitamento al netto una-tantum	-4.5	-3.1	-3.0	-2.5	-1.5	-0.8	-0.1
(i) componente ciclica indebitamento (=e * 55)	-0.9	-1.9	-2.6	-2.2	-1.5	-0.8	-0.1
<i>Indebitamento strutturale</i>							
(l) indebitamento strutturale (=f-i)	-2.9	-1.1	-0.4	-0.3	-0.1	0.0	0.0
(m) indebitamento strutturale al netto una-tantum (h-l)	-3.6	-1.2	-0.4	-0.3	0.0	0.0	0.0
(n) stime fiscale (m-m.; valori positivi indicano restrizione)	0.2	2.3	0.9	0.1	0.3	0.0	0.0

Fonse: elaborazioni su Nota di aggiornamento, tavola IV.3

La prima sezione della tavola riporta i saggi di crescita previsti dal governo e le stime sulle variazioni del prodotto potenziale. La differenza fra queste due variabili definisce le variazioni della componente ciclica della crescita, che a sua volta determina le variazioni dell'*output gap*. Come si osserva, nel 2012-2013 il saggio di crescita effettivo è rimasto al di sotto del valore potenziale, determinando un allargamento dell'*output gap* fino al valore di -4,8 per cento misurato lo scorso anno. Per il 2014 e gli anni successivi si prevedono invece saggi di crescita superiori al potenziale, con conseguente riduzione dell'*output gap* che rimane comunque di segno negativo. A fronte di un incremento del Pil che avvicinerebbe il 2 per cento nel 2017, l'*output gap* è atteso diminuire di 4,6 punti, giungendo quasi ad annullarsi alla fine del periodo.



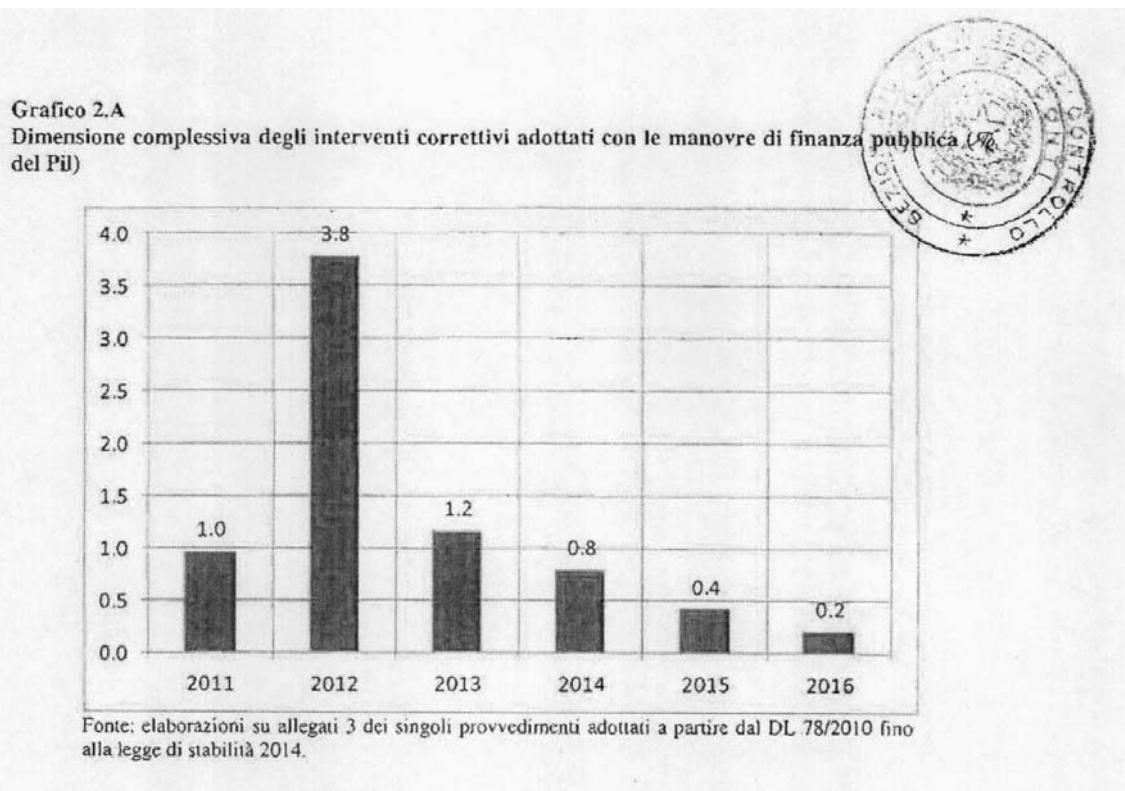
Un aspetto importante da sottolineare è che la crescita attesa per i prossimi anni avrebbe, in massima parte, natura ciclica: come indicato nella tavola (riga d), nello scenario prospettato dal governo il 90 per cento dell'espansione attesa per il 2014 e il 68 per cento di quella stimata per il 2017 costituirebbero appunto un miglioramento del ciclo. Questo tipo di andamento è insito nella natura stessa dell'esercizio di previsione di medio termine che, per costruzione, non può che incorporare una graduale chiusura del *gap*. Meno pronunciato, ma comunque non irrilevante, è il rafforzamento del prodotto potenziale, da cui dipendono 1,4 dei 6,4 punti di crescita previsti per il 2014-2017.

La seconda sezione della tavola riporta i valori di indebitamento nominale stimati dal governo, anche nella grandezza al netto delle *una-tantum*, che è quella rilevante ai fini del rispetto delle regole europee. In previsione, il saldo, con un'elasticità media al Pil pari allo 0,5 per cento, scenderebbe dal 3 allo 0,1 per cento. La componente ciclica misurata secondo la metodologia della Commissione registrerebbe, al contempo, una riduzione dal 2,6 allo 0,1 per cento del Pil. L'indebitamento nominale diminuirebbe dunque di 4 decimi di punto in più rispetto alla variazione della sua componente ciclica: è appunto questa la dimensione della manovra correttiva adottata con la legge di stabilità.

Come riportato nell'ultima sezione della tavola, l'indebitamento strutturale al netto delle *una-tantum* è infatti previsto raggiungere il pareggio nel 2015, con una correzione di un decimo di punto quest'anno e di 3 decimi il prossimo. La concessione della clausola sugli investimenti permetterebbe di arrivare al pareggio già nel 2014. Le limitate dimensioni della manovra si confrontano con quelle ben più consistenti del 2012 e del 2013 (riga n) quando furono conseguite correzioni strutturali per complessivi 3,2 punti in percentuale di Pil. Questo dato evidenzia, da una parte come la manovra di finanza pubblica sia stata marcata strettamente pro-ciclica nel passato biennio, contribuendo ad approfondire se non a innescare la recessione, dall'altra come nei prossimi anni la correzione del bilancio pubblico conserverebbe dimensioni limitate, per non pregiudicare l'accelerazione della ripresa economica.

Il governo delinea, dunque, un quadro di coerenza fra il rispetto delle regole europee e l'uscita dal periodo di restrizione fiscale. Lo schema di calcolo illustrato nella tabella presenta tuttavia un rischio di base: che il livello del Pil potenziale sia inferiore a quanto assunto e che le dimensioni dell'*output gap* siano pertanto sovrastimate. Ciò significherebbe, da una parte aver costruito lo scenario tendenziale di finanza pubblica su previsioni di crescita troppo ottimistiche, dall'altra aver considerato come ciclica una parte di indebitamento che invece avrebbe natura strutturale. Quando, in sede europea, le stime di prodotto potenziale dei singoli paesi saranno riviste, l'Italia potrebbe quindi trovarsi nella situazione di dover adottare correzioni oggi non preventive e di scoprire di non essere ancora uscita dal periodo di restrizione fiscale.

Un secondo rischio è rinvenibile nella possibilità che gli andamenti programmatici di finanza pubblica contengano un secondo errore di previsione, legato a una troppo ottimistica imputazione delle misure correttive adottate o in via di adozione. Di questo rischio si ha evidenza confrontando la correzione misurata *ex-post* nell'ultima riga della tabella, sotto forma di variazione dell'indebitamento strutturale, e le dimensioni, ben maggiori, attribuite alle manovre di finanza pubblica degli scorsi anni. Come illustra infatti il grafico 2A, la somma delle misure correttive adottate per il triennio 2011-2013 ammonta complessivamente, ai valori di faccia, a quasi 6 punti di Pil, il doppio della riduzione effettivamente registrata, in questo periodo, dall'indebitamento strutturale.





### ***Riquadro 3 - La legge di stabilità per il 2014: l'iter parlamentare e la composizione degli interventi sulla spesa.***

La vicenda della legge di stabilità 2014 è stata oggetto di attenzione e di valutazioni critiche soprattutto con riguardo all'entità e alla qualità delle modifiche introdotte nel corso del dibattito parlamentare.

Rispetto al disegno di legge di stabilità originario, gli emendamenti hanno modificato solo marginalmente i saldi del triennio, ma in presenza di un aumento delle dimensioni della manovra linda per circa 2,5 miliardi nel solo 2014, per poco meno di 2 miliardi nel 2015 e per 1,6 miliardi nel 2016.

In sintesi, l'intervento correttivo di Camera e Senato produce, nella prospettiva del triennio 2014-2016, maggiori entrate nette per circa 3 miliardi e maggiori spese nette per circa 2,7 miliardi.

Pur trattandosi di importi non irrilevanti e, per di più, di finanziamenti destinati ad una lista frammentata e non programmata di "esigenze", la questione appare di minore rilievo se confrontata con i risultati complessivi che emergono dagli aggregati della legge di stabilità.

Infatti, se si guarda al quadro della legge di bilancio, dopo l'approvazione della legge di stabilità, si può rilevare che, per il solo 2014, sono previsti maggiori impieghi lordi (aumenti di spesa e riduzioni fiscali) per poco meno di 15 miliardi, a fronte dei quali si riscontrano poco più di 12 miliardi di risorse a copertura (per due terzi determinate da maggiori entrate e per il resto da minori spese). L'effetto finale, come programmato nella Nota di aggiornamento del DEF di settembre, è di un peggioramento del saldo di contabilità nazionale (indebitamento netto) pari a circa 2,5 miliardi nel 2014.

Le maggiori spese derivanti dagli interventi già previsti in sede di disegno di legge di stabilità e da quelli introdotti nel corso del dibattito parlamentare assommano a poco meno di 9 miliardi, circa 5 dei quali attribuibili a maggiori spese correnti. Tra le modalità di copertura di questi maggiori oneri figurano interventi di riduzione della spesa pari a 4,3 miliardi, dei quali 3,4 miliardi relativi a minore spesa corrente.

Per il 2014, dunque, si evidenzia non soltanto una tendenza verso un ulteriore ampliamento del perimetro dell'intervento pubblico sull'economia, ma anche l'inversione nella dinamica della spesa, orientata nuovamente alla crescita.

Diverso è il quadro programmatico per il biennio 2015-2016, per il quale il contributo della legge di stabilità al contenimento del disavanzo tendenziale risulta, complessivamente, di quasi 11 miliardi, tre quarti dei quali affidati a riduzioni di spesa.

Nelle tavole che seguono le previsioni della legge di stabilità sono riordinate riclassificando le misure che comportano maggiori spese per dimensione quantitativa dell'intervento e per settore prevalente.

Gli effetti degli interventi sono misurati in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, secondo le definizioni della contabilità nazionale.

L'esposizione dei dati distingue, inoltre, per ogni misura di intervento, gli effetti derivanti dall'originario impianto del disegno di legge – e, quindi, connessi alle scelte governative – e quelli da attribuire alle modifiche introdotte prima alla Camera e poi al Senato.

Il quadro che emerge propone, con ogni evidenza, motivi di perplessità sulla coerenza di tale impianto con le disposizioni della legge di contabilità (L. 196/2009), ma anche con gli obiettivi assegnati, sullo stesso arco temporale, all'operazione di "revisione della spesa".

Sotto il primo profilo, giova ricordare che la prassi consolidata attribuisce a Governo e Parlamento facoltà di modifiche del quadro a legislazione vigente che esorbitano largamente dai confini puntualmente definiti nella legge di contabilità, secondo la quale la legge di stabilità dovrebbe contenere solo quei finanziamenti di spese che, non compresi nel bilancio a legislazione vigente, rispondano a finalità di intervento pubblico di carattere generale (ad esempio, le risorse eventualmente necessarie per rinnovi dei contratti del pubblico impiego o quelle necessarie e coerenti con un ben definito programma di sostegno degli investimenti e

della crescita) o ad eventi straordinari - come le calamità naturali- che per definizione sfuggono ad ogni criterio di ordinata programmazione.

Di conseguenza - oltre a norme di delega, di carattere ordinamentale e organizzatorio - non sarebbero ammissibili interventi di natura localistica o microsettoriali, per i quali le esigenze di sostegno pubblico e, prima ancora, la *ratio* che ne giustifichi la sussistenza dovrebbero essere sottoposte a ponderate verifiche in grado di valutare il grado di priorità o di urgenza delle misure proposte, in un bilanciamento con possibili impieghi alternativi.

Quanto alle connessioni con l'attività di *spending review*, appare singolare che, a fronte di un impegno complesso e quantitativamente rilevante per il reperimento di risparmi di spesa pubblica, la legge di stabilità per il 2014, che per l'anno in corso prevede una lievitazione della spesa, non abbia evidenziato alcuna correzione di rotta nella strategia di Governo e Parlamento, rispetto alla prassi consolidata; che anzi appare, se mai, aver prodotto un provvedimento ancora più frammentato e, quindi, meno rispondente ad un disegno organizzato della politica di bilancio.

In altri termini, la particolare collocazione che la *spending review* sembra avere nell'azione del Governo avrebbe suggerito di procedere a decisioni di spesa sulla base di un sostanziale azzeramento degli impegni futuri (al di là di quanto implicito nel quadro a legislazione vigente), per poter garantire una selezione degli oneri aggiuntivi mirata e non in contraddizione con gli indirizzi di revisione della spesa nei diversi settori.

Si è già ricordato come, analizzando il contenuto della legge di stabilità, emerga il carattere estremamente frazionato delle misure di intervento approvate. Una frammentazione non insolita ma, di certo, non minore di quella prevalente nelle "leggi finanziarie" degli ultimi anni e che è stata accentuata nel corso dell'*iter* parlamentare, per effetto degli emendamenti approvati.

Guardando ai soli interventi di aumento delle spese - pari nel complesso a 7,6 miliardi nel 2014, a 2,5 miliardi nel 2015 e a 2,2 miliardi nel 2016 - oltre 130 riguardano maggiore spesa corrente, per importi medi assai contenuti (circa 30 milioni), mentre circa 50 interventi sono di aumento delle spese in conto capitale, per un importo medio al di sotto di 70 milioni.

Dal raggruppamento delle maggiori spese per tipologie di intervento risulta come, nel 2014, la quota prevalente dei provvedimenti riguardi le infrastrutture e gli investimenti pubblici (quasi 3 miliardi), gli interventi sociali (1,5 miliardi), e le spese per il funzionamento delle Amministrazioni Pubbliche (poco più di un miliardo). Nel complesso, queste tre tipologie rappresentano quasi il 72 per cento della maggiore spesa linda approvata nella legge di stabilità. Nella tavola sono evidenziati solo gli interventi di importo superiore a 50 milioni di euro che, peraltro, sono solo 30 su un totale di poco meno di 200 interventi, a conferma della dispersione dei finanziamenti approvati nel corso del dibattito parlamentare.

In proposito, si può sottolineare che, quanto al numero e sempre con riferimento al 2014, più del 60 per cento degli interventi di spesa risulta deciso durante l'*iter* parlamentare, per effetto di emendamenti approvati. Ma se si guarda alla dimensione dei provvedimenti, la gran parte risulta già prevista nel disegno di legge iniziale (ben 6,3 miliardi, pari a circa l'80 per cento delle maggiori spese approvate).

Non viene, infine, dissolta l'impressione di una manovra di bilancio non conforme alle disposizioni della normativa sulla contabilità pubblica, con implicazioni sulle quali più ampiamente si sofferma la Relazione, nella parte relativa agli aspetti ordinamentali della legge di stabilità.

Tavola 3.A – La legge di stabilità: le maggiori spese per settori di intervento

INTERVENTI	INDEBITAMENTO NETTO (milioni di euro)		
	2014	2015	2016
<b>FONDI</b>	<b>229,0</b>	<b>296,2</b>	<b>134,2</b>
Fondo compensazione contributi pluriennali	190,0		
Altri	39,0	296,2	134,2
<b>SPESA DI FUNZIONAMENTO</b>	<b>1.028,2</b>	<b>235,4</b>	<b>149,5</b>
Missioni di Pace	614,0		
Agenzie fiscali (centrali e dogane)	100,0		
Semesire di Presidenza UE	56,0	12,0	
Personale comparto sicurezza	51,0		
Fondo efficienza servizi istituzionali	51,0		
Altri	156,2	223,4	149,5
<b>SANITA'</b>	<b>295,1</b>	<b>134,5</b>	<b>84,5</b>
Mobilità sanitaria internazionale	121,0		
Indennizzo a favore soggetti danneggiati da trasfusione	50,0	50,0	
Policlinico gemelli	50,0	35,0	35,0
Altri	74,1	49,5	49,5
<b>CALAMITA' NATURALI</b>	<b>137,6</b>	<b>14,8</b>	<b>2,5</b>
<b>AMBIENTE TURISMO ESPORT</b>	<b>50,0</b>	<b>60,0</b>	<b>105,0</b>
<b>INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE</b>	<b>2.924,0</b>	<b>920,2</b>	<b>904,7</b>
Allentamento parco di stabilità enti locali	1.000,0		
Manutenzione straordinaria RFI annualità 2014 (contratto di servizio 2012-2014)*	500,0		
Esclusione vincolo parco di stabilità per pagamenti debiti pregressi enti locali	500,0		
ANAS manutenzione straordinaria anno 2014	335,0	150,0	
MOSE	151,0	100,0	71,0
Acquisto materiale rotabile ferro-gomma- vaporetto e ferry boat	135,0	100,0	100,0
Completeramento pagamento opere ex AGENSUD	80,0	70,0	
ANAS Salerno - Reggio Calabria completamento asse autostradale	50,0	100,0	100,0
RFI Adeguamento tracciato e velocizzazione asse ferroviario adriatico	50,0	100,0	100,0
Altri	123,0	300,2	533,7
<b>INTERVENTI SOCIALI</b>	<b>1.499,5</b>	<b>410,3</b>	<b>353,4</b>
Cinque x mille	400,0		
Incremento fondo sociale per l'occupazione - ammortizzatori in deroga	360,0		
Art. 81, c. 29 DL 112/2008 - Fondo esigenze cittadini meno abbienti	290,0	40,0	40,0
Lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica- modifica all'art. 1, c. 234 legge n. 228/2012	252,0	312,0	248,0
Lavori socialmente utili	126,0	-	-
Altri	71,5	58,3	65,4
<b>ISTRUZIONE E CULTURA</b>	<b>331,0</b>	<b>67,4</b>	<b>65,9</b>
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università	150,0		
Scuole non statali	100,0		
Intervenuti per il diritto allo studio Universitario- Fondo integrativo statale	50,0	50,0	50,0
Altri	31,0	17,4	15,9
<b>SETTORI PRODUTTIVI</b>	<b>1.102,5</b>	<b>386,0</b>	<b>367,8</b>
Riallineamento valori impliciti partecipazioni - credito d'imposta	451,2	210,5	210,5
Autotrasportatori	330,0		
Autotrasporto - credito d'imposta	110,0		
Misure a sostegno dell'editoria	50,0	40,0	30,0
Altri	161,3	135,5	127,3
<b>Totale maggiori spese</b>	<b>7.596,9</b>	<b>2.524,8</b>	<b>2.167,5</b>

Fonte: elaborazioni su Allegato 3 legge di stabilità



Tavola 3.B – La legge di stabilità: le maggiori spese per settori di intervento

SETTORI	INDEBITAMENTO NETTO			Composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE	2.924,0	920,2	904,7	38,5	36,4	41,7*
INTERVENTI SOCIALI	1.499,5	410,3	353,4	19,7	16,2	16,3
SPESE DI FUNZIONAMENTO	1.028,2	235,4	149,5	13,5	9,3	6,9
SETTORI PRODUTTIVI	1.102,5	386,0	367,8	14,5	15,3	17,0
ISTRUZIONE E CULTURA	331,0	67,4	65,9	4,4	2,7	3,0
SANITA'	295,1	134,5	84,5	3,9	5,3	3,9
FONDI	229,0	296,2	134,2	3,0	11,7	6,2
CALAMITA' NATURALI	137,6	14,8	2,5	1,8	0,6	0,1
AMBIENTE TURISMO E SPORT	50,0	60,0	105,0	0,7	2,4	4,8
	7.596,9	2.524,8	2.167,5	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su Allegato 3 legge di stabilità



#### Riquadro 4 - La manovra sulle entrate e i rischi sul gettito futuro

Sul versante delle entrate, la legge di stabilità dovrebbe produrre un prelievo aggiuntivo netto pari a poco più di 2 miliardi nel 2014 ed a circa 4,7 miliardi nel triennio 2014-2016.

Si tratta di un risultato finale che, a sua volta, discende da diffusi aumenti impositivi (oltre 28,5 miliardi nel triennio) non del tutto compensati da pur significative misure di sgravio (circa 24 miliardi). Si conferma, dunque, la portata restrittiva della leva fiscale, come pure la sua rilevanza nel perseguitamento degli equilibri di finanza pubblica. Caratteristiche, queste, che risultano accentuate rispetto ai contenuti dell'originario disegno di legge, a causa di una dilatazione degli inasprimenti impositivi (5,2 miliardi nel triennio), più che doppia rispetto a nuove forme di riduzione del prelievo, intervenute nel corso dell'esame parlamentare. Un risultato che riflette i limiti e le incertezze che coinvolgono entrambi gli obiettivi assegnati alla politica fiscale: quello di essere improntata al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e, contemporaneamente, al servizio delle esigenze di crescita dell'economia.

Un *trade-off* che si manifesta, ad esempio, nel caso di due misure – la riduzione delle agevolazioni fiscali e la revisione delle detrazioni d'imposta – che dovrebbero assicurare nel triennio 2014-16 oltre i due quinti (11,8 miliardi) delle maggiori entrate attese: la loro attuazione, funzionale al perseguitamento degli equilibri di finanza pubblica, si concretizzerebbe in un aumento di prelievo che penalizzerebbe le istanze di ripresa del sistema economico.

Non è chiaro, poi, nonostante la priorità apparentemente affidata alla riduzione della pressione fiscale, quanta parte delle ingenti somme che si prevede di ottenere con la *spending review* potrà confluire nel fondo appositamente creato. Da un lato, infatti, gli spazi sono già ampiamente prenotati da altre priorità e le maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione saranno *“al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta da regioni, province e comuni”*; dall'altro, la priorità assegnata al *“conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica”* risulta troppo assorbente per lasciare significativi margini all'obiettivo della riduzione della pressione fiscale.

Tavola 4.A - I rischi sul gettito futuro: dai DL 2013 alla legge di stabilità per il 2014 (milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2013-16	2017-20
<b>Decreti legge 2013</b>	3.029	-	330	-	205	18
- DL 69: aumento accise carburanti da 1 <sup>o</sup> marzo a 31 dicembre 2014			75	-	-	75
- DL 76: aumento acconti Irapf, Ires, Irap, sostitutiva interessi (temporanei o a regime)	865	-	445	-	209	-
- DI 102 (e DM 30.11.2013): aumento 1,5 punti acconti Ires-Irap 2013-14 e accise da 1.1.2015 al 15.2.2016 in attuazione clausola salvaguardia maggior gettito Iva e definizione agevolata contenzioso	668			4	18	689
- DI 133: enti creditizi-assicurativi, per il 2013 aumento fino al 128,5% acconto Ires-Irap e addizionale 8,5 punti aliquota Ires - dal 2013 acconto 100% imp. sostitutiva risparmio amministrativo	1.496		40	-	-	1.536
<b>LEGGE DI STABILITÀ 2014</b>		3.085	-	152	-	1.291
- Rivalutazione dei beni d'impresa - imposta sostitutiva		304	304	304	911	-
- Rialineamento valori impliciti partecipazioni		299	140	140	578	-
- Rideterminazione dei valori di acquisto delle partecipazioni non negoziate e dei terreni a destinazione agricola		200	100	100	400	-
- Svalutazione e perdite sui crediti ai fini IRES e IRAP - banche, assicurazioni e altri intermediari		2.224	-	635	-	1.720
- Deducibilità variazione riserve sinistri in 5 anni		58	-	60	-	114
- Incremento di 0,6 centesimi al litro delle accise sui carburanti per autostrada dal 1 <sup>o</sup> gennaio 2017 al 31 dicembre 2018 (effetto netto)				-	-	395
<b>p.m.</b>		<b>488</b>	<b>3.773</b>	<b>7.565</b>	<b>11.826</b>	<b>42.259</b>
- Variazione aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti				3.000	7.000	10.000
- Revisione detrazioni d'imposta		488	773	565	1.826	2.259

Fonte: elaborazioni e stime Corte dei conti su dati e informazioni Relazioni tecniche ai provvedimenti



Ma le incertezze e i limiti che caratterizzano la manovra sulle entrate coinvolgono anche altri aspetti, che sembrano riflettere una scelta di garantire un volume di gettito funzionale alle immediate esigenze di copertura della spesa pubblica, senza ricorrere ad esplicativi inasprimenti impositivi.

Un'esigenza soddisfatta con una serie di misure destinate ad alterare il profilo temporale del gettito tributario: sia anticipandolo rispetto alla formazione della relativa base imponibile, sia ipotecandone origine e destinazione. Con il risultato di rendere di difficile lettura l'andamento della pressione tributaria e di dare corpo a una prospettiva di riduzione degli spazi a disposizione della politica fiscale.

Le tecniche impiegate sono diverse e riflettono percorsi già sperimentati in passato. La legge di stabilità per il 2014 accentua una tendenza che ha segnato la gestione della politica tributaria per tutto il 2013 e che testimonia la crescente rilevanza di un fenomeno che fra il 2013 e il 2016 dovrebbe movimentare un gettito complessivo (fra maggiori e minori entrate) superiore a 26 miliardi, proiettando ulteriori rilevanti effetti sul futuro (tavola 4.A).

Le misure adottate possono essere ricondotte a tre distinte tipologie.

Gli acconti d'imposta identificano la tecnica più tradizionale per anticipare gettito futuro. Introdotti a metà degli anni '70 in misura relativamente contenuta (nel caso dell'Irpef, il 75 per cento dell'imposta dovuta nel periodo precedente) hanno toccato livelli elevatissimi con la decretazione d'urgenza che ha costellato l'intero 2013 (fino al 130 per cento nel caso dell'acconto Ires richiesto agli enti creditizi-assicurativi). Di fatto, l'aumento degli acconti d'imposta ha rappresentato lo strumento principale per assicurare la copertura di vuoti temporanei di gettito riconducibili a sgravi *una tantum*, come quelli relativi all'abolizione della prima e seconda rata dell'Imu sulla prima casa.

Ma, proprio tale inupiego congiunturale è all'origine dello squilibrio temporale prodotto sul gettito: alle maggiori entrate assicurate nel breve periodo segue un vuoto di gettito. E' quanto si rileva dalla tavola: all'accelerazione del gettito determinato nel 2013 da un massiccio innalzamento degli acconti (oltre 3,7 miliardi) subentra nel triennio successivo, una volta ripristinate le precedenti misure, una caduta per oltre 2,8 miliardi.

Vi è, poi, la tipologia che la Corte ha avuto già modo di definire delle imposte ad "adesione volontaria". Si tratta di misure da cui dovrebbero scaturire oltre 1,6 miliardi di maggior gettito netto nel triennio 2014-16 a seguito dell'utilizzo da parte dei contribuenti di opportunità (come la rivalutazione agevolata dei beni d'impresa, il riallineamento dei valori delle partecipazioni o la svalutazione e le perdite su crediti) che, se nell'immediato assicurano all'Erario un maggior prelievo (sotto forma di imposta sostitutiva o di ampliamento di base imponibile), riservano invece per il futuro (oltre il triennio di previsione) vuoti significativi di gettito per effetto dell'evidenziazione di maggiori costi deducibili o di abbattimento di plusvalenze. Un'adesione, dunque, che si concretizza in un'anticipazione di gettito, rispetto alla dinamica naturale, a fronte di un'imposizione sostitutiva agevolata, sulla quale si realizza una convergenza di interessi: quelli dell'Erario, per l'accelerazione delle entrate, e quelli dei contribuenti, per il limitato onere nell'immediato a fronte di consistenti sconti futuri.

Non meno rilevante, infine, è la tipologia degli aumenti impositivi definiti ma differiti nel tempo, che si configurano come una sorta di ipoteca sul futuro assetto del prelievo. Si tratta degli aumenti delle accise che con le manovre 2013 prenotano maggiori entrate fino al 2016 (DL 102/2013) e, addirittura, fino al 2018 (legge di stabilità): circa 1,2 miliardi di gettito futuro per dare copertura a spese presenti. Un impiego non proprio in linea con un passato in cui le misure sui prodotti petroliferi rappresentavano il nucleo centrale di manovre destinate ad avere un immediato impatto congiunturale.



Nell'insieme, le tre tipologie di prelievo specificate dovrebbero assicurare nel triennio 2013/2016 un maggior gettito netto (saldo fra maggiori e minori entrate) dell'ordine di 4,2 miliardi, ma comportare uno sgravio nel triennio successivo (2017-2020) di quasi 14 miliardi.

La tendenza ad accelerare il gettito presente, anticipando quello futuro, pone in sostanza un problema di tenuta delle entrate a partire dai prossimi anni. Un problema che nelle previsioni incorporate nella legge di stabilità non emerge adeguatamente solo perché sul futuro andamento delle entrate tributarie dovrebbero influire sostanziosi aumenti impositivi riconducibili alla revisione degli oneri detraibili e delle agevolazioni fiscali: due misure accreditate di un maggior gettito strutturale pari, a regime, a circa 11,8 miliardi l'anno.

Tale prospettiva, tuttavia, soggiace ad un rilevante grado di incertezza.

Un intervento di razionalizzazione dell'intera materia delle agevolazioni fiscali è stato previsto più volte negli ultimi tre anni, ma non ha mai trovato concreta attuazione. A fronte di un'erosione di gettito misurata ufficialmente in oltre 250 miliardi, la previsione di tagli selettivi e quella di tagli lineari hanno lasciato il campo all'attivazione di "clausole di salvaguardia" (l'aumento dell'Iva), risolvendosi la riduzione delle agevolazioni in micro interventi (come quello che ha abbassato il tetto di detraibilità delle spese per assicurazioni vita/infortuni). A fronte dei 20 miliardi di recupero di gettito allocati nel bilancio 2011, l'operazione di razionalizzazione ha potuto sinora contare in "tagli" per poche decine di milioni di euro. Anche l'intervento meno impegnativo previsto dalla (revisione degli oneri detraibili, per circa 500 milioni entro il mese di gennaio legge di stabilità 2014) è rimasto quasi subito inattuato, sostituito da risorse da trarre dalla *spending review* e rinviato all'attuazione della delega per la riforma tributaria.

**Riquadro 5 – Il DL 35/2013: il carattere aggiuntivo della spesa in conto capitale dei comuni**

Le misure per lo smaltimento dei debiti pregressi di comuni e province avrebbero dovuto produrre ricadute positive sull'economia dal momento che i pagamenti in conto capitale autorizzati dal DL 35/13 erano previsti come aggiuntivi rispetto ad una spesa in conto capitale che nel 2012, per i comuni soggetti alle regole del Patto, si attestava a circa 10 miliardi.

Un primo monitoraggio dei pagamenti registrati nella banca-dati Siope al terzo trimestre dell'anno aveva tuttavia evidenziato una realtà piuttosto distante dalle previsioni, visto che l'accelerazione dei pagamenti concentrata esclusivamente nei tre mesi immediatamente successivi al decreto, non sembrava riuscire a compensare la flessione che - per l'intero periodo osservato - caratterizzava la spesa in conto capitale del 2013 rispetto all'anno precedente.

La verifica dei dati riferiti al IV trimestre dell'anno conferma le ipotesi fatte al mese di settembre; i pagamenti per spese di investimento a tutto il 2013 relativi ai comuni superiori a 5000 abitanti (soggetti alle regole del Patto nel biennio 2012-2013) rimangono sostanzialmente invariati rispetto all'anno precedente (8,4 miliardi) e l'effetto positivo della misura *una tantum* disposta dal Governo sembra essere limitato all'aver arginato un ulteriore crollo della spesa per investimenti. Una forte flessione, infatti, si registra proprio nei comuni di piccole dimensioni (-28 per cento), in grave difficoltà con l'ingresso nel Patto 2013, nonostante le misure agevolative concesse anche a loro (tavola 5.A).

**Tavola 5.A - I pagamenti per spese in c/capitale dei comuni per area geografica**

	nord			centro			sud			isole			(in milioni)
	2012	2013	var%										
<b>INVESTIMENTI</b>	5.901,5	4.957,4	-16,0	2.813,1	2.369,7	-15,8	2.481,1	2.804,4	13,0	969,5	925,5	-4,5	
<b>ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	771,2	707,5	-8,3	253,3	210,5	-16,9	201,7	226,7	12,4	58,6	65,6	11,9	
<b>PARTITE FINANZIARIE</b>	725,8	785,4	8,2	41,7	42,8	2,6	75,6	32,6	-56,8	23,5	16,5	-29,7	
<b>TOTALE SPESE IN CONTO</b>	7.398,5	6.450,3	-12,8	3.108,1	2.623,0	-15,6	2.758,4	3.063,7	11,1	1.051,7	1.007,7	-4,2	

**I pagamenti per spese in c/capitale dei comuni per dimensione demografica**

	fino a 5000 ab.			> 5000 ab.			tutti i comuni		
	2012	2013	var%	2012	2013	var%	2012	2013	var%
<b>INVESTIMENTI</b>	3.831,1	2.739,9	-28,5	8.334,1	8.317,0	-0,2	12.165,2	11.056,9	-9,1
<b>ALTRE SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	382,3	312,4	-18,3	902,5	898,0	-0,5	1.284,8	1.210,3	-5,8
<b>PARTITE FINANZIARIE</b>	99,4	68,1	-31,5	767,2	809,3	5,5	866,6	877,4	1,2
<b>TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	4.312,9	3.120,5	-27,6	10.003,8	10.024,2	0,2	14.316,7	13.144,7	-8,2

Fonte: Elaborazioni su dati SIOPE

Queste informazioni, seppure a livello aggregato, costituiscono un forte indizio che – ipotizzando un pieno utilizzo degli spazi finanziari ottenuti dagli Enti richiedenti in virtù del meccanismo sanzionatorio previsto dal comma 4 dell'art. I del decreto – si sia prodotto un effetto sostitutivo, più che aggiuntivo, della maggiore spesa autorizzata per il pagamento dei debiti pregressi, con la conseguenza che la misura finalizzata a favorire la ripresa degli investimenti negli Enti locali si è limitata ad una agevolazione rispetto agli stringenti obiettivi del Patto. Un allentamento molto consistente che nella sostanza ha annullato la manovra che il comparto avrebbe dovuto adottare per conseguire l'obiettivo di avanzo affidatogli, di poco superiore ai 3 miliardi.

Inoltre solo con le verifiche sui risultati del monitoraggio del Patto 2013, non ancora disponibili, si potrà capire se i più ampi margini prodotti dal provvedimento abbiano, in taluni casi, aperto la via a politiche espansive di spesa corrente.

Un focus sui comuni che hanno ricevuto spazi finanziari per un importo superiore a 10 milioni e che hanno già comunicato gli obiettivi del Patto 2013 (34 comuni di dimensione medio-grande; lo 0,65 per cento dei comuni richiedenti che complessivamente ha ottenuto il 27,6 per cento

degli spazi finanziari totali) consente di osservare che l'avanzo richiesto complessivamente a tali comuni in termini di obiettivo di Patto è incrementato, rispetto al 2012, di circa il 18 per cento. Una significativa maggiore stringenza del saldo (mediamente 10 milioni in più per ciascun comune ad eccezione di un solo grande ente che vede ridursi notevolmente il ~~prezzo~~ obiettivo per motivi legati ai recuperi dei Patti di solidarietà) che comunque avrebbe consentito - a parità di saldo corrente - un livello di spesa in conto capitale in linea con quella effettivamente erogata nel 2012 (circa 2 miliardi). L'ammontare dei pagamenti riferiti agli spazi concessi dal DL 35/2013, non rilevanti ai fini del Patto, pari a 1,06 miliardi, avrebbe elevato quindi il livello potenziale di spesa in conto capitale di tali enti ad oltre 3 miliardi (il 53,5 per cento in più del 2012). I dati sui pagamenti per spese di investimento a tutto il quarto trimestre dell'anno registrano, tuttavia, spese per complessivi 1,9 miliardi, circa l'1 per cento in meno dell'anno precedente (cui si potrebbe aggiungere una quota dei 263 milioni di spese effettuate ma ancora rimaste da regolarizzare) (Tavola 5.B).

**Tavola 5.B - I pagamenti in c/capitale dei comuni che hanno ottenuto spazi finanziari per importi superiori a 10 milioni\***

(in milioni)		
2012	saldo obiettivo Patto	692
	entrate finali Patto	12.867
	spese correnti Patto (impegni)	10.027
	spese c/capitale Patto (pagamenti)	2.003
2013	saldo obiettivo Patto (al netto dei Patti di solidarietà)**	823
	livello potenziale di spese c/capitale comparibile con obiettivo Patto***	2.017
	totale spazi finanziari concessi dal DL 35	1.058
	di cui:	
	spazio finanziario per effettuare pagamenti debiti pregressi	717
	spazi finanziari per escludere pagamenti debiti pregressi	341
dati Slope IV trimestre 2013	livello massimo potenziale spese c/capitale comprensivo degli spazi finanziari concessi	3.075
	pagamenti c/capitale effettuati a tutto il mese di settembre	1.983
	pagamenti da regolarizzare	263

\* Si tratta di 34 comuni, tutti con popolazione superiore a 30.000 abitanti

\*\* Obiettivo calcolato con le percentuali previste per gli enti non virtuosi

\*\*\* Ad invarianza di saldo corrente rispetto al 2012

Una proroga delle misure a favore della spesa in conto capitale è prevista per il 2014 nella legge di stabilità. Con la stessa procedura introdotta dal DL 35/13 saranno scontati dai pagamenti rilevanti ai fini del Patto per gli enti territoriali 500 milioni, ripartiti in proporzione ai debiti ancora non estinti al 31.12.2012 (art. 1, c. 546); mentre un importo pari a 1 miliardo viene escluso dalla spesa in conto capitale sostenuta nel primo semestre dell'anno da comuni e province (art. 1, c. 535). In questo secondo caso la ripartizione dello spazio finanziario aggiuntivo è parametrata all'entità dell'obiettivo di Patto, pertanto gli Enti con obiettivi più impegnativi - connessi evidentemente ad una più elevata spesa corrente da sottoporre a

correzione — saranno quelli che beneficeranno di agevolazioni proporzionalmente più consistenti.

La sovrapposizione di interventi che, apparentemente finalizzati a favorire la ripresa degli investimenti locali, sono di fatto utilizzati come misure per mitigare il progressivo inasprimento del Patto, senza affrontare una profonda riforma della regola fiscale, non garantisce neppure che l'operazione dei pagamenti dei debiti pregressi rimanga effettivamente una misura *una tantum*.

