



**“Esame del disegno di legge n. 2887
(conversione in legge del decreto legge 13 luglio 2011, n. 138,
recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione
finanziaria e per lo sviluppo)”**

**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, 30 agosto 2011

Indice

1. Premessa

2. Il quadro macroeconomico

2.1 La ripresa internazionale e l'Italia

2.2 Le tendenze della congiuntura in Italia

2.2.1 Industria e servizi

2.2.2 Commercio con l'estero e competitività

2.2.3 Inflazione

2.2.4 Mercato del lavoro

3. Valutazioni e informazioni sulle misure previste nel Disegno di legge

3.1 Aspetti generali

3.2 Aspetti specifici della manovra

3.3 Contrasto dell'evasione fiscale

Dossier di approfondimento:

1. L'orario medio di lavoro italiano nel confronto con i paesi europei

Allegati:

1. Statistiche

2. Informazioni pubblicate recentemente

1. Premessa

In linea generale, le *ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria* contenute nel Disegno di legge in esame tendono ad anticipare di un anno, al 2013, l'obiettivo del pareggio di bilancio indicato nel Documento di Economia e Finanza (DEF), rafforzando gli interventi previsti dalla legge n. 111 dello scorso luglio, particolarmente quelli previsti per il prossimo biennio. L'ulteriore intervento di stabilizzazione, adottato a poche settimane di distanza dall'approvazione di una manovra di ampiezza rilevante, è stato imposto dalla forte turbolenza che ha investito i mercati finanziari ed azionari europei: l'aumento dello spread dei titoli pubblici italiani rispetto al benchmark ha segnalato che le precedenti misure non erano state valutate adeguate dai mercati, in presenza di un possibile peggioramento della congiuntura internazionale. Nel momento di massima tensione, infatti, il differenziale tra i titoli di Stato decennali italiani e quelli tedeschi ha sfiorato i quattro punti percentuali, per poi scendere poco sotto i tre punti, nonostante l'effetto-annuncio del DL e gli acquisti che la Banca centrale europea ha effettuato per sostenere i corsi dei titoli pubblici di Spagna e Italia.

In questo contesto, la condivisione da parte di tutte le parti politiche e sociali degli obiettivi di rientro dell'indebitamento e del debito pubblico previsti nel presente Disegno di legge appare (al di là del giudizio sulle singole misure) fondamentale per la *credibilità* dell'impegno che il paese sta prendendo per il proprio futuro. D'altra parte, non si può non sottolineare che tali obiettivi sono espressi come rapporti rispetto al Prodotto interno lordo, la cui dinamica reale è evidentemente insoddisfacente e, come già ho avuto modo di sottolineare nella precedente audizione, insufficiente a riassorbire la disoccupazione e la sottoccupazione di cui soffre il nostro paese.

Da questo punto di vista vorrei sottolineare come la definizione degli aspetti che determinano la performance economica e sociale di un Paese, cioè quelli riguardanti la struttura produttiva, l'assetto dei mercati dei prodotti e dei fattori, i rapporti tra le diverse generazioni pesano, anche nell'ottica degli investitori internazionali, quanto la stabilità finanziaria. Come sottolineato dal Presidente della Repubblica, va segnalata la necessità che il Paese riesca a dibattere questi problemi con la stessa intensità con la quale si affrontano le emergenze dovute alle oscillazioni dei mercati finanziari. Sarebbe quindi opportuno che il Parlamento

definisca modalità appropriate per valutare, in tempi meno ristretti e con l'aiuto di analisi più approfondite, l'impatto di medio termine degli interventi contenuti nel DL (e degli emendamenti in discussione) dal punto di vista della competitività delle imprese e della pubblica amministrazione, della coesione sociale e del benessere complessivo del Paese. Segnalo, a tale proposito, che alcuni paesi OCSE si stanno dotando di schemi di valutazione preventiva e successiva delle politiche proprio guardando alle dimensioni fondamentali del benessere, della sua distribuzione tra diversi gruppi sociali e nel tempo. Qualora il Parlamento fosse interessato, sarò lieto di fornire ulteriori informazioni su questo tema nelle sedi opportune.

Resta in ogni caso aperto il tema della valutazione ex-ante ed ex-post delle politiche, non solo di quelle economiche. L'assenza di una chiara assegnazione di tale funzione ad una o più istituzioni e di un investimento adeguato di risorse per assicurare al Parlamento strumenti efficaci per la valutazione dei provvedimenti legislativi (da approvare o già approvati) resta un elemento di debolezza dell'assetto istituzionale italiano, tanto più in un quadro prospettico in cui le risorse saranno sempre più scarse e, di conseguenza, dovranno essere attentamente allocate per massimizzare i loro effetti.

Nel mio intervento presenterò un aggiornamento sulla congiuntura economica rispetto all'Audizione dello scorso luglio sul DL98, soffermandomi brevemente anche sulle caratteristiche generali della manovra e su alcuni temi specifici. In particolare, offrirò alcune informazioni e stime sulla situazione più recente dei conti economici degli enti locali, sull'ipotesi di soppressione degli enti pubblici non economici con meno di settanta addetti, di cui all'Art. 1, c.31, sugli effetti dell'accorpamento delle festività, di cui all'Art. 1, c.24. Infine, fornirò alcune informazioni e considerazioni in ragione dell'attività e del ruolo cui è stato chiamato l'Istituto. Queste riguardano la Commissione tecnica relativa al provvedimento sui *Costi della politica* di cui alla Legge 111, e le proposte per il miglioramento dell'azione di contrasto all'evasione fiscale contenute nel *Rapporto finale* del "Gruppo di lavoro sull'economia non osservata e i flussi finanziari" costituito dal Ministero dell'economia, che ho avuto l'onore di presiedere.

Infine, vorrei segnalare al Parlamento l'imminente avvio del Censimento generale della popolazione e delle abitazioni, il quale sarà condotto con tecniche ed assetti organizzativi fortemente innovativi. I risultati del Censimento saranno evidentemente fondamentali per la programmazione economica, sociale ed ambientale a tutti i livelli. Vorrei segnalare, a tale proposito, che l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e l'Unione delle Province Italiane hanno sollecitato l'Istat ad avviare in tempi brevi una riflessione sul passaggio ad un "censimento continuo", in analogia a quanto fatto da alcuni paesi OCSE. La continua disponibilità di dati socio-economici a un livello di forte disaggregazione territoriale,

infatti, è ritenuta indispensabile per realizzare la riforma in senso federale ed assicurare alle autonomie locali la base informativa per assumere decisioni e valutare le performance. È quindi auspicabile che il Parlamento rifletta al più presto su questa prospettiva, che eviterebbe la concentrazione in un dato anno dell'impegno finanziario legato alle attività censuarie, ma lo diluirebbe nel corso di un decennio, così da prevedere l'accantonamento dei necessari fondi a partire dal 2013.

2. Il quadro macroeconomico

2.1 La ripresa internazionale e l'Italia

Le previsioni di un rallentamento dell'attività economica nel secondo trimestre dell'anno, già segnalato nell'Audizione del luglio scorso, sono state confermate dalle stime preliminari sul tasso di crescita congiunturale del Pil dell'area dell'euro, sceso allo 0,2%, dallo 0,8% del trimestre precedente. Il risultato è stato condizionato dall'andamento della Germania, dove l'incremento è stato di appena lo 0,1%, dopo la forte espansione di inizio anno (+1,3% congiunturale), trainata dal rimbalzo degli investimenti. Nel caso dell'Italia, nel secondo trimestre si è osservato un moderato recupero, con un tasso pari allo 0,3%, in aumento rispetto allo 0,1% del primo trimestre.

Questi sviluppi confermano prospettive per il 2011 alquanto modeste per la nostra economia: il tasso di crescita del Pil acquisito su base annua (quello che si realizzerebbe se per il resto dell'anno l'attività si mantenesse sul livello del secondo trimestre) è pari allo 0,7%, valore analogo a quello registrato per la Spagna, contro l'1,3% negli Stati Uniti, l'1,4% in Francia, l'1,6% per l'insieme dell'area dell'euro e il 2,7% in Germania. Tenuto conto della recente evoluzione dell'attività economica e delle attese per i prossimi mesi, sarà difficile conseguire risultati annuali significativamente diversi da quelli già acquisiti, come indicato anche dalle previsioni formulate negli ultimi giorni per la Germania dalla Bundesbank (poco sotto il 3%) e dal governo francese (1,75% sia nel 2011 che nel 2012), il quale ha rivisto al ribasso (rispettivamente di un quarto e di mezzo punto) le previsioni precedenti. Per l'Italia, come anticipato nell'Audizione del luglio scorso, alla luce dell'attuale quadro macroeconomico anche un tasso di crescita dell'uno per cento per il 2011 appare oggi di difficile realizzazione: ricordo che il DEF, prudentemente, aveva previsto una crescita dell'1,1%, mentre le anticipazioni delle previsioni del Fondo Monetario Internazionale indicano un aumento dello 0,8%.

La fase di rallentamento del ciclo internazionale già delineata nell'Audizione dello scorso luglio è proseguita anche nei mesi estivi. I segnali provenienti dai principali indicatori anticipatori puntano nella direzione di un ulteriore indebolimento della

congiuntura internazionale nella seconda metà dell'anno. Il *Composite Leading Indicator* di giugno dell'OCSE – che in media anticipa di circa sette mesi i punti di svolta ciclica – indica un possibile deterioramento dell'attività in tutte le maggiori economie: per Stati Uniti, Giappone e Russia si segnala il possibile raggiungimento di un picco, mentre si rafforzano i segnali di rallentamento per Canada, Francia, Germania Italia, Regno Unito e per le grandi economie emergenti di Brasile, Cina e India. L'indicatore per l'area dell'Euro, in particolare, è sceso per il quinto mese consecutivo, raggiungendo il valore più basso dal novembre del 2009, poco al di sopra di quello che rappresenta il tasso di crescita di lungo periodo dell'attività economica.

Analogamente, sia l'indicatore *Eurocoin* elaborato da Banca d'Italia e CEPS, sia l'*Economic Sentiment* della Commissione Europea hanno mostrato negli ultimi due mesi segni di cedimento. Nel primo caso a peggiorare sono state soprattutto le opinioni degli operatori industriali, ma un evidente pessimismo ha caratterizzato anche le imprese del commercio e dei servizi di mercato. Nelle costruzioni, la fiducia è rimasta sostanzialmente stabile, sui livelli già bassi dei mesi primaverili. I consumatori europei hanno espresso opinioni via via meno favorevoli sul quadro personale e sulla situazione economica del proprio paese, con l'indice del clima di fiducia che è sceso, sempre nella media dell'Area Euro, dal -9,9 di maggio al -11,2 di luglio e al -16,6 in agosto.

2.2 Le tendenze della congiuntura in Italia

I segnali emersi per l'Italia nei mesi più recenti non hanno modificato in maniera sostanziale il quadro di incertezza congiunturale delineato a partire dall'ultimo scorcio del 2010 e caratterizzato dal permanere di un ritmo di crescita del Prodotto inferiore a quello dell'area Ue. Nei mesi primaverili si è assistito ad un sostanziale recupero dell'attività produttiva nell'industria manifatturiera, con una crescita importante anche se irregolare del fatturato, soprattutto all'esportazione. D'altro canto, il nostro paese mostra una spiccata debolezza dei consumi delle famiglie, confermata dall'andamento negativo dei dati più recenti sul commercio al dettaglio. I consumi sono penalizzati dalla caduta del potere d'acquisto – che, ricordo, è proseguita anche nel primo trimestre del 2011 – sul quale continuano a pesare una dinamica delle retribuzioni medie inferiore a quella dei prezzi e una dinamica occupazionale molto stentata.

È facile prevedere che i consumi collettivi, anche per effetto della manovra, non forniranno contributi positivi alla crescita del reddito. D'altra parte, la domanda delle imprese per investimenti e scorte, almeno nel breve periodo, non appare in grado di dare un apporto significativo alla crescita: le indagini Istat più recenti rilevano, infatti, il permanere di un basso livello di capacità utilizzata e un livello piuttosto

elevato delle scorte rispetto alle attese di produzione. Nell'immediato, quindi, il ritmo di crescita del Pil appare sostanzialmente dipendente dall'evoluzione della domanda estera netta e dal suo possibile ruolo di traino sulle decisioni delle imprese e, a seguire, sui consumi. Anche da questo punto di vista, però, il rallentamento dell'economia mondiale e l'aumento della penetrazione sui mercati nazionali dei prodotti esteri rendono difficile immaginare un netto aumento del tasso di sviluppo complessivo.

2.1.1 *Industria e servizi*

La dinamica dell'attività industriale, dopo una battuta d'arresto tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011, ha segnato nei mesi primaverili un recupero che non si è consolidato all'inizio dell'estate. Il settore delle costruzioni, dopo una nuova fase negativa, si è stabilizzato su un livello di produzione assai basso. Nel comparto dei servizi la situazione resta poco dinamica e caratterizzata dal persistere di un andamento sfavorevole dell'attività della distribuzione commerciale.

L'attività del settore industriale ha superato tra febbraio e aprile l'episodio negativo nei mesi precedenti, in cui la *performance* dei principali paesi dell'area dell'euro si era invece mantenuta positiva: in questo modo, il secondo trimestre si è chiuso con una crescita della produzione dell'1,5%. Tuttavia, un nuovo arretramento congiunturale si è verificato nei mesi di maggio e giugno (-0,6% in ciascuno dei due mesi), mesi nei quali si è rilevato un primo risultato negativo anche per l'insieme dell'area dell'euro.

Dal punto di vista settoriale, la fase recente è stata caratterizzata da una netta divaricazione tra i comparti dei beni strumentali e dei prodotti intermedi, che hanno mantenuto una dinamica complessivamente positiva, e quelli dei beni di consumo (sia durevoli, sia non durevoli) e, ancor più, dell'energia, che hanno invece registrato significativi arretramenti. In particolare, il fatturato realizzato sul mercato interno ha registrato una dinamica piuttosto veloce nei primi mesi dell'anno, interrotta da una netta flessione a maggio. La componente estera, che aveva invece subito un rallentamento tra la fine dello scorso anno e l'inizio del 2011, è tornata a fornire una spinta maggiore nei mesi primaverili.

L'attività del settore delle costruzioni non evidenzia segnali di recupero. L'indice di produzione, dopo essere diminuito significativamente nell'ultimo trimestre del 2010 (-2,7% in termini congiunturali) e, in misura più contenuta (-1,2%), nel primo del 2011 ha mantenuto un andamento incerto, con una variazione pressoché nulla nella media degli ultimi due mesi (aprile-maggio) rispetto a quelli immediatamente precedenti.

Per quel che riguarda il terziario di mercato, si conferma la tendenza negativa dell'attività nel commercio al dettaglio e anche per i comparti maggiormente orientati verso il sistema delle imprese le informazioni disponibili (riguardanti il primo trimestre) mostrano una prevalenza di situazioni di difficoltà, benché con andamenti eterogenei. L'indice delle vendite al dettaglio ha segnato a giugno un nuovo calo congiunturale (-0,2%) che conferma l'evoluzione debolmente negativa prevalsa a partire dall'ultimo scorcio del 2010. In particolare, l'andamento recente mette in evidenza un calo persistente degli acquisti di beni non alimentari (con diminuzioni sia nel primo sia nel secondo trimestre), mentre in recupero appare la componente alimentare (+0,4% nel secondo trimestre). Inoltre, le difficoltà del settore si sono manifestate anche nella grande distribuzione che, nel confronto tra i primi sei mesi del 2011 e lo stesso periodo dell'anno precedente, ha subito un calo delle vendite (-0,3%) analogo a quello delle piccole superfici commerciali.

Le indicazioni provenienti dagli indicatori anticipatori per l'inizio del terzo trimestre non sono positive, anche se si registra qualche segnale di stabilizzazione del ciclo industriale, legato soprattutto alla tenuta della domanda interna. Più nel dettaglio, l'indicatore anticipatore OCSE per l'Italia è sceso a luglio da 100,9 a 100,2 attestandosi sui minimi dal luglio 2009, dopo un periodo di lenta diminuzione. Analogamente, l'indicatore aggregato di *sentiment* calcolato dalla Commissione europea per l'Italia sulla base delle indagini condotte dall'Istat, a luglio è sceso di cinque punti, tornando ai minimi dal novembre 2009. Questo peggioramento riflette un calo diffuso della fiducia sia dei principali settori produttivi sia dei consumatori.

Nel settore manifatturiero, la fiducia delle imprese ad agosto è apparsa in parziale recupero, con una stabilizzazione dei giudizi sul livello della domanda, sintesi di un peggioramento relativo alla componente estera – che risente negativamente del raffreddamento del commercio mondiale e delle economie emergenti – e di una sostanziale tenuta di quella interna. Gli imprenditori continuano, però, ad essere prudenti sulle prospettive a breve termine della produzione, mentre le scorte di magazzino sono stabili su livelli leggermente superiori a quelli normali.

Indicazioni complessivamente sfavorevoli sulla dinamica dell'attività vengono dalle indagini su costruzioni, commercio e servizi di mercato: nelle costruzioni, la fiducia è scesa a luglio al di sotto dei valori medi del primo semestre; nel commercio al dettaglio sono peggiorati tra giugno e agosto i giudizi sull'andamento corrente e atteso degli affari; negli altri servizi, la fiducia è calata bruscamente a luglio per poi stabilizzarsi ad agosto. Sia nel commercio, sia negli altri servizi gli indicatori hanno toccato nei mesi recenti i livelli più bassi dall'estate del 2009.

Per quel che riguarda, infine, la fiducia dei consumatori, il relativo indice ha registrato tra giugno e agosto una graduale discesa (da 105,7 a 100,3) con un

peggioramento sia delle opinioni riguardanti la situazione economica del paese (da 78,2 a 70 il relativo indicatore), sia di quelle sulla situazione personale degli intervistati (da 120,1 a 116,2).

2.1.2 Commercio con l'estero e competitività

Nel primo semestre dell'anno in Italia il valore delle merci esportate è cresciuto del 15,8% rispetto allo stesso periodo del 2010, attestandosi su un livello di 2 punti percentuali inferiore rispetto al picco del primo semestre del 2008. Una situazione di recupero ancora incompleto rispetto ai valori pre-crisi si osserva anche in Francia (-1%), mentre Germania, Spagna e Regno Unito presentano già un progresso del 4-5%. Nel corso del secondo trimestre del 2011, il tasso di variazione congiunturale delle esportazioni, secondo le elaborazioni effettuate da Eurostat, è stato pari al 3,3% in Italia, contro il +2,2% in Germania e valori negativi in Francia, Spagna e nel Regno Unito. Su questi risultati ha inciso una caduta marcata nel mese di giugno, che ha toccato in misura solo marginale il nostro paese.

La differenziazione geografica nella dinamica dell'export italiano ha determinato, nella media dei primi sei mesi dell'anno, un pieno recupero dei livelli pre-crisi per le vendite verso i mercati extra-Ue, risultate del 6,6% più elevate rispetto al primo semestre del 2008, mentre i flussi diretti verso l'area Ue sono ancora inferiori del 7,4% rispetto al livello pre-crisi.

Nella prima metà dell'anno, il volume delle esportazioni è aumentato del 7,3%, contro il 5,4% per le importazioni: tale andamento ha consentito di compensare in parte l'evoluzione negativa delle ragioni di scambio. Nondimeno, nel semestre il deficit commerciale è salito a circa 22,2 miliardi di euro, da 15,4 miliardi dello stesso periodo del 2010. Al netto della componente energetica, la bilancia commerciale si è mantenuta in avanzo (più 10,3 miliardi), beneficiando del forte attivo (3,3 miliardi) registrato a giugno a causa della contrazione delle importazioni.

I settori esportatori più vivaci durante la prima parte dell'anno sono stati quelli dei metalli di base e prodotti in metallo (più 27% e un saldo attivo di 1,1 miliardi di euro), dei prodotti petroliferi raffinati (più 24% e un saldo attivo di 3,6 miliardi di euro), degli articoli in pelle (più 19% e un avanzo di 3,2 miliardi) e dei macchinari ed apparecchi (più 17% e un avanzo di 21,4 miliardi). Sono risultati in difficoltà i settori dei prodotti agricoli, dei mobili, dei materiali da costruzione e della farmaceutica.

Nel secondo trimestre del 2011 circa due imprese esportatrici su tre¹ mostrano un incremento delle vendite all'estero rispetto al primo trimestre del 2010. La quota di

¹ L'analisi è stata condotta sulle imprese manifatturiere con una presenza sui mercati esteri sia nel primo trimestre del 2010 sia nel secondo trimestre del 2011. Le imprese considerate sono circa 43 mila, con una copertura di oltre il 90

queste imprese sul valore totale dell'export è corrispondentemente aumentata dal 70% all'85%. In particolare, le grandi imprese, dopo un ritardo iniziale, mostrano ora un maggiore dinamismo rispetto alle piccole e medie, con tendenze alla crescita che interessano tre unità su quattro. Le performance migliori sono state osservate per le grandi imprese dei comparti dei beni strumentali e dei prodotti intermedi: considerando le aree di sbocco dell'export, si rileva una diffusione dei segnali di ripresa maggiore per le unità orientate ai paesi extra-Ue.

2.1.3 Inflazione

Nei primi sei mesi del 2011 lo scenario dei prezzi è stato ancora caratterizzato da spinte significative provenienti dai prodotti energetici e dai beni intermedi, entrambe ora in fase di ridimensionamento. Sul fronte degli approvvigionamenti dall'estero, in particolare, si è registrato un incremento medio del 26,3% dei valori medi unitari dei beni energetici importati (la variazione tendenziale, a giugno, è scesa al 22,3%).

I prezzi alla produzione dei prodotti industriali destinati al mercato interno hanno mostrato segnali di rallentamento: il tasso di crescita tendenziale è sceso al 4,7% a giugno, dopo aver raggiunto il 6,2% a marzo. A giugno si sono registrati aumenti del 6,9% per i prezzi dei prodotti energetici trasformati e del 3,2% per quelli dei beni di consumo.

In questo quadro, dopo aver manifestato un'accelerazione nel corso dei primi sei mesi del 2011, a luglio l'inflazione al consumo si è stabilizzata sul medesimo livello di giugno (+2,7%). La componente di fondo dell'inflazione (calcolata escludendo dall'indice generale l'energia e i prodotti alimentari freschi) continua a mantenere una dinamica tendenziale nettamente più moderata (+2,1% a giugno e luglio). Al netto dei soli prodotti energetici, la crescita dei prezzi al consumo a luglio è stata pari al 2,1%, in lieve rallentamento rispetto al mese precedente.

La crescita dei prezzi dei prodotti acquistati con maggiore frequenza dai consumatori (+3,4%) si conferma nettamente superiore a quella media, testimoniando la presenza di pressioni inflazionistiche elevate sulla spesa corrente delle famiglie. Questi andamenti sono in gran parte determinati dalla forte crescita dei prezzi dei carburanti (17,4% per il gasolio e 13,5% per la benzina verde), mentre i prezzi dei prodotti alimentari mostrano dinamiche più contenute, con tendenze accelerative per i prodotti lavorati e al rallentamento per quelli freschi.

In questo quadro, sono da segnalare dinamiche dei prezzi relativamente elevate per alcune tariffe connesse all'abitazione (10% per l'acqua potabile, 5% per la

per cento delle esportazioni attivate dalle imprese manifatturiere e rappresentano il 53% degli addetti totali della manifattura. Si tratta, dunque, di un insieme di aziende fortemente rappresentativo in termini sia di copertura complessiva del fenomeno, sia di articolazione settoriale e dimensionale del sistema delle imprese esportatrici.

raccolta rifiuti, 7,5% per la raccolta delle acque di scarico), che si aggiungono a quelle delle tariffe energetiche (4,6% per l'energia elettrica e 7,5% per il gas), determinando un incremento tendenziale dei prezzi dei prodotti relativi all'abitazione del 5%. Tensioni si rilevano anche nei beni e servizi connessi ai trasporti, con aumenti tendenziali dei prezzi pari all'8,7% per i trasporti ferroviari, al 13,4% per i trasporti aerei, al 33,1% per quelli marittimi. I prezzi dei servizi assicurativi sui mezzi di trasporto continuano a mostrare una dinamica inflazionistica elevata (+5,3%).

Nella prima parte del 2011, il profilo di crescita dei prezzi in Italia è risultato in linea con quello medio dell'area dell'euro, con la riapertura di un differenziale sfavorevole a maggio-giugno e un andamento opposto a luglio.² Al di là di oscillazioni temporanee, la dinamica dei prezzi al consumo in Italia mantiene un ritmo superiore a quello medio dell'area dell'euro per i capitoli di spesa relativi alla Salute, ai Trasporti, alle Bevande alcoliche e tabacchi, mentre mostra un profilo inflazionistico più contenuto nel comparto energetico.

Coerentemente con l'andamento effettivo dei prezzi registrato negli ultimi mesi, tra giugno e agosto i giudizi dei consumatori italiani sull'andamento dell'inflazione al consumo si sono sostanzialmente stabilizzati, anche se il saldo delle aspettative per i prossimi 12 mesi è tornato ad aumentare. D'altro canto, anche grazie all'allentamento delle tensioni sui prezzi delle materie prime, le imprese non sembrano programmare nel breve termine rialzi significativi dei propri listini di vendita: nel settore manifatturiero il saldo relativo alle tendenze per i prossimi tre mesi è tornato sui livelli modesti della fine del 2010, mentre nei servizi di mercato, nel commercio e nelle costruzioni le attese di ribasso sono tornate a sopravanzare quelle di possibili aumenti dei prezzi di vendita.

2.1.4 Mercato del lavoro

Il quadro occupazionale non mostra sostanziali differenze rispetto a quanto segnalato nell'Audizione dello scorso luglio. In Italia, a giugno 2011 il numero degli occupati misurato dall'indagine sulle forze di lavoro ha segnato un lieve progresso (+0,2%) rispetto al giugno 2010, ma una leggera flessione rispetto al mese precedente (-0,1% al netto dei fattori stagionali). Il livello dell'occupazione resta, alla fine del secondo trimestre, inferiore di circa il 2,5% rispetto ai massimi di inizio 2008.

Coerentemente con la diversa posizione in termini di ripresa dell'attività, la situazione italiana si configura meno positiva rispetto a quella della Germania,

² Questa erraticità è almeno parzialmente imputabile al nuovo metodo di calcolo degli indici dei prezzi dei prodotti stagionali adottato da gennaio 2011 in applicazione del Regolamento (CE) n. 330/2009, che nel corso del 2011 può determinare alterazioni temporanee della dinamica tendenziale degli indici dei prezzi dei diversi paesi europei.

l'unico paese in cui il recupero occupazionale è ormai pieno, e della Francia, in cui la stima preliminare sui settori di mercato non agricoli relativa al secondo trimestre dell'anno segnala una crescita dello 0,4% su base congiunturale e dell'1,3% rispetto allo stesso periodo del 2010. In Spagna, invece, nel secondo trimestre si è osservato un discreto recupero congiunturale (+0,8%), a cui corrisponde però una variazione tendenziale dell'occupazione ancora negativa per quasi l'1%.

Il tasso di disoccupazione a giugno è rimasto stabile all'8,0% (poco più di 2 milioni di persone), in diminuzione di 0,3 punti rispetto a un anno prima. Si tratta di un valore considerevolmente inferiore rispetto alla Francia (9,7%, in calo di un decimale rispetto a giugno 2010) e, soprattutto, alla Spagna (il 20,8% nel secondo trimestre, in aumento di quattro decimali sul trimestre precedente e di otto quello corrispondente del 2010), anche se più alto rispetto alla Germania (6,1%, in calo di un punto nell'arco dell'ultimo anno).

Al riguardo va considerato che in Italia, diversamente dalle altre maggiori economie europee, la situazione difficile del mercato del lavoro non si è riflessa interamente in una crescita della disoccupazione. Nel nostro paese la partecipazione al mercato del lavoro, già strutturalmente bassa, è ulteriormente diminuita, con una crescita quasi ininterrotta del numero degli inattivi dall'inizio della crisi: a giugno 2011 il numero di inattivi – al netto dei fattori stagionali – è pari a 15,1 milioni, corrispondente al 38,1% della popolazione in età di lavoro. L'ampliamento dell'inattività ha riguardato anche il periodo recente, con un aumento dello 0,2% sul primo trimestre dell'anno, e dello 0,7% rispetto al giugno 2010. Nel corso della primavera, d'altronde, si è avuta una lieve diminuzione del tasso di disoccupazione giovanile, sceso al 27,8% a giugno, un punto in meno rispetto all'inizio dell'anno. L'indicatore resta di 7,5 punti percentuali più elevato rispetto alla media dell'Uem, segnalando il persistere di forti difficoltà sul mercato del lavoro per la fascia di popolazione tra i 15 e i 24 anni.

Le attese a breve termine delle imprese e dei consumatori rilevate nelle indagini qualitative dell'Istat, infine, segnalano il permanere di una situazione di difficoltà sull'andamento dell'occupazione e sulle prospettive del mercato del lavoro. Sia nella manifattura che nei servizi, infatti, la maggioranza delle imprese continua ad attendersi una riduzione dell'occupazione alle dipendenze nei prossimi tre mesi, mentre nelle costruzioni il saldo delle opinioni sull'andamento della occupazione continua ad essere fortemente negativo. Tra i consumatori, infine, le preoccupazioni per l'andamento del mercato del lavoro si sono intensificate tra giugno e agosto, con il saldo che è risalito gradualmente sui valori elevati della scorsa estate.

3. Valutazioni e informazioni sulle misure previste nel Disegno di legge

3.1 Aspetti generali

L'entità attesa dell'impatto della manovra-bis sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel quadriennio 2011-2014 è quantificata in circa 50 miliardi di euro. L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione si attesterebbe al 3,8% del Pil per il 2011, rispetto al 3,9% tendenziale previsto nel DEF sulla base del quadro macroeconomico relativamente più favorevole definito lo scorso aprile, scendendo a circa l'1,5% nel 2012 (da un valore tendenziale del 2,7%) e conseguendo il pareggio di bilancio nel 2013 e un attivo nel 2014.

Gli obiettivi governativi per i prossimi anni incorporano in qualche misura il ridimensionamento delle previsioni di crescita dell'economia italiana (sostanzialmente inferiori rispetto al DEF) da parte degli organismi internazionali, ipotizzando saldi di circa due decimali di punto peggiori rispetto a quanto emergerebbe da un confronto col quadro programmatico del DEF. A titolo di comparazione, vorrei notare che in Germania, dove la crescita attesa del prodotto resta più elevata, il Ministero delle finanze ha ipotizzato che il rapporto tra deficit e Pil si attesti all'1,5% già nel 2011 (la previsione precedente era del 2,5%) e che il pareggio di bilancio sia raggiunto nel 2014. In Francia, d'altro canto, nei giorni scorsi il deficit atteso è stato confermato al 5,7% per il 2011 e al 4,5% per il 2012, in lieve miglioramento rispetto alle previsioni precedenti.

Considerando il profilo temporale degli interventi, è interessante ricordare che – come già segnalato nell'audizione sul DL98 – la manovra di luglio concentrava lo sforzo di aggiustamento quasi interamente sul biennio 2013-2014, mentre il DL138, oltre ad ampliare considerevolmente la portata dell'aggiustamento, ha corretto parzialmente questa debolezza. Nella *manovra-bis* circa metà dell'impatto netto si concentrerebbe nel 2013, portando l'effetto complessivo rispetto al tendenziale a 2,1 miliardi per l'anno in corso e a meno di 24 per il prossimo, contro quasi 50 e oltre 55 miliardi, rispettivamente, nei due anni successivi. Per il 2012 l'impatto lordo sarebbe, tuttavia, di circa 32 miliardi, cui va però sottratto l'accantonamento al Fondo dedicato agli interventi strutturali di politica economica (FISPE) di 2 miliardi di euro nella *manovra bis* (Art. 1, comma 25), che si somma ai 5,8 miliardi previsti dal DL 98.

La ripartizione del carico dell'aggiustamento netto tra compressione delle spese e aumento delle entrate, al netto di eventuali effetti riflessi, vede prevalere queste ultime in rapporto di 3 a 2, riequilibrando parzialmente l'impatto del DL 98. Questa ripartizione, tuttavia, potrebbe essere alterata dall'agire delle clausole di salvaguardia e dalla esplicita rimozione di alcuni vincoli all'aumento delle imposte da parte delle Amministrazioni locali, come è il caso dell'addizionale Irpef, previsto

dai commi 10 e 11 dell'Art. 1. Nel complesso, quindi, il dispositivo della manovra non consente di determinare a priori l'entità dei tagli alle Amministrazioni pubbliche.

A tale proposito vorrei segnalare che – laddove si richieda ad amministrazioni ed enti di contribuire al risparmio pubblico – l'articolato non prevede la possibilità di una riallocazione delle spese tra i diversi capitoli di bilancio, ed in particolare tra le cosiddette “spese obbligatorie” e “spese di funzionamento”. L'introduzione di una simile forma di flessibilità nel provvedimento sarebbe, invece, estremamente opportuna, consentendo a ciascun ente interessato di ripartire i risparmi tenendo conto dei piani di attività da realizzare.

Vorrei poi segnalare la mancanza di un'attenzione specifica agli enti di ricerca (compreso l'Istat): in particolare, le proposte di emendamento emerse nei giorni scorsi riguardanti i regimi pensionistici potrebbero avere l'effetto di un immediato innalzamento del numero delle uscite. Dati i forti limiti alle nuove assunzioni a fronte dell'uscita del personale (20%), è possibile che l'attività di alcuni enti possa venire fortemente influenzata. Questo è il caso dell'Istat, che già vede una fuoriuscita di personale di oltre 100 unità all'anno, su un totale di circa 2000 dipendenti. Sarebbe quindi fortemente auspicabile salvaguardare la situazione degli enti di ricerca, rimuovendo questo ed altri limiti introdotti nel corso di quest'anno, coerentemente con quanto previsto dagli obiettivi sottoscritti dal Governo italiano in sede europea nel campo delle spese in Ricerca e Sviluppo.

3.2 Aspetti specifici della manovra

Nella tavola 1 viene fornita una sintesi dei **conti economici di Regioni, Province e Comuni**, che saranno pubblicati in dettaglio nei prossimi giorni. Nel 2010³, a confronto con l'anno precedente, per tutte le amministrazioni considerate si è registrata una flessione sia delle entrate che delle uscite. Sul versante delle entrate, di particolare rilievo è stato il calo dei trasferimenti da enti pubblici, sia di parte corrente che in conto capitale (con una riduzione rispetto al 2009 pari al 10,6% per le Regioni, al 10,3% per i Comuni e all'8% per le Province). Sul versante della spesa, una caduta consistente si è registrata per gli investimenti (nel complesso circa 4 miliardi, pari al -18,1%), e si sono ridotti i contributi agli investimenti e la spesa per interessi. Tra le altre voci di spesa, i redditi da lavoro sono rimasti sostanzialmente stabili, mentre i consumi intermedi sono diminuiti nelle regioni e aumentati in comuni e province. Nel complesso, per effetto di una riduzione delle entrate inferiore a quella delle uscite, le regioni hanno conseguito un lieve miglioramento del saldo, mentre sono peggiorati i saldi delle province e, soprattutto, dei comuni.

³ Per tale anno la tavola riporta dati ancora provvisori, in vista della revisione straordinaria (benchmark) prevista per il prossimo autunno dai regolamenti comunitari e della disponibilità integrale delle fonti, a febbraio 2012.

L'impatto economico dello **spostamento delle festività previsto dal comma 24 dell'Art.1** non è immediatamente quantificabile. Almeno nel settore privato, infatti, la produzione realizzata non dipende direttamente dalla disponibilità di manodopera (la quale risente anche del numero di giorni lavorativi), quanto dall'evoluzione della domanda, che influenza in misura determinante anche l'andamento della produttività. Laddove l'intervento portasse a un aumento del numero di giornate lavorate a parità di retribuzione, ciò determinerebbe una riduzione della retribuzione oraria. Anche in questo caso, tuttavia, non è possibile procedere a una quantificazione, dipendendo l'effetto – tra l'altro – dalla contestuale evoluzione dell'impiego a tempo parziale e dell'uso di lavoro straordinario. Sulla scorta di queste premesse, a titolo informativo l'Istituto ha predisposto un dossier, allegato al presente documento, sulla posizione attuale del nostro paese nel confronto europeo in termini di ore lavorate e del rapporto tra ore retribuite e prestazioni effettive.

L'Istat ha poi condotto una stima della platea potenziale degli **enti pubblici non economici con un organico inferiore alle settanta unità interessati dal provvedimento di soppressione** di cui all'Art 1 comma 31. Questo esercizio, basato sulla "lista S13" prodotta dall'Istat e richiamata come riferimento normativo, risente delle finalità statistiche – non giuridiche – con cui è costruita la lista, la quale non prevede una categoria di "enti pubblici non economici" e riporta una classificazione per tipologia non fondata su criteri giuridici. Di conseguenza, non essendovi attualmente alcuna norma che permetta l'identificazione univoca di questa categoria, sarebbe necessario che la definizione richiamata nell'art.1, comma 31 di "ente pubblico non economico" venga meglio esplicitata, fondandola su basi giuridiche non controverse.

Tenuto conto di queste premesse, la stima è stata condotta facendo riferimento ai comparti di contrattazione, seguendo le linee guida della Ragioneria generale dello Stato per la compilazione del Conto annuale sul personale della PA, unitamente a informazioni specifiche per singoli enti desunte da statuti e ordinamenti. Escludendo dal computo le eccezioni già previste dal DL e oltre 50 enti di dubbia classificazione, si è pervenuti a identificare 10 soggetti, alcuni dei quali, a causa della loro notevole visibilità, potrebbero formare oggetto di ulteriori eccezioni.

Per quanto attiene ai risparmi sui costi per il personale, l'informazione sulla dotazione organica rilevata dall'indagine della RGS, che non comprende tutti gli enti della Lista S13, è stata integrata con stime ad-hoc per cinque di questi. In complesso, per i cinque enti compresi nell'indagine RGS, il mancato rinnovo del contratto per il personale a termine riguarderebbe meno di 10 lavoratori. L'esercizio, quindi, pur con i *caveat* descritti, indica che il provvedimento avrebbe riflessi molto modesti in termini economici.

Infine, vorrei informare il Parlamento che la **Commissione tecnica per il livellamento delle remunerazioni relative a cariche elettive e incarichi di vertice nella pubblica amministrazione alla media europea**, istituita dal DL98, che ne ha conferito la guida al Presidente dell'Istat, inizierà i propri lavori giovedì prossimo (1 settembre). Sullo stesso argomento, vorrei anche esprimere la mia soddisfazione per il fatto che nel DL 138 è stato fornito (Art.1 comma 33) il chiarimento richiesto nel corso dell'audizione di luglio sul DL98, circa la platea dei potenziali destinatari del provvedimento.

3.3 Contrasto dell'evasione fiscale

Tra i grandi paesi europei, l'Italia si caratterizza per una più elevata quota di economia sommersa, cui corrisponde una significativa perdita di gettito fiscale e contributivo. Tale discrepanza tra carico fiscale "effettivo" e carico fiscale "legale" comporta importanti effetti distributivi ed alimenta un senso di ingiustizia nei confronti dell'azione dello Stato da parte di alcune categorie. Paradossalmente, nel momento in cui tutti i paesi europei sono chiamati ad accrescere il rigore di bilancio, l'Italia potrebbe affrontare con maggiore decisione tale fenomeno e così conseguire, più facilmente rispetto ai partner internazionali, un'importante riduzione dei costi sociali dell'intervento di consolidamento fiscale e un riequilibrio strutturale del carico fiscale tra le diverse categorie di cittadini. Ritengo quindi opportuno riprendere alcune delle proposte per il contrasto all'evasione e l'aumento della *compliance* fiscale contenute nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro sull'Economia non osservata e i flussi finanziari nominato dal Ministro dell'Economia.⁴

Negli incontri del Gruppo che ho avuto l'onore di presiedere sono state presentate e discusse le attività svolte dalle amministrazioni, sviluppando una base comune di conoscenza. Inoltre, il confronto ampio tra i partecipanti su obiettivi e strumenti ha portato all'identificazione di alcune aree considerate prioritarie per i futuri interventi, e all'elaborazione di proposte che, in diversi casi, hanno incontrato un consenso diffuso.

Un primo aspetto, sul quale si è registrata una sostanziale convergenza di vedute, riguarda l'opportunità di **una misurazione di natura ufficiale dell'evasione fiscale**, da condurre con criteri trasparenti e scientificamente rigorosi, che sgombri il campo da stime discordanti e, in alcuni casi, scarsamente fondate. La chiarezza sui dati aiuterebbe il paese non solo a definire meglio gli interventi, ma anche a misurare l'efficacia di questi ultimi, destinando eventualmente il loro risultato alla riduzione delle aliquote legali che gravano sull'economia regolare. Al riguardo, è

⁴ Il Gruppo di lavoro ha operato nel corso del periodo gennaio-maggio 2011 grazie all'impegno dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, che hanno contribuito direttamente alla stesura del Rapporto, e delle parti sociali.

stata proposta la pubblicazione di un *Rapporto* annuale da parte dell'Amministrazione fiscale, in cui si riportino le misurazioni sull'economia non osservata prodotte dall'Istat insieme ad una valutazione dell'ampiezza e diffusione dell'evasione fiscale e contributiva, stimando l'ammontare delle risorse sottratte al bilancio pubblico. Nel *Rapporto* andrebbero illustrate anche le strategie di contrasto, gli interventi posti in essere dall'Amministrazione, i risultati ottenuti, le linee d'azione future. L'inserimento nel provvedimento legislativo in discussione dell'obbligo di redazione di un tale Rapporto sarebbe decisamente auspicabile.

Un secondo ordine di raccomandazioni riguarda il miglioramento dell'efficacia degli **strumenti di contrasto all'evasione fiscale e contributiva**. A tal fine, si propone:

- l'accelerazione del processo di messa in comune tra le diverse amministrazioni delle informazioni sul sistema delle imprese e dei risultati delle azioni ispettive e di accertamento;
- l'uso appropriato di metodologie statistico-induttive per migliorare i meccanismi di selezione dei comportamenti anomali per le piccole e medie imprese e il lavoro autonomo;
- la compartecipazione degli Enti locali all'attività di accertamento, come previsto dai provvedimenti per il federalismo fiscale, integrando contestualmente l'informazione disponibile ai diversi livelli di governo.

Per quanto attiene al **miglioramento della compliance fiscale**, si suggerisce di procedere alla revisione e all'affinamento degli studi di settore e di altri strumenti previsti dalla normativa, quali il redditometro per le persone fisiche e il tutoraggio preventivo per le imprese medio-grandi. Per accrescere l'efficacia di questi strumenti di misurazione indiretta della capacità contributiva prendendo a riferimento criteri di equità, efficienza e, insieme, di approvazione sociale, si propongono diverse innovazioni metodologiche, una maggiore trasparenza sulle scelte, un orientamento più collaborativo nei rapporti coi contribuenti.⁵ Si raccomanda, inoltre, che i risultati delle azioni di accertamento vengano utilizzati

⁵ In particolare, nel *Rapporto* si formulano le seguenti raccomandazioni

- Potenziamento degli studi di settore (SdS): nel quadro dell'evoluzione triennale degli SdS, prevedere la possibilità di aggiornamenti annuali quando necessario, specialmente a fronte di mutamenti nel ciclo economico e di andamenti congiunturali particolarmente marcati, quali ad esempio shock sui prezzi degli input; possibile cambiamento delle variabili di riferimento (valore aggiunto invece dei ricavi/compensi); ulteriori miglioramenti nelle metodologie di stima e, per le attività non soggette a SdS, sostituzione dei parametri con una metodologia di stima più evoluta e aggiornata. Alcuni partecipanti al Gruppo di lavoro propongono anche l'ampliamento delle categorie e del limite dei ricavi/compensi per l'applicazione degli SdS, la revisione dell'approccio di clustering, l'affiancamento di esperti indipendenti ai tecnici Sose.
- Redditometro per l'insieme delle persone fisiche: si raccomanda che lo strumento venga costruito sulla base di criteri trasparenti, attraverso una metodologia scientificamente condivisa, con il contributo di esperti italiani e internazionali di alto livello. Alcune associazioni di categoria segnalano che il redditometro dovrà essere reso coerente con i provvedimenti normativi e gli strumenti esistenti, quali lo "spesometro" per i soggetti passivi IVA, evitando di ledere le garanzie previste dallo statuto del contribuente.
- Tutoraggio preventivo per le imprese medio-grandi: si raccomanda l'introduzione del contraddittorio tra contribuente e Agenzia sulla base della proposta d'imposta.

nel quadro delle revisioni periodiche degli strumenti e, viceversa, le modifiche negli strumenti siano tempestivamente recepite nella rimodulazione dei piani di accertamento. Si suggerisce, infine, di valutare la possibilità di prevedere nel nostro ordinamento che le imprese si sottopongano volontariamente a controlli fiscali da parte dell'Amministrazione fiscale, in cambio di condizioni più favorevoli su altri aspetti del rapporto con lo Stato.

Da più parti nella discussione sulla manovra sono state avanzate proposte sulla **tracciabilità delle transazioni**. Nel *Rapporto*, insieme all'eventuale rafforzamento delle misure già esistenti, quali i limiti all'uso del contante e la non trasferibilità degli assegni, si suggerisce di valutare misure d'incentivo che rendano più vantaggioso servirsi di carte di credito e bancomat (eventualmente con il concorso del sistema bancario) e di rendere cogente l'uso di questi strumenti per alcune transazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Sul terreno delle riforme, per rendere più agevole e meno onerosa la *compliance* e ridurre il contenzioso, un consenso generale tra tutte le istituzioni si è registrato su alcuni criteri di semplificazione, razionalizzazione e stabilizzazione del quadro normativo. A riguardo, si suggeriscono i seguenti interventi:

- riduzione dei margini di discrezionalità dei singoli governi nel varare condoni in materia fiscale e contributiva, che si ritiene abbiano avuto un effetto negativo sul gettito complessivo, sulla "pace fiscale" tra categorie di contribuenti e sulla fedeltà al fisco;
- riduzione del numero di partite IVA, con specifico riferimento alle partite IVA in agricoltura e al lavoro para-subordinato; il controllo preventivo sulla costituzione di Società di capitali (Srl) di puro godimento; il parziale spostamento degli adempimenti in materia IVA dalla vendita al dettaglio a quella all'ingrosso;
- rafforzamento del contrasto d'interessi: in linea di principio questo strumento consentirebbe di riequilibrare l'onere fiscale a vantaggio delle famiglie consumatrici, riducendo la necessità di controlli induttivi. Tale approccio esercita un fascino indubbio. Difficilmente, però, potrebbe trovare applicazione generale e immediata, considerando i rischi di collusione, i costi e l'impatto potenziale sul risparmio: se, infatti, tutti i consumi fossero deducibili, a livello macroeconomico ciò equivarrebbe a tassare il solo risparmio. Il suggerimento, quindi, è quello di considerare le opportunità di applicazione nelle aree di maggior evasione ritenute più promettenti dalle analisi dell'Agenzia delle entrate, introducendo norme di affiancamento che ne aumentino l'efficacia.

Nel *Rapporto* sono state avanzate anche diverse proposte per aumentare la **pubblicità dei redditi** e delle informazioni sulle imposte e l'evasione, rendendo pubblica la pressione fiscale "reale" sui contribuenti in regola e le imposte dirette

dichiarate, distinte per settore, o la lista di chi non paga le tasse o, ancora, incentivando su base volontaria la pubblicazione delle imposte corrisposte. Su questi aspetti, comprensibilmente, non si è raggiunta una posizione di consenso, pur concordando sul valore dissuasivo che la pubblicità dei redditi può avere in materia di evasione fiscale.

Credo sia opportuno, infine, ricordare le evidenze positive riportate nel *Rapporto* sul **ruolo della comunicazione** per migliorare la *compliance* dei contribuenti. In quest'ambito, le strategie più efficaci risultano essere quelle volte ad enfatizzare il comportamento dei contribuenti onesti, piuttosto che a stigmatizzare la diffusione dell'evasione o a mettere in risalto le sanzioni per l'inadempienza. Sul fronte sanzionatorio, l'OCSE suggerisce di rafforzare le forme non monetarie che implicano dei costi sociali per un comportamento non adempiente (la chiusura degli esercizi o la sospensione delle attività prevista dal DL andrebbe in questa direzione). Va comunque notato come queste forme di deterrenza non portino a recuperi immediati di gettito per il bilancio pubblico.