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

Audizione preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il triennio 2015-2017

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

Camera dei Deputati
Roma, 3 novembre 2014

Sintesi

Nonostante l'aumento della volatilità sui mercati finanziari osservato nelle ultime settimane, lo scenario macroeconomico programmatico su cui poggia il disegno di legge di stabilità rimane nel complesso condivisibile. Come rilevato, esso è soggetto a rischi al ribasso che rendono ancora più importanti politiche volte a ridurre l'incertezza e a sostenere la crescita.

Nei giorni scorsi, dopo un confronto con la Commissione europea, il Governo si è impegnato ad accentuare la correzione strutturale programmata per il 2015, portandola a 0,3 punti percentuali del prodotto e utilizzando a tal fine soprattutto fondi di riserva previsti nella proposta iniziale della manovra. Viene programmato un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari al 2,6 per cento del PIL, a fronte del 3,0 atteso per quest'anno e del 2,2 stimato per il 2015 in base alla legislazione vigente.

Il Governo ha ricercato un punto di equilibrio tra le esigenze del sostegno alla crescita e la disciplina di bilancio. Data l'eccezionale profondità e durata della recessione, il rallentamento nel processo di aggiustamento dei conti pubblici proposto appare motivato; può contribuire a evitare il rischio di una spirale recessiva.

La manovra prefigura una significativa riduzione del cuneo fiscale sul lavoro che consente di ridurre il divario rispetto agli altri paesi dell'area dell'euro, segnalato più volte anche dalla Banca d'Italia. I dettagli dei singoli interventi che possono influenzare la domanda e l'offerta di lavoro meritano tuttavia attenzione.

Alla riduzione del cuneo si affiancano altre misure di sostegno all'economia e gli esborsi per il finanziamento delle riforme relative all'istruzione scolastica e al mercato del lavoro. Dal lato della copertura, oltre all'aumento dell'indebitamento netto, sono previste soprattutto riduzioni di spesa e misure di contrasto all'evasione. Circa queste ultime, alcuni interventi sono potenzialmente in grado di incidere sul fenomeno; gli effetti sul gettito non sono però facili da stimare.

Alcuni interventi previsti semplificano principi e meccanismi di imposizione. Chiarezza, semplicità e stabilità delle norme tributarie sono un importante fattore di contesto per le imprese; sarà utile perseguirle ulteriormente nell'attuazione della delega fiscale.

L'individuazione delle aree di spesa sulle quali intervenire spetterà in gran parte alle singole amministrazioni. Per favorire e premiare scelte volte al conseguimento di risparmi a parità di servizi, è opportuno che il sistema di trasferimenti agli enti decentrati sia basato su fabbisogni standard, che sia preservato il legame tra imposizione fiscale locale e decisioni di spesa e che sia disponibile un monitoraggio trasparente della quantità e qualità dei servizi forniti.

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

ringrazio le Commissioni quinta della Camera e quinta del Senato per avermi invitato a questa Audizione, che si tiene nell'ambito dell'esame della legge di stabilità per il 2015.

A metà ottobre ho avuto modo di discutere, in questa stessa sede, la *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014*, fornendo elementi sul quadro macroeconomico, lo stato dei conti pubblici, le riforme e la rispondenza dei programmi alle regole di bilancio[1]. Ritorno brevemente su questi aspetti solo per rammentare alcune osservazioni che rimangono particolarmente importanti e per dare conto dei più recenti sviluppi.

In primo luogo vorrei ribadire che lo scenario macroeconomico programmatico delineato nella Nota di aggiornamento è nel complesso condivisibile e in linea con le valutazioni dei principali previsori, pur se – come rilevato – soggetto a rischi. L'aumento della volatilità sui mercati finanziari osservato nelle ultime settimane non altera il giudizio sullo scenario, ma conferma questi rischi; pone ancor di più in risalto l'importanza di politiche volte a ridurre l'incertezza e a sostenere la crescita.

Relativamente alla politica di bilancio, nei giorni scorsi – dopo un confronto con la Commissione europea – il Governo si è impegnato ad accentuare la correzione strutturale programmata per il 2015, portandola a 0,3 punti percentuali del prodotto e utilizzando a tal fine soprattutto fondi di riserva già previsti nel disegno originale della manovra. Questi aggiustamenti non modificano in misura sostanziale il disegno complessivo della politica di bilancio. Al riguardo, rilevavo che il Governo aveva ricercato un punto di equilibrio tra le esigenze del sostegno alla crescita e la disciplina di bilancio. Data l'eccezionale profondità e durata della recessione, il rallentamento nel processo di aggiustamento dei conti pubblici proposto può contribuire a evitare il rischio di una spirale recessiva.

Lo scorso 27 ottobre il Governo ha risposto ai rilievi sollevati dalla Commissione europea il 22 ottobre, impegnandosi a migliorare il saldo programmato nel 2015 per complessivi 4,5 miliardi. Gli interventi includono: la rinuncia a stanziare risorse nel fondo per la riduzione della pressione fiscale (3,3 miliardi) e a escludere dal saldo rilevante ai fini del Patto di stabilità interno per 0,5 miliardi il cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali europei; l'estensione del reverse charge *alla grande distribuzione (0,7 miliardi). Lo scorso 28 ottobre la Commissione, sulla base delle revisioni apportate*

[1] Si veda Banca d'Italia, Audizione preliminare all'esame della Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2014, testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini, Camera dei Deputati, 13 ottobre 2014.

nei documenti di bilancio dai diversi paesi membri, ha dichiarato di non individuare – a questo stadio della procedura – scostamenti particolarmente gravi rispetto alle regole europee. Una valutazione completa e dettagliata verrà resa nota dalla Commissione e comunicata all'Eurogruppo entro fine novembre, tenuto conto della situazione dell'area dell'euro nel suo complesso e delle previsioni aggiornate che saranno diffuse nei prossimi giorni.

Tenendo conto dell'impegno preso dal Governo, la manovra di bilancio mirerebbe a conseguire nel prossimo anno un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari al 2,6 per cento del PIL, a fronte del 3,0 atteso per quest'anno e del 2,2 stimato per il 2015 in base alla legislazione vigente.

In estrema sintesi, la manovra si caratterizza per una significativa riduzione del cuneo sul lavoro (13,9 miliardi, di cui 2,7 già reperiti con il decreto dello scorso aprile) ed è finanziata soprattutto con un aumento dell'indebitamento netto, con misure di contrasto all'evasione e con riduzioni nette di spesa (escludendo da quest'ultima il credito d'imposta per redditi medio bassi).

L'impatto della manovra sul prodotto dipenderà tra l'altro dalle modalità con cui verranno effettuati i risparmi di spesa. Sarà cruciale l'effetto sulla fiducia di famiglie e imprese, che può essere rilevante se le misure adottate saranno percepite come un orientamento duraturo di politica economica.

Rispetto agli andamenti a legislazione vigente, gli interventi programmati determinerebbero nel 2015 un aumento dell'indebitamento netto di circa 6 miliardi (0,4 per cento del PIL). Sulla base delle informazioni disponibili, la manovra ridurrebbe le entrate di 1,0 miliardi e accrescerebbe le spese di 4,9; riclassificando tra le entrate il credito d'imposta per redditi medio bassi, che ha natura ibrida ed è contabilizzato come un aumento di spesa, entrambi gli aggregati verrebbero ridotti dagli interventi, rispettivamente di circa 8 e 2 miliardi. Nel 2016 l'effetto sul disavanzo sarebbe sostanzialmente nullo (tav. 3), mentre è programmata un'azione restrittiva nel 2017.

*In base alle nuove regole statistiche europee (SEC2010), un credito d'imposta va classificato tra le spese se esso è pagato al beneficiario anche quando è superiore al debito fiscale del contribuente (cosiddetti crediti d'imposta "*payable*"). Di fatto, il credito d'imposta per i redditi medio bassi ha una natura ibrida: per alcuni soggetti, quelli a più basso reddito, è una forma di trasferimento dallo Stato (un'imposta negativa); per i soggetti con reddito medio, può essere considerato una riduzione del carico tributario.*

In assenza di un quadro programmatico ufficiale analitico, si può stimare che – per effetto della manovra – la spesa primaria complessiva (che include il credito di imposta per i redditi medio

bassi) aumenti rispetto al 2014 dello 0,7 per cento, sostanzialmente in linea con il tasso d'inflazione atteso; l'incidenza sul prodotto delle entrate rimarrebbe pressoché stabile.

Nel seguito di questa relazione mi concentrerò solo sui principali interventi: la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro; le altre misure di sostegno all'economia; il finanziamento delle riforme dell'istruzione e del mercato del lavoro; le principali modalità di copertura (riduzioni di spesa, contrasto all'evasione e clausole di salvaguardia). Concluderò con alcuni commenti di carattere generale.

1. Gli interventi di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro

Il disegno di legge del Governo prevede diversi interventi volti a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. Viene reso permanente il credito d'imposta per i lavoratori dipendenti con redditi medio bassi; il costo del lavoro per gli occupati a tempo indeterminato viene escluso stabilmente e in modo generalizzato dalla base imponibile dell'IRAP; per i lavoratori assunti nel 2015 con contratto a tempo indeterminato, il datore di lavoro sarà inoltre esonerato per tre anni dal versamento dei contributi previdenziali. Secondo le valutazioni ufficiali, complessivamente queste misure comporterebbero maggiori oneri per circa 11,2 miliardi nel 2015, 12,7 nel 2016 e 12,5 nel 2017.

Il credito d'imposta per i redditi medio bassi. – Il credito d'imposta per i lavoratori dipendenti con redditi medio bassi introdotto in via temporanea nella scorsa primavera diventa permanente. Al finanziamento della misura (9,5 miliardi annui) concorrono le risorse già destinate a tal scopo – soprattutto con riduzioni di spesa – dal provvedimento di aprile (2,7, 4,7 e 4,1 miliardi rispettivamente nel 2015, nel 2016 e nel 2017). Il disegno del credito d'imposta è sostanzialmente analogo a quello del provvedimento attualmente in vigore. Dal 2015, il bonus è erogato per l'intero anno, anziché per otto mesi come nel 2014: il valore annuo massimo del credito d'imposta passa conseguentemente da 640 a 960 euro.

La stabilizzazione del beneficio, agendo sulle aspettative delle famiglie circa il loro reddito disponibile futuro, concorrerà ad accrescere l'impatto positivo della misura sui consumi; può anche rappresentare uno stimolo alla partecipazione al mercato del lavoro per persone con un salario potenziale contenuto.

Nel disegno di legge presentato dal Governo, il bonus viene erogato nell'importo massimo di 960 euro annui a tutti i contribuenti con redditi da lavoro dipendente e assimilati a condizione che la loro imposta lorda sia superiore alla detrazione da lavoro e che il loro reddito complessivo non superi 24.000 euro annui. L'importo del beneficio si riduce linearmente per i contribuenti con redditi compresi tra questa soglia e 26.000 euro. Restano dunque esclusi dal godimento del bonus sia i

lavoratori con redditi superiori a questa cifra sia quelli con redditi inferiori a circa 8.100 euro annui. L'entità del beneficio è rapportata al periodo di lavoro annuo ed è indipendente dalla struttura familiare del contribuente.

Rispetto al quadro tendenziale per il 2015, la riduzione dell'aliquota media effettiva per i lavoratori coinvolti è significativa, soprattutto nel caso di redditi appena superiori a 8.100 euro (in questo caso, l'aliquota media effettiva, calcolata per un lavoratore senza oneri deducibili ed escludendo le addizionali locali all'Irpef, si riduce di quasi 12 punti percentuali e diventa negativa). L'effetto sulle aliquote marginali effettive è dovunque nullo, con l'eccezione dei contribuenti con redditi compresi tra 24.000 e 26.000 euro: per questi ultimi, il rapido calo del credito d'imposta determina un sensibile aumento delle aliquote marginali effettive, che raggiungono livelli molto elevati. Sarebbe opportuno in prospettiva, per attenuare tale problema, ampliare la fascia di reddito in cui il beneficio si riduce.

L'IRAP. – Il costo del lavoro per gli occupati a tempo indeterminato viene escluso dalla base imponibile dell'IRAP a partire dal 2015. La misura va nella direzione di semplificare la struttura dell'imposta assorbendo di fatto alcune forme parziali di deduzione previste dalla normativa vigente; vengono contestualmente abrogate le disposizioni di riduzione delle aliquote della scorsa primavera. Complessivamente le misure in materia di IRAP determinano un minore gettito valutato ufficialmente in 2,7 miliardi nel 2015 e nell'ordine di 4 miliardi dal 2016, tenendo anche conto degli effetti indotti sulle imposte sul reddito (dalle quali è attualmente possibile dedurre una quota dell'IRAP gravante sul costo del lavoro).

Non vengono però abrogati gli sgravi concessi negli scorsi anni, che hanno progressivamente ampliato la deduzione del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP; si introduce infatti un'ulteriore deduzione, pari alla differenza, se positiva, tra il costo del lavoro a tempo indeterminato e le deduzioni previste dalla legislazione vigente. In prospettiva, sarà utile procedere a una semplificazione delle norme.

Provvedimenti volti ad ampliare la deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP sono stati adottati nel biennio 2006-07 e nel triennio 2011-13. Per ogni lavoratore a tempo indeterminato sono attualmente applicate: i) la deduzione dei contributi previdenziali e assistenziali; ii) una deduzione pari a 7.500 euro l'anno, aumentata a 13.500 per le lavoratrici donne nonché per i giovani con meno di 35 anni; iii) in alternativa alla precedente, solo per i soggetti passivi che operano nelle regioni meridionali, una deduzione fino a 15.000 euro l'anno, incrementata a 21.000 euro per le lavoratrici donne nonché per i giovani con meno di 35 anni. Dalla prima e dalla seconda deduzione sono escluse le imprese operanti in concessione e a tariffa nell'ambito delle reti infrastrutturali e di alcuni comparti del terziario; la terza deduzione non si applica, oltre alle imprese precedenti, anche alle banche, agli enti finanziari e alle società di assicurazione. Inoltre, dal 2014 è stata riconosciuta – per tre anni – la deduzione fino a 15.000 euro l'anno delle spese per nuovi assunti nelle imprese che accrescano il numero di dipendenti a tempo indeterminato.

L'aliquota base dell'IRAP era fissata al 4,25 per cento dalla legge istitutiva del tributo (D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446); successivamente essa è stata ridotta al 3,9 per cento dalla legge finanziaria per il 2008 (L. 24 dicembre 2007, n. 244). Il disegno di legge di stabilità cancella l'ulteriore riduzione, al 3,5 per cento, dell'aliquota base (e le connesse revisioni per specifici settori produttivi) stabilita nell'aprile scorso (decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito nella L. 23 giugno 2014, n. 89).

La riduzione dei contributi sociali. – Il disegno di legge introduce un'agevolazione contributiva temporanea per i datori di lavoro del settore privato che assumano dipendenti con contratto a tempo indeterminato nel 2015: le aziende sarebbero esonerate per un periodo di tre

anni dal versamento dei contributi previdenziali a loro carico entro un limite massimo di 8.060 euro annui.

La natura temporanea dell'agevolazione, l'ampiezza della platea dei potenziali beneficiari e l'entità dello sgravio sono giustificati dalla necessità di imprimere uno stimolo straordinario al mercato del lavoro. Le caratteristiche dell'intervento dovrebbero minimizzarne l'effetto distorsivo e semplificarne l'attuazione e il controllo. L'adeguatezza delle risorse stanziate (1,7 miliardi nel 2015 e circa 3,3 l'anno nel biennio 2016-17) dipenderà dalla misura effettiva in cui le imprese sfrutteranno l'agevolazione; un monitoraggio attento e tempestivo è opportuno.

Sono esclusi dall'incentivo i lavoratori che nei sei mesi precedenti l'assunzione hanno avuto un contratto a tempo indeterminato. L'agevolazione non riguarderebbe inoltre il settore agricolo, i contratti di apprendistato e quelli di lavoro domestico; essa non inciderebbe sulla normativa relativa ai premi e contributi dovuti all'INAIL. Contestualmente, è prevista l'abrogazione di alcuni regimi contributivi agevolati per l'assunzione di lavoratori disoccupati (o sospesi dal lavoro e beneficiari di integrazione salariale) da almeno ventiquattro mesi.

Questa misura implica una significativa riduzione del costo del lavoro per le imprese che il prossimo anno decideranno di assumere a tempo indeterminato. L'incentivo potrà indurre una più rapida diffusione del contratto di lavoro a tutele crescenti nel tempo che dovrebbe essere introdotto a seguito del *Jobs Act*. A differenza di analoghi interventi realizzati in passato, il beneficio non è condizionato a incrementi dell'occupazione aziendale (totale o a tempo indeterminato). L'incentivo potrebbe indurre una anticipazione al 2015 di assunzioni programmate per gli anni successivi, contribuendo a una più rapida ripresa dell'occupazione che sarebbe altrimenti destinata a seguire con ritardo la ripresa produttiva.

Gli sgravi che verrebbero abrogati riguardano all'incirca 300.000 lavoratori, precedentemente disoccupati di lunga durata o in cassa integrazione guadagni straordinaria.

Gli effetti complessivi sul cuneo. – La stabilizzazione del credito d'imposta per i lavoratori dipendenti con redditi medio bassi, le modifiche della base imponibile dell'IRAP e gli sgravi contributivi per i dipendenti assunti nel 2015 con contratto a tempo indeterminato attenuano l'elevato prelievo sul lavoro. Si può stimare che, nel caso di un lavoratore dipendente con retribuzione lorda medio bassa – pari a due terzi di quella media di contabilità nazionale (poco meno di 20.000 euro annui) – e senza carichi familiari, il credito di imposta di 80 euro mensili riduca il cuneo fiscale di 3,6 punti percentuali (al 40,9 per cento). L'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP comporta una riduzione ulteriore di circa un punto. Nel caso di un lavoratore assunto con contratto a tempo indeterminato nel 2015, il cuneo

risulterebbe sostanzialmente dimezzato per tre anni; i lavoratori assunti prima della fine dell'anno in corso o dopo il 2015 beneficerebbero solo dei primi due sgravi.

Per un lavoratore dipendente con retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale (circa 29.500 euro annui), escluso dalla fruizione del bonus per i redditi medio bassi, il cuneo fiscale viene ridotto dalla deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP (circa un punto percentuale, al 47,2 per cento); per i neoassunti ai quali si applica la decontribuzione, il cuneo si riduce di quasi 14 ulteriori punti, al 33,4 per cento.

2. Altre principali misure di sostegno all'economia

Gli altri principali interventi di sostegno all'economia riguardano l'introduzione di un regime fiscale agevolato per i lavoratori autonomi e gli imprenditori persone fisiche (da cui sono attese minori entrate per circa 0,9 miliardi in ciascun anno del triennio 2015-17), gli incentivi all'innovazione (con oneri crescenti, da 0,2 miliardi nel 2015 a 0,6 nel 2017), un sostegno al reddito delle famiglie con figli nati o adottati tra il 2015 e il 2017 (con oneri da 0,2 miliardi nel 2015 a 1,0 nel 2017) e le norme relative al TFR (che dovrebbero avere effetti trascurabili sul disavanzo).

Il nuovo regime agevolato per i contribuenti minimi. – Il nuovo regime fiscale agevolato per i lavoratori autonomi e gli imprenditori persone fisiche i cui ricavi siano inferiori a determinate soglie anticipa l'attuazione della legge delega per la riforma del sistema fiscale, sostituendo i regimi esistenti. L'agevolazione consiste nella possibilità di versare un'imposta sostitutiva pari al 15 per cento del reddito, determinato in modo forfettario in base a coefficienti di redditività (diversificati per tipo d'attività economica) applicati ai ricavi e considerato al netto dei contributi obbligatori.

Si tratta di una riedizione di meccanismi operanti dal 1978 al 1991, anch'essi basati su coefficienti di redditività o di costo.

A differenza dei regimi agevolativi vigenti, riservati a imprese di nuova costituzione e limitati nel tempo, quello contenuto nel disegno di legge è aperto anche ai soggetti già operanti ed è permanente, se i requisiti di accesso continuano a essere rispettati. Con il nuovo regime la tassazione risulta generalmente inferiore rispetto ai sistemi di prelievo vigenti; si configura un aggravio solo per le nuove iniziative. Sulla base dei dati al momento disponibili, la platea potenzialmente interessata potrebbe raddoppiare rispetto a quella attuale, sfiorando il milione di soggetti, circa un quarto delle persone fisiche titolari di partita IVA.

Le norme proposte hanno il pregio di semplificare gli adempimenti nella determinazione della base imponibile, negli obblighi contabili, nelle comunicazioni all'Amministrazione finanziaria,

riducendo i costi di *compliance*. D'altro canto, potrebbero accrescere l'incentivo a occultare parte dei ricavi al fine di rimanere entro le soglie stabilite per accedere al regime, possibilità rafforzata dal fatto che gli strumenti di accertamento induttivo del reddito – quali studi di settore e parametri – non si applicherebbero a questi soggetti. L'alleggerimento degli oneri di controllo per lo Stato dovrebbe liberare risorse da impiegare nelle verifiche sull'attendibilità dei ricavi dichiarati.

Va inoltre sottolineato che l'irrilevanza dei costi nella determinazione del reddito potrebbe favorire indirettamente fenomeni di evasione tra i fornitori dei contribuenti minimi, in quanto questi ultimi non avrebbero più interesse a richiedere la documentazione delle spese sostenute.

Gli incentivi all'attività innovativa. – Il rafforzamento degli investimenti delle imprese, soprattutto nell'attività innovativa, è una condizione necessaria per un rilancio duraturo della competitività del sistema produttivo italiano. Il disegno di legge introduce due nuovi strumenti di sostegno all'innovazione: un credito di imposta per le spese in ricerca e sviluppo eccedenti il valore medio dei tre anni precedenti e il cosiddetto *patent box*, ossia la possibilità di escludere dal reddito d'impresa una parte dei redditi o delle plusvalenze derivanti da marchi, brevetti, opere dell'ingegno, disegni industriali che sono il risultato di attività di ricerca e sviluppo condotta all'interno dell'impresa o anche in collaborazione con università e centri di ricerca.

Mentre il credito di imposta incentiva le imprese a investire in ricerca e sviluppo, il *patent box* consente loro di trarre maggiore profitto dagli eventuali risultati dei progetti innovativi. Il credito d'imposta si presenta come una misura di natura incrementale e temporanea, agevolando solo i maggiori investimenti effettuati tra il 2015 e il 2019. Il *patent box* rappresenta invece una misura permanente. L'agevolazione concessa dal *patent box* italiano risulta generalmente inferiore a quelle ottenibili nei paesi in cui un regime simile è presente.

A regime, il patent box *italiano comporterebbe per le società un prelievo effettivo sui redditi derivanti da proprietà intellettuali del 15,7 per cento, pressoché in linea con quello francese (15 per cento) ma superiore a quello garantito dai regimi presenti in altri stati, come il Regno Unito (10 per cento), la Spagna (12 per cento), i Paesi Bassi (5 per cento), il Lussemburgo (5,76 per cento) e la Svizzera (8,8 per cento).*

La scelta di applicare il credito d'imposta sulla parte di spese in ricerca e sviluppo eccedente il valore medio dei tre anni precedenti avvantaggerà in particolare le aziende innovative appena entrate sul mercato; l'orizzonte pluriennale dello schema potrebbe fornire uno stimolo significativo all'avvio di progetti innovativi. È importante minimizzare gli adempimenti per accedere all'incentivo e predisporre un monitoraggio per la valutazione dei suoi effetti.

Sostegno al reddito delle famiglie con figli nati o adottati tra il 2015 e il 2017. – Viene riconosciuto per ogni figlio nato o adottato tra il 2015 e il 2017 un assegno annuo pari a 960 euro, erogato mensilmente per tre anni a condizione che il reddito familiare sia inferiore a 90.000 euro. Tale limite non opera a partire dal quinto figlio.

L'intervento sul trattamento di fine rapporto. – Per sostenere i consumi delle famiglie, la legge di stabilità attribuisce ai lavoratori dipendenti del settore privato[2], in via sperimentale, la facoltà di richiedere la liquidazione mensile in busta paga della quota maturanda del trattamento di fine rapporto (TFR) per il periodo da marzo 2015 a giugno 2018. Tale facoltà si aggiunge alle possibilità di richiedere un anticipo del TFR maturato già previste dalla normativa vigente[3]. La quota liquidata è assoggettata a tassazione ordinaria (ma non al prelievo contributivo), che è in generale superiore a quella cosiddetta separata operante per la liquidazione dell'intero TFR maturato[4]; è anche per via di questo che, nelle valutazioni ufficiali, l'impatto del provvedimento sull'indebitamento netto e sul debito pubblico sarebbero sostanzialmente nulli.

Le aziende con meno di 50 dipendenti che non intendono corrispondere tale quota con risorse proprie possono accedere ad appositi finanziamenti – concessi dagli intermediari finanziari – remunerati a un tasso non superiore a quello di rivalutazione del TFR e garantiti da un fondo assicurativo appositamente costituito presso l'INPS e, in ultima istanza, dallo Stato. Il finanziamento non comporterebbe quindi costi addizionali per l'impresa, che remunererebbe la banca allo stesso tasso previsto per il credito verso il lavoratore.

È ragionevole supporre che chiederanno la liquidazione del TFR maturando e lo destineranno a finanziare maggiori consumi soprattutto lavoratori soggetti a vincoli di liquidità e quelli a più basso reddito. Questi ultimi avranno maggiori incentivi a esercitare tale scelta anche in ragione del contenuto livello dell'aliquota marginale dell'Irpef cui sono soggetti, che rende meno costosa la liquidazione immediata del TFR.

Secondo le valutazioni ufficiali, circa un quarto del TFR maturato annualmente è trasferito alla previdenza integrativa. Se i lavoratori coinvolti si attendono dai fondi pensione rendimenti maggiori rispetto a quelli del TFR, come è avvenuto negli ultimi 10 anni, è probabile che siano meno propensi a richiederne la liquidazione immediata.

[2] Sono esclusi i lavoratori domestici e i lavoratori del settore agricolo. Possono richiedere la liquidazione in busta paga del TFR maturando i lavoratori che abbiano un rapporto di lavoro in essere da almeno sei mesi presso lo stesso datore di lavoro.

[3] Nella normativa vigente, dopo otto anni di servizio, si può richiedere un anticipo fino a un massimo del 70 per cento del TFR maturato fino a quel momento. L'anticipo può essere richiesto per far fronte a spese sanitarie per terapie o interventi straordinari oppure per l'acquisto della prima casa per sé o i propri figli. Disposizioni simili si applicano per i fondi accumulati per la previdenza complementare.

[4] Al momento della liquidazione al lavoratore, il TFR maturato è tassato all'aliquota media dell'Irpef calcolata sui cinque anni precedenti a quello in cui è maturato il diritto alla percezione.

Va sottolineato che lo smobilizzo del TFR maturando inciderebbe negativamente sulla capacità della previdenza complementare (o del TFR, se percepito alla fine della carriera) di integrare il sistema pensionistico pubblico, che in prospettiva presenta bassi tassi di sostituzione, soprattutto per i giovani, mediamente più soggetti a vincoli di liquidità[5]. L'adesione dei lavoratori a basso reddito all'iniziativa aggrava il rischio che questi abbiano in futuro pensioni non adeguate. È dunque cruciale che la temporaneità del provvedimento, motivato dalla fase congiunturale eccezionalmente avversa, venga mantenuta.

È opportuno, inoltre, migliorare la trasparenza delle regole pensionistiche per consentire ai lavoratori di effettuare una scelta consapevole sull'opzione loro concessa. Potrebbe servire allo scopo l'invio della cosiddetta "busta arancione" ovvero di un "estratto conto" nozionale che contenga proiezioni della propria ricchezza pensionistica al variare dello scenario macroeconomico e in funzione della propria carriera lavorativa.

3. Il finanziamento delle riforme

Vengono stanziati complessivamente 2,5 miliardi nel 2015 (4,5 dal 2016) per finanziare la riforma della scuola e quella degli ammortizzatori sociali.

La riforma della scuola. – All'inizio di settembre il Governo ha avviato una consultazione pubblica su alcune proposte di riforma del sistema scolastico – incluse nel documento "La buona scuola" – e ha annunciato un intervento normativo nei prossimi mesi. L'azione si articolerebbe su due fronti: un piano straordinario di stabilizzazione degli insegnanti precari, da attuarsi in una unica tornata nell'anno scolastico 2015-16, e un insieme di riforme strutturali per il medio termine. Nel disegno di legge di stabilità si istituisce un fondo, con la dotazione di un miliardo per il 2015 e di 3 miliardi a decorrere dal 2016, da impiegare in primo luogo per finanziare le assunzioni.

Gli effettivi oneri aggiuntivi per le Amministrazioni pubbliche saranno tuttavia minori: bisogna tener conto delle maggiori imposte e contributi pagati dai neoassunti (pari, secondo le stime ufficiali, a 0,5 miliardi nel 2015 e 1,4 miliardi a regime) e dei minori esborsi per le indennità di disoccupazione.

Sulla base del documento di settembre, verrebbero stabilizzati sostanzialmente tutti gli insegnanti precari iscritti alle graduatorie a esaurimento (155.000 persone), oltre ai vincitori e agli idonei del concorso bandito nel 2012 (7.500). La dotazione del fondo sarebbe sufficiente a finanziare sia l'innalzamento dell'organico di fatto, sia i maggiori costi pro-capite del personale di ruolo rispetto a quello precario (che viene retribuito solo per i mesi di effettivo

[5] La capacità della previdenza complementare di integrare il sistema pubblico si ridurrà anche per l'aumento del prelievo sui rendimenti ottenuti dal fondo pensione nella fase di investimento, previsto nel disegno di legge di stabilità.

impiego e non gode di anzianità di servizio). Viene previsto in futuro il concorso pubblico a cadenza triennale come unico canale di accesso all'insegnamento, in linea con il dettato costituzionale.

Investire e investire bene nella scuola è molto importante. Nel confronto internazionale, tuttavia, verrebbe accentuata la caratteristica dell'Italia di avere una spesa per istruzione sbilanciata verso le spese correnti, soprattutto per via di un elevato rapporto tra docenti e studenti. I criteri con cui verrà messa in atto la stabilizzazione dovranno in primo luogo puntare a un innalzamento nella qualità del corpo docente, prevedendo una verifica delle effettive capacità delle persone immesse nel sistema.

Nel documento si propone l'introduzione, al posto degli scatti retributivi oggi legati alla sola anzianità ed erogati a cadenze di 6-9 anni, di incrementi stipendiali a cadenza triennale riconosciuti solo a una quota dei docenti, individuati come i migliori in ogni scuola. La classifica di merito dei docenti verrebbe stabilita da un nucleo di valutazione interno alla stessa scuola, che vaglierebbe i crediti accumulati dal docente riguardo al suo aggiornamento, alla qualità della sua didattica e alla performance negli altri incarichi professionali svolti all'interno della scuola.

In linea di principio, è condivisibile l'introduzione nella dinamica retributiva del docente di una parte legata al "merito", pur riconoscendo le difficoltà di valutazione insite nella fornitura di un servizio complesso come l'istruzione. È auspicabile che nella valutazione non si considerino solo attestati formali ma anche i risultati effettivi raggiunti a livello di singolo istituto (tenendo conto del contesto in cui esso opera) e che i meccanismi di valutazione non si basino esclusivamente su procedure interne ma anche su parametri obiettivi e valutazioni esterne, incluse quelle delle famiglie utenti.

Gli ammortizzatori sociali. – Vengono stanziati 1,5 miliardi in un fondo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per far fronte agli oneri connessi con l'attuazione dei provvedimenti di riordino legati al *Jobs Act*. Le aree di intervento previste sono numerose; esse comprendono: un ridisegno della struttura e dell'articolazione degli ammortizzatori sociali, inclusa la cassa integrazione guadagni; una riorganizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive; lo stanziamento di fondi per l'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire la stipula di contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti.

Quella degli ammortizzatori sociali è senz'altro una materia in cui le ripercussioni immediate per le finanze pubbliche di una riforma che estenda la platea dei lavoratori coinvolti non possono che essere sfavorevoli, perché realisticamente, nel quadro macroeconomico corrente, il saldo tra contributi e prestazioni sarà negativo. Sarà importante definire un sistema che a regime possa essere in condizioni di equilibrio strutturale. Poiché forme e obiettivi dell'intervento non sono ancora definiti in dettaglio, una valutazione compiuta circa la coerenza della dotazione del fondo con le esigenze poste dalla riforma non è ancora possibile a questo stadio.

4. Le principali modalità di copertura

Le principali fonti di copertura – oltre all'aumento dell'indebitamento netto – sono gli interventi di riduzione delle spese, il contrasto all'evasione e – con riferimento agli anni successivi al 2015 – l'aumento dell'IVA stabilito dalla cosiddetta clausola di salvaguardia.

I principali interventi di riduzione delle spese. – Sono programmate riduzioni della spesa per 10,9 miliardi nel 2015 (12,1 nel 2016 e 13,3 nel 2017); esse riguardano prevalentemente le Amministrazioni locali e i Ministeri. In larga misura si demanda alle singole amministrazioni l'individuazione delle aree di spesa sulle quali intervenire. In alcuni casi il disegno di legge interviene con tagli mirati a specifici settori o esborsi, individuati anche sulla base delle analisi condotte nell'ambito della *spending review*.

Le risorse disponibili per le Amministrazioni locali vengono ridotte di 6,2 miliardi nel 2015 (7,2 nel 2016 e a 8,2 nel 2017) principalmente contenendo i trasferimenti dello Stato e le compartecipazioni a tributi erariali. I tagli sono in parte compensati da un allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno per gli enti locali (1,0 miliardi all'anno nel triennio 2015-17); in base alle valutazioni ufficiali, questo intervento dovrebbe tradursi in una maggiore spesa in conto capitale.

La riduzione delle risorse disponibili agli enti interessa per circa due terzi le Regioni (4 miliardi in ciascun anno del triennio), in linea con l'incidenza della spesa totale di tale comparto sul complesso degli enti territoriali. L'individuazione delle categorie di spese da tagliare e la ripartizione dei tagli di risorse tra gli enti è rimessa a un accordo tra le Regioni, che dovrà essere sancito entro il 31 gennaio 2015 con un'apposita intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni. In assenza di tale intesa, i tagli di risorse – che potrebbero riguardare anche la sanità – saranno definiti con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, tenendo conto del PIL e della popolazione delle singole regioni.

Per le Province e le Città metropolitane sono previsti risparmi di spesa pari a un miliardo nel 2015 (2 e 3 miliardi rispettivamente nel 2016 e 2017). Le modalità di riparto tra gli enti saranno definite con un decreto ministeriale entro il 15 febbraio 2015, tenendo conto anche della differenza tra spesa storica e fabbisogni standard. Per i Comuni si prevede una riduzione della spesa corrente di 1,2 miliardi l'anno dal 2015, ottenuta attraverso una riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale.

Il disegno di legge rivede il Patto di stabilità interno, con l'effetto di accrescere l'indebitamento netto di un miliardo in ciascun anno. Da un lato, vengono resi meno stringenti i vincoli per 3,3 miliardi all'anno (di cui 3,1 per i Comuni); dall'altro, nel saldo rilevante ai fini del Patto sono inclusi gli stanziamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità, stimati in 2,3 miliardi all'anno (di cui 2,2 per i Comuni). In tale fondo, introdotto dal 2015, gli enti dovranno accantonare un importo non inferiore al 50 per cento dell'ammontare dei crediti di dubbia esigibilità (stimati in base ai risultati ottenuti in passato).

Nelle valutazioni ufficiali, si stima che la riduzione delle risorse disponibili per gli enti decentrati si traduca interamente in una riduzione delle spese correnti. Tuttavia, l'evidenza

degli ultimi anni mostra che a fronte di una riduzione dei trasferimenti dallo Stato gli enti decentrati hanno reagito anche aumentando significativamente le entrate e, nell'ambito delle spese, riducendo soprattutto quelle in conto capitale.

La spesa per investimenti delle Amministrazioni locali si è ridotta di un quarto nel periodo 2010-13 e un'ulteriore contrazione è prevedibile per l'anno in corso; occorre evitare che questa tendenza prosegua.

Tra il 2010 e il 2013 i trasferimenti pubblici alle Amministrazioni locali si sono ridotti di 30,3 miliardi. A fronte di tale calo, gli enti hanno ridotto la spesa primaria di 16,3 miliardi (-10,7 miliardi quella in conto capitale) e hanno aumentato le entrate per oltre 14 miliardi.

Per i Ministeri la manovra prevede risparmi di spesa pari a 2,0 miliardi nel 2015, destinati ad aumentare a 2,4 miliardi nel 2017. Circa il 40 per cento dei tagli riguarda spese in conto capitale. Sono inoltre previsti interventi volti ad aumentare le entrate dei dicasteri per circa 0,4 miliardi nel 2015 (0,1 all'anno nel biennio successivo).

L'azione di contrasto all'evasione. – In Italia l'evasione fiscale sottrae alla collettività una quantità elevata di risorse e aggrava il prelievo sui contribuenti onesti. Essa distorce le scelte economiche degli operatori, generando condizioni di concorrenza sleale tra le imprese e quindi creando inefficienze nel sistema produttivo.

Il disegno di legge di stabilità compie ulteriori passi rispetto a quelli fatti negli ultimi anni nell'affrontare il problema dell'evasione fiscale; secondo le valutazioni ufficiali le misure consentirebbero di reperire risorse per circa 3,5 miliardi l'anno nella media del triennio[6]. Alcuni interventi sono potenzialmente in grado di incidere sull'evasione; data la natura dei fenomeni considerati, gli effetti di gettito vanno stimati con cautela.

Stime sistematiche del fenomeno dell'evasione a intervalli temporali definiti non sono disponibili. Una parziale eccezione è costituita dall'IVA, per la quale l'Agenzia delle entrate comunica annualmente la differenza tra il gettito effettivo e quello potenziale. Nella media del triennio 2009-2011 l'indicatore si è attestato al 28,7 per cento del gettito potenziale, quasi sei punti percentuali in meno rispetto al triennio 2003-05.

Le maggiori entrate deriverebbero principalmente da interventi di contrasto alle frodi che interessano l'IVA (2,6 miliardi). In primo luogo, il regime dell'inversione contabile (*reverse charge*) viene esteso al settore energetico, agli scambi di quote di emissione di gas serra, ad alcuni servizi relativi ai beni immobili; sarebbe ulteriormente ampliato, sulla base di un

[6] Si tiene conto delle misure delineate nella Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014, deliberata dal Governo lo scorso 28 ottobre.

emendamento in attuazione dell'impegno del Governo a rafforzare la manovra, agli acquisti della grande distribuzione. Tale meccanismo prevede il trasferimento dell'obbligo di applicare e versare l'IVA dal fornitore all'acquirente dei beni o dei servizi e mira a contrastare le frodi nelle quali un fornitore addebita regolarmente l'imposta ma non la versa allo Stato. Lo scorso marzo – presso la 6ª Commissione del Senato – questo Istituto aveva messo in luce l'opportunità di un ampliamento dell'ambito settoriale del *reverse charge*, nel solco di quanto prefigurato dalla legge delega per la riforma del sistema fiscale e nel rispetto delle regole comunitarie[7].

In Italia l'inversione contabile riguarda già i servizi resi da subappaltatori nel settore edile, le cessioni di fabbricati imponibili IVA per opzione, il settore della telefonia mobile e dei componenti di prodotti informatici, le cessioni di rottami e di semilavorati di metalli ferrosi, di oro e d'argento.

Un meccanismo simile (*split payment*) viene previsto per gli acquisti di beni e servizi da parte di enti pubblici.

Per effetto dei suddetti interventi, le imprese che forniscono prevalentemente la grande distribuzione e gli enti pubblici accumulerebbero sistematicamente crediti IVA nei confronti dell'erario, con possibili problemi di liquidità se i rimborsi non saranno tempestivi; è quindi necessario garantire procedure di rimborso semplici e veloci, in linea con gli interventi già previsti dal decreto legislativo sulle semplificazioni fiscali.

L'estensione dell'inversione contabile alle vendite alla grande distribuzione e l'introduzione dello split payment *sono subordinati all'autorizzazione da parte delle autorità europee; il maggior gettito atteso viene garantito, in entrambi i casi, da una clausola di salvaguardia che prevede l'aumento delle accise.*

Ulteriori risorse – pari a 0,7 miliardi nel 2015 e 0,9 all'anno dal 2016 – deriverebbero da norme volte a migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni fra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria che possono realizzarsi prima della presentazione della dichiarazione fiscale da parte del contribuente e dell'avvio di procedure di accertamento da parte dell'Amministrazione (cosiddetto adempimento volontario).

Le clausole di salvaguardia. – Il disegno di legge di stabilità dispone, per realizzare gli obiettivi di bilancio a partire dal 2016, un forte inasprimento dell'IVA: dal 1° gennaio del 2016 le aliquote del 10 e del 22 per cento passerebbero, rispettivamente, al 12 e al 24 per cento; dall'anno successivo salirebbero al 13 e al 25 per cento; infine, a decorrere dal 2018, la più elevata crescerebbe al 25,5 per cento. Gli aumenti delle aliquote non sarebbero applicati, o sarebbero applicati solo in parte, se fossero adottati provvedimenti alternativi di incremento

[7] Si veda Banca d'Italia, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco*, Testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale e del Capo del Servizio di Struttura economica, 5 marzo 2014.

delle entrate o di razionalizzazione della spesa. Secondo le valutazioni ufficiali, tali misure produrrebbero un gettito pari a 12,1, 18,5 e 20,5 miliardi rispettivamente nel 2016, 2017 e 2018, tenendo conto delle modifiche al disegno di legge iniziale indicate dal Governo.

Il disegno di legge prevede anche, a partire dal 2018, un aumento delle accise sui carburanti; la misura sarebbe attivata con provvedimento dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, tale da determinare maggiori entrate per almeno 0,7 miliardi l'anno.

Il provvedimento, inoltre, riduce gli importi attesi dall'applicazione della clausola di salvaguardia introdotta dalla legge di stabilità per il 2014; in particolare, gli inasprimenti delle entrate previsti per il triennio 2015-17 sono ridotti di 3 miliardi l'anno.

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 prevedeva aggravi d'imposta (variazioni di aliquota e/o riduzione dei regimi agevolativi) per 3, 7 e 10 miliardi rispettivamente in ciascun anno del triennio 2015-17. La precisazione delle misure da adottare è demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; il disegno di legge di stabilità per il 2015 differisce di un anno (al 15 gennaio del 2016) il termine per l'adozione del decreto attuativo.

Complessivamente, gli aggravi d'imposta connessi con l'applicazione delle suddette clausole di salvaguardia opererebbero a partire dal 2016 e sarebbero pari a 16,1 miliardi nel primo anno, 25,5 nel 2017 e 27,5 nel 2018[8].

L'utilizzo di clausole di salvaguardia rafforza la credibilità dell'impegno del nostro Paese a proseguire nel processo di consolidamento delle finanze pubbliche, soprattutto quando l'applicazione della clausola è automatica, come avviene per gli inasprimenti dell'IVA indicati nell'attuale disegno di legge di stabilità. In questo caso, tuttavia, l'aumento previsto delle aliquote le porterebbe su livelli molto elevati. Per evitarlo, e anche per dare maggiore certezza alla politica di bilancio, è quindi opportuno definire quanto prima provvedimenti riguardanti la razionalizzazione della spesa e dei regimi agevolativi.

4. Conclusioni

Il disegno di legge di stabilità attualmente all'esame del Parlamento – pur rivisto lievemente in senso restrittivo rispetto alla proposta originaria – realizza una significativa riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, introduce alcuni utili incentivi all'attività innovativa e finanzia riforme potenzialmente importanti relative all'istruzione scolastica e al mercato del lavoro.

[8] Non si includono in tali importi le specifiche clausole di salvaguardia previste per le norme di contrasto all'evasione.

Alcuni interventi previsti semplificano principi e meccanismi di imposizione. Chiarezza, semplicità e stabilità delle norme tributarie sono un importante fattore di contesto per le imprese; sarà utile perseguirle ulteriormente nell'attuazione della delega fiscale.

L'intervento sul cuneo fiscale è un passo importante poiché riduce i maggiori oneri che si riscontrano rispetto agli altri paesi dell'area dell'euro, segnalati più volte anche dalla Banca d'Italia.

Il ridimensionamento dell'IRAP consente un significativo alleggerimento del costo del lavoro ma comprime i margini di autonomia delle Regioni, per le quali il tributo rappresenta la principale fonte di finanziamento; in un assetto efficiente, gli enti decentrati devono poter essere responsabili dei livelli di entrate e di spese e – su questa base – venire giudicati dai cittadini. Inoltre, gli interventi modificano in misura significativa la struttura del tributo, rendendo opportuno avviare una riflessione sul suo ruolo nel sistema fiscale italiano.

Alla copertura finanziaria delle misure – oltre all'aumento dell'indebitamento netto dello 0,4 per cento del PIL – concorrono le riduzioni della spesa, gli interventi di contrasto all'evasione e, dal 2016, inasprimenti di imposte previsti dalle clausole di salvaguardia; riguardo a questi ultimi – come rilevato – andrebbero rapidamente definiti provvedimenti tali da evitarne l'attivazione.

In larga misura, si demanda alle singole amministrazioni l'individuazione delle aree di spesa sulle quali intervenire. Diverse ricerche hanno messo in evidenza grandi differenze di efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici tra le diverse amministrazioni e mostrano quindi che significativi risparmi di spesa possono essere conseguiti a parità di qualità dei servizi. A tal fine, è opportuno che il sistema di trasferimenti agli enti decentrati sia basato su fabbisogni standard, che sia preservato il legame tra imposizione fiscale locale e decisioni di spesa e che sia disponibile un monitoraggio trasparente della quantità e qualità dei servizi forniti.

Riguardo al contrasto all'evasione, alcuni interventi inclusi nella legge di stabilità sono potenzialmente in grado di incidere sul fenomeno; gli effetti sul gettito non sono però facili da stimare. Occorre evitare, accelerando i rimborsi, un eccessivo accumulo di crediti IVA da parte dei fornitori degli enti pubblici e della grande distribuzione, fenomeno che li penalizzerebbe aggiungendosi – per i primi – a quello dei ritardi nei pagamenti.

L’azione efficace di contrasto all’evasione deve proseguire e non deve comportare in prospettiva un aumento degli oneri amministrativi per i contribuenti, che in Italia sono già molto elevati. Un maggiore sfruttamento delle nuove tecnologie per l’acquisizione di informazioni è essenziale per ridurre i costi, effettuare controlli mirati e stimolare un aumento dell’adempimento spontaneo. Uno strumento importante da rendere pienamente operativo è lo scambio automatico di dati con le amministrazioni degli altri paesi.

TAVOLE E FIGURE

Tavola 1

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1)

(in percentuale del PIL)

VOCI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Entrate	43,8	43,5	44,7	45,8	45,8	46,6	46,3	46,2	48,0	48,3
Spese (2)	47,3	47,7	48,3	47,4	48,4	51,8	50,5	49,7	51,0	51,1
di cui: *interessi*	*4,6*	*4,5*	*4,4*	*4,8*	*4,9*	*4,4*	*4,3*	*4,7*	*5,2*	*4,8*
Avanzo primario	1,0	0,3	0,9	3,2	2,2	-0,9	0,0	1,2	2,2	2,0
Indebitamento netto (3)	**3,6**	**4,2**	**3,6**	**1,5**	**2,7**	**5,3**	**4,2**	**3,5**	**3,0**	**2,8**
Fabbisogno complessivo	3,5	4,8	3,8	1,7	3,1	5,5	4,3	3,9	4,1	4,8
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	4,1	5,1	3,8	1,9	3,1	5,6	4,3	4,0	4,6	4,9
Debito	**100,0**	**101,9**	**102,5**	**99,7**	**102,3**	**112,5**	**115,3**	**116,4**	**122,2**	**127,9**
Debito al netto del sostegno finanziario ai paesi UEM (4)	100,0	101,9	102,5	99,7	102,3	112,5	115,0	115,6	119,6	124,4

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. – (3) Un segno negativo indica un avanzo. – (4) Al netto dei prestiti diretti alla Grecia, della quota di pertinenza di quelli erogati attraverso lo European Financial Stability Facility (EFSF) e del contributo allo European Stability Mechanism (ESM).

Tavola 2

Quadro programmatico di finanza pubblica (1)

(in percentuale del PIL)

VOCI	Documento di economia e finanza (DEF) 2014					Nota di aggiornamento del DEF 2014 + Disegno di legge di stabilità 2015 + Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del DEF 2014 (2)				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Indebitamento netto	**3,0**	**2,6**	**1,8**	**0,9**	**0,3**	**2,8**	**3,0**	**2,6**	**1,8**	**0,7**
di cui: *corrente*	*0,9*					*0,2*				
in conto capitale	*2,1*					*2,6*				
Avanzo primario	**2,2**	**2,6**	**3,3**	**4,2**	**4,6**	**2,0**	**1,7**	**1,9**	**2,7**	**3,5**
Entrate totali	**48,2**					**48,3**	**48,3**	**48,3**	**48,7**	**48,6**
di cui: *pressione fiscale*	*43,8*					*43,3*				
Spese primarie	**46,0**					**46,3**	**46,6**	**46,4**	**46,0**	**45,1**
di cui: *correnti*	*43,2*					*42,7*	*42,9*	*42,9*	*42,4*	*41,7*
in c/capitale	*2,7*					*3,6*	*3,7*	*3,5*	*3,6*	*3,4*
Spesa per interessi	**5,3**	**5,2**	**5,1**	**5,1**	**4,9**	**4,8**	**4,7**	**4,5**	**4,5**	**4,2**
Crescita del PIL	***-1,9***	***0,8***	***1,3***	***1,6***	***1,8***	***-1,9***	***-0,3***	***0,6***	***1,0***	***1,3***

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. I dati del DEF 2014 sono elaborati secondo il SEC95; quelli degli altri documenti sono elaborati secondo il SEC2010. – (2) Elaborazioni effettuate sui dati della *Nota di aggiornamento del DEF 2014*, del disegno di legge di stabilità 2015 e della *Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014* deliberata il 28 ottobre 2014 dal Consiglio dei Ministri.

Effetti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche delle misure incluse nel disegno di legge di stabilità 2015 e nella Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del DEF 2014 (1)

(milioni di euro)

VOCI	2015	2016	2017
REPERIMENTO RISORSE	**18.450**	**31.406**	**38.854**
Maggiori entrate (A)	**7.502**	**19.271**	**25.558**
Aumento aliquote IVA (clausola di salvaguardia)	0	12.086	18.493
Norme di contrasto all'evasione	3.336	3.544	3.544
Reverse charge	*1.628*	*1.628*	*1.628*
Split payment	*988*	*988*	*988*
Adempimento volontario	*720*	*928*	*928*
Tassazione giochi	900	900	900
Ritenute d'acconto spese ristrutturazioni	920	0	0
Piano scuola (effetti su Irpef e contributi sociali)	485	1.455	1.455
Tassazione fondi pensione	450	480	480
Tassazione enti non commerciali	447	256	256
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	200	100	100
Altro	764	451	331
Minori spese (B)	**-10.948**	**-12.135**	**-13.295**
Spese in conto corrente	-8.278	-9.827	-11.007
Amministrazioni locali	*-6.200*	*-7.200*	*-8.200*
Regioni	*-4.000*	*-4.000*	*-4.000*
Enti locali	*-2.200*	*-3.200*	*-4.200*
Amministrazioni centrali	*-1.087*	*-1.374*	*-1.435*
TFR in busta paga (minori prestazioni)	*-132*	*-609*	*-716*
Altro	*-858*	*-645*	*-655*
Spese in conto capitale	-2.670	-2.307	-2.289
Amministrazioni centrali	*-870*	*-889*	*-941*
Riprogrammazione risorse Piano di azione e coesione	*-1.000*	*-1.000*	*-1.000*
Altro	*-801*	*-418*	*-347*
USO DELLE RISORSE	**24.363**	**31.243**	**31.945**
Minori entrate (C)	**-8.520**	**-13.245**	**-12.792**
Superamento clausola salvaguardia (legge di stabilità 2014)	-3.000	-3.000	-3.000
IRAP - deducibilità costo del lavoro e abrogazione riduzione aliquote (inclusi gli effetti indotti sulle imposte sui redditi)	-2.701	-4.560	-3.890
Sgravi contributi per contratti a tempo indeterminato (effetto netto sulle entrate)	-1.731	-3.311	-3.218
Nuovo regime fiscale agevolato contribuenti minimi (effetto netto sulle entrate)	-835	-968	-891
TFR in busta paga (effetto netto sulle entrate)	-175	-867	-1.007
Ecobonus (effetto netto sulle entrate)	19	-318	-580
Patent box	0	-148	-134
Altro	-97	-73	-73
Maggiori spese (D)	**15.844**	**17.998**	**19.153**
Spese in conto corrente	13.562	14.513	14.832
Credito d'imposta per percettori di redditi medio bassi (2)	*6.818*	*4.823*	*5.368*
Ammortizzatori sociali	*1.500*	*1.500*	*1.500*
Piano scuola	*1.000*	*3.000*	*3.000*
Incremento fondi sociali (social card, politiche sociali e non autosufficienze)	*800*	*800*	*800*
Missioni di pace	*850*	*850*	*0*
Misure per la famiglia (fondo interventi a favore della famiglia e bonus neonati)	*500*	*607*	*1.012*
5 per mille	*500*	*500*	*500*
Scuole non statali e università	*350*	*350*	*350*
Autotrasportatori	*250*	*250*	*250*
Altro	*994*	*1.833*	*2.052*
Spese in conto capitale	2.282	3.485	4.322
Enti locali (Patto di stabilità interno) (3)	*940*	*1.000*	*1.000*
Credito imposta ricerca e sviluppo	*219*	*392*	*483*
Fondo garanzia TFR	*100*	*0*	*0*
Altro	*1.023*	*2.093*	*2.839*
Variazione netta entrate (E=A+C)	**-1.018**	**6.026**	**12.766**
Variazione netta spese (F=B+D)	**4.896**	**5.863**	**5.858**
correnti	*5.284*	*4.685*	*3.825*
in conto capitale	*-388*	*1.178*	*2.033*
Variazione dell'indebitamento netto (G=F-E)	**5.913**	**-163**	**-6.909**
in percentuale del PIL (4)	*0,4*	*0,0*	*-0,4*

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali contenute nell'atto parlamentare del disegno di legge di conversione delle Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015; A.C. n. 2679). Gli effetti finanziari della rideterminazione degli stanziamenti delle tabelle allegate alla legge di stabilità (il cui dettaglio è incluso nell'allegato n. 3 del provvedimento) sono stati allocati tra le maggiori o minori spese (correnti o conto capitale) sulla base del loro impatto (in aumento o diminuzione) come indicato nel citato allegato. Si tiene conto delle misure aggiuntive delineate nella *Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014* deliberata il 28 ottobre 2014 dal Consiglio dei Ministri. – (2) I valori riportati nella tavola sono al netto delle risorse già reperite dal decreto legge n. 66 del 2014, convertito con la legge n. 89 del 2014 (2,7 miliardi nel 2015, 4,7 nel 2016 e 4,1 nel 2017). L'ammontare complessivo del credito d'imposta è pari a 9,5 miliardi in ciascun anno del triennio. – (3) Al netto degli stanziamenti al fondo per i crediti di dubbia esigibilità. – (4) PIL nominale programmatico riportato nella *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014*.

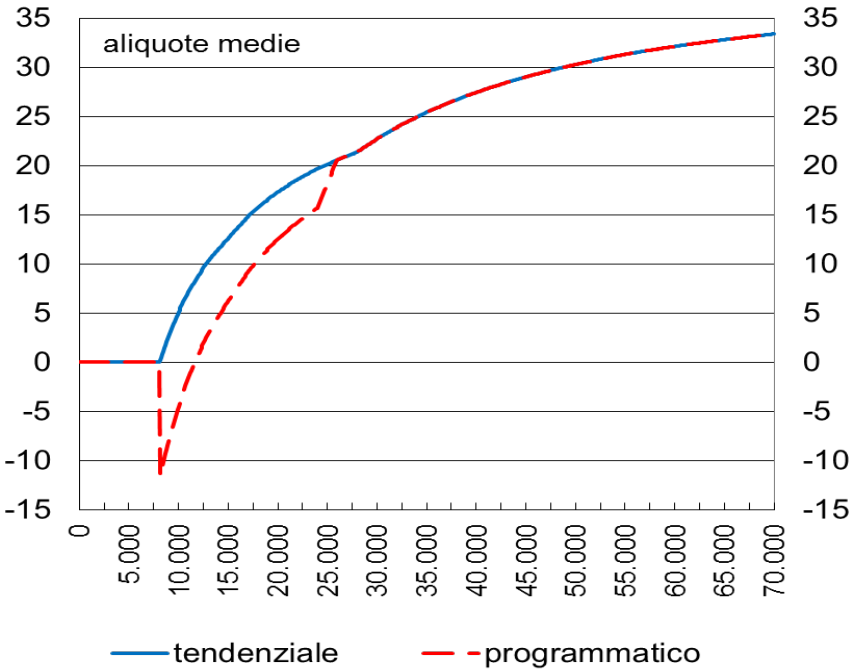
Cuneo fiscale per un lavoratore dipendente (1)

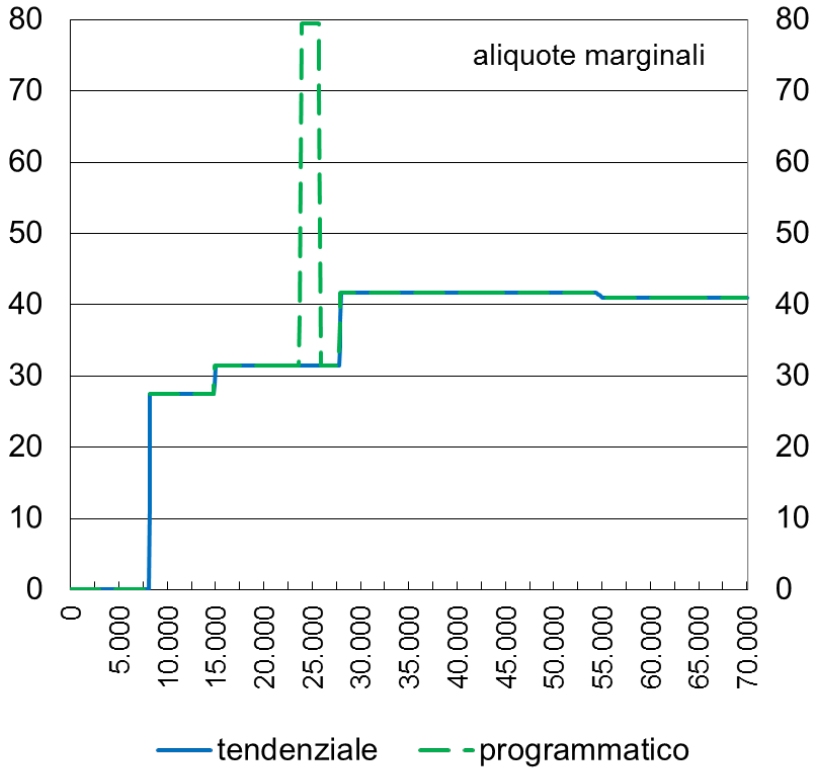
(in percentuale del costo del lavoro)

	Cuneo fiscale		
	datore di lavoro	lavoratore	totale
Lavoratore con retribuzione lorda pari ai due terzi di quella media di contabilità nazionale (19.707 euro)			
2015 tendenziale	25,6	18,9	44,5
2015 programmatico (credito d'imposta; (2))	25,6	15,3	40,9
2015 programmatico (2) (modifiche all'IRAP; (3))	24,3	15,6	39,9
2015 programmatico (2) (3) (assunto nel 2015; (4))	0,0	20,6	20,6
Lavoratore con retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale (29.561 euro)			
2015 tendenziale	25,8	22,4	48,3
2015 programmatico (credito d'imposta; (2))	25,8	22,4	48,3
2015 programmatico (2) (modifiche all'IRAP; (3))	24,3	22,9	47,2
2015 programmatico (2) (3) (assunto nel 2015; (4))	4,6	28,9	33,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat per la retribuzione lorda.
(1) Non si tiene conto dei premi e dei contributi INAIL. – (2) Include la conferma del credito d'imposta per lavoratori dipendenti con redditi medio bassi. – (3) Include le modifiche alla normativa sull'IRAP. – (4) Include la decontribuzione per il datore di lavoro nel caso di un lavoratore neoassunto con contratto a tempo indeterminato.

Aliquote medie e marginali effettive per un lavoratore senza carichi familiari





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