



**“Esame del disegno di legge n. 2814  
(conversione in legge del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, recante  
disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria)”**

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

**Commissioni riunite  
“Programmazione economica, Bilancio” del Senato della Repubblica  
“Bilancio, Tesoro e Programmazione” della Camera dei Deputati**

**Roma, 13 luglio 2011**

## ***Indice***

- 1. Premessa**
- 2. Il quadro macroeconomico**
  - 2.1 La ripresa internazionale e l'Italia***
  - 2.2 Le tendenze della congiuntura***
    - 2.2.1 L'attività produttiva*
    - 2.2.2 Il commercio con l'estero*
    - 2.2.3 L'inflazione*
  - 2.3 Il mercato del lavoro***
- 3. La finanza pubblica**
- 4. Valutazioni e informazioni sulle misure previste nel Disegno di legge**
  - 4.1 Aspetti generali***
  - 4.2 I costi della politica***
  - 4.3 L'imprenditoria giovanile e il potenziamento delle strutture ICT***
  - 4.4 Il blocco delle retribuzioni nel pubblico impiego***

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

- 1. Le retribuzioni dei dipendenti pubblici: dinamiche e confronti con il settore privato**
- 2. La crescita del debito pubblico durante la crisi 2008-2010: cause e sostenibilità**

### ***Allegati:***

- 1. Statistiche**
- 2. Informazioni pubblicate recentemente**

## 1. Premessa

Le *disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria* contenute nel Disegno di legge in esame definiscono le misure per il raggiungimento degli obiettivi fissati nel Documento di Economia e Finanza (DEF), rafforzandoli fino a conseguire il pareggio di bilancio nel 2014. Visti gli eventi degli ultimi giorni, l'approvazione del presente Disegno di legge assume il ruolo di importante segnale ai mercati circa l'impegno dell'intero Paese al consolidamento del quadro di finanza pubblica. Di conseguenza, ad al di là del contenuto del Disegno di legge, va apprezzata la rapidità con la quale il Parlamento si è impegnato ad adottare il provvedimento.

Questo contributo offrirà, in primo luogo, un aggiornamento sulla congiuntura economica e sull'andamento dei conti pubblici rispetto all'Audizione già tenuta presso queste stesse Commissioni poco più di due mesi orsono. Nel mio intervento mi soffermerò brevemente anche sulle caratteristiche generali della manovra e su alcuni temi specifici trattati nell'articolato. In particolare, in ragione del ruolo cui è chiamato l'Istituto, formulerò alcune riflessioni sulla possibilità di individuare i parametri di riferimento per la fissazione delle remunerazioni delle cariche elettive e in alcuni organismi pubblici (di cui all'Art. 1, "riduzione dei costi della politica"). Inoltre, richiamerò alcune evidenze sulla creazione d'impresa da parte dei giovani (Art. 27), sulla situazione del nostro Paese rispetto alle infrastrutture e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Art. 30) e sull'andamento e i livelli delle retribuzioni nel settore pubblico e privato (Art. 16).

Sui temi trattati, infine, si allega una raccolta di informazioni statistiche e materiali tratti dalle pubblicazioni più recenti dell'Istituto.

## 2. Il quadro macroeconomico

### 2.1 La ripresa internazionale e l'Italia

Gli indicatori più recenti sulla congiuntura internazionale evidenziano un rallentamento, di natura temporanea, nella ripresa mondiale e, per alcune aree geo-economiche, un peggioramento delle aspettative di crescita per il 2011. Il commercio mondiale, secondo le previsioni del Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) olandese, sarebbe rimasto stabile nel secondo trimestre dell'anno, tornando a crescere leggermente nel terzo. Sempre secondo il CPB, nel secondo trimestre la produzione industriale mondiale avrebbe segnato una contrazione congiunturale dello 0,6%, risentendo degli eventi verificatisi in Giappone, che verrebbe recuperata in parte tra luglio e settembre (+0,4%). Coerentemente con queste tendenze, la crescita globale nel secondo trimestre sarebbe stata più

debole di quanto atteso. A giugno il Fondo Monetario Internazionale ha abbassato le stime di crescita per il 2011 di Stati Uniti e Giappone (rispettivamente a +2,5% e a -0,7%), mentre gli indicatori anticipatori dell'OCSE segnalano un rallentamento anche nelle grandi economie emergenti di Cina, Brasile, India e Russia.

Nelle maggiori economie avanzate, gli indicatori sul clima di fiducia delle imprese dallo scorso marzo segnalano un deterioramento delle attese, dovuto alla decelerazione della crescita nelle economie emergenti, alle rinnovate incertezze sui mercati finanziari e ai timori circa le prospettive economiche degli Stati Uniti. Il rallentamento dell'economia statunitense nel primo trimestre del 2011 (dallo 0,8% allo 0,5% in termini congiunturali e dal 2,8% al 2,3% in termini tendenziali) è confermato dagli indicatori anticipatori anche per il secondo trimestre: a maggio l'indice manifatturiero ISM è risultato in calo per il quarto mese consecutivo, mentre la flessione di ordinativi e consegne rilevata ad aprile lascia supporre un rallentamento degli investimenti in macchinari. Infine, anche la fiducia dei consumatori mostra una tendenza all'indebolimento e il mercato dell'edilizia residenziale registra ancora una situazione depressa lungo tutta la filiera, nonostante il recupero congiunturale di permessi e nuovi cantieri evidenziata a maggio.

Nell'area dell'euro la crescita del PIL, più elevata di quanto atteso nel primo trimestre (+0,8% in termini congiunturali), è stata trainata principalmente dalla ripresa degli investimenti privati. Questi ultimi hanno registrato una correzione rispetto alla deludente performance dell'ultima parte del 2010 dovuta alle avverse condizioni meteorologiche nell'Europa del Nord. All'interno dell'area l'evoluzione del prodotto continua a essere eterogenea: nel primo trimestre del 2011, Germania, Francia, Olanda, Austria, Belgio e Slovacchia sono cresciuti a un ritmo congiunturale vicino o superiore all'1%, mentre Italia e Spagna hanno mostrato risultati molto più contenuti (+0,1% e +0,3%, rispettivamente). I dati più recenti suggeriscono per il secondo trimestre una decelerazione anche nei paesi del primo gruppo. Per l'insieme dell'area dell'euro, infatti, gli indicatori di fiducia delle imprese elaborati dalla Commissione Europea hanno segnalato, tra aprile e giugno, un indebolimento nelle attese di produzione e negli ordinativi all'esportazione. Questo risultato sarebbe in buona parte imputabile al rallentamento del commercio mondiale e al rafforzamento dell'euro.

Il tasso di crescita del Pil per il 2011 acquisito alla fine del primo trimestre dell'anno si attesta allo 0,5% per l'Italia e la Spagna, contro l'1,5% per la Francia e l'Uem nel suo insieme, e ben il 2,7% per la Germania. In Italia il livello dell'attività resta ancora del 5,1% inferiore rispetto al primo trimestre del 2008 (punto di massimo precedente la crisi), contro scarti del 4% in Spagna e dello 0,8% in Francia, mentre il recupero in Germania è ormai completo.

Secondo le recenti previsioni elaborate congiuntamente dagli Istituti IFO, INSEE e ISTAT, dopo il forte rimbalzo del primo trimestre (in buona parte trainato dalla domanda interna), il Pil dell'area euro dovrebbe decelerare tra aprile e giugno. Anche nella seconda parte dell'anno si prevede un ritmo di espansione moderato (+0,4% per trimestre): in un contesto di domanda mondiale in rallentamento, nel 2011 consumi e investimenti dovrebbero fornire i principali contributi alla crescita del Pil.

## **2.2 Le tendenze della congiuntura**

La debolezza relativa della ripresa in Italia origina da un andamento comparativamente meno favorevole sia della componente interna che di quella estera della domanda. In particolare, la stazionarietà del reddito disponibile delle famiglie rilevato per il primo trimestre del nuovo anno – cui corrisponde un nuovo calo del potere d'acquisto – e le prospettive di moderazione salariale per il futuro, determinano un vincolo stringente all'espansione dei consumi interni. Le condizioni di bilancio, d'altro canto, non consentono alcun supporto significativo da parte dei consumi collettivi. Margini di espansione appaiono evidenti per gli investimenti.

### *2.2.1 L'attività produttiva*

L'evoluzione dell'attività produttiva ha mantenuto nella prima parte dell'anno un andamento incerto. Nell'industria, dopo la netta battuta d'arresto della ripresa che ha caratterizzato l'ultima parte del 2010 e l'inizio del 2011, la dinamica è tornata positiva, ma con un ritmo di crescita moderato e aspettative a breve termine che restano improntate alla cautela. Il settore delle costruzioni ha mantenuto un andamento negativo sino ai primi mesi del 2011, segnando solo di recente una stabilità. Nel comparto dei servizi la situazione permane disomogenea, ma con segnali piuttosto diffusi di ristagno o di crescita molto contenuta dell'attività.

L'attività del settore industriale italiano ha segnato una graduale risalita a partire da febbraio. Dalla scorsa estate, infatti, la ripresa nella manifattura si era arrestata su livelli ancora molto inferiori rispetto al periodo pre-crisi e si era aperto un preoccupante differenziale negativo di crescita rispetto ad alcuni paesi dell'area dell'euro, in particolare alla Germania. Il recupero di dinamismo dell'attività industriale ha beneficiato di una maggior tonicità della domanda interna e di un'espansione significativa di quella estera, che aveva trainato la ripresa fino alla metà del 2010.

Dopo aver registrato una diminuzione congiunturale dello 0,4% nel quarto trimestre e un'ulteriore variazione negativa in gennaio, l'indice di produzione industriale è risalito in maniera significativa: nonostante il lieve calo di maggio, nella media degli ultimi tre mesi (marzo-maggio) l'indicatore è aumentato dell'1,6% rispetto ai tre mesi immediatamente precedenti. Tale recupero è stato trainato essenzialmente

dai comparti dei beni strumentali e dei prodotti intermedi, mentre è proseguita la stagnazione dei beni di consumo e l'energia ha fornito negli ultimi mesi un contributo negativo. Un elemento positivo è costituito dal fatto che la quota di settori in espansione è tornata, nel periodo recente, su livelli elevati, superando il 60%.

I risultati delle indagini relative al clima di fiducia delle imprese manifatturiere confermano una situazione di attese positive, ma orientate a una dinamica dell'attività relativamente modesta. Sia i giudizi riguardanti il livello degli ordini che quelli sull'andamento prospettico della produzione hanno registrato a maggio e giugno un lieve peggioramento, che indica il persistere di una crescita dell'attività piuttosto discontinua.

L'attività del settore delle costruzioni, in significativo calo nei mesi finali del 2010, ha segnato all'inizio di quest'anno una stabilizzazione. L'indice di produzione ha registrato un andamento altalenante, con una variazione nulla nella media degli ultimi tre mesi (febbraio-aprile) rispetto a quelli immediatamente precedenti.

Per quel che riguarda il terziario di mercato, l'attività del settore del commercio al dettaglio resta stagnante, mentre per i comparti maggiormente orientati verso il sistema delle imprese gli andamenti risultano eterogenei, ma con una prevalenza di situazioni di difficoltà. L'indice delle vendite al dettaglio, ha registrato sia nel trimestre finale del 2010, sia nel primo di quest'anno, lievi cali congiunturali (-0,2% in entrambi in casi) che hanno riguardato tanto la componente alimentare che quella non alimentare. Solo ad aprile è emerso un primo recupero. Gli indicatori del fatturato di alcuni settori dei servizi hanno messo in evidenza nel primo trimestre di quest'anno un'evoluzione congiunturale in prevalenza poco favorevole: rispetto all'ultimo trimestre del 2010, gli unici comparti che hanno segnato una crescita significativa del giro d'affari sono quelli del commercio all'ingrosso e del trasporto marittimo, con aumenti rispettivamente dell'1,5% e del 2,7%. Il trasporto aereo ha registrato un calo importante dopo un periodo di ripresa. E' inoltre proseguito l'andamento negativo del fatturato del settore dei servizi di informazione e comunicazione, con una diminuzione congiunturale contenuta, e nei servizi postali e di corriere, in cui nell'ultimo anno si è avuta una discesa di forte intensità, e ora un nuovo calo di rilievo.

### *2.2.2 Il commercio con l'estero*

Alla fine del primo trimestre 2011 il volume delle esportazioni di beni e servizi dell'Italia si collocava ancora circa 12,5 punti percentuali al di sotto rispetto al periodo corrispondente del 2008. Il recupero dei volumi esportati, intenso nella prima parte del 2010, si è andato affievolendo in chiusura d'anno. Nel primo trimestre del 2011 l'espansione è ripresa, ma a ritmo contenuto (+1,4% la variazione congiunturale), sostenuta dalla sola componente dei servizi. E' invece

proseguito il rallentamento delle importazioni complessive, dovuto al persistere di una debolezza delle componenti interne di domanda e alla stasi dell'attività industriale. La crescita congiunturale delle importazioni (+0,7%) nei primi tre mesi dell'anno è stata pari a circa la metà di quelli delle esportazioni, cosicché la domanda estera netta ha offerto un contributo di 0,2 punti percentuali alla crescita del Pil.

Complessivamente le esportazioni di beni e servizi hanno segnato una diminuzione maggiore di circa sette punti percentuali rispetto all'area euro (Uem) in corrispondenza del punto di minimo della fase recessiva (primo trimestre del 2009). Il divario ha continuato ad ampliarsi fino al primo trimestre del 2011, con un livello analogo a quello pre-crisi per l'insieme dell'Uem e ancora inferiore di oltre il 12 per cento in Italia. Le importazioni di beni e servizi sono invece tornate a valori molto più vicini a quelli precedenti la crisi, crescendo in misura simile al resto dell'area euro.

Considerando i dati in valore dei flussi commerciali, le esportazioni di merci nel 2010 hanno segnato un recupero del 15,8% rispetto all'anno precedente, restando però ancora oltre l'8% sotto il livello del 2008<sup>1</sup>. Nel primo trimestre del 2011, l'espansione dell'export (+4,9% la crescita congiunturale e +18,4% quella rispetto allo stesso periodo del 2010) è stata trainata dai mercati extra UE, mentre le vendite nei paesi dell'Unione hanno evidenziato un rallentamento (in particolare, in Germania, Paesi Bassi, Francia e Spagna). Rispetto ai massimi pre-crisi (primo trimestre 2008) il valore dell'export totale di beni è ancora inferiore del 3,4%: ma mentre verso i paesi Ue il gap è ancora del 7,4%, verso l'area extra-Ue le esportazioni sono ora superiori del 2,4% rispetto ai livelli pre-crisi.

Nei primi tre mesi del 2011, anche la crescita delle importazioni di beni ha mostrato un calo di intensità (+23,1% in termini tendenziali, oltre quattro punti percentuali in meno rispetto alla crescita del quarto trimestre del 2010)<sup>2</sup>. La maggiore crescita dei volumi esportati (+8,4%, oltre un punto percentuale superiore alla variazione delle quantità importate) è stata però compensata dalla sostenuta risalita dei valori medi unitari delle merci importate (+14,8%, superiore di circa 5,5 punti percentuali a quella delle esportazioni), cosicché permane un differenziale di crescita di 4,7 punti percentuali nel valore delle importazioni rispetto a quello delle esportazioni.

Il disavanzo commerciale dell'Italia (pari a circa 30 miliardi di euro nel 2010) nel periodo gennaio-aprile ha raggiunto i 18 miliardi di euro, in peggioramento di otto miliardi rispetto all'analogo periodo del 2010, di cui cinque dovuti all'aggravarsi del passivo per i prodotti energetici, mentre l'attivo dei prodotti manifatturieri è rimasto sostanzialmente stabile.

---

<sup>1</sup> Nello stesso periodo, la perdita di Germania e Spagna è risultata più contenuta (circa il 3%) mentre soltanto in Francia il distacco è apparso confrontabile con quello dell'Italia (-6,2%).

<sup>2</sup> Al netto dell'energia, le esportazioni aumentano del 17,3% e le importazioni del 21,7.

I dati più recenti sugli scambi con i paesi extra UE relativi al mese di maggio 2011 hanno segnalato un rallentamento congiunturale, più marcato per le importazioni rispetto alle esportazioni. Indicazioni per il secondo trimestre, tratte dalle inchieste congiunturali presso le imprese manifatturiere, segnalerebbero un indebolimento delle aspettative di esportazione a brevissimo termine.

La ripresa delle esportazioni ha prodotto un parziale recupero del numero di operatori commerciali presenti sui mercati esteri (circa 206mila), cresciuto del 6% nel 2010 e tornato poco sotto il livello del 2008. Tuttavia, al netto dei microesportatori (operatori con meno di 75mila euro) il numero di esportatori (circa 77mila) è aumentato del 3,8% sul 2009, ma è ancora inferiore del 4,8% rispetto al 2008. Peraltro, i 1000 più grandi operatori hanno aumentato la loro quota dal 48,4% del 2008 al 49,1% del valore esportato nel 2010.

### *2.2.3 L'inflazione*

L'andamento dei prezzi nei mesi primaverili ha confermato la tendenza all'aumento dell'inflazione, evidenziando però anche un'attenuazione delle spinte rispetto ai primi mesi dell'anno. In giugno, sulla base dei dati provvisori relativi all'indice nazionale per l'intera collettività, l'incremento dei prezzi al consumo è stato pari al 2,7%, a fronte del 2,1% in gennaio e del 2,5% in marzo. L'evoluzione ha continuato ad essere influenzata dai movimenti nei corsi delle materie prime, che nel periodo più recente hanno segnato un relativo assestamento. In particolare, le tensioni sui mercati petroliferi si sono protratte fino ad aprile, quando le quotazioni del Brent si sono posizionate a ridosso dei 130 dollari a barile. Nei mesi successivi le pressioni hanno segnato un significativo allentamento, con un ribasso dell'8,5% tra aprile e i primi giorni di luglio. Per i paesi Uem, la crescita dei corsi e la successiva flessione sono state attenuate dall'evoluzione del cambio dell'euro, che ha sostanzialmente seguito il profilo delle quotazioni petrolifere.

La correzione al ribasso dei costi dell'approvvigionamento energetico è stata tempestivamente incorporata a livello di produzione. Il ritmo di crescita dei listini industriali è salito in marzo al 6,2%, ma già da aprile si è delineata una inversione di tendenza (il tasso di incremento annuo è sceso al 4,8% in maggio), grazie al rientro dei prezzi della componente energetica e, in minor misura, al rallentamento della dinamica per i beni intermedi.

Nelle fasi produttive più avanzate, le pressioni inflazionistiche si sono, viceversa, rafforzate: la crescita tendenziale dei prezzi dei prodotti industriali destinati al consumo ha raggiunto il 3,5% in aprile ed è stata appena inferiore in maggio; al netto dei prodotti alimentari si è fermata al 2,3%. Le politiche di prezzo delle imprese industriali sono comunque rimaste improntate a cautela e, nel primo trimestre del 2011, i maggiori costi di produzione sono stati in parte assorbiti da minori margini di profitto unitari.



A livello di distribuzione finale, l'ultimo trimestre ha mostrato segnali di diffusione delle pressioni inflazionistiche: principali fattori di spinta si sono confermati i prezzi delle voci maggiormente volatili. Per gli energetici, tuttavia, si è delineata una moderata decelerazione come effetto della stabilizzazione dei prezzi internazionali. In un quadro in cui le pressioni sui costi interni sono rimaste relativamente modeste, si sono intensificati gli effetti indiretti prodotti all'interno del sistema dei prezzi dallo shock esogeno, determinando una ripresa dell'inflazione di fondo. Escludendo dall'indice i prodotti energetici e gli alimentari non lavorati, in giugno, sulla base dei dati provvisori, la crescita dei prezzi al consumo è salita al 2,1% (era pari all'1,4% in gennaio e all'1,7% in marzo). Ciò riflette un forte recupero di dinamicità per i prezzi degli alimentari lavorati e dei servizi, aumentati entrambi ad un ritmo annuo del 2,6%. Per i prodotti industriali, i rincari nella fase della produzione lasciano ipotizzare la possibilità di recuperi più significativi dei listini nel momento in cui la domanda dovesse riacquistare una migliore intonazione. Tra i servizi, particolarmente ampio è stato il contributo inflazionistico per le voci di spesa relative al trasporto, più reattive ai movimenti dei costi energetici, i cui prezzi hanno segnato negli ultimi tre mesi una forte accelerazione (+5,2% la crescita su base annua in giugno in base ai dati provvisori). Rincari consistenti si sono registrati anche tra i servizi regolamentati, in particolare per alcune tariffe a regolamentazione locale.

Le caratteristiche dell'attuale episodio inflazionistico, con forti aumenti localizzati nei prodotti energetici e alimentari, ha determinato un'accelerazione dei prezzi dei beni e servizi acquistati più frequentemente, saliti in maggio del 3,5% rispetto all'anno precedente (sulla base dei dati provvisori, questo ritmo di crescita si confermerebbe anche a giugno). Il differenziale tra questi ultimi e il tasso medio d'inflazione è pari a quasi un punto percentuale, comunque al di sotto del valore massimo di metà 2008. Inoltre, si è registrato un sensibile aumento anche dei prezzi per i prodotti a media frequenza di acquisto da parte delle famiglie. Gli adeguamenti al rialzo già previsti in luglio per le tariffe dell'energia elettrica e del gas e i nuovi rincari dei carburanti, in parte conseguenti ai recenti aumenti delle accise, potrebbero comportare nel breve periodo ulteriori perdite del potere d'acquisto delle famiglie con livelli di spesa più bassi.

In termini di indice armonizzato, in maggio il differenziale di inflazione dell'Italia nei confronti della media dell'area dell'euro, mediamente nullo nel 2010, è tornato sfavorevole per 0,3 punti percentuali. A tale fenomeno ha concorso essenzialmente la diversa evoluzione delle componenti più volatili, con una dinamica di crescita più pronunciata per i prezzi italiani dei beni alimentari non lavorati e una decelerazione più lenta nel caso degli energetici. Conseguentemente, il divario nell'inflazione di fondo non ha segnato modifiche sostanziali negli ultimi tre mesi, rimanendo a nostro svantaggio (0,5 punti percentuali in maggio).

### **2.3 Il mercato del lavoro**

Nella prima parte del 2011 l'occupazione ha manifestato un modesto miglioramento ciclico: al netto dei fattori stagionali, il numero di occupati nello scorso maggio è aumentato dello 0,1% (+26 mila unità) rispetto a gennaio. Il tasso di occupazione è rimasto pressoché invariato intorno al 56,9% fin dal quarto trimestre 2010, con andamenti divergenti tra la componente italiana e quella straniera. Nel primo trimestre 2011, in particolare, al calo dell'occupazione italiana (-160 mila unità, su base annua) ha continuato a corrispondere un lieve incremento del tasso di occupazione (dal 56,1% al 56,2%), mentre all'aumento dell'occupazione straniera (+276 mila unità) si è accompagnata la nuova discesa del relativo tasso di occupazione (dal 62,8% al 62,4%).

Nonostante le incertezze sull'attività produttiva, alcuni segnali di recupero occupazionale si sono diffusi nel primo trimestre del 2011: ad esempio, la caduta dell'occupazione dipendente a tempo pieno e indeterminato è rallentata, con una flessione tendenziale molto contenuta (-0,6%), mentre le assunzioni a tempo pieno con contratti a termine hanno proseguito nel primo trimestre (+4,6%) la dinamica positiva avviata nell'ultima parte del 2010. Anche l'occupazione a orario ridotto ha registrato nel primo trimestre 2011 un nuovo incremento (+2,3%), sia pure di entità inferiore rispetto al passato. La crescita ha interessato esclusivamente il part-time involontario, ossia quello svolto in mancanza di lavori a tempo pieno.

L'occupazione nell'industria in senso stretto, scesa per quasi tre anni (con una perdita di oltre l'8% - circa 440 mila unità), nel primo trimestre dell'anno ha consolidato il recupero avviato nell'ultima parte del 2010, segnando un aumento tendenziale dell'1,5%, concentrato nel Centro-Nord e nel lavoro a termine. Per converso, la domanda di lavoro nel settore delle costruzioni ha continuato a contrarsi in misura significativa (-5,3% rispetto al primo trimestre 2010). La flessione, diffusa su tutto il territorio, ha riguardato nella quasi totalità l'occupazione alle dipendenze. D'altro canto, si è rafforzata la ripresa del settore terziario: la crescita su base annua degli occupati dei servizi (+0,9%) è stata dovuta soprattutto al comparto degli alberghi e ristorazione, nonché ai servizi domestici e di cura alle famiglie, dove trova impiego buona parte delle donne immigrate.

Dal lato dell'offerta di lavoro, nel mese di maggio si è registrata una flessione congiunturale del numero dei disoccupati (-1,8%), concentrata nella componente femminile. Nonostante la flessione dell'area dei senza lavoro, tuttavia, l'incidenza della disoccupazione di lunga durata nel primo trimestre 2011 ha raggiunto il 49,4% del totale (45,7% nel primo trimestre 2010).

Al restringimento della disoccupazione, inoltre, si è associato un contenuto accrescimento dell'inattività. Al netto della stagionalità, il numero degli inattivi si è portato nello scorso maggio poco al di sopra del livello di inizio d'anno. Nel primo trimestre dell'anno, d'altronde, è proseguito il calo tendenziale della componente

italiana dell'inattività (-38 mila unità) e l'aumento di quella straniera (165 mila unità). Si tratta in buona misura di donne straniere che rinunciano a cercare un lavoro perché pensano di non riuscire a trovarlo o che non lo cercano per ragioni familiari, e di giovani stranieri impegnati in percorsi di istruzione. Per altro verso, le persistenti difficoltà del mercato del lavoro sono confermate dalla crescita di quanti sono rimasti in attesa degli esiti di precedenti azioni di ricerca di un impiego.

Il tasso di disoccupazione, al netto dei fattori stagionali, nel primo trimestre 2011 è stato pari all'8,2%, con una riduzione di 0,2 punti rispetto al trimestre precedente, mentre a maggio si è attestato all'8,1%. I problemi connessi con la mancanza di lavoro hanno continuato a coinvolgere diffusamente i giovani: il tasso di disoccupazione dei 15-24enni è stato pari, in maggio, al 28,9%, un livello tre volte e mezzo superiore a quello complessivo.

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

Nel primo trimestre dell'anno l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche ha fatto registrare, in rapporto al Pil, un miglioramento in termini tendenziali di 0,8 punti percentuali, attestandosi al -7,7%: si tratta del miglior risultato registrato nel primo trimestre a partire dal 2009. La riduzione del disavanzo riflette la combinazione di un aumento dell'incidenza sul Pil delle entrate totali per 0,4 punti percentuali (40,6%) e di una flessione di pari entità delle uscite totali (48,3%). Anche gli altri saldi di finanza pubblica, in termini di incidenza sul Pil, risultano in miglioramento: il saldo corrente è negativo, ma rispetto al primo trimestre 2010 è passato dal -5,8% al -5,4%, mentre il saldo primario si è contratto di un punto percentuale, dal -4,5% al -3,5%.

Per quel che attiene il totale delle uscite, nel primo trimestre del 2011 si rileva una crescita tendenziale dell'1,9%, con profili differenziati per le componenti di parte corrente e quelle di parte capitale: le prime registrano un aumento del 2,4% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, per effetto soprattutto dell'aumento delle prestazioni sociali in denaro (+3,6%, con un contributo di 1,4 punti percentuali all'incremento delle uscite complessive) e degli interessi passivi (+8,5%, con un contributo di oltre sette decimi di punto). Un andamento molto moderato hanno avuto le spese per i redditi da lavoro dipendente (+0,4%) e per consumi intermedi (+1,7%), che insieme hanno contribuito per meno di tre decimi di punto. Il complesso delle uscite in conto capitale, invece, presenta una flessione del 5,2% rispetto al corrispondente periodo del 2010, imputabile per la maggior parte agli investimenti fissi lordi, in calo del 9,6%.

La crescita tendenziale delle entrate totali nel primo trimestre dell'anno è stata pari al 3,8%, riflettendo un andamento positivo delle principali componenti di entrata, sia di parte corrente (+3,4%) che capitale (+62,1%). I maggiori apporti all'aumento delle entrate (1,3 e 1,2 punti, rispettivamente) sono venuti dalle imposte dirette

(+4,9%) e da quelle indirette (+3,6%), mentre i contributi sociali sono aumentati dell'1%. Per quel che attiene il dettaglio delle entrate di conto capitale, quelle di natura fiscale subiscono una rilevante accelerazione (+69,9%), che riflette principalmente l'effetto della contabilizzazione nel trimestre considerato dei versamenti *una tantum* relativi all'imposta sostitutiva delle imposte ipotecarie e catastali<sup>3</sup>.

Per un'analisi comparativa delle caratteristiche e dell'evoluzione strutturale del debito pubblico italiano si rinvia al Dossier di approfondimento n. 2. In estrema sintesi, l'analisi condotta mostra come le severe politiche fiscali discrezionali attuate in Italia negli anni della crisi, insieme ad altri fattori strutturali, come il basso livello di indebitamento privato, la lunga durata dei titoli del debito, l'elevata quota detenuta dai residenti e una minore esposizione delle banche italiane verso i rischi internazionali, abbiano permesso di mantenere i conti pubblici lungo un sentiero di sostenibilità, nonostante essi fossero potenzialmente più esposti agli effetti negativi della crisi economico-finanziaria, a causa della pesante eredità costituita dall'elevato stock di debito accumulato negli anni passati.

#### **4. Valutazioni e informazioni sulle misure previste nel Disegno di legge**

##### **4.1 Aspetti generali**

Il quadro congiunturale che emerge dall'analisi dei dati disponibile segnala elementi positivi, accompagnati da elementi di incertezza. Il rallentamento del commercio mondiale sta producendo una revisione delle previsioni di crescita e, quindi, dei piani di espansione delle imprese manifatturiere e, per questa via, degli investimenti. La domanda di consumo resta debole a causa della stagnazione dei redditi. D'altra parte, emergono segnali incoraggianti sul mercato del lavoro e di contenimento delle spinte inflazionistiche per i mesi a venire. L'apparato industriale italiano ha più che recuperato i livelli delle esportazioni pre-crisi verso i paesi extra-UE, mentre un gap significativo emerge verso l'Unione europea. Le importazioni sono aumentate molto, segnalando alcuni fenomeni di spiazzamento della produzione nazionale. Le azioni di consolidamento fiscale stanno avendo effetti significativi sulla spesa e sulle entrate, producendo un miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

In tale contesto, l'entità attesa dell'impatto della manovra sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è quantificata in 17,9 miliardi di euro nel 2013 e 25,4 nel 2014. Si realizza così gran parte della manovra necessaria per raggiungere il pareggio del bilancio nel 2014; la correzione sarà completata con gli effetti degli interventi contenuti nella bozza di delega per la riforma fiscale e assistenziale. Per l'anno in corso e il 2012, la "stretta" sarebbe di poco più di 150

---

<sup>3</sup> Legge n.220 del 2010, articolo 1, comma 15 e 16.

milioni, tenendo conto dell'accantonamento al Fondo dedicato agli interventi strutturali di politica economica pari a 835 milioni (2011) e 5,8 miliardi (2012).

L'impianto dei provvedimenti, al netto dell'accantonamento menzionato, prevede che le misure specifiche di sostegno siano realizzate anche attraverso la riallocazione di stanziamenti già in essere e che il contributo della compressione delle spese e dell'aumento delle entrate sia ripartito in un rapporto di circa 3 a 2, rafforzando e prolungando nel tempo i tagli già avviati con le precedenti decisioni di bilancio.

Nel considerare le singole voci del Disegno di legge, si osserva che molte delle misure proposte conducono a un aggiustamento di natura certa. È questo, ad esempio, il caso dei tagli alla sanità, agli enti locali, all'indicizzazione delle pensioni, o della prosecuzione del blocco delle remunerazioni nella pubblica amministrazione. In alcuni di questi casi, d'altro canto, la riduzione nell'incertezza sulla realizzazione degli obiettivi di bilancio – oltre ai possibili effetti sull'erogazione di servizi – potrebbe avere un impatto di natura fiscale e su prezzi e tariffe. La compressione di alcune voci di spesa potrebbe, infatti, determinare un effetto "scalino" al termine dell'orizzonte temporale della manovra, e/o essere trasferita "a valle" attraverso nuove imposte e rialzi delle tariffe da parte degli enti locali.

#### ***4.2 I costi della politica***

L'Art. 1 del Disegno di legge (Livellamento remunerativo Italia-Europa), al fine di stabilire il trattamento economico omnicomprensivo da corrispondere ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice di numerose Amministrazioni, in funzione della carica o delle funzioni, prevede che una Commissione presieduta dal Presidente dell'Istat effettui annualmente una ricognizione e provveda all'individuazione della media degli analoghi trattamenti economici percepiti dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri Stati dell'area dell'euro.

Ringraziando per la fiducia che anche attraverso quest'incarico viene attribuita all'Istituto nazionale di statistica, vorrei in primo luogo sottolineare l'importanza di una tale decisione, che ha pochi precedenti, per quanto si è potuto finora apprendere, in altri paesi. D'altra parte, è importante distinguere tra il ruolo tecnico di una tale commissione, che può utilmente calcolare valori di riferimento, e quello di scelta politica e gestionale dei livelli retributivi individuali di una vasta platea di soggetti, ivi compresi i titolari di cariche elettive, gli organi apicali degli enti indicati nella tabella allegata al Disegno di legge e i titolari di elevate posizioni dirigenziali, i cui carichi di lavoro e responsabilità vanno valutati caso per caso.

Il confronto tra paesi potrà comunque risentire della scarsa comparabilità di alcune funzioni e degli assetti organizzativi delle singole istituzioni, nonché della possibile presenza di benefit che non entrano direttamente nelle retribuzioni. E' quindi importante che ai valori calcolati dalla Commissione non siano associati

automaticamente effetti economici sui singoli, anche perché ciò potrebbe dare origine a contenzioso nei confronti della Commissione, come accade già nei confronti dell'Istat in relazione alla cosiddetta "lista S13" che definisce il perimetro della pubblica amministrazione.

La difficoltà dell'operazione, dovuta sia all'eterogeneità delle situazioni dei vari paesi, sia alla formulazione del testo attuale potrebbe richiedere alcuni aggiustamenti di natura tecnica. Ad esempio, considerare l'insieme di tutti i Paesi membri dell'Uem, e una così varietà ampia di funzioni rende la raccolta dei dati e la loro elaborazione estremamente onerosa e difficile, aumentando la possibilità di incorrere in dati anomali, legati alla specificità di singoli paesi. Al riguardo, e coerentemente con le dichiarazioni del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia e delle Finanze rese in occasione della presentazione del provvedimento, si suggerisce di limitare il confronto alle altre maggiori economie dell'Uem – Francia, Germania e Spagna –, maggiormente omogenee con l'Italia per dimensione e struttura economica.

#### ***4.3 L'imprenditoria giovanile e il potenziamento delle strutture ICT***

Con riferimento ai provvedimenti per favorire la creazione d'impresa da parte dei giovani (di cui all'Art. 27) e il potenziamento delle infrastrutture ICT (banda larga e *next generation network*, all'Art. 30) vorrei illustrare brevemente alcune evidenze puntuali, rinviando alla documentazione allegata per maggiori informazioni.

Considerando nella categoria dei giovani gli individui sotto i 40 anni, si osserva come le imprese individuali con titolare «under 40» tra il 2000 e il 2009 si siano ridotte dai 2/5 a 1/3 del totale. La crisi ha avuto un impatto forte su questo segmento produttivo, riducendo la creazione d'impresa: infatti, la quota degli imprenditori individuali «under 40» si è ridotta di due punti percentuali fino al 2005 e di altri cinque tra 2006 e 2009. D'altro canto, l'imprenditorialità giovanile è un fattore positivo di cambiamento della struttura produttiva: infatti, circa il 45% delle imprese individuali operanti nei servizi ad "alta intensità di conoscenza", tra cui quelle specificamente di Ricerca e Sviluppo, hanno un titolare di età inferiore ai 40 anni. Inoltre, si segnala la crescita di peso, negli anni più recenti, delle giovani imprenditrici: se la quota delle imprese individuali a conduzione femminile nel 2009 era del 27%, tale valore era pari 31,1% per le imprese con titolare tra 18 e i 39 anni.

Per quanto attiene agli interventi in favore della banda larga, si osserva che l'Italia presenta un sensibile ritardo rispetto alla diffusione dell'accesso ad internet da parte delle famiglie: nel 2010, il 59% di queste poteva beneficiare di tale accesso, contro il 70% della media Ue. D'altra parte, la copertura della rete c.d. "a banda larga" è, al momento, quasi totale (96% della popolazione) e superiore alla media Ue. Tuttavia, le connessioni con velocità di almeno 10 Mb/s sono appena l'8,5%,

contro quasi il 40% per l'insieme dell'Ue. Quasi integrale è, invece, la copertura di reti mobili di nuova generazione 3G, superando in questo la media dell'Unione.

Elementi simili si riscontrano per il caso delle imprese, dove l'uso della banda larga (83%) è in linea con gli standard europei, ma è molto scarso l'utilizzo della rete per funzioni evolute e per il commercio elettronico. Il settore dell'eCommerce in Italia è, infatti, molto distante dalla media europea sia per quanto riguarda il commercio verso i cittadini, sia in termini di vendite da parte delle imprese (appena il 5% del fatturato, contro il 14% della media europea). Le carenze infrastrutturali, quindi, sono effettivamente serie nelle "possibilità d'uso" delle tecnologie, mentre il deficit nella diffusione complessiva di Internet tra la popolazione appare essenzialmente dovuto a carenze di natura culturale, il cui superamento richiederebbe altri interventi, oltre quelli previsti in questa sede.

#### **4.4 Il blocco delle retribuzioni nel pubblico impiego**

Infine, per quanto attiene alle disposizioni di cui all'Art.16, di proroga del blocco degli aumenti retributivi nella pubblica amministrazione, si rimanda all'analisi di dettaglio sui livelli e l'evoluzione delle retribuzioni nel settore pubblico e privato proposta nel Dossier di approfondimento n. 1. In sintesi, questa mostra che il provvedimento – che rafforza e prolunga analoghe misure prese nella maggioranza dei Paesi dell'Unione europea – si innesta su un andamento relativamente moderato delle retribuzioni pubbliche nell'ultimo quinquennio, grosso modo equivalente alla crescita dei prezzi. Dato il livello già oggi non sostanzialmente difforme rispetto a quello delle retribuzioni private, si segnala che – in assenza di correttivi – un blocco così prolungato potrebbe anche comportare uno scalino consistente nei differenziali salariali rispetto al settore privato alla fine dell'orizzonte temporale della manovra. Al di là dell'effetto macroeconomico di riduzione del reddito reale per molte famiglie, il blocco potrebbe comportare una demotivazione del personale e una perdita delle risorse umane più qualificate (visto l'aumento della competitività retributiva del settore privato), fenomeni questi che renderebbero difficile conseguire gli obiettivi di riqualificazione ed aumento dell'efficienza ed efficacia dell'attività della pubblica amministrazione.

Analogo risultato potrebbe produrre il blocco del turn-over in settori di punta del settore pubblico, quale quello degli enti di ricerca. L'obiettivo di aumentare la spesa per ricerca e sviluppo rispetto al Pil è uno degli obiettivi assunti dal Governo nel Piano nazionale di riforma (Pnr) rispetto ai *target* della Strategia Europa 2020. Fermo restando, quindi, l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica complessiva, il Governo e il Parlamento dovrebbero valutare l'opportunità di specifiche misure volte ad assicurare il pieno riutilizzo delle risorse finanziarie rese disponibili dai pensionamenti del personale della ricerca, nonché a rimuovere i blocchi alle spese per la formazione di quest'ultimo, così da conservare e, anzi, potenziare il capitale umano di questo settore fondamentale per il futuro del Paese.