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

Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2018-2020

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

Senato della Repubblica
Roma, 7 novembre 2017

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

non tornerò se non molto brevemente sulla situazione congiunturale, sulla quale mi sono soffermato un mese fa in questa stessa sede.

L'economia italiana continua a migliorare. La tendenza positiva è confermata dalle informazioni più recenti. Nel Bollettino economico di ottobre abbiamo riportato stime secondo le quali il prodotto interno lordo potrebbe essere aumentato di circa mezzo punto percentuale nel terzo trimestre; se questa stima fosse confermata, la crescita acquisita nei primi nove mesi sarebbe già pari all'1,5 per cento.

I segnali sono più contrastanti sulla dinamica dei prezzi, che rimane insufficiente nell'area dell'euro così come nel nostro paese. Il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di mantenere condizioni monetarie espansive; il programma di acquisto di attività dell'Eurosistema continuerà, seppure a un ritmo più ridotto (30 miliardi mensili), da gennaio a settembre 2018; potrà proseguire oltre quella data, ed essere rafforzato, se necessario.

Il quadro macroeconomico del Governo per il prossimo anno si conferma condivisibile alla luce delle informazioni più recenti; date le misure contenute nella manovra, anche nel 2019 appare possibile conseguire una crescita non lontana da quella programmata, sempre che non muti il quadro economico e finanziario internazionale.

Come preannunciato, con la manovra di bilancio il Governo accresce l'indebitamento netto rispetto al suo valore tendenziale, disattivando parzialmente le clausole di salvaguardia.

In molti ambiti gli interventi previsti dalla manovra prorogano, se del caso con modifiche, misure già in vigore.

Nel 2018 il Governo programma di attuare interventi espansivi valutabili in oltre 22 miliardi, coperti per la metà da altre misure di finanza pubblica; il disavanzo aumenterebbe quindi di circa 11 miliardi (cfr. tavola allegata). La cancellazione, per il 2018, dell'innalzamento delle aliquote dell'IVA previsto dalle clausole di salvaguardia determina da sola un minor gettito di quasi 16 miliardi. Vengono stanziate inoltre risorse aggiuntive per il pubblico impiego e per le amministrazioni locali. Si prevedono infine

agevolazioni per gli investimenti privati, sgravi contributivi per l'assunzione di giovani, maggiori risorse per gli investimenti pubblici e per il contrasto alla povertà: tutte misure che determinano costi limitati nel 2018, più elevati negli anni successivi.

La copertura parziale degli interventi espansivi deriverebbe principalmente da un'intensificazione del contrasto all'evasione fiscale, da un cambiamento nel profilo temporale delle spese in conto capitale ("riprogrammazione") e dal rinvio di un anno dell'introduzione del regime impositivo opzionale previsto per alcuni tipi di impresa (imposta sul reddito di impresa o "IRI"). Contribuiscono alla copertura anche ulteriori risparmi derivanti dall'attività di revisione della spesa.

Il disavanzo del 2018 si collocherebbe all'1,6 per cento del PIL, con un calo di mezzo punto percentuale rispetto al valore stimato dal Governo per il 2017. Rispetto al quadro tendenziale il disavanzo sarebbe superiore di 0,6 punti percentuali; nelle valutazioni del Governo l'indebitamento netto strutturale migliorerebbe di 0,3 punti, portandosi all'uno per cento; il miglioramento rifletterebbe la riduzione della spesa per interessi.

Lo scorso 27 ottobre la Commissione europea ha inviato una lettera al Ministro dell'Economia e delle finanze per richiedere chiarimenti sulla coerenza dei conti pubblici con le regole europee e ha segnalato il rischio di deviazioni significative sia per il 2017 sia per il biennio 2017-18 rispetto agli obiettivi raccomandati dal Consiglio della UE. Nella sua risposta il Ministro ha sottolineato la distanza fra la valutazione del Governo e quella della Commissione europea circa la situazione ciclica del paese.

Nei programmi del Governo il disavanzo diminuirà ancora nel 2019 e nel 2020. L'ulteriore calo è determinato principalmente dall'inasprimento delle imposte indirette previsto dalle clausole di salvaguardia, che verrebbero disattivate solo in parte nel 2019 e lasciate invariate nel 2020: esse determinano un maggior gettito di 0,7 punti percentuali del PIL nel 2019 e di un punto nel 2020. Vi contribuisce anche una significativa crescita dei proventi permanenti derivanti dal contrasto dell'evasione. Nel biennio l'indebitamento netto strutturale migliorerebbe di circa un punto percentuale del PIL, risultando prossimo al pareggio nel 2020.

1. Le principali misure di sostegno all'economia

Gli incentivi in favore degli investimenti delle imprese. – Il Governo intende prorogare di circa un anno gli incentivi temporanei all'acquisto di beni strumentali e quelli, ancor più forti, relativi agli investimenti in tecnologie digitali. L'intervento è in sostanziale continuità con gli strumenti agevolativi vigenti. Nelle valutazioni ufficiali esso non ha impatto sui conti pubblici del prossimo anno mentre determina minori entrate per 0,9 miliardi nel 2019 e per 1,7 nel 2020.

Ho già avuto modo di rilevare in questa sede che i dati disponibili concordano nel suggerire una valutazione positiva di questi strumenti. Dai nostri sondaggi presso le imprese si ricava che gli incentivi stabiliti con le ultime due manovre di bilancio hanno contribuito ad accelerare e rafforzare il recupero ciclico degli investimenti. La stessa conclusione emerge dall'analisi econometrica: secondo elaborazioni basate sul modello della Banca d'Italia, tra il 2016 e il 2018 quegli incentivi accrescerebbero di 3,5 punti percentuali gli investimenti diversi dalle costruzioni (circa la metà di questo effetto è legato ad anticipi di spesa).

Rispetto alla normativa vigente per gli investimenti in beni strumentali, vengono introdotte – con riferimento al super-ammortamento – alcune limitazioni sia nell'oggetto (vengono esclusi i mezzi di trasporto), sia nell'entità; si prevede d'altra parte una nuova agevolazione, rivolta alla formazione dei lavoratori nell'uso delle tecnologie avanzate. La riduzione dell'incentivo agli investimenti è condivisibile, alla luce del consolidarsi della ripresa degli stessi e in particolare del forte incremento registrato da quelli in mezzi di trasporto. L'impulso derivante dalle nuove misure è comunque valutabile in circa un punto percentuale di maggiori spese per investimento nel 2018.

La legge di stabilità per il 2016 aveva previsto un incentivo 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 (cosiddetto super-ammortamento). Questo incentivo è stato prorogato con la legge di bilancio per il 2017 fino alla fine di quest'anno.

Con la manovra il Governo propone di estendere l'agevolazione fino alla fine del 2018 (e, ad alcune condizioni, fino al 30 giugno del 2019), escludendo gli investimenti in mezzi di trasporto e riducendo la maggiorazione al 30 per cento (con l'eccezione dei software connessi con investimenti in beni materiali previsti dal "Piano Industria 4.0", per i quali essa rimane fissata al 40 per cento).

Con riferimento al "Piano Industria 4.0" la legge di bilancio per il 2017 aveva introdotto per l'anno in corso un incentivo per gli investimenti in tecnologie digitali avanzate effettuati entro l'anno in corso, basato sulla maggiorazione del 150 per cento del costo di acquisizione o del canone di locazione ai fini fiscali (cosiddetto iper-ammortamento). Con la manovra si prefigura una proroga di questa misura fino alla fine del 2018 (e, ad alcune condizioni, fino alla fine del 2019). Viene inoltre proposta l'introduzione per il 2018 di un credito d'imposta sul costo del lavoro del personale dipendente che partecipa a corsi di formazione legati all'utilizzo delle tecnologie innovative individuate nel "Piano Industria 4.0".

Ripresa dell'accumulazione e ammodernamento dei processi produttivi restano un obiettivo importante da perseguire. La forte contrazione degli investimenti durante la prolungata recessione si è tradotta non solo in una riduzione della capacità produttiva (oggi lo stock di capitale diverso dalle costruzioni, secondo le stime disponibili, è tuttora inferiore di circa il 5 per cento al livello del 2011), ma anche in un peggioramento del suo livello tecnologico, a causa del rallentamento della sostituzione di vecchi macchinari con

macchinari più avanzati; nel Bollettino economico dello scorso luglio abbiamo analizzato in dettaglio quest'ultimo fenomeno. La percentuale di lavoratori occupati in settori ad alta tecnologia sul totale è tuttora inferiore a quella media europea, sia nella manifattura sia nei servizi.

Misure a favore dell'occupazione. – La manovra introduce incentivi per l'occupazione giovanile stabile, riducendo gli oneri sociali a carico delle imprese per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato. Lo sgravio previsto dalla legge di bilancio ha carattere permanente e non ha quindi finalità anticicliche. Nelle valutazioni ufficiali esso determina minori entrate per 0,4 miliardi nel 2018, 1,0 nel 2019 e 1,5 nel 2020.

Alle imprese sarà riconosciuta una riduzione triennale del 50 per cento degli oneri sociali – con un limite massimo di 3.000 euro annuali – nel caso dell'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori al di sotto di una determinata soglia d'età.

Meglio sarebbe, potendo, ridurre il cuneo fiscale per tutti; ma, date le risorse limitate, appare ragionevole la scelta di sostenere prioritariamente le prospettive occupazionali dei più giovani, date le difficoltà – evidenti nei dati sull'occupazione – del passaggio dalla scuola a un lavoro stabile.

Il beneficio è subordinato, oltre che all'età del lavoratore, alla sussistenza di alcune condizioni, fra le quali l'assenza per ciascun individuo di precedenti contratti a tempo indeterminato.

Il limite anagrafico è fissato a 35 anni per il 2018 e a 30 anni successivamente. La scelta di quest'ultimo limite a regime potrebbe restringere in misura rilevante la platea di soggetti potenzialmente interessati. Ad esempio si può stimare che il 60 per cento dei lavoratori temporanei abbia più di 30 anni. Sebbene si riduca velocemente dopo i 20 anni d'età, l'incidenza dei contratti temporanei rimane comunque relativamente alta anche tra i lavoratori tra i 30 e i 35 anni (quasi il 18 per cento dei lavoratori), soprattutto quelli meno istruiti e impiegati in occupazioni a bassa qualifica.

Al fine di beneficiare dell'agevolazione, l'impresa non solo non potrà licenziare il lavoratore stesso o altro lavoratore con la medesima qualifica nei sei mesi successivi, ma non deve nemmeno avere proceduto ad alcun licenziamento nei sei mesi precedenti nella medesima unità produttiva, anche di dipendenti con mansioni diverse. Tale condizione, che ha l'obiettivo di evitare la sostituzione di lavoratori già occupati con altri idonei in possesso dei requisiti per l'incentivo, potrebbe sfavorire le aziende più grandi e quelle caratterizzate da un maggiore turnover.

Si comprende l'obiettivo di adottare un approccio mirato e di prevenire abusi, ma l'esperienza dimostra che le norme semplici sono le più efficaci, e che l'eccessiva minuziosità delle prescrizioni, oltre a comportare costi burocratici e amministrativi, può a volte determinare effetti negativi inattesi. Sarà utile studiare ogni ragionevole semplificazione per l'accesso all'agevolazione.

Gli investimenti pubblici. – La manovra mira a favorire anche la ripresa degli investimenti pubblici, stanziando a questo fine risorse crescenti nel tempo: 0,3 miliardi nel 2018, 1,5 nel 2019 e 2,1 nel 2020.

Parte delle risorse è destinata alle amministrazioni locali mediante l'erogazione di contributi e la concessione di maggiori spazi finanziari. Si prevede di dare priorità alla messa in sicurezza degli edifici e del territorio, all'edilizia scolastica e agli impianti sportivi, riservando a questi interventi una quota della spesa. Gli oneri per i conti pubblici sarebbero, nelle valutazioni ufficiali, inizialmente contenuti; raggiungerebbero 0,5 miliardi nel 2020.

2. Il rinnovo dei contratti del pubblico impiego

Una parte non piccola delle risorse è destinata ai contratti del pubblico impiego, che non vengono rinnovati dal 2010.

Il decreto legge n. 78 del 2010 aveva sostanzialmente bloccato la dinamica dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici per il periodo 2011-13, con l'obiettivo di contenere l'incremento della spesa pubblica. Tali limitazioni erano state successivamente prorogate fino alla fine del 2015. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 178 del 2015, ha dichiarato l'illegittimità di tale prolungamento con effetti a partire dal luglio 2015.

Nonostante la contrazione del prodotto, dal 2007 l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche sul PIL è scesa in Italia (dal 10,2 al 9,8 per cento nel 2016), mentre è rimasta pressoché stabile nella media dei paesi dell'Unione europea (intorno al 10 per cento del prodotto).

In termini nominali, nello stesso periodo le retribuzioni lorde delle Amministrazioni pubbliche sono scese del 2,3 per cento: la riduzione dell'occupazione (-6,9 per cento, quasi 300 mila unità), dovuta soprattutto alle forti limitazioni al turnover, ha più che compensato l'aumento nominale delle retribuzioni unitarie (4,9 per cento), che peraltro corrisponde a una riduzione reale del 6,3 per cento.

La limitazione delle assunzioni ha aumentato l'età media dei dipendenti pubblici: in base ai dati del conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, tra il 2007 e il 2015 essa è passata da 46 a 50 anni.

Le risorse stanziate dalla manovra per la contrattazione collettiva ammontano a circa 1,7 miliardi, che si aggiungono a quanto già previsto dalle manovre per il 2016 e il 2017.

La legge di stabilità per il 2016 aveva destinato risorse per la contrattazione collettiva nazionale pari a 300 milioni l'anno; la legge di bilancio per il 2017 aveva stanziato ulteriori 600 milioni per l'anno in corso e 900 a decorrere dal 2018. Nel complesso le risorse disponibili in sede di rinnovo contrattuale ammontano quindi a 2,9 miliardi.

La recente riforma della pubblica amministrazione demanda al contratto collettivo nazionale la fissazione dei criteri per differenziare i trattamenti economici sulla base della performance, superando il precedente sistema – introdotto nel 2009, ma di fatto mai applicato a seguito del blocco della contrattazione – che obbligava a introdurre trattamenti accessori differenziati sulla base di parametri fissati dalla legge.

In particolare vi era l'obbligo di distribuire il personale di ciascuna amministrazione in tre differenti classi di merito, attribuendo al venticinque per cento collocato nella fascia più alta il cinquanta per cento delle risorse destinate al trattamento accessorio collegato alla performance e assegnando al cinquanta per cento collocato nella fascia intermedia le risorse rimanenti.

L'applicazione di rigidi parametri stabiliti per legge non è certo ideale, soprattutto in organizzazioni complesse che erogano servizi difficilmente misurabili. Resta però importante che le regole che verranno stabilite in sede di contrattazione siano tali da incentivare efficacemente gli individui e le strutture a contribuire al miglioramento dell'efficienza e della capacità di risposta dell'azione pubblica.

3. Le coperture

Le risorse da reperire per assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, dati gli interventi espansivi delineati con la manovra, sono quantificabili in 11,2 miliardi nel 2018, 5,7 nel 2019 e 9,3 nel 2020. L'importo necessario per il prossimo anno è molto maggiore di quello per l'anno successivo perché nel 2018 le clausole di salvaguardia vengono disattivate totalmente, nel 2019 solo in parte.

Circa due terzi delle coperture previste per l'anno prossimo deriva da maggiori entrate (7,2 miliardi), in gran parte riconducibili al rinvio dell'entrata in vigore del regime impositivo opzionale per le imprese (IRI; poco meno di 2 miliardi), alle misure di contrasto all'evasione fiscale e di recupero di gettito (circa altrettanto: su di esse tornerò tra un momento) e agli effetti di maggiore gettito indotti da provvedimenti di spesa relativi al pubblico impiego (un miliardo).

Il regime opzionale per la tassazione dei redditi di impresa introdotto con la legge di bilancio per il 2017 interessa le imprese individuali e le società di persone in contabilità ordinaria. Esso era stato previsto in un'ottica di neutralità dell'imposizione rispetto alla forma organizzativa dell'impresa. Nelle stime ufficiali avrebbe determinato una perdita netta di gettito pari a circa 2 miliardi nel 2018, adesso rinviata al 2019.

Il resto delle coperture (4 miliardi) deriva da riduzioni di spesa. Essenzialmente si tratta dell'effetto di un diverso profilo temporale di alcune erogazioni in conto capitale (1,9 miliardi) e della revisione delle spese dei ministeri (circa un miliardo).

Con riferimento a quest'ultima, la ripartizione dei tagli tra le amministrazioni è stata definita con anticipo lo scorso giugno, secondo le nuove procedure introdotte dalla riforma del 2016 della legge di contabilità e finanza pubblica per integrare la *spending review* nel ciclo della programmazione finanziaria della pubblica amministrazione. Il Governo ha scelto di escludere dalla revisione le spese di investimento e quelle connesse con calamità naturali, eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà.

La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, introdotta con i decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 e con la legge n. 163 del 2016, tra le altre innovazioni, ha previsto che ogni anno – entro il mese di maggio – un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ripartisca tra i diversi ministeri l'obiettivo di riduzione della spesa dello Stato individuato nel Documento di economia e finanza. Lo stesso decreto deve contenere le priorità politiche del Governo circa l'allocazione delle risorse tra i settori di intervento. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, ciascuna amministrazione definisce la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi e le misure da adottare con la legge di bilancio. I risparmi così definiti sono verificati con una procedura definita da accordi tra ciascun ministero e il Ministero dell'economia e delle finanze, stipulati dopo l'approvazione della legge di bilancio, che dovranno individuare i criteri di valutazione degli effettivi risultati raggiunti in termini finanziari nonché di quantità e qualità di beni e servizi erogati.

Escludendo gli effetti connessi con la "riprogrammazione", i risparmi di spesa previsti nel biennio 2019-2020 calano lievemente rispetto al 2018, collocandosi intorno a 1,5 miliardi.

Il contrasto all'evasione fiscale e le misure di recupero di gettito. – Nel 2018 le entrate derivanti da contrasto all'evasione e recupero di gettito sono meno di un quinto del totale delle coperture; la quota è molto più elevata nel biennio successivo (circa la metà nel 2019, il 35 per cento nel 2020).

Per il 2018 quasi metà delle risorse così recuperate deriva da misure temporanee, in particolare dall'estensione della procedura di definizione agevolata dei carichi pregressi della riscossione (0,9 miliardi nelle valutazioni ufficiali).

La procedura di definizione agevolata ("rottamazione delle cartelle") è stata introdotta con la manovra per il 2017 (decreto legge n. 193 del 2016). Essa prevedeva la possibilità di estinguere il debito relativo ai carichi fiscali affidati all'agente della riscossione fra il 2000 e il 2016 mediante pagamenti rateizzati, senza l'applicazione di sanzioni e interessi di mora. Il decreto legge n. 198 del 2017 estende la facoltà di accedere alla procedura ad alcuni soggetti precedentemente esclusi (quelli per i quali sono stati definiti piani di dilazione il cui pagamento non risultava in regola al dicembre del 2016), nonché ai carichi affidati all'agente della riscossione nei primi nove mesi del 2017; prevede inoltre la possibilità di pagare le rate scadute nei mesi di luglio e di settembre scorsi entro il 30 novembre 2017.

Altri interventi, volti soprattutto a favorire l'emersione di basi imponibili e contrastare le frodi in materia di IVA, hanno invece natura permanente. Nel complesso essi determinerebbero maggiori entrate in misura crescente nel tempo: 1,0 miliardi nel 2018, 2,6 nel 2019, 3,3 nel 2020. La misura principale riguarda l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica, utile anche per favorire una sempre più estesa digitalizzazione dei rapporti con la pubblica amministrazione.

L'obbligo della fatturazione elettronica, attualmente in vigore per le operazioni commerciali nei confronti di enti pubblici, verrà esteso alle transazioni fra privati residenti o stabiliti in Italia, con l'eccezione di quelli che rientrano nel regime dei minimi o che adottano il regime forfettario. La procedura prevede che le fatture emesse siano trasmesse a una piattaforma gestita dall'Agenzia delle entrate ("Sistema di interscambio"), grazie alla quale si potrà controllare in tempo reale la corrispondenza fra l'IVA pagata e quella dovuta. Il nuovo sistema entrerebbe in vigore il 1° luglio 2018 per gli appalti pubblici e per il settore dei carburanti, il 1° gennaio 2019 per tutti gli altri settori. Il gettito atteso è valutato in 0,2 miliardi nel 2018, 1,7 nel 2019 e 2,4 nel 2020.

Altre norme sono intese a contrastare le frodi IVA nel settore dei carburanti, a ridurre le compensazioni indebite, ad accrescere la capacità degli enti pubblici di recuperare le somme iscritte a ruolo (riducendo la soglia oltre la quale gli enti, prima di procedere a un pagamento, devono verificare che il destinatario non risulti inadempiente a obblighi di versamento).

Negli ultimi anni sono state intraprese numerose azioni per prevenire e arginare comportamenti irregolari nei confronti del fisco, specie per quanto riguarda l'IVA. I risultati non paiono irrilevanti. Secondo la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva per l'anno 2017, pubblicata assieme alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, la modifica delle modalità di versamento dell'IVA per alcune operazioni, in particolare nei confronti di enti pubblici, ha prodotto un recupero di gettito di 3,5 miliardi tra il 2015 e il 2016.

L'evasione in Italia resta fra le più elevate nel confronto con gli altri paesi europei. Per l'IVA la Commissione europea stima (con riferimento al 2015) un gettito del 26 per cento inferiore a quello potenziale, una differenza molto più elevata della mediana dell'Unione europea (11 per cento). Un quadro più ampio delle imposte evase in Italia è fornito dalla Relazione appena citata. Essa stima che in media, per il triennio 2012-14 (anni per i quali sono disponibili dati completi), la differenza fra il gettito effettivo e quello potenziale che si sarebbe avuto, ceteris paribus, in caso di perfetto adempimento sia stata pari a 107,7 miliardi (il 6,7 per cento del PIL, quasi un quarto del gettito potenziale), dei quali circa il 90 per cento riguarda i tributi e la parte restante i contributi sociali. Il tax gap dell'IVA spiega da solo circa un terzo del mancato gettito, mentre la somma dei tax gap nella tassazione del reddito di impresa (Ires e Irpef dei lavoratori autonomi e delle ditte individuali) ne spiega un altro 40 per cento circa.

È dunque ragionevole, sulla base dell'esperienza, attendersi effetti positivi dalle misure di contrasto all'evasione. Tuttavia la stima di tali effetti resta per forza di cose incerta. Basare una quota significativa delle coperture su tali introiti, come avviene per gli anni successivi al 2018, comporta un elemento di rischio; esso andrà tenuto presente nel monitorare nel corso del tempo l'evoluzione effettiva dei conti.

***

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, Onorevoli Deputati,

la manovra di bilancio definisce le misure necessarie a raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica delineati con la Nota di aggiornamento dello scorso settembre. Per il 2018 reperisce risorse pari a poco più di 11 miliardi, a fronte di interventi espansivi pari a circa il doppio; aumenta dunque il disavanzo di quasi 11 miliardi rispetto al tendenziale.

Sull'andamento complessivo dei conti pubblici, non posso che rinviare a quanto ho detto il mese scorso nella mia audizione sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza: in estrema sintesi, occorre trarre vantaggio dal buon andamento dell'economia per rafforzare la finanza pubblica, ponendo il debito su un percorso credibile di riduzione significativa. L'esigenza è riconosciuta dal Governo nel quadro programmatico, anche se il sentiero è più graduale di quello pianificato in primavera.

Rammento anche che nel lungo periodo la sostenibilità delle finanze pubbliche poggia in larga misura sulle riforme pensionistiche introdotte in passato, che assicurano una dinamica della spesa gestibile nonostante l'invecchiamento della popolazione. È importante non fare passi indietro.

Per quanto riguarda la composizione della manovra, le principali misure si pongono in continuità con le scelte degli ultimi anni. Si prevedono incentivi per sostenere gli investimenti e l'occupazione stabile; si mira a contenere la dinamica delle spese con l'adozione di procedure sistematiche di *spending review*; per le entrate, ci si concentra sul contrasto all'evasione, limitando il ricorso a inasprimenti delle aliquote.

Gli investimenti sono una variabile chiave: nel breve periodo le loro oscillazioni danno un impulso fondamentale, positivo o negativo, alla domanda; a lungo andare la loro quantità e qualità determina lo sviluppo della capacità produttiva del paese. Nel recente passato si è agito per contrastarne il crollo con sgravi che si sono dimostrati efficaci. È logico ricalibrarli alla luce dell'attuale momento ciclico. L'attenzione all'adeguamento tecnologico delle imprese è condivisibile.

Pare nel complesso condivisibile anche l'approccio seguito negli ultimi anni per il sostegno dell'occupazione stabile. Si sono accompagnate le riforme del mercato del lavoro con generosi, ma temporanei, incentivi alla stabilizzazione; secondo le nostre stime, questi interventi hanno contribuito sensibilmente a sostenere l'occupazione negli anni passati. Poi, col migliorare delle condizioni cicliche, si è proceduto a un *décalage* degli interventi; da ultimo – dati i vincoli di bilancio – si è definita una riduzione modesta, ma strutturale e mirata, del costo del lavoro.

La manovra di bilancio stanzia risorse considerevoli per riavviare la contrattazione nel pubblico impiego. È un passaggio senz'altro ragionevole, dato il lungo blocco del passato; del resto dovuto, alla luce della sentenza in materia della Corte costituzionale. La contrattazione dovrebbe però essere anche l'occasione per introdurre forme di incentivazione e di progressione in carriera che siano utili per rilanciare l'efficacia e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, adoperando le leve che la recente riforma mette a disposizione, indirizzando opportunamente i comportamenti dei singoli e delle amministrazioni.

Come in passato si è scelto di non cancellare definitivamente le clausole di salvaguardia, ma di farlo solo per un anno. Esse riducono di fatto l'orizzonte di programmazione della politica di bilancio. Idealmente, l'adozione al loro posto di provvedimenti percepiti come permanenti ridurrebbe l'incertezza tanto sui saldi della finanza pubblica quanto sulle forme della tassazione. La prevedibilità è importante: per i cittadini, per le imprese, per i mercati.

Per quanto riguarda le misure di copertura, è apprezzabile che si perseveri nel contenimento della spesa e nel contrasto all'evasione. La dipendenza della manovra dalle stime di quest'ultimo tipo di interventi, soprattutto per il 2019 e per il 2020, andrebbe però limitata per quanto possibile.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse nella manovra di bilancio per il triennio 2018-2020 (1)

(milioni di euro)

VOCI	2018	2019	2020
REPERIMENTO RISORSE	**11.176**	**5.724**	**9.264**
Maggiori entrate (A)	**7.186**	**4.359**	**5.739**
Differimento entrata in vigore imposta sul reddito di impresa (IRI)	1.986	-750	23
Contrasto dell'evasione fiscale e recupero di gettito	1.940	2.816	3.286
Effetti riflessi misure sul pubblico impiego	1.020	1.087	1.133
Aumenti acconto imposta assicurazioni	480	0	480
Imposte sostitutive per rivalutazione partecipazioni e terreni	333	175	175
Imposta sostitutiva redditi da partecipazioni qualificate	253	10	-11
Misure relative ai giochi	120	151	151
Altro (2)	1.054	870	502
Minori spese (B)	**-3.990**	**-1.365**	**-3.525**
Spese in conto corrente	-1.332	-1.325	-1.390
Misure di contenimento della spesa dei Ministeri (3)	*-878*	*-878*	*-878*
Ridefinizione spese per salvaguardie pensionistiche in essere	*-138*	*-189*	*-181*
Altro (4)	*-317*	*-258*	*-331*
Spese in conto capitale	-2.658	-40	-2.135
Misure di contenimento della spesa dei Ministeri (3)	*-132*	*-132*	*-132*
Altro (4)	*-2.526*	*92*	*-2.003*
di cui: riprogrammazioni di spesa	*-1.850*	*100*	*-1.950*
USO DELLE RISORSE	**22.112**	**17.304**	**11.885**
Minori entrate (C)	**-16.538**	**-9.040**	**-4.159**
Rimodulazione clausole di salvaguardia IVA e accise	-15.743	-6.415	0
Sgravio contributivo assunzione di giovani a tempo indeterminato (effetto netto)	-382	-1.038	-1.507
Incentivi investimenti imprese (superammortamento e iperammortamento)	0	-903	-1.712
Detrazioni per interventi sugli immobili (effetto netto)	36	-588	-898
Altro	-451	-96	-43
Maggiori spese (D)	**5.574**	**8.264**	**7.726**
Spese in conto corrente	4.772	6.430	5.043
Pubblico impiego (rinnovi contrattuali, assunzioni e altre misure)	*1.867*	*1.992*	*2.083*
Amministrazioni locali	*890*	*456*	*456*
Welfare e lotta alla povertà	*400*	*900*	*1.100*
Fondo per le esigenze indifferibili	*250*	*330*	*330*
Rimodulazione bonus 80 euro	*211*	*211*	*211*
Fondo sociale per l'occupazione e la formazione	*138*	*189*	*181*
Interventi per la formazione e "Piano Industria 4.0"	*5*	*265*	*30*
Altro	*1.012*	*2.088*	*653*
Spese in conto capitale	801	1.834	2.683
Investimenti pubblici	*256*	*1.474*	*2.125*
Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese	*200*	*0*	*0*
Altro	*345*	*360*	*558*
Variazione netta entrate (E=A+C)	**-9.352**	**-4.681**	**1.580**
Variazione netta spese (F=B+D)	**1.584**	**6.899**	**4.202**
correnti	*3.440*	*5.106*	*3.654*
in conto capitale	*-1.856*	*1.794*	*548*
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)	**10.936**	**11.580**	**2.622**
in percentuale del PIL (5)	*0,6*	*0,6*	*0,1*

(1) La manovra di bilancio comprende un decreto legge (decreto legge n. 148 del 2017) e il disegno di legge di bilancio. Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute negli atti parlamentari di questi due provvedimenti. – (2) Include le misure connesse con le variazioni quantitative (definanziamenti e rifinanziamenti) disposte nella Sezione II del disegno di legge di bilancio 2018.– (3) Include le misure di contenimento della spesa dei Ministeri previste nelle Sezioni I e II del disegno di legge di bilancio 2018. – (4) Include le misure di riprogrammazione e variazione quantitativa disposte nella Sezione II del disegno di legge di bilancio 2017 con l'eccezione di quelle di contenimento della spesa dei Ministeri. – (5) PIL nominale programmatico riportato nella *Nota di aggiornamento* del *Documento di economia e finanza 2017*.

Tavola 2

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

VOCI	Documento di economia e finanza (DEF) 2017					Documento programmatico di bilancio 2018 (2)				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Indebitamento netto	**2,4**	**2,1**	**1,2**	**0,2**	**0,0**	**2,5**	**2,1**	**1,6**	**0,9**	**0,2**
Avanzo primario	**1,5**	**1,7**	**2,5**	**3,5**	**3,8**	**1,5**	**1,7**	**2,0**	**2,6**	**3,3**
Entrate totali	**47,1**					**46,9**	**47,0**	**46,5**	**46,4**	**46,1**
di cui: *pressione fiscale*	*42,9*					*42,7*	*42,6*	*42,1*	*42,2*	*42,0*
Spese primarie	**45,6**					**45,4**	**45,3**	**44,5**	**43,8**	**42,8**
di cui: *correnti*	*42,2*					*41,9*	*41,7*	*41,1*	*40,4*	*39,6*
in c/capitale	*3,4*					*3,5*	*3,6*	*3,3*	*3,4*	*3,1*
Spesa per interessi	**4,0**	**3,9**	**3,7**	**3,7**	**3,8**	**4,0**	**3,8**	**3,6**	**3,5**	**3,5**
Crescita del PIL *(var. perc.)*	***0,9***	***1,1***	***1,0***	***1,0***	***1,1***	***0,9***	***1,5***	***1,5***	***1,5***	***1,3***
Debito (3)	**132,6**	**132,5**	**131,0**	**128,2**	**125,7**	**132,0**	**131,6**	**130,0**	**127,1**	**123,9**

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Per le entrate e le spese primarie, elaborazioni effettuate sui dati della *Nota di aggiornamento* del *Documento di economia e finanza 2017*, del disegno di legge di bilancio 2018 e del decreto legge n. 148 del 2017. – (3) Al lordo del sostegno finanziario ai paesi della UEM.

Tavola 3

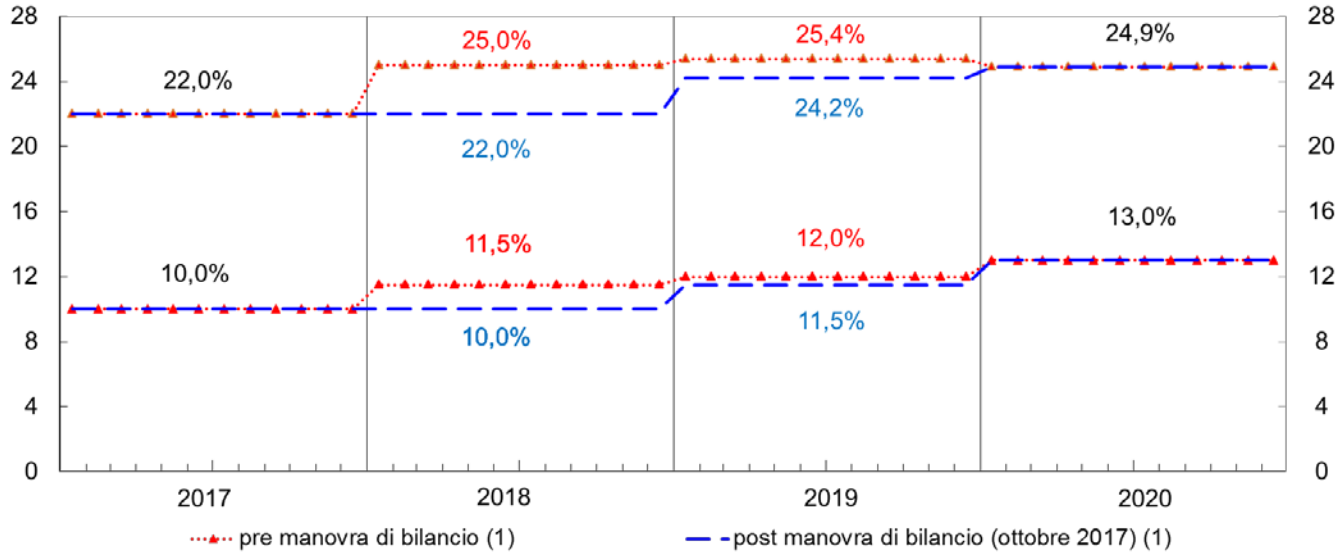
Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate	45,3	45,1	45,9	45,6	45,7	47,8	48,1	47,9	47,7	46,9
Spese (2)	46,8	47,8	51,2	49,9	49,4	50,8	51,1	50,9	50,2	49,4
di cui: *interessi*	*4,8*	*4,9*	*4,4*	*4,3*	*4,7*	*5,2*	*4,8*	*4,6*	*4,1*	*4,0*
Avanzo primario (3)	3,2	2,2	-0,9	0,0	1,0	2,3	1,9	1,6	1,5	1,5
Indebitamento netto	**1,5**	**2,7**	**5,3**	**4,2**	**3,7**	**2,9**	**2,9**	**3,0**	**2,6**	**2,5**
Fabbisogno complessivo	1,7	3,1	5,5	4,3	3,9	4,1	4,8	4,1	3,0	2,5
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	1,9	3,1	5,6	4,3	4,0	4,6	4,9	4,3	3,4	2,6
Debito	**99,8**	**102,4**	**112,5**	**115,4**	**116,5**	**123,4**	**129,0**	**131,8**	**131,5**	**132,0**

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.
(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) Un segno negativo indica un disavanzo.

Figura 1

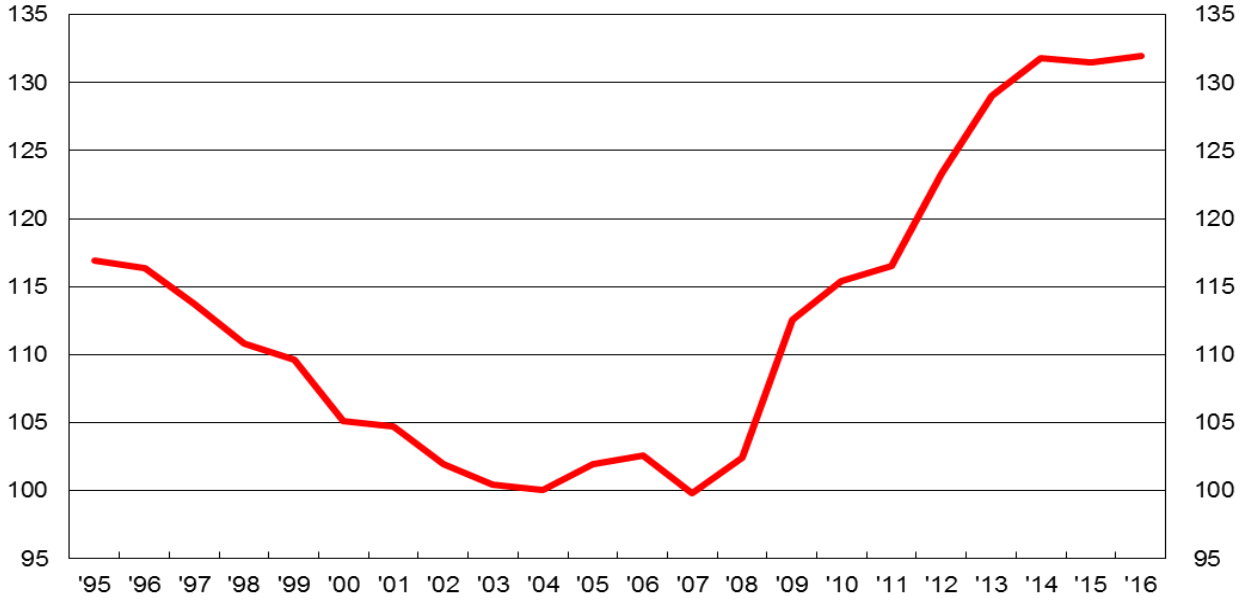
Profilo programmato per le aliquote dell'IVA
(valori percentuali)



(1) La manovra di bilancio comprende il decreto legge n. 148 del 2017 e il disegno di legge di bilancio 2018.

Figura 2

Debito delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)



Fonte: per il PIL, Istat.

Grafica e stampa a cura
della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia