

Commissioni riunite
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Audizione preliminare
all'esame della manovra economica
per il triennio 2016-18**

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Luigi Federico Signorini

Senato della Repubblica
Roma, 3 novembre 2015

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

ringrazio le Commissioni quinta del Senato e quinta della Camera per il consueto invito. Alla fine di settembre ho già avuto occasione di fornire, in questa sede, alcune valutazioni sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015; i commenti forniti allora si applicano in massima parte anche al disegno di legge di stabilità¹.

Lo scenario macroeconomico programmatico che il Governo formula per il biennio 2015-16, come ho detto a settembre, appare in complesso condivisibile. Le informazioni più recenti confermano la prosecuzione della ripresa in Italia e nell'area dell'euro. Gli ultimi dati italiani, tra l'altro sull'occupazione e sul clima di fiducia, fanno pensare che la crescita del PIL quest'anno sarà superiore alle previsioni formulate ancora in estate; potrà avvicinarsi all'uno per cento.

Rispetto a questo scenario relativamente favorevole, il principale rischio è rappresentato dall'eventualità che il rallentamento delle economie emergenti si aggravi e abbia effetti più seri sulle economie avanzate di quanto è successo finora, attraverso il rallentamento della domanda, e che i problemi delle economie emergenti e l'annunciato inasprimento della politica monetaria americana creino turbolenze sui mercati, delle quali finora si sono avuti solo episodi isolati. Resta troppo lento il rientro dell'inflazione dell'area dell'euro verso l'obiettivo dell'Eurosistema ("al di sotto, ma vicino al due per cento"); il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha annunciato che intende esaminare già in dicembre se sia necessario rafforzare lo stimolo monetario.

Tornare a una crescita stabile intorno all'1,5 per cento nella media dei prossimi quattro anni – come prefigura il Governo – è possibile, ma presuppone il permanere di condizioni finanziarie favorevoli, l'assenza di shock rilevanti di natura globale, la piena efficacia degli interventi di stimolo programmati e il proseguimento delle riforme strutturali avviate.

¹ Si veda Banca d'Italia, Audizione preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015, testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini, Senato della Repubblica, 29 settembre 2015.

La manovra per il 2016 prevede una significativa riduzione della pressione fiscale rispetto al quadro tendenziale, da realizzarsi principalmente eliminando le “clausole di salvaguardia” introdotte dalle leggi di stabilità per il 2014 e per il 2015 (che avrebbero fatto scattare aumenti delle imposte sui consumi) e abolendo la tassazione della proprietà dell’abitazione principale. La diminuzione delle imposte è finanziata solo in parte con riduzioni di spesa; sono previste maggiori entrate, in buona parte derivanti dalla *voluntary disclosure*. Si programma un peggioramento del disavanzo rispetto al quadro tendenziale (0,9 punti percentuali del PIL).

Per il 2016 la manovra riduce le entrate di 18,0 miliardi (1,1 punti percentuali del prodotto) e le spese di 3,5 miliardi (0,2 punti; tav. 1), determinando un ampliamento dell’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di 14,6 miliardi. Il disavanzo del prossimo anno sarebbe pari al 2,2 per cento del PIL, contro l’1,4 per cento del quadro tendenziale; si realizzerebbe comunque una diminuzione rispetto al 2,6 atteso per quest’anno.

Nel biennio 2017-18 il disavanzo sarebbe superiore al quadro tendenziale di un punto percentuale del PIL, in media, ogni anno.

Secondo le stime del Governo – presentate nella Nota di aggiornamento – la mancata attivazione delle clausole di salvaguardia e gli interventi espansivi a favore di famiglie e imprese avrebbero un impatto positivo sul prodotto (pari a 1,7 punti percentuali, cumulativamente, nel periodo 2016-19), solo in parte compensato dagli effetti negativi delle misure di copertura (per 0,8 punti percentuali).

Larga parte degli effetti espansivi deriverebbe dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia introdotte in passato (1,2 punti percentuali del prodotto). Questa valutazione potrebbe essere superiore all’impatto delle disposizioni contenute nel disegno di legge di stabilità per il 2016 che prevedono che l’aumento delle aliquote dell’IVA, seppure ridimensionato rispetto alla versione precedente della clausola, sia solo posticipato di un anno.

La stima dell’impatto complessivo delle restanti misure espansive relative al biennio 2016-17, al netto degli effetti dei provvedimenti di copertura, è in linea con le nostre valutazioni. L’effetto restrittivo stimato dal Governo per le misure di riduzione della spesa appare tuttavia relativamente contenuto; questo richiede che i tagli siano realizzati con una scelta attenta delle misure, recuperando efficienza, contenendo i prezzi di acquisto e realizzando un’efficace riorganizzazione dell’attività dell’operatore pubblico. Se i tagli consistessero soprattutto in una riduzione delle quantità di beni e servizi acquistate, il loro effetto restrittivo potrebbe essere maggiore.

Il disegno di legge include un ampio ventaglio di provvedimenti, molti dei quali con un impatto di bilancio contenuto. Nel seguito di questa relazione mi concentrerò sulle

principali misure di riduzione della pressione fiscale e sulla norma relativa al contante ed esaminerò le più rilevanti modalità di copertura. Concluderò con alcuni commenti di carattere generale.

1. Le principali misure di sostegno all'economia

Il disegno di legge include interventi che complessivamente ridurrebbero, rispetto alla legislazione vigente, le entrate fiscali del prossimo anno di 1,1 punti percentuali del PIL; escludendo l'intervento relativo alle clausole di salvaguardia, il calo è marginale (0,1 punti). La pressione fiscale del 2016 scenderebbe al 43,1 per cento, dal 43,7 atteso per l'anno in corso; in assenza di interventi essa salirebbe al 44,2 per cento.

La manovra stanZIA inoltre risorse per 3,5 miliardi nel 2016 per finanziare un insieme di interventi, tra i quali alcune misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, il rinnovo dei contratti del pubblico impiego e provvedimenti in materia di pensioni.

Mi soffermerò ora sui provvedimenti di riduzione del carico fiscale.

Le clausole di salvaguardia. – Per il 2016 il disegno di legge dispone la completa disattivazione delle clausole di salvaguardia introdotte dalle leggi di stabilità per il 2014 e per il 2015, determinando minori entrate rispetto agli andamenti tendenziali per 16,8 miliardi. Nel 2017 e nel 2018 l'importo atteso dall'applicazione delle suddette clausole è ridotto di 11,1 e di 9,4 miliardi rispettivamente (a 15,1 e 19,6 miliardi). Le aliquote dell'IVA rimarrebbero invariate nel 2016, ma crescerebbero significativamente nel 2017 (di 3 punti l'aliquota ridotta, di 2 quella ordinaria).

La legge di stabilità per il 2014 aveva disposto l'adozione di misure volte a ridurre i regimi fiscali di favore (ossia le cosiddette tax expenditures) o a inasprire le aliquote di imposta in ciascun anno del triennio 2015-17; la clausola non sarebbe divenuta operativa (in tutto o in parte) qualora fossero stati approvati provvedimenti volti a conseguire maggiori entrate ovvero risparmi di spesa mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica. Successivamente la legge di stabilità per il 2015 ha disattivato l'applicazione di tale clausola per l'anno in corso e ridotto di 3,7 miliardi l'anno l'importo atteso dalla sua applicazione dal 2016. Il disegno di legge in esame abroga definitivamente tale clausola, determinando una perdita di gettito pari a 3,3 miliardi nel 2016 e a 6,3 dal 2017 rispetto alla legislazione vigente.

La legge di stabilità per il 2015 aveva previsto incrementi delle aliquote ridotta e ordinaria dell'IVA di due punti percentuali (al 12 e al 24 per cento rispettivamente) a decorrere dal 1° gennaio del 2016, di un ulteriore punto percentuale dal 2017 e di 0,5 punti – limitatamente alla sola aliquota ordinaria – dal 2018; tale legge aveva inoltre stabilito che gli aumenti delle aliquote non sarebbero stati applicati o sarebbero stati applicati solo in parte se fossero stati adottati provvedimenti alternativi di incremento delle entrate o di razionalizzazione della spesa. Il disegno di legge di stabilità in discussione disattiva gli inasprimenti previsti per il 2016 e

rimodula il profilo degli incrementi attesi nel biennio successivo: dal 2017 l'aliquota ridotta e quella ordinaria sono innalzate rispettivamente di 3 e di 2 punti percentuali (al 13 e al 24 per cento); dal 2018 è incrementata di un ulteriore punto percentuale la sola aliquota ordinaria. Nelle valutazioni ufficiali la modifica della clausola di salvaguardia in materia di IVA comporta un minore gettito pari a 12,8 miliardi nel 2016, 4,1 nel 2017 e 2,0 nel 2018.

Infine, la legge di stabilità per il 2015 aveva previsto due clausole di salvaguardia in materia di accise sui carburanti: la prima stabiliva aggravii di aliquota volti a compensare le minori entrate dovute al mancato rilascio da parte della Commissione europea della deroga necessaria a estendere il reverse charge al settore della grande distribuzione; la seconda introduceva dal 2018 ulteriori inasprimenti di imposta tali da determinare maggiori entrate per 0,7 miliardi. Il disegno di legge in esame abroga la prima clausola e dimezza l'importo della seconda, determinando una riduzione del gettito, rispetto al tendenziale, pari a 0,7 miliardi a decorrere dal 2016 e poco più di un miliardo dal 2018.

La misura evita incrementi delle imposte indirette, in particolare dell'IVA, che ridurrebbero il potere di acquisto delle famiglie con ripercussioni negative soprattutto sui consumi di quelle soggette a vincoli di liquidità. Essa consente di non indebolire la domanda interna in una fase di ripresa economica ancora incerta e graduale.

Tuttavia, i ripetuti cambi di direzione in materia di clausole di salvaguardia sono un elemento di incertezza. Tali clausole erano intese ad assicurare l'impegno del Governo a consolidare i conti pubblici, da realizzarsi principalmente mediante il contenimento della spesa (o la revisione delle *tax expenditure*). È importante che la disattivazione delle clausole sia accompagnata da tagli alle erogazioni, al fine di non indebolire la credibilità del processo di revisione della spesa e di consolidamento dei conti pubblici, tanto più che per gli anni successivi al 2016 permangono clausole di salvaguardia per circa un punto percentuale del prodotto (essenzialmente riguardanti l'IVA). Sono pertanto decisivi i risultati che si conseguiranno nei prossimi anni in termini di controllo della dinamica della spesa e di riduzione del debito.

La fiscalità immobiliare. – Il disegno di legge dispone la sostanziale abolizione del prelievo sulle abitazioni di residenza, sui terreni agricoli e sui macchinari fissati al suolo, determinando un minore gettito stimato ufficialmente in circa 4,5 miliardi l'anno.

L'abitazione principale viene esclusa dalla base imponibile della Tasi, fatta eccezione per le abitazioni di lusso (ossia quelle classificate nelle categorie catastali A1, A8 e A9). L'esenzione si applica anche agli inquilini (che attualmente pagano una quota della Tasi, stabilita da ciascun Comune, fra il 10 e il 30 per cento dell'imposta). La misura comporta minori entrate ufficialmente valutate in 3,6 miliardi.

Richiamando brevemente aspetti già menzionati nella mia audizione di settembre, segnalo che l'abolizione della tassazione sulla proprietà – sulle cui implicazioni

distributive non spetta evidentemente a me fornire indicazioni – dal punto di vista macroeconomico, sulla base dell'evidenza empirica finora disponibile, potrebbe avere effetti di incentivazione dei consumi circoscritti alle famiglie soggette a vincoli di liquidità; e che una valutazione complessiva dell'intervento deve tenere conto anche delle sue conseguenze sull'efficienza del sistema di finanza decentrata.

Il disegno di legge di stabilità prevede che le risorse a disposizione dei Comuni restino sostanzialmente invariate, aumentando l'entità dei trasferimenti statali; la ricomposizione delle fonti di finanziamento comunali, con l'aumento del peso dei trasferimenti e la riduzione di quello dei tributi propri, se non accompagnata da attente misure di controllo, comporta il rischio di creare incentivi ad accrescere la dinamica della spesa locale.

Rinvio alla mia precedente audizione per ulteriori considerazioni in merito alla stabilità del tributo, alla limitata evasione e alla situazione di incertezza determinata da continue modifiche dell'imposizione immobiliare.

A partire dall'anno in corso, nella determinazione dei trasferimenti agli enti decentrati, si è cominciato ad applicare un criterio basato sulla differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscali. La procedura per la determinazione dei fabbisogni standard è stata completata alla fine del 2013; a marzo di quest'anno è stata definita anche la metodologia di stima delle capacità fiscali degli enti locali. In base alla legislazione vigente, nel 2015 viene ripartita secondo i nuovi parametri di riferimento una quota pari al 20 per cento del fondo di solidarietà comunale. Il disegno di legge di stabilità rafforza il ruolo del nuovo criterio di riparto, stabilendo che la quota del fondo distribuita in base alla differenza fra fabbisogni standard e capacità fiscali cresca gradualmente al 30 per cento nel 2016, al 40 per cento nel 2017 e al 55 per cento nel 2018.

I contributi sociali. – Come è noto, la legge di stabilità per il 2015 ha introdotto un'agevolazione contributiva temporanea in favore dei datori di lavoro del settore privato che assumono lavoratori con contratto a tempo indeterminato nell'anno in corso: le aziende sono esonerate per un periodo di tre anni dal versamento dei contributi previdenziali entro un limite annuo di 8.060 euro. Il disegno di legge di stabilità proroga l'agevolazione applicandola alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2016, ma riducendone l'entità, la misura massima e la durata (rispettivamente 40 per cento dei contributi previdenziali, 3.250 euro e due anni). Secondo le valutazioni ufficiali lo sgravio determinerebbe un minore gettito pari a 0,8 miliardi nel 2016, a 1,5 nel 2017 e a 1,0 nel 2018.

Secondo le prime evidenze disponibili, basate su un'analisi quantitativa dei dati delle Comunicazioni obbligatorie disponibili per una regione, la misura introdotta con la legge di stabilità per il 2015 ha favorito non solo una ricomposizione dell'occupazione a

favore di contratti a tempo indeterminato, ma anche una lieve espansione dei livelli occupazionali complessivi².

Prevedere un'uscita graduale dall'agevolazione potrà contribuire a evitare bruschi effetti di discontinuità temporale e ad accompagnare la ripresa ciclica dell'occupazione.

La tassazione del reddito di impresa. – Il disegno di legge di stabilità prevede un incentivo temporaneo per gli investimenti in beni strumentali realizzati tra il 15 ottobre del 2015 e il 31 dicembre del 2016, nella forma di una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione o del canone di locazione finanziaria del bene ai fini della determinazione delle quote di ammortamento fiscalmente deducibili. Nelle valutazioni ufficiali lo sgravio determinerebbe una riduzione del gettito pari a 0,2 miliardi nel 2016 e circa un miliardo a partire dall'anno successivo.

È presumibile che le imprese cercheranno di anticipare i propri piani di investimento a quest'anno e all'anno prossimo per sfruttare l'agevolazione. La conseguente spinta all'investimento – anche se riflettesse soltanto l'anticipazione di spese già previste per gli anni successivi – può contribuire in questo momento a rafforzare il miglioramento ciclico che si è avviato ma è ancora graduale, con effetti dal lato sia della domanda sia dell'offerta.

Accanto a questo incentivo temporaneo che riguarda tutte le imprese, vi è uno sgravio permanente che interessa solo le persone giuridiche: la riduzione nel 2017 dell'aliquota dell'Ires dal 27,5 per cento attualmente in vigore al 24 per cento³.

Infine il disegno di legge stabilisce l'esenzione dal pagamento dell'IRAP per le imprese agricole e per le cooperative che operano nel settore della silvicoltura e della pesca, determinando una perdita di gettito stimata ufficialmente in circa 0,2 miliardi l'anno.

2. Gli interventi sul contante

Il disegno di legge prevede l'innalzamento del limite massimo di trasferimento di contante da 1.000 a 3.000 euro, con un'azione di segno opposto a quella del dicembre 2011 quando tale soglia venne diminuita da 2.500 a 1.000 euro.

² Si veda Banca d'Italia (2015), il riquadro “L'andamento delle assunzioni e gli effetti delle misure sul mercato del lavoro in base ai dati amministrativi” in Bollettino economico, n. 4. I dati, riferiti al Veneto, sono forniti dall'ente “Veneto lavoro”; si veda <https://www.venetolavoro.it>.

³ Se fosse riconosciuto all'Italia un margine di flessibilità per i costi derivanti dai flussi migratori, l'aliquota dell'Ires sarebbe ridotta già nel 2016, con un ulteriore ampliamento del disavanzo (0,2 punti percentuali del PIL).

In ambito europeo, le direttive antiriciclaggio – pur richiamando l'attenzione sui rischi connessi con l'uso del contante – non impongono limiti specifici, dando ampi margini di flessibilità agli stati membri. Di fatto, mentre in molti paesi europei non è previsto un limite, in altri sono previste soglie anche piuttosto basse (1.000 euro in Francia e Portogallo, 2.500 in Spagna, 3.000 in Belgio).

I limiti all'uso del contante non costituiscono ovviamente un impedimento assoluto alla realizzazione di condotte illecite, specie per il grande riciclaggio, ma introducono un elemento di difficoltà e di controllo sociale che può ostacolare forme minori di criminalità e di evasione. Più che il singolo scambio irregolare di contanti, del resto in sé non facile da individuare e sanzionare, conta il fatto che l'esistenza di una soglia scoraggia in via generale una circolazione di banconote troppo ampia, tale da fornire materia a transazioni illecite.

Ritengo quindi che un limite, anche basso, vada mantenuto; del resto, l'esistenza di effetti macroeconomici della soglia sui consumi non è sorretta da chiara evidenza empirica. Non c'è però a mia conoscenza una base analitica o empirica sufficiente per precisarne il valore ottimale. Anche se ovviamente, dal mero punto di vista del tracciamento delle transazioni, quanto più la soglia è bassa tanto meglio è, ci sono limiti pratici da considerare. Non ho quindi elementi per escludere a priori l'opportunità di un innalzamento del limite generale da 1.000 a 3.000 euro; converrà, se il Parlamento decide di andare in questa direzione, monitorare nel tempo i risultati. Sembra tuttavia consigliabile mantenere un regime più severo per le attività più esposte a contaminazioni, quali i *money transfer*.

La riduzione del ricorso al contante resta comunque in Italia un obiettivo da perseguire, non da ultimo per motivi di efficienza. Nel nostro paese la propensione all'utilizzo del contante rimane molto più elevata della media europea. È opportuno incentivare le transazioni effettuate con carte di pagamento, riducendo i relativi costi e le commissioni a carico degli esercenti.

Nel 2013 per ogni italiano vi sono state 74 operazioni regolate con strumenti alternativi al contante, contro una media di 203 nell'intera area dell'euro.

Il Regolamento n. 751 del 2015 sulle commissioni interbancarie applicate alle transazioni con carta di pagamento fissa – a partire dal prossimo 9 dicembre – un limite massimo alle tariffe interbancarie pari allo 0,3 per cento del valore della transazione per le carte di credito, contro lo 0,75 per cento attualmente applicato in Italia, e allo 0,2 per cento per quelle di debito, contro l'attuale 0,35 per cento.

3. Le principali modalità di copertura

Riduzioni della spesa. – Per il 2016 oltre metà (6,9 miliardi) delle coperture previste dal disegno di legge di stabilità deriverebbe da misure di riduzione della spesa. Di queste, poco meno di 5 miliardi riguardano tagli alle erogazioni correnti. Le Regioni e il comparto sanitario contribuiscono per circa 1,8 miliardi ciascuno; le Amministrazioni centrali per oltre un miliardo.

In sostituzione delle regole del Patto di stabilità interno, il disegno di legge anticipa al 2016, semplificandola, l'attuazione del principio del pareggio di bilancio per gli enti territoriali prevista dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243: la nuova formulazione richiede alle Regioni e agli enti locali di assicurare un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali, in termini di competenza. Secondo le stime ufficiali, il nuovo regime comporterà risparmi da parte delle Regioni pari a 1,9 miliardi nel 2016.

Per quanto riguarda il comparto sanitario, viene rideterminato il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale per l'anno 2016, portandolo a 111 miliardi. Rispetto alla legislazione vigente, la riduzione dell'indebitamento netto è di 1,8 miliardi.

Le minori spese per le Amministrazioni centrali riguardano diverse voci: quelle connesse con la riduzione delle autorizzazioni di spesa dei Ministeri ammontano a circa 0,6 miliardi l'anno dal 2016; quelle connesse con la maggiore efficienza nell'acquisto di beni e servizi da parte dei Ministeri sono pari a circa 0,1 miliardi dal 2016.

Sono inoltre previste minori spese in conto capitale delle Amministrazioni centrali per 2,0 miliardi, delle quali oltre 1,7 miliardi sono riconducibili ad autorizzazioni di spesa dei Ministeri.

Si prevede che i risparmi complessivi crescano nel tempo, raggiungendo gli 8 miliardi nel 2017 e superando i 10 miliardi nel 2018. Tale profilo – sostanzialmente riconducibile agli interventi sulle erogazioni di parte corrente – prevede un contributo crescente delle Regioni, chiamate a risparmiare 5,0 miliardi nel 2017 e 6,1 nel 2018; di questi, 0,5 all'anno derivano dalla maggiore efficienza nei processi di acquisto di beni e servizi, e 1,0 e 0,7 miliardi – rispettivamente nel 2017 e nel 2018 – sono il frutto dell'imposizione del pareggio di bilancio.

Per quanto riguarda il resto dei risparmi di spesa (circa 3 miliardi nel 2017 e 4 miliardi nel 2018) – oltre alle minori spese delle Amministrazioni centrali per un miliardo l'anno – vi sono tagli riconducibili alla spesa per pensioni per 0,5 miliardi nel 2017 e 1,1 nel 2018 (rispettivamente 0,3 e 0,7 miliardi al netto dei minori introiti fiscali). Essi sono realizzati attraverso la proroga per il biennio 2017-18 del sistema di parziale indicizzazione delle prestazioni attualmente vigente che, introdotto nel 2013, sarebbe dovuto restare in vigore fino al 2016 (tale sistema non è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, contrariamente a quello applicato nel biennio 2012-13).

Il complesso delle misure relative alle pensioni incluse nel disegno di legge non comporta oneri netti significativi per le finanze pubbliche: le norme che prevedono incrementi di spesa (la più onerosa delle quali è l'estensione della platea delle lavoratrici che potranno avvalersi della

cosiddetta “opzione donna”) trovano sostanziale compensazione in misure di segno opposto (essenzialmente la parziale deindicizzazione).

Come abbiamo documentato nell’ultima Relazione annuale, negli ultimi anni la dinamica della spesa pubblica è sensibilmente rallentata. Tra il 2000 e il 2009, la spesa corrente primaria in Italia era cresciuta in media al di sopra del 4 per cento in termini nominali; la sua incidenza sul prodotto era passata dal 36,3 al 41,5 per cento. Tra il 2010 e il 2014 la crescita media annua è stata pari all’1,2 per cento, risultando inferiore a quella media dell’area euro (1,7) e pari a circa la metà di quanto osservato in Francia e in Germania. Ciononostante l’incidenza sul PIL è ancora lievemente aumentata, data la contrazione del prodotto, e ha raggiunto il 43,0 per cento nel 2014. Nell’anno in corso – secondo le valutazioni ufficiali – le spese primarie correnti in rapporto al PIL si sarebbero leggermente ridotte, al 42,6 per cento.

Gli interventi programmati per il prossimo triennio mirano a un ulteriore rallentamento della spesa. Alla luce delle misure previste nel disegno di legge di stabilità, la dinamica media annua delle spese primarie si riduce a poco più di mezzo punto percentuale, quella della componente corrente si riduce all’uno per cento, con una contrazione rispetto agli andamenti tendenziali. Nel 2018 le spese primarie correnti si collocano al 40,1 per cento del PIL (tre decimi di punto al di sotto del quadro tendenziale).

Entrate derivanti dalla *voluntary disclosure*. – Il disegno di legge individua entrate aggiuntive per 5 miliardi nel 2016, parte delle quali ha natura temporanea. Il Governo stima infatti di disporre il prossimo anno di risorse pari a 2 miliardi per effetto della procedura di emersione volontaria dei capitali illecitamente detenuti all’estero e per la regolarizzazione dei redditi evasi in Italia (cosiddetta *voluntary disclosure*), i cui termini sono slittati dal 30 settembre al 30 novembre dell’anno in corso. Per garantire la disponibilità di tali risorse, il disegno di legge di stabilità prevede – in caso di gettito inferiore alle attese – un aumento delle accise sui carburanti da definire entro il prossimo 31 marzo.

Altre entrate. – Un’altra copertura temporanea è costituita dagli incassi attesi da nuove concessioni relative ai giochi (0,5 miliardi nel 2016). Sempre nel settore dei giochi, entrate permanenti per 0,6 miliardi l’anno deriverebbero invece dall’aumento delle aliquote del prelievo erariale unico su alcune categorie di apparecchi.

Risorse aggiuntive sono infine reperite mediante l'utilizzo del fondo per la riduzione della pressione fiscale, per 0,8 miliardi nel 2016 e per 0,4 miliardi in ciascuno dei due anni successivi.

4. Conclusioni

Il disegno di legge di stabilità prevede misure volte a ridurre la pressione fiscale. L'obiettivo del Governo è sostenere l'economia: i principali indicatori confermano che la ripresa si è avviata, ma resta necessario consolidarla; sono ancora elevati i rischi provenienti dall'economia globale.

Nonostante l'aumento del disavanzo rispetto al valore tendenziale, il Governo prevede di cominciare a ridurre l'incidenza del debito sul prodotto già a partire dall'anno prossimo. È un impegno chiave, di cui terranno conto osservatori, mercati, autorità e partner europei: non va mancato. Negli anni recenti il calo del peso del debito sull'economia è stato più volte previsto e poi posticipato. Ciò ha finora riflesso anche la dinamica del denominatore, il prodotto, che nella lunga recessione è sceso di quasi dieci punti in termini reali. Il quadro economico oggi in sensibile miglioramento, le condizioni finanziarie distese offrono l'occasione per realizzare stavolta l'obiettivo.

È vero che l'inflazione, troppo al di sotto della definizione di stabilità dei prezzi dell'Eurosistema, deprime la crescita nominale e rende più faticoso raggiungerlo. Ma grazie alla politica monetaria eccezionalmente espansiva della Banca centrale europea, i tassi di interesse sono oggi ai minimi e gli spread sui titoli italiani sono ridotti. In queste settimane per la prima volta la Repubblica ha emesso titoli a tassi negativi. Il basso livello dei tassi riduce l'esborso per gli interessi sul debito pubblico e crea spazio per una politica di bilancio che – senza frenare l'economia – consenta di uscire finalmente dalla spirale del debito.

Se si vuole mantenere e consolidare la fiducia dei mercati è importante assicurare una riduzione del debito chiara, visibile e progressiva nel tempo; che il calo atteso per l'anno prossimo non sia un episodio isolato, ma l'inizio di un percorso.

Per conseguire il risultato a partire dal 2016 è necessario tenere sotto costante controllo l'andamento del bilancio nel corso dell'anno, attuare in pieno le misure di copertura, realizzare le privatizzazioni e, non dimentichiamolo, conseguire una crescita del prodotto in linea con le previsioni. Il tasso minimo di crescita nominale del prodotto

perché il rapporto tra il debito e il PIL scenda nel 2016 è appena inferiore al 2 per cento; sarebbe leggermente superiore se fossero riconosciuti – dalle autorità europee – ulteriori margini di flessibilità per i costi della gestione dei flussi migratori e quindi si decidesse di programmare un disavanzo più alto. Nello scenario programmatico del Governo la previsione di crescita del PIL nominale è del 2,6 per cento. I margini non sono elevati. Non si possono escludere venti contrari in arrivo da un eventuale peggioramento della congiuntura globale.

L'azione sui conti pubblici è pertanto inscindibile da una politica orientata alla crescita. Le misure strutturali già adottate dal Governo e dal Parlamento stanno cominciando a dare effetti, percepiti anche dall'opinione pubblica internazionale; se si vuole consolidarli, su questa strada bisognerà proseguire. Nell'ambito della stessa politica di bilancio, le misure che riducono il carico fiscale sui fattori della produzione appaiono meglio in grado – rispetto ad alleggerimenti delle imposte sul patrimonio – di innalzare la crescita anche nel medio periodo. Alcune di queste misure incluse nel disegno di legge hanno natura temporanea, quali gli incentivi contributivi alle assunzioni e quelli agli investimenti, e sono già previste per l'anno prossimo, mentre l'azione strutturale è prevista dal 2017.

Il contenimento della spesa primaria corrente è una condizione fondamentale per il risanamento dei conti pubblici. La revisione della spesa, basata su una valutazione approfondita delle priorità e dei fabbisogni, è più efficace se coinvolge le amministrazioni interessate, con meccanismi tali da facilitare non solo la definizione di razionali piani di risparmio, ma anche e soprattutto la loro coerente applicazione nel tempo. Vi sono però limiti alla pura e semplice compressione delle spese; in prospettiva, non sarà inutile verificare, anche sulla scorta di esperienze disponibili in ambito internazionale, se vi sono aree in cui si possano ridurre i costi per la collettività dando al mercato maggiore spazio di azione in materie di interesse collettivo, sotto controllo, regolamentazione e indirizzo pubblici.

TAVOLE E FIGURE

**Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse
nel disegno di legge di stabilità 2016 (1)**
(milioni di euro)

VOCI	2016	2017	2018
REPERIMENTO RISORSE	11.960	9.800	12.087
Maggiori entrate (A)	5.043	1.834	1.869
Voluntary disclosure	2.000	0	0
Riduzione fondo per la riduzione della pressione fiscale	810	413	411
Aumento del prelievo in materia di giochi	600	600	600
Introiti da gare per concessione giochi	508	0	0
Riduzione fondo contrattazione II livello (effetto netto)	321	210	249
Rivalutazioni terreni, partecipazioni e beni d'impresa	309	100	100
Altro (inclusi effetti indotti da provvedimenti di spesa)	496	511	510
Minori spese (B)	-6.917	-7.966	-10.218
Spese in conto corrente	-4.916	-6.909	-8.983
<i>Regioni</i>	-1.850	-4.993	-6.131
<i>Sanità (finanziamento FSN)</i>	-1.783	0	0
<i>Amministrazioni centrali</i>	-1.042	-991	-1.020
<i>Contenimento costo del personale (turn-over e trattamento accessorio)</i>	-114	-227	-389
<i>Indicizzazione pensioni</i>	0	-514	-1.146
<i>Altro</i>	-127	-184	-297
Spese in conto capitale	-2.000	-1.057	-1.236
USO DELLE RISORSE	26.541	28.981	28.273
Minori entrate (C)	-23.091	-25.099	-23.721
Riduzione clausole di salvaguardia (leggi di stabilità 2014-15)	-16.814	-11.088	-9.394
Tasi - esenzione abitazione principale e inquilini	-3.591	-3.591	-3.591
IMU - esenzione terreni agricoli e macchinari fissati al suolo (inclusi effetti indotti sulle imposte sui redditi)	-935	-773	-840
Riduzione aliquota Ires (2)	0	-2.978	-3.970
Aumento fondo per la riduzione della pressione fiscale (2)	0	-871	0
Proroga sgravi contributi per contratti a tempo indeterminato (effetto netto)	-834	-1.544	-988
Detassazione premi di produttività e welfare aziendale	-438	-594	-589
Maggiorazione ammortamenti beni materiali strumentali	-170	-943	-1.258
Modifiche regime fiscale agevolato contribuenti minimi (effetto netto)	283	-512	-293
Ecobonus e detrazioni (effetto netto)	32	-441	-953
IRAP - abolizione per imprese agricole e della pesca	-167	-196	-196
Altro (inclusi effetti indotti da provvedimenti di spesa)	-457	-1.568	-1.650
Maggiori spese (D)	3.450	3.882	4.552
Spese in conto corrente	2.454	3.438	4.096
<i>Misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale</i>	940	1.340	1.340
<i>Contributo alle Province e Città metropolitane</i>	400	400	400
<i>Rinnovi contrattuali</i>	300	300	300
<i>Incremento fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	300	300	300
<i>Interventi in materia pensionistica (opzione donna, salvaguardati, etc.)</i>	-274	216	689
<i>Interventi settoriali per nuove assunzioni (università, sanità, magistratura, corpo diplomatico)</i>	172	271	315
<i>Altro</i>	617	612	752
Spese in conto capitale	996	444	457
<i>Enti locali</i>	676	10	10
<i>Altro</i>	320	434	447
Variazione netta entrate (E=A+C)	-18.048	-23.265	-21.852
Variazione netta spese (F=B+D)	-3.466	-4.084	-5.666
<i>correnti</i>	-2.462	-3.471	-4.887
<i>in conto capitale</i>	-1.004	-613	-779
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)	14.582	19.181	16.186
<i>in percentuale del PIL (3)</i>	0,9	1,1	0,9

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute nell'atto parlamentare del disegno di legge di conversione delle Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016; A.S. 2111). Gli effetti finanziari della rideterminazione degli stanziamenti delle tabelle allegate alla legge di stabilità (il cui dettaglio è incluso nell'allegato n. 3 del provvedimento) sono stati allocati tra le maggiori o minori spese (correnti o conto capitale) sulla base del loro impatto (in aumento o diminuzione) come indicato nel citato allegato. – (2) In caso di riconoscimento della clausola "migranti", l'Ires verrebbe ridotta già a partire dal 2016 (con uno sgravio pari a 2,6 miliardi) e verrebbero inoltre finanziati interventi per l'edilizia scolastica (per 0,5 miliardi). Nel 2017 vi sarebbe un ulteriore minor gettito dell'imposta pari a 0,9 miliardi e verrebbe meno l'aumento del fondo per la riduzione della pressione fiscale. – (3) PIL nominale programmatico riportato nel Documento programmatico di bilancio 2016.

Quadro programmatico di finanza pubblica (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	Documento di economia e finanza (DEF) 2015					Nota di aggiornamento del DEF 2015 e disegno di legge di stabilità 2016 (2)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Indebitamento netto	3,0	2,6	1,8	0,8	0,0	3,0	2,6	2,2	1,1	0,2
Avanzo primario	1,6	1,6	2,4	3,2	3,8	1,6	1,7	2,0	3,0	3,9
Entrate totali	48,1					48,1	48,2	47,6	47,3	47,1
di cui: <i>pressione fiscale</i>	43,5					43,4	43,7	43,1	43,0	42,9
Spese primarie	46,4					46,5	46,6	45,6	44,2	43,3
di cui: <i>correnti</i>	42,8					42,8	42,6	41,9	40,9	40,1
in c/capitale	3,6					3,6	3,9	3,7	3,3	3,2
Spesa per interessi	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	4,7	4,3	4,3	4,1	4,1
Crescita del PIL (var. perc.)	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	-0,4	0,9	1,6	1,6	1,5
Debito (3)	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	132,1	132,8	131,4	127,9	123,7

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Elaborazioni effettuate sui dati della *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015* e del disegno di legge di stabilità per il 2016. – (3) Al lordo del sostegno finanziario ai paesi della UEM.

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Entrate	43,0	44,0	45,2	45,1	45,9	45,6	45,6	47,8	48,1	48,2
Spese (2)	47,1	47,6	46,8	47,8	51,1	49,9	49,1	50,8	51,0	51,2
di cui: <i>interessi</i>	4,5	4,4	4,8	4,9	4,4	4,3	4,7	5,2	4,8	4,6
Avanzo primario	0,3	0,9	3,2	2,2	-0,9	0,0	1,2	2,2	1,9	1,6
Indebitamento netto	4,2	3,6	1,5	2,7	5,3	4,2	3,5	3,0	2,9	3,0
Fabbisogno complessivo	4,8	3,8	1,7	3,1	5,5	4,3	3,9	4,1	4,8	4,1
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	5,1	3,8	1,9	3,1	5,6	4,3	4,0	4,6	4,9	4,3
Debito	101,9	102,5	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	123,2	128,8	132,3
Debito al netto del sostegno finanziario ai paesi UEM (3)	101,9	102,5	99,7	102,3	112,5	115,0	115,6	120,6	125,3	128,6

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat (comunicato stampa del 23 settembre 2015).

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. – (3) Al netto dei prestiti diretti alla Grecia, della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti erogati attraverso lo European Financial Stability Facility (EFSF) e del contributo allo European Stability Mechanism (ESM).

Profilo programmato per le aliquote dell'IVA (valori percentuali)

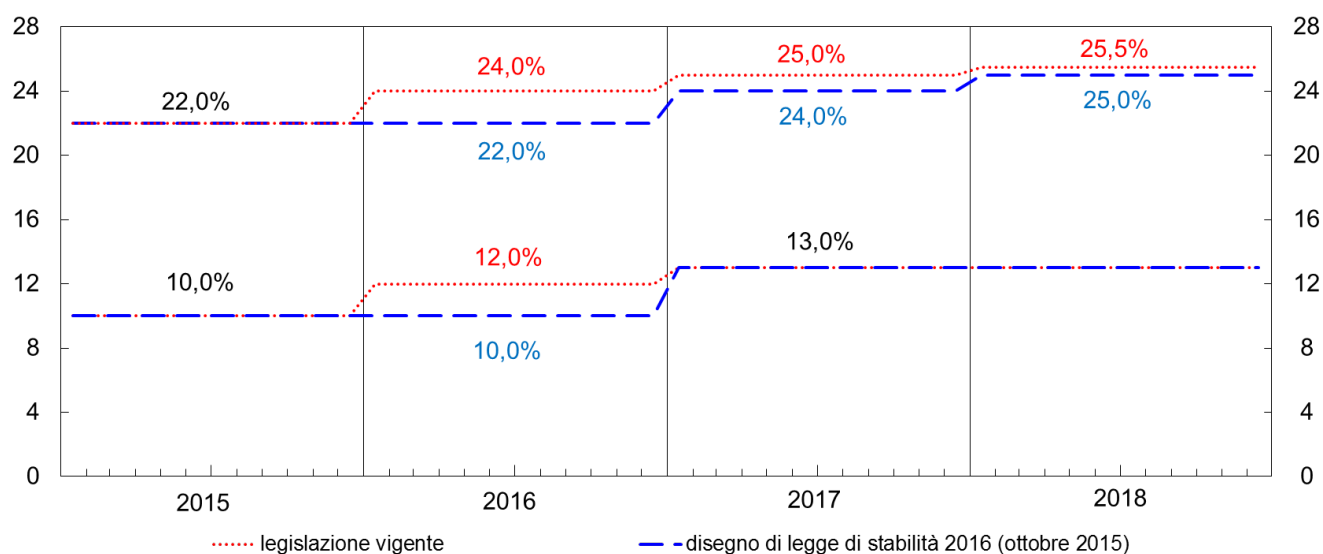
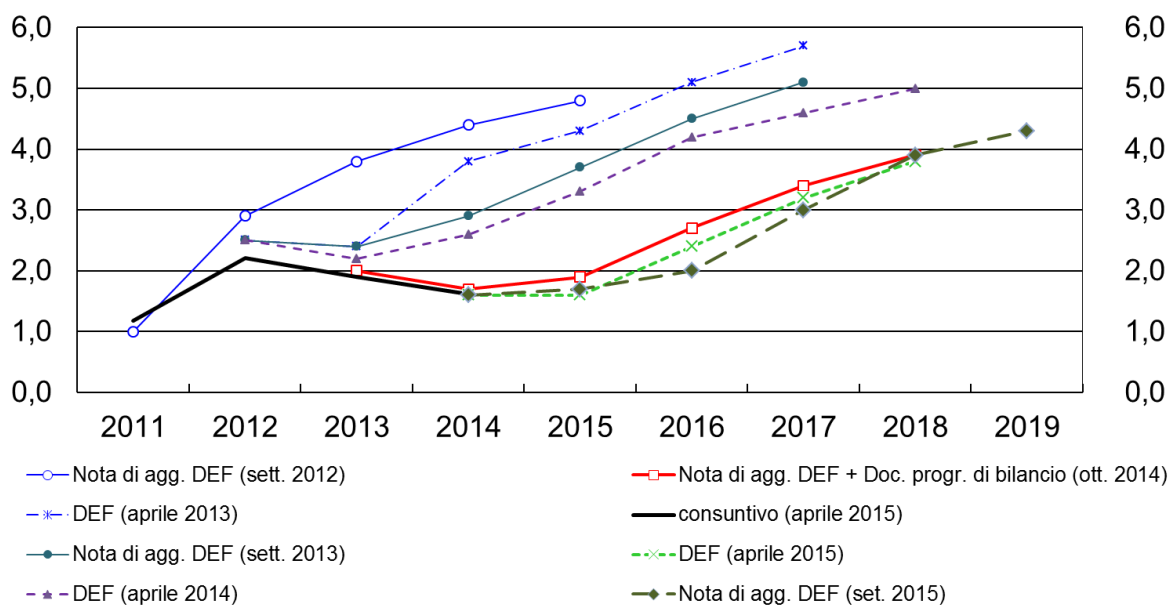
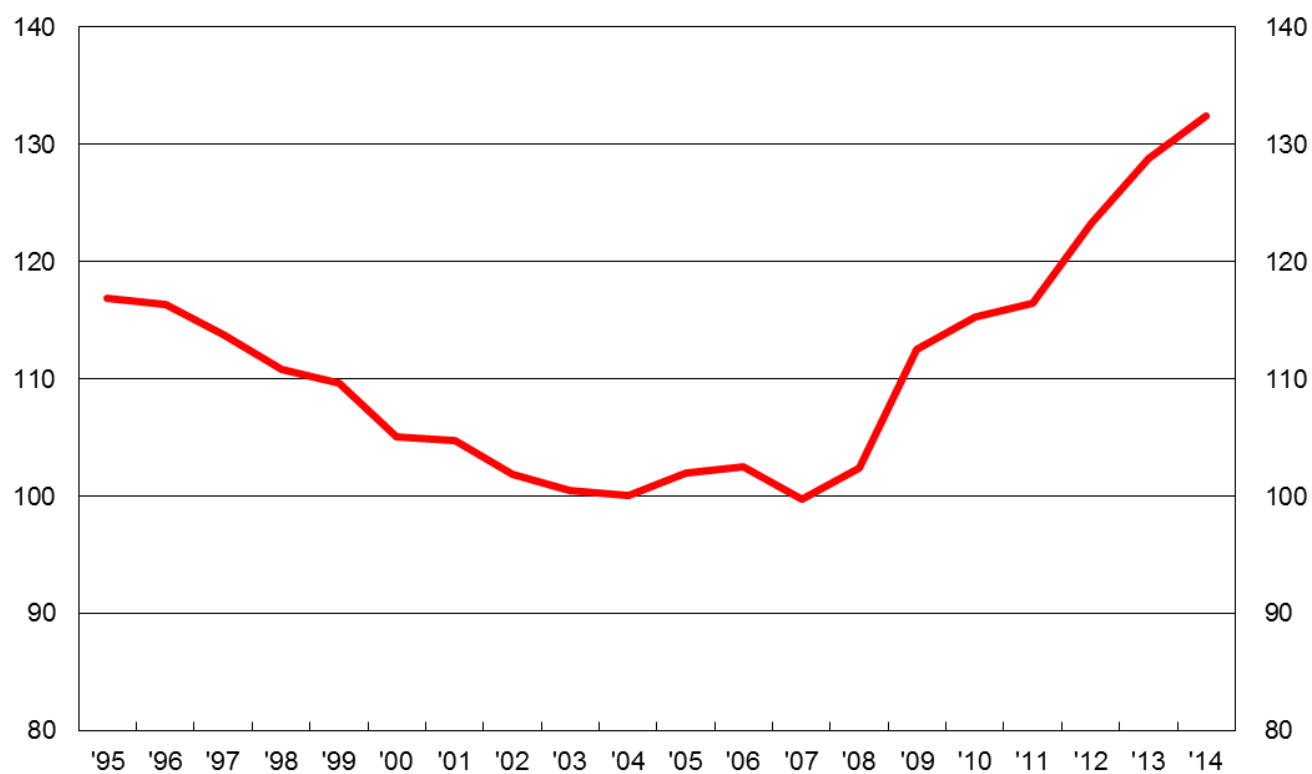


Figura 2

Avanzo primario: obiettivi e consuntivo (in percentuale del PIL)



Debito delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)



Fonte: per il PIL, Istat (comunicato stampa del 23 settembre 2015).

