



**“Esame disegno di legge n. 2228  
(conversione decreto-legge n. 78/2010 recante disposizioni urgenti  
per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica)”**

**Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica  
Enrico Giovannini**

**Roma, 10 giugno 2010  
V Commissione permanente “Programmazione economica, bilancio”  
Senato della Repubblica**

## ***Indice***

### **1. Premessa**

### **2. Il quadro macroeconomico**

#### ***2.1 Il biennio 2008-2009***

#### ***2.2 La ripresa in corso***

### **3. La finanza pubblica**

### **4. Alcune evidenze su aspetti specifici della manovra**

#### ***4.1 Le imprese “apri e chiudi”***

#### ***4.2 Le imprese in perdita sistemica***

#### ***4.3 Il contenimento della spesa per il personale***

### **5. L’indizione ed il finanziamento dei censimenti generali**

### **6. La definizione del settore della pubblica amministrazione**

#### ***Dossier di approfondimento:***

**Dossier 1 - Le dinamiche del Conto trimestrale delle AP 2009 e alcune evidenze per il I trim 2010**

**Dossier 2 - Le retribuzioni dei dipendenti pubblici. Dinamiche e confronti con il settore privato**

#### ***Allegato:***

**Quadro delle informazioni statistiche pubblicate recentemente dall’Istituto**

## 1. Premessa

Questa manovra finanziaria, il cui impatto a regime quantificato dal Governo è di circa l'1,5 per cento del Prodotto interno lordo, è destinata prevalentemente a correggere l'andamento dei saldi, riportandoli in linea con il percorso di riduzione del deficit tracciato nei documenti di bilancio – da ultima la RUEF del maggio scorso – dal 5,3 per cento del Pil registrato nel 2009 fino al 2,7 per cento previsto per il 2012.

La natura urgente dell'intervento deriva dalla necessità di porre un freno alle pressioni crescenti dei mercati attivate dall'emergere di un significativo rischio di *default* della Grecia, a maggio. La tempistica di intervento comune con le altre maggiori economie europee rappresenta un primo risultato alla Comunicazione della Commissione europea per "*Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*" del 12 maggio scorso,<sup>1</sup> contestuale alla creazione del meccanismo di stabilizzazione europeo.

Rispetto all'andamento del ciclo economico, la manovra si colloca nella fase di consolidamento della ripresa, ma bisogna tenere presente che la crisi del biennio 2008-2009 non ha ancora esaurito i suoi effetti sia sull'economia reale, sia sulla finanza pubblica. Infine, non va dimenticato che se, da un lato, le manovre di contenimento dei deficit pubblici contribuiscono alla stabilizzazione dei mercati finanziari e valutari, e quindi determinano condizioni più favorevoli per gli investimenti, dall'altro, esse possono esercitare un effetto negativo sulla domanda di consumi.

Il contributo conoscitivo dell'Istat per questa Audizione riguarda gli andamenti delle principali variabili macroeconomiche e del bilancio pubblico – per la cui analisi dettagliata si rinvia al *Rapporto Annuale* presentato il 26 maggio presso la Camera dei Deputati – nonché alcuni temi oggetto di misure specifiche nel DDL. Questi

---

<sup>1</sup> "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche", Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM (2010)250

comprendono: (a) una valutazione sulle caratteristiche delle imprese definite “apri e chiudi” e “in perdita sistemica”, menzionate negli art. 23 e 24 quali potenziali destinatarie di controlli fiscali; (b) elementi informativi sulle caratteristiche di occupazione e retribuzioni nella P.A., in riferimento alle misure per il contenimento della spesa per il personale di cui all’art. 9; (c) alcuni aspetti normativi che riguardano direttamente l’Istat, che si ritiene necessario e urgente segnalare in questa sede.

Sull’andamento dei conti pubblici e la dinamica comparata delle retribuzioni nella pubblica amministrazione sono stati predisposti anche dei dossier di approfondimento, acclusi insieme a una sintesi dei risultati delle indagini statistiche che riguardano più da vicino il monitoraggio del ciclo economico.

## **2. Il quadro macroeconomico**

### ***2.1 Il biennio 2008-2009***

La crisi dell’ultimo biennio è stata la più grave della storia economica recente, per la presenza contemporanea di squilibri profondi nel settore finanziario, da dove ha tratto origine, in quello immobiliare e nella bilancia dei pagamenti. L’impatto sull’economia reale si è concentrato sul settore manifatturiero e sul commercio internazionale; secondo stime del Fondo Monetario Internazionale (FMI), nel 2009, a livello mondiale, produzione industriale e interscambio si sono contratti rispettivamente dell’8,2 e del 10,6 per cento. La recessione ha avuto durata relativamente breve: circa un anno, tra la primavera 2008 e la primavera 2009, anche grazie a un intervento di contenimento senza precedenti da parte di molte autorità di governo. Le misure di contrasto, d’altro canto, hanno contribuito ad aggravare il peggioramento a medio termine dei conti pubblici indotto dalla crisi.

L’entità della contrazione e le sue implicazioni sono state molto diverse tra aree geo-economiche. La diminuzione dello 0,6 per cento nel 2009 del Pil mondiale a parità di potere d’acquisto è la risultante di un rallentamento della crescita nelle economie emergenti (dal 6,1 per cento dell’anno precedente al 2,4 per cento) e di una caduta del 3,2 per cento nelle economie avanzate. In quest’ultimo gruppo, la contrazione è stata relativamente contenuta negli Stati Uniti (il -2,4 per cento) e più profonda nell’area dell’euro (-4,1 per cento).

L’Italia è stata toccata solo marginalmente dalle difficoltà delle istituzioni finanziarie, che hanno richiesto interventi di salvataggio stimati dal FMI pari al 3,8 del Pil per l’insieme dei paesi del G7; anche le dimensioni della bolla immobiliare nel nostro Paese sono state comparativamente contenute. Al tempo stesso, il livello già elevato del debito pubblico ha lasciato margini di manovra molto ristretti per la

politica di bilancio. Anche per questo motivo, nel gruppo delle maggiori economie europee l'Italia è quella che nel periodo 2008-2009 ha sperimentato la flessione del Pil più accentuata: il 6,3 per cento, contro il 3,8 per cento della Germania, il 3,5 della media dell'area dell'euro e l'1,7 per cento della Francia.

Sommando questo risultato all'espansione modesta degli anni precedenti, per l'intero periodo 2001-2009 quella italiana è, in assoluto, l'economia europea cresciuta meno: appena l'1,4 per cento, contro il 10 per cento dell'area dell'euro e il 12,1 per cento dell'Unione europea. Al tempo stesso, negli anni si è andato accumulando un differenziale d'inflazione e di competitività rispetto alle economie più virtuose dell'area, in particolare la Germania.

Per l'insieme dell'Ue, il riaccutizzarsi della dinamica inflazionistica nel 2007-2008 era stato essenzialmente il riflesso degli andamenti delle quotazioni delle materie prime, con incrementi tendenziali dei prezzi alla produzione e al consumo saliti rispettivamente al 9,1, e 4,1 per cento a luglio 2008. Dopo una fase di rapida disinflazione, che anche in Italia ha portato a un azzeramento dell'inflazione al consumo nel luglio 2009, il recupero delle quotazioni petrolifere e l'indebolimento dell'euro hanno determinato una risalita dei prezzi: l'incremento tendenziale dei prezzi alla produzione ha raggiunto nuovamente il 2,8 per cento ad aprile 2010, e quello dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo l'1,6 per cento a maggio. Il differenziale dell'Italia con la media dell'area dell'euro si è ampliato nella fase di disinflazione, segnalando una maggior viscosità dei prezzi in discesa e sacche di scarsa concorrenzialità, soprattutto nel comparto dei servizi.

L'andamento congiunturale del Pil in tutte le maggiori economie dell'area dell'euro è stato caratterizzato da una caduta molto marcata a cavallo tra 2008 e 2009, per la contrazione congiunta delle principali componenti di domanda. Nell'arco di due trimestri (quarto 2008 e primo 2009) si sono registrate diminuzioni dell'ordine del 6 per cento in Germania, del 5 per cento in Italia e del 3 per cento in Francia. La crisi del biennio 2008-2009 ha riportato il prodotto complessivo dell'economia italiana ai livelli di fine 2000, contro una perdita di tre-quattro anni registrata per i nostri partner.

Tra le principali componenti di domanda, il crollo degli investimenti ha ovunque inciso in misura determinante sulla caduta del Pil del 2009, sottraendo 2,3 punti percentuali alla crescita per l'insieme dell'area dell'euro, 2,5 punti in Italia e ben 4,4 in Spagna. Particolarmente debole nel nostro paese è risultato l'andamento dei consumi: quelli delle famiglie, stabili in Germania e cresciuti moderatamente in Francia, in Italia sono scesi del 2 per cento sotto il livello del 2007, mentre i consumi

collettivi hanno fornito un contributo alla crescita di appena 0,1 decimi di punto, contro circa mezzo punto percentuale per l'insieme dell'area dell'euro.

Gli impulsi recessivi si sono concentrati nel settore delle costruzioni e in quello manifatturiero, al cui interno hanno maggiormente sofferto i comparti più esposti alla contrazione della domanda estera, soprattutto quello dei beni di investimento. Anche alcuni settori dei servizi connessi all'attività delle imprese hanno risentito della recessione in maniera acuta, mentre sono rimasti relativamente poco coinvolti quelli attivati dalla domanda delle famiglie e del settore pubblico.

Per l'insieme dell'area dell'euro, la contrazione dell'attività nell'industria in senso stretto ha contribuito per ben 2,7 punti percentuali alla caduta del 4,2 per cento registrata nel 2009 per il valore aggiunto a prezzi base (valori concatenati). La fase recessiva, giunta dopo un biennio di espansione robusta, si è concentrata tra l'aprile 2008 e il marzo 2009, con una flessione della produzione pari al 21 per cento. Pur mostrando un profilo ciclico simile per tutti i grandi comparti, la riduzione è stata molto polarizzata tra i raggruppamenti d'industrie, con cadute di circa il 30 per cento per i beni strumentali e quelli intermedi e di circa il 15 per cento per le componenti dei beni di consumo e dell'energia. I profili ciclici della produzione industriale hanno molti elementi in comune con l'evoluzione delle esportazioni di beni: una forte crescita negli anni 2006-2007 trainata dai mercati extra-europei e, dalla primavera del 2008 a metà 2009, una flessione che ha assunto dimensioni eccezionalmente ampie, nell'ordine del 30 per cento per l'insieme dell'area dell'euro e del 33,4 per l'Italia.

Nel caso delle costruzioni, per l'area dell'euro l'indice di produzione (corretto per i giorni lavorativi) ha registrato una caduta del 4,4 per cento nel 2008 e dell'8,3 per cento nel 2009. Il paese più colpito in questo caso è la Spagna, dove la discesa è iniziata già nel 2007 e a fine 2009 l'indice si collocava circa 30 punti sotto il livello di tre anni prima. In Italia, come in Francia, la discesa della produzione è iniziata nell'ultima parte del 2008, accelerando nel corso del 2009. Nella media dello scorso anno, le compravendite immobiliari si sono contratte di quasi il 10 per cento, e il settore non sembra avere ancora toccato il minimo ciclico: nel primo trimestre del 2010 l'indice di produzione ha segnato un calo tendenziale del 6,6 per cento e una diminuzione sul trimestre precedente dell'1,8 per cento.

Tra i servizi, la componente che in tutti i paesi europei ha maggiormente contribuito al calo dell'attività è stata quella del commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni. In Italia, in particolare, il valore aggiunto di questo aggregato nel 2009 è diminuito del 6,3 per cento, con una flessione del 12,7 per cento nel commercio all'ingrosso, del 5,5 in quello al dettaglio e più moderata nei

servizi di trasporto, magazzinaggio e comunicazioni (-3,8 per cento) e in quelli di ricezione alberghiera e dei pubblici esercizi (-2,0 per cento). Nel turismo il calo complessivo delle presenze è stato del 4,1 per cento nel 2009, con un'accentuazione della tendenza negativa già emersa l'anno precedente. Il settore del credito e attività immobiliari e professionali è sceso dell'1,6 per cento e gli altri servizi hanno avuto una variazione nulla del valore aggiunto.

A livello territoriale la contrazione dell'attività ha toccato in misura decisamente più accentuata le regioni del Nord con una spiccata vocazione manifatturiera. Nel Nord-ovest il Pil reale è diminuito del 7,2 per cento nell'ultimo biennio (il 6,1 per cento nel solo 2009), con un calo simile dell'input di lavoro e della produttività oraria. Nel Nord-est la contrazione è stata del 6,4 per cento. Il Centro è stato relativamente meno colpito, con una flessione del Pil del 4,6 per cento nel biennio. Nel Mezzogiorno, infine, la flessione complessiva del Pil è stata del 5,4 per cento nel biennio, cui ha corrisposto una riduzione delle unità di lavoro del 3 per cento nel solo 2009, analoga a quella del Nord-ovest.

Riguardo agli effetti della crisi sulle famiglie, si osserva che nel 2009 in Italia il potere d'acquisto pro-capite è sceso sotto il livello del 2000. Al netto dell'effetto dell'aumento di popolazione, la discesa è stata di circa 3 punti percentuali in un biennio, con un profilo simile a quanto accaduto nella crisi del 1992-93. I consumi, tuttavia, ne hanno risentito comparativamente meno, per la contestuale riduzione della propensione al risparmio. Il reddito disponibile delle famiglie in termini nominali è caduto del 2,8 per cento, mentre ha mantenuto una dinamica positiva in tutti gli altri grandi paesi europei. La propensione al risparmio è diminuita ulteriormente, attestandosi all'11,1 per cento, il valore più basso dall'inizio degli anni Novanta.

Nel corso degli anni Duemila l'occupazione in Italia è cresciuta a ritmi analoghi a quelli dei paesi in cui l'espansione era più forte e poi ha risentito con gradualità della crisi, anche grazie a un uso estensivo della cassa integrazione guadagni. Il rovescio della medaglia è che la produttività oraria del lavoro ha segnato il passo durante il periodo di espansione e si è contratta del 2,9 per cento nel biennio 2008-2009, collocandosi di quasi il 2 per cento sotto il livello del 2000, contro un aumento dell'8,7 per cento in Germania, 10,4 in Francia, 11,8 in Spagna e 12,8 nel Regno Unito.

Per l'insieme dell'Unione europea, nel 2009 gli occupati sono diminuiti di circa 4 milioni di unità (1,7 per cento in confronto al 2008), per oltre un terzo a causa della contrazione dell'occupazione in Spagna. In Italia gli occupati si sono ridotti per la prima volta dal 1995, con una perdita di 380 mila unità (-1,6 per cento) e un

peggioramento nella seconda parte dell'anno. La riduzione più rilevante dell'occupazione si è avuta nella trasformazione industriale (-4,1 per cento, 206 mila unità) anche se il diffuso ricorso alla cassa integrazione guadagni ne ha attenuato l'entità. Nel complesso, gli uomini sono stati più toccati delle donne (-2 per cento, contro il -1,1), ma per le lavoratrici nell'industria in senso stretto il calo è stato più del doppio rispetto agli uomini (-7,5 contro -3 per cento). Contestualmente, è accelerata la ricomposizione settoriale verso i servizi.

La flessione dell'occupazione al Nord (-1,3 per cento, pari a 161 mila unità), intensificatasi a partire dall'estate, assorbe circa il 42 per cento della riduzione complessiva; l'occupazione nel Mezzogiorno, già in calo dal terzo trimestre del 2008, chiude il 2009 con un bilancio fortemente negativo (-3 per cento, pari a 194 mila unità); nel Centro, nonostante la riduzione in valore assoluto (25 mila unità), il calo è contenuto in termini relativi (-0,5 per cento).

Il calo dell'occupazione è molto differenziato anche tra le diverse tipologie di lavoro e per fasce d'età: particolarmente intenso per quello temporaneo (-8,6 per cento), rilevante per quello autonomo a tempo pieno (-2,2 per cento) e contenuto per quello dipendente a tempo indeterminato (-0,2 per cento). L'insieme del lavoro atipico (dipendenti a termine e collaboratori) si è ridotto di 240 mila unità, assorbendo da solo il 63 per cento della flessione complessiva.

Per il minor accesso alle forme di salvaguardia, l'occupazione giovanile è quella che ha pagato, in assoluto, il prezzo più alto della fase ciclica negativa: nel 2009 la flessione dell'occupazione per la coorte dei 18-29enni è stata di circa 300 mila unità, (corrispondenti al 79 per cento del calo complessivo dell'occupazione), di cui 110 mila nel lavoro atipico.

## ***2.2 La ripresa in corso***

L'attività ha segnato un primo recupero a partire dal secondo trimestre del 2009 in Francia e Germania e dal terzo in Italia (+0,4 per cento), mentre in Spagna la discesa è stata meno brusca, ma si è protratta lungo tutto il corso dell'anno. Nell'ultima parte del 2009 e all'inizio del 2010 la ripresa è proseguita, anche se ancora in maniera incerta.

In Italia, dopo una modesta flessione a fine 2009, nel primo trimestre di quest'anno l'economia è tornata a segnare un'espansione significativa (+0,4 per cento), il doppio rispetto alla media dell'area dell'euro, che dà luogo a un risultato di crescita già acquisita per il 2010 pari allo 0,5 per cento, contro lo 0,6 dell'insieme dei paesi Uem. In questa fase, l'espansione appare trainata soprattutto dalla risalita degli investimenti in macchinari da parte delle imprese, che segue un forte accumulo di

scorte nel trimestre precedente, e da una crescita sensibile delle esportazioni, mentre i consumi finali restano stagnanti.

Le indicazioni dei conti nazionali trovano rispondenza nelle informazioni congiunturali sull'attività. Nel caso dell'industria, i dati di aprile confermano il consolidamento della fase di ripresa, con un recupero della produzione di quasi l'8 per cento sui minimi dello stesso mese del 2009. Si tratta di un valore inferiore al 13 per cento messo a segno dalla Germania e che si pone ancora ad un livello di circa 20 punti percentuali inferiore a quello precedente la crisi. Tuttavia, la ripresa è continua, e va diffondendosi progressivamente: l'incidenza dei comparti in crescita è risalita da meno del 10 per cento nel novembre 2008 fino al 67 per cento ad aprile del 2010; i più dinamici nel recupero sono stati, finora, i comparti dell'industria tessile, dell'abbigliamento, di pelli e accessori, della fabbricazione di apparecchiature elettriche e per uso domestico e dei prodotti chimici.

Anche nel caso delle esportazioni, il recupero in Italia si è avviato lentamente, soprattutto sui mercati europei, ma poi è andato accelerando. Nel primo trimestre del 2010 l'export in valore ha segnato una crescita congiunturale del 6,9 per cento, risultando ancora inferiore del 6 per cento rispetto al livello del marzo 2008, ma con alcuni comparti nei beni di consumo su valori prossimi ai massimi ciclici. Anche i dati di aprile relativi ai mercati extra-europei confermano il recupero, con un aumento dell'1,8 per cento sul mese di marzo.

Nel caso dei servizi, e in particolare di quelli rivolti alle famiglie, un segnale sfavorevole viene dalla tendenza stagnante delle vendite al dettaglio, scese ancora dello 0,2 per cento in termini congiunturali nel primo trimestre del 2010, nonostante un primo recupero manifestatosi a marzo (+2,9 per cento sullo stesso mese del 2009). Un risultato positivo si è invece registrato per il turismo, con un incremento del 6,3 per cento delle presenze nel periodo pasquale.

La discesa dell'occupazione è proseguita anche nei primi mesi del 2010, benché i dati provvisori di aprile segnalino un primo moderato risultato positivo, con un recupero congiunturale dello 0,2 per cento al netto della stagionalità. Anche il tasso di disoccupazione è salito ancora, raggiungendo l'8,9 per cento. Il tasso di occupazione si colloca ora al 56,9 per cento, circa 2 punti percentuali in meno rispetto allo stesso mese del 2008.

### **3. La finanza pubblica**

La recessione ha avuto un impatto negativo sui conti pubblici di tutte le economie europee. In rapporto al Pil, per l'insieme dell'area dell'euro nel 2009 l'indebitamento netto è salito dal -2,0 al -6,3 per cento, e il debito pubblico dal 69,4 al 78,7 per

cento. L'Italia è riuscita a contenere il deterioramento dei conti limitando gli interventi di spesa, beneficiando di una riduzione degli interessi e frenando il calo di entrate con misure *una tantum*. In rapporto al Pil l'indebitamento è aumentato dal -2,7 al -5,3 per cento (38 miliardi di euro), mentre ha raggiunto il -11,2 per cento in Spagna e il -7,5 in Francia. La Germania è riuscita a mantenere l'incidenza dell'indebitamento al -3,3 per cento, partendo però da una situazione di pareggio dei conti.

Il saldo primario (indebitamento al netto della spesa per interessi) è stato negativo in Italia per la prima volta dal 1991 e pari a -0,6 per cento del Pil, con un'erosione di 2,3 punti percentuali rispetto al 2008. Un profilo analogo si riscontra per la Germania (-0,7 per cento). Nelle altre grandi economie il saldo primario era negativo già nel 2008, presentando deterioramenti più importanti (fino al -5,2 per cento in Francia e al -9,4 per cento in Spagna e nel Regno Unito).

In Italia, l'entità della caduta del Pil e i livelli elevati del rapporto debito/Pil e degli oneri per il servizio del debito hanno determinato, nonostante il valore contenuto del deficit primario, una salita del debito pubblico in rapporto al Pil dal 106,1 al 115,8 per cento, che costituisce il livello più alto nell'Unione europea. Come in Francia, si è avuto un aumento di circa 10 punti percentuali, contro i 13 punti della Spagna e i 7,2 della Germania.

Nel 2009 l'incidenza della spesa pubblica sul Pil in Italia è aumentata di 3,1 punti percentuali, superando la soglia del 50 per cento per la prima volta dal 1998. Si tratta di un andamento in linea con la tendenza generale europea. Le prestazioni sociali in denaro costituiscono la voce che in tutte le maggiori economie ha contribuito di più all'aumento di spesa (1,8 punti percentuali in Italia, poco di più in Francia e Germania, e ben 3 e 4 punti, rispettivamente, nel Regno Unito e in Spagna). Negli altri Paesi, anche le prestazioni in natura hanno avuto un impatto molto pronunciato. Gli interessi hanno invece agito da freno all'aumento della spesa, sottraendo, nel caso dell'Italia, ben 1,3 punti percentuali (ovvero, circa 10 miliardi di euro, equivalente a mezzo punto percentuale di Pil). Come previsto nella RUEF, le tensioni crescenti sui mercati finanziari non consentono di ipotizzare che questo beneficio si protragga anche nel periodo 2010-2012.

L'Italia è uno dei pochi paesi europei in cui nel 2009 sia aumentato il rapporto tra entrate e Pil. Ciò è dovuto a una caduta del Pil (-5,0 per cento) superiore a quella delle entrate totali (1,9 per cento). Per lo stesso motivo, la pressione fiscale è salita di tre decimi di punto, fino al 43,2 per cento. Caso unico tra le grandi economie, risultano in crescita le imposte in conto capitale (per quasi 12 miliardi di euro), sospinte da circa 5 miliardi di euro incassati con lo "scudo fiscale" e dal versamento

una tantum per l'imposta sostitutiva di alcuni tributi: anche in questo caso, l'effetto di contenimento del deficit non varrà per gli anni a venire. È invece calato del 4,2 per cento il gettito delle imposte indirette (già diminuito del 4,9 per cento nel 2008), del 7,1 per cento quello delle imposte dirette e dello 0,5 per cento quello dei contributi sociali effettivi.

La contrazione complessiva delle entrate in Italia e Germania è stata dell'ordine del 2 per cento. Molto maggiore è stato, invece, il calo delle entrate nelle altre grandi economie: -4,3 per cento in Francia (essenzialmente a causa della diminuzione delle imposte dirette), -8,6 per cento nel Regno Unito e -9,4 per cento in Spagna (paesi nei quali dove è caduto il gettito sia delle imposte dirette sia di quelle indirette).

L'andamento dei conti pubblici nel corso del 2009 è descritto nel *dossier* allegato. In sintesi, l'indebitamento netto è stato influenzato dapprima dall'espansione di alcune uscite e, in seguito, dai provvedimenti limitativi di spesa e dalle misure sulle entrate *una tantum*. Per il primo trimestre del 2010, le evidenze ancora preliminari disponibili indicano un quadro meno negativo rispetto all'inizio del 2009. Dal lato delle uscite, si osserva una diminuzione delle spese per i redditi da lavoro dipendente, che segue l'espansione del 2009 dovuta agli aumenti retributivi e agli arretrati legati ai rinnovi dei contratti, e riflette anche una contrazione dell'occupazione nei comparti Scuola e Ministeri. Inoltre, si nota un progressivo rallentamento dei consumi intermedi e una crescita moderata delle prestazioni sociali in natura (che comprendono anche la spesa farmaceutica e sanitaria di base). Sostanzialmente stabili risultano gli interessi passivi. Dal lato delle entrate, si conferma il recupero in atto nelle imposte indirette (per effetto dell'IVA) e si registra un ulteriore gettito di circa 632 milioni di euro derivante dalla riapertura dei termini dello "scudo fiscale".

#### **4. Alcune evidenze su aspetti specifici della manovra**

In tutte le maggiori economie europee, le manovre in discussione fanno perno soprattutto sul taglio della spesa. Al riguardo, va osservato che le misure anti-crisi hanno avuto un effetto comparativamente maggiore nel deterioramento dei conti degli altri paesi rispetto all'Italia. Secondo le stime più recenti del Fmi,<sup>2</sup> infatti, il costo delle misure fiscali *ad hoc* per il sostegno dell'economia nel corso del 2009, nullo in Italia, è stato pari all'1 per cento del Pil in Francia, l'1,5 per cento in Germania e l'1,6 per cento nel Regno Unito; in Spagna, l'abolizione del "Piano E" di investimenti in infrastrutture e della restituzione di 400 euro per contribuente

---

<sup>2</sup> Indagine sui paesi del G-20 riportata nel *Fiscal Monitor* del 14 maggio 2010 (Tav. A1.1). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf>

dovrebbe addirittura comportare un risparmio del 2,7 per cento del Pil secondo le stime del BBVA.<sup>3</sup>

L'entità della manovra, in ciascuna delle maggiori economie europee, è in buona misura proporzionale all'ampiezza degli squilibri di bilancio. Pertanto, rispetto all'Italia, lo sforzo fiscale ipotizzato per il prossimo biennio risulta più elevato in Spagna e nel Regno Unito, e inferiore in Germania.

Nel prosieguo si offrono alcune evidenze empiriche rilevanti per aspetti specifici della manovra, in particolare per quelli riguardanti le imprese "apri e chiudi", le imprese "in perdita sistemica" e il contenimento della spesa per il personale della pubblica amministrazione.

#### **4.1 Le imprese "apri e chiudi"**

Relativamente alle imprese cosiddette "apri e chiudi", di cui all'art. 23, i dati delle registrazioni di inizio e fine d'attività presso l'Anagrafe tributaria lungo il biennio 2006-2007, precedente la crisi, mostrano che in ciascuno dei due anni sono circa 50 mila le imprese che sono state aperte e chiuse nel corso di un anno, ciò corrisponde approssimativamente al 10 per cento del totale delle nuove imprese registrate, con valori in leggera crescita sia assoluta che percentuale nel 2007. In quasi il 95 per cento dei casi si tratta di ditte individuali; l'incidenza sulle imprese registrate con questa forma giuridica è pari a circa il 13 per cento, mentre scende al 3,7 per cento nel caso delle società di persone e a valori intorno all'1 per cento per società di capitali e cooperative.

Se si confrontano questi dati con quelli dell'Archivio statistico delle imprese attive dell'Istat, si osserva che solo il 16 per cento delle imprese registrate dalla fonte tributaria ha dato segnali di attività economica reale; la quota è in lieve diminuzione nel 2007, coerentemente con la crescita del fenomeno delle "apri e chiudi". Appena il 5 per cento delle imprese che vengono aperte e chiuse nel giro di sei mesi presentano segnali di attività, contro il 26-27 per cento per quelle con un'esistenza in vita tra i sei mesi e un anno. Inoltre, solo un quinto delle imprese "apri e chiudi" con segnali d'attività reale hanno assunto dipendenti (anche in questo caso, meno nel 2007 che nel 2006). Le imprese chiuse entro l'anno, ma con segnali d'attività reale, si concentrano in alcune regioni (specialmente in Lombardia) e in alcuni settori di attività economica, specialmente tra le attività commerciali e ricettive (quasi il 45 per cento, contro una quota settoriale di imprese attive di circa il 33 per cento).

---

<sup>3</sup> "Situación España Junio 2010". [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/1006\\_SituacionEspana\\_tcm346-225465.pdf?ts=862010](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/1006_SituacionEspana_tcm346-225465.pdf?ts=862010)

## 4.2 Le imprese “in perdita sistemica”

Sul tema delle imprese “in perdita sistemica”, di cui all’art. 24, l’Istat ha condotto un’analisi sul panel delle circa 76.500 società di capitali con almeno 10 addetti sempre attive<sup>4</sup> dal 2001 al 2008. Ciò consente di rilevare alcuni aspetti significativi del fenomeno prendendo a riferimento la parte più robusta del sistema produttivo italiano<sup>5</sup>.

La quota di imprese con un risultato economico finale negativo o nullo era pari a circa un quarto (il 24,4 per cento) sia nel 2001 che nel 2007, mentre nel 2008 era salita a quasi un terzo (il 32 per cento). Si tratta quindi di un fenomeno non trascurabile, che si è accentuato in modo notevole già nel primo anno della crisi. Con riferimento alla persistenza delle perdite, invece, si osserva che oltre un quinto delle imprese del panel (il 21,3 per cento) ha registrato perdite in tre o più degli otto esercizi considerati e l’11,4 per cento in cinque o più anni, pur restando sempre in attività.

L’incidenza delle perdite di bilancio e il suo aggravamento con la crisi risultano inversamente proporzionali alle dimensioni d’impresa: nel 2008, infatti, le imprese in perdita sono il 33 per cento tra quelle con meno di 20 addetti, con un incremento di 7,5 punti percentuali rispetto al 2007, e il 25,1 tra quelle con 250 addetti e oltre, con un incremento di 5,6 punti. I settori con una maggior incidenza di imprese in perdita sono in generale caratterizzati da dimensioni medie ridotte, anche se è possibile distinguere nettamente tra il caso della manifattura tradizionale (tessile-abbigliamento, alimentari, mobili, ecc.), dove tra 2007 e 2008 si è avuto un balzo dal 27,5 al 37,8 per cento, dai comparti dei servizi di trasporto (dove la quota è salita dal 29,6 al 36 per cento), ricettivi (dal 40,3 al 49,4 per cento) e alle famiglie (dal 32,5 al 34,7 per cento), per i quali una quota elevata di imprese in perdita si configura come un elemento caratteristico dell’attività, almeno sotto il profilo contabile. Più sfumata è, invece, la differenza tra aree territoriali, con appena due punti di differenza tra il Nord-ovest e il Mezzogiorno.

Il fenomeno delle perdite, infine, risulta fortemente correlato al grado di efficienza dell’impresa, misurato come produttività totale dei fattori: le imprese meno efficienti

---

<sup>4</sup> Queste rappresentano il 32 per cento delle imprese con almeno 10 addetti attive al 2008, con una copertura del 30 per cento circa in termini di addetti. La dimensione media delle imprese del panel è pari a 35,4 addetti. Circa il 42 per cento opera nell’industria in senso stretto, oltre il 46 per cento nei servizi e il rimanente 11 per cento circa nelle costruzioni. Dal panel sono escluse le imprese interessate da eventi di trasformazione (quali scorpori, fusioni ed acquisizioni al fine di rendere coerente l’analisi longitudinale dei microdati. Ciò ha comportato l’eliminazione dalla base di dati di un numero consistente di imprese di grandi dimensioni, soggette a complessi fenomeni di trasformazione societaria. Tuttavia, le imprese selezionate, rappresentando un sottoinsieme estremamente stabile nel tempo in termini di assetti strutturali, consentono di valutare adeguatamente il contesto (performance produttiva e occupazionale, efficienza tecnica ecc.) associato ad una più o meno elevata persistenza di situazioni di perdita di bilancio.

<sup>5</sup> Ci si limita in questa sede al risultato economico di bilancio, senza scendere nel dettaglio degli aggiustamenti effettuati in seguito all’applicazione della legislazione fiscale Ires, cioè senza tener conto delle variazioni in aumento e in diminuzione e delle perdite pregresse che determinano il reddito imponibile ai fini Ires.

mostrano, infatti, per circa il 40 per cento dei casi conti economici negativi e una maggior probabilità di avere perdite persistenti, mentre quelle più produttive registrano quote di imprese in perdita sempre al di sotto del 16 per cento fino al 2007 e del 18,2 per cento nel 2008.

#### ***4.3 Il contenimento della spesa per il personale***

Con riferimento al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, previsto dall'art. 9 del DDL, si offrono alcune indicazioni in merito al possibile impatto del blocco del turnover fino all'anno 2013 (previsto dal c. 5) e dei vincoli posti al ricorso a lavoratori flessibili (c. 28), sulla scorta dei dati sulla struttura per età della popolazione occupata nella PA e sulla presenza di figure a lavoro temporaneo, derivanti dall'Indagine sulle Forze di Lavoro. I dati qui presentati, riguardano solamente la branca di attività economica Amministrazione pubblica, difesa e assicurazione sociale obbligatoria (codice 75 della classificazione Ateco 2002), che rappresenta poco meno del 40 per cento del totale degli occupati nelle Amministrazioni pubbliche, non comprendendo la scuola e la sanità.

Nel 2009, questo aggregato include 65 mila occupati con 60 anni o più (pari al 4,6 per cento del totale), e 153 mila tra i 55 e i 59 anni (il 10,8 per cento). Considerando che il blocco del turnover si estende fino al 2013 e che le ultime cifre disponibili di fonte Inpdap situano l'età media al pensionamento nella P.A. intorno ai 60 anni, l'impatto potenziale di tale misura, limitatamente a questa branca, è abbastanza circoscritto, anche se andrebbe ampliandosi nel tempo. Tale valutazione non tiene conto, da un lato, dell'allungamento della vita lavorativa determinato dallo stesso DDL e da altre eventuali misure normative attualmente in discussione e, dall'altro, della possibilità che queste misure inducano molti lavoratori a scegliere di anticipare il pensionamento. Un effetto probabilmente più rilevante già in tempi brevi deriverebbe invece dai vincoli posti al rinnovo dei contratti a tempo determinato e di collaborazione, che nel 2009 riguardavano circa 123 mila unità (l'8,7 per cento del totale), di cui circa 34 mila sotto i 29 anni.

Per ciò che concerne, invece, il blocco delle retribuzioni del personale della pubblica amministrazione, stabilito dall'art. 9 del DDL, va osservato come la dinamica delle retribuzioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche nel periodo recente sia stata complessivamente sostenuta, ma molto discontinua negli anni, risentendo della poca regolarità del processo di contrattazione, segnato da pause, ritardi rispetto alle scadenze naturali e successivi recuperi. D'altro canto, nel settore pubblico, assai più che in quello privato, il ruolo degli incrementi retributivi fissati dai contratti di primo livello è stato parziale, mentre la dinamica complessiva delle retribuzioni di fatto ha risentito in misura molto significativa di altre spinte che

ne hanno accentuato la crescita. Effetti di rilievo provengono, in particolare, dalla contrattazione integrativa, dai passaggi di inquadramento e di livello, dal cambiamento della composizione per qualifica e per anzianità degli occupati.

Guardando all'evoluzione di lungo periodo (1990-2009) delle retribuzioni lorde per unità di lavoro equivalente a tempo pieno (Ula), misurate dai conti nazionali, si nota come gli anni Novanta erano stati caratterizzati da due episodi di marcato rallentamento della crescita retributiva nelle amministrazioni pubbliche (il 1991-1995 e il 1998-1999), parzialmente compensati da brevi accelerazioni. Poiché la crescita media nell'industria e nei servizi di mercato era stata molto più sostenuta, alla fine del decennio il differenziale di crescita (calcolato rispetto al 1990) è risultato di circa 15 punti percentuali a sfavore dei dipendenti pubblici. Negli anni Duemila, la dinamica relativa si è invertita, con un'evoluzione decisamente più vivace del comparto pubblico e un progressivo restringimento del differenziale negativo di crescita: nel 2009, rispetto sempre al 1990, questo è diventato quasi nullo nei confronti dei servizi privati e di circa 7 punti percentuali rispetto all'industria.

Considerando, in particolare, il periodo 2001-2009, emerge un incremento complessivo delle retribuzioni di fatto sensibilmente superiore per la pubblica amministrazione rispetto a quello degli altri due comparti: circa il 32 per cento, a fronte del 27 per cento nell'industria e 23 per cento nei servizi di mercato. Importante è il confronto di tali incrementi complessivi con quelli della sola componente contrattuale (misurata tramite i relativi indici): per il settore pubblico la crescita della retribuzione di fatto supera di circa 9 punti percentuali quella contrattuale, mentre tanto nell'industria che nei servizi privati il divario è pressoché nullo.

In particolare, la retribuzione pro capite del settore pubblico è cresciuta velocemente fra il 2002 e il 2006, con tassi di crescita compresi tra il 3,7 per cento e il 4,5 per cento, significativamente superiori a quelli della componente contrattuale, con differenziali annui che a volte superano i due punti percentuali. Nel 2007, la pausa nel rinnovo dei contratti ha frenato anche l'evoluzione delle retribuzioni di fatto, cresciute dello 0,8 per cento, ma l'anno successivo, la dinamica è tornata elevata (+4,4 per cento) e superiore a quella, pur sostenuta, della componente contrattuale. Infine, nel 2009 si è registrato un nuovo rallentamento, con un incremento del 2,0 per cento.

Negli anni recenti la contrattazione collettiva nel settore delle amministrazioni pubbliche è stata piuttosto intensa, con un parziale recupero rispetto alle normali scadenze di riferimento, che si è poi interrotto intorno alla metà dello scorso anno. Dopo che i rinnovi relativi al biennio 2006-2007 avevano ancora segnato ampi ritardi, la tornata contrattuale relativa al biennio successivo ha dato luogo a rinnovi piuttosto rapidi, concentrati nella prima parte del 2009. La stagione negoziale si è

però interrotta nel luglio 2009, con alcune rilevanti situazioni di mancata chiusura del contratto, quale quella del comparto sicurezza (militari, forze dell'ordine e vigili del fuoco), che complessivamente occupa circa 480 mila addetti.

## **5. L'indizione ed il finanziamento dei censimenti generali**

Nel quadro degli impegni nazionali e comunitari dell'Istat nell'effettuazione dei censimenti generali 2010-2011, la manovra detta talune disposizioni (art. 50) per l'indizione e il finanziamento del 15° censimento della popolazione e delle abitazioni, del 9° censimento dell'industria e dei servizi e del censimento delle istituzioni non profit, e altre che riguardano il 6° censimento generale dell'agricoltura, precedentemente indetto e finanziato. La decisione del Governo di indire e finanziare i censimenti generali, pur in un momento di difficoltà finanziaria, è estremamente positiva ed evita al nostro Paese il rischio di incorrere in gravi sanzioni comunitarie.

Diversamente dal passato, quando le norme di indizione e di finanziamento rinviavano ad un regolamento di esecuzione da adottarsi con apposito DPR, la disciplina dell'organizzazione delle operazioni relative alla tornata censuaria 2011 è rimessa al piano generale di censimento predisposto dall'Istat, di cui la manovra specifica i principali contenuti, ed alle circolari emanate dall'Istat, nonché a specifiche intese con le Province autonome di Trento e Bolzano per i territori di competenza. La manovra individua, inoltre, specifici e ulteriori contenuti tecnici del Piano generale di censimento e delle circolari Istat, prevedendone il concerto con i ministeri e gli organismi competenti per materia, in ragione delle relative ricadute applicative. Si tratta di una assoluta novità da punto di vista procedurale, finalizzata alla semplificazione ed alla velocizzazione di una operazione estremamente complessa quale è la rilevazione censuaria.

La manovra prevede poi disposizioni specifiche relative al sistema INA-SAIA, gestito dal Ministero dell'Interno, per consentire il corretto avvio delle operazioni preliminari al censimento della popolazione e per sviluppare lo stesso sistema, anche ai fini di un più razionale utilizzo degli archivi anagrafici a fini statistici e per i futuri censimenti. Essa anticipa poi la piena operatività delle regole organizzative e operative del 6° censimento generale dell'agricoltura, nelle more dell'entrata in vigore del relativo regolamento di esecuzione.

Tutto ciò risulta positivo e consente all'Istituto, che naturalmente aveva già avviato le operazioni tecniche di preparazione, di procedere alla finalizzazione dell'impianto dei censimenti generali. Tuttavia, vi sono due aspetti sui quali si richiama l'attenzione, anche ai fini di una possibile revisione dell'attuale testo.

Il primo riguarda l'opportunità di chiarire che, per gli enti territoriali che partecipano all'esecuzione del censimento dell'agricoltura, le relative spese, in particolare quelle derivanti dall'impiego del personale per lo svolgimento delle operazioni

censuarie, siano escluse dal patto di stabilità interno, analogamente a quanto previsto per le regioni dall'art. 17 del decreto legge 25 settembre 2009, n.135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n.166 e dal comma 3 dell'art. 50 per i censimenti generali della popolazione. Ciò potrebbe essere fatto emendando il comma 3 dell'art. 50 in modo appropriato.

Il secondo riguarda il possibile trasferimento all'Istat di risorse umane provenienti da altre amministrazioni pubbliche, a seguito dell'applicazione dell'art. 7 e in riferimento all'articolo 2, comma 8bis del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010 n. 25 (cosiddetto decreto "Tagliaenti"). Se, da un lato, tale trasferimento potrebbe contribuire al rafforzamento della funzione statistica, dall'altro, l'attuale formulazione (comma 8 dell'art. 50) desta perplessità, anche alla luce della specificità dell'Istat e del suo ruolo nei confronti degli altri enti del Sistema Statistico Nazionale e delle autorità statistiche internazionali. Infatti, l'attuale formulazione non prevede alcuna procedura che consenta di valutare il percorso professionale del personale da trasferire, non definisce né i limiti numerici del trasferimento né, contrariamente a quanto previsto per i trasferimenti tra enti di cui all'art. 7, le risorse e l'istituzione dei posti nella pianta organica dell'Istituto. Una modifica dell'attuale testo consentirebbe di superare tali difficoltà, evitando l'insorgenza di problemi interpretativi nell'attuazione della norma.

## **6. La definizione del settore della pubblica amministrazione**

Allo scopo di identificare le amministrazioni oggetto di alcune misure, la manovra fa riferimento – come già accaduto in passato per provvedimenti analoghi – alla lista definita dall'Istat (cosiddetta "lista S13"), che riunisce gli enti rilevanti ai fini della compilazione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. A tale proposito, si rappresenta l'opportunità di definire procedure più efficienti di fornitura all'Istat, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni necessarie alla valutazione della posizione dei singoli enti (ad esempio, i dati anagrafici, l'atto costitutivo, ecc.), e in particolare dei soggetti economici di nuova costituzione, a qualsiasi titolo controllati o partecipati dalle amministrazioni già incluse nella lista S13. Ciò consentirebbe di accelerare la valutazione da parte dell'Istituto dei casi in esame, anche al fine di meglio rispondere a eventuali quesiti provenienti dalle autorità comunitarie.