

Commissioni riunite
6^a (Finanze e tesoro) e 11^a (Lavoro, previdenza sociale)
del Senato della Repubblica

**Audizione sul disegno di legge di conversione
del decreto legge recante primi interventi urgenti per
la promozione dell'occupazione,
della coesione sociale, in materia di IVA
e altre misure finanziarie (DL 28.06.2013, n. 76)**

Testimonianza di Andrea Brandolini
(Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria)

Banca d'Italia

Senato della Repubblica
Roma, 9 luglio 2013

1. La situazione congiunturale

Il decreto legge n. 76, 28 giugno 2013, è stato varato in una situazione di grande e prolungata difficoltà congiunturale. Nei primi tre mesi dell'anno, il prodotto interno lordo è stato inferiore dell'8,7 per cento al massimo ciclico raggiunto nel 1° trimestre del 2008. **Nell'intero quinquennio 2008-2012, la caduta dell'attività in Italia è stata la più marcata tra i maggiori paesi dell'UE** (Figura 1). **Il calo del numero delle persone occupate è stato minore di quello del PIL, in particolare nella fase iniziale della crisi**, soprattutto grazie a un ampio utilizzo della Cassa integrazione guadagni nelle sue varie forme. Questo disallineamento tra la dinamica del prodotto e quella dell'occupazione è ancor più accentuato se si confronta la fase recessiva attuale con quella dei primi anni Novanta (Figura 2). Rispetto alla situazione di allora, la contrazione dell'attività economica è oggi più intensa e più prolungata; è invece più contenuta la riduzione del numero degli occupati.

La situazione del mercato del lavoro italiano si è però notevolmente aggravata dalla seconda metà del 2011. In concomitanza con la crisi dei debiti sovrani, la modesta ripresa seguita alla recessione mondiale del 2008-09 si è arrestata e tramutata in una nuova pesante recessione che ha frenato la domanda di lavoro espressa dalle imprese.

Sulla base dell'Indagine sulle imprese industriali e dei servizi con almeno 20 addetti condotta dalla Banca d'Italia, dal 2008 le attese delle imprese sul livello della loro manodopera nell'anno successivo hanno sistematicamente indicato una diminuzione nel settore industriale e un ristagno nei servizi privati non finanziari. Nel 2013 solo circa un quinto delle imprese dell'insieme dei due settori si attende un'espansione dell'occupazione rispetto ai livelli medi del 2012, mentre circa la metà prevede una flessione.

Anche per un forte aumento dell'offerta di lavoro nel corso dell'anno passato, il tasso di disoccupazione è rapidamente salito fino al 12,3 per cento nello scorso maggio; per circa la metà riguarda persone disoccupate da almeno 12 mesi (Figura 3A).

Il numero di persone in cerca di occupazione, superiore ai 3 milioni, è continuato a crescere dall'inizio dell'anno. Altri 1,6 milioni di persone sono classificate dall'Istat come lavoratori scoraggiati, ovvero individui che dichiarano di non aver cercato un impiego perché convinti di non trovarlo.

L'incidenza della disoccupazione è, come in passato, maggiore per le classi di età più giovani; nella congiuntura attuale, i giovani, in particolare quelli con meno di 25 anni, sono stati più colpiti soprattutto per effetto delle maggiori difficoltà a trovare un impiego incontrate da chi è entrato da poco sul mercato del lavoro (Figura 3B). Oltre alla forte caduta della domanda di lavoro complessiva, ciò riflette la graduale riduzione del turnover occupazionale, della somma cioè dei flussi annui di assunzioni e cessazioni¹. Questa

¹ Cfr. la *Testimonianza* di Paolo Sestito nell'Audizione di esperti tenuta alla XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, Roma, 26 giugno 2013, http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2013/sestito-26062013.pdf.

tendenza si è manifestata già prima della crisi anche nel settore privato (Figura 4), oltre che nel settore pubblico interessato da un progressivo ridimensionamento degli organici.

2. Le misure in favore dell'occupazione e della coesione sociale

Per favorire l'aumento dell'occupazione, il decreto legge in esame introduce alcune misure di incentivo economico alle assunzioni, in particolare di lavoratori giovani, e modifica alcuni aspetti normativi relativi ai rapporti di impiego più flessibili, allentando alcuni vincoli introdotti dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (cosiddetta “riforma Fornero”). Istituisce inoltre una *task force* per il riordino dei servizi per l'impiego e il loro coordinamento con le politiche attive e per predisporre gli strumenti e i percorsi che consentiranno di fruire delle risorse stanziata dall'UE nell'ambito del programma denominato “Garanzia per i giovani” (*Youth Guarantee*), previsto dalla raccomandazione n. 2013/C120/01 approvata nel Consiglio europeo del 22 aprile 2013. Estende, infine, la sperimentazione della Carta acquisti.

2.1. Incentivi economici per l'occupazione

Incentivo per l'assunzione di lavoratori giovani. – Per il periodo 2013-16, sono stanziati 794 milioni (di cui 500 milioni per il Mezzogiorno) per un incentivo rivolto ai datori di lavoro che assumano a tempo indeterminato giovani tra i 18 e i 29 anni in condizioni di particolare svantaggio. In accordo con le definizioni di lavoratore svantaggiato del regolamento n. 800/2008 della Commissione europea (art. 2, comma 18), per poter fruire dell'agevolazione, i giovani neoassunti devono soddisfare almeno uno dei tre requisiti seguenti: (a) essere senza un'occupazione retribuita da almeno 6 mesi; (b) non aver conseguito un diploma di scuola media superiore o professionale; (c) vivere soli in una famiglia con una o più persone a carico. Secondo nostre stime basate sulla Rilevazione dell'Istat sulle forze di lavoro relativa al 2012, la platea dei potenziali beneficiari potrebbe ammontare a quasi 2,9 milioni di persone, circa la metà della popolazione nella classe di età 18-29 anni che appartiene alle forze di lavoro o è disponibile a lavorare (Tavola 1).

Questa valutazione include anche 800.000 occupati che soddisfano i criteri (b) e (c), oltre a 900.000 disoccupati e 1,2 milioni di persone che non appartengono alle forze di lavoro ma si dichiarano disponibili a lavorare. Nella valutazione, il criterio (c) è stato interpretato in maniera restrittiva includendovi solo gli adulti singoli con minori a carico, in linea con la versione inglese del regolamento CE/800/2008 (“person who lives as a single adult with one or more dependents”); il decreto legge utilizza un'espressione più ambigua che non esclude la possibilità che nel nucleo siano presenti più adulti.

Queste stime sono da intendersi come prima approssimazione, perché ottenute sulla base delle informazioni campionarie disponibili nell'indagine dell'Istat. Oltre alla mancanza di alcune informazioni rilevanti, come la struttura fiscale della famiglia, ulteriori fattori di approssimazione sono: il riferimento temporale dei dati, rappresentato dall'intero

2012 per poter disporre di un'adeguata dimensione campionaria; la possibilità che alcuni di coloro che si dichiarano occupati svolgano attività irregolari e quindi formalmente soddisfino il requisito (a); la totale esclusione di circa 2,3 milioni di individui inattivi che si dichiarano non interessati a lavorare, ma che presenterebbero i requisiti indicati. Se si tenesse conto di questi fattori, la platea dei potenziali beneficiari risulterebbe probabilmente più ampia di quanto qui stimato.

L'incentivo corrisposto al datore di lavoro – concesso per un periodo di 18 mesi, o di 12 mesi se l'assunzione corrisponde alla trasformazione di un contratto a termine in uno a tempo indeterminato – è pari a un terzo della retribuzione lorda imponibile ai fini previdenziali, con un limite massimo di 650 euro mensili. Esso viene riconosciuto a condizione che il numero dei dipendenti dell'impresa sia superiore, in ciascun mese in cui viene corrisposto, a quello medio registrato nei 12 mesi precedenti l'assunzione. **L'entità dell'agevolazione equivale al sostanziale azzeramento dei contributi previdenziali e assicurativi a carico del datore di lavoro**, determinando un abbattimento del costo del lavoro dei giovani neoassunti di circa un quarto.

I fondi stanziati sono distribuiti quasi uniformemente nel periodo di vigenza dell'incentivo. Nel complesso, **i vincoli di finanziamento consentono di incentivare ogni anno l'assunzione di un numero di giovani lavoratori compreso tra 30.000 e 50.000.**

Utilizzando i dati dell'INPS per i lavoratori dipendenti occupati nel settore privato non agricolo nel 2010, si stima che la retribuzione lorda media dei giovani tra i 18 e i 29 anni residenti nel Mezzogiorno sia pari a circa 1.500 euro al mese; sulla base di questo valore, lo stanziamento sarebbe quindi sufficiente a finanziare ogni anno circa 21.000 rapporti di lavoro della durata di 12 mesi. Ipotizzando che i giovani siano assunti con una retribuzione mediamente inferiore, pari a quella corrispondente al 25° percentile (930 euro), il numero massimo di rapporti finanziabile salirebbe a 34.000. Nel Centro Nord, ove le retribuzioni lorde sono più alte, il 25° percentile è pari a 1.200 euro mensili, mentre la media è pari a 1.990 euro. Prendendo questi valori a riferimento e tenendo conto che i fondi destinati alle regioni centro-settentrionali sono circa la metà, ogni anno si potrebbero finanziare tra 9.000 e 15.000 rapporti di lavoro annui.

Nonostante la debolezza della domanda di lavoro, l'ampiezza della platea dei potenziali beneficiari rende difficile prevedere se le risorse stanziate saranno sufficienti ad accogliere tutte le domande di incentivo. È possibile che un razionamento delle domande in base all'ordine cronologico di arrivo, come previsto dal decreto legge, sia necessario, soprattutto nelle regioni centro-settentrionali per le quali uno stanziamento minore deve far fronte a una domanda di lavoro più elevata.

Incentivo all'assunzione di lavoratori beneficiari dell'ASpI. – Estendendo una prassi tradizionalmente associata all'indennità di mobilità, si prevede che il datore di lavoro che assume a tempo pieno e indeterminato un lavoratore che riceve il sussidio dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) percepisca un contributo mensile pari al 50 per cento dell'indennità mensile residua che sarebbe stata corrisposta al lavoratore. Non essendo condizionata ad

alcuna caratteristica del lavoratore, la misura interessa una platea solo parzialmente coincidente con quella dell'incentivo per l'assunzione dei lavoratori giovani. Non è specificato quale sia l'interazione tra i due strumenti, né se le agevolazioni siano cumulabili.

Secondo la Relazione tecnica la norma non comporta aggravii per le finanze pubbliche perché il beneficio economico per il datore di lavoro viene compensato dai minori esborsi a favore del lavoratore, tenendo conto che, da un lato, il contributo al datore di lavoro è pari alla metà del sussidio e, dall'altro, molti lavoratori non avrebbero ricevuto la prestazione per l'intera durata residua legale.

Tirocini formativi e apprendistato. – Sono stanziati circa 50 milioni all'anno nel triennio 2013-15 a sostegno dell'imprenditorialità giovanile e per la realizzazione di progetti promossi da giovani del Mezzogiorno; altri circa 50 milioni all'anno sono destinati a finanziare borse di tirocinio formativo per giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni residenti nelle regioni meridionali che non studiano e non lavorano.

Pur in assenza di solide evidenze empiriche, non appare elevata la probabilità che i tirocini, da tempo presenti nel nostro ordinamento, si tramutino in posizioni lavorative stabili. Lo svolgimento di tirocini presso le amministrazioni pubbliche, cui sono state destinate risorse specifiche, può essere giustificata dal punto di vista dei percorsi formativi; in una fase in cui si persegue il ridimensionamento degli organici dell'amministrazione pubblica occorre tuttavia evitare che essi generino un'ulteriore fascia di precariato pubblico. Ci si può attendere che anche gli effetti occupazionali delle risorse destinate all'imprenditoria giovanile siano limitati nell'attuale situazione di debolezza della domanda.

Gli effetti delle misure in esame possono essere valutati sotto vari profili. In primo luogo, l'entità contenuta e l'allocatione delle risorse finanziarie su più interventi ne limitano probabilmente l'efficacia nell'elevare i livelli occupazionali. In secondo luogo, va tenuto presente che gli incentivi di questo tipo presentano problemi noti di inefficienza².

Da un lato, l'esperienza di analoghi schemi adottati in passato mostra che gran parte delle assunzioni agevolate sarebbe stata comunque effettuata: una quota significativa delle risorse verrebbe pertanto impiegata senza produrre effetti occupazionali aggiuntivi rispetto a quanto sarebbe altrimenti avvenuto³. Dall'altro, condizionare l'incentivo a caratteristiche specifiche del lavoratore può riflettersi, soprattutto in un contesto di debole domanda, in una mera ricomposizione del flusso di assunzioni a vantaggio delle assunzioni dei lavoratori giovani svantaggiati a scapito delle altre, non incentivate dal provvedimento.

² Cfr. anche Sestito, *Testimonianza*, 2013, op. cit.

³ Cfr. per esempio, P. Cipollone e A. Guelfi, "Tax credit policy and firms' behaviour: the case of subsidies to open-end labour contracts in Italy", Banca d'Italia, Temi di discussione n. 471, March 2003, per il credito d'imposta all'assunzione di lavoratori a tempo indeterminato introdotto dalla legge finanziaria per il 2001 e Osservatorio e Ricerca di Veneto Lavoro, *Misure* n. 47, giugno 2013, per l'agevolazione introdotta con la legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Infine, occorre verificare che il *targeting* delle misure sia appropriato. È indubbio che la disoccupazione giovanile meriti un'attenzione particolare poiché ha raggiunto un livello elevatissimo che provoca non solo un disagio sociale immediato, ma ha anche effetti negativi di lunga durata sulle prospettive occupazionali e reddituali delle coorti più giovani⁴.

Utili elementi di valutazione nella definizione dei destinatari degli interventi possono venire da indicatori oggettivi di svantaggio relativo. La probabilità che un giovane non occupato e disponibile a lavorare abbia un impiego dopo un anno è nettamente più bassa per quelli che rientrano nelle categorie destinarie dell'incentivo per i giovani neoassunti. Si conferma così l'efficacia dei criteri di selezione degli individui deboli sul mercato del lavoro.

Un analogo risultato si riscontra peraltro anche per le altre classi di età. La struttura per età della popolazione fa sì che, negli ultimi anni, l'aumento della disoccupazione sia in larga misura disceso da un più alto numero di adulti in cerca d'impiego (Figura 5), nonostante la loro maggiore probabilità di uscire dalle forze di lavoro a causa di effetti di scoraggiamento. Pur non essendo esplicitamente indirizzata a loro, è probabile che la misura di trasferimento ai datori di lavoro della metà dell'indennità residua dell'ASpI vada a vantaggio soprattutto dei lavoratori adulti e con più esperienza. Per meglio allocare le poche risorse disponibili e migliorare l'efficacia degli interventi, è quindi opportuno chiarire i modi di applicazione delle diverse misure, per evitare sovrapposizioni non giustificate, e monitorarne la capacità di attivazione, soprattutto dei soggetti più deboli.

2.2. Revisioni normative dei contratti di lavoro

Il decreto legge attenua alcuni vincoli normativi relativi ai contratti di lavoro più flessibili definiti dalla legge 28 giugno 2012, n. 92. In particolare: (1) si accorcia considerevolmente il periodo che deve intercorrere tra due contratti a tempo determinato stipulati tra un'impresa e uno stesso lavoratore (da 90 a 20 giorni per i contratti con durata iniziale oltre i sei mesi e da 60 a 10 per quelli sotto i sei mesi); (2) si elimina il divieto di prorogare un contratto a tempo determinato stipulato senza specificarne la causale e si estende la possibilità, per i contratti collettivi nazionali o aziendali, di individuare situazioni in cui non è richiesto di specificare tale causale; (3) si amplia le possibilità di ricorrere al lavoro intermittente, al lavoro accessorio e ai contratti di collaborazione coordinata; (4) si consente al

⁴ In Italia, come in altri paesi avanzati tra cui gli Stati Uniti, chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro in una fase di elevata disoccupazione registra retribuzioni mediamente più basse lungo tutta la carriera lavorativa rispetto a coloro che hanno esordito in fasi cicliche più favorevoli. Cfr. A. Rosolia e R. Torrini, "The generation gap: a cohort-level analysis of earnings levels, dispersion and the role of initial labor market conditions in Italy, 1974-2010", Banca d'Italia, in corso di preparazione, 2013.

datore di lavoro di riassumere con contratto di apprendistato professionalizzante o di mestiere, miranti al conseguimento della qualifica professionale valida ai fini contrattuali, il lavoratore che abbia conseguito una qualifica o diploma professionale nell'ambito di un precedente contratto di apprendistato, prolungando così la fruizione dei relativi incentivi contributivi.

Queste misure mirano a sostenere la creazione di occupazione rimuovendo alcune norme percepite come particolarmente onerose dai datori di lavoro. Tali norme erano state introdotte o rafforzate con lo scopo di reindirizzare i flussi occupazionali verso forme di impiego più tutelate e di limitare i comportamenti elusivi. Nel secondo semestre del 2012 sono emersi segnali di ricomposizione della domanda delle imprese verso posizioni standard di lavoro dipendente, a scapito delle tipologie contrattuali atipiche o di lavoro parasubordinato, in linea con gli obiettivi della riforma.

Gli studi condotti dall'Agenzia regionale per il lavoro del Veneto (Osservatorio e Ricerca di Veneto Lavoro, Misure, vari numeri) sulla base di dati regionali mostrano che il forte calo delle nuove assunzioni con un contratto di lavoro intermittente si è accompagnato con un significativo aumento delle cessazioni di tali contratti, in larga parte seguite immediatamente da un'assunzione presso la stessa impresa con contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato; le maggiori cessazioni di contratti di associazione in partecipazione sono state anch'esse seguite da riassunzioni con altre forme contrattuali; sono diminuite le assunzioni in base a contratti di collaborazione e le cessazioni, ancorché non aumentate, sono state seguite più che in passato da contratti di lavoro più stabili. Sono aumentati i primi contratti a tempo determinato, presumibilmente posti in essere senza una causale, e si sono ridotti i secondi contratti a termine tra lo stesso lavoratore e la stessa impresa.

La riduzione del periodo di sospensione obbligatoria fra due contratti a termine consecutivi recepisce una prassi che si è andata consolidando nella contrattazione collettiva nei mesi recenti, rafforzandola con un'ulteriore diminuzione dei termini minimi da 30 a 20 giorni per i contratti con durata iniziale oltre i sei mesi e da 20 a 10 per quelli sotto i sei mesi.

I contratti dei settori alimentare e metalmeccanico siglati alla fine del 2012 e quello del settore elettrico siglato nei primi mesi del 2013 hanno ridotto il periodo di sospensione obbligatoria ai limiti minimi previsti dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 per ampie categorie di lavoratori.

In generale, vi è il rischio di indebolire l'obiettivo di favorire il ricorso a rapporti a tempo indeterminato perseguito dalla riforma del 2012. Inoltre, appare inefficiente variare i margini di flessibilità in risposta alla situazione congiunturale attraverso modifiche degli istituti contrattuali. In alternativa, si potrebbe concepire un adeguamento lungo il ciclo, secondo regole prefissate, del differenziale tra gli oneri contributivi previsti per le diverse forme contrattuali. In punto di metodo, va altresì rilevato come modifiche normative sostanziali ad appena un anno da un'ampia riforma del mercato del lavoro, pur concepite come un aggiustamento *in itinere*, confermino l'incertezza dei percorsi legislativi che da numerosi osservatori è vista come un fattore di debolezza non trascurabile del nostro paese.

2.3. L'estensione della nuova Carta acquisti

Il decreto prevede l'estensione della sperimentazione della nuova Carta acquisti, già decisa per i 12 Comuni con oltre 250.000 abitanti, ai territori delle regioni del Mezzogiorno che non ne siano già interessati. Le risorse impegnate ammontano a 167 milioni di euro per il biennio 2014-15, che si confrontano con i 50 milioni stanziati per i 12 maggiori Comuni, di cui 20,8 milioni destinati al Mezzogiorno.

L'ampliamento di questa misura di sostegno per le famiglie in condizioni di grave disagio economico è condivisibile in considerazione del marcato aumento registrato nel periodo più recente dalla povertà assoluta, soprattutto nel Mezzogiorno. Tra il 2007 e il 2011, la quota di individui che vivono in famiglie in questa condizione è aumentata dal 4,1 al 5,7 per cento nell'intero Paese, dal 6,0 all'8,8 per cento nelle regioni meridionali.

Permangono tuttavia due aspetti critici già presenti nella sperimentazione presso i Comuni di maggiore dimensione. Il primo aspetto riguarda l'entità del trasferimento, che è differenziato solo in base alla numerosità del nucleo familiare e non alle risorse economiche effettive della famiglia; queste ultime sono utilizzate solamente per selezionare chi abbia diritto alla prestazione. Il secondo aspetto concerne l'onere amministrativo e gestionale che la sperimentazione impone ai Comuni, tanto più gravoso da sostenere per i Comuni di più piccole dimensioni che saranno interessati dall'estensione.

3. Gli effetti sui conti pubblici del decreto

Il decreto legge in esame introduce una serie di misure di ricomposizione del bilancio, sia dal lato delle spese sia delle entrate, con un impatto sostanzialmente nullo sull'indebitamento netto del triennio 2013-15.

Dal lato delle spese, le maggiori erogazioni riguardano principalmente interventi di sostegno alle fasce più deboli della popolazione, mediante l'estensione della sperimentazione della Carta acquisti (con effetti pari a poco meno di 0,1 miliardi all'anno in media nel biennio 2014-15), e lo stanziamento di risorse destinate a favorire l'occupazione e l'attività di formazione dei giovani residenti nelle aree del Mezzogiorno (per circa 0,1 miliardi in media nel triennio 2013-15). Vengono di contro ridotte le dotazioni di alcuni fondi e riprogrammate le risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (per complessivi 0,5 miliardi in media nel triennio 2013-15).

Dal lato delle entrate, i minori introiti derivano principalmente dal differimento dal 1° luglio al 1° ottobre dell'incremento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria dell'IVA (1,1 miliardi nel 2013) e dall'introduzione di un incentivo temporaneo all'assunzione di giovani lavoratori (circa 0,2 miliardi all'anno nel triennio 2013-15).

Si può valutare che il differimento temporaneo dell'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA comporti, rispetto a uno scenario che incorporava tale aumento dal 1° luglio, una riduzione dell'ordine di 0,1 punti del tasso d'inflazione al consumo nel 2013 e un corrispondente incremento nel 2014.

Le maggiori entrate (circa 0,9 miliardi nel 2013) riflettono una serie di interventi, alcuni permanenti, altri temporanei, di revisione delle aliquote di acconto dell'autotassazione e delle ritenute operate dagli istituti di credito sugli interessi maturati su depositi e conti correnti. Le misure a carattere temporaneo determinano minori entrate per 0,4 miliardi nel 2014 e 0,2 miliardi nel 2015. Dal 2014 viene introdotta un'imposta sul consumo dei prodotti succedanei del tabacco (0,1 miliardi l'anno).

In particolare, dal 2013 sono permanentemente aumentate dal 99 al 100 per cento le aliquote dell'acconto dell'Irpef versata in autotassazione e dell'IRAP versata dalle persone fisiche e dalle società di persone. Per il solo 2013, vengono inoltre incrementate dal 100 al 101 per cento le aliquote dell'acconto dell'Ires e dell'IRAP versata dalle persone giuridiche. Infine, per il solo biennio 2013-14 è incrementata dal 100 al 110 per cento la misura dell'acconto dovuto dagli istituti di credito sulle ritenute sugli interessi sui depositi e i conti corrente.

4. Lo stato dei conti pubblici

Nel 2012 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito dal 3,8 al 3,0 per cento del PIL, proseguendo il percorso di riequilibrio dei conti pubblici iniziato nel 2010.

L'avanzo primario ha raggiunto il 2,5 per cento del PIL; nel 2009 si era registrato un disavanzo primario dello 0,8 per cento. Nell'ultimo triennio l'incidenza della spesa primaria sul prodotto è calata di 2,3 punti percentuali; in termini nominali il calo è stato dell'1,8 per cento. L'aumento dell'incidenza delle entrate (oltre un punto percentuale) ha più che compensato quello della spesa per interessi. Nell'area dell'euro solo Italia e Germania hanno registrato ampi avanzi primari: gli altri quindici paesi dell'area hanno avuto un disavanzo primario in media pari al 3,1 per cento del PIL.

Il processo di riequilibrio ha rispettato i tempi concordati con l'Unione Europea e ha reso possibile, lo scorso mese, la chiusura della Procedura per disavanzi eccessivi avviata nei confronti del nostro paese nel 2009. È un risultato importante, che rafforza la credibilità del Paese in un contesto reso difficile dall'elevato livello del rapporto tra debito e prodotto, che nel 2012 ha raggiunto il 127,0 per cento.

Per l'anno in corso, il Documento di economia e finanza (DEF) dello scorso aprile indica **un obiettivo per l'indebitamento netto pari al 2,9 per cento del PIL**, di cui 0,5 punti derivano dai maggiori rimborsi dei debiti commerciali relativi a spese in conto capitale.

L'andamento dei conti pubblici appare coerente con il conseguimento di tale obiettivo. Nei primi sei mesi del 2013 il fabbisogno del settore statale corretto per tenere conto dei principali fattori di natura finanziaria, che non incidono sull'indebitamento netto, è risultato lievemente inferiore a quello del corrispondente periodo dell'anno precedente. Un risultato migliore, sempre al netto delle componenti finanziarie, dovrebbe essersi registrato per il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, per il quale sono tuttavia disponibili dati solamente per i primi cinque mesi. Sull'andamento dei conti pubblici del secondo semestre peserà però l'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali prevista dal decreto dello scorso 8 aprile.

Nei primi sei mesi del 2013, il fabbisogno del settore statale è risultato pari a 42,2 miliardi, 12,3 miliardi in più rispetto al corrispondente periodo dello scorso anno (Figura 6). Il fabbisogno è lievemente inferiore rispetto allo scorso anno se si escludono alcuni fattori di natura finanziaria che non hanno impatto sull'indebitamento netto (in particolare: i versamenti delle disponibilità liquide degli enti di Tesoreria unica per circa 9 miliardi, che hanno ridotto il fabbisogno del 2012; gli esborsi nel 2013 connessi con la sottoscrizione di strumenti finanziari emessi dal Monte dei Paschi di Siena per 2 miliardi; il contributo italiano al capitale dell'ESM per 2,9 miliardi). Il miglioramento dei conti riflette il forte aumento dell'avanzo (passato da 5,6 a 14,1 miliardi) del mese di giugno, che potrebbe in parte derivare da modifiche nel profilo temporale dei versamenti e va quindi considerato con cautela (Figura 7).

In base ai dati provvisori per i primi cinque mesi del 2013, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, al netto delle dismissioni, è stato pari a 58,7 miliardi, 6,1 miliardi in più rispetto al corrispondente periodo dello scorso anno. Escludendo il contributo italiano all'EFSF, che non incide né sull'indebitamento netto né sul fabbisogno del settore statale, l'aumento del fabbisogno è di 18,5 miliardi, inferiore di circa 2 miliardi alla variazione registrata nel medesimo periodo per il settore statale.

Le implicazioni della chiusura della Procedura per i disavanzi eccessivi

Nel novembre del 2012 la Commissione europea si era impegnata a esplorare i margini di flessibilità concessi dall'attuale sistema di regole di bilancio europee per rispondere all'esigenza di rilanciare la spesa per investimenti senza mettere a rischio la disciplina fiscale dei paesi membri. Facendo seguito a questo impegno, lo scorso 3 luglio il vicepresidente della Commissione Olli Rehn, con una lettera inviata ai ministri delle finanze europei, ha fornito alcuni dettagli sui criteri di applicazione di tali margini di flessibilità.

In sintesi, nel valutare i bilanci consuntivi per il 2013 e quelli preventivi per il 2014, la Commissione ammetterà temporanee deviazioni dal percorso verso l'obiettivo di medio termine (MTO), o dallo stesso MTO per i paesi che l'avranno già raggiunto, quando siano soddisfatte le seguenti condizioni: (a) il paese membro non deve avere in corso una procedura per i disavanzi eccessivi e deve registrare una crescita economica negativa o comunque inferiore al potenziale; (b) la temporanea deviazione non deve determinare il superamento della soglia del 3 per cento prevista per il rapporto tra il disavanzo e il PIL o la violazione della regola sul debito e deve avvenire a fronte di spese di investimento relative a progetti cofinanziati dall'UE che abbiano un "effetto positivo, diretto e verificabile sul bilancio pubblico".

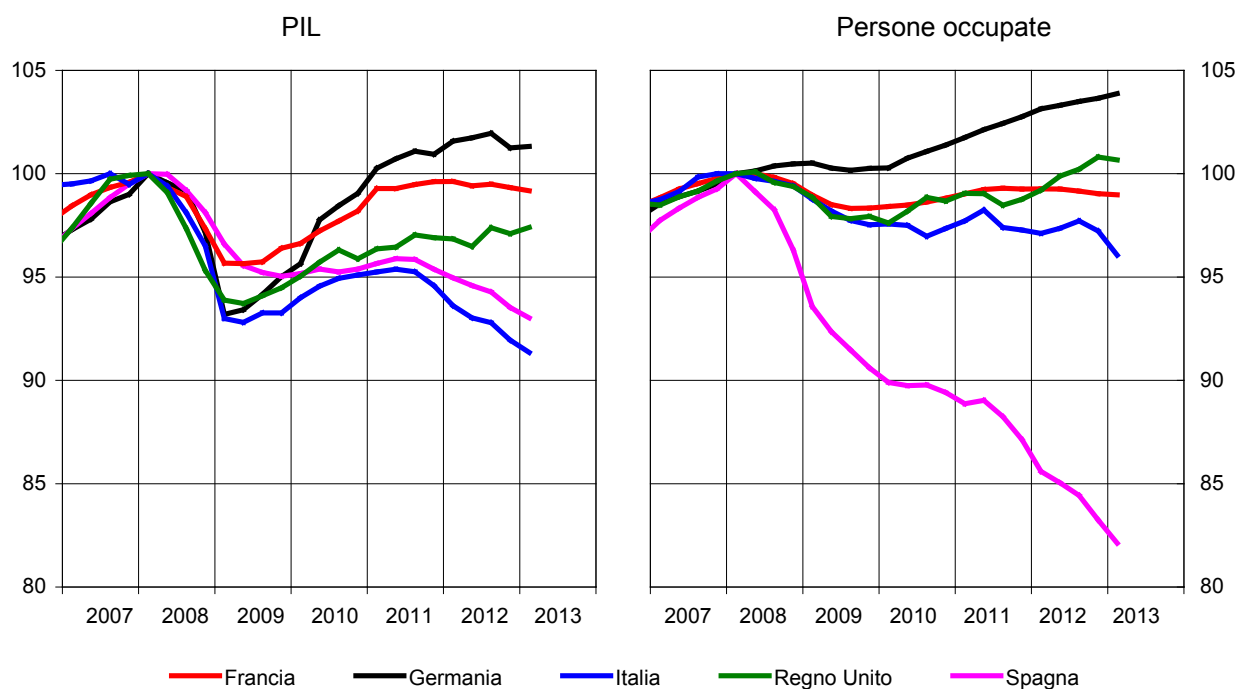
TAVOLE E FIGURE

Potenziali beneficiari dell'incentivo per l'assunzione di lavoratori giovani
(migliaia di persone e valori percentuali)

Condizione professionale	Requisiti			Totale potenziali beneficiari	Totale popolazione 18-29 anni	Tasso di copertura (%)	Quota sul totale degli attivi o disponibili a lavorare (%)
	Senza occupazione retribuita da almeno 6 mesi	Senza diploma superiore o professionale (escluso chi già in [1])	Adulto singolo con minori a carico (escluso chi già in [1] o [2])				
	[1]	[2]	[3]	[4]=[1]+[2]+[3]	[5]	[6]=[4]:[5]	[7]
Italia							
Occupati	–	801	7	808	3.057	26,4	28,2
<i>Dipendenti permanenti</i>	–	466	5	471	1.587	29,7	16,4
<i>Dipendenti temporanei</i>	–	220	1	222	948	23,4	7,7
<i>Autonomi</i>	–	114	1	115	523	22,1	4,0
Disoccupati	818	59	0	877	1.013	86,5	30,6
Inattivi e disponibili a lavorare	1.143	39	0	1.182	1.257	94,0	41,2
Attivi o disponibili a lavorare	1.960	898	8	2.867	5.328	53,8	100,0
Inattivi e indisponibili a lavorare	2.305	21	0	2.326	2.383	97,6	–
Totale popolazione	4.265	919	8	5.192	7.711	67,3	–
Centro Nord							
Occupati	–	545	7	552	2.209	25,0	38,9
<i>Dipendenti permanenti</i>	–	321	4	326	1.150	28,3	22,9
<i>Dipendenti temporanei</i>	–	154	1	155	706	21,9	10,9
<i>Autonomi</i>	–	70	1	71	353	20,2	5,0
Disoccupati	392	36	0	428	518	82,6	30,2
Inattivi e disponibili a lavorare	422	17	0	439	482	91,2	30,9
Attivi o disponibili a lavorare	814	598	7	1.419	3.210	44,2	100,0
Inattivi e indisponibili a lavorare	1.358	14	0	1.372	1.413	97,1	–
Totale popolazione	2.172	612	7	2.791	4.622	60,4	–
Mezzogiorno							
Occupati	–	256	1	256	848	30,2	17,7
<i>Dipendenti permanenti</i>	–	145	1	146	436	33,4	10,1
<i>Dipendenti temporanei</i>	–	67	0	67	242	27,5	4,6
<i>Autonomi</i>	–	44	0	44	170	25,9	3,0
Disoccupati	426	22	0	449	495	90,7	31,0
Inattivi e disponibili a lavorare	720	22	0	743	775	95,8	51,3
Attivi o disponibili a lavorare	1.146	301	1	1.448	2.118	68,3	100,0
Inattivi e indisponibili a lavorare	947	7	0	954	970	98,3	–
Totale popolazione	2.093	307	1	2.401	3.088	77,8	–

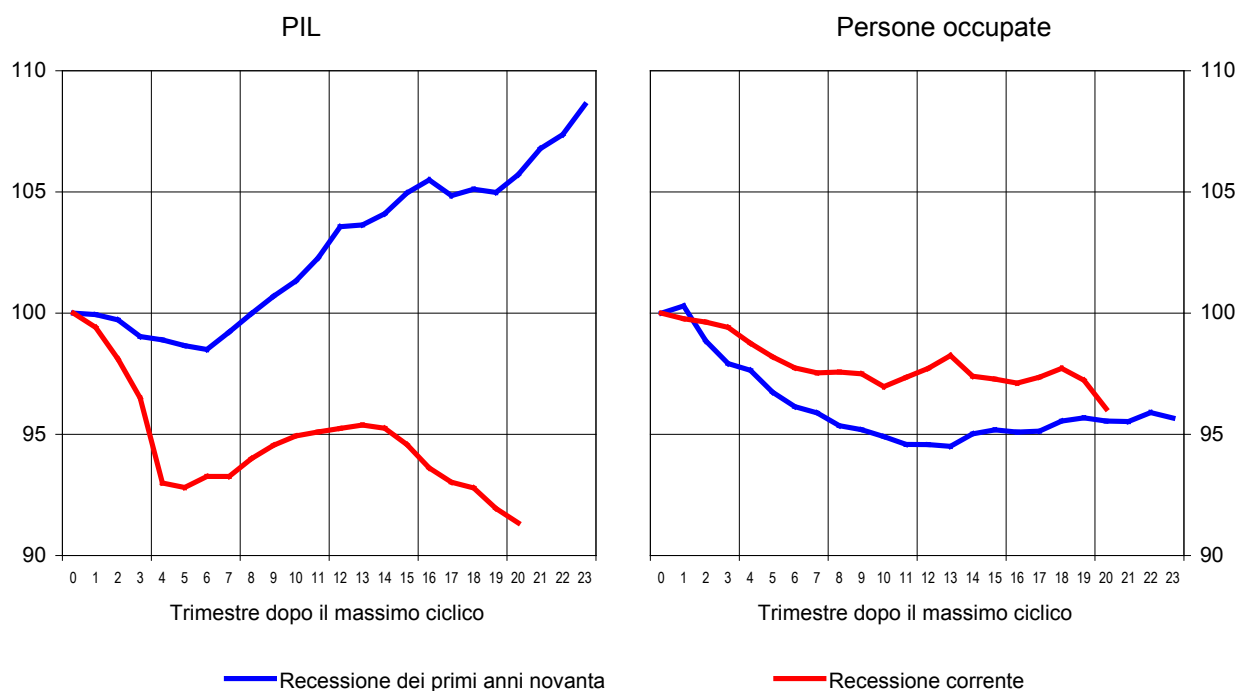
Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro, valori medi per il 2012. L'eventuale mancata quadratura dipende dagli arrotondamenti.

PIL e occupazione nei principali paesi dell'UE (indici: 1° trim. 2008=100)



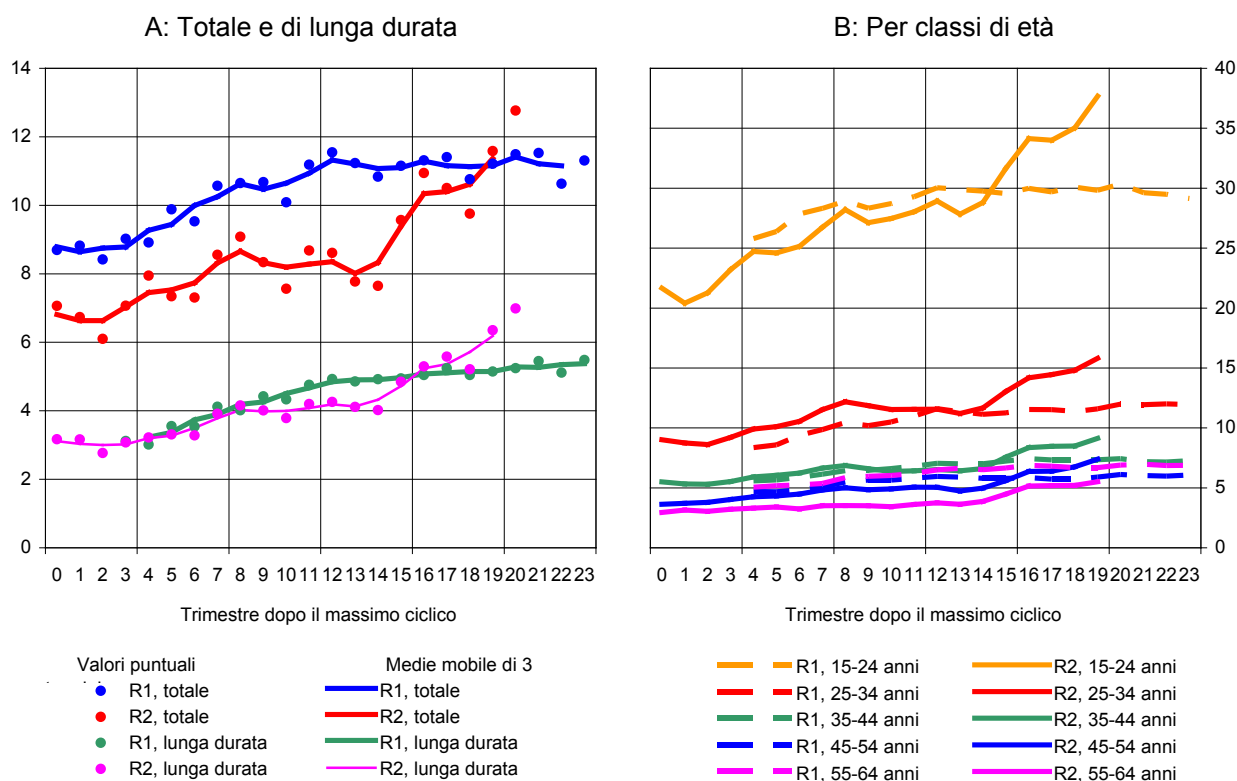
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. Valori destagionalizzati e corretti per i giorni lavorativi.

PIL e occupazione nelle recessioni corrente e dei primi anni Novanta (indici: 1° trim. 1992 e 1° trim. 2008=100)



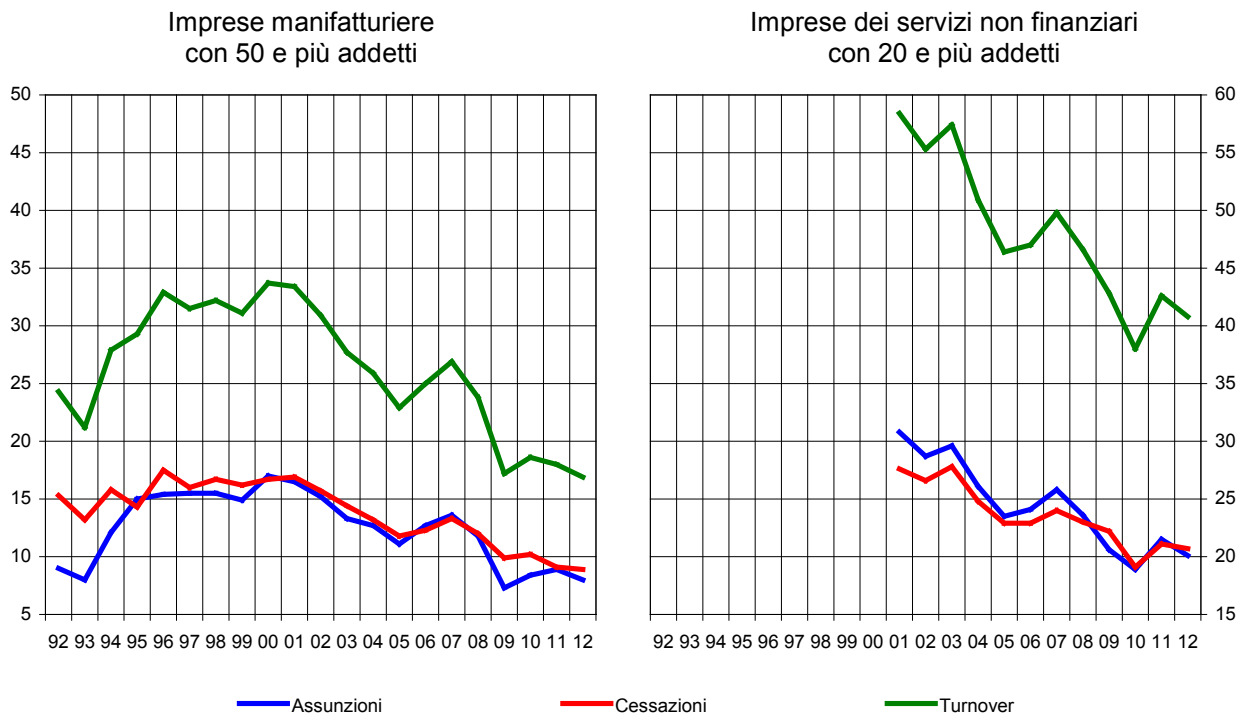
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. Valori destagionalizzati e corretti per i giorni lavorativi.

Tasso di disoccupazione nelle recessioni corrente e dei primi anni Novanta
(valori percentuali)



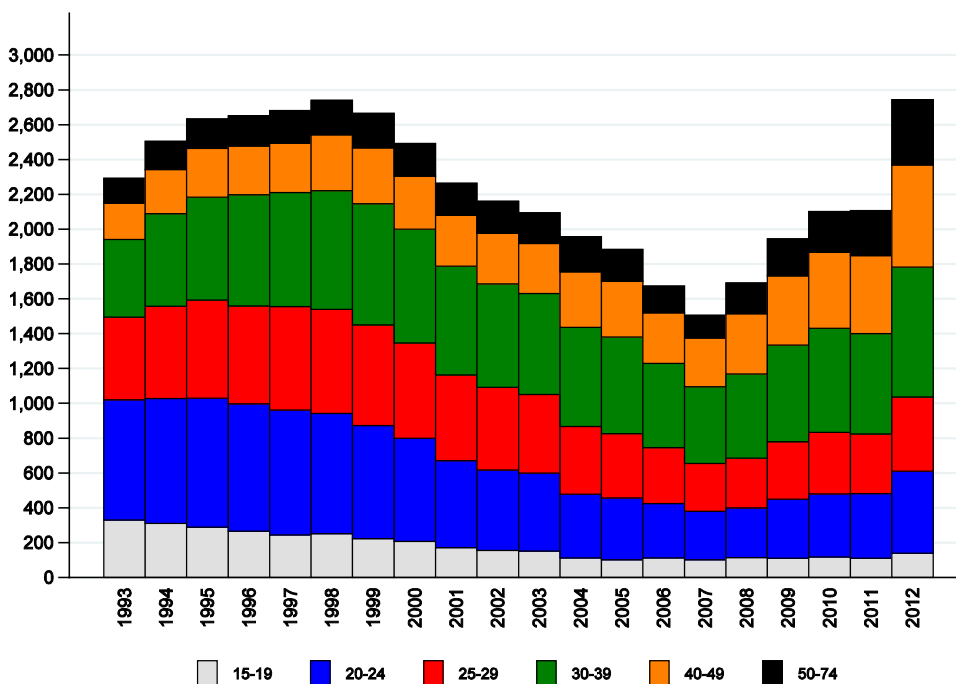
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. R1: recessione dei primi anni Novanta; il valore 0 corrisponde al 1° trimestre del 1992. R2: recessione corrente; il valore 0 corrisponde al 1° trimestre del 2008. Il grafico di destra riporta solo le medie mobili di 3 termini (centrate).

Turnover occupazionale nel settore privato (valori in percentuale della media tra occupazione a inizio e fine anno)



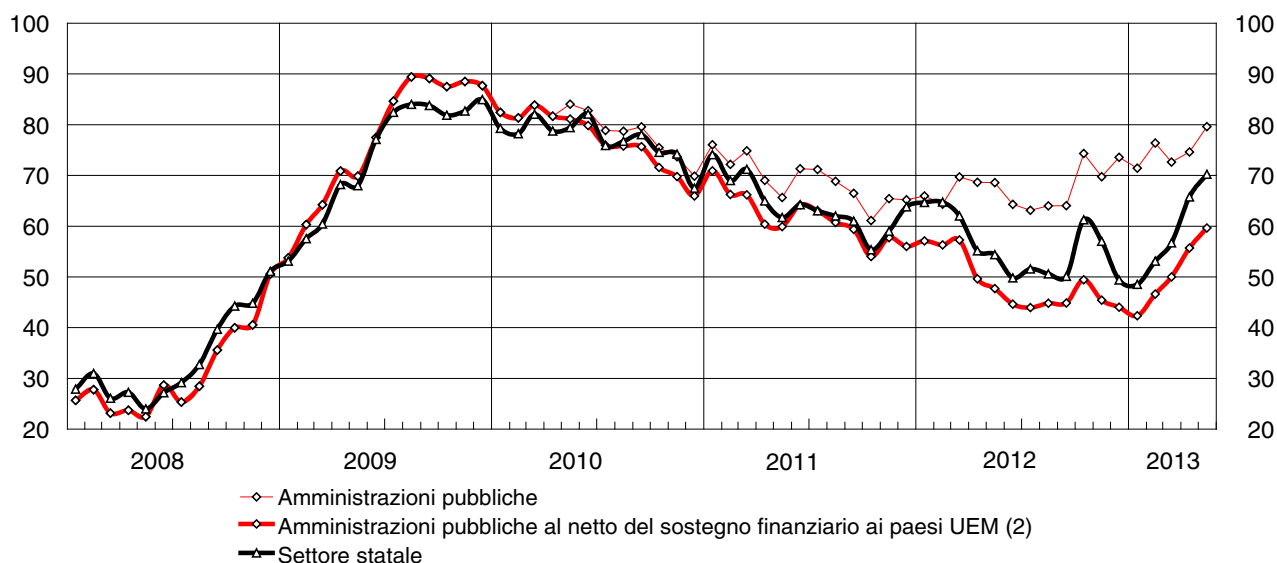
Fonte: Banca d'Italia, Indagine sulle imprese industriali e dei servizi. Il turnover è la somma dei flussi di assunzioni e cessazioni nell'anno.

Struttura demografica della popolazione disoccupata (migliaia di persone)



Fonte: elaborazioni su dati Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro.

Fabbisogno cumulato degli ultimi dodici mesi (1)
(dati mensili; miliardi di euro)

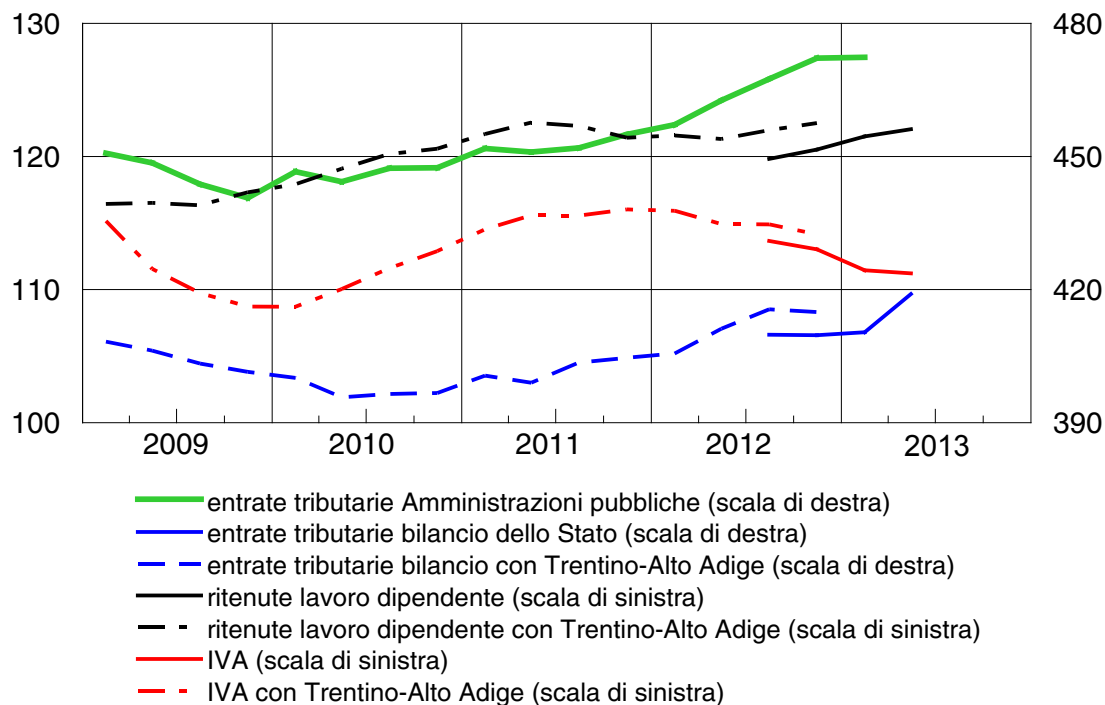


Fonte: per il fabbisogno del settore statale, Ministero dell'Economia e delle finanze.

(1) Al netto delle dismissioni mobiliari. – (2) Sono escluse le passività connesse con i prestiti in favore di Stati membri della UEM, erogati sia bilateralmente sia attraverso l'EFSF, e con il contributo al capitale dell'ESM.

Figura 7

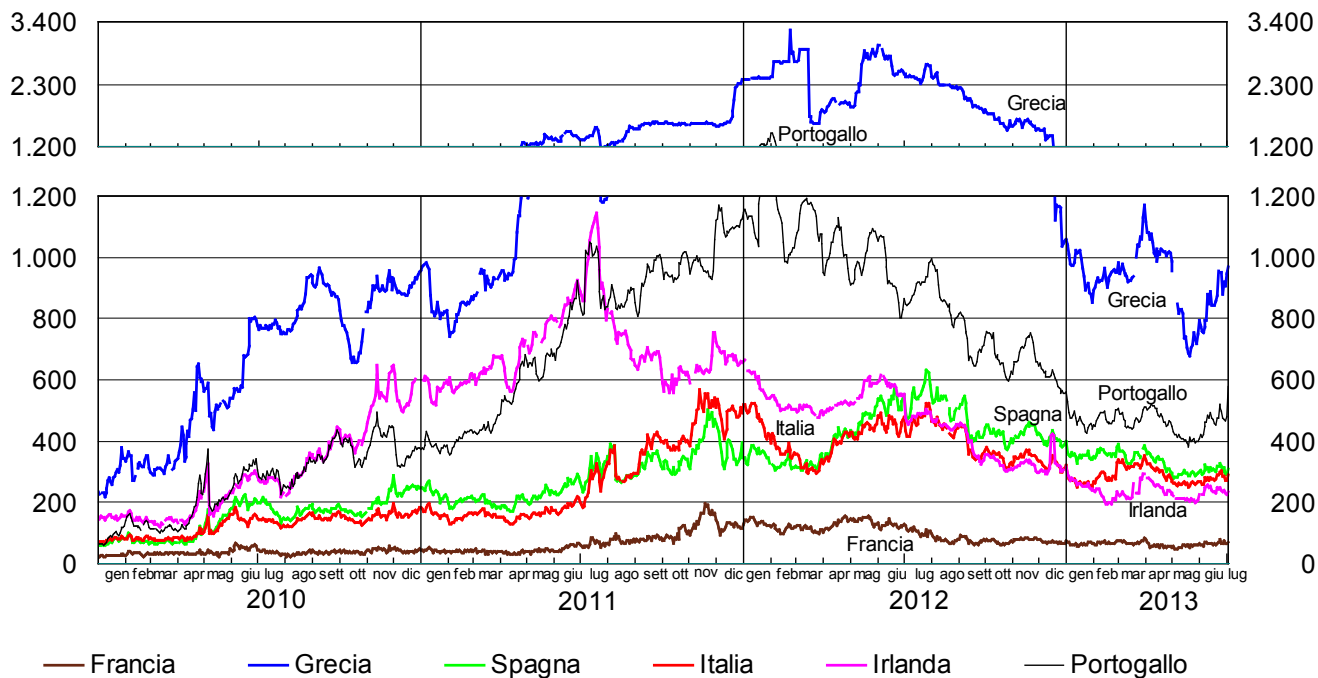
Entrate tributarie: valori cumulati degli ultimi 4 trimestri (1)
(milioni di euro)



Fonte: Istat, per le entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche; Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato e bilancio dello Stato, per le altre variabili.

(1) Dal settembre del 2011 i dati del bilancio dello Stato non includono il gettito di pertinenza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Per omogeneità di confronto, per ciascuna variabile relativa al bilancio dello Stato vengono presentate sia una serie che include il suddetto gettito (estesa sulla base di stime fino al dicembre 2012; cfr. le linee tratteggiate) sia una che lo esclude (cfr. le linee continue).

Differenziali di rendimento dei titoli pubblici a dieci anni rispetto alla Germania
(punti base)



Onere medio del debito, tasso medio lordo sui BOT e rendimento lordo dei BTP decennali
(valori percentuali)

