CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

Audizione della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2016

Commissioni bilancio riunite
del Senato della Repubblica e
della Camera dei deputati

Aprile 2016

CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

La

Corte dei Conti

N. 3/SSRRCO/AUD/16

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Raffaele SQUITIERI
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione
Pietro DE FRANCISCIS, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Angelo BUSCEMA, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI;

Consiglieri

Giovanni COPPOLA, Anna Maria LENTINI, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Enrico FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA, Elena BRANDOLINI, Lucia D'AMBROSIO, Maria Teresa D'URSO, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Salvatore TUTINO.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*;

Uditi, nell'adunanza del 18 aprile 2016, i relatori Cons. Enrico Flaccadoro, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Natale A. M. D'Amico e il Cons. Salvatore Tutino

DELIBERA

l’approvazione del testo per l’audizione sul “Documento di economia e finanza (DEF) 2016”.

I RELATORI

Enrico Flaccadoro

Mario Nispi Landi

Natale A. M. D’Amico

Salvatore Tutino

IL PRESIDENTE

Raffaele Squitieri

Depositato in segreteria in data 19 aprile 2016

IL DIRIGENTE
Maria Laura Iorio

Indice

	Pag.
Introduzione	5
Opportunità e rischi del quadro macroeconomico internazionale	6
Il quadro economico italiano	8
Il tendenziale di finanza pubblica	12
Le entrate	15
La spesa per redditi	17
La spesa sanitaria	20
La spesa delle amministrazioni locali	23
Il percorso programmatico 2016-2019	23
L'aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine	24
Il debito	28
Osservazioni conclusive	30
Tavole	35
Riquadri	41
- *Un quadro macroeconomico tra opportunità e rischi*	43
- *Elementi di incertezza negli andamenti dell'occupazione*	45
- *La spesa per interessi passivi: si riducono i margini di sicurezza*	49
- *Le opzioni di un intervento sull'IVA: impatti macro e microeconomici*	51
- *La revisione della spesa fiscale*	54

Introduzione

La Corte è chiamata oggi ad esprimere valutazioni su argomenti, come quelli oggetto del Def, sui quali nello scorso mese di marzo ha avuto modo di produrre analisi e di tracciare una propria linea di interpretazione nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica presentato in Parlamento.

Nel corso dell'esame si farà rinvio, per brevità, ai contenuti di tale Rapporto che la Corte ha trasmesso alle Commissioni bilancio al momento dell'approvazione, mentre nella parte conclusiva si richiameranno alcuni degli spunti che si ritengono utili ai fini della valutazione del documento oggi all'esame delle Camere.

Le considerazioni svolte nell'ambito dell'intervento odierno sono dedicate principalmente all'esame dei quadri tendenziali e programmatici del Def, al fine di evidenziare gli aspetti che, ad avviso della Corte, appaiono suscettibili di approfondimenti o di chiarimenti e quelli che sottendono punti critici per la gestione della politica di bilancio.

Il contesto macroeconomico in cui si situa il Def presenta elementi positivi, cui si associa però un allargamento dell'area dei rischi. Rispetto ad un anno fa, la ripresa dell'economia italiana si è effettivamente concretizzata e la disoccupazione ha cominciato a ridursi, così che nella media dell'anno la crescita del Pil è risultata sostanzialmente in linea con le previsioni. Tuttavia, tale crescita ha registrato ritmi via via decrescenti, con un effetto di trascinamento per il 2016 assai contenuto. Anche nel confronto con l'UEM e gli altri maggiori Paesi dell'area, che hanno peraltro mostrato una maggiore tenuta nei mesi finali del 2015, l'Italia ha continuato a caratterizzarsi per un andamento meno dinamico.

La valutazione dello scenario presentato nel Def, accanto al riconoscimento degli indubbi miglioramenti registrati nell'ultimo anno, non può quindi prescindere dal prendere in esame gli accresciuti elementi di incertezza.

Opportunità e rischi del quadro macroeconomico internazionale

Il Def rivede in senso peggiorativo le ipotesi sul commercio mondiale rispetto alla Nota di aggiornamento di settembre, prevedendo anche un andamento meno vivace delle esportazioni italiane, il cui tasso di crescita per il 2016 è più che dimezzato.

Una revisione al ribasso che si estende agli anni successivi, ma ipotizzando che la fase di ripresa dell'economia mondiale iniziata nel 2009 si protragga sino al 2019, sia pure a ritmi non eccezionali. Una assunzione soggetta a margini di incertezza.

Va considerato in effetti che, nel breve periodo, la crescita delle economie emergenti resterà molto debole. In particolare i segnali di maggiore difficoltà hanno caratterizzato nel corso degli ultimi mesi i produttori di *commodities* (Russia, Brasile) e l'economia cinese.

Inoltre, tutti gli indicatori di premio al rischio hanno messo in luce un peggioramento dalla scorsa estate.

Le tensioni finanziarie, iniziate con il crollo della borsa cinese dell'agosto 2015, si sono nuovamente intensificate nei primi mesi di quest'anno, per poi attenuarsi anche per effetto della reazione delle politiche monetarie, con il rafforzamento del Qe da parte della Bce e il rinvio di nuovi rialzi dei tassi d'interesse da parte della Fed dopo il primo aumento di dicembre 2015. E' tuttavia evidente che il 2016 dal punto di vista delle condizioni finanziarie è iniziato in condizioni più difficili rispetto al 2015, quando si prospettava una fase di crescita guidata dal recupero dei mercati, sull'onda dell'annuncio del Qe da parte della Bce.

Le difficoltà del 2016 per l'economia mondiale sono colte dall'evoluzione tratteggiata dagli indicatori congiunturali che, insieme all'andamento cedente dei mercati azionari, evidenziano la possibilità di un rallentamento della crescita globale. Nel complesso, i *leading indicator* stanno volgendo al peggio, e il deterioramento della congiuntura dei paesi emergenti ha iniziato a contagiare anche le economie avanzate.

Non vanno poi trascurate le incertezze relative alle prospettive a medio termine.

Soprattutto per l'economia americana, la fase di ripresa attuale inizia ad acquisire una estensione temporale significativa se raffrontata alla durata media dei cicli finora conosciuti.

In particolare, dall'ultimo punto di minimo (giugno 2009), sono trascorsi già 82 mesi. Confrontata con le 12 fasi cicliche dell'economia americana del dopoguerra, quella in corso è attualmente la quarta ripresa per durata temporale.

Se essa si dovesse protrarre sino al 2019, ovvero per più di tre anni, supererebbe per durata il ciclo degli anni novanta, il più lungo dell'economia Usa dal dopoguerra: circostanza che non può essere esclusa.

In effetti l'ultima ripresa dell'economia americana è stata comunque più debole rispetto alle analoghe fasi cicliche degli ultimi anni, e tuttora non vi sono segnali di tensioni inflazionistiche. Questo ha quindi permesso di ritardare molto, rispetto al passato, il momento di inizio dell'inversione della politica monetaria. E' però possibile che una fase di crescita dell'economia Usa che si protrae ancora vada associata a un andamento crescente dei tassi d'interesse americani, che porterebbe a aumentare l'instabilità finanziaria internazionale.

Nello scenario internazionale del Def, oltre alle assunzioni relative alla crescita dell'economia mondiale improntate a un moderato ottimismo, contribuiscono a migliorare il quadro di previsione anche le ipotesi adottate per altre variabili internazionali - come il prezzo del petrolio, i tassi d'interesse e il livello del tasso di cambio – che, come usuale nelle tecniche di costruzione del quadro previsivo, si basano sul livello più recente rilevato sui mercati internazionali. Le basse quotazioni del greggio, così come il livello dei tassi d'interesse e il cambio dell'euro attuali, forniscono un apporto positivo alla crescita e sorreggono ipotesi di recupero dell'economia italiana.

Non può, infine, essere trascurato, che non sempre le ipotesi utilizzate, ragionevoli se viste singolarmente, conservano nel loro insieme un'adeguata coerenza. Così, ad esempio, tassi d'interesse bassi e prezzi delle materie prime su livelli molto contenuti non appaiono del tutto coerenti con un quadro economico ancora contrassegnato da una fase di ripresa.

Vi è evidenza di ciò anche nell'andamento delle stime sui prezzi degli scambi con l'estero. In particolare, il Def rivede significativamente al ribasso la stima del deflatore delle importazioni per il 2016, tenendo quindi conto dell'andamento recente dei prezzi internazionali dei manufatti e della riduzione nelle previsioni sul prezzo del petrolio. Ne consegue un ampio guadagno di ragioni di scambio nel 2016, che avrà effetti positivi sugli sviluppi della nostra domanda interna.

Le conseguenze delle ipotesi sul quadro economico internazionale sono rilevanti per il quadro di finanza pubblica. Lo scenario di ripresa dell'economia globale sostiene la crescita italiana e asseconda quindi l'aggiustamento spontaneo del bilancio pubblico, a fronte di un livello dei tassi d'interesse che risulta particolarmente favorevole soprattutto per un paese, come l'Italia, gravato da un livello elevato del debito pubblico.

Il quadro economico italiano

Il 2015 rappresenta il primo anno di ripresa dell'economia italiana dopo tre anni di recessione, ripresa trainata dalla domanda interna (che ha contribuito per l'1 per cento alla crescita del Pil) a fronte di un contributo delle esportazioni nette negativo (-0,3 per cento), in presenza di una crescita delle importazioni (6 per cento) superiore a quella delle esportazioni (4,3 per cento).

Un quadro mediamente positivo che, tuttavia, presenta un profilo temporale in qualche misura deludente, poiché il ritmo della crescita, dopo un primo trimestre relativamente brillante (0,4 per cento), si è progressivamente ridotto (0,1 per cento nel quarto). Va tuttavia rilevato che l'analisi delle componenti della domanda tende ad attenuare i timori sollevati da questi risultati.

Sul finire dell'anno la crescita è stata frenata dalla minore intensità del processo di ricostituzione delle scorte iniziato nel primo trimestre[1]. Si è al contempo consolidato il miglioramento della domanda finale: da segnalare il recupero delle esportazioni, nonostante l'ulteriore rallentamento del commercio internazionale, e il superamento della lunga fase di aggiustamento degli investimenti in costruzioni, i cui effetti di sostegno all'economia si sono sommati a quelli degli investimenti in mezzi di trasporto, che lo scorso anno si sono rivelati la componente più dinamica della domanda. I consumi privati, che hanno contribuito all'uscita dalla fase di recessione, hanno visto proseguire la ripresa iniziata nel 2013. È rimasta debole, invece, la domanda delle imprese per macchinari e attrezzature.

Guardando ai primi mesi dell'anno in corso, le informazioni congiunturali al momento disponibili, da interpretare con cautela essendo in larga misura di natura qualitativa e riferite al periodo di maggiore instabilità dei mercati, mostrano come le incertezze dello scenario internazionale e bancario abbiano influito sulla fiducia degli operatori, nonostante gli effetti positivi dell'ulteriore diminuzione del prezzo del petrolio sul reddito delle famiglie e sui conti delle imprese ed il permanere degli impulsi positivi delle politiche economiche. Pur rimanendo su livelli elevati, il clima di fiducia dei consumatori e delle imprese, con oscillazioni mensili, nei primi mesi dell'anno è infatti moderatamente peggiorato, come del resto avvenuto negli altri maggiori Paesi dell'UEM[2].

[1] Tali risultati possono essere condizionati anche a un effetto statistico legato alla correzione per i giorni lavorativi della produzione industriale.

[2] Sui giudizi delle famiglie hanno pesato i timori sull'andamento dell'economia e del mercato del lavoro. Nel caso delle imprese si può osservare come quelle operanti nel settore manifatturiero, più esposto degli altri ai condizionamenti di natura internazionale, presentino già da alcuni mesi indicazioni di un crescente pessimismo, mentre nel settore delle costruzioni la fiducia ha mostrato una maggiore tenuta in relazione ai diversi segnali di ripresa del settore.

Se pure circondate da un'alea elevata, le prospettive a breve termine rimangono comunque positive. Esse sono infatti guidate da condizioni dei fondamentali eccezionalmente favorevoli, con una ulteriore riduzione dei prezzi dell'energia, già storicamente bassi nel 2015, politiche monetarie che manterranno il cambio dell'euro verso il dollaro relativamente deprezzato, politiche fiscali moderatamente espansive.

E' dunque condivisibile attendersi una prosecuzione della ripresa nei prossimi trimestri, su ritmi lievemente rivisti al ribasso, ma comunque sostenuti per la nostra economia e superiori a quelli dell'output potenziale, che permetterebbe un lento restringimento dell'ampio *output gap* accumulatosi durante la crisi.

Tuttavia, tale ripresa si gioca sul filo di lana di indubbi impulsi espansivi, ma anche di molte incertezze sul piano del contesto esterno, in un equilibrio che deve molto al prevalere di aspettative positive che possano sostenere le decisioni di famiglie e imprese.

Nonostante siano state riviste al ribasso su tutto l'orizzonte, le previsioni contenute nel Def (una crescita del Pil dell'1,2 per cento nel 2016 che, nel quadro programmatico, accelera nel triennio successivo collocandosi tra l'1,4 e l'1,5 per cento) si situano quindi in una fascia relativamente ottimistica delle previsioni rispetto alla media dei principali istituti nazionali e internazionali.

TAVOLA 1- PIL NEL 2016-2017

(variazioni %)

	2016	2017
Def 2016 (aprile 2016)	1,2	1,2
FMI (aprile 2016)	1,0	1,1
Commissione (febbraio 2016)	1,4	1,3
Ocse (febbraio 2016)	1,0	1,4
Consensus	1,0	1,2
minimum	0,7	0,8
maximum	1,5	1,7

Fonte: FMI, OCSE,Commissione UE, Def 2016, Focus economics

Opportunità e rischi riguardano innanzitutto le esportazioni, le cui prospettive rimangono positive, ma con crescenti aree di incertezza. E' vero che, nonostante l'indebolimento osservato in corso d'anno, esse hanno segnato nel 2015 una crescita superiore a quella dei mercati di sbocco, favorita dal deprezzamento del tasso di cambio. Un risultato certamente positivo che, tuttavia, condividiamo con gli altri grandi paesi europei, in un confronto che non ci premia. Infatti la crescita delle nostre vendite è stata

sì in linea con quella delle esportazioni tedesche, ma inferiore a quella delle esportazioni spagnole e francesi, che hanno usufruito di una composizione geografica più favorevole. Se vista in prospettiva storica, questa *performance* si inserisce in una perdurante debolezza della nostra economia che, pur con aree di eccellenza, manifesta in media una difficoltà a tenere il passo con la crescita del commercio mondiale. Questa latente fragilità, in un contesto di maggiori difficoltà sui mercati esteri e di un cambio che pur rimanendo complessivamente favorevole nello scenario del Def cessa di deprezzarsi, manterrà limitato il contributo delle esportazioni nette alla crescita del Pil.

L'altro elemento caratterizzante l'attuale scenario macroeconomico è certamente l'inflazione, che si avvia a rimanere sostanzialmente nulla per il terzo anno consecutivo, come mai era avvenuto nel passato.

Se ciò rappresenta un indubbio elemento favorevole per la ripresa, poiché sostiene il potere d'acquisto delle famiglie e contiene i costi delle imprese, mostra nel contempo elementi di criticità legati alla possibilità che si inneschi un circolo vizioso deflattivo, nel quale i consumi e gli investimenti vengono posticipati in attesa di ulteriori riduzioni dei prezzi, vanificando gli sforzi della politica monetaria nel ridurre i tassi di interesse reali e rendendo più arduo il cammino di *deleveraging*, del settore pubblico innanzitutto, ma non solo. Il profilo di crescita dei prezzi è dunque un elemento cruciale del quadro previsivo.

A inizio 2016 i prezzi sono tornati a scendere. La spinta è venuta nuovamente dall'abbassamento del costo del petrolio, che è sceso dai 50 dollari al barile dell'autunno ai 35/40 dollari attuali. Ma non sono stati solo i prezzi dei prodotti energetici a scendere.

Sono nuovamente in caduta dal novembre scorso i prezzi alla produzione dei beni manufatti, riflesso di uno schiacciamento di tutte le determinanti, dal costo del lavoro per unità di prodotto, per effetto non solo della moderazione salariale ma anche della decontribuzione sui nuovi assunti e dello sgravio IRAP, ai costi degli input importati fino al contenimento del *mark-up*. Analogo l'andamento delle determinanti dei prezzi al consumo.

Dunque, da due anni a questa parte, si sono realizzate condizioni che, se viste nella prospettiva storica del nostro Paese, hanno un carattere di eccezionalità: alla caduta dell'inflazione importata si è infatti sommata la moderazione nella crescita del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) e una dinamica della componente di fondo dell'inflazione in netta decelerazione.

In particolare, è la componente servizi dell'inflazione *core* ad essersi ridotta: da crescite medie ampiamente superiori al 2 per cento si è passati allo 0,7 per cento dell'ultimo anno e mezzo. Considerandone le principali componenti (Tavola 2), emerge che questo drastico rallentamento è

piuttosto generalizzato e distingue nettamente l'Italia dagli altri paesi: mentre anche in Francia si è verificato un tendenziale abbassamento dell'inflazione dei servizi, pur se limitato a circa mezzo punto percentuale, in Germania si è registrata una stabilità che media tra alcune componenti in crescita (minore caduta delle comunicazioni, aumento degli affitti e dei servizi relativi alla casa e alla persona) e altre in rallentamento.

TAVOLA 2 - INFLAZIONE DEI SERVIZI
(% MEDIE NEI PERIODI INDICATI – INDICE ARMONIZZATO DEI PREZZI AL CONSUMO)

	Euro area	Germania	Francia	Italia	Euro area	Germania	Francia	Italia
	Servizi totali				Servizi ricreativi, riparazioni			
99-07	2,3	1,4	2,1	2,6	2,8	1,7	2,4	3,1
08-13	1,8	1,3	1,8	2,1	2,1	2,4	2,1	1,8
14-16	1,2	1,3	1,4	0,7	1,5	1,7	1,9	1
	Comunicazioni				Servizi relativi alla cura della persona			
99-07	-2,9	-3,2	-1,8	-3,7	2,7	1,7	2,2	2,9
08-13	-2,1	-2	-3,7	-2,2	2,2	1,8	2	2,2
14-16	-1,6	-1,2	-0,1	-3,7	1,5	2,2	1,9	1,1
	Servizi relativi all'abitazione				Turismo e pacchetti vacanze			
99-07	2,2	1,2	2,5	2,9	2,9	1,6	3,3	3,8
08-13	1,9	1,2	2,2	2,7	2,1	4	2,7	0,1
14-16	1,4	1,3	1,3	1,2	1,5	1	2	0,6
	Servizi vari				Servizi relativi ai trasporti			
99-07	3,1	3,1	2,5	3	2,7	2	2,3	3,5
08-13	1,8	0,3	2,2	2,2	2,9	2,4	2,6	3,6
14-16	1,2	1,2	1,5	0,9	1,4	2	1,4	0,6

E' stato osservato[3] come la formazione dei prezzi in Italia sia in effetti divenuta più flessibile e più correlata all'attività economica. Ciò grazie anche alle misure volte a immettere più concorrenza nei mercati protetti dei servizi (assicurazioni, Tlc, distribuzione carburanti, professionisti, farmacie, etc.). Se è presto per capire quanto di questo abbassamento dell'inflazione di fondo sia strutturale e quanto invece tenderà a scomparire con la ripresa della domanda interna, si può tuttavia sottolineare come i segni di un cambiamento di passo della nostra inflazione si vadano diffondendo: la crisi ha forse lasciato una eredità positiva in termini di mercati più concorrenziali ed un'economia meno prona all'inflazione.

La previsione di inflazione contenuta nel Def (deflatore del Pil pari all'1 per cento nel 2016, che sale all'1,6 per cento nel 2018 e all'1,8 per cento nel 2019) potrebbe quindi risultare sovrastimata già per l'anno in corso pur nell'ipotesi che, dopo qualche mese ancora in territorio negativo, essa possa lentamente risalire.

[3] "*Grocery prices in the euro area: findings from the analysis of a disaggregated price dataset*", ECB Economic Bulletin, Issue I, 2015 e Fabiani S., Porqueddu M, "*Changing process… changing times: evidence for Italy*", Questioni di Economia e Finanza, n. 275, June 2015, Banca d'Italia.

Nel prossimo biennio, se venissero confermate le altre ipotesi assunte nel Def (assenza di movimenti nel tasso di cambio, prezzi petroliferi e delle altre *commodities* ancora bassi), l'Italia continuerà a non importare inflazione. Un *output gap* ancora negativo e salari in crescita contenuti potrebbero mantenere l'inflazione al di sotto del livello ipotizzato dal Def.

Il tendenziale di finanza pubblica

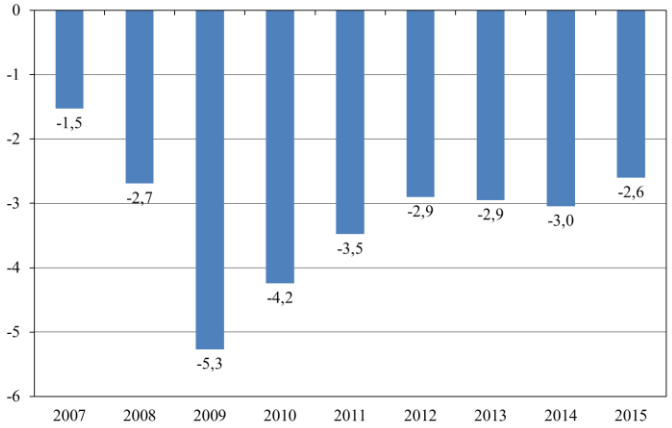
Il Def presenta un quadro di finanza pubblica mutato in ragione delle forti modifiche registrate a consuntivo dello scorso anno rispetto ai valori assunti a base del quadro di previsione di finanza pubblica della Nota tecnica illustrativa della legge di stabilità 2016 (NTI).

Nel 2015 i principali saldi hanno registrato un quasi completo allineamento alle stime contenute nella Nota, ma ciò è stato ottenuto a partire da una evoluzione differente rispetto al previsto di importanti aggregati.

In presenza di un saldo primario di oltre 26 miliardi, 1,6 per cento, inferiore di un decimo di punto rispetto alle stime programmatiche, l'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni è tornato a ridursi dopo tre anni di stabilità (42,4 miliardi), collocandosi in quota di Pil (2,6 per cento) al di sotto anche del valore del 2008.

Nel periodo recente, disavanzi inferiori sono stati registrati solo nel 1999, nel 2000 e nel 2007, in tutti e tre i casi in condizioni di picco ciclico; il risultato 2015 è stato invece conseguito già nella prima fase di uscita dalla recessione.

INDEBITAMENTO NETTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
(% del Pil)



Il calo della spesa per interessi spiega per intero il minore indebitamento, con una riduzione rispetto al 2014 di circa 6 miliardi e di quattro decimi di punto in quota di Pil. Il risparmio ha superato di circa 1,6 miliardi le stime del Governo. Rispetto al picco del 2012, la riduzione è di 15 miliardi; in percentuale di Pil, il livello della spesa registrato nel 2015 è il più basso dal 1978-1979, anni in cui il debito era considerevolmente inferiore.

La coincidenza fra consuntivo e stime, riscontrata con riferimento ai saldi, nasconde ampi scostamenti nelle singole voci del conto delle Amministrazioni pubbliche. Dal lato della spesa, la componente corrente al netto degli interessi si è assestata al 42,2 per cento del prodotto, a fronte di una previsione del 42,6 per cento. In livelli, risultano nel 2015 circa 6 miliardi di minore spesa primaria corrente rispetto alle quantificazioni della NTI. Il contenimento ha riguardato i redditi, le prestazioni sociali e le altre uscite correnti, per un ammontare complessivo di 9 miliardi, mentre i consumi intermedi hanno superato le previsioni di 3,1 miliardi. Di contro, la spesa in conto capitale è risultata superiore di circa 2,4 miliardi, di cui 1,7 tuttavia relativi alle somme destinate alla copertura delle perdite delle banche commissariate lo scorso 22 novembre, imputate sulla base delle indicazioni delle autorità statistiche europee tra le altre uscite in conto capitale[4]. Nel totale, nonostante tale voce straordinaria, la spesa è rimasta al di sotto delle previsioni per oltre 5 miliardi e per 4 decimi in quota di Pil.

Dal lato delle entrate, ampio è lo scostamento risultante dall'andamento delle entrate tributarie dirette, inferiori di oltre 6,6 miliardi nel confronto con la stima della Nota. Minori, per 900 milioni, sono anche le entrate in conto capitale. Il gettito delle imposte indirette e le entrate contributive sono invece stati superiori alle attese, rispettivamente per circa 3,7 miliardi e 630 milioni. Nel caso delle imposte indirette, la variazione è connessa alla considerazione come "altre imposte sulla produzione" dei fondi affluiti per la copertura delle perdite delle banche. In totale, le entrate registrano, rispetto alla previsione del Governo, un valore in quota di Pil inferiore di 0,3 punti. La pressione fiscale si riduce al 43,5 per cento, 2 decimi di punto inferiore alle attese.

[4] In occasione della trasmissione a Eurostat il 31 marzo scorso è stato rivisto il trattamento delle operazioni connesse alla risoluzione delle crisi di quattro banche secondo le decisioni assunte lo scorso 22 novembre dal Governo italiano e dalla Banca d'Italia. Le risorse affluite dal Sistema Bancario al Fondo Nazionale di risoluzione (2,3 miliardi) sono registrate quali "altre imposte sulla produzione", mentre le somme trasferite dal Fondo per coprire le perdite sono contabilizzate come spesa in c/capitale (1,7 miliardi).

Per il 2016, il nuovo quadro tendenziale corregge in riduzione gli andamenti delle entrate di circa 10 miliardi e di circa 11,4 miliardi la dinamica della spesa totale rispetto a quanto previsto nella NTI. La modifica sale a 28 miliardi circa per le entrate nel biennio 2017-2018, a fronte di una riduzione della spesa che rimane al di sotto dei 20 miliardi, di cui 13,8 attribuibili alla minore spesa per interessi.

Nel complesso, la revisione operata in base ai risultati per il 2015 e alle nuove previsioni macroeconomiche determina un miglioramento del saldo di bilancio per il 2016 di 1,4 miliardi (pur con una riduzione del saldo primario di oltre 3 miliardi) a fronte di un peggioramento, rispettivamente, di 6 miliardi e di 2,6 miliardi nel 2017 e nel 2018. A seguito di queste modifiche, l'indebitamento è previsto collocarsi al 2,3 per cento del Pil quest'anno, all'1,4 per cento nel 2017, allo 0,3 per cento nel 2018, per presentarsi in avanzo nel 2019. A fine periodo, il peso sul Pil delle spese e delle entrate si ridurrebbe al 46,7 e al 47,1 per cento rispettivamente.

Nella ripartizione fra livelli di governo, il peggioramento del saldo rispetto al quadro della NTI viene iscritto nel 2017 per intero alle Amministrazioni centrali (circa 7,2 miliardi nel 2017 e 4,1 nel 2018).

TAVOLA 3 - I SALDI DI BILANCIO PER LIVELLI DI GOVERNO

(miliardi di euro)

	NTI			Def 2016		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
(milioni di euro)						
Amministrazioni pubbliche						
Saldo primario	30.678	52.658	68.721	27.630	40.601	58.241
Indebitamento netto	-40.686	-18.528	-3.197	-39.281	-24.585	-5.834
Amministrazioni centrali						
Saldo primario	26.371	47.861	64.146	22.788	35.897	53.780
Indebitamento netto	-42.997	-21.205	-5.523	-42.866	-28.430	-9.654
Amministrazioni locali						
Saldo primario	3.977	4.479	4.263	4.440	4.392	4.251
Indebitamento netto	731	1.126	796	1.843	2.185	2.258
Enti di previdenza						
Saldo primario	1.723	1.702	1.691	1.888	1.812	1.722
Indebitamento netto	1.581	1.552	1.530	1.742	1.660	1.562
(in % Pil)						
Amministrazioni pubbliche						
Saldo primario	1,8	3,0	3,8	1,7	2,4	3,3
Indebitamento netto	-2,4	-1,1	-0,2	-2,3	-1,4	-0,3
Amministrazioni centrali						
Saldo primario	1,6	2,8	3,6	1,4	2,1	3,0
Indebitamento netto	-2,6	-1,2	-0,3	-2,6	-1,7	-0,5
Amministrazioni locali						
Saldo primario	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2
Indebitamento netto	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Enti di previdenza						
Saldo primario	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: MEF, Nota tecnico- illustrativa alla Legge di stabilità 2016, Def 2016

Solo marginale la correzione prevista per i saldi degli enti di previdenza (che assicurano un contributo di 1,7 miliardi nel 2016 e 1,6 nel triennio successivo), mentre

per le amministrazioni locali si prevede uno sforzo correttivo supplementare, che si concretizza in un avanzo di gestione di 1,8 miliardi nel 2016 che cresce a circa 2,2 nel triennio successivo (un aumento di circa 1 miliardo annuo rispetto al quadro della NTI).

Nel nuovo quadro tendenziale la spesa complessiva nel 2016 è pari al 49,6 per cento del prodotto, confermandosi in flessione rispetto al 2015 di 9 decimi di punto (nonostante la riduzione di 4 decimi del risultato 2015 rispetto alle previsioni). Alla riduzione contribuiscono la spesa per interessi e la spesa primaria corrente (in entrambi i casi per 2 decimi di punto), nonché la spesa in conto capitale pari al 3,6 per cento del Pil contro il 4,1 del 2015 (anche per il venir meno delle misure di sostegno delle banche).

Nel triennio 2017-19 la spesa segna una flessione di ulteriori 3 punti di prodotto ponendosi a fine periodo al 46,7. E' la spesa corrente primaria a fornire il contributo maggiore (circa 2 punti di Pil): a fronte di una variazione del Pil nominale in media del 2,8 per cento all'anno, per tale aggregato è previsto un aumento di circa l'1,2 per cento. Sostanzialmente costanti le spese per prestazioni sociali, il contributo maggiore al contenimento della spesa scontato nei saldi deriva ancora dalla flessione dei redditi, cui si aggiunge quella dei consumi intermedi (in termini di prodotto).

Pressoché costanti sul livello del 2016, il 47,2 per cento del Pil (importo rivisto in flessione di 4 decimi di punto rispetto al quadro di previsione della NTI), le entrate complessive che a legislazione vigente incorporano l'aumento di imposizione indiretta connessa all'attivazione della clausola di salvaguardia. L'aumento delle imposte indirette (di 7 decimi di punto superiore al livello del 2016 proprio per l'operare della clausola) trova compensazione nella graduale flessione delle entrate dirette, in riduzione di 7 decimi nell'arco del quadriennio.

Le entrate

Sul versante delle entrate, il quadro di finanza pubblica riflette l'operare di tre ordini di fattori: i risultati di consuntivo 2015, l'entità delle misure operanti dal 2016 (in particolare quelle recate dalla legge di stabilità) e l'andamento atteso delle variabili macroeconomiche che influenzano la formazione delle basi imponibili delle principali forme di prelievo.

Il consuntivo 2015 segnala una contenuta flessione (tre decimi di Pil) delle entrate rispetto all'anno precedente, concentrata fra le entrate tributarie. Il confronto fra stime (NTI) e consuntivo evidenzia peraltro, una significativa ricomposizione del gettito a favore delle imposte indirette, la cui dinamica è influenzata dalle modalità di registrazione delle risorse affluite al sistema bancario, che ha consentito di compensare oltre la metà dello scostamento negativo (6,6 miliardi, rispetto alle stime) registrato dall'imposizione diretta.

La legge di stabilità 2016 e, in misura più limitata, il DL 18/2016, incidono in modo rilevante sul quadro di previsione, sia nel livello sia nel profilo del gettito atteso per il quadriennio 2016-19. Ma gli andamenti prefigurati si prestano ad una doppia chiave di lettura.

La prima attiene al 2016, un'annualità meno soggetta ad incertezze quanto all'evoluzione del gettito ed al ruolo imputabile, rispettivamente, alla variabile discrezionale (provvedimenti di politica fiscale) e al quadro macroeconomico. In un caso, la legge di stabilità ha in larga parte definito il ruolo della politica fiscale, con sgravi per circa 19 miliardi, quasi completamente (poco meno di 17 miliardi) riconducibili alla disattivazione delle clausole di salvaguardia IVA e accise. Nell'altro, le ipotesi assunte circa l'andamento delle principali variabili di politica economica (Pil, consumi delle famiglie, import/export, occupazione e redditi), sottintendono una decisa concretizzazione della ripresa dell'economia: ciò che spiega una pur modesta crescita del gettito nominale, a fronte di una pressione fiscale in decisa caduta (42,8 per cento, a fronte del 43,5 per cento del 2015). Nell'insieme, va sottolineato come l'andamento delle entrate tributarie disegnato per il 2016 – nonostante la disattivazione della clausola di salvaguardia - sconti un forte aumento dell'elasticità delle entrate tributarie rispetto al Pil (2,01, tre volte il livello del 2015).

Diversa è la chiave di lettura da riservare agli ultimi tre anni della previsione. Da un lato, infatti, il clima macroeconomico assunto nella costruzione del quadro tendenziale presuppone una forte accelerazione della ripresa e un più accomodante tasso di inflazione. Dall'altro, le previsioni di gettito incorporano, diversamente dal 2016, una residua e rilevante operatività delle clausole di salvaguardia ("responsabili" di maggiori entrate per oltre 15 miliardi nel 2017 e di quasi 20 sia nel 2018 che nel 2019). Il futuro profilo del gettito, conseguentemente, presenta margini di incertezza. Se, infatti, non dovrebbero

esserci dubbi circa l'entrata a regime della tornata di sgravi varati dalla legge di stabilità 2016 (oltre 9 miliardi aggiuntivi, a partire dal 2017, fra Irap, maggiorazione ammortamenti beni strumentali, ristrutturazioni edilizie, esonero contributivo assunti a tempo indeterminato, riduzione aliquota Ires, regime dei minimi, ...), nessuna conclusione può trarsi a proposito della disattivazione delle residue clausole di salvaguardia che condizionano i risultati di gettito attesi per il triennio finale della previsione. L'annunciata "manovra alternativa", prevede espressamente che la sterilizzazione delle due clausole residue (aumento Iva ed accise) abbia luogo nel triennio 2017-19 ricorrendo ad un mix di coperture (*spending review*, riduzione delle spese fiscali, aumento di efficienza della macchina tributaria).

Una soluzione, questa, da verificare a consuntivo e che segna anche la rinuncia ad ipotesi di revisione dell'Iva, nell'ambito di una strategia in cui i limitati spazi riservati all'imposizione indiretta si riflettono in un eccesso di prelievo a carico dei fattori produttivi. In proposito, vale la pena di considerare gli effetti derivanti da due ipotesi approfondite dalla Corte i cui risultati sono illustrati nel riquadro "*Le opzioni di un intervento sull'IVA: impatti macro e microeconomici".*

Sempre guardando alla manovra prevista vanno poi considerate le difficoltà che si sono poste finora a tutte le misure che puntavano ad una riduzione delle spese fiscali (si veda al riguardo il riquadro *"La revisione delle spese fiscali"*).

Appaiono, infine, difficilmente quantificabili le altre misure compensative preannunciate sul versante tributario: l'introduzione di "strumenti che accrescano la fedeltà fiscale e riducano i margini di evasione ed elusione" e l'aumento dello "sforzo organizzativo e normativo volto ad aumentare il gettito fiscale a parità di aliquote", nel biennio 2018-2019.

In conclusione, l'andamento tendenziale delle entrate nel quadriennio della previsione è soggetto a margini di incertezza, sia in relazione alle modalità d'intervento del *policy maker*, sia in relazione alla costruzione del quadro macroeconomico.

La spesa per redditi

Nel 2015 la spesa per redditi da lavoro dipendente ha registrato una flessione dell'1,1 per cento a fronte di una previsione contenuta nella Nota che ipotizzava un

incremento dello 0,6 per cento. In valori assoluti la spesa è risultata pari a 161,7 miliardi con una diminuzione di circa 1,9 miliardi rispetto al 2014.

Anche in relazione al diverso contributo dei principali sotto settori (-2,1 per gli enti locali e -0,4 per le amministrazioni centrali)[5] la variazione rispetto alle previsioni va correlata alla dinamica occupazionale e, in particolare, a quella registrata nelle regioni e nei comuni.

Nel 2015 gli spazi assunzionali di tali enti, già ridotti per effetto delle misure contenute nel decreto legge n. 78 del 2010, confermate dalla legge di stabilità per il predetto anno, sono stati di fatto azzerati dalla necessità di attendere, prima di procedere alle nuove assunzioni consentite, la conclusione della vicenda relativa all'assorbimento dei soprannumerari delle province.

In attesa dei dati definitivi sulla dinamica dell'occupazione del pubblico impiego nel 2015, le anticipazioni contenute nella relazione al Conto annuale per il 2014 predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato[6] ipotizzano una diminuzione del numero complessivo dei dipendenti pubblici superiore in percentuale a quella registrata nel 2014 (-0,4 per cento), anche se di poco inferiore al picco del 2012 (-1,4 per cento).

Come già evidenziato dalla Corte nel commento alla Nota di aggiornamento al Def 2015, infine, le previsioni governative, in un'ottica prudenziale, potrebbero avere sovrastimato l'effetto derivante dalla mancata riproposizione nella legge di stabilità per il 2015 di alcune delle misure contenute nel decreto legge n. 78 del 2010, e in particolare di quella relativa al blocco della crescita dei trattamenti individuali. Il permanere del nucleo centrale del complessivo intervento e, soprattutto, delle norme limitative della crescita dei fondi unici di amministrazione ha impedito una dinamica espansiva della spesa azzerando la cosiddetta componente inerziale della crescita.

Si conferma, dunque, il trend della spesa per redditi da lavoro dipendente che nel periodo 2010-2015, cioè negli anni di vigenza delle misure restrittive attivate per fronteggiare gli effetti della crisi economica, ha registrato una diminuzione complessiva di oltre 11 miliardi, pari a poco più del 6 per cento.

La complessiva diminuzione è di gran lunga superiore alle stime contenute nei diversi documenti programmatici. A fronte di un andamento a consuntivo nei primi tre anni di applicazione del decreto legge n. 78 del 2010 che ha evidenziato una diminuzione per redditi pari

[5] I dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2015 evidenziano, peraltro, relativamente alle amministrazioni a carico del bilancio dello Stato, che rappresentano il 56 per cento in termini economici della complessiva spesa di personale una spesa per redditi da lavoro dipendente - categoria 1- in termini di impegni lordi, in aumento dello 0,6 per cento rispetto al 2014.

[6] Sulla base di una verifica dell'andamento dell'occupazione in un significativo campione di enti locali e del numero dei cedolini emessi dal sistema informativo *Noipa* per le amministrazioni centrali.

rispettivamente all'1,7, al 2,1 ed allo 0,8 per cento, il Def 2011 stimava, per il medesimo periodo 2011-2013, una lieve diminuzione nel primo anno, un dato sostanzialmente stabile nel 2012 e addirittura un lieve aumento nel 2013. Il successivo Def 2012 segnalava una diminuzione della spesa per redditi nel triennio 2012-2014 con percentuali, peraltro, decisamente inferiori (quasi la metà) rispetto ai dati di consuntivo. Anche le previsioni del Def 2013, rivelatesi maggiormente attendibili per il 2014, per l'anno successivo ipotizzavano un incremento dell'1,1 a fronte di un dato, come detto, in diminuzione di analoga percentuale. I maggiori risparmi conseguiti a consuntivo relativamente alla spesa per redditi si sono, peraltro, confrontati con un quadro di contabilità nazionale caratterizzato da un andamento incrementale della spesa corrente. Ciò ha impedito un utilizzo delle maggiori riduzioni di spesa per anticipare il ritorno ad ordinarie politiche retributive per il personale pubblico.

Per effetto della dinamica descritta, la spesa 2015 viene a posizionarsi su valori di poco superiori a quelli raggiunti nel 2006, azzerando gli incrementi dovuti a due successive tornate contrattuali (2006-2007 e 2008-2009).

Nell'anno trascorso il valore del rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e il prodotto interno lordo si attesta, per la prima volta a partire dalla privatizzazione del pubblico impiego, su valori inferiori al 10 per cento, dato che colloca l'Italia tra i paesi maggiormente virtuosi dell'Unione europea.

La revisione del dato relativo alla spesa di personale relativo al 2015 viene proiettata nel quadro tendenziale, sulle previsioni per i successivi esercizi. I valori previsti per gli anni 2016- 2017 e 2018 risultano inferiori a quelli indicati nella NTI per importi pari rispettivamente a 2,5, 3,1 e 3,2 miliardi.

Rispetto all'esercizio precedente, nel 2016 la spesa per redditi è stimata in crescita, nel quadro tendenziale, di 2,2 miliardi (+1,4 per cento). A fronte del permanere degli effetti delle misure riduttive del *turn over*, ulteriormente inasprite dalla legge di stabilità per il 2016, tale previsione sconta, in primo luogo, le somme necessarie al rinnovo dei contratti collettivi (300 milioni). Sono altresì considerati gli effetti finanziari derivanti dalla attuazione del cosiddetto Piano per la buona scuola previsto dall'articolo 1, comma 4 della legge di stabilità per il 2015, al quale sono ascritti per il 2016 e per l'anno successivo, effetti finanziari in termini di maggior spesa netta di 1,5 miliardi[7].

Nella spesa per redditi del 2016 viene, infine conteggiato l'importo del *bonus* in favore del personale del Comparto sicurezza e difesa (Corpi di Polizia, Forze Armate e Vigili del fuoco) disposto dall'articolo 1, comma 972, della legge di stabilità per il 2016,

[7] In attuazione della predetta disposizione nel 2015 sono stati assunti tramite scorrimento delle graduatorie circa 47.000 nuovi docenti nell'ambito di un complessivo progetto di ampliamento dell'offerta formativa. Gli effetti finanziari a carico del 2015 sono limitati in quanto le assunzioni sono intervenute nel mese di novembre, con un forte trascinamento, peraltro, sul 2016 e sugli esercizi successivi.

a fronte dello straordinario impegno richiesto per le esigenze di sicurezza nazionale (960 euro lordi annui per ciascun addetto, per una spesa totale di 510,5 milioni), pur trattandosi di un beneficio straordinario non avente natura reddituale e non soggetto a tassazione né a contribuzione previdenziale.

Proprio il venir meno delle citate misure temporanee determina, per i due anni successivi, la ripresa del trend in diminuzione della spesa per redditi, per un importo peraltro, meno significativo nel 2018.

Il quadro a politiche invariate conferma l'importo delle risorse stanziate nella legge di stabilità per il 2016 per i rinnovi dei contratti collettivi per il personale a carico del bilancio dello Stato, relativamente al triennio 2016- 2018.

Per il successivo triennio il costo dei rinnovi sulla base di un'ipotesi tecnica[8] determina, nel quadro tendenziale, un incremento della spesa di personale di 600 milioni.

Applicando le regole poste nell'accordo del 30 maggio 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, le risorse per i rinnovi contrattuali avrebbero dovuto esser calcolate applicando alle sole componenti stipendiali della retribuzione un tasso di rivalutazione pari alla stima del previsto andamento dell'inflazione nel triennio secondo l'indice Ipca depurato dalle variazioni ascrivibili al prezzo dei prodotti energetici importati (pari rispettivamente all'1,1, all'1,3 ed all'1,5).

Considerando anche gli oneri riflessi (pari al 38,38 per cento della massa salariale), si tratta di un importo stimabile, per le categorie di dipendenti a carico dal bilancio dello Stato (il 53 per cento in termini di spesa del totale del pubblico impiego) in 2,4 miliardi a regime.

Va considerato, peraltro, che gli incrementi contrattuali dovrebbero riassorbire l'indennità di vacanza contrattuale attualmente in godimento, il cui importo complessivo ai sensi dell'articolo 9, comma 18, del decreto-legge n. 78 del 2010 (confermato dalla legge di stabilità per il 2014) ammonta a 535 milioni per il personale contrattualizzato e per quello in regime di diritto pubblico a carico del bilancio dello Stato.

Per tutto il pubblico impiego, nel Def 2015, sulla base dell'ipotesi tecnica sopradescritta, il costo dei rinnovi contrattuali determinava, nel quadro a politiche invariate, un incremento della spesa per redditi pari rispettivamente per il triennio 2016-2018 a 1,6, 4,1, e 6,9 miliardi.

La spesa sanitaria

Nel Def 2016 la previsione della spesa sanitaria risulta fortemente mutata rispetto a quella del Def 2015, riproposta (in senso tecnico) nella Nota di aggiornamento lo scorso ottobre, ed oggetto dei successivi interventi correttivi.

[8] Il costo connesso con i rinnovi dei contratti collettivi per il personale pubblico viene stimato prendendo in considerazione la media delle variazioni della spesa per redditi intervenute negli ultimi cinque anni precedenti quello considerato interessati dalla attività negoziale depurata dai picchi.

A consuntivo la spesa è risultata nel 2015 pari a 112,4 miliardi, in crescita dell'1 per cento rispetto al 2014 (contro una previsione di aumento più contenuta, lo 0,2 per cento). Un risultato su cui hanno inciso le maggiori spese per farmaci innovativi, ma anche i minori risparmi rispetto alle previsioni nella spesa per assistenza specialistica e per dispositivi medici.

TAVOLA 3 - IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	Def 2015		Def 2016			
	2015	var	2015	var	2016	var
Beni e servizi prodotti da produttori market	38.876	-2,0	39.744	-0,5	39.903	0,4
- Farmaci	8.029	-4,5	8.290	-1,2	8.323	0,4
- Assistenza medico-generica	6.695	0,2	6.671	0,1	6.713	0,6
- Assistenza specialistica, ospedal, integrativa e altra assistenza	24.151	-1,8	24.783	-0,4	24.867	0,3
Servizi prodotti da produttori non market, contribuzioni diverse e servizi amministrativi	72.413	1,5	72.664	1,8	73.473	1,1
di cui redditi	35.737	0,7	35.158	-0,8	35.375	0,6
di cui consumi intermedi	30.297	2,4	30.969	5,2	31.543	1,9
altro	6.379	1,6	6.537	0,6	6.555	0,3
Uscite totali	111.289	0,2	112.408	1,0	113.376	0,9

Fonte: Elaborazione su dati Def 2015 e Def 2016

Alla revisione della spesa per 2.352 milioni già considerata nel quadro del Def 2015, sono seguite le ulteriori riduzioni previste per il 2016 (per oltre 2 miliardi con corrispondente riduzione del fabbisogno sanitario nazionale standard) e la decisione, maturata in occasione dell'approvazione dell'Intesa Stato Regioni dello scorso 11 febbraio, di prevedere che, dei risparmi richiesti alle Regioni dalla legge di stabilità 2016, gravino sul settore sanitario 3.500 milioni (dei 3.980 milioni) nel 2017 e 5.000 milioni (sui 5.468 milioni) nel 2018.

La Legge di stabilità ha poi previsto ulteriori interventi per l'efficientamento delle aziende sanitarie.

Misure dirette, da un lato, ad aumentare la trasparenza dei dati di bilancio degli enti e a prevedere un sistema di monitoraggio delle attività assistenziali e della loro qualità, da rendere pubblico entro il 30 giugno di ogni anno e, dall'altro ad interventi su strutture di ricovero, con squilibri finanziari o difformità nella fornitura dei servizi, da sottoporre a piani di rientro. Ha inoltre disposto l'utilizzo, in via esclusiva per gli acquisti di materiali sanitari, delle centrali regionali di committenza o della Consip e il riferimento, per la valutazione dei dispositivi medici, alla Cabina di regia nazionale istituita presso il Ministero della salute.

Nonostante tali interventi, la nuova previsione prefigura un andamento della spesa per il 2016 pressoché coincidente con quello del Def dello scorso anno, con una spesa in

crescita di un decimo di punto in termini di Pil, mentre i valori previsti per il successivo triennio (ancorché lievemente inferiori in termini assoluti) si mantengono sui livelli antecedenti alle misure correttive (sempre in termini di prodotto) approvate tra aprile 2015 e marzo 2016.

Il Documento all'esame del Parlamento non specifica quanto di tale andamento sia imputabile alle difficoltà di attuazione delle misure volte a razionalizzare e ridurre la spesa assunte a metà del 2015 con il DL 78/2015, le cui fasi attuative accusano un qualche ritardo; quanto rappresenti lo sviluppo delle maggiori spese che si sono prodotte nel 2015; o quanto, infine, sia riconducibile alle difficoltà di strumenti (*pay back* e *ticket*) che negli anni passati hanno contribuito in misura significativa ai risultati ottenuti.

TAVOLA 4 - LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	(in milioni di euro)						
Def aprile 2016	109.907	111.304	112.408	113.376	114.789	116.170	118.505
LS 2016	110.044	111.028	111.289	111.646	112.009	112.709	115.094
Def aprile 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094
LS 2015	109.254	111.474	111.351	113.797	116.328	118.964	
Def aprile 2014	109.254	111.474	113.703	116.149	118.680	121.316	
	(in % Pil)						
Def aprile 2016	6,83	6,89	6,87	6,78	6,69	6,58	6,52
LS 2016	6,84	6,87	6,81	6,65	6,46	6,29	6,23
Def aprile 2015	6,84	6,87	6,79	6,72	6,64	6,58	6,52
LS 2015	6,75	6,85	6,76	6,73	6,68	6,61	
Def aprile 2014	7,00	7,02	6,99	6,93	6,86	6,78	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Istat

Una valutazione indispensabile per poter riorientare le scelte in tema di strumenti da porre a disposizione delle Regioni per la gestione della spesa sanitaria.

L'allentamento degli obiettivi di spesa previsti per il settore (che non modifica tuttavia un quadro particolarmente stringente, con il calo al 6,5 per cento del Pil nel 2018) e la individuazione delle risorse su cui può contare il sistema sanitario per il prossimo biennio (nell'Intesa dello scorso 11 febbraio sono stati concordati tra Stato e Regioni gli importi dei fabbisogni nazionali standard) possono consentire di affrontare, entro un quadro meno stringente, gli interventi da assumere per rispondere alle esigenze di mantenimento della qualità del servizio evidenziate negli ultimi anni e di portare a termine le importanti innovazioni previste nel Patto della salute del 2014. Elementi che, se non risolti, rischiano di alimentare nuovi squilibri e di incidere negativamente sulle aspettative della popolazione.

La spesa delle amministrazioni locali

Come si è visto in precedenza, nel nuovo quadro di finanza pubblica le amministrazioni locali vedono più che raddoppiare il contributo da esse atteso ai saldi: dai 730 milioni a oltre 1,8 miliardi nel 2016, importo che cresce a 2,2 miliardi nel triennio successivo.

Se si esclude la variazione riconducibile ai trasferimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche, che tuttavia trova compensazione in un equivalente aumento delle entrate da trasferimento, le variazioni di maggior rilievo che caratterizzano il nuovo quadro (rispetto a quello dell'NTI) riguardano:

- la spesa per redditi da lavoro, che proietta anche sul quadriennio 2016-2019 la flessione rilevata per il 2015 di oltre 2,1 miliardi;
- la crescita della spesa per consumi intermedi, circa 2 miliardi nel 2016 che si riducono a 1,3 miliardi nel 2018;
- un aumento dei trasferimenti a famiglie e imprese (700 milioni nel 2016 e oltre 1300 nel biennio successivo);
- la forte riduzione della spesa per interessi, prevista in flessione di oltre 650 milioni nel 2016 e di circa 1,5 miliardi nel 2018;
- l'aumento atteso dalle imposte indirette, per il solo 2016 (oltre 1.300 milioni).

A sintesi di tali andamenti, il nuovo quadro presenta una limitata crescita della spesa corrente al netto dei trasferimenti. Se si sottrae la spesa sanitaria, rivista in aumento, si osserva un risultato in parte inatteso. Nonostante la scelta operata in Conferenza Stato Regioni di concentrare le riduzioni richieste a tali enti (che riflettono pressocché il totale sforzo correttivo richiesto alle amministrazioni locali per il 2016) sul settore sanitario, in base agli importi rivisti la spesa non sanitaria delle Amministrazioni locali sconta una riduzione ulteriore dell'ordine di un decimo di punto di Pil all'anno, già nel 2016 superiore ad un miliardo. In termini nominali, la variazione nel 2018 è superiore al 4 per cento, scontando un ulteriore calo della spesa di 3,5 miliardi. Un risultato che va oltre ai già forti risparmi in termini di oneri del personale.

Il percorso programmatico 2016-2019

Letti congiuntamente, i dati del quadro macroeconomico e l'evoluzione tendenziale dei conti pubblici offrono uno scenario ancora incerto. I primi, se confermano il

superamento della più lunga recessione mai registrata dall'economia italiana, risentono ancora di una debolezza del quadro interno (soprattutto negli investimenti) che si alimenta anche delle crescenti criticità internazionali. Il quadro di finanza pubblica, rivisto nelle sue componenti a seguito dei dati di consuntivo dello scorso anno e aggiornato sulla base delle nuove previsioni economiche, presenta margini di incertezza su diverse componenti della spesa ed è fortemente legato alle favorevoli ipotesi sul fronte dei tassi di interesse. Per le entrate, la tenuta dipende da una previsione di crescita del prodotto e da una dinamica occupazionale sempre collocate sul margine più favorevole dei *panel* previsivi.

In questo quadro il Governo prevede di ritagliare comunque spazi di manovra definendo anche per il prossimo triennio, un andamento programmatico dei saldi peggiorativo rispetto al dato tendenziale. L'indebitamento (confermato al 2,3 per cento nel 2016) viene rialzato all'1,8 per cento nel 2017, allo 0,9 per cento nel 2018 e l'avanzo previsto per il 2019 scende allo 0,1 per cento. La disattivazione della clausola di salvaguardia contenuta nella Legge di stabilità, per la parte non riassorbita nel maggior deficit, viene previsto sia compensata attraverso tagli di spesa aggiuntivi e interventi sulle agevolazioni fiscali.

L'aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine

Il Def indica un indebitamento nominale pari al 2,6 per cento del Pil nel 2015 e al 2,3 per cento nel 2016 cui corrisponde, nel quadro programmatico, un valore del saldo strutturale pari, rispettivamente, a -0,6 e -1,2 per cento[9].

Secondo tali stime nel 2016 si determina, quindi, un peggioramento del saldo strutturale di 0,7 decimi di punto rispetto all'anno precedente, a fronte dello 0,25 che sarebbe accordato dalla Commissione europea ove le richieste di flessibilità dell'Italia fossero pienamente accolte[10]. Lo scostamento di 0,35 decimi non configurerebbe peraltro

[9] Il peggioramento del saldo strutturale risultante dal DEF, rispetto ai dati contenuti nella Nota di aggiornamento presentata nel mese di settembre e nel Documento programmatico di bilancio (DPB) (-0,3 il saldo nel 2015 e -0,7 nel 2016), oltre ad una stima dell'output gap e della componente ciclica più contenuta (in valore assoluto) in entrambi gli anni, sconta per l'anno in corso un valore più elevato (+0,1) del saldo nominale e una diversa valutazione delle misure una tantum (da maggiori spese nette pari a un decimo di PIL da portare in riduzione del saldo nominale a maggiori entrate nette accrescitive dello stesso dello 0,1), da ricondurre principalmente al gettito derivante dall'emersione dei capitali all'estero che più che compensa le maggiori spese connesse alla decisione EU sulle risorse proprie.

[10] Dato il risultato 2015, -0,6 in termini strutturali, la variazione prevista dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (0,5 per cento) comporterebbe nel 2016 un saldo pari a -0,1 per cento del PIL. L'attivazione delle clausole consentirebbe, invece, un margine di flessibilità pari a 0,5 decimi per le riforme strutturali e a 0,3 per gli

una deviazione significativa, in quanto inferiore al limite dello 0,5 indicato dalle regole del *Fiscal compact*. Anche nella media su due anni, che tiene conto del limitato scostamento registrato nel 2015 (un miglioramento del saldo di 0,2 decimi in luogo dei 0,25 richiesti nei "*very bad times*"), la variazione sarebbe contenuta nel limite previsto[11].

I risultati del 2015 e l'aggiornamento delle stime per l'esercizio in corso, nell'ambito della più generale valutazione del Programma di stabilità e del Piano Nazionale di Riforme presentato dall'Italia, saranno oggetto nei prossimi mesi delle raccomandazioni del Consiglio, anche alla luce dell'evoluzione del quadro macroeconomico e di finanza pubblica contenuto nelle Previsioni di Primavera. Al momento, in base alle ultime previsioni dei Servizi della Commissione, le *Winter Forecast* di febbraio, a fronte di un completo allineamento del saldo nominale nel 2015, il deficit 2016 risulterebbe più elevato (-2,5 per cento) per effetto di una stima più contenuta delle entrate ed in particolare del gettito riveniente dai giochi e da una spesa per interessi (4,1 per cento nelle WF) inferiore a quella indicata in autunno nel DPB (4,2 per cento) ma superiore a quella rivista poi in riduzione nel Def (4 per cento).

A tali valori dell'indebitamento netto corrisponde un saldo strutturale pari a -1 per cento del Pil nel 2015 (-1,1 per cento nel 2014) e a -1,7 nel 2016. Rispetto ai *benchmark* previsti per i due anni (miglioramento del saldo dello 0,25 nel primo e un peggioramento dello 0,25 nel secondo per effetto dell'attivazione delle clausole), ove tali stime fossero confermate si determinerebbe uno scostamento complessivo di 0,6 decimi di punto con un valore medio annuo superiore alla soglia di 0,25, configurando quindi il rischio di una deviazione significativa. Tali andamenti dei saldi saranno presi in considerazione dalla Commissione insieme a quelli relativi al rispetto del secondo "pilastro" nel percorso di aggiustamento verso l'OMT, cioè la regola della spesa.

Secondo quanto precisato nel Def, potrà inoltre essere presa in considerazione (ex post) dalle Autorità europee la spesa sostenuta per l'emergenza rifugiati, per definire gli importi eleggibili ai fini del calcolo dell'indebitamento strutturale e della valutazione dell'osservanza delle regole del Patto di stabilita e crescita.

investimenti, con un limite complessivo di 0,75: ove tale flessibilità fosse accordata, il saldo strutturale potrebbe situarsi allo 0,85 per cento del PIL.

[11] Una deviazione è considerata significativa se uguale o superiore allo 0, 5 per cento del PIL in un anno, o allo 0,25 come media annua, in due anni consecutivi.

La crisi dei migranti rientrerebbe, infatti, secondo il Governo tra le circostanze eccezionali o eventi inconsueti non soggetti al controllo degli Stati Membri di cui all'articolo 6.1 e 6.3 del Regolamento CE 1466/97, che giustificano l'eventuale deviazione dagli obiettivi.

A fronte di un impatto sul bilancio di circa 2,6 miliardi nel 2015 e di 3,3 miliardi nel 2016, l'ammontare della spesa rilevante ai fini delle regole sarebbe tuttavia limitato alla variazione rispetto all'anno precedente: appena lo 0,03 per cento del Pil nel 2015 e lo 0,04 nel 2016. Nel Documento si sottolinea come tale metodologia di calcolo penalizzi l'Italia, tenuto conto, da un lato, che si tratta di importi più che duplicati rispetto alla media del triennio 2011-2013 e, dall'altro, come a fronte dei costi sostenuti nel breve termine non vi siano nel lungo periodo i vantaggi derivanti dall'integrazione dei migranti, essendo l'Italia un paese di transito.

Guardando agli esercizi successivi, l'allentamento degli obiettivi proposto dal Governo (un indebitamento netto pari all'1,8 per cento del Pil nel 2017 e a 0,9 nel 2018 e un lieve *surplus* nel 2019, 0,1 per cento) fa sì che in termini strutturali, in luogo del pareggio di bilancio dal 2018 previsto nei precedenti documenti programmatici, il saldo rimanga negativo lungo tutto il periodo di previsione: -1,1 per cento nel 2017, -0,8 nel cento nel 2018 e -0,2 per cento nel 2019.

Nel 2017 la variazione in miglioramento del saldo di 0,1 decimi rispetto all'aggiustamento di 0,5 richiesto dalle regole europee nei "tempi normali" comporta uno scostamento che, nell'anno, si mantiene al di sotto della soglia che configura una deviazione significativa; il valore medio su due anni, che prende quindi in considerazione anche lo scostamento atteso per il 2016 (0,35 decimi) comporterebbe tuttavia il superamento del valore di riferimento. Lo stesso avviene nel 2018, che vede nell'anno uno scostamento di 0,2 decimi: sommati ai 0,4 dell'anno precedente, ciò determinerebbe il superamento della soglia dello 0,25 per cento in termini di media annua su due esercizi consecutivi. Nell'anno finale, il 2019, l'aggiustamento sarebbe dello 0,6, compatibile quindi con la variazione richiesta dal *Fiscal compact*.

Come si è detto, gli esiti della valutazione degli andamenti tendenziali e della rimodulazione degli obiettivi contenuti negli aggiornamenti annuali dei Programmi di Stabilità saranno oggetto delle prossime Raccomandazioni del Consiglio che terranno conto, oltre che delle previsioni aggiornate dei Servizi della Commissione, di tutti gli approfondimenti previsti dai regolamenti, nonché degli ulteriori elementi presentati dagli Stati Membri.

Al riguardo, il Governo, tra le motivazioni che giustificano a suo avviso il rinvio del pareggio di bilancio, pone in evidenza motivazioni di carattere tecnico, legate cioè alla metodologia utilizzata dalla Commissione per la stima del Pil potenziale e dell'*output gap*, gli elementi cioè alla base del calcolo del saldo strutturale e delle misure di aggiustamento richieste dalla Ue. Oltre alla diversa ampiezza del periodo di previsione utilizzata dalla Commissione rispetto a quella richiesta agli Stati Membri nella predisposizione dei documenti programmatici[12], questioni specifiche riguarderebbero la stima del tasso di disoccupazione strutturale e della produttività totale dei fattori. Secondo il Governo tale metodologia "non è adatta a fornire una valutazione imparziale della crescita potenziale sia per quanto riguarda gli anni passati sia per gli anni a venire… Inoltre, le stime prodotte risultano essere pro-cicliche e forniscono risultati statisticamente poco significativi ed economicamente contro-intuitivi"[13].

Come evidenziato nel Def, pur prendendo come base i dati del quadro macroeconomico sottostante le previsioni della Commissione, modifiche limitate a tali metodologie[14] condurrebbero a cambiamenti significativi nelle stime della crescita potenziale della nostra economia e più in linea con quelle utilizzate da altri previsori istituzionali, quali il FMI e l'OCSE. Sensibilmente migliori sarebbero quindi i valori dei saldi strutturali conseguiti e di quelli attesi.

Sul punto non si può non rilevare che per quanto comprensibile sia l'auspicio avanzato nel documento che, ai fini della comparabilità dei risultati, la Commissione allinei il proprio orizzonte temporale a quello richiesto agli Stati membri e che si giunga ad una diversa metodologia per valutare i risultati su cui richiedere eventuali misure

[12] La divergenza riguarda la lunghezza dell'orizzonte temporale prescelto per la stima dell'*output gap*. Come chiarito nel Def-PdS, sulla base del Codice di Condotta, i Paesi membri presentano gli obiettivi di finanza pubblica programmatici, i saldi strutturali e l'*output gap* lungo un orizzonte temporale che si estende per i successivi quattro anni rispetto a quello in corso. Le stime della Commissione si fermano invece al secondo anno. Dato il modello di funzione di produzione concordato a livello europeo, il più breve orizzonte temporale rende le stime dell'*ouptut gap* della Commissione meno ampie e più conservative rispetto a quelle dei Paesi membri, comportando di norma a valori più contenuti nell'*output gap* e quindi a valori dei saldi più elevati.

[13] Ad esempio, secondo le *Winter Forecast* della Commissione, il NAWRU (il tasso di disoccupazione che non genera pressioni inflazionistiche sui salari) dell'Italia è previsto in aumento di 0,6 punti percentuali nel biennio 2015-2017, passando dal 10,5 per cento nel 2015 all'11,1 per cento nel 2017. Ciò, nonostante lungo lo stesso orizzonte temporale: 1) il tasso di disoccupazione sia previsto in diminuzione di 0,6 punti percentuali; 2) l'inflazione salariale sia prevista in riduzione nel 2015 e 2016 (rispettivamente -0,2 per cento e -0.03 per cento) e solo nel 2017 tornerebbe ad essere positiva (0,6 per cento); 3) il cuneo fiscale sia sceso dal 44,7 per cento nel 2013 al 42,4 per cento nel 2014 a seguito dell'implementazione delle riforme strutturali.

[14] L'inclusione nella funzione di produzione utilizzata per la stima del prodotto potenziale della serie NAIRU (il tasso di disoccupazione che non genera pressioni inflazionistiche sui prezzi) anziché quella del NAWRU e della TFP risultante dalla scomposizione trend-ciclo che si ottiene utilizzando come variabile endogena una misura di *labour hoarding* (quale la CIG).

correttive, fino ad allora la verifica del rispetto o meno delle regole del *Fiscal compact* da parte dell'Italia farà riferimento alla metodologia ora vigente.

Più in generale si rileva come, da un lato, l'incertezza che caratterizza lo scenario macroeconomico e finanziario e i rischi connessi a strette fiscali in paesi, come l'Italia, che stentano a uscire da lunghi anni di recessione e, dall'altro, un debito tra i più elevati dell'area euro che trova nei mercati prima ancora che nelle regole europee un vincolo stringente, determinano margini di manovra molto stretti.

In tale contesto non si può che ribadire l'importanza, oltre che di un attento monitoraggio della finanza pubblica affinché si garantisca il percorso verso il pareggio di bilancio in tempi certi, di una rapida implementazione delle riforme avviate e del programma di investimenti annunciato, non solo perché ex post i margini di flessibilità previsti dalle clausole saranno accordati sulla base degli effettivi risultati, ma per la ragione di fondo per cui tali clausole sono previste, e cioè consentire il rafforzamento della crescita e la sostenibilità del debito che rappresentano i punti di debolezza dell'Italia.

Il debito

Nel Def si evidenzia, dopo il picco del 2015, un percorso in riduzione del rapporto debito/Pil, che segna a fine periodo una riduzione cumulata di circa 9 punti (123,8 per cento il valore stimato per il 2019).

Nel 2016 la variazione attesa (dal 132,7 al 132,4 per cento nel quadro programmatico) è spiegata da un avanzo primario dell'1,7 per cento, che riesce a più che compensare l'effetto ancora consistente del differenziale tassi di interesse-crescita (1,2 per cento) e di un aggiustamento stock-flussi sfavorevole seppure contenuto (0,2 per cento).

A decorrere dal 2017, la riduzione si fa più rapida, grazie alla concomitanza di più fattori, quali il mantenimento di un avanzo primario che passa dal 2 per cento del prossimo esercizio al 3,6 per cento del 2019, mentre lo *snow-ball effect* dapprima si riduce (0,6 per cento nel 2017) per poi invertire il segno (-0,2 e -0,5 nel biennio successivo), grazie ad una dinamica del prodotto nominale tale da riuscire, per la prima volta dopo molti anni, a "sopravanzare" il costo medio dello stock di debito accumulato. L'aggiustamento stock flussi presenta segni alterni nel periodo, restando comunque su

valori contenuti e giovandosi del contributo significativo delle privatizzazioni (0,5 per cento annuo nel triennio 2016-2018 e 0,3 per cento nel 2019).

Come sottolineato nel Documento, l'evoluzione attesa nel rapporto non consente, tuttavia, nel 2016 il rispetto della regola del debito nella versione *forward looking*, quella più favorevole all'Italia.

Nel quadro programmatico, il rapporto debito/Pil nel 2018 si situerebbe circa 3 punti sopra al *benchmark* (128 per cento rispetto al 125 per cento richiesto); il *gap* corrispondente nello scenario tendenziale (che sconta avanzi primari più elevati) è appena più limitato (2,5 punti). Prendendo invece in considerazione il triennio 2017-2019, il valore atteso del rapporto nell'ultimo anno è superiore al *benchmark* di solo 2 decimi di punto (123,8 rispetto a 123,6 per cento).

Come già per il 2015, il Governo ritiene che continuino a persistere fattori rilevanti che giustificano la deviazione del rapporto debito/Pil rispetto alla dinamica prevista dalla regola. Essi saranno presi in considerazione dalla Commissione e potranno essere oggetto di un Rapporto ai sensi dell'Art 126(3) del Trattato[15].

Al momento non si può non ribadire come l'evoluzione descritta poggi non solo su grandezze di politica fiscale, ma anche su uno scenario macroeconomico favorevole e un ritorno dell'inflazione intorno al 2 per cento a fronte di tassi di interesse ancora contenuti. Scenario, quindi, che dipende dalla conferma delle ipotesi relative alle variabili esogene su cui il quadro macroeconomico è costruito e che, come si è detto, non è esente da rischi.

Tali rischi sono del resto presi in considerazione nel Documento, che riporta i risultati di simulazioni degli effetti sulla dinamica del rapporto debito/Pil, nel breve e nel medio periodo, di *shock* che configurino ipotesi di crescita e di tassi di interesse, rispettivamente, più o meno favorevoli rispetto a quelle contenute nel quadro programmatico incorporato nello scenario di riferimento[16]. Gli esercizi non evidenziano andamenti esplosivi del debito, nemmeno nelle ipotesi meno favorevoli di bassa crescita.

[15] Nel febbraio del 2015, la Commissione aveva riscontrato una deviazione eccessiva rispetto al *benchmark* della regola del debito, che avrebbe richiesto nell'anno in corso una correzione cumulata del saldo strutturale pari a 2,5 punti percentuali di PIL. Sulla base del Rapporto redatto ai sensi dell'art. 126(3) del TFUE (COM(2015)113 final del 27 febbraio 2015), la Commissione concludeva di non dover considerare come significativo lo scostamento e non dava luogo quindi all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi. In particolare, sono stati considerati come fattori mitiganti: i) il rispetto del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita; ii) le condizioni economiche avverse (bassa crescita e bassa inflazione), che a quel tempo sconsigliavano l'attuazione di un rilevante sforzo fiscale che avrebbe reso ancora più ardua la riduzione del rapporto debito/PIL iii) l'avvio di riforme strutturali capaci di aumentare la crescita potenziale la sostenibilità del debito nel medio periodo.

[16] Lo scenario di riferimento recepisce, negli anni 2016-2019, il tasso di crescita del PIL e del potenziale del quadro macroeconomico programmatico. Per gli anni successivi al 2019:

- in linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione;
- l'*output* gap viene chiuso nei tre anni successivi al 2019;

Nello scenario base, comunque, nonostante il mantenimento dell'avanzo primario sul livello atteso per il 2019 (3,2 per cento al netto della componente ciclica), il debito sarebbe pari al 97,7 per cento del Pil nel 2027, al di sopra della soglia del 60 per cento prevista dai Trattati, mentre nello scenario di bassa crescita continuerebbe a ridursi ma a ritmi più lenti, posizionandosi a fine periodo su valori più elevati di circa 20 punti (117,7 per cento). Se poi allo scenario di bassa crescita si associasse un andamento deflazionistico, il debito continuerebbe ad aumentare.

Anche le proiezioni fino al 2060[17], se da un lato evidenziano come gli obiettivi indicati nel Documento garantiscano la sostenibilità della finanza pubblica, dall'altro sottolineano la necessità di mantenere avanzi primari elevati per tutto il periodo di previsione.

Rispetto al valore del 3,6 per cento (in termini nominali) indicato nel quadro programmatico, che consentirebbe al rapporto debito/Pil di raggiungere la soglia del 60 per cento entro la fine dell'orizzonte previsivo, per un livello iniziale del saldo pari al 2,6 per cento, il rapporto debito/Pil si attesterebbe al 110 per cento, mentre avanzi primari inferiori al 2 per cento non sarebbero sufficienti a stabilizzare il rapporto.

Osservazioni conclusive

L'Italia nel 2015 è uscita dalla recessione, il Pil è aumentato dello 0,8 per cento, come era stato previsto. La variazione in termini nominali ha superato le aspettative con un incremento dell'1,5 per cento. L'indebitamento si è collocato al 2,6 per cento in termini di prodotto. Un livello toccato solo in tre occasioni negli ultimi anni. Un risultato che, in questa occasione, si è prodotto non nella fase alta del ciclo ma in una fase di ripartenza. Il miglioramento dei conti pubblici è stato ottenuto con una riduzione superiore alle attese sia delle spese che delle entrate, delineando un ridimensionamento delle risorse oggetto di intermediazione pubblica.

Si tratta di risultati importanti, che solo marginalmente riescono a mostrare le molte innovazioni che hanno caratterizzato la gestione del bilancio pubblico durante la crisi

- la curva dei rendimenti viene tenuta costante sui valori del 2019;
- il tasso di crescita del Deflatore del PIL converge al 2 per cento nel 2022;
- il saldo primario corretto per il ciclo viene mantenuto costante al livello di riferimento (3,2 per cento del PIL nel 2019) fino alla fine dell'orizzonte di previsione.

[17] In linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, lo scenario di base per la proiezione del rapporto debito/PIL fino al 2060 assume che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL, al livello programmato per il 2019, lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica, invece, varia in funzione della dinamica delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione. Il deflatore del PIL converge al 2 per cento dal 2022, anno in cui si chiude *l'output gap*, e il tasso di interesse reale, partendo dal livello del 2019, converge al 3 per cento in dieci anni.

economica. Innovazioni che, come si diceva in apertura, sono al centro dell'analisi svolta di recente dalla Corte nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica. In esso emerge un quadro di governo del bilancio pubblico che si è trasformato assai più di quanto non possa far pensare la vischiosità registrata nella discesa del livello di indebitamento.

Con il Def 2016 il Governo riconferma la strategia seguita in questi anni, volta a conciliare la stabilizzazione del ciclo con l'esigenza di rientro dal debito.

Un percorso in cui è determinante il contributo che può venire dal rafforzamento delle aspettative degli operatori. Di qui la conferma, se ve ne fosse stato bisogno, della necessità di portare avanti le riforme dirette ad aggredire i punti di debolezza strutturale dell'economia italiana.

Con la legge di stabilità per il 2016 si è puntato a potenziare i segnali di ripresa riconducibili ad una crescita della domanda interna, concentrando l'utilizzo delle limitate risorse disponibili (al netto di quelle necessarie a disinnescare le clausole di salvaguardia) sul rafforzamento della domanda delle famiglie e sulla riduzione degli oneri che gravano sul mondo delle imprese dando, per questa via, impulso alla ripresa dell'occupazione. In tema di investimenti infrastrutturali, si è mirato a interromperne il progressivo calo, orientando le risorse su quelli su cui è possibile (e necessario) attivare il concorso europeo e percorrendo interessanti processi di attrazione di investimenti dall'estero. Una scelta di politica economica che porta ad utilizzare al massimo gli spazi di flessibilità disponibili e che nelle intenzioni del Governo dovrebbe dare (come è anche ribadito nel Piano Nazionale delle Riforme 2016) rilevanti ritorni in termini di crescita e occupazione.

Per il 2017 il Def prefigura un ulteriore allentamento della correzione di bilancio. Secondo il Governo ciò comunque consentirebbe, pur non rispondendo alle regole previste dal *Fiscal compact*, di mantenere in sicurezza i conti rispetto al 3 per cento in termini di indebitamento netto: accompagnandosi ad una crescita economica più elevata, questo rappresenterebbe un elemento rassicurante per i mercati. Il rischio principale insito in questa scelta risiede nell'eventualità che le aspettative di ripresa dell'inflazione formulate dal Governo possano rivelarsi frustrate, nonostante l'accentuazione delle politiche monetarie espansive decise dalla BCE. E le stesse previsioni riguardo alla crescita, in termini reali, dell'economia non sono esenti da rischi di ulteriore revisione al ribasso.

Le proposte avanzate dall'Italia nelle sedi europee sottolineano il beneficio che l'intera Eurozona trarrebbe dal saper combinare misure dal lato dell'offerta e del sostegno della domanda aggregata con un più stretto coordinamento delle politiche economiche nazionali. Nell'immediato non è tanto in discussione la riduzione dell'indebitamento, quanto la velocità di aggiustamento che, nelle attuali condizioni economiche si ritiene preferibile mantenere più lenta di quanto prescritto.

L'oggettiva limitazione degli strumenti e dei gradi di libertà a disposizione del Governo potrà determinare l'insorgere di difficoltà nell'intervenire in settori (contratti pubblici, flessibilità in uscita per le pensioni, recupero nella qualità dei servizi) che, insieme ad una celere attuazione delle riforme, possono riportare il Paese su uno stabile sentiero di crescita e che ora sono sullo sfondo del Def 2016.

Di qui, la necessità di accompagnare le riforme già avviate con interventi in grado di rimuovere rigidità che limitano l'operare degli strumenti di gestione della finanza pubblica, distorcono la destinazione delle risorse e ostacolano gli operatori economici.

Come messo in rilievo nel Rapporto di coordinamento, ad esempio, le misure che, negli ultimi anni, hanno interessato i più importanti segmenti delle entrate pubbliche hanno finito per restringere gli spazi di manovrabilità del sistema di prelievo. La prospettiva di una riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese ripropone la necessità di una revisione strutturale dell'intero sistema tributario e un deciso impegno in tre direzioni: un ampliamento della base imponibile, una rivisitazione degli obiettivi redistributivi assegnati al sistema di prelievo e, non ultimo, la ricerca di un effettivo coordinamento della leva fiscale fra livelli di governo.

In questa direzione va la revisione del sistema delle agevolazioni da inserire nella prossima manovra finanziaria, incidendo su un sistema che ha assunto dimensioni poderose e che riduce il gettito potenziale di quasi un terzo.

Ma in base alle analisi svolte, la Corte ritiene che, come più volte segnalato, potrebbe essere opportuno cogliere l'occasione offerta dall'attuale fase economica e dalla necessità di evitare l'operare delle clausole di salvaguardia per rivedere la struttura impositiva indiretta. Ciò, non per modificare il livello delle aliquote, ma per rivedere la distribuzione della base imponibile tra le diverse fasce (oggi particolarmente concentrato

su quelle agevolate), eventualmente accompagnando tale intervento con misure dirette ad evitare effetti indesiderati sulle categorie più deboli.

Nei prossimi anni, il contributo atteso dal lato della spesa agli equilibri complessivi del bilancio appare condizionato da margini che si fanno sempre più stretti, anche in considerazione dei risultati importanti già conseguiti.

Ciò sembra suggerire che, oltre alla prosecuzione di una qualificata politica di selezione della spesa, si proceda ad un attento ripensamento delle condizioni e dei confini dell'intervento pubblico, nonché delle modalità di fruizione dei servizi resi.

Il trasferimento al mercato di nuovi assetti ancora in fase di consolidamento e il graduale processo di riorganizzazione in importanti settori dei servizi portano con sé due questioni non più rinviabili:

la necessità di delineare un oculato processo di "riperimetrazione" dell'offerta di servizi, collocati tuttora su una linea di confine "mobile" tra il settore delle amministrazioni pubbliche e il settore delle imprese private (nella maggior parte dei casi partecipate dalle amministrazioni pubbliche territoriali);

l'urgenza di stabilire nuovi profili di regolazione intesi come strumenti di "livellamento di differenze e asimmetrie", che il mercato non è in grado di correggere.

Un passaggio che prevede di corrispondere alla delineazione di equilibrate politiche di riorganizzazione dell'offerta dei servizi pubblici una contestuale alta qualità della regolazione, affinché sia sempre garantita la coesione sociale e i fondamentali diritti di cittadinanza.

Ciò porta al più ampio tema di un nuovo approccio alle entrate a disposizione delle amministrazioni pubbliche legate agli *asset* di proprietà e ai proventi incassati contestualmente all'erogazione di servizi. Come dimostra il confronto internazionale, i prezzi per molti servizi offerti in Italia sono inferiori rispetto alle altre maggiori economie europee. La tendenza all'aumento, per coprire i costi e garantire flussi di investimenti significativi, appare quindi una opzione da considerare in una fase storica di difficoltà per le finanze pubbliche, anche adottando politiche di selezione delle condizioni di accesso per evitare effetti regressivi indesiderati.

Anche in sanità, per salvaguardare il sistema pubblico che offre in media servizi di alta qualità e per rimuovere distorsioni evidenti non si può prescindere dal rendere più appropriato e mirato l'accesso alle prestazioni, potendo contare oggi sulle crescenti potenzialità dei sistemi informativi.

Tavole

ALLEGATO 1

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE.
CONFRONTO PREVISIONI CONSUNTIVO 2014-2015

	NTI		Def 2016		Def - NTI		NTI		Def 2016	
	2014	2015	**2014**	**2015**	2014	2015	2014	2015	**2014**	**2015**
	(in milioni di euro)						(in % Pil)			
SPESE										
Redditi da lavoro	163.814	164.868	163.622	161.746	-192	-3.122	10,2	10,1	10,2	9,9
Consumi intermedi	134.153	129.905	132.348	133.025	-1.805	3.120	8,3	7,9	8,2	8,1
Prestazioni sociali	328.304	335.500	326.863	332.985	-1.441	-2.515	20,3	20,5	20,3	20,3
Pensioni	*256.902*	*258.950*	*256.645*	*258.804*	-257	-146	15,9	15,8	15,9	15,8
Altre prestazioni sociali	*71.402*	*76.550*	*70.218*	*74.181*	-1.184	-2.369	4,4	4,7	4,4	4,5
Altre uscite correnti	66.922	66.916	68.071	63.488	1.149	-3.428	4,1	4,1	4,2	3,9
Spese correnti netto interessi	**693.193**	**697.189**	**690.904**	**691.244**	**-2.289**	**-5.945**	43,0	42,6	42,9	42,2
interessi passivi	75.043	70.031	74.340	68.440	-703	-1.591	4,6	4,3	4,6	4,2
Totale spese correnti	**768.236**	**767.220**	**765.244**	**759.684**	**-2.992**	**-7.536**	47,6	46,9	47,5	46,4
Totale spese in conto capitale	**58.390**	**64.299**	**60.290**	**66.745**	1.900	2.446	3,6	3,9	3,7	4,1
investimenti fissi lordi	35.678	37.473	36.871	37.256	1.193	-217	2,2	2,3	2,3	2,3
contributi in c/capitale	12.936	15.114	13.170	15.684	234	570	0,8	0,9	0,8	1,0
altri trasferimenti	9.776	11.712	10.249	13.805	473	2.093	0,6	0,7	0,6	0,8
Totale spese netto interessi	**751.583**	**761.488**	**751.194**	**757.989**	**-389**	**-3.499**	46,6	46,6	46,6	46,3
totale spese finali	**826.626**	**831.519**	**825.534**	**826.429**	**-1.092**	**-5.090**	51,2	50,9	51,2	50,5
ENTRATE										
Tributarie	**486.567**	**496.553**	**487.719**	**492.754**	**1.152**	**-3.799**	30,1	30,4	30,3	30,1
Imposte dirette	237.567	248.986	237.931	242.356	364	-6.630	14,7	15,2	14,8	14,8
Imposte indirette	247.419	245.588	248.207	249.324	788	3.736	15,3	15,0	15,4	15,2
Imposte in C/capitale	1.581	1.979	1.581	1.074	0	-905	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	216.404	217.901	214.340	218.535	-2.064	634	13,4	13,3	13,3	13,4
Contributi sociali effettivi	212.383	213.793	210.392	214.660	-1.991	867	13,2	13,1	13,1	13,1
Contributi sociali figurativi	4.021	4.108	3.948	3.875	-73	-233	0,2	0,3	0,2	0,2
Altre entrate correnti	69.173	69.063	69.020	68.471	-153	-592	4,3	4,2	4,3	4,2
Totale entrate correnti (*)	**770.563**	**781.538**	**769.498**	**778.686**	**-1.065**	**-2.852**	47,7	47,8	47,7	47,6
Entrate in c/cap. non tributarie	5.444	5.181	5.519	4.281	75	-900	0,3	0,3	0,3	0,3
totale entrate finali	**777.588**	**788.698**	**776.598**	**784.041**	**-990**	**-4.657**	48,2	48,2	48,2	47,9
Pressione fiscale (% Pil)	43,6	43,7	*43,6*	*43,5*						
Saldo primario	**26.005**	**27.210**	25.404	**26.052**	**-601**	**-1.158**	1,6	1,7	1,6	1,6
saldo di parte corrente	**2.327**	**14.318**	4.254	**19.002**	**1.927**	**4.684**	0,1	0,9	0,3	1,2
Indebitamento netto	**-49.038**	**-42.821**	**-48.936**	**-42.388**	**102**	**433**	-3,0	-2,6	-3,0	-2,6
Pil nominale	1.613.859	1.635.144	***1.611.884***	**1.636.372**	**-1.975**	**1.228**	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte elaborazione su dati MEF NTI e Def 2016

ALLEGATO 2

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. CONFRONTO NTI DEF 2016

(in milioni di euro)

	NTI			Def 2016			Def 2016 - NTI		
	2016	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**	**2016**	**2017**	**2018**
SPESE									
Redditi da lavoro	166.453	165.822	165.561	163.942	162.692	162.321	-2.511	-3.130	-3.240
Consumi intermedi	130.381	131.437	131.618	131.730	132.989	132.997	1.349	1.552	1.379
Prestazioni sociali	342.779	349.846	358.448	339.960	345.280	353.780	-2.819	-4.566	-4.668
Pensioni	*261.954*	*267.866*	*275.137*	*261.650*	*264.920*	*272.230*	-304	-2.946	-2.907
Altre prestazioni sociali	*80.826*	*81.980*	*83.311*	*78.310*	*80.360*	*81.550*	-2.516	-1.620	-1.761
Altre uscite correnti	66.763	63.426	62.826	65.795	63.588	63.228	-968	162	402
Spese correnti netto interessi	**706.376**	**710.531**	**718.453**	**701.426**	**704.549**	**712.326**	-4.950	-5.982	-6.127
interessi passivi	71.364	71.186	71.918	66.911	65.186	64.075	-4.453	-6.000	-7.843
Totale spese correnti	**777.740**	**781.717**	**790.371**	**768.337**	**769.735**	**776.401**	-9.403	-11.982	-13.970
Totale spese in conto capitale	**62.323**	**57.626**	**57.712**	**60.375**	**60.327**	**61.374**	-1.948	2.701	3.662
investimenti fissi lordi	38.339	38.793	38.508	38.014	38.633	39.780	-325	-160	1.272
contributi in c/capitale	14.390	11.946	12.532	14.458	14.226	14.668	68	2.280	2.136
altri trasferimenti	9.594	6.887	6.672	7.903	7.468	6.926	-1.691	581	254
Totale spese netto interessi	**768.699**	**768.157**	**776.165**	**761.801**	**764.876**	**773.700**	-6.898	-3.281	-2.465
totale spese finali	**840.063**	**839.343**	**848.083**	**828.712**	**830.062**	**837.775**	-11.351	-9.281	-10.308
ENTRATE									
Tributarie	**503.969**	**522.098**	**536.470**	**495.196**	**510.241**	**525.259**	-8.773	-11.857	-11.211
Imposte dirette	254.285	252.985	256.963	245.699	244.778	248.480	-8.586	-8.207	-8.483
Imposte indirette	246.616	268.157	278.543	245.333	264.691	275.999	-1.283	-3.466	-2.544
Imposte in C/capitale	3.068	956	964	4.164	772	780	1.096	-184	-184
Contributi sociali	220.724	224.482	232.873	219.456	222.319	231.726	-1.268	-2.163	-1.147
Contributi sociali effettivi	216.554	220.248	228.578	215.501	218.315	227.659	-1.053	-1.933	-919
Contributi sociali figurativi	4.170	4.234	4.295	3.955	4.004	4.067	-215	-230	-228
Altre entrate correnti	69.224	69.776	71.168	69.832	68.772	70.195	608	-1.004	-973
Totale entrate correnti (*)	**790.849**	**815.400**	**839.547**	**780.320**	**800.560**	**826.400**	-10.529	-14.840	-13.147
Entrate in c/capitale non tributarie	5.460	4.459	4.375	4.947	4.145	4.761	-513	-314	386
totale entrate finali	**799.377**	**820.815**	**844.886**	**789.431**	**805.477**	**831.941**	-9.946	-15.338	-12.945
Pressione fiscale	43,1	43,0	42,9	*42,8*	*42,7*	*42,9*			
Saldo primario	**30.678**	**52.658**	**68.721**	**27.630**	**40.601**	**58.241**	-3.048	-12.057	-10.480
saldo di parte corrente	**13.109**	**33.683**	**49.176**	**11.983**	**30.825**	**49.999**	-1.126	-2.858	823
Indebitamento netto	**-40.686**	**-18.528**	**-3.197**	**-39.281**	**-24.585**	**-5.834**	1.405	-6.057	-2.637
Pil nominale	1.678.566	1.734.508	1.792.769	1.671.584	1.715.832	1.764.755	-6.982	-18.676	-28.014

Fonte elaborazione su dati MEF NTI e Def 2016

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. CONFRONTO NTI DEF 2016
(in % Pil)

	NTI			Def 2016		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	9,9	9,6	9,2	9,8	9,5	9,2
Consumi intermedi	7,8	7,6	7,3	7,9	7,8	7,5
Prestazioni sociali	20,4	20,2	20,0	20,3	20,1	20,0
Pensioni	15,6	15,4	15,3	15,7	15,4	15,4
Altre prestazioni sociali	4,8	4,7	4,6	4,7	4,7	4,6
Altre uscite correnti	4,0	3,7	3,5	3,9	3,7	3,6
Totale spese correnti netto interessi	**42,1**	**41,0**	**40,1**	**42,0**	**41,1**	**40,4**
interessi passivi	4,3	4,1	4,0	4,0	3,8	3,6
Totale spese correnti	**46,3**	**45,1**	**44,1**	**46,0**	**44,9**	**44,0**
Totale spese in conto capitale	**3,7**	**3,3**	**3,2**	**3,6**	**3,5**	**3,5**
investimenti fissi lordi	2,3	2,2	2,1	2,3	2,3	2,3
contributi in c/capitale	0,9	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8
altri trasferimenti	0,6	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
Totale spese netto interessi	**45,8**	**44,3**	**43,3**	**45,6**	**44,6**	**43,8**
Totale spese finali	**50,0**	**48,4**	**47,3**	**49,6**	**48,4**	**47,5**
ENTRATE						
Tributarie	**30,0**	**30,1**	**29,9**	**29,6**	**29,7**	**29,8**
Imposte dirette	15,1	14,6	14,3	14,7	14,3	14,1
Imposte indirette	14,7	15,5	15,5	14,7	15,4	15,6
Imposte in C/capitale	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0
Contributi sociali	13,1	12,9	13,0	13,1	13,0	13,1
Contributi sociali effettivi	12,9	12,7	12,7	12,9	12,7	12,9
Contributi sociali figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,1	4,0	4,0	4,2	4,0	4,0
Totale entrate correnti	**47,1**	**47,0**	**46,8**	**46,7**	**46,7**	**46,8**
entrate in conto capitale non tributarie	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
Totale entrate finali	**47,6**	**47,3**	**47,1**	**47,2**	**46,9**	**47,1**
Pressione fiscale (% del pil)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	**1,8**	**3,0**	**3,8**	**1,7**	**2,4**	**3,3**
Saldo di parte corrente	**0,8**	**1,9**	**2,7**	**0,7**	**1,8**	**2,8**
Indebitamento netto	**-2,4**	**-1,1**	**-0,2**	**-2,3**	**-1,4**	**-0,3**
Pil nominale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte elaborazione su dati MEF NTI e Def 2016

Riquadri

Riquadro 1
Un quadro macroeconomico tra opportunità e rischi

La ulteriore caduta del prezzo del petrolio L'ulteriore riduzione del prezzo del petrolio, dai 53 dollari al barile medi del 2015 ai 39 previsti per il 2016, rappresenta ancora per quest'anno un elemento positivo, perché riduce i costi per le imprese e aumenta il potere d'acquisto delle famiglie. Le condizioni in cui si sta manifestando questa riduzione, con la percezione di fragilità dello scenario mondiale che esso restituisce e con gli effetti perversi sui tassi di interesse reale, hanno stimolato un dibattito sui suoi possibili esiti asimmetrici (o non lineari in generale) sull'attività economica dei paesi importatori netti, quali è l'Italia. In tale contesto sono state effettuate analisi al fine di valutare segno e dimensione del legame fra prezzo del petrolio e crescita per i paesi dell'area euro1 in diversi contesti, dai quali emerge che l'effetto maggiore sul PIL si manifesterebbe in periodi in cui il prezzo cade oppure aumenta a un ritmo inferiore a una determinata soglia. Tali valutazioni suggeriscono che, pur in presenza di possibili asimmetrie nei canali di trasmissione all'economia, il permanere del prezzo del petrolio su livelli mediamente inferiori ai 50 dollari rappresenta un indubbio impulso espansivo.

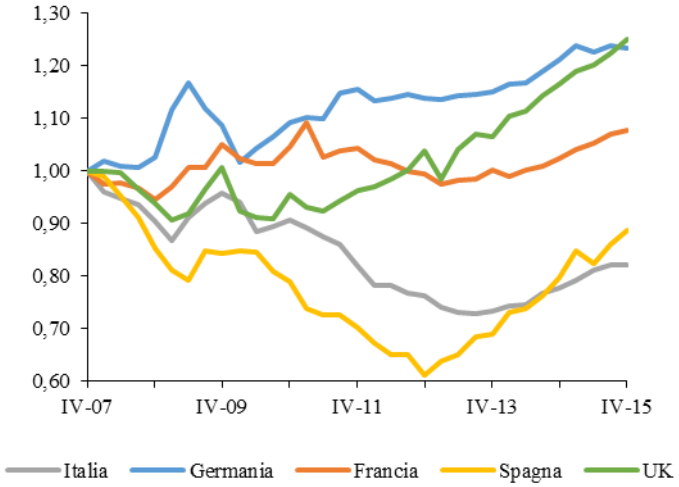
Il ciclo di acquisto di beni durevoli Ne è testimonianza il fatto che l'abbassamento del prezzo dei carburanti, associato a quello dei tassi di interesse sui prestiti, sta sostenendo un robusto ciclo di acquisto di beni durevoli, mezzi di trasporto ma non solo, in tutti i Paesi europei, ciclo che ha trainato la recente fase di ripresa avviatasi tra il 2014 e il 2015. Benché i consumi in beni durevoli rappresentino solo dal 4 per cento al 6 per cento del PIL, essi hanno contribuito per circa un quinto alla crescita in Germania, Francia, Spagna, per la metà in Italia.
È in parte un fenomeno fisiologico: come noto, la spesa delle famiglie in beni durevoli tende a essere più volatile di quella delle altre categorie di consumi (non durevoli e servizi) perché può essere più facilmente posposta in tempi di difficoltà economiche. Durante la recente fase recessiva, infatti, la caduta dei consumi in beni durevoli è stata uno dei principali meccanismi di trasmissione dell'incertezza associata alla crisi.

Non solo le famiglie ma anche le imprese stanno rinnovando il loro parco auto: la domanda per investimenti in mezzi di trasporto è la componente che più ha sostenuto in Italia la ripresa degli investimenti nel 2015, con un 19,7 per cento di crescita a fronte di un 1,1 per cento della spesa in macchinari e attrezzature.
Gli autoveicoli sono stati tra i protagonisti anche della crescita delle esportazioni, soprattutto per il forte dinamismo della domanda proveniente dal mercato statunitense. Nel complesso, le vendite di tali beni hanno contributo per quasi il 30 per cento all'aumento delle esportazioni. Tuttavia, altrettanto cospicuo è stato l'incremento delle importazioni, trainato sia dalla domanda estera sia da quella interna di famiglie e imprese. Dal punto di vista contabile l'aumento delle importazioni è stato tale da annullare gli effetti espansivi sul PIL derivanti dal ciclo delle esportazioni di autoveicoli.
Il quesito che si pone ora è quanto a lungo potrà durare questo ciclo e la possibilità che al suo affievolirsi vi siano altre componenti di spesa in grado di sostenere la domanda complessiva.
Con riferimento alle famiglie, rispetto al 2007, i consumi in beni durevoli sono maggiori (di circa il 20 per cento) sia in Germania che in UK, di poco (8 per cento) in Francia, mentre risultano ancora inferiori del 20 per cento circa in Italia e Spagna (Grafico R1.1). Inoltre, vi sono analisi che stimano una vita media (e dunque un grado di obsolescenza) dello stock di durevoli (auto ed elettrodomestici) delle famiglie italiane molto elevato. Il permanere di condizioni espansive nell'erogazione del credito alle famiglie potrà quindi consentire la prosecuzione di un ciclo di rinnovo almeno per tutto l'anno in corso. In prospettiva, vi sono indubbiamente le condizioni per

[1] European Commission, Quarterly Report on the Euro Area (2015), *Revisiting the macroeconomic effects of oil price changes*, Vol. 14 No 2.

il mantenimento di un ritmo di crescita regolare della spesa delle famiglie: reddito disponibile in aumento, mercato del lavoro in miglioramento, ricchezza finanziaria e reale in recupero. Se tali circostanze confortano la previsione del DEF di un incremento tendenziale dell'1,4 per cento per la media dell'anno in corso, il ritmo di crescita previsto per i prossimi due anni (1 per cento nel 2017 e 1,3 per cento nel 2018), appare ottimista.

GRAFICO R1.1 - EVOLUZIONE DEI CONSUMI IN BENI DUREVOLI (2007Q4=1).



Con riferimento alle imprese di trasporti, esse hanno beneficiato dell'estensione di alcuni incentivi fiscali all'acquisto di beni di investimento e, più in generale, a partire da ottobre del maxi-ammortamento (i cui effetti si dovrebbero manifestare anche nell'anno in corso). Le prospettive rimangono dunque positive, benché si debba osservare che la tenuta della ripresa dipenderà in misura significativa dalla possibilità che si avvii un ciclo degli investimenti allargato a tutte le componenti dei beni strumentali, tanto più urgente dopo le drammatiche cadute degli ultimi otto anni che, secondo alcune stime, hanno ridotto la nostra capacità produttiva in una misura che va dall'11 per cento al 17 per cento. In questo contesto, le incertezze prevalenti sia sul piano internazionale sia su quello interno mettono a rischio gli effetti potenzialmente positivi dei fondamentali. Inoltre, gli incentivi fiscali previsti dalla Legge di Stabilità 2016 (maggiorazione degli ammortamenti), nel loro carattere tipicamente di misura anticiclica, se potranno accelerare nel breve termine realizzazione di progetti di investimento, rischiano di produrre un contraccolpo negativo al loro scadere, se non saranno nel frattempo venuti meno i fattori, non mutualmente indipendenti, che hanno ostacolato sinora gli investimenti: le prospettive di domanda e la disponibilità di credito.

Il ruolo del credito Se è vero che, nonostante i rischi, le prospettive di domanda si sono andate via via consolidando nel corso del 2015, l'accesso al finanziamento esterno continua a essere percepito come un vincolo, nonostante la politica monetaria espansiva. Benché non più incombente come qualche tempo fa, negli ultimi dati disponibili, relativi all'autunno scorso, era ancora considerato un problema estremamente rilevante da quasi il 30 per cento delle imprese italiane, in confronto al 20 per cento circa di quelle tedesche, francesi e spagnole[2]. Nonostante il problema della incertezza sull'evoluzione prospettica della domanda sia probabilmente ora l'ostacolo principale per il rilancio degli investimenti, sembrano resistere sacche di razionamento, percepito o effettivo.

[2] Cfr. *Survey on Access to Finance of SMEs* (SAFE) condotto dalla BCE.

Le politiche monetarie hanno senza dubbio avuto effetti positivi sulla disponibilità di credito bancario. Sempre secondo SAFE, a settembre 2015 la quota di imprese che ha ottenuto più del 75 per cento del credito bancario richiesto è aumentata rispetto all'anno precedente in tutti i grandi paesi europei e in Italia soprattutto (dal 64 per cento al 76 per cento). A fronte di tale apertura, bisogna rilevare che la sua percezione non è stata altrettanto ampia e c'era ancora una quota non secondaria di imprese (il 13,5 per cento in Italia e l'8,8 per cento in Spagna) che si autoescludevano dal credito bancario.
Quanto il vincolo nella disponibilità di credito influenzi gli investimenti è un tema dibattuto[3], sul quale nuovamente SAFE offre informazioni. Tale influenza sembrerebbe rilevante, anche se in misura variabile tra i principali paesi dell'UEM: se in Italia (e in Francia) un'impresa esclusa (o esclusasi) dal credito bancario riesce a investire comunque solo nel 34 per cento dei casi (utilizzando il credito bancario parzialmente concesso o finanziandosi altrimenti), tale quota sale al 55 per cento in Germania, si riduce al 25 per cento in Spagna.
Se dunque il finanziamento delle aziende dipende ancora fortemente dal canale bancario, l'incertezza riguardo la disponibilità di credito (almeno fino allo scorso autunno) non era stata ancora pienamente fugata. In questo contesto le misure adottate della BCE in marzo possono rappresentare effettivamente uno stimolo importante e favorire l'incontro tra la domanda di credito e l'offerta, innescando un circolo virtuoso tra disponibilità di fondi e aumento degli investimenti in grado di convalidare lo scenario di ripresa presentato nel DEF. Nel caso dell'Italia, però, tale scenario deve considerare anche una piena implementazione delle misure volte a ridurre l'onere per le banche rappresentato dai crediti deteriorati, che più che altrove ne stanno frenando l'attività di *lending* pur in presenza dell'ampia disponibilità di fondi. Nuovamente, un percorso possibile ma irto di ostacoli.

Riquadro 2
Elementi di incertezza negli andamenti dell'occupazione

Il mercato del lavoro italiano sta gradualmente uscendo da una lunga recessione. Nel 2015 la crescita dell'occupazione ha progressivamente ripreso slancio e per la prima volta dopo sette anni si è registrato un calo della disoccupazione. La variazione dell'occupazione su base annua ha riguardato circa 195 mila persone, e il ritmo di crescita è stato più sostenuto in confronto al 2014 (+0,9 e +0,4 per cento rispettivamente), portando il tasso di occupazione al 56,3 per cento (+0,6 punti).
Un tratto caratteristico di questa fase congiunturale è stata la divaricazione tra l'andamento positivo dell'occupazione dipendente e la debolezza persistente di quella indipendente; inoltre, all'interno del lavoro dipendente è cresciuta in misura significativa l'occupazione a tempo indeterminato (+121 mila persone, a fronte di una crescita inferiore – pari a 104 mila – dei lavoratori a termine).
L'entità degli incrementi dell'occupazione osservati negli ultimi due anni è significativa, soprattutto alla luce della crescita, ancora relativamente modesta, del prodotto. Le prime fasi della ripresa si sono quindi caratterizzate per un elevato contenuto di occupazione.
L'anno appena trascorso è stato d'altronde caratterizzato da diversi e importanti interventi normativi per quanto riguarda le politiche del lavoro: tra questi, in particolare, l'esonero contributivo per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, in vigore da gennaio 2015, e la revisione imposta dal Jobs Act e in vigore dalla fine dello scorso marzo della normativa sui licenziamenti (attraverso l'introduzione del contratto a tutele crescenti). A queste si sono aggiunte le restrizioni, attivate da giugno, per alcune forme di rapporto di lavoro parasubordinato (contratti a progetto, associazione in partecipazione). Tutti questi elementi si proponevano di incentivare o comunque favorire le assunzioni con contratto a tempo indeterminato, riducendone il costo

[3] *L'effetto del razionamento del credito sugli investimenti durante la crisi*, Rapporto di Previsione - Luglio 2015, Prometeia, Cap. 11, pagg. 163-167.

mensile per i primi tre anni e rendendo certo il costo di una risoluzione per licenziamento. Mentre le misure del Jobs Act ambiscono a modificare strutturalmente il mercato del lavoro, e quindi gli effetti che ne conseguiranno potranno essere valutati più che altro nel medio termine, la decontribuzione a favore delle assunzioni ha avuto effetti immediati, anche perché la durata temporale è stata limitata al 2015. Gli incentivi sono infatti stati confermati dalla Legge di stabilità 2016 ma, a causa dell'ammontare rilevante dei costi, sono stati praticamente dimezzati importo e durata, visto che la decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato è stata ridotta al 40 per cento con un tetto fino a 3.250 euro annui, per una durata di due anni.
L'impatto della misura sulla domanda di lavoro può essere valutato facendo riferimento non solo alle statistiche diffuse dall'Istat, ma anche ai dati amministrativi dell'Inps, che attraverso l'Osservatorio sul Precariato diffonde mensilmente informazioni sul numero dei nuovi contratti attivati dalle imprese e sulle cessazioni o trasformazioni da un tipo di contratto all'altro.

TAVOLA R2.1 - ATTIVAZIONI E CESSAZIONI DI CONTRATTI A TEMPO INDETERMINATO E DETERMINATO
DATI INPS (OSSERVATORIO SUL PRECARIATO)

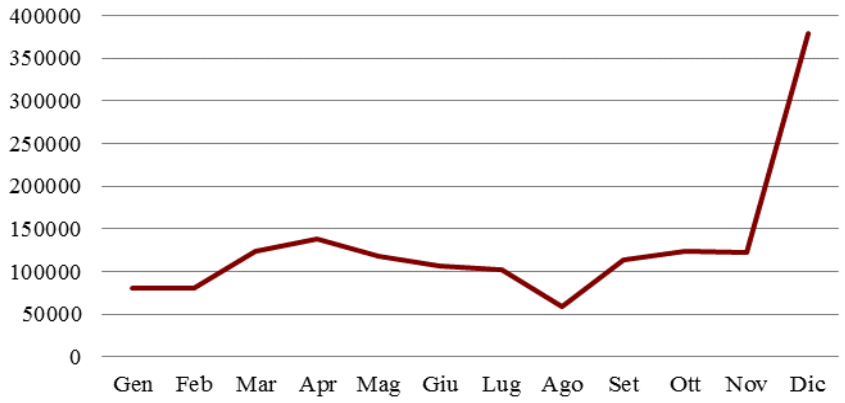
	Permanenti	di cui eligibili*	**A termine****
Attivazioni			
2013	1.300.740		3.419.613
2014	1.273.965		3.598.951
2015	1.933.993	1.110.479	3.593.950
Var % 14/13	*-2,1*		*5,2*
Var % 15/14	*51,8*		*-0,1*
Cessazioni			
2013	1.754.721		3.066.834
2014	1.725.265		3.195.077
2015	1.741.873		3.222.660
Var % 14/13	*-1,7*		*4,2*
Var % 15/14	*1,0*		*0,9*
Trasformazioni da posizioni a termine a permanenti			
2013	488.144		-488.144
2014	400.757		-400.757
2015	654.378	437456***	-654.378
Var % 14/13	*-17,9*		*-17,9*
Var % 15/14	*63,3*		*63,3*
Cessazioni			
2013	34.163		-135.365
2014	-50.543		3.117
2015	846.498		-283.088
Var assoluta 14/13	*-84.706*		*138.482*
Var assoluta 15/14	*897.041*		*-286.205*

*Instaurati con la fruizione dell'esonero contributivo (legge 190/2014).
**Comprende i dipendenti a tempo determinato e gli apprendisti.
***Sono incluse solo le trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine in quanto gli apprendisti trasformati a tempo indeterminato non possono beneficiare dell'esonero contributivo legge 190/2014.
****Il saldo è calcolato sommando assunzioni e trasformazioni e sottraendo le cessazioni.

In generale, queste informazioni sono concordi nel registrare per il 2015 un recupero occupazionale concentrato sul lavoro dipendente e basato in particolare sulle posizioni a tempo indeterminato. Tuttavia, nel corso dell'anno c'è stato un acceso dibattito sul fatto che le diverse fonti fino a poco tempo fa non rilevavano la stessa entità di questo recupero. Le differenze erano tali da non poter essere spiegate semplicemente appellandosi alla diversa natura delle fonti, ovvero al fatto che l'Inps utilizza dati di flusso che fanno più precisamente riferimento alle

variazioni del numero e del tipo di contratti, mentre l'Istat si occupa di stock, cioè della misurazione dei livelli di occupazione in un dato istante.
L'Istat recentemente ha rivisto le proprie serie campionarie, riducendo la forbice con i dati amministrativi dell'Inps. Come mostra il grafico allegato, le serie mensili sono state ampiamente riviste verso l'alto, specie per la componente dei dipendenti a tempo indeterminato.

GRAFICO R2.1 - RAPPORTI DI LAVORO INSTAURATI CON LA FRUIZIONE DELL'ESONERO CONTRIBUTIVO (LEGGE 190/2014)



Totale rapporti che hanno usufruito dell'esonero (sia attivazioni a tempo indeterminato che trasformazioni da tempo determinato o apprendistato)

In questo modo il divario tra le due fonti si è ridimensionato, anche se non completamente. I dati dell'Inps segnalano per l'anno appena trascorso un miglioramento significativo del saldo dei contratti a tempo indeterminato rispetto agli anni passati. In particolare, risulta che nel 2015 il saldo relativo alle posizioni di lavoro a tempo indeterminato (ovvero la variazione netta tra assunzioni, cessazioni e trasformazioni da posizioni a termine) è stato nettamente positivo (intorno alle 846 mila unità), e di gran lunga più cospicuo rispetto a quello degli anni precedenti.
L'Inps fornisce anche il dato sul numero di rapporti instaurati con la fruizione dell'esonero contributivo: sul totale dei nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato (1,9 milioni di assunzioni e oltre 650 mila trasformazioni da posizioni a termine) quelli che hanno beneficiato dell'esonero sono più della metà, cioè 1,5 milioni circa (il 59,8 per cento). Risultato significativamente superiore a quanto inizialmente preventivato.
Se dai dati di flusso si passa a considerare i dati di stock sull'occupazione di fonte Istat, emerge una dinamica occupazionale positiva, ma meno intensa rispetto alle indicazioni fornite dai dati amministrativi. A tal scopo occorre confrontare i dati riferiti all'ultimo mese del 2015 con quelli di fine 2014. In linea teorica, infatti, la variazione dello stock dicembre su dicembre dovrebbe approssimare il flusso delle assunzioni nette osservato nel corso dell'anno.
Come mostra la tabella allegata, nel corso del 2015, secondo l'indagine sulle forze di lavoro avremmo registrato un aumento degli occupati dipendenti a tempo indeterminato di 225 mila unità e di 31 mila per quanto riguarda i temporanei. Il totale dei dipendenti sarebbe dunque aumentato in un anno di 256 mila persone.

TAVOLA R2.2 - OCCUPATI PER POSIZIONE

(in migliaia)

	DATI ISTAT DESTAGIONALIZZATI					DATI INPS
	Dic.2015	Feb 2016	Variazioni assolute		Saldo	
	Valori ass.	Valori ass.	Dic-15/Dic-14	Feb-16/Dic-14	2015	Gen.15-Gen.16
Totale	22.480	22.456	94	70		
Dipendenti	17.101	17.055	256	210	563	676
Permanenti	14.757	14.764	225	232	846	884
A termine	2.344	2.291	31	-22	-283	-208
Indipendenti	5.379	5.401	-163	-140		

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Inps

Vi è dunque concordanza tra le fonti nel rilevare un incremento dell'occupazione nel corso dell'anno, e soprattutto di quella dipendente a tempo indeterminato, ma l'entità del fenomeno che emerge dai dati Istat appare - nonostante le recenti revisioni – decisamente meno pronunciata rispetto a quanto mostrato dai dati su assunzioni e cessazioni che per le posizioni permanenti hanno registrato un saldo pari a 846 mila unità.

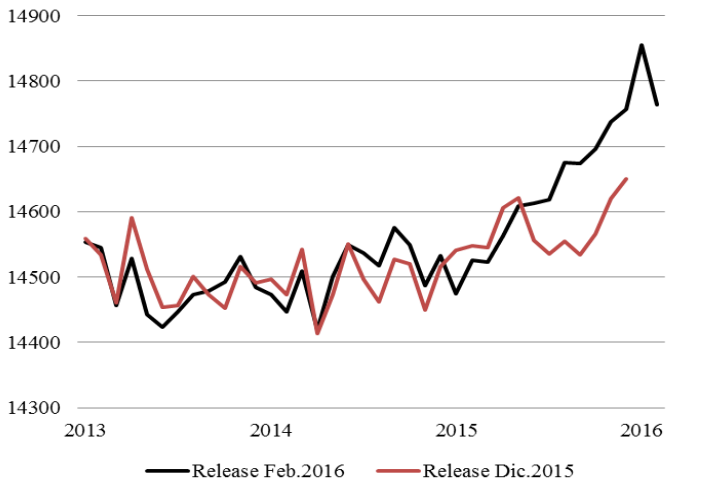
Un aspetto che può intervenire a spiegare questa discrepanza è legato all'esistenza di un certo *lag* temporale fra il momento dell'assunzione e le risposte all'indagine Istat sulle forze di lavoro. Questo *lag* ha sicuramente influenzato i dati a cavallo tra la fine del 2015 e l'inizio del 2016. Nel corso del mese di dicembre dello scorso anno si è verificato infatti un vero e proprio boom per le assunzioni a tempo indeterminato da parte delle imprese, che evidentemente hanno voluto beneficiare dell'esonero contributivo prima del passaggio al nuovo regime che ne ha ridotto importo e durata.

Parte di queste assunzioni ha trovato effettivo riscontro nei dati Istat di gennaio, quando le persone (che fino a pochi giorni prima risultavano inoccupate) hanno dichiarato di essere occupate. A gennaio l'occupazione ha effettivamente registrato un balzo in avanti, grazie interamente alla variazione positiva dei dipendenti permanenti.

Ma già a febbraio la tendenza si è attenuata in modo deciso e gli occupati a tempo indeterminato hanno registrato un forte passo indietro, tornando sui livello di dicembre.

GRAFICO R2.2 – OCCUPATI PERMANENTI

(in migliaia)



Fonte: dati Istat destagionalizzati

L'Istat, in sostanza, ha recepito con un mese di ritardo la scadenza degli incentivi. Nell'arco degli ultimi quattordici mesi, ovvero tra dicembre 2014 e febbraio 2016, gli occupati stabili risultano così cresciuti di 232 mila persone, quelli a termine sono diminuiti di 22 mila e dunque l'occupazione alle dipendenze risulta aumentata di 210 mila unità nel periodo considerato.
Balza sempre all'occhio la differenza con il saldo rilevato dall'Inps tra assunzioni, cessazioni e trasformazioni (pari a 884 mila unità per i rapporti di lavoro permanenti a gennaio 2016 rispetto allo stesso mese dell'anno prima).
Sinora non sono emerse spiegazioni convincenti della distanza che emerge fra le quantificazioni offerte dalle due fonti.
Per godere degli esoneri contributivi (fino a 8 mila euro l'anno nel periodo 2016-2018 per ogni neoassunto) è d'altronde possibile che le imprese abbiano commesso dei comportamenti elusivi delle pratiche amministrative, al fine di conseguire il beneficio dello sgravio contributivo per lavoratori non in possesso dei requisiti. A tal proposito l'Inps insieme al Ministero del Lavoro già a partire da giugno 2015 ha avviato un'ispezione, attraverso la quale è stato possibile incrociare le informazioni concernenti le richieste di esonero contributivo con altre informazioni in possesso degli Uffici territoriali del lavoro, in modo da evidenziare eventuali comportamenti finalizzati a precostituire artificiosamente le condizioni utili al godimento del beneficio. Finora sono stati svolti accertamenti nei confronti di 338 imprese, che hanno richiesto il beneficio per un numero complessivo di 1.986 lavoratori. Di queste, una su cinque (il 18,9 per cento) è risultata irregolare. Il Ministero ha dichiarato che gli accertamenti proseguiranno anche nei prossimi mesi e potranno contare su dati ancora più affinati, utili a far emergere ipotesi concrete di fruizione illecita dell'esonero.
E anche possibile che una parte dei posti di lavoro dipendenti creati nell'ultimo anno siano trasformazioni di partite Iva, co.co.pro, collaborazioni occasionali in posti di lavoro subordinato, ovvero quei rapporti che si situano nella cosiddetta "zona grigia" del mercato del lavoro; è possibile che si siano anche verificati casi di emersione dal lavoro irregolare. Queste sono le aree del mercato del lavoro più difficili da monitorare attraverso le statistiche, e quindi da questo punto di vista alcuni elementi di incoerenza fra i dati non devono sorprendere.

Riquadro 3
La spesa per interessi passivi: si riducono i margini di sicurezza

Il Def 2016 ha presentato una marcata revisione della previsione degli interessi passivi, sia per tener conto di uno scenario di politica monetaria diventato ancora più espansivo negli ultimi mesi; sia perché la previsione elaborata nella Nota di Aggiornamento del settembre 2015 risultava, come a suo tempo rilevato, troppo conservativa.
Per questo motivo non stupisce che la previsione del Def sia di alcuni miliardi inferiore a quella della Nota: per il 2016 la riduzione della spesa è di 4,4 miliardi, per il 2017 di 6 miliardi, per il 2018 di 7,8 e per il 2019 di ben 8,9 miliardi.
La previsione contenuta nel Documento quindi, appare più coerente con lo scenario attuale. Inoltre, anche la sua evoluzione nel tempo sembra maggiormente in linea con il possibile andamento dei tassi di interesse.
Si è deciso, tuttavia, di testare la previsione governativa elaborando una simulazione alternativa.
Nel DEF, come tradizione, non vengono indicati in modo puntuale i tassi di riferimento utilizzati per la previsione. Di conseguenza, la simulazione utilizza previsioni autonome (vedi tavola 1), mentre utilizza lo stock del debito pubblico che viene presentata nel Def in modo da rendere la simulazione più aderente possibile ai dati governativi.

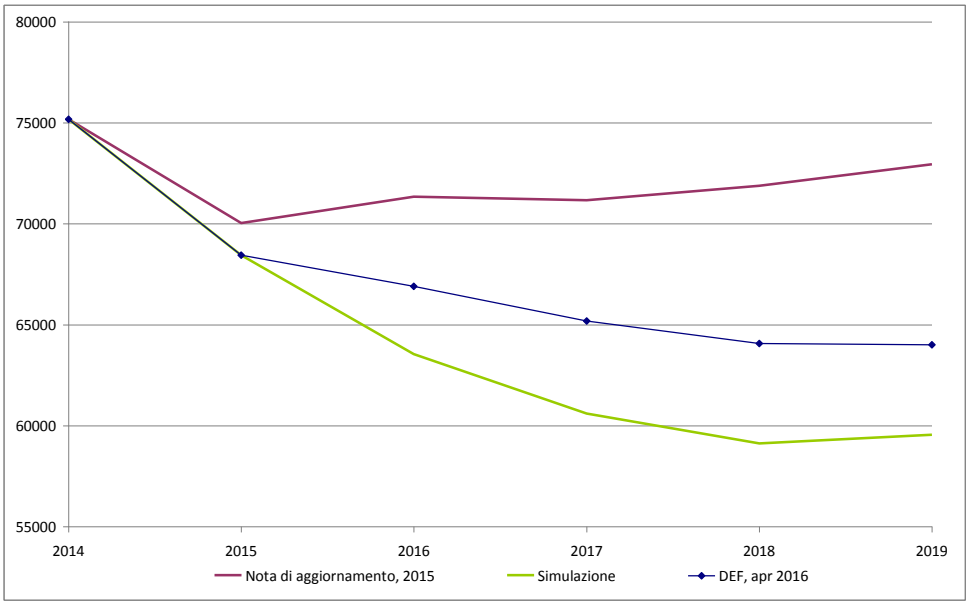
Prima di commentare il risultato della simulazione e confrontarlo con la previsione del Def, si riassumono di seguito le ipotesi alla base della previsione:

1) nel 2015 il costo medio ponderato delle emissioni domestiche dei titoli di Stato ha toccato il suo minimo storico (0,7 per cento). Ciò produrrà parte dei suoi effetti positivi sulla spesa per interessi a partire dall'anno in corso;
2) i tassi di interesse rimarranno molto bassi almeno fino a tutto il 2017. Ciò produrrà una sostituzione, a costi decrescenti, dei titoli in scadenza con titoli di nuova emissione (*roll over* dei titoli a cedole decrescenti);
3) a partire dal 2015 il mix di emissioni ha permesso di incrementare la vita media del debito (da 6,38 anni a fine 2014 a 6,52 anni a fine 2015). Tale processo continuerà nel 2016, come descritto nelle *Linee Guida della Gestione del Debito Pubblico*, e renderà in futuro meno reattiva la spesa per interessi al mutare dei tassi sui mercati;
4) BOT, CTZ e CCT hanno un costo nullo o molto ridotto per le casse dello Stato e tale situazione continuerà, come detto, almeno fino alla fine del 2017;
5) si prevede una graduale riduzione nel trend di crescita dello stock del debito e una sua riduzione tra 2018 e 2019;
6) i tassi di interesse, pur previsti in graduale crescita a partire dal 2018, saranno inferiori ai tassi impliciti nel 2018 e superiori a questi nel 2019 solo per i titoli di breve scadenza;
7) data la lenta impostazione data dalla Riserva Federale alla risalita dei tassi, si è incorporato anche per i tassi sui titoli di Stato italiani un incremento più graduale rispetto a quanto preventivato nelle precedenti simulazioni;

Alla luce di queste considerazioni, nel grafico 1 si osserva un andamento della spesa per interessi inferiore rispetto alla previsione governativa. Gli interessi passivi sono pari a 63,5 miliardi nel 2016, 3,4 miliardi in meno rispetto alla previsione del Def. Negli anni successivi la differenza sale a 4,6 miliardi nel 2017, 4,9 miliardi nel 2018 e si riduce a 4,5 nel 2019.
Rispetto alle precedenti previsioni, la differenza tra simulazione governativa e simulazione alternativa appare adesso meno marcata. Essa lascia comunque un margine ulteriore per la finanza pubblica.

GRAFICO R3.1 - SPESA PER INTERESSI: CONFRONTO TRA SCENARI GOVERNATIVI E SIMULAZIONE ALTERNATIVA

(*milioni di euro)*



Fonte: elaborazioni su dati Mef

Riquadro 4
Le opzioni di un intervento sull'IVA: impatti macro e microeconomici

L'Italia si colloca tra gli ultimi Paesi europei per incidenza dell'IVA sul PIL, con un valore che non raggiunge il 6 per cento e che è di circa 0,8 punti percentuali inferiore al valore della media UE-27. La quota di base imponibile assoggettata ad aliquota ordinaria (22 per cento) è pari a circa il 57 per cento, mentre quella assoggettata alle aliquote ridotte del 4 per cento e del 10 per cento (circa il 43 per cento) è di gran lunga superiore al 25 per cento sperimentato in media in Europa. Simili le divergenze dal lato delle aliquote: il nostro Paese si colloca all'undicesimo posto per livello di quella ordinaria (anche se al primo tra i maggiori paesi), mentre solo altri quattro paesi (Francia, Lussemburgo, Malta e Regno Unito) hanno aliquote cosiddette "super-ridotte", inferiori cioè al 5 per cento.
In tale contesto, l'esigenza di innalzare il "rendimento" dell'IVA identifica un obiettivo strutturale della politica fiscale che - ferma restando la strada di contenere il tasso di evasione e il vincolo di non agire sull'aliquota ordinaria (già fra le più elevate) - appare affidato a due diverse opzioni: i) una ricomposizione di base imponibile, redistribuendo i beni e servizi fra le diverse aliquote e riducendo drasticamente l'area di esenzione; ii) un aumento delle aliquote ridotte. Le simulazioni che seguono danno conto degli effetti riconducibili a ciascuna di tali opzioni.
Data la struttura attuale dell'imposizione, appare prioritaria l'opzione basata su una redistribuzione della base imponibile fra le aliquote vigenti. In proposito, a fronte di soluzioni più drastiche ma difficilmente praticabili (come quella di un totale riallineamento della base imponibile dell'Iva italiana alle proporzioni osservate nella media UE), si è scelta un'ipotesi di ricomposizione limitata al conseguimento di un maggior gettito di 5 miliardi a partire dal 2017.

TAVOLA R4.1 - EFFETTI DI UNA RICOMPOSIZIONE DELLA BASE IMPONIBILE IVA
(differenze rispetto allo scenario di base)

	2017	2018	2019
PIL	0,0	-0,1	0,0
Importazioni	-0,1	-0,3	0,2
Consumi finali nazionali	0,0	-0,1	0,0
Consumi famiglie	-0,1	-0,2	0,0
Spesa della PA e ISP	0,0	-0,1	0,0
Investimenti	-0,1	-0,1	0,3
Esportazioni	0,0	-0,1	-0,1
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL			
Esportazioni nette	0,0	0,0	-0,1
Scorte	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,1	-0,1	0,1
PREZZI			
Deflatore PIL	0,1	0,3	0,0
PIL nominale	0,1	0,2	0,0
Deflatore consumi delle famiglie	0,1	0,3	0,0
LAVORO			
CLUP (misurato su PIL)	0,0	0,1	0,1
Tasso di disoccupazione	0,0	0,0	0,0
p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	1.325	5.321	5.362

Tale risultato si conseguirebbe se circa l'8 per cento della base imponibile su cui è applicata l'aliquota IVA del 10 per cento fosse trasferita verso l'aliquota ordinaria del 22 per cento; sia pure

nell'ipotesi di un'incompleta traslazione a causa di un aumento del tasso d'evasione. I risultati della simulazione sono riportati nella tavola 1. Si può rilevare che l'impatto sul Pil reale sarebbe contenuto, con una flessione di un decimo di punto solo nel 2018.
Limitato anche l'effetto sui prezzi, con una crescita del Deflatore del Pil pari a 1 decimo di punto nel 2017 e 3 decimi nel 2018. In termini nominali il Pil aumenterebbe di circa un miliardo e mezzo nel 2017, oltre 5 miliardi sia nel 2018 sia nel 2019. L'indebitamento netto osserverebbe un miglioramento di 3 decimi di Pil nel triennio 2017-19, mentre il rapporto debito/Pil diminuirebbe di 1,2 punti nel 2019.
Colpiti, sia pure in misura limitata, sarebbero i consumi delle famiglie mentre gli investimenti, dopo la contenuta flessione del biennio 2017-18, riuscirebbero a recuperare terreno soprattutto grazie al più basso livello di tassi d'interesse al netto dell'inflazione. Il livello dei prezzi, infine, esaurirebbe la propria accelerazione con la limitata impennata registrata nel 2018.

Il secondo approccio, più neutrale, implica un innalzamento delle aliquote ridotte per tutti i beni già tassati a quelle aliquote. In particolare, si è ipotizzato un aumento dell'aliquota super-ridotta dal 4 per cento al 6 per cento e di quella intermedia dal 10 per cento all'11 per cento. L'aumento delle aliquote ridotte toccherebbe beni di prima necessità, come i generi alimentari, tra cui pane, pasta, frutta e verdura (tassati al 4 per cento); inoltre sarebbero coinvolte tipologie di beni quali biglietti e abbonamenti di bus/tram, acqua ed energia elettrica per le abitazioni (tassati al 10 per cento). In questo modo l'aliquota media ponderata teorica si innalzerebbe di 0,5 punti percentuali (al 14 per cento), il divario dell'incidenza su PIL rispetto all'UE scenderebbe a 0,6 punti percentuali. Di tale opzione sono stati valutati gli effetti sul piano macro e microeconomico, sotto diverse ipotesi di traslazione sui prezzi dell'aumento delle aliquote legali.
In particolare, per quanto riguarda l'impatto macroeconomico, sono stati condotti due esercizi in cui, a fini esemplificativi, si è ipotizzata in un caso traslazione completa e immediata sui prezzi al consumo dell'incremento di aliquota e, alternativamente, una traslazione parziale (65 per cento viene traslato) e ritardata (gli effetti vanno a regime in due anni).
Gli effetti macroeconomici si esplicano attraverso la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie che segue l'aumento dei prezzi al consumo indotto dalle maggiori aliquote. In casi di completa traslazione dell'IVA sui prezzi, tale aumento è dello 0,4 per cento, e peserebbe in misura relativamente maggiore sui prezzi delle categorie di beni dove sono più diffuse le aliquote ridotte, alimentari, in primo luogo, e alcuni servizi (ristorazione, servizi ricettivi). Nella tavola 2 sono riportati gli scostamenti percentuali sulle principali variabili macroeconomiche: PIL, spesa delle famiglie, prezzi al consumo, reddito disponibile e indebitamento delle AP.

TAVOLA R4.2 – IMPATTO SULLE VARIABILI MACROECONOMICHE DI UN AUMENTO DELLE ALIQUOTE IVA RIDOTTE

(*valori percentuali*)

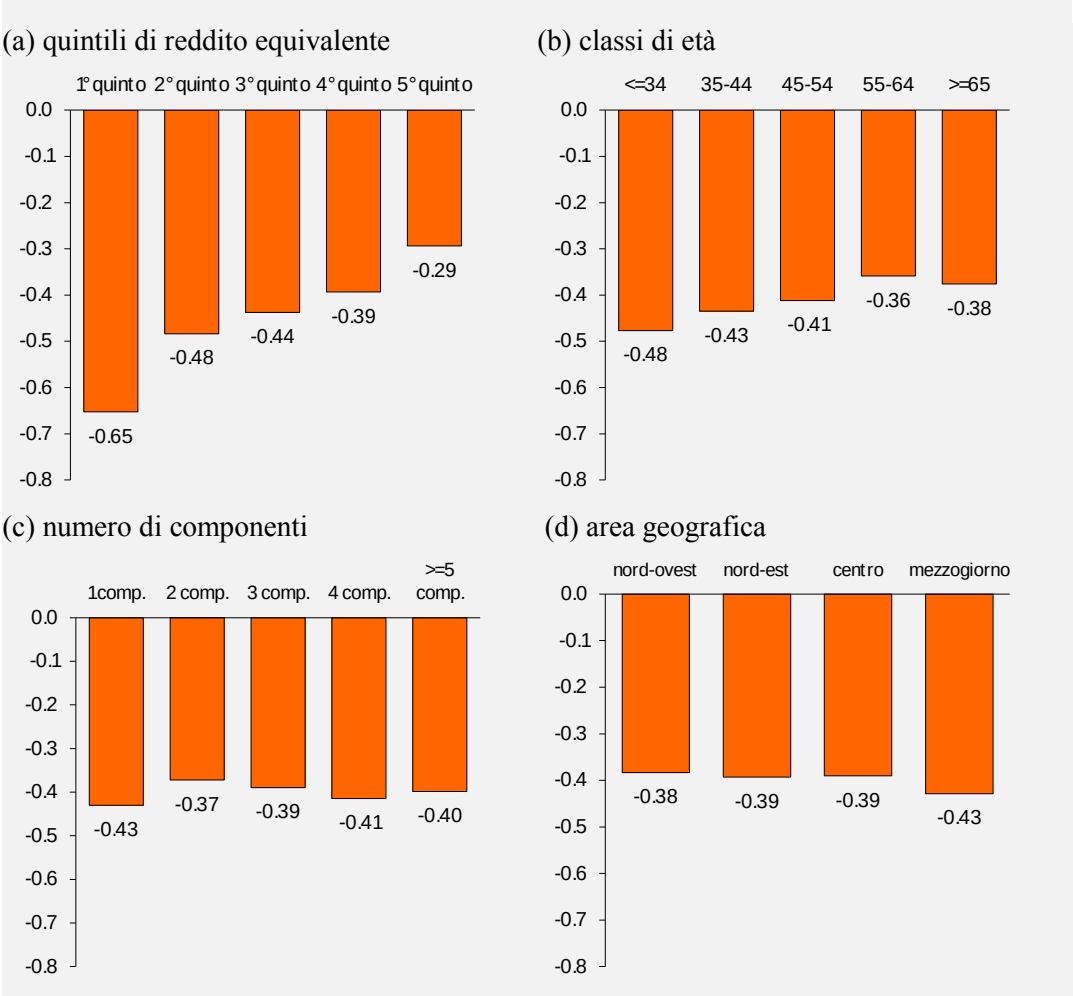
	2017	2018	2019
PIL	-0,1	-0,1	-0,2
Spesa delle famiglie e ISP	-0,1	-0,2	-0,3
Prezzi al consumo	0,4	0,4	0,4
Reddito disponibile a prezzi costanti	-0,4	-0,4	-0,5
Indebitamento delle AP	-0,2	-0,2	-0,1

Nel caso in cui la traslazione dell'IVA non fosse completa, gli effetti recessivi sarebbero, naturalmente, più piccoli: a parità di gettito, una parte della maggiore IVA non graverebbe sul consumatore finale ma si tradurrebbe in una compressione dei margini delle imprese, con un impatto relativamente meno intenso sull'attività economica.

Per quanto, invece, riguarda l'impatto microeconomico, la valutazione circa il modo in cui a seguito del previsto aumento di aliquote Iva si distribuirà il carico fiscale tra le famiglie, modificando il loro reddito disponibile e, di conseguenza, la loro capacità di spesa, muove dall'ipotesi che ci sia traslazione completa degli incrementi delle aliquote sui prezzi e che le famiglie non modifichino il loro comportamento di consumo, continuino cioè ad acquistare lo stesso paniere di beni.
I risultati della simulazione mostrano come l'incremento congiunto delle aliquote IVA ridotte determini un aumento di spesa media per famiglia pari a circa 150 euro annui. Tale incremento di spesa comporta, in media, una riduzione di reddito disponibile familiare dello 0,4 per cento. Tuttavia, poiché l'incremento delle aliquote agevolate tocca beni di prima necessità, è lecito attendersi un impatto di tipo regressivo sul reddito familiare, considerando che per le famiglie a redditi più bassi la quota destinata agli alimentari sul totale della spesa è più elevata rispetto alle famiglie con redditi più elevati.

GRAFICO R4.1 - VARIAZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE IN SEGUITO ALL'INCREMENTO DELLE ALIQUOTE IVA RIDOTTE

(valori percentuali)



Nel grafico 1 sono riportate le variazioni percentuali del reddito disponibile familiare per caratteristiche familiari: (a) quintili di reddito disponibile, (b) classi di età del capofamiglia, (c) numero di componenti familiari, e (d) area geografica.

L'impatto sul reddito disponibile mostra la maggiore variabilità in base alla distribuzione del reddito familiare e l'età del capofamiglia, mentre per numero di componenti familiari e aree geografiche le differenze sono di minore rilevanza. Si osserva un effetto regressivo a sfavore del quintile di reddito più basso (-0,65 per cento, equivalente a circa 105 euro) pari a più del doppio in termini percentuali rispetto alla parte alta della distribuzione del reddito (-0,29 per cento per l'ultimo quintile, equivalente a circa 208 euro). Per i quintili dal secondo al quarto, le perdite decrescono all'aumentare del reddito, passando dal -0,48 per cento (130 euro circa) del secondo quintile al -0,38 per cento (170 euro circa) del quarto. Ovviamente l'aggravio in termini assoluti cresce al crescere del reddito.
Le classi di età che risentono della maggior perdita relativa sono quelle dei capifamiglia con meno di 34 anni (-0,48 per cento, equivalente a circa 140 euro) e con età tra i 35 e i 44 anni (-0,43 per cento, equivalente a circa 160 euro).

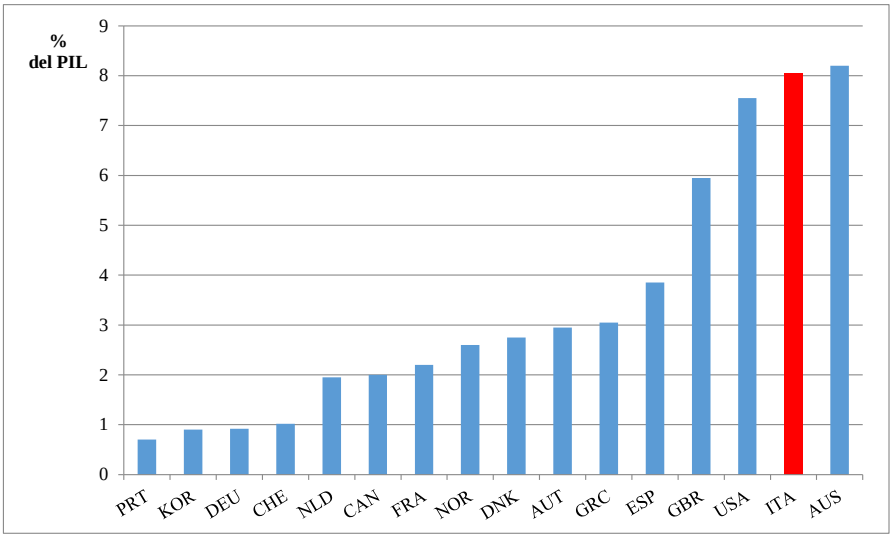
Riquadro 5
La revisione della spesa fiscale

L'ipotesi di un intervento di revisione delle spese fiscali non è nuova; anzi è da anni all'attenzione dell'agenda di Governo. Il loro ridimensionamento rappresenta un obiettivo della politica fiscale: soprattutto da quando si è diffuso il convincimento che, analogamente all'evasione, si sia in presenza di un "tesoretto" cui attingere per soddisfare le necessità di finanza pubblica. Un "tesoretto" che, secondo le stime formulate sul finire del 2011 dalla Commissione MEF, contava oltre settecento regimi agevolativi, suscettibili di intaccare il gettito per oltre 250 miliardi: una cifra pari a quasi un terzo delle entrate complessive della P.A..
Le ipotesi di revisione sono sfociate, da ultimo, nella legge delega per la realizzazione di un "sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita"[4] che, in uno dei decreti attuativi, ha articolato una dettagliata "strategia" di monitoraggio e di intervento in materia di erosione. In concreto, tuttavia, i progetti di riordino e le stesse iniziative legislative non hanno finora prodotto apprezzabili risultati. Negli ultimi anni, anzi, una politica fiscale orientata alla ripresa ha fatto delle agevolazioni fiscali lo strumento d'intervento privilegiato, finendo per determinare una significativa dilatazione del già ampio fenomeno. La Corte ha stimato che, nei cinque anni successivi al monitoraggio effettuato dalla citata Commissione ministeriale, i regimi agevolativi siano cresciuti sia di numero (oltre il 10 per cento) sia, soprattutto, quanto a impatto finanziario (poco meno di un quarto). Questa tendenza, in parte risulta già certificata dai documenti di bilancio: fra il 2012 ed il 2015, sono 33 i trattamenti agevolativi che si sono andati ad aggiungere ai 720 monitorati dalla Commissione, destinati ad accrescere di quasi 19 miliardi il vuoto di gettito stimato a fine 2011.
Ma è da quest'anno, a seguito del varo dell'ultima legge di stabilità, che si registra un balzo nel numero (altre 43) e nei "costi" (ulteriori 24 miliardi) delle spese fiscali.
Così che, essendo state introdotte nuove agevolazioni senza averne contestualmente abolite, ridotte o riviste altre non più rispondenti alle esigenze dalle quali erano state dettate, dall'inizio del 2016, il nostro sistema tributario si trova a dover convivere con quasi 800 "eccezioni" alle sue regole base, rinunciando ad un gettito potenziale dell'ordine di 300 miliardi: ciò che "consolida" la collocazione dell'Italia al secondo posto nel ranking internazionale sul livello di erosione del sistema fiscale, subito dopo l'Australia (Grafico 1).
L'estensione del fenomeno non appare tuttavia indicativa degli spazi che si offrono concretamente per un intervento sulle agevolazioni fiscali. In proposito la Corte ha avuto più volte occasione di esprimere le proprie perplessità, connesse, da una parte, all'incertezza delle stime, e, dall'altra, alla considerazione che andrebbe tenuto conto sia delle reazioni di comportamento dei contribuenti, sia della difficoltà di distinguere chiaramente fra forme di intervento devianti

[4] Legge 11 marzo 2014, n. 23. Uno dei cinque decreti attuativi (d.lgs. 24 settembre 2015, n. 160) è stato dedicato alla *Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale*.

rispetto alla struttura normale di un tributo e trattamenti tributari preferenziali che rappresentano, invece, un elemento strutturale dell'imposta.
D'altra parte, la delimitazione degli spazi teorici di un intervento sulle agevolazioni fiscali è stata rilevata dallo stesso Gruppo di lavoro ministeriale quando, nel procedere ad una classificazione basata sulle finalità assegnate alle diverse misure, ha inteso sottolineare i vincoli non di rado sottostanti; con ciò esprimendosi sull'estensione e sulla praticabilità di un intervento riformatore.
E, a sottolineare i limiti e le condizioni di un possibile riordino della materia hanno contribuito anche due ordini di eventi.
Innanzitutto, il graduale ampliamento dell'area che il legislatore ha inteso sottrarre alle incursioni riformatrici del *policy maker*. Una "protezione" che nello schema di delega per la riforma fiscale e assistenziale dell'estate 2011 (A.C. n. 4566), era limitata ai "*regimi introdotti in esecuzione di accordi internazionali, ovvero in ottemperanza alla normativa dell'Unione europea";* e che nel decreto dedicato alla Definizione della strategia per aggredire l'erosione fiscale (il richiamato d.lgs. 24 settembre 2015, n. 160), è risultata dilatata a seguito dell'affermata necessità di informarsi [nell'operazione di revisione delle spese fiscali superate o ingiustificate] alla *"priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica.*

GRAFICO R5.1 - LE *TAX EXPENDITURES* IN ALCUNI PAESI



Fonte: Tyson, J. (2014), "Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?" IMF Working Paper, No. WP/14/7

In secondo luogo, le difficoltà sperimentate nel recente passato a dispiegare un'organica forma d'intervento, sia quando non è stato portato a termine il tentativo di completare la manovra di finanza pubblica varata nell'estate 2011 (DL 138/2011) con un sostanzioso taglio alle agevolazioni fiscali, sia quando in occasione del disegno di legge di stabilità per il 2013 non si è proceduto alla revisione delle agevolazioni fiscali per finanziare la riduzione delle prime due aliquote Irpef. In entrambi i casi, la praticabilità di un intervento di riordino delle agevolazioni fiscali è risultata condizionata soprattutto dagli effetti attesi dal lato del livello e della distribuzione del prelievo. Ossia proprio dagli obiettivi che dovrebbero essere alla base di una revisione.