

DOVE VA L'ECONOMIA ITALIANA E GLI SCENARI DI POLITICA ECONOMICA

OTTOBRE 2018



CONFINDUSTRIA

Centro Studi



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

DOVE VA L'ECONOMIA ITALIANA E GLI SCENARI DI POLITICA ECONOMICA

Ottobre 2018

Il Rapporto è stato coordinato da Andrea Montanino e Ciro Rapacciuolo.

I principali autori sono: Tullio Buccellato, Alberto Caruso, Alessandro Fontana, Francesca Mazzolari, Matteo Pignatti, Massimo Rodà, Lorena Scaperrotta e Francesca G. M. Sica (Centro Studi Confindustria), Pasquale Capretta.

Hanno contribuito inoltre: Piergiorgio Carapella, Cristina Pensa, Livio Romano e Fabrizio Traù (Centro Studi Confindustria), Massimo Baldini (Università di Modena-Reggio Emilia), Michelangelo Quaglia.

L'editing è stato curato da Gianluca Gallo (Centro Studi Confindustria).

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni al 30 settembre 2018.

Per commenti scrivere a: a.montanino@confindustria.it

Edito da:



Confindustria Servizi S.p.A.
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

Indice:

Sintesi e principali conclusioni	pag. 5
<hr/>	
1. Le previsioni per l'economia italiana	» 15
<hr/>	
2. Le questioni chiave di politica economica per l'autunno	» 47
<hr/>	
3. Elementi per una riforma fiscale	» 73
<hr/>	
4. L'analisi e la revisione della spesa pubblica	» 97
<hr/>	

SINTESI E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Si assottiglia la crescita dell'Italia Il Centro Studi Confindustria stima una crescita del PIL italiano in **rallentamento** all'1,1 per cento nel 2018 e allo 0,9 nel 2019, rispetto all'1,6 registrato nel 2017 (Tabella A).

Si conferma quanto già evidenziato a giugno, un indebolimento delle **condizioni** per la crescita, interne ed esterne: incertezza legata alla politica commerciale americana, turbolenza su alcuni importanti paesi emergenti e di sbocco per l'export italiano come Turchia e Argentina, rallentamento della crescita in diverse economie europee, progressivo aumento dei tassi di interesse come conseguenza della fine del programma di acquisto straordinario da parte della Banca Centrale Europea, aumento del rendimento sovrano in Italia e generalizzato clima di sfiducia di imprese e famiglie. Questi i fattori che, oggi, stanno influenzando la performance dell'economia italiana.

	2017	2018		2019	
Prodotto Interno Lordo	1,6	1,1	(-0,2)	0,9	(-0,2)
Esportazioni di beni e servizi	5,7	0,7	(-2,0)	3,3	(-0,6)
Tasso di disoccupazione ¹	11,2	10,9	(0,0)	10,6	(0,0)
Prezzi al consumo	1,2	1,4	(+0,4)	1,3	(0,0)
Indebitamento della PA ²	2,4	1,8	(-0,1)	2,0	(+0,6)
Debito della PA ²	131,2	130,9	(-0,7)	130,7	(0,0)

¹ Valori percentuali; ² in percentuale del PIL.

A giugno 2018 lo scenario incorporava la compensazione della clausola di salvaguardia con l'aumento di altre imposte.

Fonte: elaborazioni e stime CSC.

Certo è che ci sono fattori che non si sono ancora materializzati e che potrebbero prendere molte direzioni diverse. Tra i fattori esterni ad oggi non prevedibili vanno sottolineati:

- la sostenibilità dell'espansione dell'economia americana, che dura ormai da 9 anni, una delle fasi di crescita più prolungate della storia;
- i risultati delle elezioni in Baviera a metà ottobre, che potrebbero rafforzare, o alternativamente indebolire, la Cancelliera Merkel;
- le elezioni di *mid-term* americane a novembre, che potrebbero determinare un cambio di maggioranza alla Camera dei Rappresentanti, riducendo l'impatto delle proposte dell'amministrazione Trump;
- le elezioni del Parlamento Europeo nella primavera del 2019, che definiranno il quadro entro il quale si muoverà l'Europa nel prossimo quinquennio in termini di integrazione del mercato unico.

Ci sono poi fattori interni rilevanti:

- la fiducia che i mercati riporranno nella manovra economica del Governo, in termini di capacità di rifinanziare l'ingente debito pubblico in scadenza (197 miliardi nel solo 2019); le prime reazioni sono state negative e preoccupano in quanto si chiede invece ai mercati un maggiore coinvolgimento nel realizzare il programma di governo. Maggiore deficit significa inequivocabilmente maggiori risorse da chiedere a prestito;
- la capacità di incidere sui nodi irrisolti della nostra economia, su tutti la semplificazione del rapporto con il settore pubblico e la sua efficienza, l'aumento della produttività delle imprese di minore dimensione, la dotazione infrastrutturale;
- la sostenibilità del contratto di governo, nelle sue componenti più onerose per la finanza pubblica (*flat tax*, reddito di cittadinanza, controriforma delle pensioni), soprattutto nel medio periodo quando se ne vedranno più compiutamente gli effetti.

Tabella A Le previsioni del CSC per l'Italia

(Variazioni % e diff. rispetto a previsioni CSC giugno 2018)

Ecco perché quello che rileva non è tanto prevedere il numero esatto sul tasso di crescita dell'economia italiana nel 2018 e nel 2019, quanto evidenziare i molti fattori di rischio – alcuni già evidenti, altri solo ipotizzabili – che portano a rivedere al ribasso le previsioni.

Guardando alle principali componenti del PIL, le esportazioni, che sono state il principale *driver* della crescita italiana negli ultimi anni, smettono di esserlo nel 2018; rallentano i consumi privati; gli investimenti pubblici ancora sono stagnanti; gli investimenti privati tengono per quest'anno, ma rallentano il prossimo.

- **Export.** Rispetto alle stime di giugno, la crescita dell'export dell'Italia è rivista nettamente al ribasso, soprattutto per il 2018 e, per la prima volta dal 2013, la dinamica sarà peggiore rispetto a quella degli scambi globali.

Numerosi fattori spiegano la *performance* deludente, alcuni comuni a tutti i paesi dell'Eurozona, altri specifici per l'Italia. Anzitutto, il **rafforzamento dell'euro** ha ridotto la competitività dei prodotti italiani ed europei, frenando le vendite nei mercati extra-Eurozona. L'accelerazione delle misure protezionistiche nel corso del 2018 da parte dell'amministrazione americana ha messo chiaramente in evidenza il nuovo corso in materia di scambi commerciali e rallentato le vendite italiane negli Stati Uniti. La debolezza dell'export dei paesi europei (specie Germania) verso le destinazioni extra-UE si trasmette poi, attraverso le catene globali del valore, agli scambi intra-europei, penalizzando le vendite italiane.

La frenata delle esportazioni italiane, tuttavia, è più marcata di quella dei principali partner europei. Ciò può essere ricondotto alla *performance* meno positiva in alcuni **specifici settori** (autoveicoli, macchinari, articoli farmaceutici) e **mercati di destinazione** (Cina, Giappone, Russia) in cui l'export italiano aveva bene performato in questi ultimi anni. La causa è da ricercare soprattutto nell'incremento dei prezzi dei prodotti italiani venduti fuori dall'Eurozona maggiore di quello, ad esempio, dei concorrenti tedeschi, a detrimento della competitività.

I **fattori di rischio** sullo scenario internazionale rimangono sbilanciati al ribasso: un ulteriore avvitamento della spirale di misure protezionistiche, un inasprirsi delle tensioni geo-politiche, un peggioramento delle turbolenze sui mercati finanziari dei paesi emergenti, un minor supporto all'economia USA da parte della politica fiscale espansiva. In questo contesto, la trasformazione digitale e organizzativa delle imprese diventa ancora più rilevante per poter cogliere le opportunità e per parzialmente neutralizzare i rischi, se dovessero concretizzarsi.

- **Consumi privati.** La spesa delle famiglie italiane è prevista rallentare, con una significativa revisione al ribasso delle stime rispetto allo scenario CSC di giugno.

Nel 2019 il probabile mancato aumento dell'IVA e di altre imposte determinerà una maggiore crescita del **reddito disponibile**, rispetto a quanto incorporato a giugno ed eviterà un impatto sui prezzi, che avrebbe potuto incidere sulla spesa. Tuttavia, i consumi dovrebbero crescere molto meno del reddito, perché aumenta - già dal 2018 - il tasso di **risparmio** a scopo precauzionale. L'accresciuta incertezza, generata sia dalle vicende politiche interne, sia dal versante internazionale, infatti, spinge a una maggiore prudenza nella gestione dei bilanci familiari, come già si osserva da diversi indicatori di fiducia e dai dati fino ad oggi disponibili.

La crescita del reddito disponibile è alimentata anche dall'**occupazione**, che dovrebbe continuare ad aumentare, sebbene con intensità inferiore al PIL. L'impatto positivo sul reddito disponibile, però, è smorzato da orari di lavoro ancora bassi e dall'aumento dei contratti a termine, che rimangono comunque in linea con le medie europee. Le previsioni CSC non incorporano le indi-

cazioni contenute nella NaDEF su misure di stimolo ai consumi, tramite un incremento del reddito finanziato a deficit. Molto dipende, sul 2019, dalla tempestività nel rendere operative le misure. Nel medio periodo, l'effetto dipenderà invece dalle aspettative: se le famiglie si attendessero un aumento futuro della tassazione per coprire la maggiore spesa, è probabile che verrebbe aumentato il tasso di risparmio a scopo precauzionale. Cosa che, peraltro, già sta avvenendo. Viceversa, condizioni di fiducia più favorevoli potrebbero invece spingere i consumi e fornire un contributo alla crescita, vista la dinamica positiva del reddito disponibile. Difficilmente, però, delle dimensioni ipotizzate dal Governo¹.

- **Investimenti privati.** Gli investimenti fissi lordi sono previsti aumentare nel 2018 a ritmi simili al 2017, ma si potrebbe avere una decisa frenata nel 2019.

È ragionevole attendersi, in particolare, un rallentamento degli acquisti di **beni strumentali**, dopo i forti progressi precedenti, sia spinti dalla necessità di ammodernare gli impianti dopo gli anni della crisi in cui venivano effettuati pochi investimenti, sia supportati da una batteria di strumenti di sostegno pubblico. Molto importanti saranno le decisioni del Governo in merito alle misure a sostegno degli acquisti di tali beni: se venissero riconfermate, condurrebbero a una dinamica più robusta di quella incorporata nello scenario CSC.

Il **credito** alle imprese fornisce un sostegno debole all'attività economica. L'offerta migliora ma è ancora frenata dalle sofferenze presenti nei bilanci bancari, nonostante il calo recente, e dall'incertezza sui continui interventi regolamentari. Inoltre, l'aumento degli spread sui titoli sovrani di questi ultimi mesi ha assorbito capitale delle banche che, di conseguenza, devono diventare più selettive sul credito. La domanda di fondi da parte delle imprese, invece, è in espansione già sopra i valori pre-crisi, favorita da un costo atteso solo in graduale aumento nell'orizzonte previsivo, rispetto ai minimi attuali. Naturalmente, ciò potrebbe mutare considerevolmente se si materializzasse un aumento repentino dei costi come conseguenza di una accresciuta sfiducia sull'Italia da parte degli operatori finanziari.

- **Investimenti e consumi pubblici.** Nel 2018 si prevede un'ulteriore riduzione della spesa pubblica in conto capitale, che poi recupera parzialmente il prossimo anno. A meno che la manovra economica riesca effettivamente ad accelerare la spesa e a destinare risorse aggiuntive. Viceversa, i consumi pubblici cresceranno nel 2018, sostenendo la crescita dell'attività economica, mentre resteranno sostanzialmente invariati nel 2019.

I conti pubblici non migliorano Nello scenario CSC, il **deficit pubblico** è stimato in calo all'1,8 per cento del PIL nel 2018, dal 2,4 nel 2017 che include una componente *una tantum* legata ai salvataggi bancari. Questo risultato è peggiorativo rispetto a quanto immaginato dal Governo uscente ad aprile, che stimava un rapporto deficit/PIL all'1,6 per cento per quest'anno. In gran parte, ciò dipende da stime ottimistiche sulla crescita del PIL reale che erano state formulate allora e che già il CSC aveva messo in evidenza; in parte, pesa la minore riduzione della spesa per interessi dovuta al maggiore costo di finanziamento che si è determinato da maggio, circa 1,3 miliardi di euro.

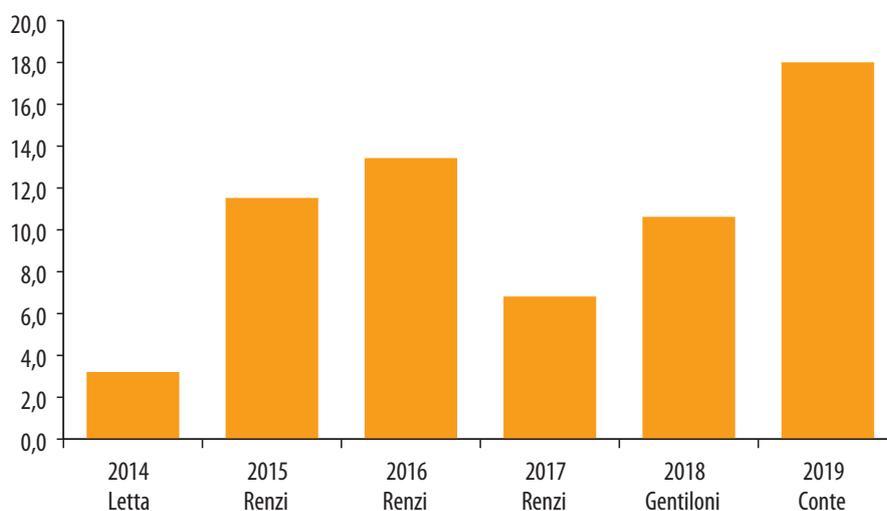
Nel 2019 il deficit tendenziale è previsto dal CSC intorno al 2,0 per cento del PIL. Questa stima incorpora il mancato aumento dell'IVA. Senza di esso, il tendenziale sarebbe all'1,4 per cento.

Secondo le informazioni disponibili al 30 settembre, la NaDEF del Governo ha fissato l'obiettivo di deficit nominale per il 2019 al 2,4 per cento, costante per un triennio. Ciò equivarrebbe a realizzare solo per il prossimo anno una manovra espansiva per un punto di PIL, in termini nominali. Guardando agli anni più re-

¹ Si veda l'intervista al Ministro Tria su Il Sole 24 Ore del 30 settembre 2018.

Grafico A Manovre nette programmate: sempre espansive negli ultimi anni

(Effetti sul deficit pubblico,
valori in miliardi di euro)



Variazioni programmate nella NaDEF del settembre dell'anno precedente.

Fonte: elaborazioni CSC su dati e stime del MEF.

Per il 2018, con dati ormai largamente definiti, è evidente come l'Italia non abbia rispettato la regola del deficit pubblico, non realizzando per intero la **correzione strutturale** concordata dello 0,3 per cento.

Nel 2019, la correzione strutturale del deficit sarebbe dovuta essere di 0,6 punti di PIL sulla base degli accordi a livello europeo. Ma anche in questo caso la correzione non avverrà.

Ad una prima valutazione delle indicazioni del Governo, sulla base dei pochi elementi disponibili al 30 settembre:

- non si corregge il rapporto tra deficit/PIL, né in termini nominali né strutturali; anzi si aumenta il deficit nominale di 0,4 punti oltre a quanto già era stato di fatto stabilito con la risoluzione parlamentare al DEF del Governo precedente;
- l'aumento del deficit serve per avviare parti del contratto di governo di sostegno al welfare, misure molto difficili da cancellare se non in situazioni emergenziali. Se gli operatori sono razionali e percepiranno questa maggiore spesa pubblica come permanente, si aspetteranno tasse più alte in futuro, aumentando di conseguenza il risparmio;
- si rischia di disincentivare il lavoro dipendente e aumentare il ricorso al lavoro nero. Molto però dipenderà da come saranno disegnati il reddito di cittadinanza e l'intervento sulle partite IVA;
- l'aumento del deficit è comunque poca cosa rispetto agli impegni assunti. Se le coperture non saranno ben definite si rischia, ex post, un rapporto deficit/PIL più alto.

Ciò apre a **due rischi**:

i) che i mercati reagiscano e si abbia un ulteriore aumento dello spread sovrano; il rendimento del BTP decennale è già cresciuto al 3,15 per cento da 2,89 nel primo giorno dopo il Consiglio dei Ministri del 27 settembre; se il rialzo proseguisse, peggiorerebbero le condizioni del credito per famiglie e imprese e il costo per la finanza pubblica;

ii) che la UE apra una procedura di infrazione; a novembre la Commissione europea farà le sue valutazioni sulla Legge di bilancio per il 2019. L'avvio di eventuali procedure potrebbe avere una valenza politica, data la scadenza elettorale nella

primavera del 2019 per rinnovare il Parlamento Europeo: ciò pone la Commissione Europea in una difficile situazione.

Peraltro, anche accrescere l'obiettivo di deficit programmato al 2,4 difficilmente consentirà di avere i margini per attuare le misure di *policy* delineate dal Governo senza individuare **adeguate coperture**. Servirà un'ampia manovra lorda che includa una rimodulazione delle spese e delle entrate. Affinchè sia credibile, però, è necessario che le misure di aumento del deficit e quelle di compensazione abbiano lo stesso orizzonte temporale. Se il Parlamento approverà gli obiettivi della NaDEF, la manovra lorda sarà imponente.

La lunga campagna elettorale in Italia e l'altrettanto lunga genesi del Governo hanno bloccato ogni azione di politica economica per almeno i primi sei mesi del 2018. Ciò ha **alimentato l'incertezza** sulle linee di politica economica, anche perché il contratto di governo e le dichiarazioni dei leader politici non avevano evidenziato una direzione univoca, dando adito a diverse interpretazioni. Ciò ha eroso la fiducia di consumatori e imprese italiane.

Lo scenario previsivo contraddistinto da crescita bassa e in rallentamento, debito pubblico molto elevato e tassi di interesse in aumento, rende invece **necessario e urgente agire**, nella prossima Legge di bilancio, con misure di politica economica che siano in grado di migliorare in modo strutturale tali tendenze e fornire certezze sulla linea di azione.

Le direttrici di politica economica devono avviare un **percorso di rientro del debito** pubblico italiano dopo quattro anni persi, attraverso misure che incidano sulla dinamica del PIL e dell'occupazione. Solo così si accresce la sostenibilità dei conti pubblici. Purtroppo, la direzione sembra essere diversa.

Ciò è cruciale per **rassicurare i risparmiatori** che investono nel debito pubblico del Paese, cioè i mercati, evitando che i primi segnali già osservati di uscita di capitali esteri (e domestici) dall'Italia si possano trasformare in un pericoloso trend.

Se, invece, crescesse la sfiducia sull'Italia, avremmo un ulteriore aumento dello spread sovrano e del costo di finanziamento di Stato, imprese, famiglie. L'aumento potrebbe essere accentuato da un eventuale *downgrade*, visto che da mesi l'Italia è osservata speciale dalle agenzie di *rating* ed in particolare è attesa a breve la decisione di Moody's.

Un maggior costo e una minore disponibilità del credito a famiglie e imprese agirebbero da freno all'economia, sia penalizzando i consumi delle famiglie, sia togliendo risorse all'attività delle imprese e riducendo la loro competitività.

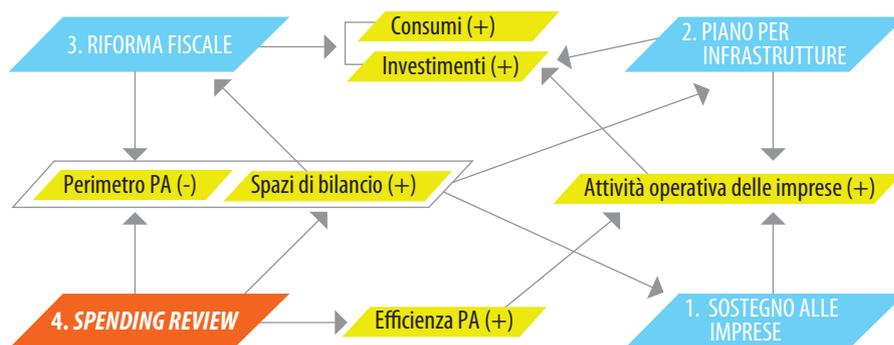
Servono efficaci azioni di policy Il quadro previsivo descritto può essere migliorato, e l'incertezza può essere ridotta, con appropriate azioni di policy. Il CSC individua **quattro direzioni per la politica economica** che possono impattare positivamente sulle scelte degli investitori, con ricadute favorevoli sul PIL italiano:

1. rafforzare le misure di sostegno alle imprese;
2. realizzare un grande piano per le infrastrutture;
3. avviare la riforma fiscale per imprese e famiglie;
4. condurre un'azione efficace di analisi e revisione della spesa pubblica.

Le azioni individuate, nel loro insieme, tendono principalmente a **stimolare gli investimenti**, sia pubblici sia privati. Questo tipo di misure, infatti, può stimolare meglio la crescita anche sul medio termine e contribuire di più all'aumento della sostenibilità dei conti pubblici.

Le misure vanno pensate non singolarmente, ma tutte insieme, tenendo conto delle ricadute che ciascuna può avere sulle altre e, quindi, sull'economia italiana (Grafico B). Nella situazione attuale, **interventi coordinati** mandano segnali migliori e fanno emergere più chiaramente la linea di policy.

Grafico B
Un pacchetto integrato di misure di policy



Migliorare il lato delle entrate e quello delle spese nell'ambito del bilancio pubblico sono azioni che devono procedere insieme. Un'efficace azione di *spending review* può aprire spazi di bilancio che si possono utilizzare per gli investimenti. Migliorare le infrastrutture può agevolare l'attività operativa delle imprese, che vengono favorite anche dalle altre misure di sostegno.

Nella realizzazione di tali importanti misure **serve gradualità**. Ovvero, l'introduzione congiunta di più strumenti, ma con applicazioni limitate e graduali. Ciò consente di attuare eventuali correttivi in corsa ed evitare riflessi troppo negativi sui conti pubblici nelle prime fasi di attuazione.

1. Misure di sostegno alle imprese.

Una politica economica che vuole accompagnare in modo virtuoso i processi di trasformazione delle imprese deve incidere su tre leve contemporaneamente: allentare il vincolo delle risorse finanziarie per gli investimenti; allentare il vincolo delle competenze interne; rafforzare la logica di sistema.

Alcune misure devono incidere trasversalmente sul sistema produttivo: la riduzione del carico fiscale gravante sull'impresa; il contrasto a incertezza e lentezza degli iter burocratici; il miglior funzionamento dei mercati finanziari; il sostegno al credito, rafforzando il Fondo di Garanzia per le PMI; l'aumento della produttività, con una maggiore detassazione dei premi di produzione di secondo livello.

Serve un forte impegno sulla **formazione** dei lavoratori e sull'allineamento tra domanda e offerta di competenze. È indispensabile che le competenze e le risorse all'interno dell'industria italiana, frammentate tra una moltitudine di imprese in gran parte piccole, siano valorizzate con politiche che favoriscano il **coordinamento** intorno a iniziative comuni d'investimento.

Bisogna continuare a sostenere l'**innovazione tecnologica** e l'**internazionalizzazione**. Il forte interesse delle imprese verso il Piano Nazionale Industria 4.0 e il Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* è un importante segnale in vista della prossima Legge di bilancio, che dovrà fornire risposte su continuazione e potenziamento di questi strumenti, su un orizzonte pluriennale.

Sia la sfida digitale, sia quella dell'internazionalizzazione, richiedono anche per il futuro un impegno a supporto delle imprese. In particolare, è importante continuare a sostenere gli investimenti delle imprese per il rinnovo dei macchinari e lo sviluppo di nuovi prodotti, includendo però anche le spese per la formazione del personale e per la consulenza tecnica e manageriale, così da rafforzare la **capacità di assorbimento** delle nuove tecnologie.

Serve proseguire nella riduzione della contribuzione sociale a carico aziendale, che fa lievitare il **costo del lavoro** e zavorra la competitività delle imprese italiane. Le misure adottate negli ultimi anni hanno solo scalfito il problema. Occorrono interventi più incisivi, di abbassamento e di rimodulazione dei contributi sociali, per chiudere il gap rispetto agli altri paesi europei e allineare il carico sul manifatturiero a quello degli altri settori. Le linee di intervento sono tre: continuare a

concentrare la riduzione dei contributi sulle assunzioni a tempo indeterminato; ridurre gli oneri contributivi su quegli istituti per cui le imprese industriali pagano aliquote più alte di altri settori; non smontare le riforme pensionistiche, perché ciò renderebbe necessario aumentare il prelievo contributivo sul lavoro. Se il meccanismo di "quota 100", per permettere l'anticipo della pensione, venisse introdotto, andrebbe invece nella direzione opposta.

2. Piano di investimenti in infrastrutture.

L'Italia ha accumulato dall'inizio della crisi nel 2008 un preoccupante gap di investimenti, pubblici e privati. Gli investimenti pubblici in infrastrutture nel Paese sono caduti ad appena 16 miliardi nel 2017, da 29 nel 2009, un calo molto più marcato di quello del PIL. Ciò ha contribuito ad allargare il divario rispetto agli altri paesi nella dotazione infrastrutturale e nel suo impiego logistico.

La carenza di investimenti non solo abbassa la dinamica del PIL nel breve termine, ma deprime anche il **potenziale di crescita** economica nel medio termine, ostacolando la competitività e compromettendo efficienza e qualità dei servizi per cittadini e imprese.

L'Italia deve avviare subito un significativo Piano di investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, sia *greenfield* che *brownfield*, oltre che in capitale umano e ricerca. Un grande piano di investimenti ha più senso ora che i tassi di interesse sono ancora bassi. Un Piano con **progetti e risorse ben definiti** potrebbe essere accolto con favore dai mercati e dalla UE, contribuendo a contenere lo spread sovrano e, quindi, il costo degli stessi investimenti.

Bisogna concentrarsi sulla realizzazione di reti di trasporto, di telecomunicazione, energetiche, sulla logistica, selezionando attentamente i progetti in base ad efficacia e ritorni economici. Si può iniziare da: miglioramento dei collegamenti ferroviari di porti e aeroporti; completamento di banda ultralarga e comunicazioni mobili 5G; grandi opere come TAV e TAP.

Sono cruciali le **risorse pubbliche**. Oltre agli spazi che si possono creare in bilancio con la *spending review*, si individuano due possibilità di finanziamento: una *golden rule* europea straordinaria e temporanea, operativa da subito; l'emissione di Eurobond per la crescita, più di lungo termine. Oltre a ciò, si potrebbero recuperare risorse dal bilancio europeo, riallocando parte dei fondi di coesione, europei e nazionali, su investimenti prioritari per la competitività.

Si devono, inoltre, **mobilitare risorse private**, anche in *partnership* con lo Stato. Serve un'elevata competenza nel settore pubblico nel definire gli accordi con i privati e garantire il perseguimento dell'interesse collettivo. Affrontando problemi antichi: elevato contenzioso, assenza di standardizzazione contrattuale, carenza di programmazione pubblica.

Vanno, infine, risolti i problemi della **"macchina pubblica"**, per aumentare l'impatto degli investimenti in infrastrutture sulla crescita. Bisogna: ridurre il potere di veto delle Regioni sui grandi investimenti; migliorare le procedure amministrative, proseguendo sulla strada della riforma Madia; creare una Commissione per monitorare il completamento delle opere.

3. Avvio della riforma fiscale.

Il sistema fiscale italiano presenta molte criticità: elevata pressione fiscale; elevato carico fiscale sul lavoro e basso sui consumi; alta evasione fiscale e contributiva; complessità del sistema impositivo.

L'**imposta sul reddito personale** (IRPEF), che è la principale voce di entrata per lo Stato e presenta una significativa progressività, concentrata nelle fasce di reddito medio-basse, è però anche quella che mostra le maggiori criticità. In particolare, l'irrazionalità del suo sistema impositivo. Ma quale riforma può consentire di risolvere i problemi dell'IRPEF?

L'ipotesi al centro del dibattito è l'introduzione di una **flat tax** sul reddito delle persone fisiche, associata ad un sistema di deduzioni/detractions che assicuri la progressività. Le imposte ad aliquota piatta, peraltro, non sono una novità nel sistema fiscale italiano.

Nei paesi in cui è stata introdotta, la *flat tax* ha mostrato **vantaggi e svantaggi**. Potrebbe semplificare l'imposta sul reddito, ridurre costi e tempi di adempimento, far aumentare la *compliance* fiscale, sarebbe più razionale dell'attuale imposta. Tuttavia, oltre alla necessità di salvaguardare la progressività, bisognerebbe evitare un'eccessiva perdita di gettito.

Un modo per recuperare gettito sarebbe rendere progressive le tariffe pagate dai cittadini su alcuni servizi pubblici: i più ricchi pagherebbero tariffe più elevate di chi ha redditi bassi.

L'elemento decisivo per determinare quanto una *flat tax* possa essere vantaggiosa è verificare se riesca a generare **effetti positivi sulla crescita**, attraverso lo stimolo ai consumi e gli incentivi al lavoro, tali da compensare la perdita di gettito. Ciò dipende da come si disegna questo tipo di imposta e con quale gradualità entra in vigore.

Un esercizio di **simulazioni**, micro-fondate, realizzato dal CSC, illustra i possibili effetti in Italia, in termini di PIL e deficit pubblico, in un orizzonte di medio termine, dell'adozione di due schemi alternativi, ciascuno con implementazione immediata o graduale, di quasi *flat tax*.

I **risultati** indicano che:

- è molto improbabile che il passaggio a una quasi *flat tax* si autofinanzi con i proventi della maggiore crescita indotta;
- una tale riforma fiscale deve essere ben definita e annunciata fin dall'inizio, ma necessariamente attuata con gradualità;
- per finanziare la perdita di gettito è necessario recuperare risorse da una seria *spending review* e dalla riduzione dell'evasione fiscale.

4. *Spending review*.

Un processo ragionato di analisi e revisione della spesa pubblica è una priorità, visti i tanti obiettivi di politica economica e le risorse scarse.

Le revisioni precedenti hanno avuto importanti limitazioni. Una vera revisione della spesa pubblica deve avere due obiettivi: l'efficientamento dei servizi pubblici e la diminuzione dei servizi offerti dal settore pubblico, laddove possano efficacemente essere forniti dal mercato.

L'**efficientamento dei servizi pubblici** permette di liberare risorse, che possono essere reinvestite per ottenere un miglioramento della loro qualità e dare un impulso alla crescita, attraverso il miglioramento della competitività delle imprese.

La ridefinizione del **perimetro dei servizi pubblici** offerti permette di reperire risorse strutturali per finanziare politiche che possano favorire la crescita.

La **tempistica** è cruciale per il successo, perché una vera revisione della spesa richiede tempo per dare i suoi frutti. Perciò, è necessario partire subito con una *spending review* di legislatura, affinché possa contribuire a sostenere le altre misure di *policy* individuate.

La **politica** gioca un ruolo fondamentale, perché deve supportare i processi di *spending review*, coinvolgendo tutti gli attori istituzionali centrali e locali, e assumendo un ruolo di guida e di prolungato impegno.

La **roadmap per il successo** della *spending review* è: fissare chiari obiettivi politici; stabilire una metodologia ex-ante; avere un forte coinvolgimento delle amministrazioni di spesa; stabilire un sistema di incentivi e penalizzazioni per allineare gli interessi; assicurare trasparenza, in modo che cittadini e imprese possano valutare azioni e risultati.

1. LE PREVISIONI PER L'ECONOMIA ITALIANA

1.1	Il Prodotto Interno Lordo e le sue componenti	17
1.2	L'occupazione	24
1.3	Le retribuzioni e l'inflazione	28
1.4	La finanza pubblica	31
1.5	I fattori di competitività	35
1.6	Lo scenario internazionale	37

1.1 Il Prodotto Interno Lordo e le sue componenti

PIL in frenata Il CSC stima una crescita del PIL italiano in rallentamento all'1,1 per cento nel 2018 e allo 0,9 nel 2019, rispetto all'1,6 nel 2017 (Tabella 1.1). Si tratta di una revisione al ribasso rispetto alle previsioni di giugno per -0,2 punti in entrambi gli anni di previsione.

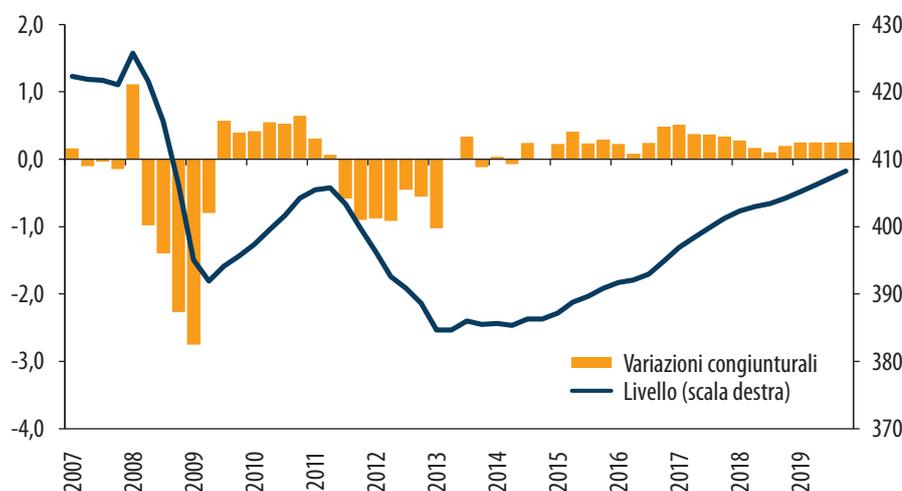
	2016	2017	2018	2019
Prodotto Interno Lordo	1,1	1,6	1,1	0,9
Consumi delle famiglie residenti	1,3	1,5	0,9	0,8
Investimenti fissi lordi	3,4	4,3	4,6	2,2
in macchinari, mezzi di trasporto, altro	5,8	6,6	7,0	2,4
in costruzioni	0,9	1,6	1,7	1,8
Esportazioni di beni e servizi	2,1	5,7	0,7	3,3
Importazioni di beni e servizi	3,6	5,2	1,7	3,1
Saldo commerciale ¹	3,4	3,2	2,9	3,1
Occupazione totale (ULA)	1,3	0,9	0,7	0,5
Tasso di disoccupazione ²	11,7	11,2	10,9	10,6
Prezzi al consumo	-0,1	1,2	1,4	1,3
Retribuzioni totale economia ³	0,5	0,3	1,4	0,9
Saldo primario della PA ⁴	1,4	1,4	1,7	1,6
Indebitamento della PA ⁴	2,5	2,4	1,8	2,0
Debito della PA ⁴	131,4	131,2	130,9	130,7

¹ Fob-fob, valori in percentuale del PIL. ² Valori percentuali. ³ Per ULA. ⁴ Valori in percentuale del PIL, per il 2018 escludono l'attivazione degli aumenti delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT e Banca d'Italia.

A fine 2019 il PIL dovrebbe essere su livelli ancora inferiori del 4,1 per cento rispetto al massimo toccato a inizio 2008, avendo però recuperato interamente la contrazione tra 2011 e 2013.

Revisione al ribasso La revisione deriva dall'andamento inferiore alle attese nel secondo trimestre 2018 e da un profilo rivisto al ribasso per la seconda parte dell'anno (Grafico 1.1).



2018-2019: previsioni CSC.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

Tabella 1.1
Le previsioni del CSC per l'Italia
(Variazioni %)

Grafico 1.1
PIL: procede gradualmente il recupero

(Italia, var. % e miliardi di euro, prezzi costanti, dati trimestrali destagionalizzati)



Si sono, infatti, indebolite le condizioni per la crescita, interne ed esterne, rispetto allo scenario delineato a giugno. In particolare, è aumentato il rendimento sovrano in Italia e si è ridotta la crescita degli scambi mondiali.

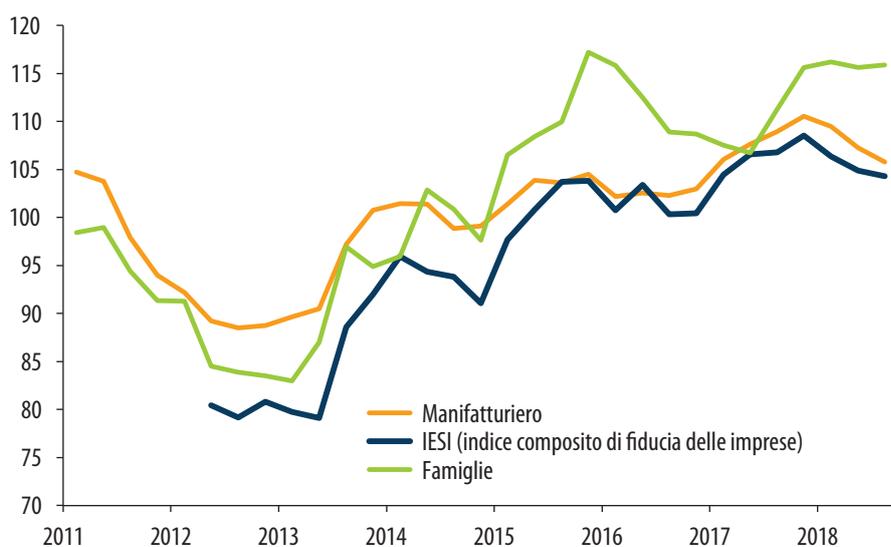
Primo semestre 2018 non brillante Il PIL italiano è aumentato dello 0,3 per cento nel primo trimestre 2018 e dello 0,2 nel secondo, un ritmo inferiore rispetto a quello registrato nel 2017. Questo andamento potrebbe indicare che il picco ciclico di espansione (0,5 per cento nel primo trimestre 2017) sia ormai alle spalle, anche se non ci sono segnali che facciano intravedere rischi di recessione.

La domanda estera, che è stata il principale *driver* della crescita italiana negli ultimi anni grazie all'ottima performance delle imprese italiane che hanno innovato e accresciuto la qualità dei prodotti, è invece divenuta un freno a inizio 2018.

La spesa delle famiglie, pur rallentando, è rimasta in crescita. Gli investimenti, specie in impianti e macchinari, hanno mantenuto un'intonazione positiva, nonostante una forte volatilità (si veda oltre).

Indicatori qualitativi in ripiegamento Gli indicatori relativi alle imprese hanno mostrato negli ultimi mesi un significativo arretramento dai picchi di fine 2017 (Grafico 1.2). L'indice che sintetizza la fiducia delle imprese (IESI) nella media del terzo trimestre si è attestato su valori inferiori di circa 4 punti rispetto al quarto 2017. A fronte di un andamento positivo della fiducia tra gli imprenditori edili, negli altri settori il calo è stato molto marcato. Nel manifatturiero il peggioramento è stato guidato dalla diminuzione di giudizi e attese su ordini e produzione.

Grafico 1.2
Fiducia delle imprese in calo;
stabile quella delle famiglie
(Italia, indici 2010 = 100, dati trimestrali destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Tra i direttori degli acquisti delle imprese (indice PMI Markit) le valutazioni sulle condizioni economiche sono meno positive da inizio 2018. Anche l'indice composto, che sintetizza la dinamica di manifatturiero e servizi, segnala una minore espansione per il ripiegamento nel manifatturiero (Grafico 1.3).

Tra i consumatori, l'andamento della fiducia è risultato sostanzialmente stabile nei mesi estivi, in linea con i due precedenti trimestri. Tuttavia, sono peggiorate le valutazioni sulla dinamica del mercato del lavoro e in generale sulla situazione economica dell'Italia. Ciò contribuisce ad accrescere la prudenza nelle decisioni di spesa e nella gestione del bilancio familiare.

Rischi all'orizzonte La strategia protezionistica USA, generatrice di incertezza, continua a essere il più importante rischio per lo scenario italiano e internazionale (si veda il paragrafo 1.6).

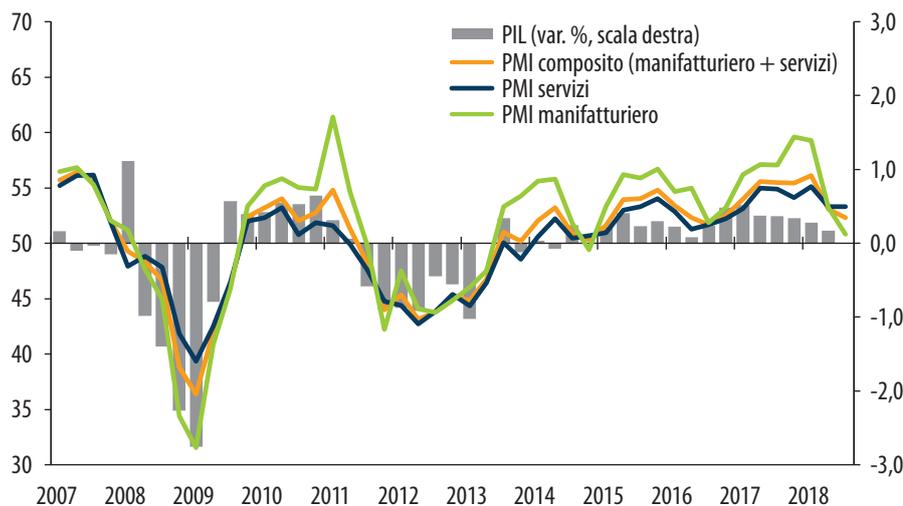


Grafico 1.3 I PMI segnalano una decelerazione della crescita

(Italia, indici e var. %, soglia 50 = nessuna variazione congiunturale, dati trimestrali, volumi destagionalizzati)

3° trimestre 2018: media luglio-agosto.
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT e Markit.

Vi sono altri rischi al ribasso che possono incidere più direttamente sulla dinamica del PIL italiano, soprattutto nel 2019. I principali sono:

- l'eventuale impatto restrittivo sui bilanci di imprese e famiglie a seguito dell'ormai prossima fine della politica monetaria iper-espansiva della BCE;
- l'epilogo degli incentivi sugli acquisti di beni strumentali;
- un'eventuale diminuzione della fiducia dei mercati sulla sostenibilità dei conti pubblici italiani, legata all'incertezza sulle scelte di politica economica del nuovo Governo, che verranno definite nella Legge di bilancio in ottobre (si veda il capitolo 2). In particolare, potrebbe accentuarsi l'aumento del rendimento del BTP decennale, già cresciuto al 3,15 per cento (da 2,89) il giorno dopo il Consiglio dei Ministri del 27 settembre. Questo peggiorerebbe le condizioni del credito per famiglie e imprese e il costo per la finanza pubblica rispetto a quanto stimato nel tendenziale.

Frena la dinamica dei consumi La spesa delle famiglie italiane è prevista rallentare al +0,9 per cento quest'anno e al +0,8 nel 2019, rispetto al +1,5 per cento del 2017.

Il mancato aumento dell'IVA determina una maggiore crescita del reddito disponibile per il 2019, rispetto a quanto sarebbe avvenuto invece con una sua rimodulazione verso l'alto. Inoltre, evita un impatto sui prezzi, che avrebbe potuto incidere negativamente sui consumi. Questi ultimi però cresceranno a un ritmo più basso rispetto al reddito disponibile, aumentando a scopo precauzionale il tasso di risparmio, che era stato eroso in precedenza (dal 9,2 per cento del reddito nel 2013, al 7,6 per cento a inizio 2018). L'accresciuta incertezza, generata sia dalle vicende politiche interne sia sul versante internazionale, infatti, spinge le famiglie a una maggiore prudenza nella gestione dei bilanci.

Le previsioni CSC non incorporano le indicazioni contenute nella NADEF su misure di stimolo ai consumi, tramite un incremento del reddito disponibile finanziato a deficit, perché le misure andranno dettagliate in sede di Legge di bilancio e nei successivi decreti attuativi. L'impatto sul 2019 dipenderà, dunque, anche dai tempi necessari per rendere operative le proposte.

Concentrandosi, in parte, sui redditi bassi, cioè quelli con più alte propensioni al consumo, tali misure potrebbero far crescere la spesa rispetto a quanto qui previsto. Tuttavia, se le famiglie si attendessero un aumento futuro della tassazione per il rientro del deficit, la spesa potrebbe non aumentare abbastanza e, anzi, accentuarsi la tendenza in atto a far crescere il tasso di risparmio.

CONSUMI



INVESTIMENTI FISSI LORDI



Già nel secondo trimestre 2018 la spesa delle famiglie ha perso slancio, registrando una dinamica fiacca (+0,1 per cento, dopo +0,5 per cento nel primo). E per il terzo trimestre gli indicatori congiunturali segnalano ancora un andamento incerto: l'indicatore dei consumi ICC (Confcommercio) e i giudizi sugli ordini interni dei produttori di beni di consumo sono in calo rispetto al trimestre precedente, mentre le immatricolazioni di auto sono tornate in crescita.

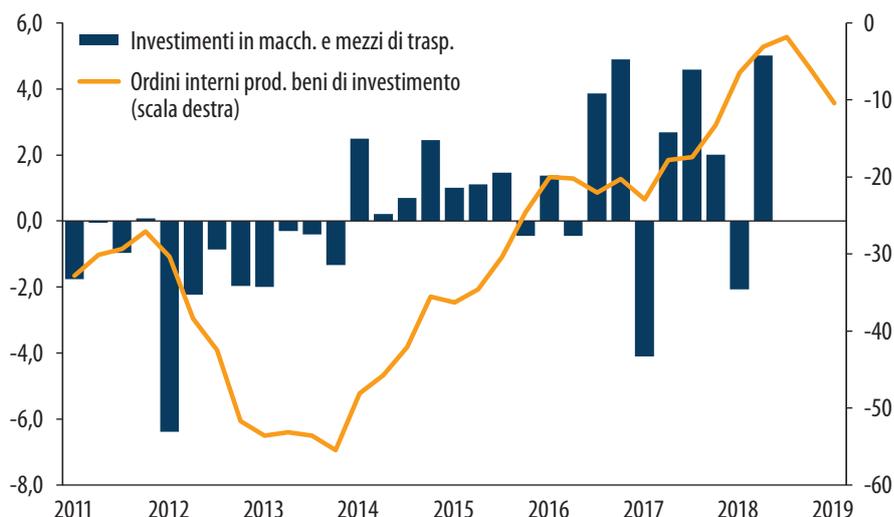
Investimenti in assestamento Gli investimenti fissi lordi sono previsti aumentare del 4,6 per cento nel 2018 e frenare al 2,2 nel 2019 (rispetto al +4,3 nel 2017).

Per il 2019 è ragionevole, infatti, attendersi una frenata degli acquisti di beni strumentali, dopo i forti progressi precedenti. Molto importanti saranno le decisioni del Governo in merito alle misure a sostegno degli acquisti di tali beni. La Legge di bilancio per il 2018 ha apportato alcune modifiche agli incentivi: prevede che gli acquisti di beni strumentali debbano essere realizzati entro il 31 dicembre di quest'anno, ma i beni che sono ordinati entro fine 2018 - previo acconto - possono anche essere consegnati entro giugno o dicembre 2019, se relativi rispettivamente al super-ammortamento o all'iper-ammortamento. Questa modifica sulla tempistica tende a limitare il contraccolpo derivante dalla fine delle agevolazioni. Se venissero riconfermate, invece, le misure di sostegno condurrebbero a una dinamica più robusta di quella incorporata nello scenario. La significativa ripresa degli investimenti da fine 2014, infatti, è avvenuta in presa diretta con l'introduzione degli incentivi fiscali sugli acquisti di beni strumentali (Sabatini bis, iper-ammortamento, super-ammortamento, fondo centrale di garanzia per le PMI).

Nella prima metà del 2018, nonostante una forte volatilità (dovuta alle incertezze politiche nazionali e alle tempistiche degli incentivi fiscali), gli investimenti in macchinari e mezzi di trasporto hanno registrato una crescita del 2,6 per cento in media a trimestre. Gli indicatori congiunturali relativi al terzo trimestre fanno presagire un consolidamento della loro crescita, seppure a un ritmo più lento, proprio perché si va esaurendo la spinta degli incentivi fiscali. I giudizi sugli ordini interni di beni strumentali hanno invertito la rotta, calando rapidamente già dai mesi primaverili, pur restando su valori elevati (Grafico 1.4); la produzione di beni strumentali, ben correlata con la dinamica degli investimenti, sta frenando, dopo l'accelerazione in primavera.

Grafico 1.4 Gli investimenti perdono slancio

(Italia, saldo delle risposte e var. %; dati trimestrali destagionalizzati a prezzi costanti)



Gli ordini sono spostati avanti di due trimestri.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Gli investimenti in costruzioni, invece, sono previsti in graduale accelerazione nel biennio, ma su ritmi modesti (+1,7 per cento e +1,8 per cento, dopo il +1,6 per cento nel 2017). Nelle costruzioni, peraltro, il recupero realizzato dalla fine della

precedente recessione è stato contenuto (+4,9 per cento) per la debolezza del mercato delle abitazioni, nonostante le condizioni favorevoli del credito alle famiglie.

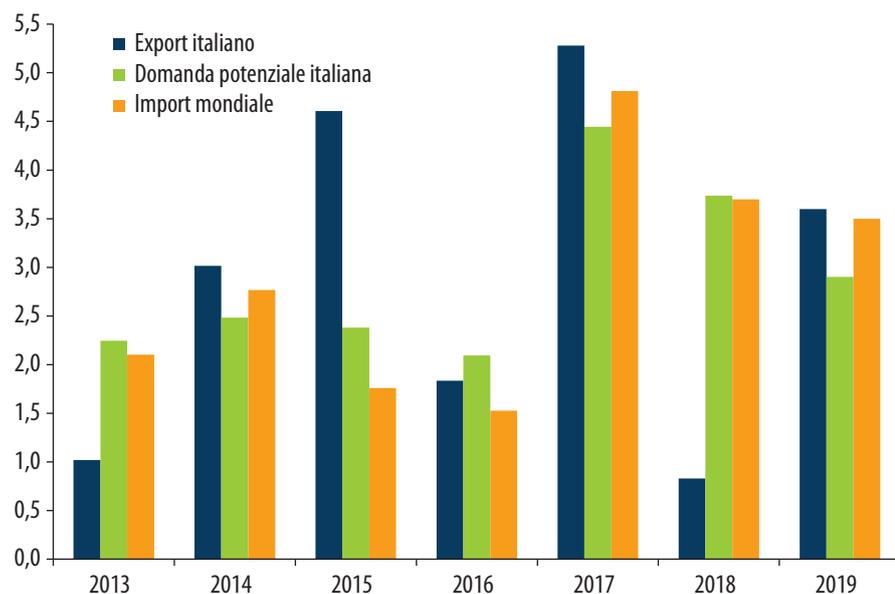
Produzione in calo nell'industria La crescita dell'attività industriale in Italia si è interrotta a inizio 2018, dopo avere accumulato un incremento del 9,6 per cento in tre anni, da fine 2014, sostenuta dai beni strumentali e dalla domanda estera. La pausa nel contributo dell'export, unita a una maggiore debolezza interna, ha determinato un calo dello 0,3 per cento in media a trimestre nella prima metà del 2018.

Nel terzo trimestre si conferma la tendenza negativa, come segnalano gli indicatori congiunturali relativi al manifatturiero (fiducia e PMI). Il forte arretramento della produzione industriale a luglio (-1,8 per cento), in linea con la flessione dell'export, ha pregiudicato la dinamica nell'intero trimestre che, pur tenendo conto delle frequenti oscillazioni nei mesi estivi, il CSC stima in marginale arretramento.

Valore aggiunto in frenata In termini di valore aggiunto, l'industria in senso stretto è prevista crescere nel 2018 e 2019 a un ritmo inferiore a quello del 2017 (+1,8 per cento e +1,1 per cento, dopo +3,7 per cento). I servizi, che valgono circa due terzi del totale dell'economia, seguiranno un andamento ancora meno positivo: dopo il solido incremento nel 2017 (+1,7 per cento), sono attesi avanzare dell'1,1 per cento quest'anno e accelerare al +1,3 per cento nel prossimo. Nelle costruzioni, nel 2017 si è interrotta la caduta della produzione, dopo otto anni (+0,1 per cento) e nel primo semestre 2018, nonostante le avverse condizioni meteorologiche, l'attività mantiene un debole incremento (+0,3 per cento).

Brusca frenata degli scambi con l'estero Nello scenario CSC, la crescita delle esportazioni di beni e servizi, dopo il rimbalzo registrato nel 2017 (+5,7 per cento), rallenta fortemente nel 2018 (+0,7) e riacquista un po' di vigore nel 2019 (+3,3). Le importazioni seguono una dinamica simile, con una frenata meno pronunciata nell'anno in corso (+5,2 per cento nel 2017, +1,7 nel 2018 e +3,1 nel 2019).

Rispetto alle stime del Rapporto di giugno, la crescita degli scambi con l'estero dell'Italia è rivista nettamente al ribasso, soprattutto per il 2018. Anche il commercio mondiale è previsto aumentare a ritmi più lenti nel biennio previsivo, ma con un rallentamento molto meno marcato nell'anno in corso. Di conseguenza, nel 2018 l'export italiano salirà meno degli scambi globali, per la prima volta dal 2013 (Grafico 1.5).



Fonte: elaborazioni CSC su dati CPB, FMI e ISTAT.

EXPORT di beni e servizi



2018		2019
+0,7%		+3,3%

Grafico 1.5 L'export italiano rallenta nel 2018

(Beni, dati in volume, variazioni %)

EXPORT RALLENTA PER:



EURO PIÙ FORTE



PROTEZIONISMO USA



RALLENTAMENTO FILIERE EUROPEE



RIDOTTA COMPETITIVITÀ IN ASIA



CALO VENDITE DI AUTO

Le cause della frenata dell'export Sono numerosi i fattori che spiegano la performance deludente delle esportazioni italiane nel 2018 e, più in generale, il rallentamento di quelle europee.

Innanzitutto, il rafforzamento dell'euro nel 2017 e nei primi mesi del 2018 ha ridotto la competitività di prezzo dei prodotti italiani ed europei, frenando le vendite nei mercati extra-Eurozona. L'euro è rimasto forte anche nei mesi estivi (si veda il paragrafo 1.6), limitando le possibilità di recupero dell'export nella seconda parte dell'anno. Nel complesso, il tasso di cambio dell'Italia (misurato in termini effettivi nominali) si è apprezzato del 5,8 per cento in settembre rispetto alla prima metà del 2017.

La dinamica delle vendite italiane negli Stati Uniti ha rallentato nettamente, nonostante l'accelerazione dell'economia USA. Ciò è dovuto, oltre al fattore cambio, anche alle politiche protezionistiche dell'amministrazione Trump, che hanno generato una forte incertezza tra gli operatori. L'impatto è molto significativo, dato che il mercato USA è la prima destinazione extra-europea dei prodotti italiani (con una quota del 9 per cento dell'export).

Questi due fattori spiegano, più in generale, la debolezza dell'export dei principali paesi europei verso le destinazioni extra-UE. Una debolezza che si trasmette, attraverso le catene globali del valore, anche agli scambi intra-europei. Particolarmente rilevante per le vendite italiane è il rallentamento dell'export della Germania, data la forte integrazione dell'industria italiana a monte delle filiere produttive tedesche.

La frenata delle esportazioni italiane, tuttavia, risulta più marcata di quella dei principali partner europei: nei primi sette mesi del 2018 la dinamica annua dell'export italiano di beni ha frenato, a prezzi costanti, di 2,9 punti percentuali rispetto al 2017; quella tedesca di 0,9 punti e quella degli altri paesi dell'Eurozona di 0,5 punti. Queste differenze sono più schiacciate se misurate per la dinamica dell'export a prezzi correnti.

Ciò può essere ricondotto alla performance meno positiva delle vendite italiane all'estero in alcuni specifici settori e mercati di destinazione. In particolare, l'export italiano, al contrario di quello tedesco, è in calo nel 2018 nei principali paesi asiatici (Cina, Giappone, Thailandia, Singapore, Malesia; fa eccezione l'India), confermando la difficoltà delle imprese italiane a penetrare in questi mercati. Sono deludenti anche i risultati in Russia, Arabia Saudita e Messico. Una causa è l'incremento dei prezzi dei prodotti italiani venduti fuori dall'Eurozona, che è stato maggiore nel 2018 di quello dei beni tedeschi, penalizzando la competitività dell'export italiano; una dinamica che non si osserva nei mercati di sbocco intra-area. Le imprese tedesche, infatti, hanno contenuto l'aumento dei prezzi in queste destinazioni, per contrastare l'apprezzamento della moneta unica; una politica non adottata dalle aziende italiane, anche per difendere i margini industriali già in flessione (si veda paragrafo 1.5).

Tra i settori, spicca il rallentamento delle vendite italiane di autoveicoli, macchinari e articoli farmaceutici, che nel complesso costituiscono un terzo dell'export. Il comparto delle auto, in particolare, è stato colpito dalla minaccia dei dazi americani, sia direttamente sia attraverso la frenata delle vendite all'estero di prodotti tedeschi (che contengono molte componenti italiane); sono in calo, inoltre, le vendite nei principali mercati asiatici (Cina e Giappone), in Turchia, Russia e Arabia Saudita.

Il proseguire delle tensioni commerciali continua a frenare l'export italiano anche nella seconda parte dell'anno. Lo confermano i dati deludenti di luglio (ma con una risalita delle vendite extra-UE in agosto) e le deboli indicazioni per il terzo trimestre provenienti dagli indicatori qualitativi sugli ordini manifatturieri esteri.

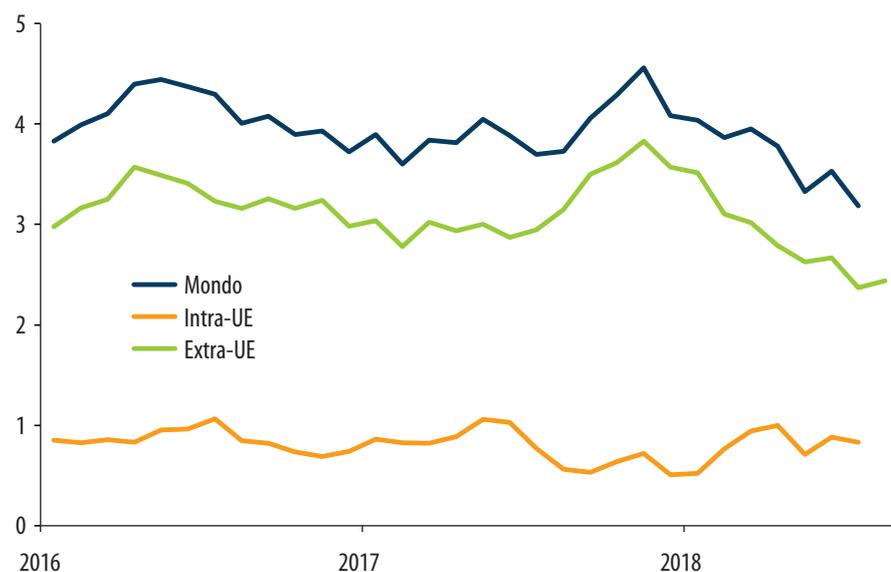
Meglio l'export nel 2019 Nello scenario CSC, comunque, il graduale assestamento delle tensioni commerciali, specie tra Europa e Stati Uniti, e il venire meno

del freno del cambio favoriranno una moderata ripartenza dell'export italiano nel prossimo anno, intorno ai ritmi medi registrati nell'ultimo quinquennio.

Resta elevato l'avanzo commerciale... Nello scenario CSC, le ragioni di scambio di beni e servizi italiani peggiorano nel 2018, come già nel 2017, per la risalita dei prezzi delle materie prime, e migliorano nel 2019¹.

Il surplus della bilancia commerciale scenderà dal 3,2 per cento del PIL nel 2017 al 2,9 nel 2018 e risalirà al 3,1 nel 2019.

Il calo dell'avanzo commerciale nel 2018 è da ascrivere completamente alla componente extra-UE (scesa di circa un miliardo da inizio anno), a causa della debolezza, già analizzata, delle esportazioni. Sui mercati intra-UE, invece, si registra una sostanziale stabilizzazione del saldo (+0,3 miliardi; Grafico 1.6).



Medie mobili a tre termini.
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

... e quello corrente Il deficit dell'interscambio dei servizi resterà stabile allo 0,2 per cento del PIL nel biennio previsivo, con un miglioramento del surplus della bilancia turistica, grazie alle maggiori spese dei viaggiatori stranieri (come confermato dai primi dati per l'estate 2018).

Il saldo dei redditi primari rimarrà sui livelli del 2017 (+0,6 per cento del PIL), in forte miglioramento dal -0,5 per cento nel 2015, grazie sia alle maggiori entrate da investimenti di portafoglio all'estero sia alla minore spesa per interessi sui titoli di debito italiani detenuti da investitori esteri (si veda il BOX n. 2.1 nel capitolo 2). Il disavanzo dei redditi secondari si è ridotto nel 2017 e nei primi sette mesi del 2018, anche per i minori trasferimenti netti verso la UE. Nel complesso, nello scenario CSC il saldo dei redditi si attesterà intorno al -0,2 per cento del PIL nel 2018-2019.

Di conseguenza, il surplus delle partite correnti, che ha raggiunto nel 2017 il livello record del 2,8 per cento del PIL, scenderà al 2,5 nel 2018 e risalirà al 2,7 nel 2019.

Ridotto il debito con l'estero La posizione patrimoniale netta italiana verso l'estero si è attestata a -8,5 per cento del PIL nel primo trimestre 2018, con una tendenza in forte miglioramento dal -22,7 per cento di fine 2013. La riduzione del debito con l'estero è stata favorita dai ripetuti avanzi di parte corrente e, in misura minore, da aggiustamenti di valore delle attività nette sull'estero, specie per il calo nel 2016 dei prezzi di azioni e obbligazioni italiane detenute dagli investitori

Grafico 1.6 In calo il surplus commerciale extra-UE

(Italia, saldi per paesi partner, dati mensili destagionalizzati, miliardi di euro)

¹ La variazione delle ragioni di scambio è definita come la differenza tra la dinamica dei prezzi all'export e quella dei prezzi all'import.

stranieri. La discesa delle quotazioni dei titoli pubblici italiani registrato nei trimestri centrali del 2018 - riflesso dell'impennata dei rendimenti - potrebbe comportare un'ulteriore limatura dello stock di debito.

Un minor debito estero netto è un dato, in generale, positivo per il Paese. In questa fase, lo è solo nella misura in cui non significa uscita dei capitali stranieri investiti in titoli pubblici italiani, di cui si sono avute le prime avvisaglie nel 2018 (si veda il capitolo 2). Inoltre, capitali italiani che escono per andare ad acquisire attività finanziarie estere riducono il debito estero netto ma non contribuiscono a tenere alta la domanda per i titoli sovrani domestici.

1.2 L'occupazione

OCCUPAZIONE (ULA)

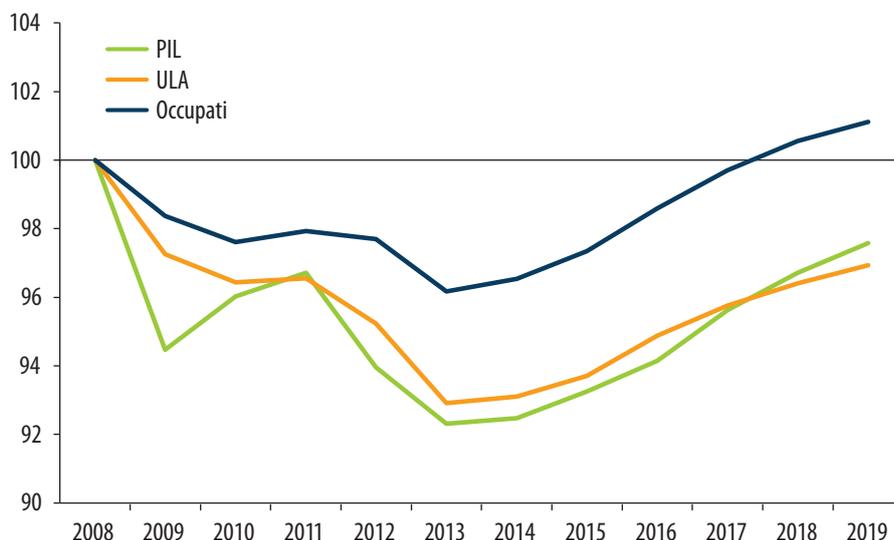


Lavoro su con il PIL Nel biennio 2018-2019 l'occupazione calcolata sulle ULA (unità di lavoro equivalenti a tempo pieno) continuerà a crescere, come già nel 2017, con intensità inferiore rispetto al PIL. Dopo il +0,9 per cento nel 2017, il CSC stima che le ULA aumenteranno dello 0,7 per cento nel 2018 e dello 0,5 per cento nel 2019. Alla fine dell'orizzonte previsivo torneranno a 24,3 milioni, 1,1 milioni sopra al minimo toccato a fine 2013, ma ancora 900mila unità sotto il livello pre-crisi.

Occupati già oltre i livelli pre-crisi... L'occupazione in termini di persone ha invece recuperato il livello di inizio 2008 già nell'estate 2017, tornando sopra i 23 milioni². Ciò grazie a una risalita di intensità simile alle ULA da inizio 2014, dopo una caduta meno marcata durante la crisi. Con una crescita media annua dello 0,7 per cento nel biennio previsivo (in linea con quella delle ULA³), alla fine del 2019 le persone occupate saranno circa 300mila unità oltre il picco della primavera 2008 (Grafico 1.7).

Grafico 1.7
Tanta occupazione nella ripresa, ma in frenata

(Italia; PIL a prezzi costanti, unità di lavoro equivalenti a tempo pieno e occupati; indici 2008=100)



2018-2019: previsioni CSC.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

... ma più part-time... La ripresa economica in Italia, pur caratterizzata da tassi di crescita modesti, si è dunque contraddistinta per incrementi consistenti del numero di persone occupate: nel 2° trimestre 2018, con un PIL che era ancora

² Per le "persone occupate" si fa qui riferimento alle stime dell'indagine ISTAT sulle Forze Lavoro. Questa serie differisce sia in livelli sia in dinamica da quella stimata nel contesto della Contabilità Nazionale, da cui sono estratti i dati sulle ULA.

³ Ciò implica che gli orari di lavoro sono attesi rimanere sui livelli attuali, più bassi del periodo pre-crisi: nel 2° trimestre 2018 ogni occupato nel settore privato ha lavorato mediamente quasi 2 ore in meno a settimana rispetto a inizio 2008.

del 5,4 per cento sotto al livello pre-crisi, l'occupazione registrava già un +1,0 per cento. Questa *job-rich recovery* ha dato sostegno alla ripresa dei consumi.

D'altra parte l'impatto positivo può essere smorzato dal fatto che gli orari di lavoro sono rimasti bassi rispetto al pre-crisi. Questo fenomeno ha ragioni non solo cicliche ma anche strutturali. La diminuzione dell'orario di lavoro pro-capite era infatti già in atto prima della crisi (-1 ora a settimana da inizio 2000 a fine 2007): parte del calo osservato negli ultimi anni (-2 ore dal 2008) è quindi strutturale, legato all'aumento dell'occupazione femminile e nei servizi, con maggior diffusione del part-time. Dai dati dell'indagine ISTAT sulle Forze Lavoro si osserva, però, che l'aumento della quota di occupati con contratti part-time, dal 14,0 per cento di fine 2007 al 18,7 per cento nel 2° trimestre 2018, è in larga misura ascrivibile all'espansione della componente involontaria (che è passata dal 5,5 per cento all'11,9 per cento dell'occupazione totale). Per questa componente è più probabile che orari di lavoro corti implicino vincoli di bilancio e quindi di spesa.

... e più contratti a termine Un altro cambiamento di composizione, su cui si è concentrato il dibattito nell'ultimo anno e mezzo, è quello per tipo di contratto. Nel 2014 l'occupazione è ripartita via aumento del lavoro a termine (tempo determinato + somministrazione + stagionale + intermittente⁴), in linea con la maggiore reattività della componente temporanea dell'occupazione all'andamento dell'attività economica. Nel biennio 2015-2016, l'istituzione transitoria della decontribuzione sulle assunzioni a tempo indeterminato (da gennaio 2015) e l'introduzione del contratto a tutele crescenti (da marzo 2015) hanno dato slancio all'occupazione a tempo indeterminato. Quest'ultima, tuttavia, nel 2017 ha smesso di aumentare, mentre quella a termine ha registrato un'impennata, trainando per intero la risalita dell'occupazione. La tendenza è proseguita nella prima metà del 2018: nel 2° trimestre l'incidenza del lavoro a termine sul totale dell'occupazione dipendente ha raggiunto il 17,0 per cento, dal 14,0 per cento nel 2015 (13,2 per cento nel 2007).

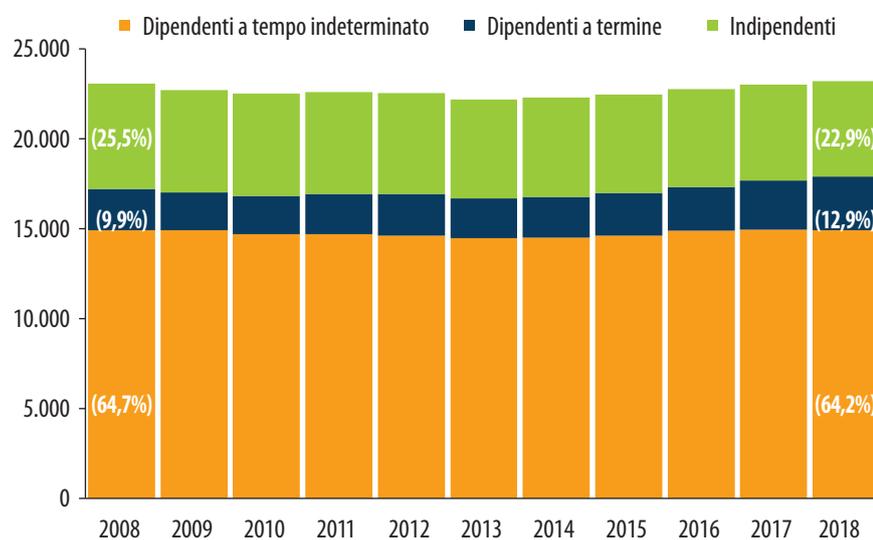


Grafico 1.8
Sù i dipendenti a termine,
giù gli indipendenti

(Italia, migliaia di unità)

2018: media gennaio-giugno.

Tra parentesi, incidenza su totale occupazione a inizio e fine periodo.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Un crescente peso del lavoro temporaneo sull'occupazione può smorzare la crescita economica: l'incertezza del reddito percepito ha infatti potenziali effetti depressivi sulla domanda, sia per una minore propensione al consumo sia per una minore capacità di indebitamento. Tuttavia, la portata di questo effetto è smiunita alla luce del fatto che, nonostante l'aumento dell'occupazione dipendente a termine, quella a tempo indeterminato sia già ritornata sui livelli pre-crisi, sia in

⁴ Nei dati dell'indagine ISTAT sulle Forze Lavoro, qui citati, sono inclusi tra i lavoratori "a termine" anche gli apprendisti.

livelli (14,9 milioni di unità nel primo semestre 2018) sia in incidenza sul totale occupazione (64,2 per cento). Ad essersi ridotta è, invece, una componente parimenti caratterizzata da incertezza del reddito, ovvero quella dei lavoratori indipendenti, calati di quasi 600mila unità (dal 25,5 per cento al 22,9 per cento del totale dell'occupazione; Grafico 1.8).

Poca evidenza di un aumento della precarietà Il balzo del lavoro temporaneo nel 2017 ha suscitato un ampio dibattito riguardo al fatto che il mercato del lavoro italiano si stesse evolvendo verso un aumento strutturale della precarietà, anche a seguito della cosiddetta riforma Poletti (confluita nel *Jobs Act*), che aveva reso più flessibile l'utilizzo del contratto a tempo determinato. Oltre alla riforma Poletti, vi sono tuttavia altri fattori che verosimilmente spiegano una larga parte della crescita del lavoro temporaneo, sia di natura economica (data l'elevata incertezza sull'intensità della ripresa e la ricomposizione settoriale in atto a favore dei servizi) sia legati a cambiamenti nella normativa su contratti di collaborazione e lavoro accessorio (con conseguente travaso verso il lavoro dipendente a termine)⁵. Inoltre, i dati di flusso (INPS) relativi ai primi sette mesi del 2018 registrano una ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato (+1,8 per cento rispetto a un anno prima), ma soprattutto un balzo delle trasformazioni da contratto a tempo determinato (+59,0 per cento), segnali che fanno presupporre che l'incidenza dei contratti a termine sul totale si sarebbe ridimensionata nel corso dell'anno, anche senza alcun intervento normativo.

Incertezza normativa post Decreto dignità Il 14 luglio scorso il cosiddetto Decreto dignità, con l'obiettivo dichiarato di "contrastare fenomeni di crescente precarizzazione in ambito lavorativo", ha introdotto una serie di restrizioni sui contratti a tempo determinato (riduzione della durata massima, reintroduzione delle causali, aumento dei costi e limiti quantitativi), di cui alcune estese anche a quelli in somministrazione.

È troppo presto per valutare se e di quanto le restrizioni deprimeranno l'occupazione a termine e se vi saranno anche effetti negativi sulle assunzioni a tempo indeterminato, dato il contestuale aggravio degli indennizzi in caso di recesso datoriale illegittimo.

Quel che è certo è che il Decreto dignità e la successiva legge di conversione hanno generato una confusione normativa elevata in materia di contratti di lavoro temporaneo (a tempo determinato e in somministrazione), che non potrà che in-

Tabella 1.2
Complessità normativa per i
contratti a tempo determinato

	Le regole del <i>Jobs Act</i> *	Regime transitorio**		Le nuove regole del Decreto dignità***
		dal 14 luglio all'11 agosto	dal 12 agosto al 31 ottobre	
Durata massima	36 mesi	24 mesi	36 mesi	24 mesi
Obbligo causale	no	sì	no	sì
Numero massimo di proroghe	5	4	5	4
Maggiorazione contributiva dello 0,5% per ogni rinnovo	no	sì	sì	sì
Limite quantitativo 20%: contratto tempo determinato	sì	sì	sì	sì
Limite quantitativo 30%: contratto a tempo determinato + somministraz. a tempo det.	no	no	sì	sì

* Se primo contratto stipulato prima dal 14 luglio 2018.

** Per proroghe e rinnovi.

*** Se primo contratto stipulato dal 14 luglio 2018.

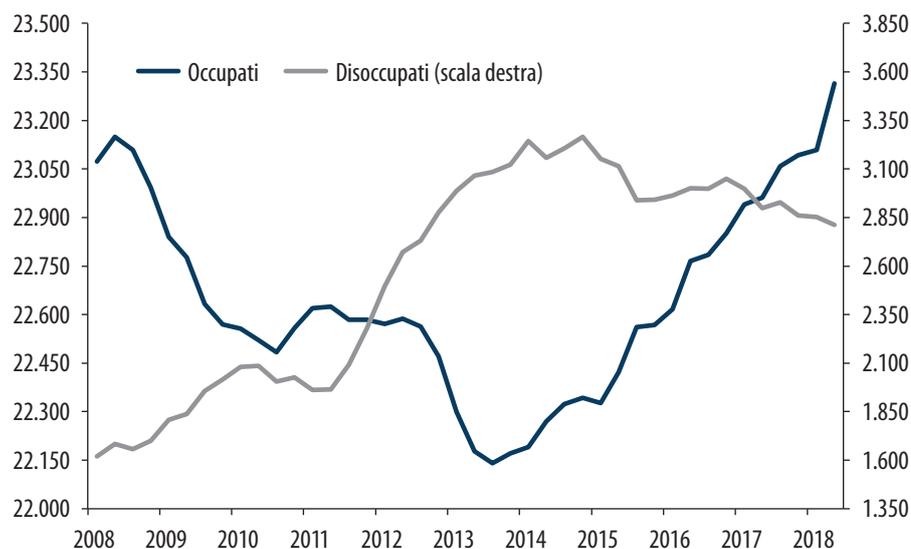
Fonte: elaborazioni Confindustria.

⁵ Si veda la monografia Arel (2018), *L'esplosione dei lavori temporanei: fattori ciclici o strutturali?*, a cura di Carlo Dell'Aringa, marzo 2018, e il Centro Studi Confindustria, *Dove va l'economia italiana e una proposta per l'Eurozona*, BOX "È in atto un aumento della precarietà?", Roma, Confindustria servizi, giugno 2018.

cidere negativamente sulle scelte di avviare o reiterare rapporti di lavoro a termine. L'incertezza deriva da i) norme scritte in modo poco chiaro e quindi soggette a molteplici letture e interpretazioni, ii) l'istituzione di un regime transitorio, previsto solo in sede di conversione in legge (valido dal 12 agosto fino al 31 ottobre) e anch'esso non ben definito; iii) l'ineludibile discrezionalità nell'eventuale pronunciamento di un giudice, tanto più ampia tanto meno definite sono le norme. Sebbene sia stato opportuno introdurre un regime transitorio, questo ha determinato un'ampia differenziazione delle discipline giuridiche applicabili ai contratti a termine, a seconda della data di prima sottoscrizione o di eventuale rinnovo o proroga. La corretta individuazione del regime normativo applicabile deve tenere conto - come emerge dalla Tabella 1.2 - tanto del momento di stipulazione del primo contratto a tempo determinato tra le parti (prima o dopo il 14 luglio 2018) quanto del momento in cui è stata convenuta l'eventuale proroga o rinnovo (tra il 14 luglio e l'11 agosto, tra il 12 agosto e il 31 ottobre, dal 1° novembre).

Stenta a scendere la disoccupazione Nonostante i miglioramenti nel mercato del lavoro italiano registrati negli ultimi anni, la disoccupazione resta alta. Dal picco di quasi 3,3 milioni a fine 2014, gli individui in cerca di un impiego erano ancora più di 2,8 milioni nei primi 6 mesi del 2018, sui livelli di fine 2012 (Grafico 1.9).

L'aumento dell'occupazione è stato infatti accompagnato da una forza lavoro in espansione che, dopo essere cresciuta dell'1,0 per cento nel 2016, ha continuato a salire nel 2017 (+0,6 per cento). Ciò ha portato il tasso di disoccupazione all'11,2 per cento in media d'anno, dall'11,7 per cento nel 2016. A fronte di tassi di crescita della forza lavoro più contenuti nello scenario CSC, la disoccupazione scenderà al 10,9 per cento nel 2018 e al 10,6 per cento nel 2019.



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

La vera emergenza sono i giovani L'impatto della crisi sul mercato del lavoro è stato particolarmente marcato per i giovani e ciò ha acuito la già molto netta segmentazione del mercato del lavoro italiano. Il tasso di disoccupazione per i 15-34enni è al 19,1 per cento (luglio 2018), ancora tra i più alti nell'Eurozona, seppur in contrazione rispetto al picco del 2014 (24,4 per cento). Il tasso di occupazione giovanile è risalito solo al 41,2 per cento, dal minimo del 39,0 per cento. La scarsa occupazione giovanile causa una riduzione nel lungo periodo della forza lavoro a cui il sistema può attingere, anche perché conduce all'emigrazione, e abbassa così il potenziale di crescita, creando un circolo vizioso che è urgente spezzare. Gli sgravi contributivi previsti dalla scorsa Legge di bilancio vanno nella giusta direzione, perché stimolano la domanda di lavoro per gli under 30 (under 35 fino al 2020), ma è necessario anche:

TASSO DI DISOCCUPAZIONE



Grafico 1.9

Disoccupazione ancora alta

(Italia, migliaia di unità, dati trimestrali destagionalizzati)

TASSO DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE (Luglio 2018, 15-34enni)



19,1%

- un sistema formativo più efficace, in grado di rispondere ai fabbisogni di competenze;
- un rafforzamento dell'alternanza scuola-lavoro, per favorire l'occupabilità degli studenti;
- un potenziamento delle politiche di attivazione, per far entrare più giovani nel mercato del lavoro.

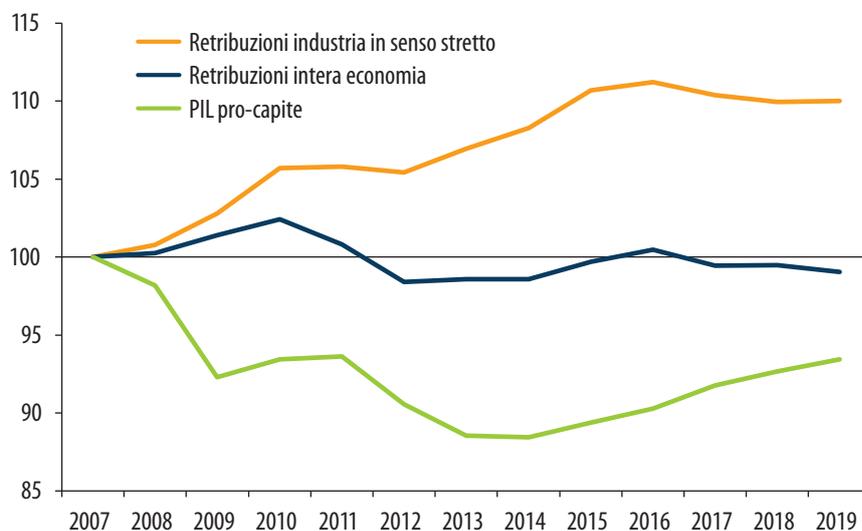
1.3 Le retribuzioni e l'inflazione

Dinamica salariale in rafforzamento... Il CSC stima che nell'intera economia la dinamica delle retribuzioni contrattuali, dal +0,5 per cento medio annuo nel biennio 2016-2017, acceleri all'1,5 per cento nel 2018, spinta soprattutto dai rinnovi nel pubblico impiego, e cresca a un ritmo oltre l'1 per cento anche nel 2019, sulla scia dell'aumento dell'inflazione.

Il ritmo delle retribuzioni di fatto continuerà ad essere principalmente alimentato da quello delle contrattuali e si attesterà al +1,4 per cento nel 2018 e al +0,9 per cento nel 2019 (dal +0,3 nel 2017). A fronte del rialzo dell'inflazione, le retribuzioni reali arretreranno dello 0,4 per cento cumulato nel biennio 2018-2019, dopo il -0,9 per cento nel 2017, non scalfendo tuttavia la sostanziale tenuta del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti registrata nel decennio di crisi (Grafico 1.10). Periodo in cui la perdita media di benessere, come misurata dal PIL pro-capite, è stata ampia (-11,6 per cento al punto di minimo toccato nel 2014 e previsto nel 2019 ancora del 6,6 per cento sotto al livello del 2007).

Grafico 1.10
La tenuta delle retribuzioni reali nella crisi

(Italia, retribuzioni di fatto per ULA e PIL pro-capite, prezzi costanti, indici 2007=100)



2018-2019: stime CSC.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

... spinta dai rinnovi nel pubblico impiego... Nel settore pubblico (circa un quarto del monte retributivo totale), nonostante il blocco delle procedure negoziali fosse finito, le retribuzioni contrattuali sono rimaste ferme nel 2016-2017, ma sono attese crescere del 2,6 per cento nel 2018 e dell'1,7 per cento nel 2019. Le previsioni CSC inglobano gli effetti di aumenti a regime di circa il 3 per cento per il triennio 2016-2018, così come previsti dall'intesa Governo-sindacati del 30 novembre 2016 e confermati nei rinnovi per i vari comparti del pubblico impiego siglati tra febbraio e maggio 2018. Gli aumenti sono stati già quasi interamente erogati tra primavera ed estate di quest'anno, incrementati di arretrati per il 2016-2017, e con trascinarsi sul 2019. La dinamica delle retribuzioni di fatto nella PA nel

2018 (+2,5 per cento) rimarrà lievemente sotto a quella delle contrattuali, per effetti di ricomposizione dell'organico, mentre risulterà negativa nel 2018 (-0,8 per cento) per effetto meccanico degli arretrati pagati l'anno precedente. Non sono considerati nello scenario CSC eventuali miglioramenti retributivi a valere sul 2019 connessi al triennio contrattuale 2019-2021.

... e sulla scia dell'inflazione nel settore privato Nell'industria in senso stretto, dopo il +0,5 per cento medio annuo nel 2016-2017, le retribuzioni di fatto cresceranno dell'1 per cento nel 2018 e accelereranno all'1,4 per cento nel 2019. Quelle reali rimarranno sostanzialmente piatte sui livelli del 2015, ma del 10 per cento sopra quelli pre-crisi, dati gli ampi guadagni registrati negli anni precedenti.

Nel complesso del settore privato, a fronte di una dinamica salariale nei servizi attesa simile a quella dell'industria nel biennio previsivo, le retribuzioni reali rimarranno parimenti ferme, ma su un livello del 2 per cento sopra a quello del 2007.

Inflazione sotto l'obiettivo BCE Nello scenario CSC, la dinamica annua dell'indice dei prezzi al consumo in Italia si assesta nel 2018, in media, al +1,4 per cento (da +1,2 nel 2017) e al +1,3 nel 2019, restando sotto l'obiettivo BCE (+2,0). In tale scenario è incorporata l'ipotesi che non scattino gli aumenti delle aliquote IVA, come già nello scenario di giugno.

Per il 2018, questo profilo sconta una stabilità nei prossimi mesi sui valori correnti: la variazione annua dei prezzi al consumo è rapidamente salita al +1,5 per cento in settembre, da +0,5 in aprile (Grafico 1.11). La variazione acquisita per il 2018 è pari al +1,2. Per il 2019, invece, il profilo atteso è di parziale ripiegamento dell'inflazione totale.

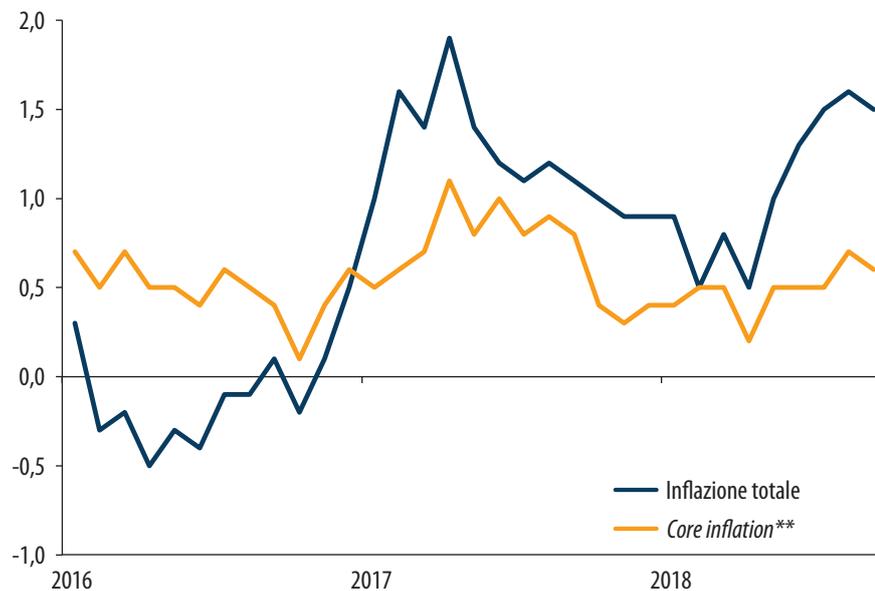


Grafico 1.11
Più inflazione, ma la dinamica "di fondo" resta bassa

(Italia, prezzi al consumo NIC*, variazioni % annue, dati mensili)

* Indice Nazionale per l'Intera Collettività.** Al netto di energetici e alimentari.
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Salirà poco la core inflation La dinamica dell'indice totale è molto superiore a quella dei prezzi core, calcolata escludendo energia e alimentari, che resta bassa (+0,6 a settembre). Nello scenario CSC, la dinamica dei prezzi sarà sostenuta da quelli core, che saliranno dal +0,9 per cento medio nel 2018 al +1,2 nel 2019: la crescita lenta dell'economia, l'incremento del Costo del Lavoro per Unità di Prodotto (CLUP) e la disoccupazione in calo, forniscono una (debole) spinta a tali prezzi. Viceversa, concorrenza internazionale e sviluppi tecnologici continuano a frenarli.

Tra i prezzi core, quelli dei servizi continuano a crescere (+1,0 per cento annuo). Quelli dei beni industriali, invece, hanno una dinamica negativa (-0,1). Questo av-

viene nonostante la crescita debole dei corrispondenti prezzi alla produzione (+0,4 per cento annuo a luglio). Ciò sembra indicare che il settore della distribuzione si faccia carico di non trasferire a valle i rincari a monte. I consumatori, peraltro, restano molto attenti nella spesa, anche perché si attendono di nuovo una riduzione dei prezzi (-7 in agosto le aspettative a 12 mesi, da +7 a gennaio).

Prezzi energetici in frenata nel 2019 I prezzi energetici in Italia hanno accelerato al +7,6 per cento annuo a settembre (da +0,7 in aprile), seguendo la quotazione del petrolio tradotta in euro, la cui dinamica è in aumento da inizio anno. Nello scenario CSC, nella media 2018 il rincaro del Brent in euro è del +25 per cento. Ciò spiega perché la crescita dell'indice totale è sopra quella dell'indice *core*. Nel 2019, invece, il prezzo del petrolio in euro diminuisce, di poco (-1 per cento). Perciò, la variazione annua dei prezzi energetici in Italia registrerà una graduale frenata, fino ad annullarsi, riportando giù l'inflazione totale.

Anche i prezzi alimentari crescono più della misura *core*: +2,1 per cento annuo a settembre. Tale dinamica è alimentata sia dai prezzi degli alimentari freschi (+2,4), sia da quelli dei lavorati (+1,9). I rincari attesi nel 2019 per le materie prime alimentari (+1,3 secondo la Banca Mondiale) favoriranno il persistere di una dinamica positiva di tali prezzi al consumo.

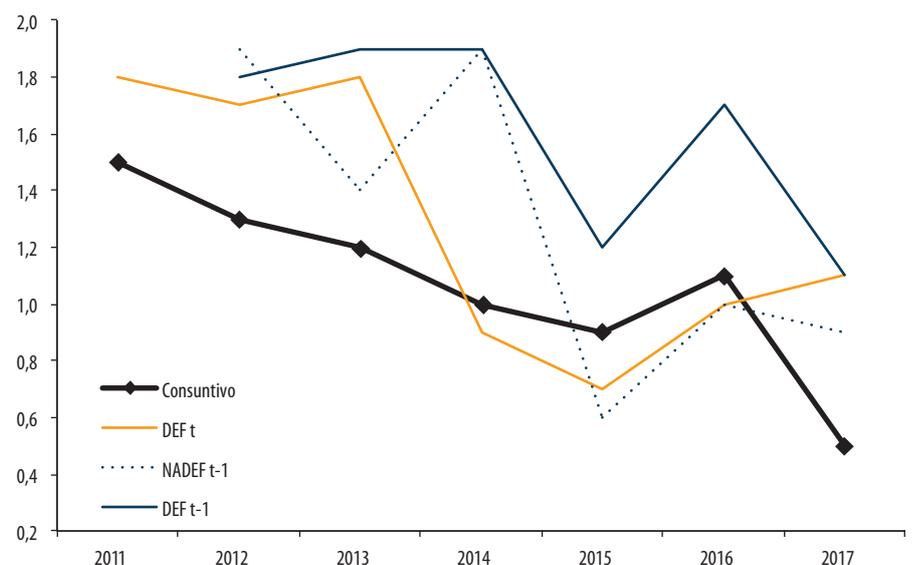
Inflazione più bassa rispetto all'Eurozona La variazione annua dei prezzi al consumo in Italia resta ampiamente sotto quella dell'Eurozona (-0,5 punti in media nei primi otto mesi del 2018; indici armonizzati IPCA). In particolare, in Italia crescono meno i prezzi *core* (-0,4 punti), a riflesso della crescita più lenta dei consumi.

Deflatore del PIL rivisto al rialzo nel biennio Il CSC stima all'1,3 per cento la variazione del deflatore del PIL nel 2018 e all'1,2 nel 2019. La stima è stata rivista al rialzo rispetto a quella di giugno (1,2 per cento nel 2018 e 1,1 nel 2019).

Ciò per effetto di due fattori: i dati sul secondo trimestre, che hanno portato all'1,2 per cento (dallo 0,9 del primo trimestre) la variazione annua nella prima metà del 2018; e, soprattutto, l'aumento della crescita attesa dei deflatori relativi alla domanda interna.

La stime del Governo sulla variazione del deflatore del PIL sono state spesso superiori al dato osservato a consuntivo (Grafico 1. 12).

Grafico 1.12
Spesso riviste al ribasso dal
Governo le stime del deflatore
(Deflatore del PIL, variazioni %)



Fonte: elaborazioni CSC su stime MEF, ISTAT.

1.4 La finanza pubblica

Deficit in rialzo l'anno prossimo Il CSC stima un indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (PA) in calo all'1,8 per cento del PIL quest'anno (dal 2,4 nel 2017) e in risalita al 2,0 per cento nel 2019 (Tabella 1.3). Il 2017 include una componente *una tantum* legata alla contabilizzazione dei salvataggi bancari, che ha aumentato il deficit pubblico per 0,4 punti di PIL.

La stima CSC risulta migliore di 0,1 punti di PIL rispetto allo scenario di giugno, per effetto di una ulteriore riduzione della spesa in conto capitale. Da notare che, nonostante un peggioramento del quadro macroeconomico, il PIL nominale è stimato crescere al 2,4 per cento, in leggera diminuzione rispetto a giugno (-0,1 per cento).

Per il 2019, lo scenario previsivo incorpora l'annullamento della clausola di salvaguardia che sarebbe dovuta scattare il 1° gennaio 2019, con l'incremento delle aliquote IVA (dal 10 per cento all'11,5 per la ridotta e dal 22 per cento al 24,2 per l'ordinaria) e delle accise sui carburanti. Questi aumenti hanno un effetto sul bilancio pubblico stimato, nelle relazioni tecniche ai provvedimenti legislativi che li hanno introdotti, pari a 12,5 miliardi di euro, circa 0,7 punti di PIL. Nella previsione CSC l'annullamento della clausola non è compensato. La stima del deficit per il 2019 differisce da quella di giugno (1,4 per cento del PIL) perché questa incorporava la compensazione integrale dell'annullamento della clausola di salvaguardia attraverso un aumento delle imposte dirette. Al netto del trattamento delle clausole IVA, il rapporto deficit/PIL tendenziale è sostanzialmente allineato alle stime CSC di giugno.

Il saldo primario sale all'1,7 per cento del PIL quest'anno (dall'1,4 nel 2017), per poi scendere leggermente nel 2019 (1,6 per cento del PIL).

DEFICIT PUBBLICO/PIL



	2016	2017	2018	2019
Entrate totali	46,5	46,4	46,1	45,7
Uscite totali	49,1	48,7	47,9	47,7
Pressione fiscale apparente	42,4	42,2	42,0	41,6
Pressione fiscale effettiva	47,9	47,7	47,4	47,0
Indebitamento netto	2,5	2,4	1,8	2,0
Saldo primario	1,4	1,4	1,7	1,6
Debito pubblico	131,4	131,2	130,9	130,7
Debito pubblico (netto sostegni)*	127,9	127,8	127,7	127,5
<i>Per memoria, al netto del bonus 80 euro:</i>				
Entrate totali	46,0	45,8	45,6	45,2
Uscite totali	48,5	48,2	47,4	47,1
Pressione fiscale apparente	41,8	41,6	41,4	41,1
Pressione fiscale effettiva	47,2	47,1	46,8	46,4

* Prestiti a paesi euro e quota di pertinenza dell'ESM.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT e Commissione europea.

Tabella 1.3
Il quadro della finanza pubblica

(Valori in % del PIL)

Continua a diminuire l'incidenza della spesa pubblica La spesa pubblica scende al 47,9 per cento del PIL nel 2018 (dal 48,7 nel 2017) e al 47,7 per cento nel 2019, mentre aumenta in termini monetari (+0,7 per cento nel 2018 e +1,6 nel 2019): quest'anno principalmente per l'aumento dei redditi da lavoro e delle prestazioni sociali. Preoccupa l'ulteriore contrazione della spesa in conto capitale che scende al 3,2 per cento del PIL quest'anno per risalire al 3,3 per cento nel 2019 (dal 3,9 per cento nel 2017).

Nonostante l'aumento dei tassi di rendimento sui titoli di Stato negli ultimi mesi, la spesa per interessi è stimata in diminuzione al 3,6 per cento del PIL nel 2018 (dal 3,8 nel 2017) e poi al 3,5 per cento nel 2019. In calo quest'anno anche in termini monetari (-4,2 per cento) e in lieve aumento nel 2019 (+0,7 per cento). La contrazione della spesa è legata al rinnovo di titoli di Stato che erano stati emessi a tassi più elevati di quelli attuali (si veda il BOX n. 1.1). La risalita dei tassi di rendimento incide comprimendo il risparmio in termini di spesa.

Pressione fiscale ancora in diminuzione La pressione fiscale si attesta al 42,0 per cento del PIL nel 2018 (in calo dal 42,2 nel 2017) e poi scende al 41,6 per cento nel 2019, arrivando a toccare il livello più basso dal 2011. L'incidenza effettiva della pressione fiscale, sul PIL depurato dal sommerso, è del 47,4 per cento quest'anno e del 47,0 per cento nel 2019.

Le entrate complessive della PA sono stimate dal CSC ancora in calo nel 2018, al 46,1 per cento del PIL (dal 46,4 per cento nel 2017) e al 45,7 per cento nel 2019. In termini nominali, sono previste in aumento sia quest'anno (+1,8 per cento) sia il prossimo (+1,3 per cento). Quest'anno l'aumento è legato alla forte dinamica dei contributi sociali. Questi trend previsti sono in linea con ciò che emerge dai dati relativi ai primi sette mesi di quest'anno.

Le entrate tributarie delle amministrazioni pubbliche sono risultate in aumento dello 0,9 per cento rispetto allo stesso periodo del 2017. La dinamica è sensibilmente inferiore a quella registrata l'anno scorso (+1,5 per cento rispetto ai primi sette mesi del 2016) ma lo slittamento al mese di agosto del termine di versamento rende disomogeneo il confronto del gettito derivante dalle imposte dirette (che risulta comunque in aumento dello 0,2 per cento; +2,6 nel 2016). Il gettito delle imposte indirette è cresciuto dell'1,1 per cento e quello IVA dell'1,9 (in rallentamento rispetto all'anno scorso, quando era aumentato del 4,4 per cento). La componente relativa agli scambi interni è cresciuta dell'1,4 per cento nei primi sette mesi di quest'anno contro il +2,8 registrato lo scorso anno.

Debito pubblico in riduzione Il rapporto debito pubblico/PIL scende al 130,9 per cento nel 2018 (dal 131,2 nel 2017) e al 130,7 per cento nel 2019. Il debito diminuisce anche al netto dei sostegni agli altri paesi europei (pari a 3,3 punti di PIL quest'anno): 127,7 per cento del PIL nel 2018 (dal 128,4) e 127,5 per cento nel 2019.

DEBITO PUBBLICO/PIL



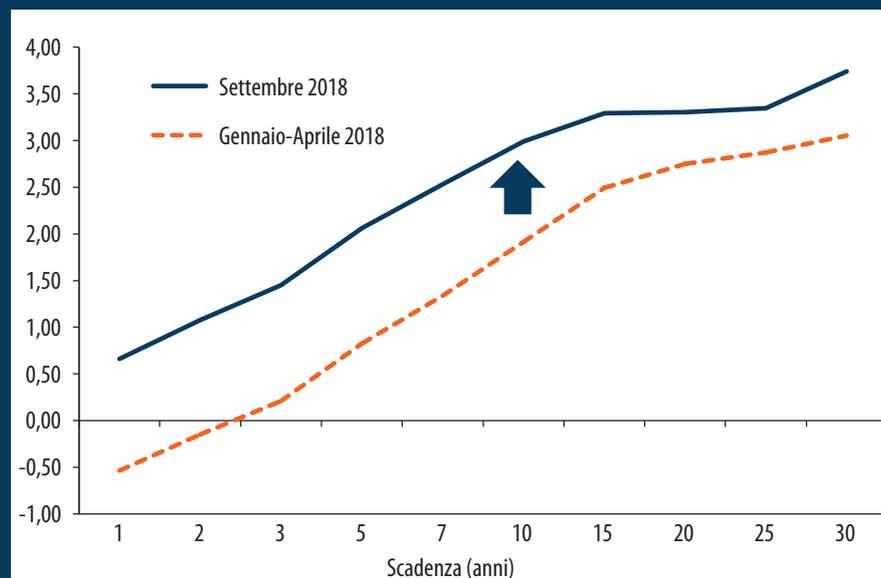
BOX n. 1.1 Limitato l'impatto sulla spesa pubblica per interessi dell'aumento dello spread sovrano

L'aumento di poco meno di un punto del rendimento dei titoli di Stato italiani registrato nel corso del 2018 (2,80 per cento il BTP a 10 anni in media a settembre, da 1,95 per cento in media tra gennaio e aprile) tende a far crescere la spesa per interessi sul debito pubblico. Ciò potrebbe determinare, a parità di altre condizioni, un peggioramento del deficit.

Per valutare l'impatto effettivo dell'aumento dello spread - e quindi dei tassi - sulla spesa pubblica per interessi nell'orizzonte previsivo, cioè nel 2018 e nel 2019, bisogna considerare vari elementi:

1. Su un debito pubblico pari a 2.323 miliardi di euro, lo stock di titoli di Stato è pari all'85 per cento, cioè 1.969 miliardi. La restante parte del debito è costituita da prestiti, monete e depositi, altre passività; anche per il costo di questa componente esiste un meccanismo di collegamento ai tassi sui titoli di Stato.
2. La composizione dello stock di titoli privilegia il lungo termine, rispetto al breve. La quota di BTP è pari all'83 per cento, quella di CCT-CTZ al 9 per cento, i BOT solo al 6 per cento, i titoli sull'estero al 2 per cento¹.
3. La durata media dello stock di titoli pubblici è elevata e stabile: 6,8 anni nel luglio 2018, da 6,9 a fine 2017.
4. I titoli con vita residua bassa (BOT, ma anche vecchi BTP, CCT, CTZ), che scadono nella seconda metà del 2018 e nel 2019, sono pari a 126 e 197 miliardi di euro (16 per cento dello stock).
5. La curva dei tassi sui titoli pubblici è più piatta, perché è cresciuta di più sul breve termine (a 1 anno: 0,66 per cento a settembre, da -0,54 per cento a gennaio-aprile). Ciò per l'aumento del premio al rischio chiesto dagli investitori date le loro aspettative più negative sul breve. Comunque, l'aumento medio lungo la curva è analogo a quello sui 10 anni (circa un punto) e la pendenza resta positiva specie nel tratto fino ai 15 anni (Grafico A).

Grafico A
Più alta e piatta la curva dei
tassi per i titoli sovrani italiani
(Valori %, rendimenti per scadenza)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

¹ Strumenti di debito, denominati in euro e in valuta, emessi sui mercati internazionali.

In base a tali dati, possiamo formulare varie considerazioni:

- a. Un aumento di un punto del tasso di interesse sui titoli, permanente, su tutta la curva, determinerebbe un impatto massimo teorico, "a regime", pari a oltre 19 miliardi all'anno.
- b. Tuttavia, solo i titoli per 323 miliardi che andranno a scadenza nella seconda parte del 2018 e nel 2019 incorporeranno già i tassi più elevati. L'impatto sulla spesa quindi è molto più limitato, perché la durata media elevata riduce la sensibilità a un aumento dei tassi².
- c. Inoltre, più della metà di questi titoli in scadenza nella seconda parte del 2018 (65 miliardi) e nel 2019 (107 miliardi) hanno un rendimento più alto rispetto ai tassi correnti (Tabella A). Si tratta di quelli emessi prima del 2014 (il tasso sul BTP decennale tra 1999-2013 è stato del 4,6%). Il rinnovo ai tassi attuali tende, piuttosto, a ridurre la spesa per interessi. Gli altri titoli in scadenza (61 miliardi nel 2018 e 90 nel 2019) sono portatori di rendimenti più bassi rispetto a quelli correnti. Sono quelli emessi tra 2014 e 2017 (2,0 per cento in media il BTP a 10 anni).

		mld €	mld €	%
	Periodo di emissione	Scadenza nel 2018 (lug-dic)	Scadenza nel 2019	Tasso medio nel periodo di emissione*
Titoli emessi a tassi alti	1999-2013	65	107	4,6
Titoli emessi a tassi bassi	2014-2017	61	90	2,0
	Periodo di emissione	Emissione nel 2018 (lug-dic)	Emissione nel 2019	Tasso medio nell'orizzonte previsivo*
Titoli da emettere (solo rinnovo)	2018 (lug-dic) e 2019	126	197	3,0

* Rendimento del BTP a 10 anni.

Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF, Thomson Reuters.

Perciò, l'impatto effettivo sulla spesa per interessi dell'aumento osservato nei rendimenti sarà molto contenuto e più che compensato dall'effetto di segno opposto legato al rinnovo di vecchi titoli pre-*Quantitative Easing*. Secondo stime CSC, se i tassi rimanessero ai livelli correnti, nel 2018 la spesa per interessi si ridurrebbe di -1,8 miliardi, che salirebbero a -2,7 miliardi nel 2019.

Va notato che la spesa si sarebbe ridotta in misura maggiore nel 2018-2019 se non si fosse osservato il recente rialzo dei tassi (-3,1 miliardi quest'anno e -5,9 nel prossimo, stime CSC). Perciò, i maggiori tassi pesano comunque per oltre 3 miliardi di mancata riduzione della spesa per interessi nel 2019.

Bisogna, poi, tenere conto dell'aumento del costo per la parte di debito pubblico non costituita da titoli; perciò, l'incremento complessivo della spesa per interessi di tutte le PA nel 2018-2019 sarà poco superiore.

Inoltre, ai tassi attuali, l'impatto sulla spesa crescerebbe gradualmente, cambiando segno, negli anni successivi, fuori dall'orizzonte previsivo, divenendo ampio nel medio-lungo termine.

² Nel lungo termine, tuttavia, per ogni dato livello della curva dei tassi, una elevata durata media dello stock di titoli conduce a pagare un rendimento medio più alto, data la pendenza positiva della curva.

Tabella A
Oltre metà dei vecchi titoli in scadenza paga tassi alti
(Titoli del debito pubblico italiano)

1.5 I fattori di competitività

Sulla competitività delle imprese italiane incidono una serie di fattori, relativi alla disponibilità di risorse per realizzare investimenti e altre attività produttive (l'offerta di credito), ai costi di tali attività (quello del lavoro, quello del credito) e, quindi, alla loro redditività (i margini).

Il credito cresce poco, costo a rischio rialzo Il credito alle imprese italiane (+1,2 per cento annuo a luglio) fornisce un sostegno debole all'attività economica in Italia, a causa di un'offerta ancora stretta (si veda oltre). La situazione nel 2018, comunque, è migliore rispetto al 2016-2017 quando lo stock di prestiti era fermo (Grafico 1.13). I prestiti registrano andamenti settoriali eterogenei: nel manifatturiero si ha una crescita robusta (+3,8 per cento annuo a maggio), meno nei servizi (+1,5), mentre nelle costruzioni prosegue il calo (-2,7).

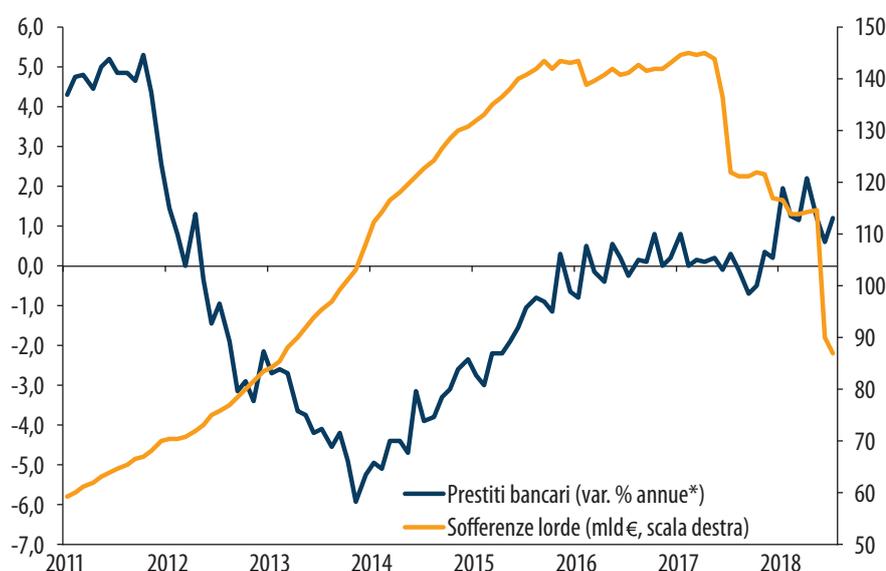


Grafico 1.13
Sofferenze in netto calo, credito in debole crescita

(Italia, imprese, dati mensili)

* Corretto per l'effetto di cartolarizzazioni e altre cessioni di prestiti.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

La domanda di fondi da parte delle imprese è risalita sopra i valori pre-crisi, con un'ulteriore espansione nel secondo trimestre 2018 (indagine Banca d'Italia). Le richieste per finanziare investimenti produttivi, però, hanno registrato una pausa, dopo la netta ripresa dalla primavera 2017.

La domanda è favorita dal costo del credito stabile ai minimi (1,5 per cento in media a luglio), grazie alle misure espansive BCE. Le imprese di minori dimensioni pagano il 2,0 per cento, quelle più grandi l'1,1.

Nello scenario CSC, il costo aumenta gradualmente di 70-80 punti base per il trasferimento sui prestiti alle imprese dell'incremento di 100 punti base registrato nei rendimenti sovrani in Italia (stime CSC). Tuttavia, il costo del credito resta relativamente basso, data l'ipotesi di rendimento del BTP decennale fermo sui livelli correnti nel 2019.

L'offerta di credito sta proseguendo il graduale allentamento, anche nel 2° trimestre 2018, ma resta più stretta rispetto al 2007 ed è ancora troppo selettiva. La quota di aziende manifatturiere che non ottengono i prestiti richiesti continua il trend di lenta discesa (4,7 per cento a giugno, da 13,0 in media nel 2013; indagine ISTAT). Vari fattori spiegano l'ancora alta selettività dell'offerta.

Il principale problema restano le sofferenze accumulate nei bilanci bancari durante la recessione. Le quali, comunque, sono calate a 87 miliardi di euro a luglio, da 115 a maggio (-28 miliardi). Rispetto al picco di inizio 2017, la riduzione totale

è di -58 miliardi, ottenuta specie grazie a cartolarizzazioni di prestiti deteriorati, cancellati dai bilanci bancari (per operazioni relative alle due banche venete liquidate a metà del 2017 e a diversi altri istituti). Lo stock residuo di sofferenze pesa relativamente meno nel credito alla manifattura (18 miliardi, 9,6 per cento dei prestiti), rispetto ai servizi (39 miliardi e 10,8 per cento) e, soprattutto, alle costruzioni (26 miliardi e 27,2 per cento).

Inoltre, grazie alla risalita dell'economia, il flusso di nuovi prestiti deteriorati si è ridotto ai valori pre-crisi (2,6 per cento dello stock nel primo trimestre 2018, era 2,8 nel 2007). Tuttavia, tutto ciò non è abbastanza per far crescere le erogazioni a ritmi più elevati, visto che lo stock di sofferenze è ancora ampio (12,4 per cento dei prestiti).

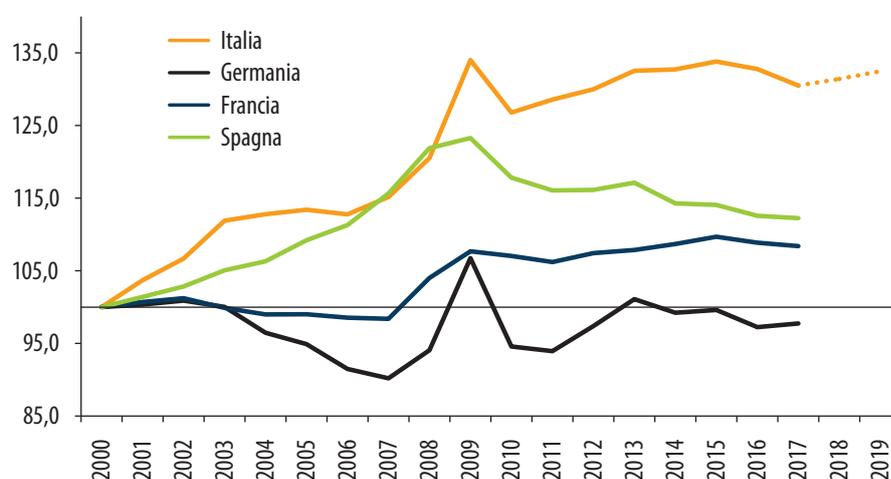
Le sofferenze al netto dei fondi rettificativi (sui prestiti a imprese, famiglie e altri settori) sono scese a 40 miliardi a luglio, da 87 a fine 2016. Gli accantonamenti, però, limitano la redditività bancaria, tenendo bassa la possibilità di espandere i bilanci con l'erogazione di credito.

Sulle banche, infine, continua a gravare l'incertezza su continui interventi regolamentari e di vigilanza. Alcuni effettivamente concordati di recente: regole sulla gestione dei prestiti deteriorati, il pacchetto cosiddetto di "Basilea 4" sul calcolo di rischi e requisiti di capitale. Altri in discussione, tra cui eventuali limiti sui portafogli bancari di titoli sovrani, che sarebbero controproducenti nell'Eurozona. Ciò tiene alta l'avversione degli istituti al rischio, frenando l'offerta di prestiti.

Torna su il CLUP Il CSC stima che nell'industria in senso stretto il costo del lavoro per unità di prodotto, dopo l'inversione di marcia nel biennio 2016-2017, tornerà a puntare verso l'alto nel 2018 (+0,7 per cento) e nel 2019 (+0,8 per cento). La produttività infatti, crescerà a passo lento nel biennio previsivo (+0,3 per cento nel 2018 e +0,6 per cento nel 2019, dopo il +2,3 per cento nel 2017) mentre il costo del lavoro accelererà insieme alle retribuzioni (+1,0 per cento nel 2018 e +1,4 per cento nel 2019, dopo il +0,5 per cento del 2017).

I nuovi aumenti attesi rischiano di ampliare lo svantaggio competitivo delle imprese italiane, sommandosi al gap che si è accumulato sia dal 2008 sia nel periodo pre-crisi (Grafico 1.14). Risultano urgenti interventi di policy che, come discusso più nel dettaglio nel capitolo 2, includono stimoli alla crescita della produttività (per esempio tramite un maggior sostegno all'innovazione delle imprese) e una riduzione consistente del cuneo contributivo a carico aziendale. Cruciale anche un miglior allineamento della dinamica dei salari all'andamento della produttività, che si può realizzare solo spostando il baricentro della contrattazione collettiva verso il livello aziendale.

Grafico 1.14
Nel CLUP l'Italia
torna a perdere competitività
(Industria in senso stretto; indici 2000=100)



2018-2019: stime CSC.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Margini industriali erosi In Italia il *mark-up* delle imprese manifatturiere, in media, registra una lieve flessione nel secondo trimestre 2018 rispetto ai valori raggiunti a inizio 2016 (-0,4 per cento, Grafico 1.15). I margini industriali, comunque, avevano registrato un recupero significativo tra 2013 e 2016 (+3,3 per cento), grazie al quale restano oltre i livelli pre-crisi. L'andamento del *mark-up* risulta in lieve calo negli ultimi due anni anche per il totale dell'economia (-0,5 per cento), dopo il +1,3 nel 2013-2016.

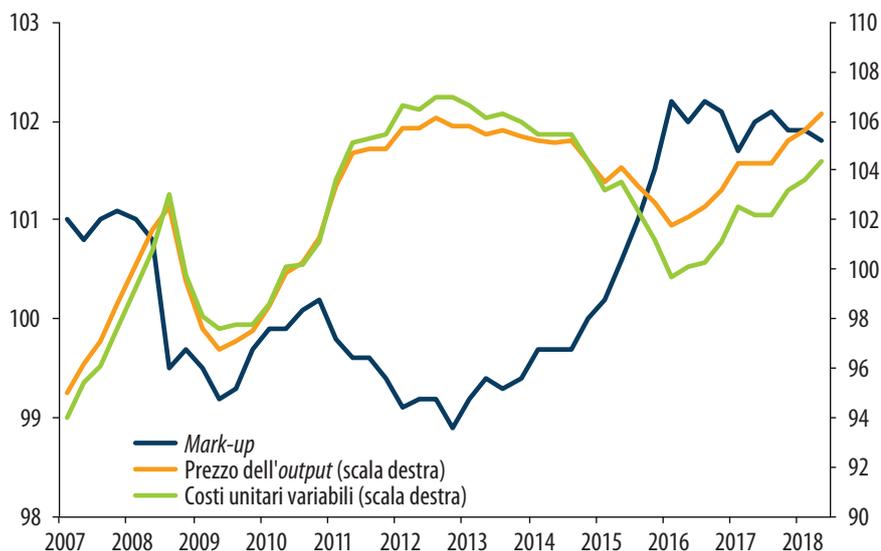


Grafico 1.15
Margini in leggera flessione nell'industria italiana

(Manifatturiero, dati trimestrali, indici 2010 = 100)

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Il *mark-up* è determinato dal differenziale tra l'andamento dei prezzi di vendita (misurati al cancello della fabbrica) e dei costi unitari di produzione. Nello scenario CSC, il prezzo del petrolio esercita una pressione al ribasso sui margini industriali nel 2018, mentre li sostiene nel 2019. La prevista moderata crescita del CLUP nell'industria, invece, peserà sul *mark-up* in entrambi gli anni.

L'erosione del *mark-up* manifatturiero negli ultimi due anni deriva da due tendenze. I costi registrano un trend di forte incremento: +4,7 per cento nel secondo trimestre 2018 rispetto a inizio 2016; ciò è dovuto soprattutto al rialzo dei prezzi degli *input* intermedi, tra cui le commodity (+5,7 per cento), mentre il CLUP ha contribuito meno. I prezzi alla produzione stanno seguendo tale incremento dei costi, ma a una velocità minore (+4,4 per cento): le imprese, infatti, rincarano i listini per limitare l'erosione della redditività, ma cercano anche di contenere l'impatto negativo sulla domanda.

1.6 Lo scenario internazionale

Rallentano gli scambi globali La crescita del commercio mondiale mostra segnali di decelerazione. Pesano, in particolare, le spinte protezionistiche generate dalle politiche commerciali del governo Trump negli Stati Uniti, che provocano incertezza sulle regole del gioco e intaccano la fiducia degli operatori, frenando le commesse e gli investimenti all'estero. Nonostante ciò, l'espansione dell'economia mondiale prosegue a buoni ritmi, sostenuta dal ciclo positivo dell'attività manifatturiera, che dura ormai da due anni e mezzo.

Nello scenario CSC gli scambi con l'estero, dopo un rimbalzo nel 2017 (+4,6 per cento), registrano una frenata nel 2018 (+3,7 per cento) e nel 2019 (+3,5; Tabella 1.5). Ciò comporta una revisione al ribasso rispetto a quanto indicato in giugno (+4,2 per cento nel 2018 e +4,0 nel 2019).

COMMERCIO MONDIALE



Tabella 1.5
Le esogene internazionali
della previsione
(Variazioni percentuali)

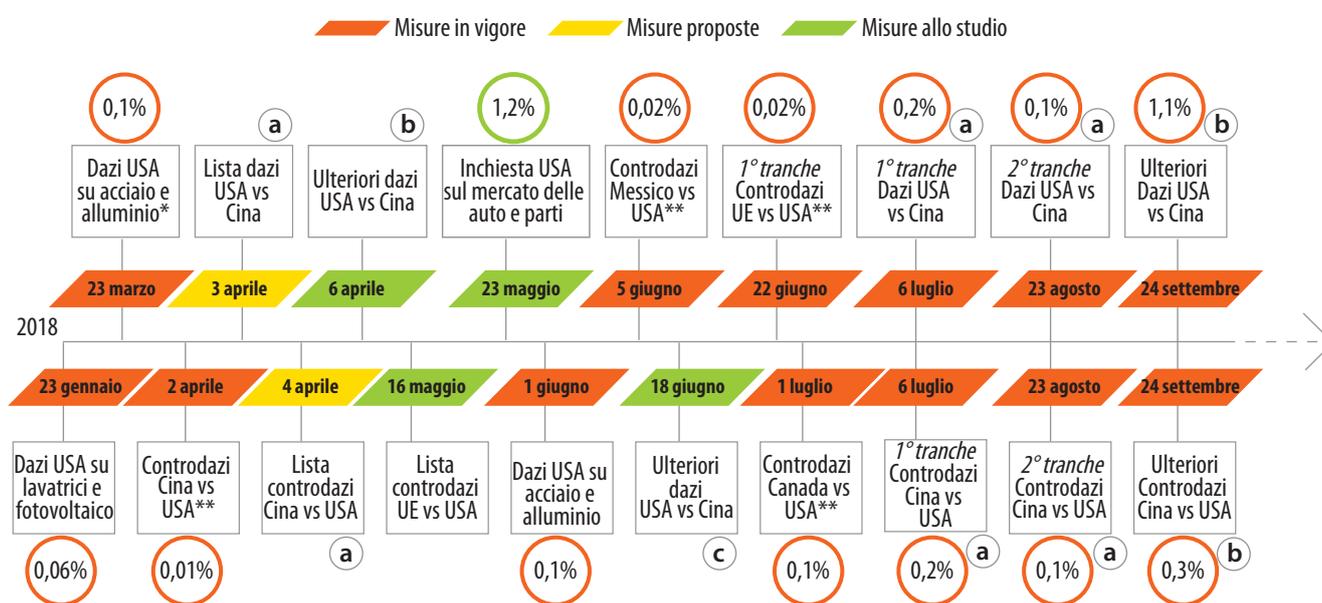
	2016	2017	2018	2019
Commercio mondiale	1,5	4,6	3,7	3,5
Prezzo del petrolio ¹	45	55	72	70
Cambio dollaro/euro ²	1,11	1,13	1,19	1,17
Tasso FED effettivo ³	0,40	1,01	1,84	2,64
Tasso BCE ³	0,01	0,00	0,00	0,08

¹ Dollari per barile; ² livelli; ³ valori percentuali.

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati Thomson Reuters, FMI, CPB.

In giugno i dazi USA sull'acciaio e sull'alluminio sono stati estesi alle importazioni da Canada, Messico e UE, pari a 22 miliardi di dollari annui, e sono scattate le contromisure tariffarie, di pari entità, dei paesi colpiti nei confronti dei prodotti americani. In luglio e agosto sono entrati in vigore, in due *tranche*, i dazi USA su 50 miliardi di beni cinesi, provocando una ritorsione cinese, dello stesso valore, sugli acquisti dagli Stati Uniti (Grafico 1.16).

Grafico 1.16 - Timeline dei nuovi dazi



In % il peso dei prodotti colpiti dai dazi sul commercio mondiale.

* Argentina, Australia, Brasile e Corea del Sud esentati. Canada, Messico e UE non più esentati dal 1° giugno. ** Risposta ai dazi su acciaio e alluminio.

Fonte: elaborazioni CSC.

Dal 24 settembre, inoltre, sono attive tariffe americane su ulteriori 200 miliardi di importazioni dalla Cina e controdazi cinesi su 60 miliardi di acquisti di prodotti USA. Trump ha minacciato nuove misure contro i prodotti cinesi per un valore di 267 miliardi, colpendo così il totale dell'import dalla Cina. La risposta cinese potrebbe riguardare, al massimo, circa 50 miliardi di merci USA.

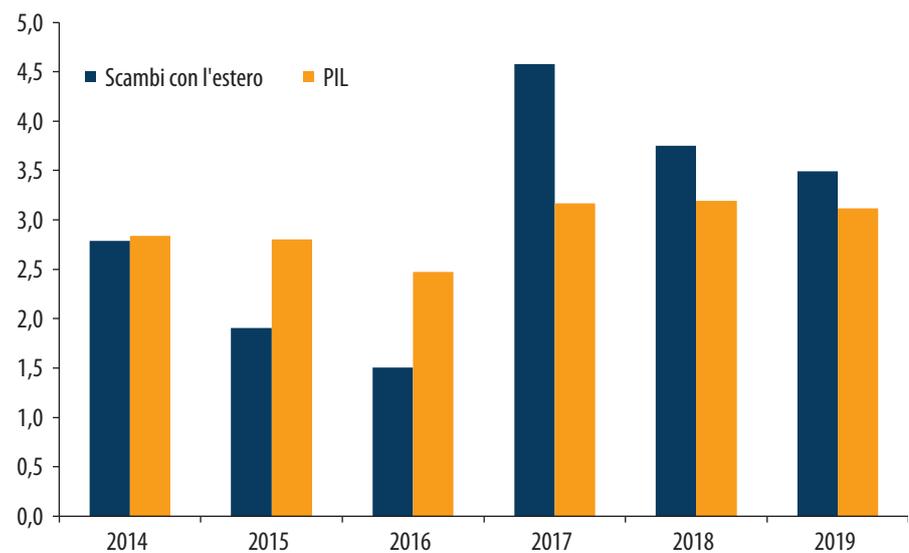
Inoltre, è in via di completamento l'inchiesta USA sulle importazioni di autoveicoli e loro componenti, che potrebbe comportare barriere tariffarie su tutti gli acquisti all'estero del settore, pari a circa 200 miliardi di dollari. Una strategia protezioni-

stica coerente con l'intesa preliminare tra Stati Uniti e Messico di fine agosto per rivedere l'accordo commerciale NAFTA (che comprende anche il Canada), che definisce regole di origine molto più stringenti per gli autoveicoli e altri comparti (chimico, tessile, prodotti in acciaio, vetro e fibra ottica), al fine di disincentivare le catene di fornitura internazionali.

La quota degli scambi globali effettivamente colpita dalle nuove misure tariffarie è, al momento, (pari al 2,5 per cento) e potrebbe salire oltre il 5 per cento con il prossimo *round* protezionistico.

Gli effetti negativi di questa *escalation*, in atto da inizio 2018, via maggiore incertezza e minore fiducia, sono già visibili nei dati congiunturali del commercio mondiale. Nel secondo trimestre 2018 gli scambi con l'estero sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto al primo, con un contributo positivo degli Stati Uniti e, in misura minore, dei paesi dell'Eurozona, compensato da uno negativo delle economie emergenti asiatiche e dell'America del Sud. Gli indicatori qualitativi puntano a una dinamica lenta del commercio mondiale anche nel terzo trimestre (nonostante un buon avvio registrato in luglio).

Il new normal di scambi e PIL Lo scenario CSC sconta un graduale assestamento delle tensioni commerciali tra gli USA e i principali partner, perché una vera e propria guerra commerciale causerebbe forti danni a tutte le economie coinvolte (si veda oltre). Nel complesso, il commercio mondiale crescerà nel biennio 2018-2019 a un ritmo poco superiore a quello del PIL (che si espande al +3,2 per cento nel 2018 e +3,1 nel 2019, come stimato a giugno; Grafico 1.17).



2018-2019: stime CSC.
Fonte: elaborazioni CSC su dati CPB e FMI.

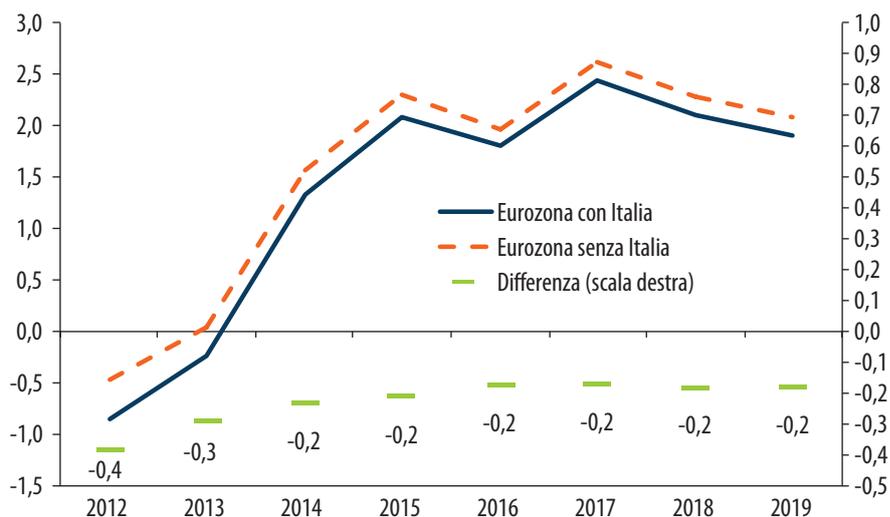
Di conseguenza, l'elasticità del commercio al PIL, definita come il rapporto tra le rispettive variazioni percentuali, si assesterà appena sopra l'unità, rispetto a valori pre-crisi superiori a 2. Oltre al crescente ricorso a misure protezionistiche, sia tariffarie che non tariffarie, ciò riflette anche altri fattori, interconnessi e molto persistenti, più volte evidenziati dal CSC, che frenano la dinamica degli scambi con l'estero: lo stop all'espansione delle catene globali del valore, con una regionalizzazione degli scambi asiatici intorno alla Cina; la normalizzazione della crescita cinese, con un minore apporto del settore estero.

Inoltre, il maggiore contributo degli Stati Uniti alla crescita globale, rispetto alle stime CSC di giugno, è un ulteriore fattore che tiene bassa l'elasticità del commercio al PIL, perché l'economia USA è relativamente "chiusa" agli scambi con l'estero e la maggiore domanda interna americana, con la strategia protezionistica di Trump, si orienterà soprattutto verso i prodotti domestici.

Grafico 1.17 PIL e scambi mondiali in crescita moderata

(Mondo, dati a prezzi costanti e cambi di mercato, variazioni %)

Grafico 1.18
Crescita dell'Eurozona
in graduale frenata
(PIL, variazioni %; dati annuali)



2018-2019: previsioni CSC.
 Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

I dati qualitativi continuano a delineare per la seconda metà dell'anno un quadro di espansione. Il ridimensionamento del *sentiment* registrato a luglio-agosto dalla Commissione europea infatti va letto come un segnale anticipatore di un marginale ulteriore rallentamento, ma l'Area resta in territorio di crescita significativa, essendo il valore ancora su livelli storicamente molto elevati (ESI a 112,0 contro una media storica di 100,0).

Nel settore industriale, il grado di utilizzo della capacità produttiva dichiarato dalle imprese per il terzo trimestre si è attestato a 84,1 per cento, ben al di sopra della media storica (81,1). Inoltre, continua ad aumentare la quota di imprese industriali che riferisce di non poter accrescere la produzione a causa dell'insufficienza degli impianti (il saldo delle risposte nel terzo trimestre è risultato pari a 16, il doppio di quanto rilevato a fine 2017). Tutto ciò lascia presagire una prosecuzione in tutto il 2018 della elevata propensione ad investire in capitale fisico da parte delle imprese, per allineare la capacità produttiva alla domanda.

I consumi delle famiglie nella seconda metà dell'anno continueranno ad essere sostenuti dal favorevole andamento della domanda di lavoro, che ha ridotto il tasso di disoccupazione a luglio a 8,2 per cento (da 9,1 per cento un anno prima); il numero di persone senza lavoro, pur restando elevato, è diminuito a 13,4 milioni, da 14,8⁶.

USA in forte crescita Le previsioni per la crescita negli USA nel 2018 e 2019 sono di 2,9 e 2,6 per cento, riviste al rialzo rispetto allo scenario CSC di giugno (2,8 e 2,3). Gli ultimi dati macro-economici segnalano, infatti, la persistenza di una fase espansiva dell'economia che non mostra ancora segnali di rallentamento.

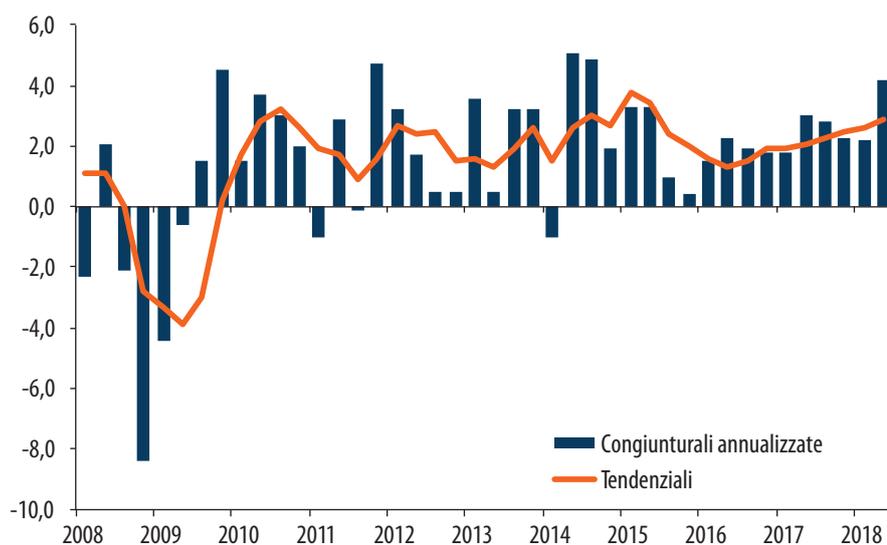
⁶ Resta elevata la quota di imprese industriali che addita la carenza di personale come fattore che sta frenando l'espansione della produzione (saldo a 17 nel terzo trimestre, da 14 del quarto 2017).

Il secondo trimestre 2018 ha fatto registrare un +4,2 per cento di crescita annualizzata, che ha compensato un primo trimestre più debole (+2,2 per cento). Si tratta del valore più alto dal 2014: è possibile che l'economia USA si sia attestata in prossimità del picco del ciclo economico e che si verifichi quindi una fisiologica decelerazione nei prossimi trimestri (Grafico 1.19).

La domanda è ancora fortemente supportata dalla politica fiscale espansiva che, secondo molti analisti, fornisce un contributo di circa l'1 per cento alla crescita del PIL nel 2018.

Grafico 1.19
Forte crescita del PIL negli USA

(Variazioni %, dati trimestrali destagionalizzati a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni CSC su dati FRED e Bureau of Economic Analysis.

Il quadro macro-economico appare favorevole sia sotto il profilo della domanda interna che dal punto di vista della domanda estera, sebbene siano elevati i rischi collegati alla campagna protezionistica dell'amministrazione Trump (si veda oltre).

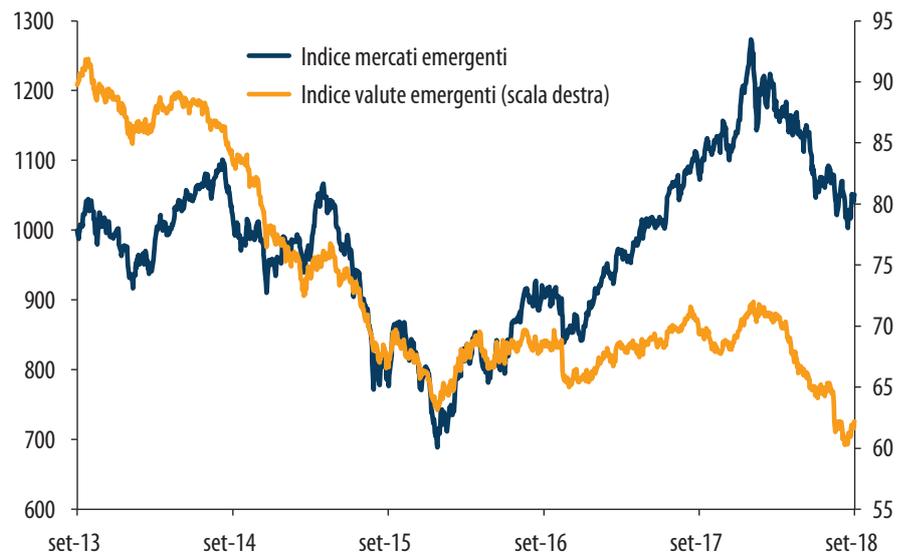
In particolare, i consumi procedono a ottimi ritmi: il tasso annualizzato di incremento nel secondo trimestre è stato di +3,8 per cento, fornendo un contributo alla crescita del PIL di più della metà. I motivi di tale andamento positivo dei consumi sono da ricercarsi nella politica fiscale espansiva, nel forte clima di fiducia delle famiglie e nelle buone condizioni del mercato del lavoro, con un tasso di disoccupazione sotto la soglia del 4 per cento.

Anche gli investimenti mostrano una buona dinamica, con segnali positivi provenienti dagli ordini di beni strumentali. L'export ha mostrato una forte accelerazione nel secondo trimestre (+9,1 per cento), a fronte di un andamento stabile delle importazioni, stimolando quindi la domanda in modo significativo. Gli investimenti diretti esteri in entrata, però, sono ai minimi dal 2014, a causa del clima di incertezza sulla regolamentazione del commercio estero e della tensione relativa ai dazi con la Cina. La domanda in crescita spinge ancora al rialzo i prezzi, con l'inflazione al consumo salita al +2,7 per cento.

Emergenti in ordine sparso Le previsioni di crescita per i mercati emergenti, nel complesso, sono marginalmente meno positive di quanto incorporato nello scenario CSC di giugno. Le prospettive di crescita delle principali economie emergenti risentono in modo eterogeneo del mutato contesto dell'economia mondiale: l'innalzamento dei tassi negli USA, i più elevati prezzi delle materie prime, i provvedimenti restrittivi al commercio internazionale adottati dalla Presidenza Trump (e le possibili ritorsioni), le tensioni geo-politiche in alcuni paesi. Ne risulta un'interruzione della crescita corale degli emergenti che aveva caratterizzato gli ultimi anni.

Il principale sintomo di un andamento in ordine sparso degli emergenti è la fuga di capitali finanziari dalle Borse e il deprezzamento delle valute (Grafico 1.20). L'indice MSCI, che sintetizza l'andamento azionario nei principali mercati emergenti, da gennaio ha subito una flessione del 15,7 per cento. L'indice JP Morgan, per il paniere di valute emergenti, nello stesso arco di tempo ha segnato una flessione del 13,7 per cento. Ma la caduta dei tassi di cambio è stata molto più marcata in Turchia e Argentina, seppure riscontrabile in modo più contenuto in tutte le economie emergenti (Grafico 1.21). Il timore è che la crisi della lira e del peso possa innescare un effetto contagio su altri mercati emergenti; tra i più esposti ci sono Brasile e Russia. Il Brasile, oltretutto, versa in una condizione di forte incertezza politica, legata alle elezioni presidenziali di ottobre⁷.

Grafico 1.20
Giù borse e valute
nei mercati emergenti
(Indice MSCI e indice JP Morgan, dati giornalieri)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

Grafico 1.21
La forte svalutazione
della lira e del peso
(Tasso di cambio \$ per valuta normalizzato rispetto alla media degli ultimi cinque anni, dati giornalieri)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

La Cina, invece, prosegue nel suo percorso di graduale decelerazione dell'economia e riequilibrio della capacità produttiva: l'estate è stata caratterizzata da un lieve aumento delle esportazioni, a fronte di un rallentamento di investimenti

⁷ Da una parte, il partito dei lavoratori si presenta con un candidato di ripiego, Fernando Haddad, per l'incarcerazione dell'ex Presidente Luis Ignazio Lula e, dall'altra, il candidato di estrema destra, Jair Bolsonaro, è stato costretto a una lunga convalescenza proprio durante la campagna elettorale.

e consumi. Eventuali riduzioni del credito e il rischio che le tensioni commerciali con gli USA si intensifichino possono frenare ulteriormente l'economia nella seconda metà dell'anno. L'India ha toccato il tasso di crescita del PIL più elevato da due anni (+8,0 per cento nel secondo trimestre), trainata soprattutto da consumi e investimenti. Il punto di debolezza restano le esportazioni nette, che risentono degli elevati prezzi del petrolio e, in prospettiva, ridimensionano il buon risultato relativo alla crescita.

Prezzo del petrolio alto Il prezzo del petrolio Brent si mantiene sui 79 dollari al barile in media a settembre, poco sopra i valori toccati a maggio e giugno (Grafico 1.22). Lo scenario CSC si basa sull'ipotesi che, a questi prezzi elevati, un consistente aumento della produzione di greggio USA farà gradualmente scendere le quotazioni. Nel 2018 il Brent si attesterebbe in media a 72 dollari, come nella stima CSC di giugno (+31 per cento rispetto al 2017). Nel 2019 la moderazione del prezzo proseguirebbe, arrivando in media a 70 dollari al barile (+2 dollari rispetto a giugno). Le quotazioni sono stabilmente sopra il livello desiderato dal Cartello OPEC (intorno a 60 dollari).

I tagli all'estrazione da parte di paesi OPEC e altri produttori da fine 2016 e il "congelamento" dei livelli estrattivi nel 2018, nonostante un piccolo aumento negli ultimi mesi (realizzato solo da Arabia Saudita, Emirati Arabi, Iraq), sono stati in grado di riportare l'offerta petrolifera mondiale sotto i consumi nel 2017 (-0,8 mbg) e un po' meno nel 2018 (-0,4 mbg), rispetto al surplus precedente. Ciò ha ridotto le scorte mondiali di greggio (-9,7 per cento dal 2016 quelle dei paesi OCSE), sostenendo il prezzo.

PREZZO DEL PETROLIO



Grafico 1.22 Petrolio caro, ma atteso in flessione

(Brent, dollari per barile, dati mensili)



2018-2019: previsioni CSC.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

Il prezzo del petrolio nel 2018 è spinto al rialzo anche da tensioni geopolitiche in alcuni paesi produttori. In Iran la produzione ha iniziato a calare di recente (3,5 mbg in agosto, da 3,8 a giugno), materializzando uno dei rischi dello scenario, dopo l'uscita degli USA dall'accordo sul nucleare e il ripristino delle sanzioni. In Venezuela l'estrazione continua ad assottigliarsi (1,3 mbg, da 2,4 nel 2015), a seguito della prolungata instabilità politica. Molto volatile la produzione in Libia (risalita a 1,0 mbg in agosto, minimo a 0,3 nel 2016). Nonostante il calo in Iran, alla riunione OPEC e non-OPEC del 23 settembre non è stato deciso di accrescere la produzione nel 2018, rinviando le scelte per il 2019 al meeting di novembre.

Nel 2019 le condizioni sul mercato mondiale cambieranno, anche senza ipotizzare un incremento dell'offerta OPEC (stime *Energy Information Administration*). L'offerta di petrolio, gradualmente, raggiungerà e sorpasserà di poco la domanda,



che pure prosegue il suo trend di crescita (+1,5 mbg). Il surplus di produzione sarà pari in media a 0,1 mbg (a giugno si stimava +0,6). Ma ciò basterà a far flettere, di poco, le quotazioni.

Il *driver* di tale nuovo sorpasso è il boom dell'estrazione negli USA, dove le alte quotazioni recenti hanno stimolato ulteriori investimenti nell'industria dello *shale oil* e una costante innovazione tecnologica. La produzione petrolifera americana, pur mostrando negli ultimi mesi una pausa nel trend di crescita, si è attestata a livelli record (10,9 mbg a settembre, con un +1,9 mbg stimato per l'intero 2018). Nel 2019 è prevista aumentare di ulteriori 1,3 mbg.

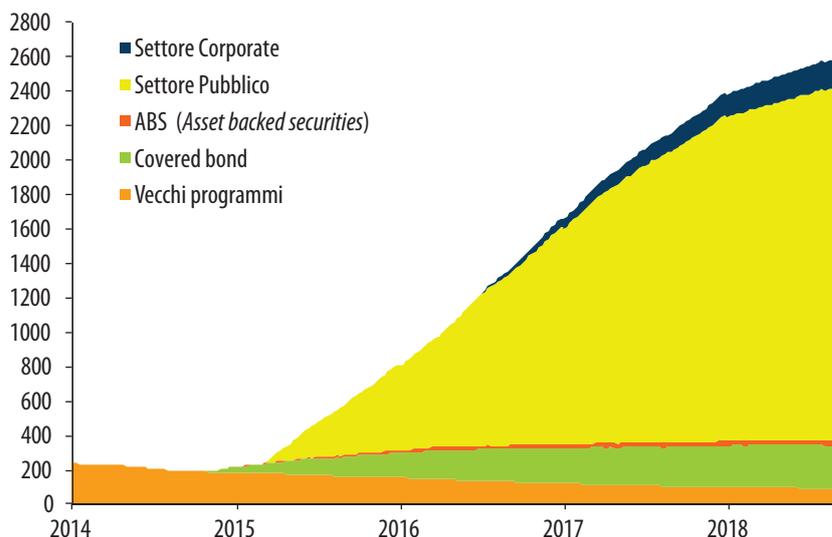
La BCE si avvicina alla normalizzazione La BCE ha ormai delineato chiaramente la strada per la graduale uscita dalle misure iper-espansive degli ultimi anni. Nell'orizzonte previsivo, comunque, resterà un forte stimolo monetario. Infatti, sulla scia dei rincari petroliferi l'inflazione nell'area è risalita all'obiettivo del +2,0 per cento in agosto, ma è bassa al netto di energia e alimentari (+1,0).

Nella riunione di settembre, la BCE ha ribadito la *forward guidance* secondo cui i tassi resteranno fermi (a zero sui prestiti alle banche, -0,40 per cento sui loro depositi) per un periodo significativo, specificando che ciò significa che il primo rialzo si potrà avere dopo l'estate 2019. Nello scenario CSC, si conferma la previsione di un rialzo del tasso ufficiale (a 0,25 per cento) nell'ultimo trimestre del 2019 (0,08 in media nell'anno). Ciò segnerà l'inizio della normalizzazione monetaria, dopo quasi quattro anni di tassi a zero.

Gli acquisti BCE di titoli pubblici e privati (*Quantitative Easing, QE*) sono proseguiti al ritmo di 30 miliardi mensili fino a settembre. Con l'ultimo prolungamento deciso a giugno, il QE dovrebbe chiudersi a dicembre, a un ritmo ulteriormente ribassato (15 miliardi al mese). Lo stock di titoli accumulati nel bilancio BCE è salito a 2.603 miliardi a settembre (Grafico 1.23). Gran parte riguarda titoli pubblici dei paesi dell'Area (2.067 miliardi), di cui 362 italiani, il 16 per cento del debito pubblico. Il QE negli ultimi anni ha tenuto a freno i tassi a medio-lungo termine sui titoli sovrani, a livelli pari a meno della metà di quanto osservato, in media, nel periodo 1999-2006.

Grafico 1.23 Verso la fine gli enormi acquisti di titoli BCE

(Stock in miliardi di euro, dati settimanali)



Fonte: elaborazioni CSC su dati BCE.

La BCE inoltre reinveste in nuovi titoli tutte le somme incassate da quelli che giungono a scadenza. Il reinvestimento proseguirà almeno per gran parte del 2019. Continuando a comprare titoli sul mercato secondario, la BCE terrà invariata l'ampiezza dello stock di bond in portafoglio e, quindi, la dimensione del suo bilancio. Perciò, lo stimolo fornito all'economia, tramite tassi contenuti sul medio-lungo termine, resterà inalterato.

Il terzo strumento espansivo utilizzato dalla BCE, i prestiti alle banche con forti incentivi a erogare più credito, è invece già fermo da tempo (743 miliardi di euro a settembre). Tali prestiti sono costituiti dalle operazioni tradizionali a breve per 4 miliardi e da quelle "straordinarie" a più lungo termine (tra cui le T-LTRO 2) per 739 miliardi. Non sono a oggi previste nuove aste speciali.

In parallelo con gli acquisti di titoli da parte della BCE, stanno salendo (a una velocità minore) i depositi delle banche presso Francoforte: 2.048 miliardi a settembre (210 nel settembre 2014). Ciò sembra indicare che gli istituti hanno avversione al rischio e preferenza per la liquidità ancora alte.

Exit monetaria della FED in fase avanzata Il tasso di riferimento FED è stato aumentato a settembre nella forchetta 2,00-2,25 per cento (2,18 il tasso effettivo), ottavo rialzo da fine 2015, di cui tre nel 2018. Dopo il raggiungimento dell'obiettivo sul mercato del lavoro, la FED è meno preoccupata della dinamica dei prezzi. L'inflazione è balzata sopra l'obiettivo (+2,7 per cento annuo in agosto), anche misurata al netto di energia e alimentari (+2,2).

Nello scenario CSC, il sentiero di rialzi dei tassi FED sarà un po' più rapido di quanto atteso a giugno, vista anche la revisione al rialzo della crescita USA. La FED è attesa aumentare il tasso di riferimento ancora a dicembre, chiudendo il 2018 con quattro rialzi, al 2,25-2,50 per cento. L'azione restrittiva proseguirà con altri due ritocchi nel 2019, arrivando a 2,75-3,00.

I membri del FOMC (Federal Open Market Committee) a settembre hanno segnalato un livello desiderato dei tassi a 2,25-2,50 per cento a fine 2018 e 3,00-3,25 a fine 2019; ovvero, quattro rialzi nel 2018 e altri tre nel 2019. I mercati si attendono un aumento simile: secondo stime del *Chicago Mercantile Exchange* basate sui *future*, la probabilità che i tassi arrivino a dicembre al 2,25-2,50 è dell'86 per cento.

Il tasso FED continuerà ad allontanarsi da quello BCE. La forbice BCE-FED è già ampia (-2,18 punti percentuali in settembre, considerando il tasso effettivo USA) e nello scenario CSC salirà a -2,31 punti a fine anno e a -2,68 a fine 2019. Al termine dell'orizzonte previsivo, il tasso FED arriverà al livello "neutrale" di lungo periodo (indicato al 3,0 per cento dal FOMC a settembre); la politica monetaria USA, quindi, smetterà di essere espansiva.

La FED, inoltre, da fine 2017 sta progressivamente limitando il reinvestimento in titoli delle somme incassate da quelli in scadenza. Lo stock accumulato con il QE, quindi, sta diminuendo: -223 miliardi di dollari finora. A settembre, 2.313 miliardi in *Treasuries* (da 2.457) e 1.697 di *Mortgage Backed Securities* (cartolarizzazioni di mutui, da 1.776).

Euro giù sul dollaro Il tasso di cambio dell'euro nei confronti del dollaro USA, che aveva toccato quota 1,23 in media nei primi quattro mesi del 2018, si è posizionato intorno a 1,17 in settembre, cioè sui livelli registrati nell'ultimo quarto 2017 (Grafico 1.24). Resta, comunque, molto sopra il minimo di inizio 2017 (1,04).

Il cambio effettivo dell'euro, che sintetizza i cambi bilaterali della moneta unica rispetto alle principali valute estere, è invece risalito sui livelli elevati registrati a inizio 2018, per effetto del forte deprezzamento delle valute di alcuni paesi emergenti (la lira turca e il peso argentino, ma anche il real brasiliano e il rublo russo)⁸.

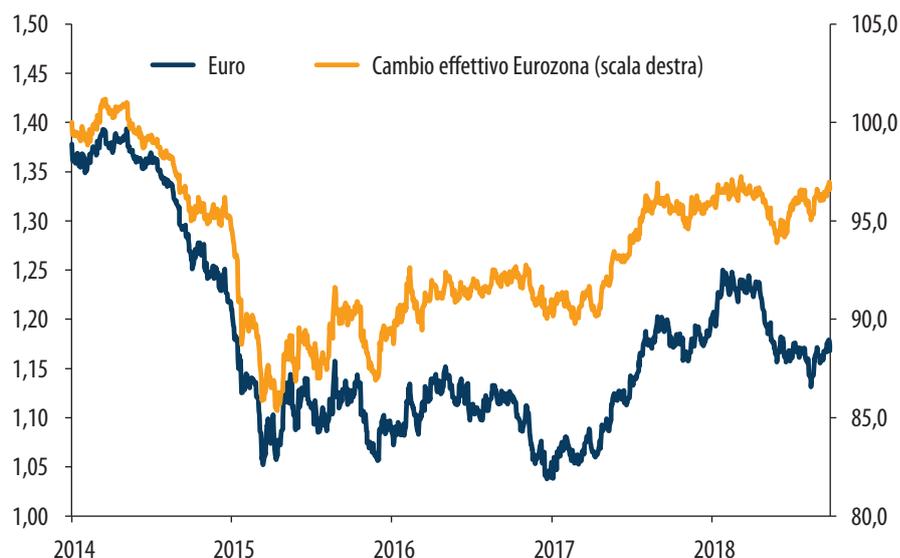
A favore del rafforzamento del dollaro sull'euro stanno agendo soprattutto i dati migliori delle attese per l'economia americana; nel 2018-2019 il PIL USA è previsto tornare a crescere a ritmi ben superiori a quello dell'Eurozona. Inoltre, l'allentamento monetario che la BCE sta ancora realizzando con il QE resta il principale fattore che indebolisce l'euro. Mentre la normalizzazione già avviata della politica monetaria FED spinge verso un dollaro più forte.

⁸ Il tasso di cambio effettivo dell'Eurozona è pari alla media ponderata dei tassi di cambio bilaterali dell'euro con le valute dei principali partner commerciali, con pesi corrispondenti all'importanza di ciascun paese negli scambi con l'estero dell'Area.



Grafico 1.24 Dollaro in rafforzamento

(Dollari per valuta e indice 1° gennaio
2014=100, dati giornalieri)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

I saldi dei conti con l'estero, invece, giocano a favore della moneta unica e per un indebolimento del dollaro. L'Eurozona, infatti, ha un elevato surplus delle partite correnti (504 miliardi di dollari nel 2017, pari al 4,0 per cento del PIL; fonte OCSE). Negli Stati Uniti, invece, si registra un ampio deficit corrente (466 miliardi di dollari; 2,4 per cento del PIL).

Il CSC assume un cambio dollaro/euro fermo ai valori correnti (1,17) sia per l'ultima parte del 2018 (1,19 in media) sia per il 2019.

Rischi internazionali al ribasso I fattori di rischio sullo scenario internazionale rimangono decisamente sbilanciati al ribasso:

1. Un ulteriore avvitamento della spirale di misure e contro-misure protezionistiche tra gli Stati Uniti e i principali partner commerciali, che produrrebbe un netto effetto recessivo sugli scambi con l'estero e sul PIL dei paesi coinvolti, attraverso vari canali: distruzione di parti delle catene globali del valore, minore varietà di beni di consumo, freno agli investimenti diretti esteri⁹.
2. Un inasprirsi delle tensioni geo-politiche, al momento localizzate in alcuni paesi emergenti, specie "petroliferi" (Siria, Iran, Libia, Venezuela).
3. Un ulteriore peggioramento delle turbolenze dei mercati finanziari e della fuga di capitali, che al momento riguarda alcuni paesi emergenti (Argentina, Turchia). Ciò potrebbe verificarsi nel caso di un'accelerazione della normalizzazione di politica monetaria della FED, vista la robustezza di crescita e inflazione negli USA.
4. Un minor supporto all'economia americana da parte della politica fiscale espansiva, nel caso in cui l'amministrazione Trump fosse costretta a una "retromarcia" - anche parziale - a causa di un eventuale eccessivo aumento del deficit pubblico.

⁹ Per un'analisi approfondita e stime della BCE, si veda: Centro Studi Confindustria, *Dove va l'economia italiana e una proposta per l'Eurozona*, Roma, Confindustria servizi, giugno 2018, pp. 52-54.

2. LE QUESTIONI CHIAVE DI POLITICA ECONOMICA PER L'AUTUNNO

2.1	Il quadro generale	49
2.2	La politica economica per l'autunno 2018	51
2.3	Il sostegno alle imprese	58
2.4	Il piano per investimenti in infrastrutture	65
2.5	L'avvio della riforma fiscale	70
2.6	La <i>spending review</i>	71

2.1 Il quadro generale

La politica economica italiana è ferma da quasi un anno, complice anche lo stallo europeo. Le elezioni tedesche e la complessa trattativa per la formazione di un governo in Germania, hanno fatto sì che si realizzasse una sorta di moratoria nelle decisioni a livello europeo nel periodo 2016-2017. Ciò ha determinato un rilassamento dei governi nazionali e un rallentamento del processo di completamento del mercato unico. Inoltre, la Commissione europea non ha svolto integralmente il suo ruolo di guardiano dei conti, anche per il timore dell'avvento di governi fortemente eurosettici, prima in Francia e poi in Italia. Ciò si evidenzia dal fatto che, malgrado una crescita positiva e tassi sulle emissioni di debito pubblico sotto all'1 per cento – valore storicamente ai suoi minimi assoluti – il debito pubblico italiano (e francese) in rapporto al PIL non è calato.

La lunga campagna elettorale che ha preceduto le elezioni italiane di marzo, e l'altrettanto lunga genesi del Governo, hanno poi annullato ogni azione di politica economica per almeno i primi sei mesi del 2018: ciò ha alimentato incertezza sulle future linee di politica economica, anche perché il contratto di governo e le dichiarazioni dei leader politici non hanno evidenziato una linea univoca, ma una moltitudine di pensieri che ha dato adito a molte interpretazioni¹.

A riflesso di questa incertezza, la fiducia di consumatori e imprese italiane, misurata dall'indice ESI (*Economic Sentiment Indicator*), nel corso di quest'anno è scesa di circa quattro punti rispetto ai massimi raggiunti a fine 2017 (108,0 a settembre, da 111,8 a dicembre).

L'unica vera iniziativa di politica economica intrapresa dal Governo, il cosiddetto *Decreto dignità*, ha creato confusione nelle regole del mercato del lavoro e difficilmente contribuirà ad aumentare l'occupazione (si veda il paragrafo 1.2). Anche la parte del decreto relativa alle delocalizzazioni rischia di far diminuire gli investimenti diretti esteri, che già non brillano in confronto ai nostri principali competitor europei.

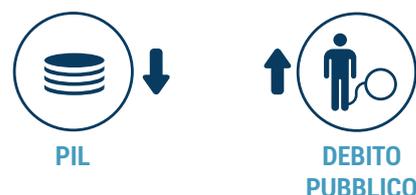
Lo scenario previsivo, contraddistinto da una crescita economica bassa e in rallentamento nel 2018 e 2019, da un debito pubblico che resta molto elevato e da tassi di interesse in aumento, rende necessario e urgente agire con misure di politica economica che siano in grado di migliorare in modo strutturale tali tendenze e fornire certezze sulla linea di azione. In particolare, la Legge di bilancio deve esplicitare quali parti del contratto di governo verranno attuate, con quali tempi e in quali modi.

Ciò è cruciale per rassicurare i risparmiatori che investono nel nostro Paese (i mercati) sulla tenuta economica dello stesso, evitando che i primi segnali già osservati di uscita di capitali si possano trasformare in un pericoloso trend (si veda il BOX n. 2.1). Un'azione decisa di politica economica orientata a stabilità e crescita potrebbe dare un contributo decisivo al contenimento del premio al rischio sull'Italia.

In particolare, le direttrici di politica economica devono avviare il percorso di rientro del debito pubblico italiano attraverso politiche per la crescita, anche a costo zero, e un uso produttivo del bilancio pubblico. Ciò significa che una politica economica può essere moderatamente espansiva se vengono individuati i giusti canali per incidere significativamente sulla dinamica del PIL e dell'occupazione. Solo così si accresce la sostenibilità dei conti pubblici e si evitano fughe di capitali e spread in aumento.

¹ Ad esempio Moody's, quando in agosto ha deciso di rinviare la decisione sul rating sovrano dell'Italia, in attesa del nuovo DEF, ha argomentato che proprio le dichiarazioni contraddittorie di importanti membri del Governo sulle misure di policy da attuare hanno aumentato l'incertezza sulle prospettive economiche del Paese. Si veda: Moody's Investors Service, *Review for downgrade of Italy's Baa2 rating extended to gain greater clarity on fiscal path and reform agenda*, 20 agosto 2018. Si veda anche: Fitch, *Italy – Rating Action Report*, 31 agosto 2018.

SCENARIO ATTUALE



POLICY



Ma le misure devono essere efficaci: non basta stanziare le risorse, servono anche regole e procedure che permettano di spenderle, e di spenderle bene. I modi e i tempi dell'azione sono importanti quanto le risorse.

Insieme a nuove efficaci misure di policy, serve anche non smontare quelle riforme che sono state fatte bene negli scorsi anni. In particolare, ciò è vero per le riforme relative al sistema pensionistico che si sono succedute a partire dal 1992², che lo hanno reso sostenibile tenendo conto delle tendenze demografiche in atto e previste. Sul mercato del lavoro bisogna evitare altri errori.

Se invece cresce la sfiducia sull'Italia, avremmo un ulteriore aumento del costo di finanziamento dello Stato, delle imprese e delle famiglie, che potrebbe essere accentuato da un *downgrading* (si veda il BOX n. 2.2).

Grafico 2.1
L'impatto di un aumento dello spread



L'aumento dei rendimenti che l'Italia dovrebbe pagare sui titoli di Stato avrebbe due effetti diretti:

- un incremento della spesa pubblica per interessi, con conseguente peggioramento del deficit, a parità di altre voci dei conti pubblici (si veda il BOX n. 1.1);
- un incremento del costo della raccolta bancaria, dato che il rendimento dei BTP in Italia agisce da tasso guida per tutti i titoli di debito domestici. A cascata, ciò potrebbe determinare un rialzo del costo del credito per famiglie e imprese in Italia, rispetto ai minimi correnti.

Un maggior costo e una minore disponibilità del credito a famiglie e imprese (anche perchè la diminuzione del valore dei titoli genera perdite per le banche, quindi necessità di accantonare capitale e minori risorse per erogare prestiti), agirebbero da freno all'economia in due modi:

- penalizzando la dinamica dei consumi delle famiglie, in particolare quelli di beni durevoli;
- togliendo risorse all'attività delle imprese e riducendo la loro competitività rispetto alle aziende estere, che pagano meno per il credito, con un impatto sugli investimenti privati e, in minor misura, sull'export.

L'assottigliarsi della crescita di queste tre componenti del PIL significa una minore espansione dell'economia. Con riflessi negativi sulla dinamica delle entrate del bilancio pubblico e, quindi, un ulteriore peggioramento del deficit, già aumentato dalla spesa per interessi. A quel punto, potrebbe anche innescarsi un "circolo vizioso", se conti pubblici peggiori e più bassa crescita dovessero indurre sui mercati un nuovo incremento dello spread sovrano (Grafico 2.1).

² A partire dalla cosiddetta "riforma Amato".

2.2 La politica economica per l'autunno 2018

La dimensione degli interventi previsti è stata delineata nel Consiglio dei Ministri del 27 settembre. Il Governo ha fissato l'obiettivo di deficit per il 2019 al 2,4 per cento del PIL. Ciò equivale a realizzare, con la prossima Legge di bilancio, una manovra netta espansiva per circa un punto di PIL, in termini nominali, includendo anche l'annullamento degli aumenti delle imposte indirette previsti dalla clausola di salvaguardia.

Guardando agli anni più recenti, tutti i governi che si sono succeduti (Letta, Renzi, Gentiloni) hanno proposto manovre finanziarie espansive, in netta controtendenza con il passato. A partire dalla metà degli anni '90, infatti, la necessità di contenere l'aumento del debito pubblico aveva imposto manovre restrittive (con l'unica eccezione del Governo Amato per il 2001 e Prodi per il 2008). Ciò che differenzia la proposta dell'attuale Governo è però la dimensione della manovra espansiva programmata (netta), circa 18 miliardi di euro (Grafico 2.2).

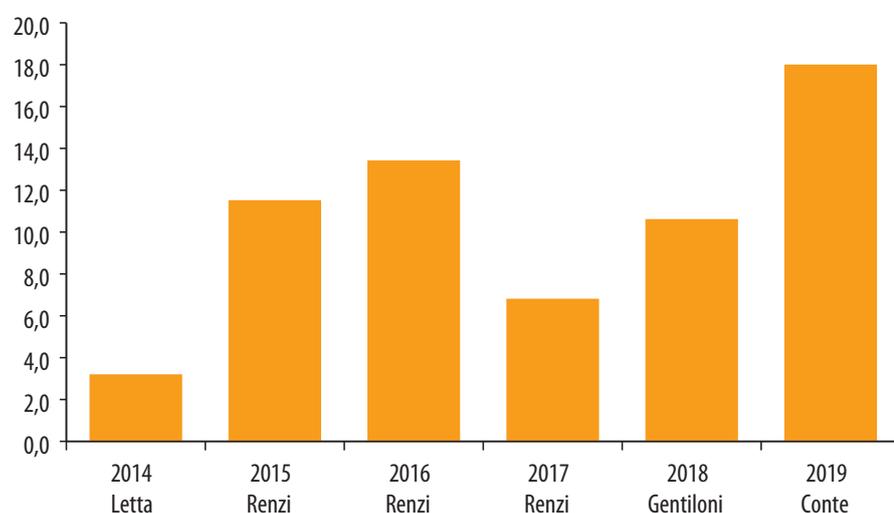


Grafico 2.2
Manovre nette programmate:
sempre espansive
negli ultimi anni

(Effetti sul deficit pubblico, valori in miliardi di euro)

Variazioni programmate nella NaDEF del settembre dell'anno precedente.

Fonte: elaborazioni CSC su dati e stime del MEF.

Sono stati individuati diversi elementi contenuti nel contratto di governo, in particolare: l'annullamento dell'aumento delle imposte indirette previsto per il 2019, l'avvio del reddito di cittadinanza, l'avvio della *flat tax* per il momento limitata ai lavoratori autonomi, la controriforma delle pensioni, l'introduzione di una pensione di cittadinanza, il taglio dell'IRES. In più, si esplicita l'intenzione di invertire l'andamento degli investimenti pubblici.

Ad una prima valutazione delle indicazioni del Governo, sulla base dei pochi elementi disponibili al 30 settembre:

- non si corregge il rapporto tra deficit/PIL, né in termini nominali né strutturali; anzi si aumenta il deficit nominale di 0,4 punti oltre a quanto già era stato di fatto stabilito con la risoluzione parlamentare al DEF del Governo precedente;
- l'aumento del deficit serve per avviare parti del contratto di governo di sostegno al welfare, misure molto difficili da cancellare se non in situazioni emergenziali. Se gli operatori sono razionali e percepiranno questa maggiore spesa pubblica come permanente, si aspetteranno tasse più alte in futuro, aumentando di conseguenza il risparmio;
- si rischia di disincentivare il lavoro dipendente e aumentare il ricorso al lavoro nero. Molto però dipenderà da come saranno disegnati il reddito di cittadinanza e l'intervento sulle partite IVA;

- l'aumento del deficit è comunque poca cosa rispetto agli impegni assunti. Se le coperture non saranno ben definite si rischia, ex post, un rapporto deficit/PIL più alto.

È ovvio che alla luce dell'elevata incidenza della povertà in Italia, prevedere un rafforzamento delle risorse a sostegno del reddito è urgente, oltre che per sostenere i consumi anche per aumentare l'equità e la coesione sociale. Pur volti a tal fine, il reddito di cittadinanza e le pensioni di cittadinanza andranno valutati attentamente alla luce delle modalità operative che verranno definite per gli strumenti. Occorre puntare a:

- razionalizzare gli interventi a sostegno del reddito: già il *Reddito di Inclusione* (REI), primo programma universale di contrasto alla povertà per l'Italia, avviato a gennaio 2018, si è aggiunto a una molteplicità di schemi pre-esistenti, destinati a specifiche tipologie di beneficiari, ma scarsamente selettivi sulla base dei redditi, tra cui le pensioni sociali, le integrazioni al minimo e varie prestazioni di indennità civile. Se tali programmi fossero stati riuniti all'interno del REI, sarebbe stato possibile recuperare risorse per ampliare platea e beneficio del REI (entrambi troppo bassi), ridurre i costi di gestione, e migliorare il *targeting* alle famiglie indigenti; occorre ora razionalizzare il sistema degli interventi, ma la previsione di due strumenti diversi (reddito e pensione di cittadinanza) fa presagire che non si vada in questa direzione;
- evitare i disincentivi al lavoro e prevedere stringenti ed efficaci meccanismi di attivazione al lavoro per gli indigenti non occupati ma abili. Per ridurre i disincentivi al lavoro è necessario prevedere un meccanismo di cumulo tra trasferimento e reddito da lavoro (già presente nel REI ma che si può ampliare). Per attivare efficacemente i disoccupati al lavoro, è necessaria in prima battuta una profonda riforma dei Centri per l'Impiego, come sembra nelle intenzioni del Governo. Ciò naturalmente richiederà non solo risorse finanziarie, ma tempo per la riorganizzazione e per formare adeguatamente gli operatori.

Nel definire le misure di policy, il Governo non ha poi considerato che gli spazi di bilancio pubblico sono limitati, come evidenziato nello scenario previsivo del primo capitolo e come già riportava il CSC nel suo Rapporto di giugno 2018. Le regole europee e gli investitori non sembrano concedere ulteriori spazi:

Nel 2018, anno per cui i dati sono ormai largamente definiti, abbiamo sfiorato le regole. Lo sfioramento era già evidente nel DEF presentato in aprile dal Governo precedente. Questo aiuta a spiegare l'attenzione alta dei mercati verso l'Italia e la conseguente tensione sui rendimenti sovrani.

Nel 2019, la correzione del deficit dovrebbe essere di 0,6 punti di PIL, in termini strutturali. Ma il Governo intende ampliare il deficit.

A questo punto, due sono i rischi. Primo, che i mercati reagiscano, come stanno iniziando a fare, e si determini un ulteriore balzo dello spread sovrano. Questo da un lato può determinare un peggioramento ulteriore del deficit, connesso all'aumento della spesa per interessi; dall'altro rischia di influenzare gli altri tassi di interesse e, attraverso questo canale, le prospettive macroeconomiche.

Secondo, che l'Unione europea apra la procedura di infrazione. A novembre la Commissione europea farà le sue valutazioni sulla Legge di bilancio. Se la Commissione valuterà che il percorso di aggiustamento verso il pareggio di bilancio non sia sufficientemente forte, può aprire una procedura di deviazione significativa che comporterà una raccomandazione, che deve essere adottata dal Consiglio europeo, volta a richiedere azioni concrete per correggere la deviazione. Se, dopo la raccomandazione, l'Italia non intraprenderà azioni correttive, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può chiedere al paese un deposito pari allo 0,2 per cento del PIL. Sinora, tutti i paesi hanno risposto alla raccomandazione del Consiglio adottando azioni correttive che hanno soddisfatto la Commissione, sebbene poi queste si siano rivelate insufficienti a cor-

reggere le deviazioni (come nel caso recente della Francia). Si tratterà di vedere come il Governo reagirà alle richieste del Consiglio. Inoltre, in vista delle prossime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo (e quindi il ricambio delle altre istituzioni) che si terranno a fine maggio 2019, l'avvio di eventuali procedure potrebbe avere una valenza politica. Ciò rende verosimile un atteggiamento più morbido in attesa del cambio dei vertici europei.

Inoltre, a fine maggio dell'anno prossimo, dopo la pubblicazione delle previsioni, la Commissione può richiedere l'apertura della procedura per i disavanzi eccessivi qualora il paese abbia un rapporto deficit/PIL sopra il 3 per cento o il debito pubblico superiore al 60 del PIL. L'Italia potrebbe essere coinvolta da questa procedura in quanto il debito pubblico è ben oltre il 60 per cento del PIL. Su raccomandazione della Commissione, il Consiglio può dare delle scadenze per correggere i disavanzi, e se alla fine il paese non ha intrapreso un percorso di aggiustamento, la Commissione può raccomandare delle sanzioni o delle restrizioni nell'accesso ai fondi europei.

Quindi, lo scontro con le istituzioni europee potrebbe aprirsi già verso la fine dell'anno per poi acuirsi nei primi mesi del 2019. In ogni caso, la procedura per i disavanzi eccessivi non potrà essere avviata dalla attuale Commissione.

Quattro azioni di policy Per modificare in meglio il quadro previsivo descritto nel capitolo 1, si individuano quattro azioni per la politica economica tra quelle in discussione che, se ben disegnate, potrebbero impattare positivamente sulle scelte degli investitori, con ricadute favorevoli sul PIL italiano (Grafico 2.3):

1. rafforzare le misure di sostegno alle imprese e in particolare alla manifattura, che continua ad essere un'eccellenza del Paese e svolge un ruolo strategico per il ritorno su un percorso di più alta crescita;
2. realizzare un grande piano per le infrastrutture, non demagogico, che includa le grandi opere e coinvolga il settore privato e l'Europa;
3. avviare la riforma fiscale, sia dal lato delle imprese che da quello delle famiglie, per dare certezza sulle intenzioni del Governo in materia di *flat tax*;
4. condurre una efficace azione di *spending review*, con una incisiva guida politica e strumenti adeguati, dopo gli infruttuosi tentativi degli ultimi 15 anni.

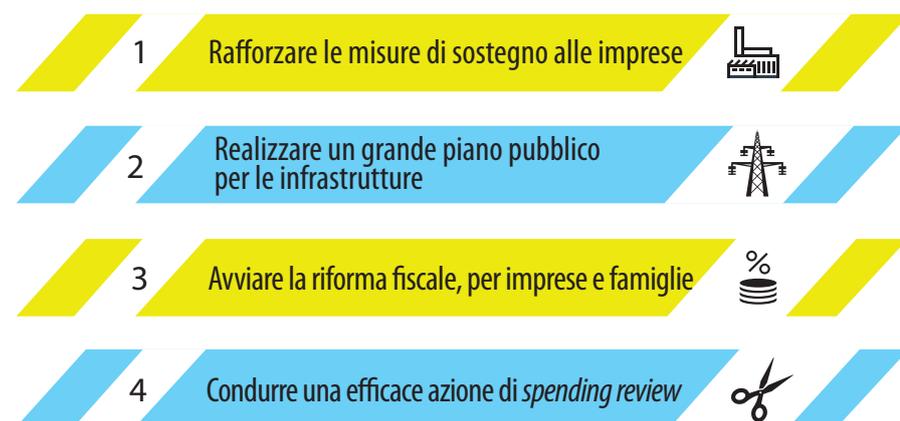


Grafico 2.3
Quattro direzioni per l'azione di policy

Come leggere le azioni indicate? Una prima chiave di lettura è chiedersi se è preferibile puntare sullo stimolo dei consumi o, piuttosto, sul sostegno agli investimenti. Quale dei due tipi di policy può stimolare meglio la crescita e contribuire all'aumento della sostenibilità dei conti pubblici?

Le azioni individuate, nel loro insieme, tendono principalmente a stimolare gli investimenti, sia pubblici sia privati. La preconditione è che si riesca a selezionare in modo efficiente gli investimenti pubblici da realizzare, privilegiando quelli più produttivi, e che si disegnino politiche di sostegno alle imprese per accompa-

gnare il processo di digitalizzazione e internazionalizzazione, cioè crescita dimensionale e competitività.

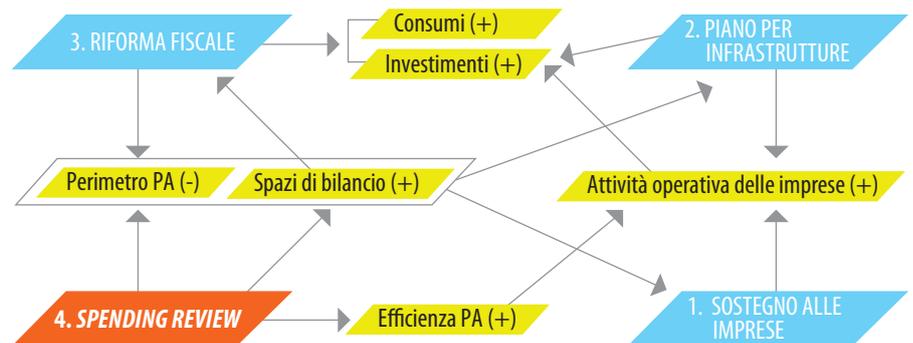
Misure di sostegno ai consumi, quali sono quelle delineate dal Governo (in particolare, i cosiddetti “reddito di cittadinanza” e “pensioni di cittadinanza”), possono risultare utili nello stimolare la crescita economica nel breve termine, ma hanno minori possibilità di riuscire ad avviare un significativo e duraturo processo di maggiore crescita se finanziate in deficit.

Infatti, è importante considerare il valore dei moltiplicatori fiscali - cioè la stima della variazione del PIL attribuibile a una data modifica delle entrate e/o delle spese - nell'attuale fase ciclica. Con moltiplicatori elevati è certamente conveniente un'espansione fiscale (più spese, meno entrate) per ridurre il deficit/PIL e il debito/PIL. Tuttavia, oggi i moltiplicatori fiscali non appaiono molto elevati perché, seppur lentamente, l'economia italiana cresce già da alcuni anni e l'*output gap* si va chiudendo³. Perciò, un'espansione fiscale orientata al sostegno dei consumi rischia di non stimolare abbastanza la crescita per compensare il maggior deficit in un orizzonte di medio termine.

Una seconda chiave di lettura è chiedersi se le azioni di policy qui discusse siano (o debbano essere) indipendenti l'una dall'altra, scollegate tra loro o avere una coerenza interna in modo da rafforzarsi a vicenda. Nell'attuale contesto di sfiducia da parte dei mercati, è probabile che riforme coordinate mandino migliori segnali e facciano emergere più chiaramente la linea di politica economica rispetto a quanto avvenuto a partire dal risultato delle elezioni. L'approccio qui proposto suggerisce misure che vanno pensate non singolarmente, ma tutte insieme, tenendo conto delle ricadute che ciascuna può avere sulle altre e, quindi, sull'economia italiana.

In particolare, migliorare il lato delle entrate (riforma fiscale) e quello delle spese (*spending review*) nell'ambito del bilancio pubblico sono azioni che devono procedere insieme⁴. Inoltre, migliorare le infrastrutture può agevolare l'attività operativa delle imprese, che vengono sostenute anche dalle misure di policy individuate. Ancora, un'efficace azione di *spending review* può anche aprire spazi di bilancio, che si possono utilizzare per gli investimenti in infrastrutture (Grafico 2.4).

Grafico 2.4
Un pacchetto integrato di misure di policy



Nella realizzazione di tali importanti e impegnative misure, peraltro, serve gradualità. Ovvero, l'introduzione congiunta di più strumenti, ma con applicazioni limitate e graduali. Ciò consente di attuare eventuali correttivi in corsa, in caso di impatti indesiderati sull'economia. Inoltre, la gradualità consente anche di evitare riflessi eccessivamente negativi sui conti pubblici nelle prime fasi di attuazione delle policy (si veda il BOX n. 3.2).

³ Si veda Auerbach A.J. e Gorodnichenko Y. (2012), *Fiscal Multipliers in Recession and Expansion*, in *Fiscal Policy after the financial crisis*, University of Chicago press, pp. 63-68. Il tema era stato sollevato da Olivier Blanchard (FMI) a proposito dei moltiplicatori fiscali in Grecia durante il primo programma di aiuti (2010).

⁴ La letteratura economica si è interrogata su un eventuale legame tra riduzione delle tasse e taglio della spesa, si veda per esempio: Romer C. D. e Romer D. H. (2009), *Do Tax Cuts Starve the Beast? The Effect of Tax Changes on Government Spending*, *Brookings Papers on Economic Activity*.

Il mercato dei titoli di debito italiani, in particolare quelli pubblici, ha registrato di recente due fenomeni di segno opposto, in qualche modo collegati, che sono preoccupanti specie se gli andamenti venissero confermati nei prossimi mesi.

Primo, gli investitori esteri hanno venduto titoli pubblici e privati italiani (Grafico A). Gli acquisti esteri netti sono divenuti molto negativi a maggio e giugno (-36 miliardi in media al mese; dati Banca d'Italia). A luglio, invece, si è avuto un dato di poco positivo (+10 miliardi). Nei primi 4 mesi del 2018 l'andamento era stato positivo. In particolare, guardando all'esposizione delle banche estere verso l'Italia (dati BIS), fino al 1° trimestre non si vedeva una fuoriuscita di capitali, né dal settore pubblico, né da quello privato; anzi, da inizio 2017 si era registrato un andamento abbastanza favorevole. I dati di maggio-giugno, quindi, accendono un campanello d'allarme, ma non segnalano ancora un trend significativo di fuoriuscita di fondi dal Paese. La quota di titoli pubblici in mano a investitori esteri, in fondo, non è diminuita molto: 35,4 per cento da 35,6 per cento nel 2017. Se limitato nel tempo, il fenomeno non deve destare troppa preoccupazione, trattandosi peraltro storicamente di dati piuttosto volatili. Tra 2011 e 2012 i trimestri consecutivi con segno negativo furono quattro. Va notato, comunque, che la riduzione nel 2° trimestre 2018 dei titoli italiani detenuti all'estero (-6,1 in percentuale dello stock) è solo di poco inferiore al valore del 1° trimestre 2012 (-7,4 per cento), il peggiore dal 2010. Sono numeri rilevanti nel confronto internazionale: ad oggi i valori minimi in Francia e Germania sono stati di -2,0 per cento e -3,4 per cento (a fine 2016).

BOX n. 2.1 Uscita di capitali dall'Italia? Presto per chiamarla fuga, ma preoccupa

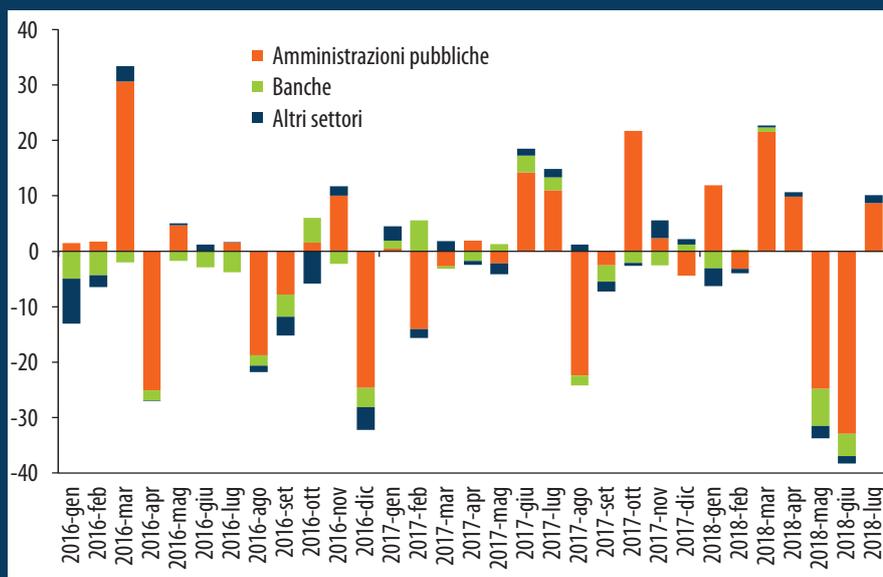


Grafico A
Due mesi di forti vendite estere di titoli di debito italiani
(Miliardi di euro, variazione netta)

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

Secondo, le banche italiane stanno comprando titoli pubblici domestici. Da inizio 2018 si registra un improvviso aumento dello stock detenuto da istituti del Paese (+49 miliardi tra gennaio e luglio, di cui +29 a maggio-giugno, dati Banca d'Italia). Questo ha interrotto il precedente trend di graduale riduzione, osservato nel triennio 2015-2017. Ricordiamo che nel 2011-2012 gli istituti nazionali, accumulando un enorme stock di titoli, in corrispondenza dell'uscita di investitori esteri, avevano di fatto evitato scenari peggiori. Anche ora gli acquisti di titoli da parte di banche italiane compensano in parte le vendite estere, ma accrescono i rischi nel settore e potrebbero penalizzare il credito a imprese e famiglie.

Il terzo elemento da considerare è che il mercato finora è stato “tranquillizzato” dalla presenza di un massiccio compratore stabile, la BCE. Con il *Quantitative Easing*, sta mettendo in portafoglio titoli pubblici italiani a un ritmo sostenuto. Al termine del primo trimestre 2018 lo stock in mano alla banca centrale ammontava a 416 miliardi (dati Banca d'Italia), pari al 19 per cento del totale in circolazione. Gli acquisti della BCE, però, sono attesi terminare a dicembre e già negli ultimi mesi di quest'anno viaggeranno a ritmi più ridotti. Quindi, il mercato dei titoli pubblici italiani diventerà più fragile ed esposto a eventuali ulteriori uscite di investitori privati. Anche se, è bene ricordarlo, la BCE non ridurrà il suo stock di titoli, ma smetterà solo di accumularne ulteriormente.

A fronte di questi andamenti recenti e della prossima fine del QE, dunque, diventa più urgente mettere in campo le scelte giuste di politica economica, che servono a tranquillizzare i mercati.

BOX n. 2.2 Italia osservato speciale dalle agenzie di rating

La posizione economico-finanziaria dell'Italia è sotto attenta osservazione delle agenzie di rating, che per ora attribuiscono all'unanimità un voto di sufficienza piena al grado di tenuta dei conti pubblici (BBB). Relativamente ad altri paesi europei come Germania (AAA) e Francia (AA), si tratta di un voto piuttosto basso (Tabella A). La valutazione più recente è stata quella di Fitch, che ha lasciato il rating invariato a BBB, ma ha cambiato l'*outlook* da stabile a negativo. Il peggioramento dell'*outlook* è stato motivato dai provvedimenti previsti nel contratto di governo tra Lega e Movimento 5 Stelle e dalla mancata indicazione delle coperture necessarie per realizzarli; da ciò si deduce che le politiche annunciate, *flat tax* e reddito di cittadinanza *in primis*, rischierebbero di essere finanziate in deficit, ripercuotendosi negativamente sul debito.

Tabella A
I rating assegnati dalle principali
agenzie internazionali ai più
importanti paesi europei.

	Fitch	Moody's	Standard and Poor's	DBRS
Germania	AAA	Aaa	AAA	AAA
Francia	AA	Aa2	AA	AAA
Belgio	AA-	Aa3	AA	AA (high)
Irlanda	A+	A2	A+	A (high)
Spagna	A-	Baa1	A-	A
Portogallo	BBB	Ba1	BBB-	BBB (low)
Italia	BBB-	Baa2	BBB	BBB (high)
Grecia	BB-	B3	B+	B (high)

Fonte: dati delle agenzie di rating.

Si osserva inoltre un disallineamento dell'Italia sulla curva rischio-rendimento (Grafico A). Ciò risulta evidente analizzando tre indicatori: tasso di interesse sui BTP decennali, peso del debito sul PIL e, per l'appunto, rating delle principali agenzie internazionali. Il posizionamento dell'Italia è anomalo rispetto agli altri principali paesi europei: in particolare, il rendimento sui BTP appare troppo elevato rispetto al voto assegnato dalle agenzie internazionali, o viceversa. Il rating BBB è infatti un gradino superiore a quello del Portogallo (BBB-), che ha un debito inferiore (125,7 per cento rispetto a 131,2 per cento dell'Italia) e un rendimento più basso (1,9 per cento) rispetto a quello dell'Italia (2,7 per cento). Il quadro non è molto più rassicurante se si guarda al tasso di crescita del PIL atteso, che per l'Italia si attesta all'1,1 per cento nel 2018 e 0,9 nel 2019 rispetto al 2,3 per cento e all'1,8 per cento per il Portogallo. Ovviamente va tenuto presente che l'Italia ha un'economia manifatturiera diversificata e complessa,

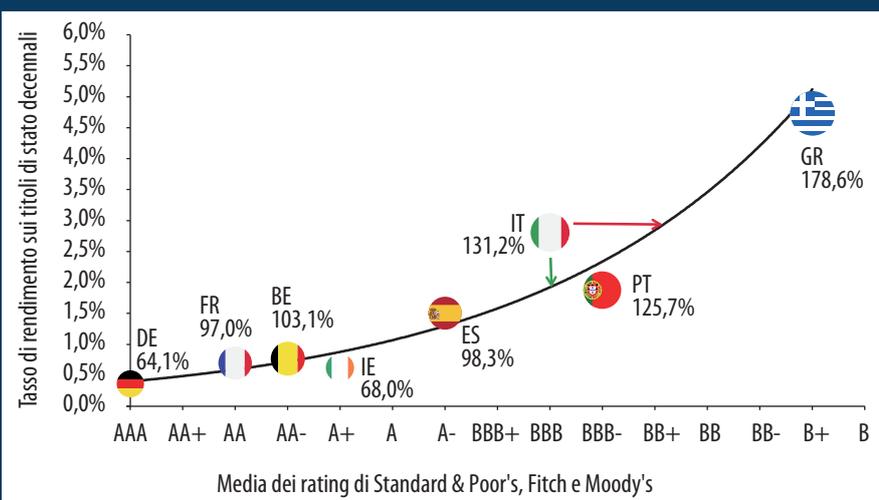


Grafico A L'Italia in posizione anomala sulla curva rischio-rendimento

(Rendimento dei titoli di stato, rating e incidenza del debito sul PIL*, 2017)

* Dimensione delle bolle proporzionale all'incidenza del debito pubblico sul PIL.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters, Standard & Poor's, Fitch, Moody's e AMECO.



Grafico B Dal 2012 il calo il BTP, ma il rating non migliora per l'elevato debito

(Giudizi delle agenzie di rating, 13=AA e 7=BBB, tasso di rendimento sui BTP decennali e incidenza del debito sul PIL negli ultimi 20 anni)

Fonte: elaborazione CSC su dati AMECO, Thomson Reuters, Fitch, Moody's, DBRS, Standard&Poor's.

cosa che gioca a suo favore quando le agenzie di rating sono chiamate a dover esprimere un giudizio sulla tenuta dei suoi conti. Questo suggerisce che il tasso di interesse sui BTP decennali possa convergere su livelli più bassi.

Se si guarda alle serie storiche dei giudizi espressi dalle agenzie di rating in relazione all'andamento dei tassi sui BTP decennali, si osserva che nel periodo successivo alla crisi, e in particolare a partire dalla crisi dei debiti sovrani del 2011, si è assistito a una serie di declassamenti, che hanno portato la valutazione dell'Italia al rating BBB (Grafico B). In seguito al *whatever it takes* annunciato da Mario Draghi nel luglio 2012, il rendimento sui BTP è calato notevolmente, ma a tale dinamica non si è accompagnato un miglioramento nel giudizio espresso dalle agenzie di rating. In proposito va detto che alla diminuzione del tasso di rendimento non è corrisposta una riduzione dell'incidenza del debito sul PIL, che anzi è passato da 123,4 per cento nel 2012 a 131,2 nel 2017.

Infine, va tenuto conto che l'Italia si trova a soli due gradini dal rating BB+, che denota titoli di stato per investimenti finanziari a carattere prevalentemente speculativo. Un tale giudizio comporterebbe una maggiore difficoltà per le nostre banche nel reperire liquidità dalla BCE, perché associato a titoli di debito sovrano troppo scadenti per rappresentare un collaterale accettabile

dalla BCE stessa a fronte dei prestiti erogati; se ciò dovesse verificarsi, le banche italiane verrebbero a trovarsi in una situazione che comporterebbe il ricorso alla procedura di *emergency liquidity assistance* (ELA), volta a continuare l'erogazione di liquidità a istituzioni solventi che si trovano ad attraversare temporanei problemi nell'accedere alle procedure ordinarie previste dall'Eurosistema. Inoltre, l'eventuale declassamento potrebbe portare a un effetto ricomposizione nei portafogli dei grandi fondi di investimento che, in risposta al cambiamento del rischio/rendimento di un singolo titolo, sono tenuti a rimodulare il mix all'interno dei loro prodotti finanziari per mantenerne invariato il rischio/rendimento complessivo; ciò avviene spesso in automatico, per il mandato di gestione che i fondi sottoscrivono con i loro clienti. Gli effetti sull'economia reale non tarderebbero a farsi sentire, con una minore disponibilità e maggiori costi del credito per imprese e famiglie, oltre a un aumento del costo per il finanziamento del debito pubblico.

2.3 Il sostegno alle imprese

Le analisi condotte sulle imprese italiane, anche dal CSC, mostrano che le aziende che sono riuscite a fronteggiare i grandi mutamenti del contesto concorrenziale dei primi anni 2000, a cui si sono aggiunti gli effetti della crisi, sono quelle che hanno creato "asimmetrie competitive" rispetto ai concorrenti, smarcandosi ogni volta da scelte precostituite e disegnando percorsi originali⁵.

La performance delle imprese si è rivelata sempre più, in questo quadro, una funzione della loro capacità di costruire e sviluppare competenze proprie.

L'effettiva introduzione di innovazioni tecnologiche, commerciali, organizzative non è un fatto automatico, che dipende solo dalla disponibilità di risorse finanziarie, ma richiede anche l'esistenza di una capacità di farne uso nel modo più adeguato. Dinanzi a sfide competitive complesse (come quella rappresentata dalla trasformazione dei prodotti e processi industriali in chiave 4.0 o dalle strategie di espansione su mercati geograficamente e culturalmente lontani), il vincolo della "capacità di assorbimento" può diventare molto stringente, nel senso che le imprese in grado di farlo sono solo una frazione del totale. Ne può derivare una ulteriore accentuazione del grado di eterogeneità del sistema produttivo: a fronte dei risultati del "gruppo di testa" del sistema industriale, che ha saputo reggere agli shock e crescere, investendo e orientandosi sui mercati esteri, un numero altrettanto significativo di imprese non è riuscito a sopravvivere. Nel mezzo, la maggioranza che, disponendo solo in parte degli strumenti (delle risorse) per fronteggiare un contesto sempre più impegnativo, ha retto all'urto e alla durata della recessione con crescente affanno. Il tema dell'eterogeneità delle performance delle imprese italiane è, in parte, legato a quello della loro scala produttiva: sono infatti soprattutto le imprese di piccolissime dimensioni a scontare i maggiori ritardi di produttività, sia nel confronto con le altre classi dimensionali sia rispetto a imprese della stessa dimensione ma di altri paesi europei⁶.

Una politica economica che vuole accompagnare in modo virtuoso i processi di trasformazione in atto deve incidere su tre leve contemporaneamente:

ETEROGENEITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO ITALIANO



IN ESPANSIONE



IN RECUPERO



IN RIPIEGAMENTO

⁵ Arrighetti A., Traù F. (2011), L'industria italiana cambia volto: le imprese puntano su conoscenza e crescita, Centro Studi Confindustria, *Scenari industriali* n. 2, cap. 5, pp. 89-132; Caravella S., Romano L., Traù F. (2016), La crescita come cambiamento. Forme dello sviluppo d'impresa, *Progetto CSC-Federmeccanica*, Roma, Editore Sipi.

⁶ I differenziali di produttività tra imprese italiane non sono tuttavia interamente riconducibili alle differenze di scala tra imprese. Anzi, come mostrato da Calligaris S., Del Gatto M., Hassan F., Ottaviano G., Schivardi F. (2016), Italy's Productivity Conundrum. A Study on Resource Misallocation in Italy, *EC Economic and Financial Affairs Discussion Paper* n. 30, la variabilità intra-classe dimensionale ha contribuito in misura significativamente maggiore rispetto a quella inter-classe alla crescita dell'eterogeneità aggregata del sistema industriale italiano registrata a partire dagli anni 2000.

- 1) *allentare il vincolo delle risorse finanziarie per gli investimenti.* Per investire servono innanzitutto adeguate risorse finanziarie che non sempre sono nella disponibilità delle imprese, per numerose ragioni che rappresentano altrettanti ambiti di intervento della policy. Alcuni di questi interventi incidono trasversalmente sul sistema produttivo, come le misure tese a ridurre il carico fiscale generale gravante sull'attività d'impresa, a contrastare l'incertezza e la lentezza degli iter burocratici, a indurre un miglior funzionamento dei mercati finanziari; altri interventi, invece, mirano a sostenere gli sforzi d'investimento delle imprese rispetto a obiettivi specifici, quali appunto l'innovazione tecnologica e l'internazionalizzazione;
- 2) *allentare il vincolo delle competenze interne.* L'investimento in capitale umano è assolutamente strategico e complementare rispetto a quello in capitale fisico, per fare sì che l'impresa sia effettivamente in grado di trasformare la maggiore complessità richiesta dagli investimenti in opportunità di creazione di valore. La complessità è sia tecnica che organizzativa, e richiede da parte della politica un forte impegno sul tema della formazione e su quello dell'allineamento tra domanda e offerta di competenze sul mercato del lavoro, a tutti i livelli di qualifica;
- 3) *rafforzare la logica di sistema.* I crescenti costi di investimento richiesti alle imprese per rimanere competitive sui mercati, e le esternalità positive per il sistema produttivo generate dagli investimenti delle singole imprese, richiedono un migliore sfruttamento delle potenziali sinergie produttive e commerciali lungo le catene nazionali del valore. È indispensabile che le competenze e le risorse all'interno dell'industria italiana, attualmente frammentate tra una moltitudine di imprese in gran parte piccole o piccolissime, siano maggiormente valorizzate con politiche che favoriscano il coordinamento degli sforzi imprenditoriali intorno a iniziative comuni d'investimento.

Continuare a sostenere la spinta all'innovazione tecnologica e all'internazionalizzazione Il Paese si è dotato a partire dal 2014 e fino al 2020 di una Strategia nazionale di specializzazione intelligente, che compone in un quadro nazionale condiviso le strategie di sviluppo regionali e nazionali e le collega a quelle definite a livello europeo.

In questo scenario si inseriscono sia il Piano Nazionale Industria 4.0 varato a partire dal 2016 sia il Piano per la promozione straordinaria del *made in Italy* varato dal 2015:

- la strategia nazionale per la trasformazione digitale – che include oltre al Piano Industria 4.0 anche altre misure, in parte pre-esistenti, per la promozione della ricerca applicata – ha avuto il suo fulcro in un insieme di misure fiscali destinate a sostenere finanziariamente gli sforzi innovativi mentre gli interventi sulla formazione delle competenze e sul coordinamento lungo le filiere hanno fino ad oggi svolto un ruolo secondario;
- nel Piano *made in Italy* grande attenzione è stata invece rivolta ad accrescere il bagaglio di competenze necessarie per definire le politiche aziendali di espansione internazionale e al rafforzamento della logica di sistema per la promozione commerciale del *made in Italy* (Tabella 2.1).

Il forte interesse mostrato da parte del mondo delle imprese verso questi Piani, messi in campo dai precedenti Governi, rappresenta un importante segnale in vista delle scelte di politica industriale che dovranno essere prese in autunno con la Legge di bilancio, dove bisognerà fornire risposte precise sulla continuazione e il potenziamento di questi strumenti, molti dei quali in scadenza entro il 2018 con risorse in esaurimento (Grafico 2.5).

Compatibilmente con i vincoli di bilancio, appare infatti evidente che sia la sfida digitale sia quella dell'internazionalizzazione richiedono anche per il futuro un impegno pubblico a supporto delle imprese.



**PIANO NAZIONALE
INDUSTRIA 4.0**



**PIANO PER LA PROMOZIONE
STRAORDINARIA
DEL MADE IN ITALY**

Tabella 2.1
Industria 4.0 e
internazionalizzazione.
Due Piani di politica industriale
a confronto

(Vincolo e misura corrispondente di policy al 2018)

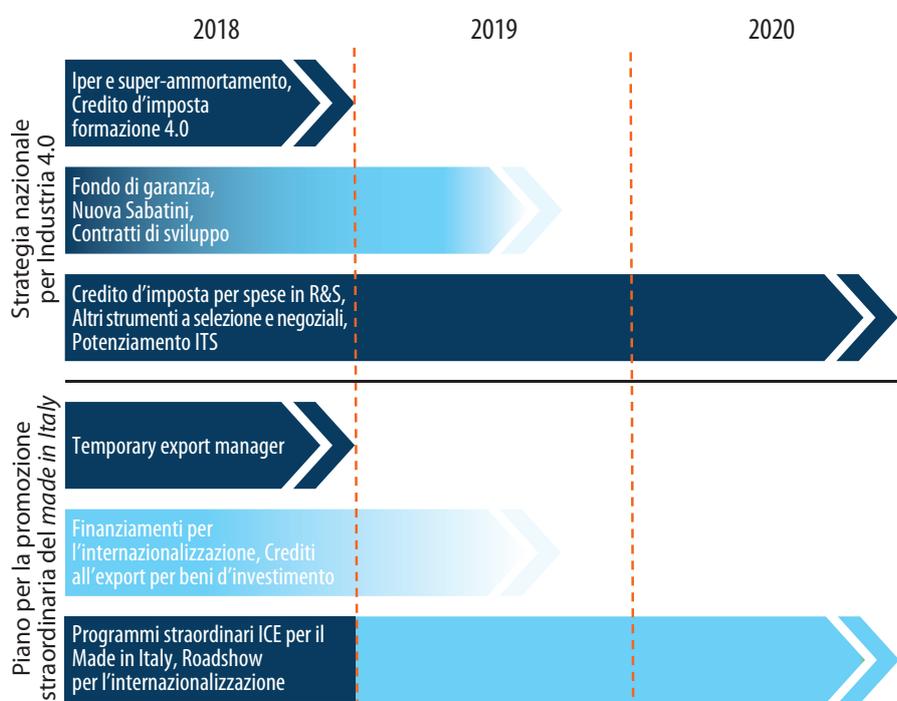
Strategia nazionale per Industria 4.0	Piano per la promozione straordinaria del <i>made in Italy</i>
Vincolo delle risorse finanziarie per gli investimenti	
Iper- e super-ammortamento	Finanziamenti per l'internazionalizzazione (SIMEST) ^a
Fondo Garanzia	Crediti all'esportazione per beni d'investimento (SIMEST) ^a
Nuova Sabatini	
Credito d'imposta per spese in R&S diverse dal personale	
Strumenti a selezione e negoziali (MIUR, MISE)	
Vincolo delle competenze interne	
Credito d'imposta per formazione 4.0	Temporary Export Manager ^a
Competence center (non ancora operativi)	Roadshow per l'internazionalizzazione
Credito d'imposta per personale occupato in R&S	Alti potenziali ^b
Potenziamento ITS	
Rafforzare la logica di sistema	
Cluster tecnologico nazionale	Programmi straordinari ICE per il <i>made in Italy</i>
Fabbrica Intelligente	
Competence center (non ancora operativi)	
Digital Innovation Hub (in parte operativi)	

^a Misura soggetta al regime de minimis previsto dalla disciplina sugli aiuti di Stato.

^b La misura è aperta a un massimo di 30 imprese operanti nel *cluster* Beni di Consumo.

Fonte: elaborazioni CSC su informazioni ICE, MEF, MIUR, MISE, SIMEST.

Grafico 2.5
Scadenza delle misure a sostegno
della digitalizzazione e
dell'internazionalizzazione



Nota: le tonalità più chiare indicano riduzione delle risorse pubbliche a disposizione.

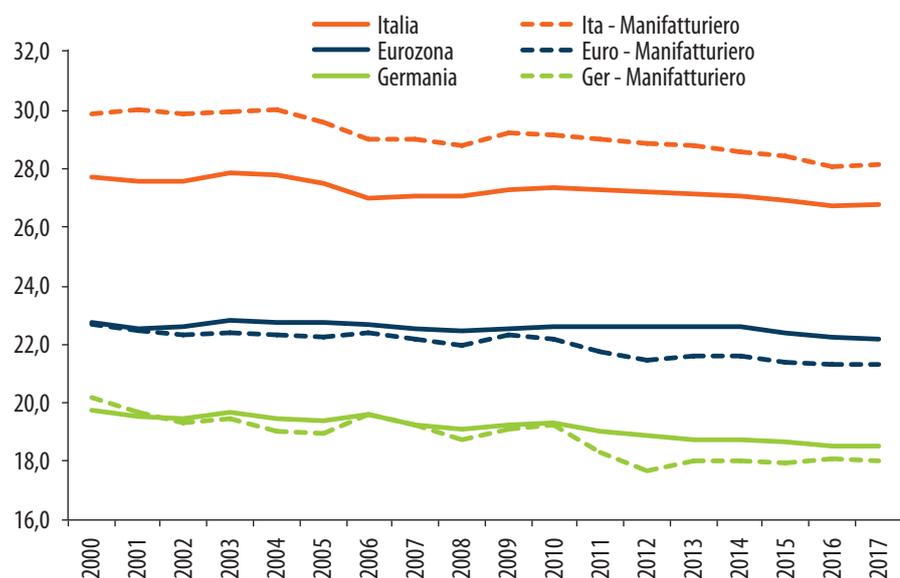
Fonte: elaborazioni CSC su informazioni ICE, MEF, MIUR, MISE, SIMEST.

Nel quadro quindi degli interventi previsti per favorire la trasformazione digitale, e più in generale l'innovazione tecnologica del sistema produttivo, è importante continuare a sostenere gli investimenti delle imprese per il rinnovo dei macchinari

e per lo sviluppo di nuovi prodotti, attraverso strumenti che però non si limitino alle spese per l'acquisto di beni, ma includano anche le spese complementari per la formazione del personale e per la consulenza tecnica e manageriale, così da rafforzare la capacità di assorbimento delle nuove tecnologie da parte del sistema industriale.

Per la promozione all'estero delle produzioni italiane la priorità è quella di rafforzare la logica di sistema con la quale il Paese si confronta con i partner stranieri perché ciò consente di ottimizzare il ritorno degli investimenti commerciali, di accrescere la visibilità delle tante eccellenze manifatturiere presenti sui territori e il potere negoziale nei confronti dei *buyer* internazionali. Pertanto è indispensabile rendere strutturali e non più straordinarie le risorse pubbliche fino ad oggi messe in campo, a partire da quelle dell'ICE per la valorizzazione del brand *made in Italy*.

Il nodo del costo del lavoro Nel panorama internazionale, la competitività delle imprese italiane è zavorrata da un'elevata contribuzione sociale a carico aziendale, che fa lievitare il costo del lavoro. Nel 2017 gli oneri sociali di lato datoriale hanno rappresentato in Italia il 26,6 per cento del costo del lavoro, contro il 22,0 per cento nella media Eurozona (20,5 per cento in Spagna, 18,2 per cento in Germania; Grafico 2.6).



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat (Contabilità Nazionale).

Grafico 2.6 In Italia il cuneo contributivo più elevato

(Contributi sociali a carico datoriale in % del costo del lavoro)

Le misure adottate negli ultimi anni (tra cui l'eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP e gli sgravi contributivi temporanei sulle assunzioni a tempo indeterminato) hanno solo scalfito l'elevata incidenza degli oneri fiscali sul lavoro (al 27,0 per cento nel 2014). Servirebbe proseguire nel percorso di riduzione con misure più incisive nell'arco del prossimo quinquennio, di abbassamento ma anche di rimodulazione dei contributi sociali, al fine di:

- chiudere il gap rispetto agli altri paesi europei,
- allineare il carico che grava sul manifatturiero a quello degli altri settori.

Nell'industria italiana, infatti, gli oneri sociali sono superiori a quelli medi (27,7 per cento del costo del lavoro nel 2017, 1,1 punti percentuali in più che nell'intera economia). Questa situazione è opposta rispetto alla quasi totalità dei paesi europei dove, specie negli anni di crisi, si è realizzata una riduzione del carico contributivo nel manifatturiero rispetto al resto dell'economia (nel 2017, -0,6 p.p. in Germania e -1,0 p.p. in Spagna). Migliorare la competitività di costo, specie nell'industria, è dunque prioritario oggi per l'Italia, per liberare risorse da destinare a fini produttivi, così da favorire la crescita: il manifatturiero è infatti il settore mag-

giornamente esposto alla concorrenza internazionale e un suo slancio è in grado di trainare la ripresa negli altri settori economici.

Quali sono le linee di intervento prioritarie? Con scarse risorse a disposizione le misure debbono essere necessariamente mirate.

1. Continuare a concentrare la riduzione dei contributi sulle assunzioni a tempo indeterminato avrebbe il vantaggio di agevolare la domanda di lavoro su questi contratti, e ciò è cruciale all'indomani dell'introduzione, da parte del cosiddetto Decreto dignità, di restrizioni e costi più elevati su quelli a termine. È tuttavia importante rafforzare gli attuali sgravi sulle assunzioni di giovani (da parziali a totali) e valutare di introdurli anche per altre fasce di età.
2. Per favorire la competitività internazionale, è poi strategica una riduzione e rimodulazione degli oneri contributivi su quegli istituti per cui le imprese industriali pagano aliquote più alte di altri settori per le stesse prestazioni. Storicamente, infatti, il nostro sistema di protezione sociale (e il relativo sistema contributivo) è stato costruito in una fase in cui il peso, la redditività e l'occupazione relativi a ciascun settore economico erano profondamente diversi rispetto a quanto si osserva oggi. Il sistema andrebbe quindi rivisto per tenere conto dei profondi cambiamenti intervenuti nel tempo, nonché come intervento di politica industriale, per orientare lo sviluppo futuro del sistema economico e mantenere la competitività del Paese sui mercati internazionali.
3. Infine, sarebbe cruciale non fare retromarcia rispetto alle riforme pensionistiche degli scorsi anni perché, in un sistema "a ripartizione" come quello italiano, dove i contributi di chi lavora servono ogni anno a pagare le pensioni di chi si è ritirato dalla vita attiva, ciò renderebbe necessario un aumento del già elevato prelievo contributivo sul lavoro. È opportuno evitare passi indietro pericolosi rispetto a quel processo di riforma del sistema pensionistico, in atto dal 1992, che ha reso la spesa previdenziale italiana sostenibile nonostante l'invecchiamento della popolazione e ha fatto guadagnare credibilità al Paese.

L'intenzione del Governo è quella di introdurre il meccanismo di "quota 100" per permettere l'anticipo della pensione; se così, molto dipenderà da come effettivamente il meccanismo sarà definito. L'impatto sui conti pubblici e, in particolare, sul debito pensionistico, sarebbe, per esempio, ridotto nel caso in cui l'uscita anticipata fosse accompagnata da un ricalcolo dell'assegno.

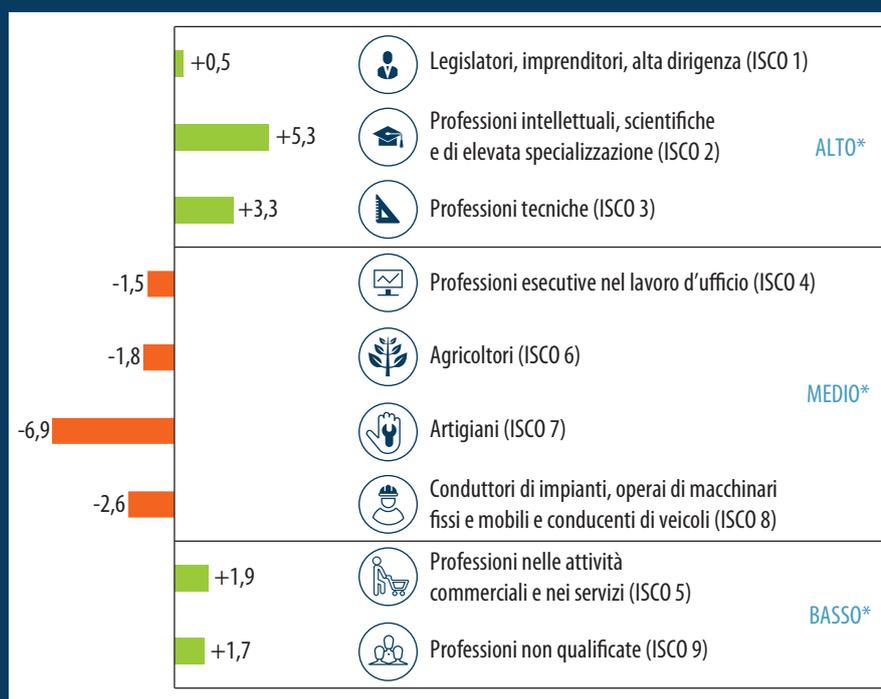
BOX n. 2.3 **Il capitale umano** **per l'impresa 4.0**

Il cambiamento tecnologico in atto non è neutrale rispetto ai fattori di produzione. Le proporzioni di capitale e lavoro nella produzione sia di beni sia di servizi vanno modificandosi. L'ondata di progresso tecnico tende, da un lato, ad accumulare il fattore capitale tramite il rinnovo di beni strumentali e, dall'altro, ad utilizzare in maniera diversa il fattore lavoro. Ciò però non significa che trasformazione digitale e occupazione siano necessariamente sostituiti. Infatti, nonostante l'automazione dei processi produttivi tesi a risparmiare manodopera, il legame con il fattore lavoro può essere anche di complementarità. Non solo rispetto alle occupazioni "apicali", tipicamente ad alto contenuto di istruzione e competenze, ma anche rispetto a quelle "elementari".

Le evidenze empiriche confermano che il legame positivo tra la pervasività del capitale ICT e il lavoro esiste per molte professioni. Se si misura l'impatto in termini di mutamento nella composizione dell'occupazione, si osserva come tra 1995 e 2017 a crescere non siano state solo le quote relative di dirigenti, professionisti e tecnici¹, ma anche quelle dei lavoratori non qualificati

¹ Contrassegnati come ISCO 1, 2, 3 nella classificazione internazionale delle professioni.

nel commercio e nei servizi (Grafico A). Proprio perché ad aumentare sono le professioni che si trovano agli antipodi nella piramide delle professioni si parla di effetto “polarizzazione” del digitale². A scongiurare il rischio di sostituzione per queste occupazioni sono i compiti che in concreto si devono svolgere. Le mansioni che richiedono intelligenza creativa, come la capacità di generare idee originali e brillanti per risolvere un dato problema, ma anche la capacità di interagire con le persone tenendo conto della loro sfera emotiva per finalità negoziali, di persuasione, di confronto, preservano i lavoratori dal rischio di essere sostituiti³. All’opposto, le professioni elementari sono protette, almeno nel breve periodo, in quanto si articolano in una serie di azioni che richiedono una sensibilità percettiva e tattile, un’elevata precisione nella manipolazione degli oggetti, che i robot ad oggi non possiedono.



*Livello di competenza.

Fonte: elaborazioni CSC e CEFOP-Luiss su dati Eurostat.

Oltre all’impatto sulla quantità di lavoro che altera la composizione delle professioni, c’è anche quello sulla qualità del lavoro. A parità di livelli occupazionali, si rileva un aumento trasversale della domanda di competenze ICT di tipo “generico”, come mandare/ricevere e-mail, reperire informazioni su internet, fare transazioni via web⁴. In Italia la quota di lavoratori che le utilizzano quotidianamente è pari al 22,8 per cento, il valore più basso tra i 23 paesi partecipanti all’indagine, in cui mediamente la quota è del 40 per cento⁵. Il quadro italiano appare ancora più debole se si considera che la quota di lavoratori che non è in grado di utilizzare il PC è pari al 31,1 per cento (la media è 24,9); inoltre, tra quelli che lo usano, possiede le competenze necessarie solo il 28,5 per cento dei lavoratori, il valore più basso (46 per cento la media).

² Nel periodo 1995-2017 il risultato netto tra creazione e distruzione di posti di lavoro è positivo: i nuovi posti di lavoro (4,3 milioni) superano i posti distrutti (1,6), con un saldo netto di 2,8 milioni.

³ Si veda Molina S., Fondazione Giovanni Agnelli, 2030: Quali competenze per imprese a prova di futuro?, L'imprenditore - I seminari *Orizzonte 2030. Competenze del futuro e persone al centro*, Forlì, 11 aprile 2017.

⁴ Si tratta del CIS, *Communication and Information Search*. e OPS (*Office Productive Software*).

⁵ Sono i risultati dell’indagine PIAAC condotta dall’ISFOL per conto dell’OCSE nel 2012 per quantificare le competenze degli occupati di età compresa tra i 16 e i 64 anni.

Grafico A L'occupazione italiana si sta polarizzando

(Variazione assoluta delle quote percentuali tra il 1995 e il 2017)

**IN ITALIA
1 LAVORATORE SU 3
NON SA USARE IL PC**



**IL 40% DELLE IMPRESE
NON TROVA SPECIALISTI
ICT**



**IL 44% DELLE PROFESSIONI
È A RISCHIO
AUTOMAZIONE**



Con riferimento alle competenze ICT di tipo “specialistico” si registra un crescente fabbisogno da parte del sistema produttivo, a fronte di una scarsità di offerta: nel 2017 il 40 per cento delle imprese ha dichiarato di avere posti vacanti per specialisti ICT, e di trovare difficoltà nel reperire simili figure professionali⁶. In Italia il profilo dell'*ICT specialist* appare disallineato rispetto alla media UE sotto vari aspetti: basso peso sull'occupazione totale con una quota pari al 2,6 per cento a fronte del 3,7 della media europea; scarsità di capitale umano accumulato tramite istruzione, con solo il 32,8 per cento che possiede la laurea, il valore più basso in ambito UE (media di laureati al 61,8 per cento); età avanzata, solo il 24,5 per cento ha meno di 35 anni, a fronte del 36,5 nella media europea.

Per il fattore lavoro, il rischio di automazione in Italia è stimato intorno al 44 per cento (OCSE, 2017). Valore che, tuttavia, è composto da un 34 per cento di “rischio di significativo cambiamento” e da un 10 per cento di “rischio di sostituzione”. Quest'ultimo non può essere azzerato in quanto inevitabilmente connesso al cambiamento tecnologico storicamente *labour saving*, almeno nel breve periodo. Per il medio periodo, occorre rafforzare l'offerta di figure professionali specialistiche, che oggi sono di difficile reperimento, attraverso campagne di orientamento delle famiglie verso percorsi di istruzione secondaria e terziaria tecnico-scientifici (Excelsior 2018).

Il rischio di significativo cambiamento può essere contrastato con investimenti in formazione miranti all'aggiornamento delle competenze (*re-skilling*) o al loro rafforzamento (*up-skilling*), rendendo più agevole per il segmento dell'offerta di lavoro già sul mercato l'utilizzo del “credito di imposta formazione 4.0”, ora vincolato alla previsione nel contratto collettivo o territoriale. Per il segmento in ingresso, invece, è necessario uno svecchiamento dell'offerta formativa sia da parte della scuola secondaria sia dell'università, da riprogettare in stretta collaborazione con il sistema delle imprese. L'istruzione terziaria si sta attrezzando con l'istituzione di nuovi corsi-laboratorio, miranti al potenziamento delle abilità di raccolta e elaborazione dati, anche nei corsi di laurea non prettamente tecnici. Tuttavia, degli otto *competence center* selezionati dal MIUR per accedere ai finanziamenti per il trasferimento tecnologico alle PMI, sette sono localizzati al centro-nord. Sarebbe necessario far gemellare gli atenei e i centri di ricerca del Mezzogiorno con uno degli otto capofila, così da accompagnare nella trasformazione digitale anche le imprese operanti al Sud.

⁶ Si tratta dell'OPS, *Office Productivity Software*.

2.4 Il piano per investimenti in infrastrutture

L'Italia, e più in generale l'Eurozona, ha accumulato dall'inizio della crisi nel 2008 un preoccupante gap di investimenti, pubblici e privati, che non è ancora riuscita a colmare nonostante la lenta risalita dell'economia negli ultimi anni.

Nell'Eurozona il gap di investimenti rispetto al trend è stimato dal CSC a circa 85 miliardi⁷. Il valore degli investimenti, pubblici e privati, è oggi del 10 per cento più basso rispetto al 2007.

In Italia, gli investimenti pubblici sono diminuiti di oltre un terzo, ad appena 34 miliardi nel 2017 da 54 nel 2009, un calo molto più marcato di quello del PIL. In particolare, quelli in infrastrutture, nello stesso periodo, sono caduti a 16 miliardi da 29 (Grafico 2.7).

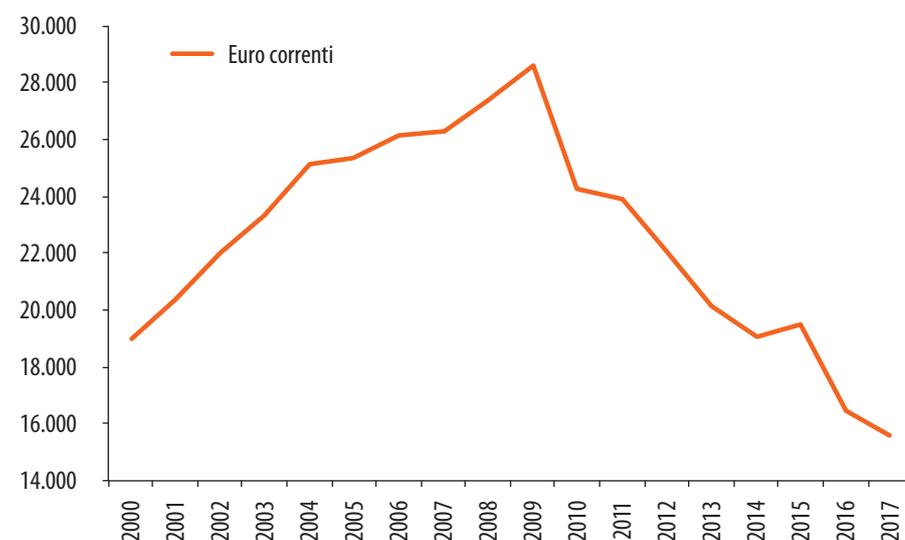


Grafico 2.7
Investimenti pubblici
in infrastrutture*
in netta diminuzione

(Italia, milioni di euro, dati a prezzi correnti)

* Fabbricati non residenziali, opere stradali e altre opere del genio civile.

2017: stime CSC.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

La contrazione della spesa per investimenti in opere pubbliche riflette anche le scelte di politica di bilancio: per contenere la spesa si è agito prevalentemente sulla componente in conto capitale, meno su quella corrente.

Ciò ha contribuito ad allargare il divario, rispetto agli altri paesi, nella dotazione infrastrutturale e nel suo impiego logistico. Un gap che è ancora più accentuato se si fa riferimento al Mezzogiorno, dove persistono notevoli carenze nella disponibilità, accesso e funzionamento di capitale fisico indispensabile per la mobilità di merci e persone e per la trasmissione di dati⁸.

Limitate e inefficienti dotazioni infrastrutturali ostacolano significativamente la competitività e la crescita, compromettendo l'efficienza e la qualità dei servizi disponibili per cittadini e imprese. La letteratura empirica trova conferma, in generale, di questo nesso causale tra infrastrutture e crescita, sebbene con intensità piuttosto variabile⁹.

La carenza di investimenti non solo abbassa il PIL corrente, ma deprime anche il potenziale di crescita economica nel medio termine. Potenziale che è basato,

⁷ Si veda Centro Studi Confindustria, *Come e perché rafforzare l'Eurozona*, capitolo 2, in *Dove va l'economia italiana e una proposta per l'Eurozona*, Roma, Confindustria servizi, giugno 2018.

⁸ Si veda Confindustria-SRM, *Check up Mezzogiorno*, luglio 2018, per un approfondimento sulle imprese edili al Sud.

⁹ Balassone F., *Introduzione, L'efficienza della spesa per infrastrutture*, Seminari e convegni, Banca d'Italia, giugno 2012.

LOGISTIC PERFORMANCE INDEX: ITALIA 19ª AL MONDO



**SCARSA INTERCONNESSIONE
TRA LE RETI DI TRASPORTO**



**COMPLESSA STRUTTURA E
GOVERNANCE DEL CICLO LOGISTICO**



**QUALITÀ INSUFFICIENTE
DEI SERVIZI PRESTATI**



**INADEGUATEZZE DI
PROGRAMMA E NORMATIVE**

oltre che su lavoro e produttività, proprio sullo stock di capitale produttivo accumulato dal paese, ovvero sul flusso di investimenti.

In un contesto internazionale in cui tante economie emergenti crescono a ritmi sostenuti, l'Italia (e l'Europa) rischia una progressiva marginalizzazione, se non avvia subito un significativo Piano di investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, oltre che in capitale umano e ricerca¹⁰.

Varie analisi mostrano che la dotazione infrastrutturale italiana ha avuto un andamento declinante rispetto allo sviluppo del Paese, fino a diventare un collo di bottiglia che riduce l'efficienza del sistema. Vengono evidenziati pesanti ritardi nella dotazione e nella qualificazione delle grandi reti di comunicazione su base nazionale ed europea. In chiave logistica, emergono una limitata capacità intermodale dei grandi nodi di scambio infrastrutturali (porti, aeroporti, interporti) e urbani, e una difficile interconnessione tra reti e tra livelli di rete (da europeo a locale).

Un Piano per le infrastrutture, con progetti e risorse ben definite, potrebbe essere accolto con favore dai mercati finanziari internazionali, oltre che dalla UE, contribuendo a contenere lo spread sovrano e, quindi, il costo degli stessi investimenti nel Paese.

Bisogna concentrarsi sulla realizzazione di reti di trasporto, di telecomunicazione, energetiche, sulla logistica, selezionando attentamente ciascun progetto in base ad efficacia e ritorni economici. La lista sarebbe lunga ma si può iniziare dal miglioramento dei collegamenti ferroviari di porti e aeroporti; il completamento della rete di banda ultralarga e le comunicazioni mobili 5G, grandi opere come la TAV e il TAP¹¹.

Alcune infrastrutture più di altre hanno un impatto diretto sulla competitività del Paese, come il trasporto merci e la logistica¹². Il funzionamento della filiera logistica influenza direttamente la struttura dei costi delle aziende. Una logistica inefficiente allunga i tempi di consegna e rende più complessi i rapporti di fornitura tra imprese e l'integrazione a valle con la distribuzione commerciale. Dai dati emerge una minore efficienza del ciclo logistico italiano rispetto a quasi tutti i principali paesi UE: secondo il *Logistic Performance Index* (LPI), elaborato dalla Banca Mondiale, nel 2018 l'Italia si colloca al 19° posto nel mondo. I fattori di criticità del sistema logistico italiano, che vanno corretti, sono tre: primo, la scarsa interconnessione tra le diverse reti di trasporto, che ostacola l'intermodalità e porta a situazioni di congestione, specialmente lungo la rete stradale e autostradale, attorno ai grandi agglomerati urbani; secondo, la complessa struttura e governance del ciclo logistico e la qualità dei servizi prestati, in cui rientrano la frammentazione e scarsa integrazione degli operatori, le inefficienze nelle singole modalità di trasporto, l'inadeguatezza degli scambi intermodali; terzo, alcune inadeguatezze di carattere programmatico e normativo.

La rete autostradale dagli anni settanta a oggi, misurata come lunghezza, ha avuto una crescita media annua dell'1,4 per cento, contro il 2,0 per cento della Germania e il 3,6 per cento dell'UE-15. La dotazione fisica non è bassa (22 km per 1.000 kmq), ma ha accumulato un ampio distacco dalla Germania (35,4 km) e dalla Spagna (26,7) che partiva da livelli molto inferiori. Soprattutto, è diventata inadeguata rispetto alla crescita della domanda, essendo ormai di soli 111 km per milione di abitanti, rispetto ai 154 della Germania, ai 178 della Francia e ai quasi 300 della Spagna. Il risultato è che abbiamo una rete più satura di altri paesi, sia per le merci, sia per le persone.

¹⁰ Montanino A., *Investimenti, un patto per ripartire*, «La Stampa», 22 agosto 2018; Centro Studi Confindustria, *Come e perché rafforzare l'Eurozona*, pp.73-84, in *Dove va l'economia italiana e una proposta per l'Eurozona*, Roma, Confindustria servizi, giugno 2018.

¹¹ Confindustria, *La visione e la proposta*, Assise Generali, Verona, febbraio 2018.

¹² Secondo stime CSC, l'intera filiera della logistica, includendo il trasporto di passeggeri e merci, le attività di deposito delle merci, la movimentazione interna alle aziende e il controllo dei flussi informativi che le accompagnano, assume un peso superiore al 10 per cento del PIL italiano (si veda Centro Studi Confindustria (2011), *Dalle infrastrutture crescita e competitività, Scenari economici* n. 13, cap. 2.

La dotazione ferroviaria è cresciuta dello 0,14 per cento medio annuo nel quarantennio 1970-2009, rispetto al calo che si è avuto nel resto d'Europa. La densità fisica della rete (56,4 km per 1.000 kmq) è superiore a quella della Francia (55,0 km) e della media UE (46,7), anche se distante da quella della Germania (94,4). Tecnologicamente, le ferrovie italiane risultano anche meglio dotate, con una elettrificazione superiore a quella di Germania e Francia. Meno invece sul piano strutturale, con una rete a binario unico ancora rilevante. Rispetto alla popolazione, con 283 km di rete per milione di abitanti, l'Italia è distante dai 411 della Germania, 478 della Francia e 328 della Spagna.

Il Paese non presenta rilevanti deficit nella dotazione di porti e aeroporti, ma registra evidenti problemi di assetto secondo logiche di sistema. L'infrastrutturazione portuale soffre soprattutto di carenza di spazi di movimentazione e lavorazione dei flussi, anche in territori come il Centro-Sud dove esistono ancora aree retroportuali disponibili da sfruttare. Più in generale la nostra portualità è carente nell'instradamento dei flussi di merci su gomma e su ferro e nella "specializzazione" dei traffici (rinfuse, container, combustibili ecc.). Valutazioni quasi analoghe si possono fare per l'infrastrutturazione aeroportuale.

Per quanto riguarda le infrastrutture per la telecomunicazione, la posizione dell'Italia è ancora critica nonostante alcuni miglioramenti negli ultimi anni. Il Paese è 26° su 28 stati europei in termini di connettività, specie nelle connessioni ultraveloci (copertura al 22 per cento, rispetto a una media UE del 58)¹³. Nell'ambito degli obiettivi dell'agenda digitale europea, per ridurre il *digital divide*, è stato avviato un piano strategico per la banda ultralarga per aumentare entro il 2020 la copertura della popolazione con una connettività ad almeno 100 mbs. La realizzazione prevede un mix di investimenti pubblici (6 miliardi di euro impegnati, oltre a risorse provenienti dal piano Juncker) e privati, il cui apporto dovrebbe variare a seconda dell'area in cui va localizzata l'infrastruttura. Tuttavia, si stanno registrando eccessive lentezze nella realizzazione delle opere, dovute soprattutto a una serie di contenziosi nella fase di assegnazione. Nelle aree dei distretti, particolarmente rilevanti per l'industria, serve un intervento pubblico più significativo, sotto forma di incentivi o di partecipazione diretta nelle opere.

Lo sviluppo di una rete efficiente di collegamenti infrastrutturali è uno strumento importante e condiviso di governo dei flussi dell'economia.

Un grande piano di investimenti infrastrutturali ha più senso ora che i tassi di interesse sono ancora bassi e sono previsti riprendere a crescere lentamente dal prossimo anno, con l'atteso avvio della normalizzazione monetaria della BCE.

Accanto alle risorse pubbliche, si devono mobilitare risorse private, anche in *partnership* con lo Stato. Nel far questo serve un'elevata competenza nel settore pubblico nel definire gli accordi con i privati e garantire il perseguimento dell'interesse collettivo. Il ricorso al partenariato pubblico-privato (PPP) per il finanziamento, realizzazione e gestione delle opere pubbliche è aumentato negli ultimi anni, come risposta delle PA - in particolare gli enti locali - alla riduzione delle risorse pubbliche disponibili per gli investimenti infrastrutturali. Secondo le stime Cresme, nel 2002 si bandivano in Italia 331 gare di PPP per un valore degli interventi di 1,4 miliardi di euro; nel 2016 le gare sono state 3.187 per un valore di 13,3 miliardi. Secondo stime BEI¹⁴, però, tra 1990 e 2017 sono stati realizzati in Europa 1.803 progetti di cui soltanto il 2 per cento in Italia (per un valore di 368 miliardi di euro, di cui il 4 per cento in Italia).

Lo strumento del *project financing* (PF) non è decollato e non sembra utilizzato nella maniera più appropriata. Il PF può essere impiegato per finanziare progetti *brownfield* o *greenfield*, in grado di produrre flussi di entrata prevedibili e assicu-

¹³ Si veda Commissione europea (2018), *Connectivity, Broadband Market Developments in the EU, DESI report*.

¹⁴ Kappeler A. e Nemoz M. (2010), *Public-Private Partnerships in Europe – Before and During The Recent Financial Crisis*, EIB, *Economic and Financial Report* n. 4.

INFRASTRUTTURE: 3 POSSIBILITÀ DI FINANZIAMENTO



GOLDEN RULE EUROPEA



EMISSIONE DI EUROBOND



RIALLOCAZIONE DI PARTE DEI FONDI DI COESIONE

rare rendimenti certi agli investitori. I vantaggi del PF sono massimi nella realizzazione di progetti complessi, che coinvolgono diversi soggetti (pubblici e privati, nazionali e stranieri) nei quali da un'appropriatezza allocazione dei rischi derivano significativi guadagni di efficienza. In Italia, però, i progetti finanziati presentano dimensioni contenute e riguardano prevalentemente il settore dei servizi pubblici locali, dove non sono richiesti interventi molto complessi¹⁵.

Le ragioni del ritardo italiano nel coinvolgimento di capitali privati sono: l'elevato contenzioso, l'assenza di standardizzazione contrattuale, la carenza di programmazione pubblica. Vincoli che ancora persistono.

Per un grande piano di infrastrutture, comunque, sono cruciali soprattutto le risorse pubbliche. Per liberare fondi, oltre naturalmente agli spazi che si possono creare in bilancio con la *spending review*, il CSC individua due possibilità di finanziamento a deficit/debito.

Prima opzione, che può essere operativa da subito: una *golden rule* europea straordinaria, temporanea e limitata solo ai paesi con un rapporto deficit/PIL sotto al 3 per cento. Serve un'attenta selezione dei progetti, perché c'è necessità di avere un tasso di rendimento elevato dell'investimento, maggiore del costo del finanziamento, in modo da ottenere in futuro un flusso di cassa sufficiente a ripagare l'investimento. In tal modo, non si crea un problema di sostenibilità dei debiti pubblici. Serve poi un forte vaglio e controllo da parte di Bruxelles per evitare un utilizzo improprio di questa *golden rule*.

La direzione intrapresa dal Governo italiano segue solo in parte l'idea proposta dal CSC nel Rapporto di giugno e da Scandizzo e Tria: un vasto programma di investimenti pubblici in infrastrutture finanziato in deficit, a patto che quest'ultimo sia concordato e gestito a livello di Eurozona, temporaneo, condizionato al perseguimento della riduzione del rapporto debito/PIL nei singoli stati membri, sfruttando anche l'aumento della crescita ottenuto con il programma¹⁶.

Seconda opzione, più di lungo termine: l'emissione di Eurobond per la crescita. Dovrebbe trattarsi di un'emissione sovranazionale aggiuntiva nell'area euro, che non spiazzi le emissioni nazionali. Inoltre, l'emissione dovrebbe essere: limitata, ad esempio pari al 3 per cento del PIL; "di scopo", cioè finalizzata esclusivamente a finanziare i nuovi investimenti. Con queste caratteristiche, gli Eurobond non comporterebbero alcuna mutualizzazione dei debiti pubblici nazionali.

Oltre a ciò, si potrebbero recuperare risorse dai fondi di coesione, europei e nazionali, riallocando una parte su investimenti prioritari per la competitività del Paese e delle imprese. Ad esempio, per contribuire a progetti infrastrutturali non del tutto finanziati o a nuove opere. Peraltro, nell'esperienza degli ultimi anni, gli interventi finanziati da tali fondi presentano vari livelli di realizzazione e, in alcuni casi, tempi troppo lunghi. C'è spazio, dunque, per utilizzare meglio queste risorse. La quota potenzialmente riallocabile è significativa, anche se relativamente contenuta rispetto alle risorse complessive, che sono in larga misura programmate, ovvero già assegnate a interventi approvati dalla Commissione¹⁷. Infine, è necessario accelerare l'utilizzo delle risorse all'interno del bilancio dello Stato.

Per fare in modo che il piano di investimenti in infrastrutture funzioni davvero, vanno risolti alcuni problemi che riguardano l'efficienza della "macchina pubblica" in Italia¹⁸. Il Piano deve infatti progredire insieme a importanti riforme strutturali,

¹⁵ Cori R., Giorgiantonio C. e Paradisi I. (2010), Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di *project financing* in Italia, *Occasional Papers Banca d'Italia* n. 82.

¹⁶ Si veda Scandizzo P. L. e Tria G., *Più crescita con gli investimenti pubblici*, «Formiche.net», giugno 2018.

¹⁷ Si veda Confindustria, *La visione e la proposta, Schede di approfondimento*, Assise Generali, Verona, febbraio 2018.

¹⁸ Va risolto, anzitutto, il problema dei ritardi nei pagamenti della PA che, nonostante i miglioramenti negli ultimi cinque anni, riguarda ancora una quota rilevante delle imprese di costruzioni che lavorano nel settore delle infrastrutture. I tempi di pagamento sono di 144 giorni, rispetto ai 60 previsti dalla normativa (Ance, *Osservatorio Congiunturale*, febbraio 2018).

che siano in grado di aumentare l'impatto atteso degli investimenti sulla crescita, attraverso un incremento della loro efficienza (Grafico 2.8)¹⁹.

Primo, bisogna ridurre il potere di veto delle Regioni e degli Enti locali sulla realizzazione dei grandi investimenti. Per far ciò, si devono centralizzare le decisioni sulle opere strategiche. Oltre a questo, è necessario rivedere il ruolo di attori cruciali come il Cipe e il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in particolare evitando sovrapposizioni di competenze che sono inefficienti e allungano i tempi.

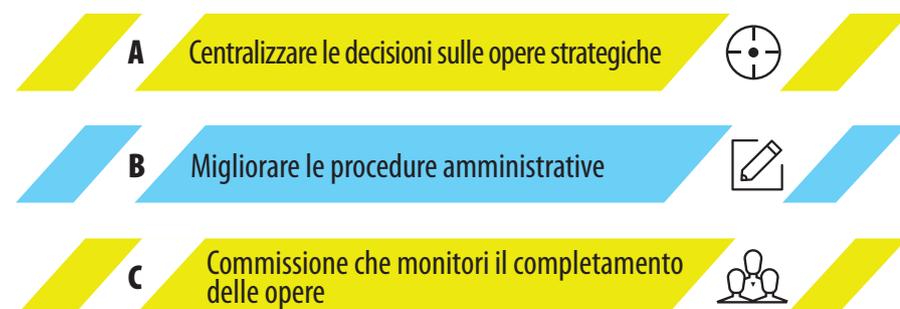


Grafico 2.8
Come far funzionare il piano di investimenti

Secondo, vanno migliorate le procedure amministrative. Un avanzamento è stato determinato dalla riforma Madia nella PA, soprattutto perché, tramite strumenti come il silenzio-assenso tra amministrazioni, l'autotutela amministrativa, la rinnovata conferenza dei servizi, nonché il c.d. DPR sblocca cantieri (d.p.r. n. 194/2016), può contribuire ad accorciare i tempi e accrescere la qualità delle decisioni pubbliche sulle opere. Nonostante la recente adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici, persistono alcune criticità relative alla fase di aggiudicazione degli appalti, che richiederebbero un intervento normativo per sciogliere i nodi, tra cui: la qualificazione delle stazioni appaltanti, la selezione delle offerte, le troppe deroghe al principio di concorrenza.

Altrettanto importanti, rispetto all'attenta selezione dei progetti, sono le altre due fasi più a valle del processo: una buona realizzazione delle opere, il loro completamento in tempi ragionevoli. Gli ostacoli posti dalla burocrazia sono spesso annoverati tra i motivi dei significativi ritardi, sovente osservati nella realizzazione di infrastrutture in Italia.

Per accompagnare tutto il processo dell'investimento, quindi, può essere utile creare una snella Commissione *ad hoc*, cui partecipino i Ministeri coinvolti ed esperti indipendenti. La Commissione dovrebbe realizzare il monitoraggio di: reperimento delle risorse, avanzamento dei cantieri. Il lavoro della Commissione dovrebbe essere posto sotto la responsabilità del MEF e far parte di un più ampio disegno di *spending review*.

¹⁹ Come argomentato, ad esempio, in Terzi A., *Why does Public Investment Contribute Little to GDP Growth in Italy*, «LSE blog», agosto 2018.

2.5 L'avvio della riforma fiscale

Il sistema fiscale italiano presenta molte criticità. Dall'analisi presentata nel capitolo 3 del Rapporto emergono quattro importanti questioni:

1. elevata pressione fiscale;
2. alta evasione fiscale e contributiva;
3. elevato carico fiscale sul lavoro e basso sui consumi;
4. complessità del sistema impositivo;

Tutto ciò ha effetti negativi sulla crescita economica del Paese: distorce le scelte di consumo e investimento, influisce negativamente sull'offerta di lavoro, redistribuisce il reddito in modo non soddisfacente, determina una pressione fiscale eccessiva su chi le imposte le paga, distorce la concorrenza e l'allocazione delle risorse, mina il rapporto tra cittadini e Stato. Tra le diverse imposte, è quella sul reddito personale che presenta le maggiori criticità. Per questo l'analisi del CSC si concentra sull'IRPEF.

Ma quale riforma può consentire di risolvere i problemi evidenziati dell'IRPEF? Hanno senso le proposte al centro del dibattito recente rispetto alla situazione attuale della tassazione nel Paese e ai limitati spazi di bilancio oggi disponibili?

L'introduzione di una *flat tax* sul reddito delle persone fisiche, ossia un'imposta "piatta" ad aliquota unica o al massimo doppia, associata ad un sistema di deduzioni/detractions che assicura la progressività, nei paesi in cui è stata introdotta, ha mostrato vantaggi e svantaggi. Anche la teoria economica individua una serie di potenziali pro e contro, che vanno attentamente valutati.

Il sistema fiscale italiano, peraltro, è già *flat* sotto molti aspetti: nella tassazione delle imprese, dei consumi, dei patrimoni mobiliari e immobiliari. Oggi, viceversa, l'imposta sul reddito presenta una significativa progressività, maggiore rispetto a quella delle aliquote nominali, per effetto delle detrazioni.

Una *flat tax* potrebbe semplificare il sistema, ridurre i costi di adempimento, far forse aumentare la *compliance* fiscale che ha risentito, invece, dei troppi condoni (si veda il BOX n. 2.4). Tuttavia, determinerebbe un minor gettito fiscale e un minor grado di progressività del sistema. Inconvenienti cui si dovrebbe rimediare rendendo progressive le tariffe pagate dai cittadini sui servizi pubblici: i più ricchi pagherebbero tariffe più elevate di chi ha meno. Si recupererebbe gettito e si compenserebbe la perdita di progressività.

L'elemento decisivo per determinare l'adeguatezza di tale riforma, comunque, è se la *flat tax* è in grado o meno di generare effetti positivi sulla crescita economica, attraverso lo stimolo ai consumi e gli incentivi al lavoro. Ma questo dipende da come si disegna, in concreto, questo tipo di imposta e con quale gradualità la si fa entrare in vigore.

Per contribuire al dibattito, presentiamo i risultati di un esercizio di stima, microfondato, dei possibili effetti macro-economici in Italia dell'adozione di quattro possibili schemi alternativi di *flat tax*. Le simulazioni dell'impatto su crescita del PIL e deficit pubblico, su un orizzonte di medio termine, mostrano che:

- i) è molto improbabile che il passaggio a una *flat tax* si autofinanzi con i proventi della maggiore crescita indotta;
- ii) una tale riforma fiscale deve essere ben definita e annunciata fin dall'inizio, ma necessariamente attuata con gradualità;
- iii) per finanziare la perdita di gettito è necessario recuperare risorse da una seria *spending review* e dalla riduzione dell'evasione fiscale.

In Italia l'utilizzo dei condoni appare ormai quasi una prassi consolidata. Per la frequenza di applicazione, sembra aver quasi assunto lo *status* di un qualsiasi altro strumento di politica fiscale: non c'è stato anno dal 2001 al 2017 in cui le entrate non abbiano beneficiato di flussi generati da questo tipo di provvedimenti *una tantum* anche se con differenze marcate a seconda dei governi. Nel Grafico A si riporta il gettito delle varie misure che, seppure difficili da ricondurre ad un'unica tipologia, potrebbero essere tutte considerate in un'accezione molto ampia come condoni fiscali.

BOX n. 2.4 Troppo frequenti i condoni fiscali in Italia

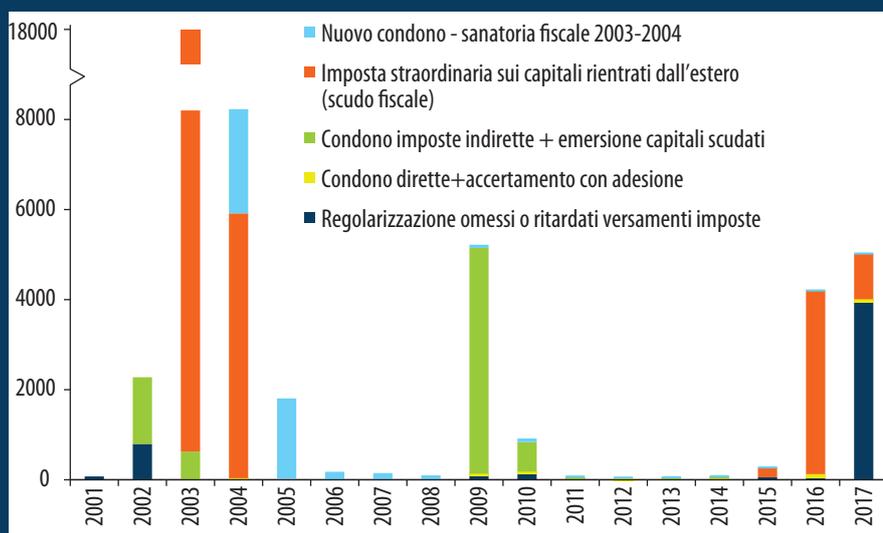


Grafico A
**Una stima del gettito
dei condoni fiscali in Italia**
(Milioni di euro)

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, Agenzia delle entrate, MEF e DG ECFIN.

L'utilizzo regolare del condono fiscale finisce per creare problemi all'erario: per far fronte ad ammanchi contingenti, si ricorre a condoni, con l'effetto di compromettere le entrate future, aumentando quindi il rischio di dover adottare misure *una tantum* anche negli anni successivi; in altre parole, può innescarsi un circolo vizioso in cui l'autorità fiscale perde progressivamente il controllo di una parte delle entrate.

2.6 La *spending review*

Un processo ragionato di analisi e revisione della spesa è una priorità visti i tanti obiettivi di politica economica e le risorse scarse. Le revisioni precedenti hanno avuto importanti limitazioni e non sono riuscite a portare risultati di riforma davvero strutturali della spesa pubblica (per approfondimenti si veda il capitolo 4 del Rapporto). A dire il vero, quasi nessuno dei processi di *spending review* avviati negli anni passati si può definire tale secondo gli standard internazionali. Una vera e propria revisione della spesa dovrebbe infatti avere due obiettivi principali: l'efficientamento dei servizi pubblici e il reperimento delle risorse tramite la diminuzione dei servizi offerti dal settore pubblico, laddove questi possano efficacemente essere forniti dal mercato.

L'efficientamento dei servizi pubblici permette di liberare risorse che possono essere reinvestite per ottenere un miglioramento sostanziale della qualità dei servizi pubblici che, secondo i dati della Banca Mondiale (*Worldwide Governance Indicators*, WGI), sono tra gli ultimi fra i paesi avanzati. Il miglioramento della qualità dei servizi e lo snellimento della burocrazia possono dare un forte impulso alla crescita economica, migliorando la competitività delle imprese.

La ridefinizione del perimetro dei servizi pubblici offerti permetterebbe di reperire risorse strutturali per finanziare le politiche che possono favorire la crescita. Tra queste: la riduzione del cuneo fiscale, la riforma fiscale e l'avvio di un piano infrastrutturale.

Va poi evidenziato che la tempistica è cruciale per il successo di una *spending review* perché una vera ed efficace revisione della spesa che punti a reperire risorse e a migliorare la qualità dei servizi richiede tempo per dare i suoi frutti. Né la riforma fiscale, né l'aumento significativo degli investimenti pubblici sono politiche che possono essere completate in un anno; vanno invece introdotte in modo graduale in un orizzonte di medio periodo. In questo senso, è necessario partire con una *spending review* di legislatura affinché possa contribuire a sostenere l'implementazione delle riforme indicate.

La politica gioca un ruolo fondamentale in questo processo perché deve supportare i processi di *spending review*, coinvolgendo tutti gli attori istituzionali centrali e locali, e assumendo un ruolo di guida e di prolungato impegno nei confronti di tale processo.

In sintesi, dovrebbe avviarsi una *spending review* di legislatura che:

1. fissi chiari obiettivi politici;
2. stabilisca una metodologia *ex ante*;
3. veda il forte coinvolgimento delle amministrazioni di spesa, che devono internalizzare il processo;
4. abbia un sistema di incentivi e punizioni per allineare gli interessi;
5. sia trasparente in modo che gli *stakeholder* (cittadini e imprese) possano valutare azioni e risultati.

3. ELEMENTI PER UNA RIFORMA FISCALE

3.1	Tanti e importanti i problemi dell'attuale sistema fiscale italiano	75
3.2	L'IRPEF, un'imposta che non funziona	78
3.3	Quale riforma per l'IRPEF?	85
3.4	Gli effetti macroeconomici di una <i>flat tax</i> : discussione e simulazioni per l'Italia	89

3.1 Tanti e importanti i problemi dell'attuale sistema fiscale italiano

Sono molte le criticità del sistema fiscale italiano:

- a) alta tassazione;
- b) elevato carico fiscale e contributivo sul lavoro;
- c) abnorme evasione;
- d) complessità delle regole e degli adempimenti.

Il divario su tutti questi aspetti con i principali partner europei si traduce in minore competitività e attrattività del Paese.

Elevata pressione fiscale e contributiva La pressione fiscale e contributiva italiana nel 2017 è stata pari al 42,4 per cento del PIL e, nonostante negli ultimi quattro anni sia scesa di quasi un punto di PIL, tra i principali paesi europei è inferiore solo a quella in Francia (46,5 per cento) e Belgio (44,8 per cento), ben superiore alla media dell'Eurozona (40,5 per cento) e in particolare al 39,6 per cento registrato in Germania e al 33,9 per cento in Spagna (Grafico 3.1).

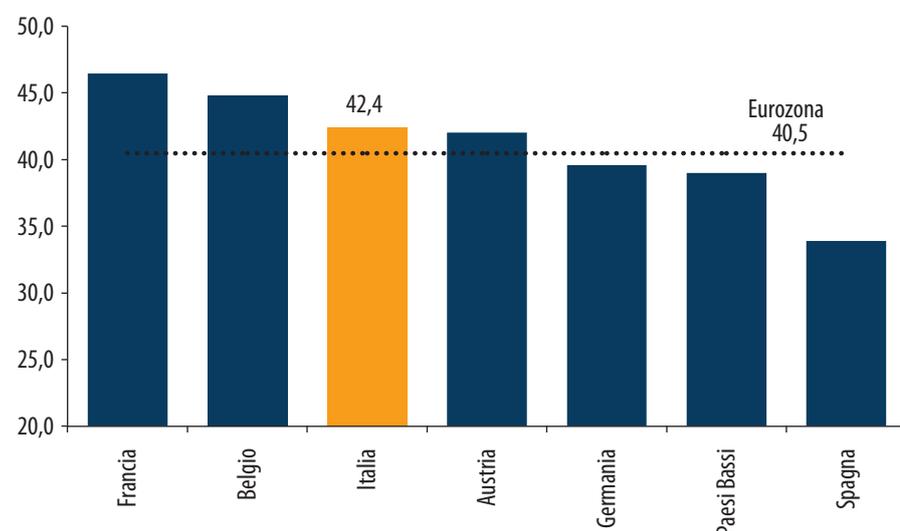


Grafico 3.1
Sopra la media europea la pressione fiscale e contributiva in Italia

(Pressione fiscale e contributiva in % del PIL, 2017)

Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

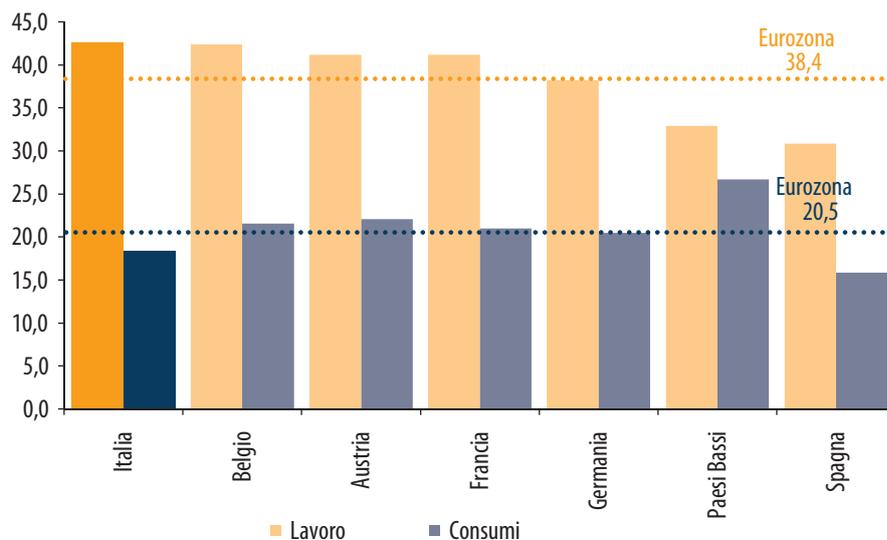
Pesante il carico sul lavoro, meno quello sui consumi Il livello d'imposizione sul lavoro è il più alto dell'Eurozona: il gettito da imposte e contributi in percentuale al reddito da lavoro era nel 2016 pari al 42,6 per cento, superiore alla media dell'Eurozona (38,4 per cento) e a quello dei principali paesi (Grafico 3.2)¹. È particolarmente elevata in Italia la componente contributiva, soprattutto quella a carico delle imprese.

D'altra parte, è bassa la tassazione dei consumi: il gettito in percentuale della spesa per consumi nel 2016, era pari al 18,4 per cento, contro una media euro del 20,5, stesso livello di tassazione della Germania, sotto quello della Francia (21,0 per cento) e del Belgio (21,6); superiore solo all'imposizione sui consumi in Spagna (15,8 per cento). Tale differenza è in parte imputabile all'alta incidenza di beni e servizi soggetti ad aliquote IVA ridotte o con regimi di esenzione.

Alta evasione fiscale e contributiva La pressione fiscale su chi paga le imposte, calcolata rapportando il gettito fiscale al PIL al netto del sommerso economico, era nel 2016 pari al 53,4 per cento, al top tra i paesi europei e molto lontana dalla media dell'Eurozona (46,8 per cento; Grafico 3.3).

¹ Nel *Taxation Trends* della Commissione europea questo rapporto è denominato "aliquota implicita".

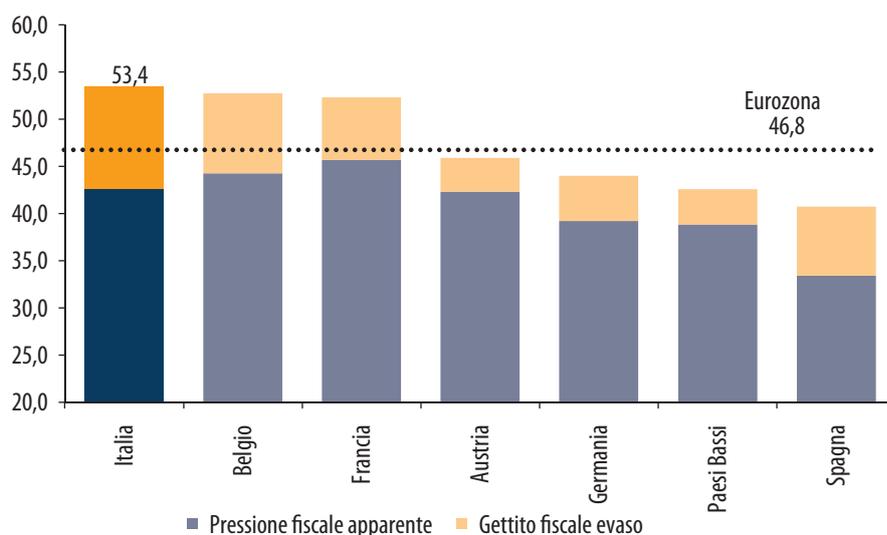
Grafico 3.2
Italia disallineata su tassazione di lavoro e consumi
(Valori percentuali, 2016)



Le aliquote implicite sul lavoro sono date dal rapporto percentuale tra il gettito da imposte e contributi e i redditi da lavoro dipendente (contabilità nazionale); quelle sui consumi come rapporto percentuale tra il gettito e la spesa per consumi delle famiglie.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

Grafico 3.3
Italia al top per pressione fiscale al netto del sommerso
(Pressione fiscale "effettiva" in % del PIL emerso, 2016)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat e stime di F. Shneider (2016).

Secondo le stime della Commissione europea, il gap IVA, cioè la differenza tra il gettito riscosso e quello che in teoria dovrebbe essere incassato, nel 2016 era pari in Italia a 36 miliardi, il 25,9 per cento del gettito teorico, 4 punti percentuali più basso di quello registrato nel 2013. Nonostante questo, è ancora oltre il doppio della Francia (11,7 per cento) e molto più di quanto rilevato negli altri paesi (Tabella 3.1).

La stima dell'evasione effettuata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il 2014 quantifica in 111 miliardi di euro l'ammontare complessivo dell'evasione fiscale e contributiva, in aumento rispetto agli anni precedenti².

L'evasione non solo comporta aliquote più elevate per chi adempie i propri obblighi, ma è anche un grave ostacolo allo sviluppo economico perché distorce la concorrenza e l'allocazione delle risorse, mina il rapporto tra cittadini e Stato e penalizza l'equità, anche sottraendo spazi di intervento a favore delle fasce sociali più deboli.

² Si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*.

Tabella 3.1
Enorme il gap IVA in Italia
(Differenza tra gettito IVA teorico ed effettivo)

	2015		2016	
	Milioni di euro	In % gettito teorico	Milioni di euro	In % gettito teorico
Italia	35.753	26,1	35.988	25,9
Francia	19.867	11,6	20.896	11,9
Belgio	3.329	10,8	3.079	9,7
Germania	24.706	10,5	22.679	9,4
Austria	2.282	8,0	2.149	7,3
Paesi Bassi	4.705	9,5	2.024	4,0
Spagna	2.897	4,1	1.966	2,7
UE-28	157.672	13,2	147.146	12,3

Dati in ordine decrescente per il gap IVA in percentuale del gettito teorico nel 2016.
 Fonte: elaborazioni CSC su stime Commissione europea.

Sistema complesso Il sistema fiscale italiano si caratterizza inoltre per il suo alto grado di complessità.

Le aliquote fiscali delle diverse imposte sono affiancate da un articolato e intricato sistema di "spese fiscali"; tale termine indica le diverse forme di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta, ovvero regimi di favore derivanti da disposizioni normative vigenti. Nel 2018 le *tax expenditures* in vigore sono 466, interessano gran parte delle imposte e il loro valore complessivo, in termini di minori entrate, è pari a oltre 54 miliardi di euro (Tabella 3.2)³.

Imposta	Spese fiscali				Beneficiari* (migliaia)
	Numero	%	Ammontare (mln di euro)	%	
IRPEF	121	26,0	-35.505	65,5	105.587
IRES	43	9,2	-524	1,0	177
IRPEF/IRES	36	7,7	-3.401	6,3	2.542
IVA	65	13,9	-1.730	3,2	1.027
Bollo, registro e ipocatastali	76	16,3	-5.316	9,8	9.628
Donazioni e successioni	8	1,7	-13	0,0	n.d.
Accise	37	7,9	-3.154	5,8	17
Regimi sostitutivi	19	4,1	-1.437	2,7	1.844
Altro	61	13,1	-3.156	5,8	1.126
Totale	466	100,0	-54.237	100,0	

* Esiste un effetto ripetizione, dovuto al fatto che lo stesso beneficiario può godere di più agevolazioni.
 Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF.

La stratificazione non sistematica di alcuni meccanismi impositivi negli anni ha modificato l'impianto originario delle singole imposte, oltre a frammentare e complicare l'adempimento fiscale.

La complessità riguarda anche gli adempimenti. Il tempo richiesto a un'impresa tipo per assolvere gli obblighi fiscali, secondo l'indagine *Paying taxes* della Banca Mondiale, era nel 2016 in Italia di 238 ore all'anno, superiore al tempo richiesto negli altri principali paesi euro: 218 ore in Germania, 152 in Spagna, 139 in Francia, 136 in Belgio, 131 in Austria e 119 nei Paesi Bassi.

³ Tra le spese fiscali non sono stati inclusi alcuni benefici per questioni di omogeneità con la definizione elaborata dall'OCSE. Tra questi, le aliquote ridotte dell'IVA, le detrazioni per spese di produzione del reddito (reddito da lavoro dipendente, pensioni e redditi assimilati), quelle per familiari a carico, le deduzioni dei contributi sociali obbligatori, le imposte sostitutive sui redditi da capitale. Al riguardo si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze (2017), *Rapporto annuale sulle spese fiscali*.

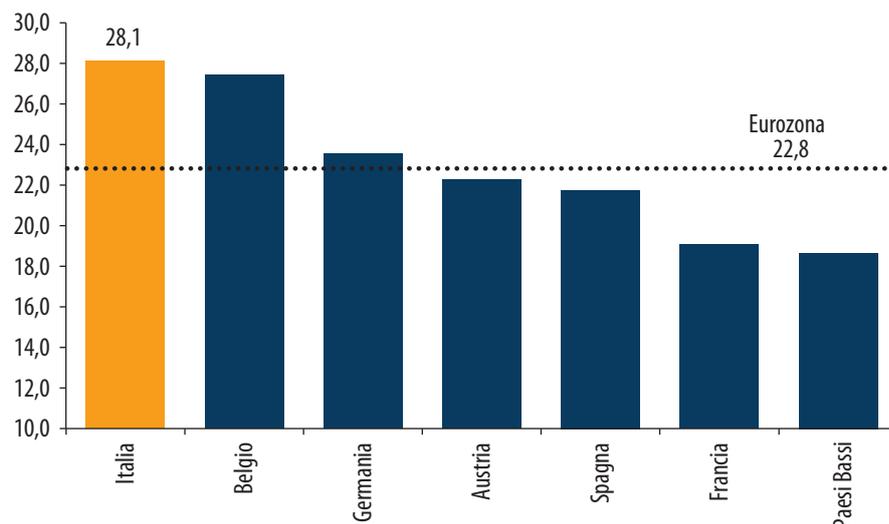
Tabella 3.2
Numerose le tax expenditures
(Dati 2018)

3.2 L'IRPEF, un'imposta che non funziona

Principale voce di entrata per lo Stato L'IRPEF è la principale imposta diretta del sistema fiscale italiano e riflette in sé tutte le criticità già evidenziate.

Assicura il maggior gettito alle casse dello Stato. Anche a livello europeo, l'IRPEF ha il primato tra le imposte sui redditi delle persone fisiche come fonte di entrata: 28,1 per cento contro il 22,8 per cento nella media Eurozona (Grafico 3.4).

Grafico 3.4
In Italia troppo elevato il prelievo sui redditi personali
(Imposta sul reddito delle persone fisiche in % della tassazione, 2016)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

Sempre più complessa ed evasa Negli anni l'aumento del numero di deduzioni e detrazioni ha condotto a un'estrema articolazione dell'imposta: si affiancano alle aliquote nominali ben 121 spese fiscali, per un ammontare pari a 35,5 miliardi di euro. Tra queste il 41,3 per cento riguarda le politiche per il lavoro, il 35,3 per cento quelle per la casa e l'11,1 per cento la tutela della salute (Tabella 3.3).

Tabella 3.3
Tax expenditures su IRPEF per missioni di spesa
(Dati 2018)

	Ammontare (mln di euro)	%
Politiche per il lavoro	-14.649	41,3
Casa e assetto urbanistico	-12.517	35,3
Tutela della salute	-3.931	11,1
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-3.078	8,7
Istruzione e formazione	-974	2,7
Previdenza, giovani, imprese, R&S, agricoltura	-358	1,0
Totale	-35.506	100,0

Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF.

L'eccessiva complessità ha contribuito a rendere l'IRPEF l'imposta più evasa, riducendone così l'efficacia redistributiva. Secondo le stime del Governo nel 2015 sono mancati alle casse dello Stato 36,8 miliardi di euro e di questi oltre 31 riguardano i contribuenti soggetti ad autotassazione (segue l'IVA con 36,2 miliardi; Tabella 3.4).

Base imponibile molto erosa La stratificazione di una molteplicità di regimi sostitutivi, inoltre, ha stravolto l'impianto originario e i principi ispiratori dell'IRPEF. Se è comprensibile la scelta di assoggettare a imposizione sostitutiva le rendite finanziarie, in virtù della crescente mobilità del capitale, le modifiche più recenti hanno sacrificato ogni forma di coordinamento sistemico. La diffusione di imposte di tipo "cedolare" ha comportato un'ampia erosione della base imponibile e minato il carattere perequativo dell'imposta.

Tipologia di imposta	2014		2015	
	Milioni di euro	In % gettito teorico	Milioni di euro	In % gettito teorico
IRPEF lavoro dipendente (irregolare)	5.149	3,8		
IRPEF lavoro autonomo e impresa	31.659	67,6	31.611	67,2
IRES	10.375	29,3	10.299	27,7
IVA	36.238	27,6	34.771	26,4
IRAP	8.420	22,9	6.181	22,1
Locazioni	1.397	15,6	1.333	15,3
Canone RAI	977	35,6	1.008	36,6
IMU	5.225	27,3	5.195	26,9
Totale entrate tributarie	99.439	23,9	90.398	
Contributi a carico del lavoratore dipendente	2.602		2.485	
Contributi a carico del datore di lavoro	8.688		8.224	
Totale entrate contributive	11.290		10.709	
Totale entrate tributarie e contributive	110.729			

Fonte: elaborazioni CSC su stime MEF.

Irrazionale il suo assetto attuale L'IRPEF nasce, nel suo disegno originario, come un'imposta progressiva a scaglioni, caratterizzata da aliquote medie effettive crescenti all'aumentare del reddito (si veda il BOX n. 3.1). Queste ultime derivano dall'effetto combinato di aliquote marginali e spese fiscali e sono crescenti se le marginali sono crescenti o perlomeno costanti per ogni livello di reddito.

Le aliquote IRPEF indicate dal testo unico delle imposte sui redditi sono le marginali nominali o legali (cinque per altrettanti scaglioni di reddito a cui si applicano).

Ma l'aliquota marginale effettiva che grava sul contribuente, stabilendone la variazione del suo reddito disponibile, è spesso molto diversa. Alla marginale nominale si affiancano, infatti, le c.d. aliquote implicite, che scaturiscono da deduzioni e detrazioni (ma anche da addizionali locali, assegni, bonus) e che, nella maggior parte dei casi, sono decrescenti con il reddito. Ciò altera profondamente la *ratio* del sistema impositivo: *tax expenditures* decrescenti, più generose con i più poveri e sempre meno con i più ricchi, se da un lato alleggeriscono l'onere fiscale sul contribuente, ossia riducono l'imposta mediamente pagata su un euro di reddito, dall'altro prelevano di più sugli incrementi di reddito, innalzando l'aliquota marginale e accentuando in questo modo le distorsioni causate dall'imposta. Ciò crea problemi di efficienza, influisce negativamente sull'offerta di lavoro e sulla redistribuzione del reddito, oltre a rendere l'imposizione irrazionale.

Aliquota media: rapporto tra l'imposta dovuta e la base imponibile. Se crescente con il reddito assicura la progressività dell'imposta; è costante nel caso di imposta proporzionale e decrescente nel caso di imposta regressiva.

Aliquota marginale: aliquota che grava su un incremento di base imponibile. Definisce quanto varia l'imposta dovuta al variare del reddito.

Aliquota nominale o legale: valore percentuale, stabilito dalla legge, che si applica alla base imponibile per calcolare l'imposta dovuta.

Aliquota implicita: incidenza di singole detrazioni, deduzioni, bonus e addizionali sulla base imponibile.

Tabella 3.4 Un terzo dell'evasione in Italia è da IRPEF

(Differenza tra gettito teorico ed effettivo)

IRPEF

Aliquota marginale nominale	Scaglioni di reddito
23%	<15mila euro
27%	15-28mila euro
38%	28-55mila euro
41%	55-75mila euro
43%	>75mila euro

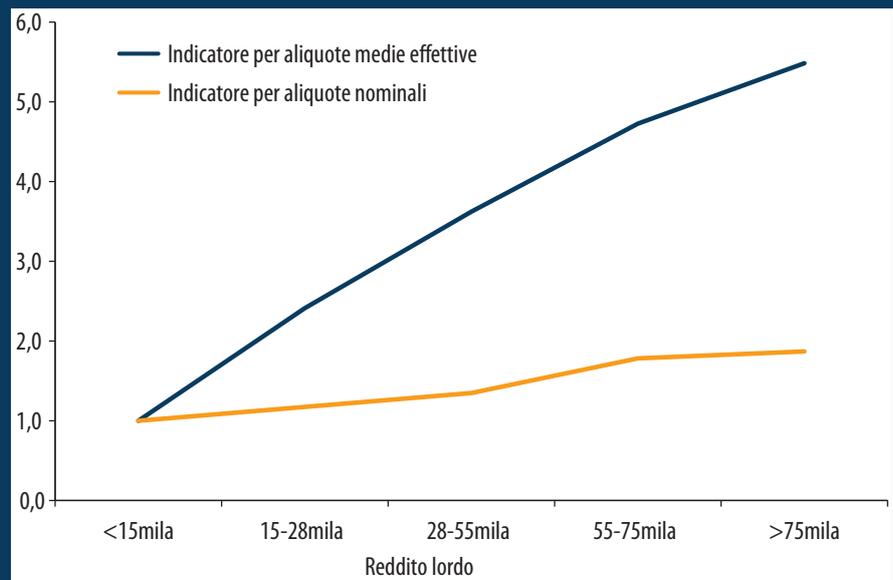
Aliquota effettiva (media o marginale): data dalla somma di quella nominale legale e di quelle implicite. È l'aliquota pagata effettivamente dal contribuente ed è data dal rapporto tra l'imposta netta e il reddito complessivo, dove l'imposta netta è ottenuta sottraendo all'IRPEF lorda (reddito imponibile per aliquota nominale) le detrazioni, mentre il reddito complessivo è la somma di tutti i redditi posseduti dal soggetto d'imposta, calcolato prima di sottrarre gli oneri deducibili.

BOX n. 3.1 Quanto è progressiva l'IRPEF?

Un'imposta progressiva a scaglioni è caratterizzata da aliquote medie effettive crescenti con il reddito.

Le aliquote medie effettive calcolate sulla base dei dati ISTAT (IT-SILC 2015, attualizzati con l'indice dei prezzi al consumo) mostrano che, per effetto delle detrazioni, la distanza tra l'aliquota dei più ricchi e quella dei più poveri si amplia di quasi dieci punti percentuali, molto più che nelle aliquote nominali: lo scaglione fino a 15mila euro vede contrarsi l'aliquota di oltre 16 punti, dal 23 al 6,5 per cento, mentre per i contribuenti oltre i 75mila euro di reddito si ha una riduzione minore, dal 43 al 35,7 per cento. Il profilo delle aliquote medie effettive mostra dunque una progressività maggiore di quella delle aliquote nominali (Grafico A). Se ne deduce che deduzioni e detrazioni svolgono una forte azione perequativa.

Grafico A
Progressività guidata
dalle tax expenditures
(Indicatore di progressività)



Calcolato come rapporto delle aliquote rispetto alla più bassa.
Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

La distribuzione dei redditi dichiarati dai contribuenti (che escludono quelli assoggettati a imposte sostitutive) evidenzia che (Tabella A):

- la numerosità si concentra nei redditi bassi. Il primo scaglione è il più numeroso: il 40,8 per cento dei contribuenti dichiara un reddito inferiore a 15mila euro¹. Segue il secondo scaglione con il 36,3 per cento del totale. Al contrario, gli scaglioni di reddito più elevato sono i meno numerosi (2,0 e 1,6 per cento).
- i redditi medio-bassi (tra i 15 e i 55mila) costituiscono il 69,1 per cento della base imponibile.

¹ Questo è in larga parte dovuto alla maggiore concentrazione in questo scaglione degli evasori dell'imposta.

- le detrazioni, ossia i benefici fiscali, si concentrano nei primi due scaglioni di reddito (per il 75 per cento del totale).
- il terzo scaglione contribuisce in massima parte alla determinazione del gettito (per il 39,9 per cento del totale), seguito dal secondo scaglione e poi dalla fascia di reddito più alta che, nonostante sia poco numerosa, fornisce un gettito pari a un quinto del totale.

Scaglioni di reddito	Numero dei contribuenti	Reddito imponibile	Detrazioni	IRPEF netta	Aliquote medie effettive	Aliquote nominali
<15mila	40,8	13,1	32,0	4,2	6,5	23,0
15-28mila	36,3	34,5	43,1	26,5	15,7	27,0
28-55mila	19,3	34,6	21,4	39,9	23,6	31,0
55-75mila	2,0	6,9	1,7	10,3	30,8	41,0
>75mila	1,6	11,0	1,8	19,1	35,7	43,0

In grassetto le quote più alte.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

Tabella A Progressività dettata dai redditi medio-bassi

(Dati dichiarati 2017, quote percentuali)

Grado di progressività locale Ciò che si deduce dall'analisi dei dati dichiarati è confermato dagli indicatori "locali" del grado di progressività dell'imposta, quelli che permettono cioè di stimare la progressività con riferimento a specifici livelli di reddito.

Le principali misurazioni (es. *liability progression*, *residual progression*²) confermano che nelle fasce di reddito medio-basse si concentra la maggiore progressività, mentre la fascia meno progressiva è indubbiamente quella dei redditi oltre i 28 mila euro (Grafico B):

- la progressività in senso stretto (*liability progression*) misura l'elasticità del gettito rispetto al reddito imponibile ed è data dal rapporto tra l'aliquota marginale e l'aliquota media. Più è maggiore dell'unità più l'imposta è pro-

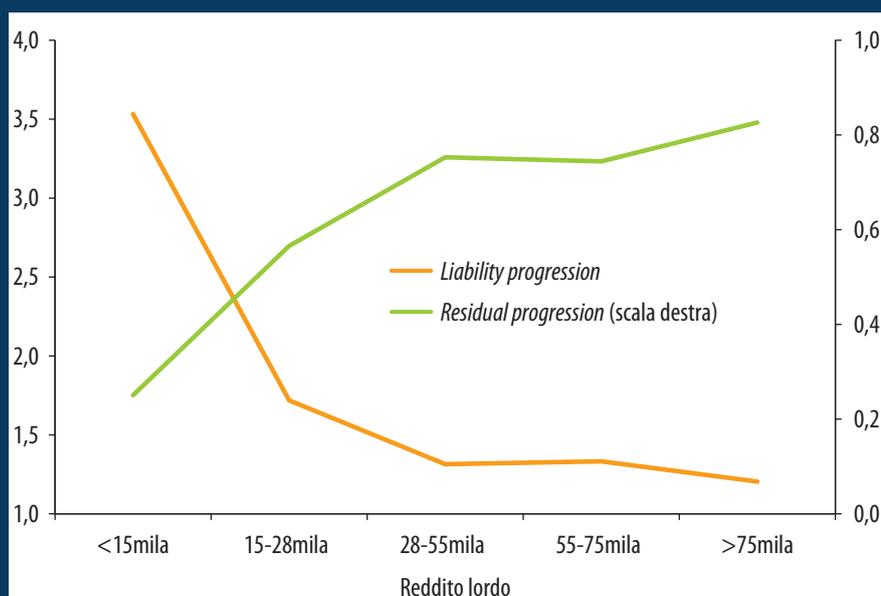


Grafico B Progressività più pronunciata nei redditi medio-bassi

(Indicatori locali della progressività dell'IRPEF)

Liability progression: progressività in senso stretto. Più è >1 più l'imposta è progressiva.

Residual progression: progressività residuale. Più è <1 più l'imposta è progressiva.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

² Tra queste c'è anche l'*average rate progression* (progressività dell'aliquota media) che misura l'incremento dell'aliquota media al crescere del reddito.

gressiva. Sulla base dei dati ISTAT (IT-SILC), la progressività è pari a 3,5 per i redditi fino a 15mila euro; a 1,7 nel secondo scaglione (tra 15 e 28mila euro); crolla a 1,3 nella fascia di reddito oltre i 28 mila euro.

- la progressività residua (*residual progression*) misura, invece, l'elasticità del reddito netto (post-tassazione) rispetto all'imponibile (pre-tassazione). In questo caso, più l'indicatore è inferiore all'unità, maggiore è la progressività. È pari a 0,3 per i redditi fino a 15mila euro; a 0,6 nel secondo scaglione (tra 15 e 28mila euro); supera lo 0,8 nella fascia di reddito più alta.

Grado di progressività globale Il grado di progressività globale, che prende quindi in considerazione l'intera distribuzione dei redditi imponibili, è dato dall'indice di Kakwani, un indicatore sintetico degli indici di concentrazione e disuguaglianza, che confronta la concentrazione del gettito (C_{tax}) con l'indice di disuguaglianza di Gini sul reddito pre-imposta (G_{Vpre})³.

$$K = C_{tax} - G_{Vpre}$$

L'imposta è tanto più progressiva quanto più ampia è la differenza tra la concentrazione dell'imposta e quella del reddito imponibile.

L'indice di Kakwani calcolato sui dati dichiarati in ISTAT (IT-SILC) è pari a 0,19 (0,81 l'indice di concentrazione dell'imposta e 0,62 l'indice di Gini sul reddito pre-imposta) e sta a indicare una scarsa progressività globale dell'imposta.

³ La curva di concentrazione di una variabile y rappresenta la quota cumulata della variabile y posseduta da diverse quote cumulate della popolazione totale, ordinata sulla base di una diversa variabile x . Nel caso dell'indice di Gini, invece, l'ordinamento avviene sulla base della stessa variabile y .

Un esercizio di simulazione ci permette di esaminare l'ampio spettro delle aliquote effettive, per dei contribuenti tipo, considerando la deduzione dei contributi sociali obbligatori⁴, le aliquote nominali e gli scaglioni IRPEF, le detrazioni da lavoro, quelle per carichi familiari, il bonus "80 euro" e le addizionali regionali e comunali⁵.

Se ne deduce che, a parità di reddito, le aliquote effettive sia marginali sia medie sono diverse per professione del contribuente (lavoro dipendente, autonomo, pensionato; Tabella 3.5). E non c'è motivo alcuno che possa giustificare aliquote medie diverse tra soggetti che hanno lo stesso reddito ma un lavoro diverso.

Nella distribuzione delle aliquote marginali effettive lungo la scala dei redditi appaiono evidenti gli andamenti contraddittori e irrazionali dovuti all'estrema variabilità delle aliquote (Grafico 3.5)⁶:

- si può osservare un "sali e scendi" repentino delle aliquote anche in brevi intervalli di reddito. Le impennate più forti si hanno in corrispondenza della fine della soglia di esenzione o di incapienza e in prossimità dei cambi di scaglione di reddito⁷;

⁴ Sono deducibili dal reddito lordo e non rientrano quindi nella base imponibile IRPEF.

⁵ Nell'analisi si considera un contribuente tipo residente nel Lazio, regione con addizionali regionali e comunali più alte.

⁶ Si veda Ufficio Valutazione Impatto (2017), Fisco - La giungla delle aliquote effettive, *Documento di valutazione* n. 1, Roma, Senato della Repubblica.

⁷ I redditi fino a 8mila euro rientrano nella c.d. *no tax area*, la soglia esente dal pagamento dell'IRPEF per detrazione da lavoro. Nella soglia di incapienza rientrano tutti quei redditi per i quali i benefici delle detrazioni sono inesistenti, perché a essi non corrisponde un'imposta lorda abbastanza ampia su cui farli valere.

Tabella 3.5 - Quante aliquote?

(Aliquote marginali e medie effettive, valori percentuali)

Classi di reddito (Euro)	Aliquote marginali nominali		LAVORATORE DIPENDENTE				LAVORATORE AUTONOMO				PENSIONATO			
			Single	Coniuge	Coniuge + 1 figlio	Coniuge + 2 figli	Single	Coniuge	Coniuge + 1 figlio	Coniuge + 2 figli	Single	Coniuge	Coniuge + 1 figlio	Coniuge + 2 figli
< 8mila	23,0	marginale	-192,0	-192,0	-192,0	-192,0	32,8	0,0	0,0	0,0	48,2	0,0	0,0	0,0
		media	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0	2,9	0,0	0,0	0,0
8-15mila	23,0	marginale	23,2	22,2	-192,0	-192,0	27,1	29,5	42,5	0,0	32,2	35,9	42,5	0,0
		media	-1,0	-5,9	-8,6	-8,6	10,2	6,4	2,5	0,0	11,4	7,9	4,7	0,0
15-20mila	27,0	marginale	30,3	30,3	37,3	61,3	23,5	23,5	24,8	47,9	32,7	32,7	33,7	40,6
		media	9,4	5,4	-0,5	-5,1	15,6	11,7	5,9	2,6	19,0	15,0	10,5	6,3
20-28mila	27,0	marginale	43,3	43,3	44,5	45,5	25,8	25,8	27,1	28,0	33,0	33,0	34,0	34,7
		media	16,3	13,4	9,6	5,4	18,2	15,3	11,4	7,2	22,7	19,8	16,8	13,5
28-40mila	38,0	marginale	38,2	38,2	39,5	40,4	29,6	29,6	30,9	31,9	43,7	43,8	44,8	45,5
		media	23,6	21,5	19,2	16,5	20,6	18,6	16,2	13,5	27,5	25,4	23,6	21,5
40-55mila	38,0	marginale	38,8	40,6	41,9	42,8	33,1	34,8	36,1	37,0	43,7	45,5	46,5	47,2
		media	28,1	26,9	25,6	23,9	23,9	22,7	21,3	19,7	32,1	30,9	29,9	28,6
55-75mila	41,0	marginale	38,2	40,0	41,2	42,2	32,6	34,4	35,7	36,6	43,5	45,2	46,2	47,0
		media	30,8	30,4	29,8	28,8	26,3	25,9	25,3	24,3	35,2	34,8	34,3	33,6
75-80mila	43,0	marginale	39,1	40,7	42,0	42,9	34,4	36,0	37,3	38,2	45,5	47,1	48,1	48,9
		media	32,2	32,1	31,8	31,2	27,5	27,4	27,1	26,5	36,7	36,6	36,4	35,9
80-95mila	43,0	marginale	40,5	40,5	41,7	42,7	36,3	36,3	37,6	38,5	45,5	45,5	46,5	47,2
		media	33,0	33,0	32,9	32,5	28,3	28,3	28,2	27,7	37,7	37,7	37,6	37,2
95-105mila	43,0	marginale	40,9	40,9	40,9	43,1	45,5	45,5	45,5	47,7	45,5	45,5	45,5	47,2
		media	34,0	34,0	34,0	33,8	29,8	29,8	29,8	29,6	38,7	38,7	38,7	38,5
Totale	36,5	marginale	37,2	38,3	40,0	41,5	32,9	33,9	35,3	37,1	42,0	43,1	44,3	45,5
		media	25,7	24,4	22,9	21,4	23,5	22,7	22,0	21,5	30,9	30,3	29,8	29,3

In corsivo le aliquote medie effettive.

Nelle simulazioni si tiene conto della deduzione per contributi sociali obbligatori, delle aliquote fiscali IRPEF, delle detrazioni da lavoro e per carichi familiari, del bonus 80 euro e delle addizionali regionali e comunali. Le figure tipo considerate sono residenti a Roma.

Fonte: elaborazioni CSC.

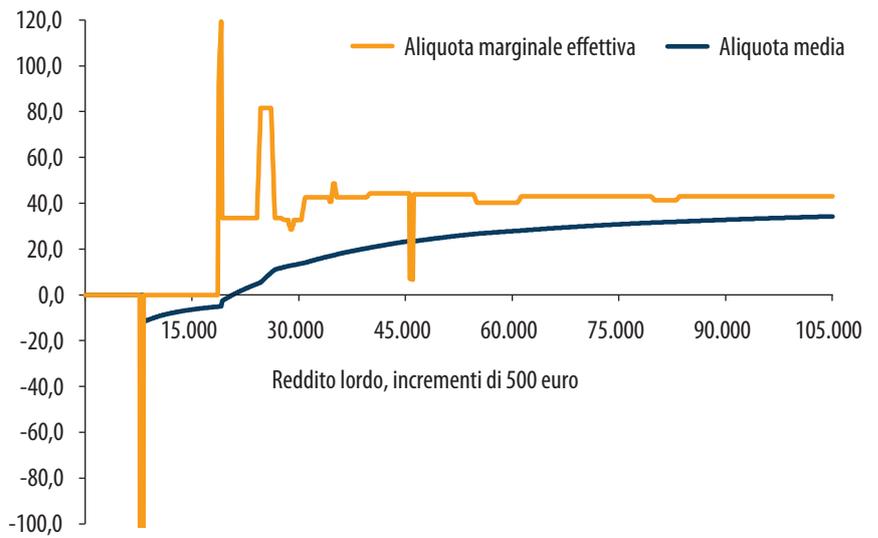
- si possono registrare aliquote marginali effettive oltre il 100 per cento; è il caso di un lavoratore dipendente, con coniuge e due figli a carico, con un reddito di 18mila euro che vive a Roma⁸. Con un'imposta pagata più alta dell'incremento marginale di reddito, il lavoratore non avrà alcun incentivo a lavorare di più, visto che il suo guadagno aggiuntivo verrebbe completamente eroso dalle imposte (effetto "trappola della povertà");
- si può determinare un'aliquota marginale molto negativa (a vantaggio del contribuente). Nella soglia iniziale di accesso al bonus "80 euro"⁹, che corrisponde al superamento della soglia di esenzione, l'aliquota marginale del

⁸ Al superamento della soglia di esenzione e incapienza, il contribuente si trova a pagare un'addizionale calcolata sul suo intero reddito e non solo sulla parte eccedente che ha causato il superamento della soglia.

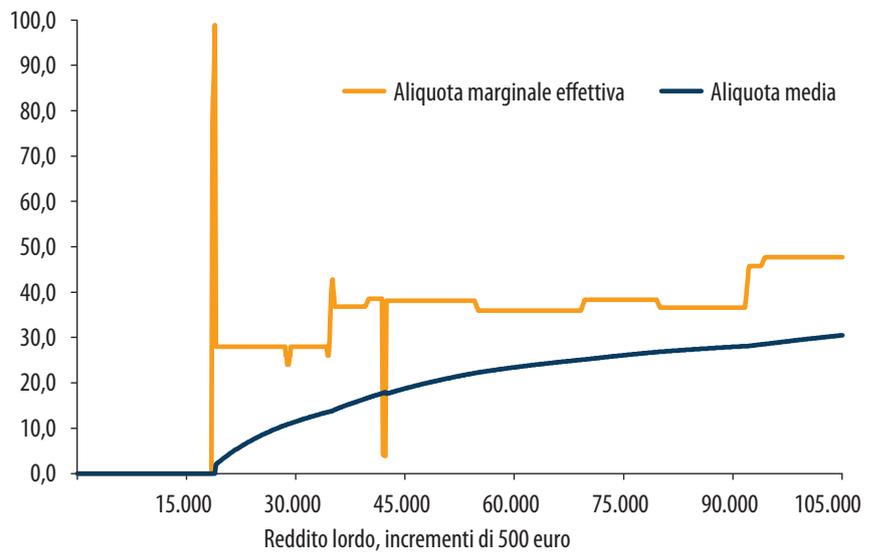
⁹ Il bonus "80 euro", introdotto nel corso del 2014 e applicato dal 2015, consiste in un assegno netto mensile pari a 80 euro per chi lavora l'intero anno, riservato ai lavoratori dipendenti e assimilati con redditi complessivi compresi tra gli 8mila euro (soglia di uscita dalla *no tax area*, esente dal pagamento dell'IRPEF per detrazione da lavoro) e i 24mila euro. L'assegno poi si riduce rapidamente e linearmente fino ad annullarsi per i redditi da 26mila euro in su.

Grafico 3.5
L'estrema variabilità dell'aliquota marginale effettiva
(Valori percentuali)

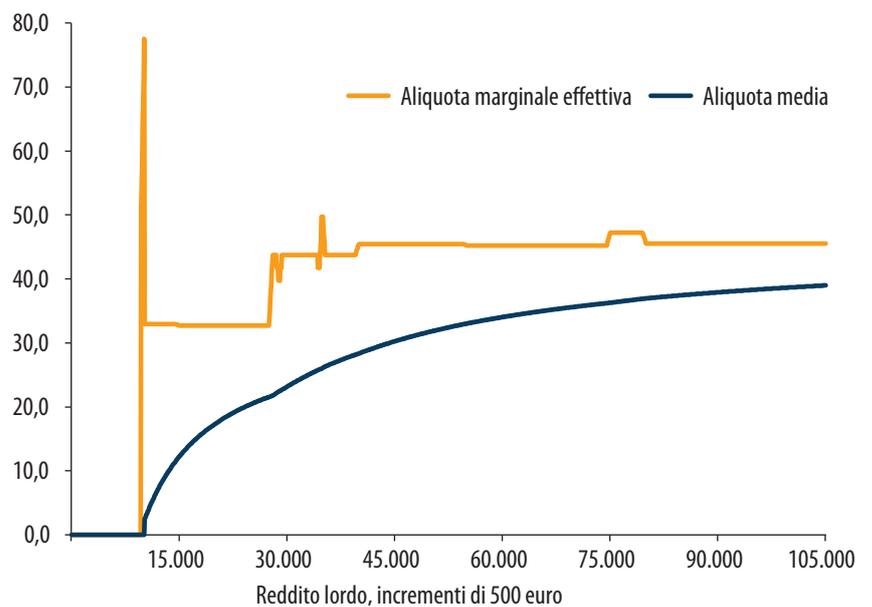
Lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico



Lavoratore autonomo con coniuge e due figli a carico



Pensionato con coniuge



Fonte: elaborazioni CSC.

lavoratore dipendente può arrivare a toccare il -192 per cento, trascinando all'ingiù anche l'aliquota media, per cui a un incremento di reddito corrisponde il maggior beneficio netto del bonus;

- su alcuni redditi medio-bassi possono gravare aliquote marginali effettive di gran lunga superiori all'aliquota nominale più elevata del 43 per cento e anche all'aliquota marginale effettiva che grava sui redditi più alti (oltre i 100mila euro). A un lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico con un reddito tra i 24 e i 26mila euro (soglia di uscita dal beneficio del bonus "80 euro") si applica un'aliquota effettiva marginale complessiva di oltre l'80 per cento;
- oltre i 28mila euro di reddito l'aliquota marginale effettiva risulta pressoché invariata e non crescente con il reddito. Ciò si evince dalla struttura delle aliquote di un dipendente con famiglia a carico, come anche da quella più semplificata di un pensionato con solo coniuge a carico, quindi senza deduzione per contributi sociali, detrazioni da lavoro e per figli e bonus "80 euro".

Per riassumere, i problemi dell'IRPEF sono attualmente i seguenti:

- 1) peso eccessivo del gettito sul totale delle entrate tributarie;
- 2) complessità dell'imposta;
- 3) elevata evasione;
- 3) erosione della base imponibile causata dalle estensioni delle cedolari;
- 4) irrazionalità dell'imposta che si concretizza in:
 - elevata variabilità delle aliquote marginali effettive che salgono e scendono anche in brevi intervalli di reddito invece di seguire le aliquote nominali (da cui sono distanziate in misura considerevole);
 - aliquote sia marginali sia medie che, a parità di reddito, sono diverse in relazione al tipo di contribuente (autonomo, dipendente, pensionato);
 - aliquote marginali in alcuni casi superiori al 100 per cento;
 - aliquote medie in alcuni casi decrescenti all'aumentare del reddito;
 - aliquote marginali effettive pressoché costanti per redditi superiori ai 28 mila euro, contrariamente alle aliquote nominali;
 - aliquota marginale effettiva per i redditi oltre i 100mila euro inferiore a quella per i redditi intorno ai 20mila euro.

3.3 Quale riforma per l'IRPEF?

L'ipotesi al centro del dibattito per la riforma dell'imposta sul reddito personale è l'introduzione di una *flat tax*, ossia di un'imposta "piatta" ad aliquota unica (in cui tutti i redditi sono assoggettati alla medesima aliquota) o, in alternativa, di un'imposta "quasi piatta" con due aliquote associate a due scaglioni di reddito.

La flat tax Questo modello di tassazione è stato teorizzato in maniera compiuta per la prima volta da Milton Friedman¹⁰. La caratteristica principale di questo modello è quella di superare la tassazione per scaglioni ad aliquota crescente, imponendo la medesima aliquota a tutti i contribuenti indipendentemente dal proprio reddito. L'imposta sarebbe quindi proporzionale perché, all'aumentare della base imponibile, il debito d'imposta aumenterebbe nella stessa proporzione. I redditi particolarmente bassi verrebbero, secondo tale proposta, comunque salvaguardati attraverso la previsione di soglie, al di sotto delle quali i redditi sarebbero completamente esenti da tassazione, le cosiddette "*no tax area*". Quindi in

¹⁰ Si veda Friedman M., *Capitalismo e Libertà*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

FLAT TAX VS IRPEF



1. SEMPLIFICA L'IMPOSTA
2. PUÒ INCENTIVARE LA COMPLIANCE
3. CONSENTE DI AMPLIARE LA BASE IMPONIBILE
4. SAREBBE PIÙ RAZIONALE

pratica, anche una *flat tax* di questo tipo prevederebbe due aliquote: una positiva e una pari a zero.

Come assicurare la sua costituzionalità? Il comma 2 dell'art. 53 della Costituzione richiede che il sistema tributario italiano sia "informato a criteri di progressività"¹¹. Pur trattandosi di un richiamo che si riferisce all'intero sistema fiscale, l'azione redistributiva, in Italia, è svolta di fatto solo dall'IRPEF, considerando che anche l'IVA, seconda imposta italiana e con aliquote differenziate per bene merceologico, è quasi proporzionale rispetto alla spesa, perciò regressiva rispetto al reddito¹². L'introduzione della *flat tax* in Italia, quindi, dovrebbe essere accompagnata da un adeguato sistema di deduzioni e/o detrazioni forfettarie tali da renderla progressiva.

La progressività per deduzione sarebbe assicurata da una riduzione prefissata della base imponibile; la progressività per detrazione si otterrebbe con un abbattimento dell'imposta dovuta uguale per tutti i contribuenti. In entrambi i casi, l'imposta sarebbe caratterizzata da aliquote medie crescenti all'aumentare del reddito (il debito d'imposta cresce all'aumentare del reddito) e da aliquote marginali che per redditi superiori alla soglia di esenzione rimangono costanti indipendentemente dal livello di reddito.

Un'imposta *flat* è in grado di risolvere i problemi dell'IRPEF attuale? Larga parte dei problemi evidenziati dall'attuale struttura dell'IRPEF potrebbero trovare soluzione con un'imposta piatta o con una quasi piatta. D'altra parte questa non è l'unica riforma che consentirebbe di risolvere le questioni aperte; qui ci si limita però a valutare se una riforma in senso *flat* possa risolvere i problemi attuali dell'IRPEF.

Semplificherebbe l'imposta L'eliminazione delle 121 tra deduzioni e detrazioni attualmente in vigore, per ridurle a una sola, forfettaria, ha l'indubbio vantaggio di semplificare in maniera drastica l'imposta¹³. Se attualmente occorre il supporto di un tecnico per conoscere il proprio debito d'imposta, una sola aliquota renderebbe questo immediatamente quantificabile. La gestione dell'imposta, sia dal lato del contribuente sia da quello dell'amministrazione, sarebbe certamente più semplice. Lasciando solo una deduzione/detrazione si renderebbe più trasparente il sistema, riducendo i costi e i tempi di adempimento e aumentando per questa via l'efficienza del sistema economico.

Questa semplificazione si riferisce a una riforma volta a ridurre il numero di aliquote e, soprattutto, a eliminare le deduzioni/detrazioni attualmente in vigore. Nel dibattito attuale, c'è l'ipotesi di inserire una clausola di salvaguardia che consenta al contribuente di optare per il regime attualmente in vigore qualora più favorevole del nuovo. In questo caso, verrebbero meno i vantaggi legati alla maggiore semplicità di un'imposta piatta.

Può incentivare la *compliance* L'uniformità delle aliquote marginali, unitamente alla semplificazione dell'imposta, può far aumentare l'adempimento fiscale. La semplificazione agevolerebbe anche i controlli da parte dell'amministrazione. In questo senso, un'attenzione particolare merita la definizione della soglia relativa alla *no tax area*, oltre la quale si verifica un salto nell'aliquota marginale effettiva. È cruciale, al fine di ridurre l'evasione, che:

- tale salto non sia accentuato e ciò è più facilmente ottenibile con un'imposta basata su due aliquote anziché una sola, poiché una prima aliquota più bassa limiterebbe il salto;

¹¹ Art. 53 della Costituzione: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

¹² Si veda al riguardo Pacifico D. (2013), Ecco chi paga di più l'aumento dell'IVA, LaVoce.info, 18 giugno 2013, consultabile al link <http://www.lavoce.info/archives/10062/ecco-chi-soffre-di-piu-con-laumento-delliva/>.

¹³ È evidente che la miriade di deduzioni e detrazioni attualmente in vigore risponde all'esigenza di personalizzare l'imposta; esigenza questa che non sarebbe soddisfatta con una sola deduzione/detrazione forfettaria.

- la soglia sia studiata in modo tale da ricadere dove è minore la probabilità di trovare evasori. In caso contrario, infatti, potrebbe fornire un forte incentivo a occultare parte della base imponibile.

Renderebbe agevole un ampliamento della base imponibile Un'imposta piatta potrebbe essere estesa ad alcuni redditi oggi soggetti a cedolare secca, come i canoni da locazione o i redditi catastali, comprese le abitazioni di residenza. L'ampliamento della base imponibile potrebbe accrescere ulteriormente la semplicità dell'imposta e renderla più facilmente comprensibile.

Sarebbe più razionale dell'attuale IRPEF L'estrema articolazione e complessità della disciplina attuale dell'IRPEF ha alterato in maniera così profonda la *ratio* originaria dell'imposta che l'introduzione di un'imposta piatta, per effetto della sua semplicità, risolverebbe larga parte delle incongruenze attuali (Grafico 3.6). In particolare:

- a parità di reddito, le aliquote sia marginali sia medie sarebbero identiche tra le diverse tipologie di contribuenti (autonomi, dipendenti, pensionati);
- le aliquote medie sarebbero monotonicamente crescenti all'aumentare del reddito. Ciò assicurerebbe un'imposizione progressiva su tutta la distribuzione del reddito (contrariamente a come è oggi);
- non si avrebbero aliquote marginali effettive che superano o si avvicinano al 100 per cento;
- non si verificherebbero situazioni paradossali in cui l'aliquota marginale effettiva per i redditi oltre i 100mila euro è inferiore a quella per i redditi intorno ai 20mila euro. Si tratta di fenomeni indesiderabili e particolarmente distorsivi;
- contrariamente all'IRPEF, rimarrebbe un unico salto nell'aliquota marginale effettiva quando il reddito supera la soglia della *no tax area*, implicitamente definita dalla deduzione assunta nella simulazione riportata nel grafico.

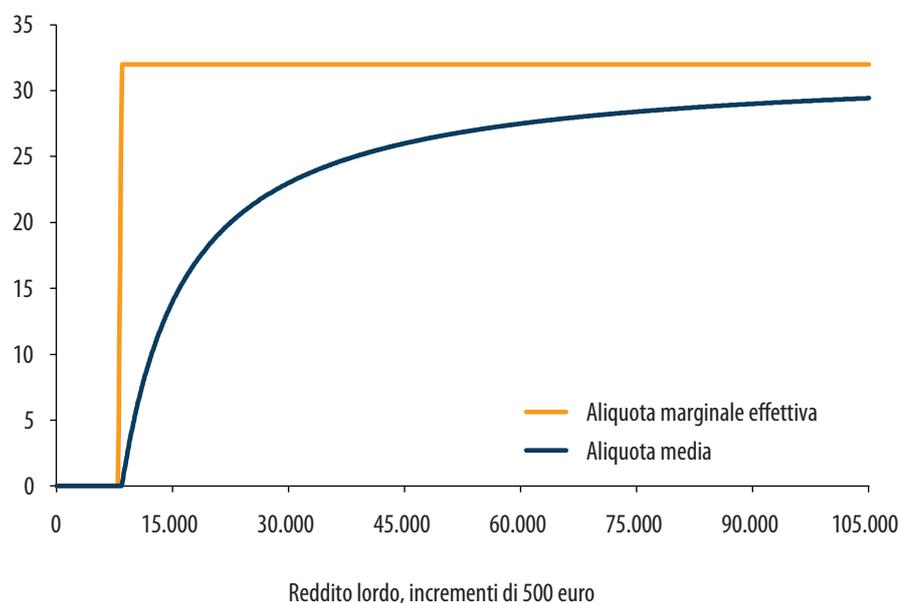


Grafico 3.6
Flat tax: più razionale dell'IRPEF attuale

(Simulazione con aliquota unica al 32% e deduzione fissa di 8.400 euro; aliquote marginali e medie per livelli di reddito)

Fonte: elaborazioni CSC.

In un'imposta piatta l'aliquota marginale effettiva rimarrebbe costante rispetto al reddito a partire da redditi poco superiori alla soglia della *no tax area*; attualmente diviene costante per redditi uguali o superiori ai 28mila euro. Poiché la *no tax area* non può essere fissata intorno ai 28mila euro (in modo da mantenere invariata l'attuale dinamica dell'aliquota marginale), tale costanza può essere valutata come indesiderabile. L'introduzione di una seconda aliquota, compresa tra la soglia di esenzione e i 28mila euro avrebbe l'effetto di differenziare le ali-

quote marginali effettive in quattro scaglioni di reddito, in modo più omogeneo di quanto accade oggi. In questo modo, inoltre, si attenuerebbe il salto dell'aliquota marginale per redditi di poco superiori alla soglia esente.

Il ruolo delle addizionali locali Una considerazione aggiuntiva meritano le addizionali locali, regionali e comunali, che oggi, non prevedendo una *no tax area*, finiscono per alterare non poco la dinamica delle aliquote marginali effettive. Con l'introduzione di un'imposta piatta, le addizionali dovrebbero anch'esse essere piatte prevedendo la medesima soglia di esenzione. In questo modo si eviterebbero alcune delle anomalie che caratterizzano l'IRPEF attuale, senza comprimere la capacità impositiva degli enti territoriali.

Imposizione individuale o familiare? Il passaggio a un'imposta piatta con una sola deduzione/detrazione forfettaria eliminerebbe ogni differenziazione tra contribuenti con o senza familiari a carico. A tale effetto indesiderato si potrebbe ovviare facendo riferimento, come base imponibile, al reddito familiare anziché individuale e parametrando la deduzione/detrazione al numero dei familiari a carico.

Le imposte ad aliquota piatta non sono una novità nel sistema fiscale italiano È importante sottolineare che l'introduzione di un'imposta piatta è tutt'altro che una novità nel sistema fiscale italiano. Un numero consistente di imposte è già con aliquote fisse, in particolare l'imposta sul reddito di impresa (IRES), l'IVA,

Tabella 3.6
Le principali imposte già in vigore ad aliquota fissa
(2017)

Imposta	Aliquote (In %)	Gettito (Milioni di euro)
IVA	esente-4-10-22	129.595
IRES	24	35.246
IRAP	da 3,9 a 8,5	22.428
<i>Imposte sui redditi da capitale</i>		
di cui:		
ritenute su interessi e premi corrisposti da istituti di credito	26	635
imposta sostitutiva su interessi e premi di obbligazioni e titoli similari	12,5-26	4.119
imposta sostitutiva sui redditi da capitale e sulle plusvalenze	26	1.646
cedolare secca sugli affitti	10-21	2.568
imposta sulle riserve matematiche di assicurazione	0,45	2.770
<i>Imposte sul patrimonio</i>		
di cui:		
successioni e donazioni	4-6-8	788
attività finanziarie estere (IVAFE)*	2 per mille	69
immobili situati all'estero (IME)*	0,76	76
imposta municipale unica (IMU)	da 0 a 10,6 per mille	16.032

* I dati sul gettito sono presi dalle dichiarazioni fiscali 2016.
Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF.

le imposte sui redditi da capitale e sui patrimoni. Le imposte ad aliquota fissa, nel 2017, hanno fornito un gettito di circa 215 miliardi di euro, pari al 47 per cento delle entrate fiscali (Tabella 3.6).

Gli aspetti positivi legati all'introduzione di un'imposta piatta o quasi sembrano andare nella direzione di risolvere le criticità dell'IRPEF. Rimane aperta la questione di valutare se una riforma di questo tipo può, e in che misura, avere effetti positivi sulla crescita economica.

3.4 Gli effetti macroeconomici di una *flat tax*: discussione e simulazioni per l'Italia

3.4.1 I canali di impatto

Il dibattito sull'adozione in Italia di una *flat tax* è intenso, ma caratterizzato più da asserzioni e retorica che da analisi ed evidenze sui possibili effetti di una riforma fiscale che vada in questa direzione¹⁴. Vengono qui presentati i risultati di un esercizio di stima (micro-fondato, seppur basato su numerose semplificazioni) degli effetti macroeconomici di alcune ipotesi di riforma dell'imposta sui redditi personali, caratterizzate, come quelle di cui si discute attualmente, da:

- un'ampia diminuzione del carico fiscale;
- un sistema "quasi *flat*", con due scaglioni di reddito a cui si associano due aliquote.

L'impatto macroeconomico è un fattore fondamentale per valutare una riforma fiscale, in quanto la variazione della crescita generata dalla riforma contribuisce a determinarne il successo o l'insuccesso. In mancanza di altre coperture, soltanto una variazione adeguata del PIL potrebbe infatti compensare la perdita di gettito derivante da un taglio delle tasse e rendere il sistema sostenibile. Alternativamente, il rischio è di dover procedere in tempi brevi a una "controriforma" per mantenere l'equilibrio dei conti pubblici (come, ad esempio, nel caso dell'*Economic Recovery Tax Act* dell'Amministrazione Reagan, si veda il Box n. 3.2).

Nelle simulazioni non viene trattato il tema della variazione del benessere sociale conseguente all'impatto di una (quasi) *flat tax* sulla distribuzione del reddito. Questa dipende infatti dalle preferenze dei cittadini, che in democrazie rappresentative si traducono in preferenze elettorali e successive scelte politiche dei partiti di governo. Gli effetti distributivi saranno comunque analizzati, dato che l'impatto di una riforma sulla crescita economica dipende non solo dall'ammontare di risorse messe in gioco per la riduzione del carico fiscale, ma anche dalla distribuzione dei risparmi fiscali tra classi di reddito.

A) Consumi

Nella stima degli effetti macroeconomici di una riforma della tassazione dei redditi di individui e famiglie, il canale principale è costituito dalla variazione dei consumi che consegue alla variazione del reddito disponibile. Nel caso di una manovra espansiva, quanta parte del maggior reddito disponibile viene spesa dalle famiglie? La letteratura più recente, a riguardo, ha evidenziato due principali risultati teorici ed empirici. Primo, i consumi delle famiglie rispondono in modo molto più forte a variazioni delle imposte percepite come permanenti piuttosto che temporanee¹⁵. Secondo, la reazione dei consumatori a uno shock di reddito è eterogenea rispetto al livello di reddito (e di ricchezza): la propensione marginale al consumo è più alta per i decili di reddito più bassi¹⁶.

Per massimizzare l'efficacia di una riforma fiscale in termini di stimolo dei consumi, quindi, è necessario: (i) che i policy maker definiscano e comunichino obiettivi e tempi in maniera chiara, in modo che i cittadini percepiscano le modifiche

CANALI DI IMPATTO:



Consumi



Incentivi al lavoro



Compliance Fiscale

¹⁴ Come sottolineato da Keen, Kim e Varsano (IMF 2006) la mancanza di un dibattito informato è un problema anche in altri paesi che hanno adottato (o considerato di adottare) una *flat tax*. Eccezioni in Italia sono gli studi dell'Istituto Bruno Leoni, le analisi di Massimo Baldini e Leonzio Rizzo, e quelle di Prometeia.

¹⁵ Si veda Kaplan G., Violante G.L. (2010), How much consumption insurance beyond self-insurance? *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(4), pp. 53-87.

¹⁶ Si vedano Jappelli T., Pistaferri L. (2014), Fiscal policy and MPC heterogeneity, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 6(4), pp. 107-36, e Carroll at al. (2017), The distribution of wealth and the marginal propensity to consume, *Quantitative Economics*, 8(3), pp. 977-1020. Per una recente applicazione a un caso italiano, si veda anche Neri A., Rondinelli C., Scoccianti F. (2017), Household spending out of a tax rebate: Italian "€80 tax bonus", *ECB Working Paper Series*, n. 2099.

come credibili e strutturali e cambino le loro scelte di consumo fin da subito; (ii) che vi sia un risparmio fiscale anche (e soprattutto) per le classi di reddito più basse.

B) Incentivi al lavoro

L'effetto atteso di una riforma fiscale sull'offerta di lavoro individuale dipende da come cambiano le aliquote di tassazione, media e marginale, al livello di reddito pre-riforma: l'offerta aumenta se diminuisce l'aliquota marginale (cosiddetto "effetto sostituzione"); al contrario, una diminuzione dell'aliquota media andrà nella direzione di ridurre l'offerta di lavoro ("effetto reddito"). Gli effetti attesi di una riforma che diminuisca il carico fiscale sono quindi ambigui e dipendono da come una riduzione delle aliquote marginali induca gli individui a lavorare di più, nonostante l'effetto reddito¹⁷. Nell'unico esempio di valutazione empirica degli effetti di una *flat tax*, la Russia, non si rileva alcuna evidenza di un impatto su reddito da lavoro e ore lavorate¹⁸.

C) Evasione fiscale

Con una quasi *flat tax* come quella qui ipotizzata l'evasione potrebbe diminuire grazie a: (i) un aumento della *compliance*, atteso in un sistema più semplice, più trasparente, meno complesso; (ii) una riduzione dell'incentivo a evadere per l'abbassamento del livello della tassazione (media e marginale). Questo secondo effetto comportamentale è tanto maggiore quanto più elevata è l'avversione al rischio degli individui. Ciò implica che per massimizzare il recupero dell'evasione è auspicabile affiancare a una semplificazione del sistema anche procedure di controllo chiare ed efficaci (che si potrebbero finanziare con la riduzione dei costi amministrativi realizzata con la semplificazione).

3.4.2 Simulazioni per l'Italia

Lo scenario base di previsione del CSC, dettagliato nel capitolo 1, è formulato a costanza di sistema di imposizione fiscale. Tra l'ampia varietà di ipotesi di riforma, si è proceduto a simulare gli effetti di due schemi alternativi, per ciascuno dei quali si considera sia l'implementazione immediata (dall'anno successivo) sia graduale (a regime al quarto anno). Lo scopo è valutare delle ipotesi, senza voler dare giudizi di valore sulla riforma "migliore", né cercare di replicare le proposte di Governo e Parlamento, d'altronde ancora in discussione. Gli schemi considerati sono i seguenti:

Simulazione 1:

- due scaglioni (fino a 80mila euro con aliquota del 15 per cento, oltre 80mila con aliquota del 20 per cento);
- base imponibile costituita dal reddito familiare e non da quello individuale come per l'attuale IRPEF;
- deduzione di 3mila euro che va moltiplicata per il numero dei componenti della famiglia se il reddito è inferiore a 35mila euro, solo per quelli a carico se il reddito è tra 35 e 50mila euro, zero oltre questa cifra;
- rimane in vigore il bonus "80 euro";
- clausola di salvaguardia, che eviti un trattamento fiscale penalizzante rispetto all'attuale regime.

La riduzione di gettito fiscale stimata è di quasi 52 miliardi di euro¹⁹.

¹⁷ Le evidenze disponibili, sugli effetti di vari tipi di riforme fiscali, indicano che ci si debba aspettare un impatto modesto sull'offerta di lavoro, coerente con il caso di effetti sostituzione e reddito, magari ampi, ma che si compensano. Si veda Keen M., Kim Y., Varsano R. (2006), The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence, *IMF Working Paper*, 06/218.

¹⁸ Ivanova A., Keen M., Klemm A. (2005), The Russian "Flat Tax" Reform, *Economic Policy*, vol. 20, pp. 397-444.

Simulazione 2:

- due scaglioni (fino a 100mila euro con aliquota del 20 per cento, oltre 100mila con aliquota del 40 per cento);
- base imponibile costituita dal reddito familiare;
- deduzione di 10mila euro che va moltiplicata per il numero dei componenti della famiglia se il reddito è inferiore a 40mila euro, solo per quelli a carico se il reddito è tra 40 e 60mila euro, zero oltre questa cifra;
- rimane in vigore il bonus "80 euro".

La riduzione di gettito fiscale è di circa 52 miliardi di euro, in linea con la simulazione 1.

Per ciascuna ipotesi viene effettuata una previsione micro-fondata, su dati dell'indagine ISTAT sulle Condizioni di vita, non solo della perdita di gettito complessiva ma anche di come il risparmio fiscale si distribuisce tra decili di reddito familiare equivalente²⁰.

Dato l'aumento stimato del reddito disponibile per decili, si assume che le famiglie modifichino le scelte di consumo in proporzione alle propensioni medie al consumo, calcolate utilizzando i dati dell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016 (Tabella 3.7)²¹. Si applicano le propensioni medie e non quelle marginali, assumendo che le variazioni di reddito vengano percepite come permanenti dalle famiglie²². La plausibilità di tale assunzione è corroborata dal fatto che la propensione media al consumo nel campione utilizzato è molto vicina alla propensione marginale stimata in letteratura nel caso di shock di reddito permanenti²³.

Decile di reddito familiare	Propensione media al consumo (valori %)	Reddito medio annuo (euro)
1	151,9	6.874
2	97,0	13.200
3	89,2	16.695
4	86,9	19.804
5	84,1	23.234
6	81,7	27.124
7	76,8	32.288
8	73,5	39.057
9	67,0	48.408
10	60,3	78.235

La tabella riporta le propensioni medie per decili di reddito, utilizzate nelle simulazioni CSC come proxy per le propensioni marginali a fronte di uno shock di reddito considerato permanente.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

¹⁹ La simulazione 1 ricalca la proposta di "quasi" flat tax come contenuta nel Contratto di Governo del 17 maggio 2018. La stima di riduzione del gettito fiscale è in linea con Baldini M., Rizzo L., Anche la quasi flat tax costa 50 miliardi, LaVoce.info, 15 maggio 2018, consultabile al link <http://www.la-voce.info/archives/53078/quasi-flat-tax-la-classe-media-risparmia-poco/> e Prometeia (2018), Chi beneficia dalla flat tax e quanto costa, *Rapporto di previsione*, luglio 2018.

²⁰ IT-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*) 2015. Le variabili reddituali (riferite al 2014) sono riportate a valori 2018 sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo (per il 2018, stima CSC).

²¹ Vi è una differenza, su cui si astraie nel presente lavoro, tra i decili di reddito familiare equivalente su cui viene calcolata la variazione del reddito disponibile conseguente alla riforma fiscale e i decili di reddito familiare complessivo su cui si stimano le propensioni al consumo.

²² Vi è inoltre un problema tecnico non banale nell'utilizzo di propensioni marginali, in quanto la loro stima dipende dalla specificazione del modello e dal metodo di stima econometrica utilizzato.

²³ La propensione media al consumo nel nostro campione è di 0,75, quella marginale stimata nel caso di shock permanenti 0,77; si veda a riguardo Kaplan G., Violante G. (2010), op. cit..

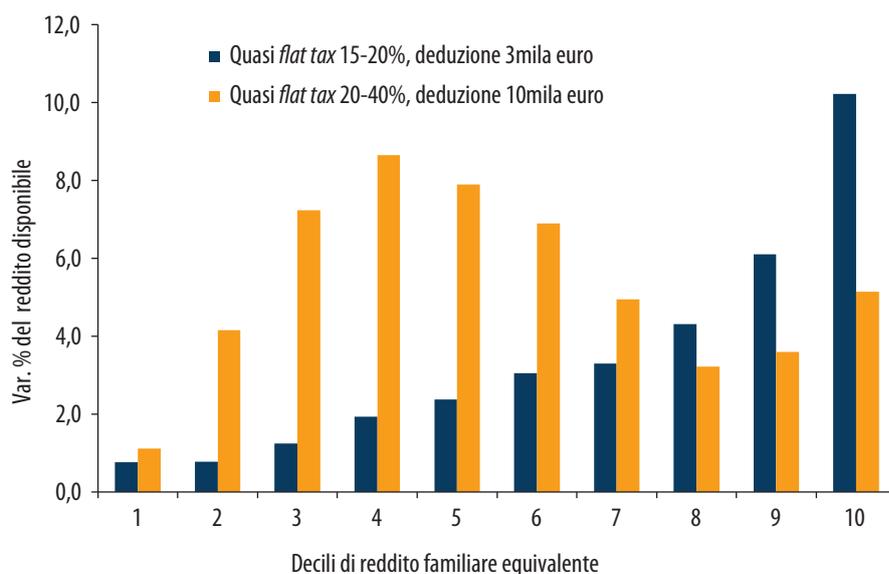
Tabella 3.7
Propensioni medie al consumo
(2016)

Una volta ottenuto l'impulso atteso sui consumi, l'impatto macroeconomico è stimato utilizzando il modello di previsione del CSC, prendendo a riferimento lo scenario base presentato nella Tabella 1.1. I risultati si possono così riassumere:

Simulazione 1a, implementazione nel 1° anno. Una quasi *flat tax* come impostata nella simulazione 1 comporterebbe un risparmio medio di imposta di circa 2.000 euro a famiglia, corrispondente a un incremento medio del reddito disponibile del 3,4 per cento. Il risparmio percentuale cresce monotonamente col reddito, passando dallo 0,8 per cento per le famiglie con un reddito equivalente nel primo decile al 10,2 per cento per quelle nell'ultimo (Grafico 3.7). Applicando le propensioni medie al consumo in Tabella 3.7, si stima un aumento annuo dei consumi pari a 35 miliardi rispetto allo scenario base. Del risparmio fiscale non consumato, si assume che una quota, equivalente a 5 miliardi, vada a finanziare nuovi investimenti²⁴. Rispetto allo scenario base, la variazione di queste due componenti di domanda aggregata comporterebbe una crescita del PIL dello 0,7 per cento più alta nel primo anno, ma la spinta si affievolirebbe negli anni successivi (circa un punto percentuale cumulato di differenza al quarto anno). Nel complesso, tuttavia, il maggior gettito fiscale derivante dalla spinta al PIL (seppur assumendo un recupero dell'evasione pari a 5 miliardi²⁵) non compenserebbe l'effetto delle minori entrate dovuto alla riforma, portando il deficit in rapporto al PIL sopra i valori dello scenario base di quasi 2,5 punti percentuali nel primo anno e di poco meno di 2 al quarto. Il rapporto debito/PIL, di conseguenza, si attesterebbe su un valore di circa 7 punti di PIL più alto rispetto alla *baseline* alla fine del periodo di simulazione (Tabella 3.8).

Grafico 3.7 Rimodulazione del risparmio fiscale tra classi di reddito

(Effetto simulazioni rispetto
a sistema IRPEF attuale)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

La riforma descritta in questa simulazione, dunque:

- è lontana dall'autofinanziarsi, anzi genera un aumento consistente del deficit già nel primo anno, non riassorbito alla fine del periodo;
- non semplifica il sistema, in quanto necessita di una clausola di salvaguardia, senza la quale le famiglie nei primi tre decili di reddito equivalente subirebbero un incremento dell'incidenza media della tassazione (Grafico 3.8).

²⁴ Tale quota corrisponde approssimativamente alla quota di ricchezza detenuta dalle famiglie italiane in azioni, partecipazioni e quote di fondi comuni emesse da residenti; si veda Banca d'Italia, *Conti Finanziari*, luglio 2018. L'assunzione rimane invariata tra le simulazioni.

²⁵ Stima prudenziale che corrisponde a un recupero del 15 per cento dell'evasione IRPEF attuale.

Tabella 3.8 - Ipotesi di (quasi) flat tax. effetti macro simili, gradualità necessaria
(Differenze rispetto allo scenario base*)

Simulazione			Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Differenza Cumulata**
PIL (var. %)	1a	15-20%, deduzione 3.000€	0,7	0,1	0,1	0,2	1,0
	1b	15-20%, deduzione 3.000€, graduale	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1
	2a	20-40%, deduzione 10.000€	0,7	0,1	0,1	0,2	1,1
	2b	20-40%, deduzione 10.000€, graduale	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1
Consumi (var. %)	1a	15-20%, deduzione 3.000€	2,2	0,6	0,1	0,0	2,9
	1b	15-20%, deduzione 3.000€, graduale	0,6	0,8	0,8	0,8	2,9
	2a	20-40%, deduzione 10.000€	2,3	0,7	0,1	0,1	3,2
	2b	20-40%, deduzione 10.000€, graduale	0,7	0,8	0,8	0,8	3,0
Deficit/PIL (%)	1a	15-20%, deduzione 3.000€	2,4	2,3	2,1	2,0	-
	1b	15-20%, deduzione 3.000€, graduale	0,5	1,0	1,4	1,8	-
	2a	20-40%, deduzione 10.000€	2,3	2,2	2,0	1,8	-
	2b	20-40%, deduzione 10.000€, graduale	0,5	1,0	1,4	1,8	-
Debito/PIL (%)	1a	15-20%, deduzione 3.000€	1,5	3,5	5,4	6,9	-
	1b	15-20%, deduzione 3.000€, graduale	0,3	0,9	1,9	3,1	-
	2a	20-40%, deduzione 10.000€	1,3	3,3	5,0	6,4	-
	2b	20-40%, deduzione 10.000€, graduale	0,2	0,8	1,7	2,9	-

* Si veda la Tabella 1.1. **Scostamento % sui livelli.

Fonte: elaborazioni e stime CSC.

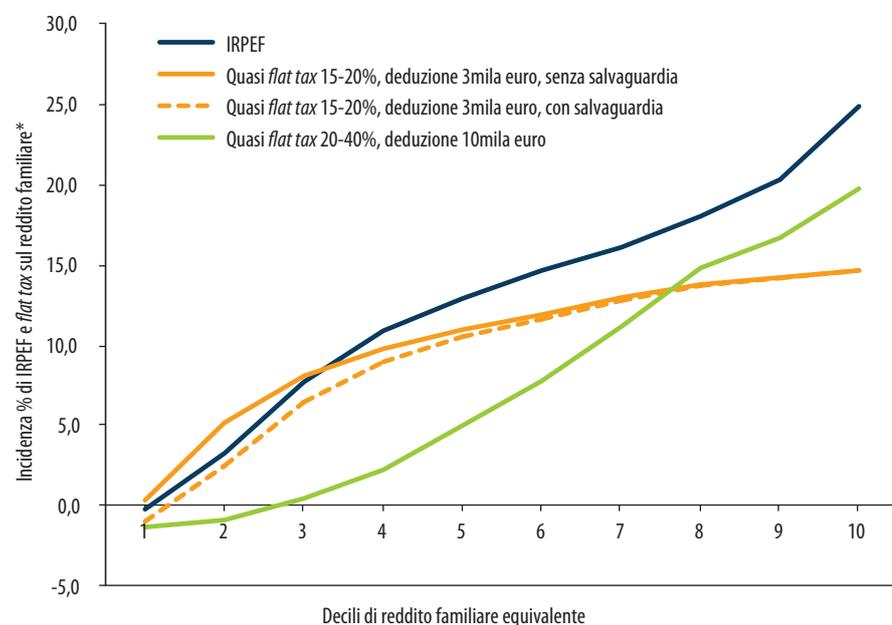


Grafico 3.8
Come cambia l'imposizione fiscale media

(Imposta dovuta nel sistema attuale e in simulazioni)

* Impatto cumulato a quello del bonus "80 euro" e delle addizionali comunali e regionali.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT (IT-SILC).

Simulazione 1b, implementazione in 4 anni. Questo intervento genera un aumento cumulato del PIL al quarto anno sostanzialmente pari alla simulazione 1a, ma l'implementazione graduale ha il vantaggio di smorzare nei primi anni il balzo del rapporto deficit/PIL, con conseguente minor crescita del rapporto debito/PIL alla fine del periodo (+3,1 punti percentuali rispetto alla base).

Simulazione 2a, implementazione nel 1° anno. Questo schema di riforma è costruito a parità di perdita di gettito complessivo rispetto alla simulazione 1, ma in modo tale da ottenere un risparmio fiscale maggiore per le classi di reddito più basse, con una propensione al consumo più elevata, massimizzando così l'effetto aggregato su spesa delle famiglie e PIL. Innalzando significativamente sia la deduzione familiare sia l'aliquota più alta, si determina un incremento del reddito disponibile tra il 7-8,5 per cento per i decili dal 3° al 6°, rispetto all'1-3 per cento della prima simulazione. Aumenta anche il risparmio fiscale per il 7° decile, mentre diminuisce nei tre più elevati, restando comunque ampio in valore assoluto (per il decile più alto il risparmio si dimezza ma rimane di 5.300 euro annui). Per le famiglie nel primo decile, che col sistema attuale nell'89 per cento dei casi non pagano imposte (per effetto della *no tax area* o perché incapienti), la variazione percentuale del reddito disponibile ha un limite massimo poco sopra all'1 per cento. Un vantaggio fiscale maggiore si potrebbe ottenere solo affiancando alla riduzione d'imposta anche un meccanismo di trasferimento netto positivo più ampio di quello previsto dal bonus "80 euro". Con una quasi *flat tax* come in questa simulazione e tenendo conto del bonus, l'incidenza sul reddito familiare dell'imposta al netto bonus è già mediamente negativa per i primi due decili.

La riforma descritta in questa simulazione:

- esercita un maggior impulso sui consumi (+39 miliardi) ma comunque ben lontano dal creare una crescita della base imponibile sufficiente a ripagare la perdita di gettito conseguente al taglio delle tasse (+6,4 punti percentuali il rapporto debito/PIL nel quarto anno rispetto alla base²⁶);
- ha il vantaggio di non richiedere che sia applicata necessariamente una clausola di salvaguardia, dato che in media vi è un abbassamento dell'incidenza fiscale in tutte le classi di reddito.

Simulazione 2b, implementazione in 4 anni. Questo intervento genera un aumento cumulato del PIL al quarto anno sostanzialmente pari alla simulazione 2a (+1,1 per cento rispetto alla base), ma con un'implementazione graduale si smorza la crescita del rapporto debito/PIL alla fine del periodo (+2,9 punti percentuali rispetto alla base).

In conclusione I risultati di queste simulazioni, così come quelli di vari altri schemi vagliati dal CSC (a parità di gettito perso, ma per diverse combinazioni di deduzioni/aliquote tali da generare una differente distribuzione del risparmio fiscale), indicano che:

- pur considerando impulsi fiscali rilevanti, è molto improbabile che il passaggio a una (quasi) *flat tax* si autofinanzi con i proventi della maggiore crescita indotta, questione che è spesso menzionata nel dibattito. Le simulazioni non tengono conto, tuttavia, i) della possibile riduzione dei disincentivi al lavoro associati ad aliquote marginali più basse, ma d'altronde tali effetti sono attesi modesti sulla base dell'evidenza empirica, specie in un paese come l'Italia caratterizzato ancora da numerose barriere a una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro; ii) dell'effetto positivo, in termini di risorse liberate, derivante da una semplificazione del sistema, come quella realizzata nella simulazione 2. D'altronde le stime non tengono in considerazione gli effetti negativi sulla crescita derivanti da un potenziale aumento dei rendimenti sui titoli di Stato a seguito del peggioramento dei conti pubblici;
- per finanziare una riduzione del carico fiscale dell'ampiezza considerata è necessario, dunque, recuperare risorse da una seria *spending review* e da un significativo recupero di evasione fiscale;
- una riforma fiscale, pur dovendo essere ben definita e annunciata fin dall'inizio, deve necessariamente essere attuata con gradualità.

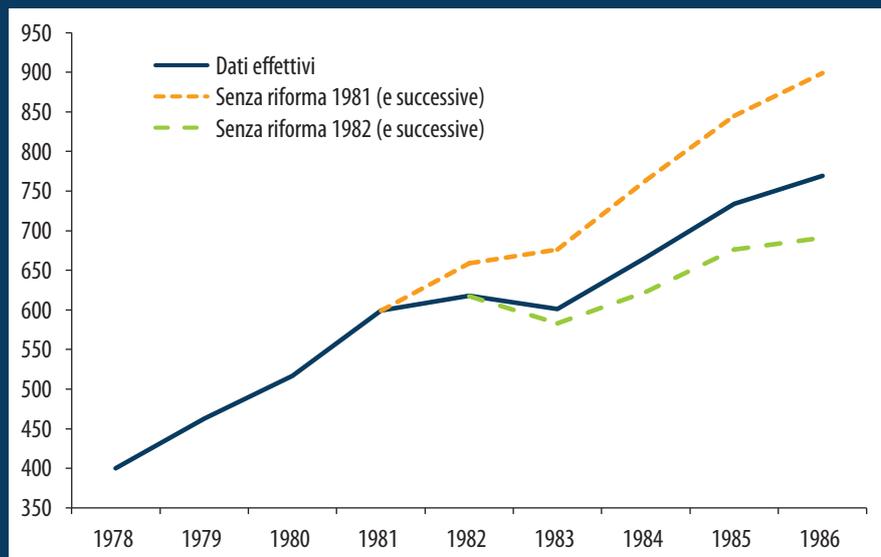
²⁶ Rimangono invariate le assunzioni sull'aumento degli investimenti e sul recupero dell'evasione rispetto alla simulazione 1.

Quali caratteristiche deve avere un intervento di riduzione del carico fiscale per non gravare sui conti pubblici? Quali sono gli errori da evitare? Le esperienze passate offrono molti spunti utili.

Uno degli esempi più noti è dato dalle politiche di Ronald Reagan negli Stati Uniti. Nel 1981, appena eletto presidente, Reagan varò, con l'*Economic Recovery Tax Act* (ERTA), il più forte taglio strutturale delle tasse nella storia USA del dopoguerra. L'ERTA prevedeva una riduzione del 25 per cento delle tasse sui redditi individuali, a favore soprattutto di quelli più alti, con un trattamento particolarmente favorevole dei *capital gain*, e inoltre significativi vantaggi fiscali per gli investimenti delle imprese, con ampie deduzioni sui nuovi macchinari.

BOX n. 3.2 Come tagliare le tasse? Lezioni dalla *Reaganomics*

Grafico A
A segno alterno
le riforme fiscali di Reagan
(Entrate fiscali USA, miliardi di dollari)



Fonte: elaborazioni CSC su dati e stime Congressional Budget Office.

La riforma era coerente con la cosiddetta *Reaganomics*, cioè l'idea di un settore pubblico più leggero, dal lato sia delle entrate che delle uscite, per favorire l'iniziativa privata e rafforzare così la crescita economica di lungo periodo. I risultati, però, furono poco confortanti. Da questi si possono trarre alcune lezioni, confermate da analisi più complete e rigorose della storia economica americana¹. Schematicamente, un brusco taglio delle tasse:

1) non si ripaga da solo: le minori entrate fiscali possono essere, al più, attenuate dallo stimolo all'attività economica (via maggiori consumi e investimenti). Secondo stime del *Congressional Budget Office* (CBO), l'ERTA ha ridotto le entrate di più di 200 miliardi di dollari in 5 anni (Grafico A)². In percentuale del PIL, esse sono scese dal 19,1 per cento nel 1981 al 17,0 nel 1986. Il calo è stato aggravato dall'entrata in recessione dell'economia USA a fine 1981 e nel 1982 (che ha causato un minore gettito complessivo di circa 160 miliardi, in 5 anni, rispetto alle previsioni iniziali).

2) non preannuncia successivi tagli di spesa pubblica: la dottrina reaganiana dello "*starve the beast*" (letteralmente, affamare la bestia), cioè di imporre un freno alle uscite tagliando le risorse, non è supportata dai fatti. Dopo l'ERTA la crescita della spesa pubblica americana ha addirittura accelerato, specie nel campo della difesa, anche a causa dell'inasprirsi della guerra fredda.

¹ Si veda, in particolare, Romer C., Romer D. (2009), Do Tax Cuts Starve the Beast? The Effects of Tax Changes on Government Spending, Brookings Papers on Economic Activity n.1.

² Si veda CBO (1985), *The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1986-1990*, Report per il Congresso.

3) è seguito, molto spesso, da un aumento dell'imposizione fiscale, necessario per rimettere a posto i conti pubblici, dati i risultati negativi dei due punti precedenti. Nel 1982 e nel 1984, infatti, sono state approvate due misure fiscali che hanno aumentato le entrate di quasi 100 miliardi di dollari in 5 anni, bilanciando parzialmente gli effetti negativi dell'ERTA. Ciò può indicare che sarebbe preferibile agire in modo più graduale, per non dover poi fare delle retromarcie.

Queste lezioni furono recepite dallo stesso Reagan quando, all'inizio del suo secondo mandato presidenziale, varò un secondo intervento di taglio delle aliquote fiscali, con risultati molto positivi (almeno sui conti pubblici). Il *Tax Reform Act* del 1986 fu una riforma:

a) condivisa e comprensiva: la legge passò con un supporto bipartisan, sia dei repubblicani che dei democratici, e consisteva in una completa revisione del sistema di tassazione, per la prima volta dal 1954.

b) bilanciata, in un'ottica di semplificazione: la riduzione delle aliquote era compensata dall'allargamento della base imponibile. In particolare, la tassazione sui redditi personali fu ridotta a due soli livelli (15 e 28 per cento, da un precedente massimo del 50 per cento), allo stesso tempo eliminando varie possibilità di deduzione e uniformando la tassazione sui *capital gain*. Inoltre, la riduzione dell'aliquota massima sui redditi di impresa (dal 46 al 34 per cento) fu più che bilanciata dall'eliminazione di alcuni incentivi fiscali e altri vantaggi contabili.

c) graduale e neutrale per le entrate: grazie appunto all'impostazione comprensiva e bilanciata dell'intervento, l'impatto sui conti pubblici fu sostanzialmente nullo. Le entrate fiscali, in percentuale del PIL, si stabilizzarono negli anni successivi.

4. L'ANALISI E LA REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA

4.1	La spesa pubblica in Italia	99
4.2	La <i>spending review</i> in Italia	104
4.3	Un bilancio negativo?	110
4.4	Elementi per una nuova <i>spending review</i>	114

4.1 La spesa pubblica in Italia

La spesa pubblica in Italia è in linea con quella degli altri paesi europei in termini quantitativi, ma presenta due importanti anomalie nella sua composizione: un'elevata spesa per interessi, risultato dello stock di debito pubblico più alto in Europa, e un *welfare* caratterizzato da un'elevata spesa per pensioni. Al netto di spesa per interessi e pensioni, l'entità della spesa pubblica italiana (pro-capite) è invece tra le più basse d'Europa. L'elevato ammontare di risorse assorbite da queste due voci richiederebbe un'analisi attenta delle uscite pubbliche per far sì che queste siano efficienti e supportino la crescita economica. Efficienza e maggiore crescita, malgrado i diversi tentativi fatti dal legislatore nel corso degli anni, non si sono concretizzate come invece le condizioni della finanza pubblica italiana avrebbero richiesto.

Un processo di analisi e revisione della spesa strutturato e organico dovrebbe porsi due obiettivi:

- offrire al *policy maker* opzioni su cosa debba fare lo Stato aiutandolo a individuare, in base alle priorità, quali servizi debbano essere offerti dall'operatore pubblico e quali debbano essere messi sul mercato. Con la crisi dell'inizio degli anni novanta, il debito pubblico ha iniziato a essere considerato un vincolo e a porre questioni su quale debba essere il ruolo dello Stato. Adam Smith nella sua opera "La Ricchezza delle Nazioni" identificava tre funzioni dello Stato: la tutela della nazione (difesa), l'amministrazione della giustizia e una terza funzione, meno definita, che riguardava attività che lo Stato poteva svolgere per aumentare la ricchezza del paese. Se le prime due funzioni sono proprie di qualunque Stato e non possono essere delegate, sulla terza funzione il dibattito è stato ed è tuttora ampio.
- consentire di migliorare la qualità dei servizi offerti e, attraverso un uso efficiente del denaro pubblico e un'analisi del perimetro dei servizi da offrire, liberare risorse da riorientare verso quelle voci di spesa che possono favorire la crescita economica o la riduzione del debito pubblico.

4.1.1 Il profilo quantitativo

La spesa pubblica dell'Italia è più alta di quella degli altri paesi euro?

Secondo i dati della Commissione europea, la spesa pubblica pro-capite in Italia si attestava nel 2017 a circa 14 mila euro, sensibilmente meno della media euro, pari a 15.415 (Grafico 4.1). Il livello della spesa pubblica è legato al reddito pro-

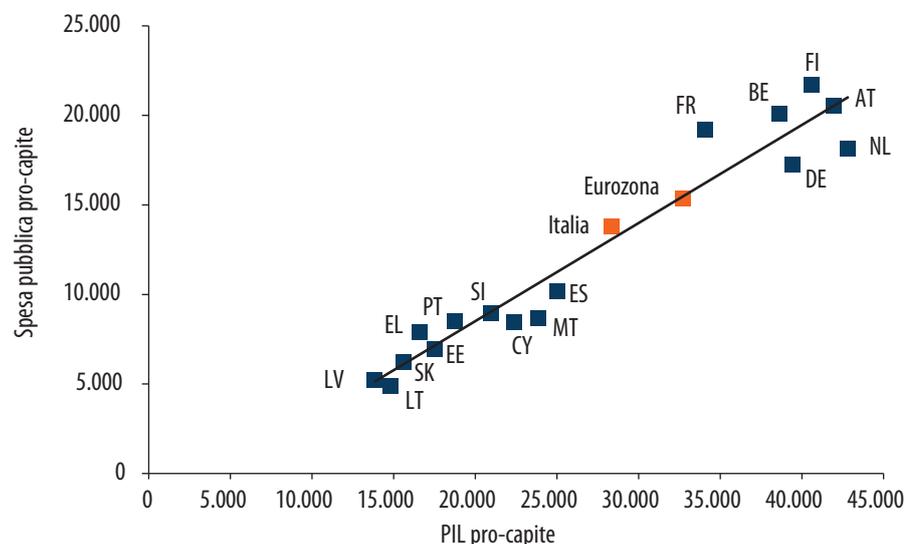


Grafico 4.1
Italia: spesa pubblica in linea con il reddito del paese

(Spesa pubblica e PIL pro-capite in euro, 2017, Eurozona)

Sono stati esclusi Lussemburgo e Irlanda perché valori anomali.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

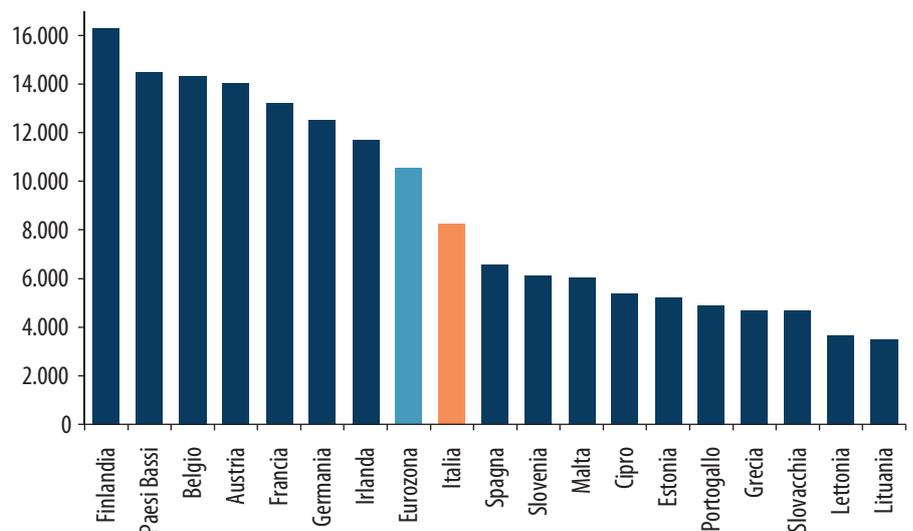
dotto da un paese perché questo condiziona le risorse disponibili e perché man mano che il PIL aumenta, cresce la domanda di servizi pubblici¹. In questo senso la spesa pubblica dell'Italia è perfettamente in linea con il PIL pro-capite così come lo era nel 2001. Negli ultimi sedici anni, nell'Eurozona la spesa pubblica pro-capite è cresciuta più che in Italia, così come il PIL pro-capite. In alcuni paesi la spesa è cresciuta più del PIL pro-capite (Francia, Finlandia e Belgio), in altri meno (Germania, Paesi Bassi, Irlanda e Spagna).

La composizione della spesa pubblica italiana è simile a quella degli altri paesi euro? L'Italia si discosta dagli altri paesi per almeno tre ragioni.

- 1) L'Italia ha la spesa per interessi più alta tra i paesi dell'Unione sia in termini assoluti (65,6 miliardi nel 2017) sia in percentuale del PIL (3,8 per cento). Nel 2017, l'Italia ha speso per questa voce circa 36 miliardi più della Spagna, oltre 26 più della Francia e 31 più della Germania.
- 2) Sebbene in tutti i paesi dell'Area euro la protezione sociale costituisca la voce che in assoluto assorbe la parte più rilevante di spesa primaria, seguita dalla sanità, l'Italia si distingue per: una maggiore spesa per la protezione sociale (21,1 per cento del PIL, rispetto a una media Eurozona del 20,0 per cento), gran parte della quale è assorbita dalle pensioni (264 miliardi, circa un terzo di tutte le uscite); una minore spesa per istruzione: 3,9 per cento, contro una media euro del 4,6 (e il 5,4 per cento della Francia). Al netto della spesa per interessi e di quella per pensioni, la spesa pubblica pro-capite dell'Italia è più bassa di quella dei principali paesi euro (Grafico 4.2). Solo la Spagna ha speso meno nel 2017.

Grafico 4.2 Bassa la spesa pubblica al netto interessi e pensioni

(Spesa pubblica pro-capite al netto interessi e pensioni, 2016, euro)



Per rendere più chiaro il grafico è stato escluso il Lussemburgo che ha una spesa di 29.730 euro. I paesi sono ordinati in senso decrescente con l'ammontare di spesa.

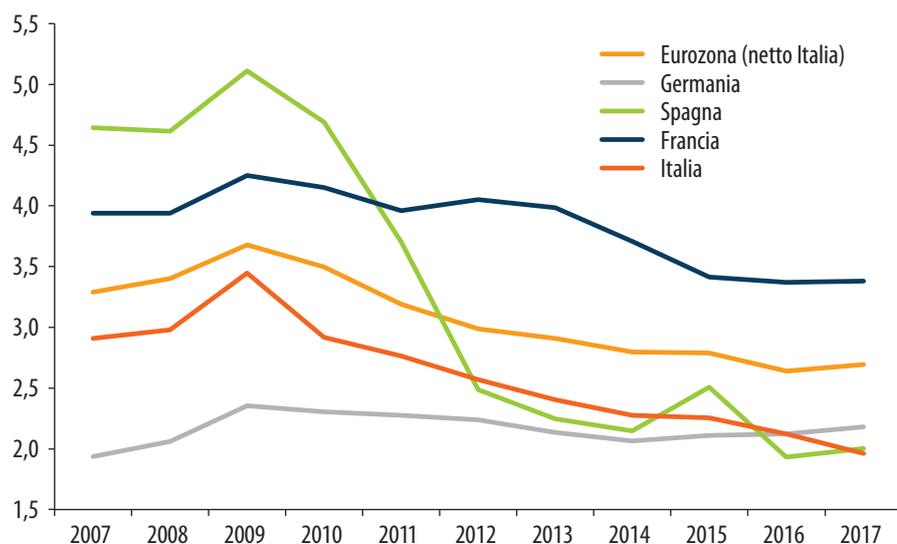
Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

- 3) L'Italia spende meno di altri paesi per gli investimenti, che hanno un impatto decisivo sulla crescita economica di lungo periodo. Tra il 2007 e il 2017 la spesa per investimenti è stata sempre inferiore alla media dell'Eurozona. L'Italia ha speso mediamente nel decennio in esame il 2,6 per cento del PIL, contro un valore medio registrato nell'Area euro pari al 3,0 e il 3,8 della Francia (Grafico 4.3). In questi ultimi dieci anni il nostro Paese ha accumulato un gap nella spesa per investimenti di 4,4 punti di PIL rispetto alla media dell'Eurozona.

¹ Si veda al riguardo Commissione europea (2003), *Public Finance in EMU*, n. 3.

Grafico 4.3 Investimenti fissi lordi della pubblica amministrazione troppo bassi

(Valori in % PIL)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

Cosa è stato fatto per correggere le anomalie? Per quanto riguarda la spesa per interessi, il suo volume è legato all'ammontare di debito pubblico accumulato e ai tassi di interesse da pagare sui titoli di Stato, fattori questi su cui è difficile intervenire nel breve periodo. Nel medio-lungo periodo, la sua riduzione richiede l'abbattimento dello stock di debito pubblico, da ottenere con saldi primari e riduzioni straordinarie del debito; la riduzione dei tassi di rendimento richiede una maggiore fiducia dei mercati finanziari nell'euro e nella capacità del Paese di ripagare i suoi debiti. Negli ultimi anni, malgrado i bassissimi tassi e la risalita del PIL, non si è fatto abbastanza e il debito in rapporto al PIL nel 2017 è rimasto sui livelli del 2014.

Sulla spesa previdenziale, negli ultimi venti anni, sono stati diversi gli interventi legislativi volti a contenerne la dinamica. Per effetto di questi, la spesa pensionistica è cresciuta a un ritmo inferiore ma soprattutto si è ridotto il debito pensionistico, cioè la spesa che dovrà essere sostenuta in futuro per pagare le pensioni.

La forte contrazione della spesa per investimenti pubblici è legata, da un lato, all'incapacità di comprimere altre voci di spesa per creare spazi di bilancio e, dall'altro, alla difficoltà di realizzare investimenti, accentuata, negli ultimi anni, dalle difficoltà legate all'implementazione del Codice dei contratti pubblici.

Dal punto di vista quantitativo, quindi, in Italia non è il livello della spesa pubblica a preoccupare, ma piuttosto la sua composizione. Il livello complessivo della spesa potrebbe in ogni caso essere ridotto, sia per abbattere il debito pubblico sia per ridurre le imposte che sono tra le più elevate d'Europa.

4.1.2 Il profilo qualitativo

Accanto alla dimensione della quantità di spesa pubblica, è necessario mettere al centro del processo la qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e dalle istituzioni. Sono proprio le istituzioni, e i servizi da queste offerti, all'origine di una parte significativa delle differenze nei redditi pro-capite tra l'Italia e gli altri partner europei. Istituzioni inclusive ed efficienti, infatti, oltre a essere alla base dello sviluppo civile, favoriscono l'accumulazione di capitale fisico e umano e stimolano nuovi investimenti in tecnologia e innovazione².

² Si vedano al riguardo Alonso A. Ebert W., Shucknecht L. e Thone M. (2005), Quality of Public Finances and Growth, *ECB Working Paper* n. 438; Tanzi V. (2000), The role of the State and the Quality of Public Sector, *Cepal Review* n. 71.

Tabella 4.1
Bassa l'efficacia del governo e della PA

(Valore e posizione in percentili della Government effectiveness; -2,5 min, +2,5 max)

	1996		2006		2016	
	Indice	Posizione	Indice	Posizione	Indice	Posizione
Giappone	0,91	81	1,59	92	1,83	96
Germania	1,72	92	1,65	93	1,74	94
Regno Unito	1,88	97	1,67	93	1,61	93
Stati Uniti	1,52	89	1,59	91	1,48	91
Francia	1,25	86	1,63	92	1,41	90
UE-15	1,59	88	1,49	86	1,41	87
Spagna	1,62	90	0,84	77	1,12	83
Italia	0,84	78	0,36	65	0,52	72
Cina	-0,35	43	0,07	57	0,36	68

Nota: i paesi sono in ordine decrescente per l'indice del 2016.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale.

I dati sono in linea con quelli del rapporto *Doing Business*, anch'esso della Banca Mondiale (anche questi basati sulla percezione), che classifica quasi 200 paesi in base alla qualità della regolamentazione che riguarda più direttamente l'attività delle imprese (Tabella 4.2). Anche in questo caso l'Italia appare in posizioni arretrate nella classifica generale. Ma negli ultimi anni c'è stato un miglioramento: nel periodo 2010-18 l'Italia è passata dalla 78esima alla 46esima posizione⁴. Le aree dove l'Italia ha fatto i maggiori passi avanti sono quelle relative alle pratiche per il trasferimento delle proprietà immobiliari, al commercio internazionale e alla risoluzione delle dispute commerciali. Peggiora, invece, sempre in termini relativi, nelle regole per l'accesso al credito.

Quali le ragioni? Le ragioni dei ritardi della pubblica amministrazione italiana rispetto agli altri paesi avanzati sono molteplici. Il dispiegarsi degli effetti delle riforme della PA ha risentito di tre problemi principali: la frammentazione delle competenze, la mancanza di un'adeguata capacità amministrativa, la complessità del quadro regolatorio.

Un aspetto che differenzia l'Italia è la numerosità delle amministrazioni pubbliche: circa 10.000, in gran parte di ridotte dimensioni, ciascuna titolare di proprie attribuzioni. La frammentazione comporta duplicazioni di ruoli e competenze e carenze organizzative, con conseguente estrema complessità delle procedure, che spesso richiedono numerosi passaggi, costi elevati di gestione e spreco di risorse.

A ciò si aggiunge la mancanza di capacità amministrativa, soprattutto nelle amministrazioni di ridotte dimensioni, che ha comportato significativi rallentamenti nell'attuazione di importanti misure di semplificazione (es. conferenza di servizi,

³ Gli indicatori WGI sono ottenuti aggregando più di 30 banche dati che raccolgono opinioni ed esperienze di cittadini, imprenditori ed esperti. L'indicatore di *government effectiveness* misura la qualità dei servizi pubblici e l'indipendenza della burocrazia dalle pressioni politiche.

⁴ Una delle differenze tra gli indicatori WGI e quelli di *Doing Business* è che questi ultimi utilizzano parametri che cambiano più rapidamente al variare di leggi e regolamenti, mentre i primi si basano sull'esperienza e sulla percezione dei cittadini e delle imprese.

Tabella 4.2 In Italia la burocrazia penalizza chi fa impresa

(Indici Doing Business 2018, posizionamento su 190 paesi)

	Italia	(Diff. rispetto al 2010)	Stati Uniti	Regno Unito	Francia	Germania	Spagna	Cina
Avvio attività di impresa	66	9	49	14	25	113	86	93
Otten. permessi edilizi	96	-11	36	14	18	24	123	172
Trasf. propr. immobiliare	23	75	37	47	100	77	53	41
Accesso al credito	105	-18	2	29	90	42	68	68
Protezione degli investitori	62	-5	42	10	33	62	24	119
Adempimenti fiscali	112	23	36	23	54	41	34	130
Commercio internazionale	1	49	36	28	1	39	1	97
Risol. dispute commerciali	108	48	16	31	15	22	26	5
Complessivo	46	32	6	7	31	20	28	78

Nota: se la differenza è positiva la posizione dell'Italia è peggiorata, viceversa se negativa.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale.

SUAP) nonché, in molti casi, il rallentamento o la paralisi di procedimenti di autorizzazione di opere, infrastrutture e, più in generale, di importanti attività economiche.

Un ulteriore elemento critico riguarda l'eccessiva complessità del quadro regolamentare. Nonostante i recenti tentativi di semplificazione, l'ordinamento italiano è caratterizzato da un'ipertrofia normativa e dalla presenza diffusa di regole poco chiare e spesso non armonizzate.

Infine, le garanzie del diritto sostanziale sono ulteriormente indebolite da una giustizia lenta e spesso disorganizzata, che non assicura l'effettiva e tempestiva tutela dei privati. Pesano, in particolare, l'eccessiva durata dei processi, l'imprevedibilità delle decisioni e l'utilizzo talvolta strumentale del giudizio. Incidono negativamente, infine, la persistente bassa specializzazione dei giudici, nonostante le buone performance dei tribunali delle imprese, e la diffusa difficoltà di bilanciare, in concreto, le ragioni del diritto con quelle dell'economia.

Cosa è stato fatto? Le riforme sin qui condotte, volte a migliorare la qualità dei servizi, in larga parte non hanno raggiunto i risultati sperati. Per rivedere in maniera efficace la spesa pubblica italiana è necessario un approccio che si concentri non solo sulle risorse che vengono impiegate (*l'input*), come fatto finora, ma soprattutto sugli effetti:

- *output*, ovvero i risultati in termini di qualità e quantità di beni e servizi erogati;
- *outcome*, ovvero l'impatto che questi beni e servizi hanno su cittadini e imprese, verificando ad esempio in quale misura un dato servizio soddisfi i bisogni dei destinatari.

Occorre cioè analizzare la spesa in relazione agli effetti che questa produce, tagliando laddove questi sono pressoché nulli e riorganizzando le amministrazioni laddove non risultino soddisfacenti.

Gli strumenti al servizio di questo tipo di monitoraggio e valutazione sono diversi: *best practice* e *case studies*, analisi d'impatto, analisi statistica e costo-beneficio, *benchmarking* e comparazione internazionale. Le tematiche a cui applicare tali metodologie sono altrettanto varie, perché vi sono profonde differenze, ad esempio, tra l'analisi del costo di una siringa per il Sistema Sanitario Nazionale e la va-

lutazione dell'efficacia della spesa volta a ricollocare un disoccupato o di un trasferimento alle imprese sotto forma di credito d'imposta o sussidio.

Tali analisi sono però essenziali per accrescere l'efficacia della pubblica amministrazione e, attraverso questa, la produttività delle imprese.

Nonostante alcuni esempi virtuosi, buona parte della spesa pubblica resta in una zona d'ombra che si caratterizza soprattutto per l'assenza di monitoraggio e valutazione. Gli esercizi di approfondimento restano, salvo rare eccezioni, occasionali, asistematici e in buona parte frammentari. D'altro canto i rapporti che trattano delle spese delle amministrazioni centrali sono spesso di difficile lettura e in alcuni casi poco fruibili.

4.2 La *spending review* in Italia

CTSP	
Durata	1981-2003
Ambito di applicazione	Studi su singole aree di spesa
Obiettivo	Migliorare i processi e limitare la spesa
Sistematicità	Studi non sistematici
Conduzione	Esterni alla PA
Appoggio politico	Proposte non vincolanti
Risultati	Circa 30 studi all'anno, ciascuno seguito da raccomandazioni di policy
Punti di forza	La qualità dell'analisi e delle proposte
Limiti	1) Assenza di sistematicità 2) Nessun coinvolgimento nell'implementazione 3) Debole collegamento con la politica

La storia della *spending review* in Italia è lunga e variegata, con Commissioni e Commissari che si sono succeduti nel tempo. Anche il quadro normativo ha prodotto molte iniziative.

La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP) venne istituita nel 1981 su proposta dell'allora Ministro del Tesoro Beniamino Andreatta. Il mandato era quello di realizzare approfondimenti su singoli settori di spesa scelti in base a criteri precisi (il rilievo della spesa in esame, la probabilità di migliorarne il livello di efficienza o di efficacia, la disponibilità delle informazioni necessarie ecc.) e suggerire interventi normativi, volti sia a migliorare i processi al fine di rendere più efficiente l'uso delle risorse, che a limitare la spesa.

La CTSP operava come un corpo esterno alla pubblica amministrazione ed elaborava studi mirati, non sistematici, su singole aree di spesa pubblica definite dalla Commissione stessa, a seguito dei quali formulava raccomandazioni, non vincolanti, al Ministro di riferimento, senza avere alcun ruolo nell'eventuale fase applicativa.

La Commissione venne soppressa nel 2003 dal Governo Berlusconi. Nonostante ciò, diverse proposte, frutto dei lavori di approfondimento della CTSP, furono incorporate in provvedimenti legislativi poi applicati dalle amministrazioni competenti. Tra queste, vale la pena ricordare la riforma in senso autonomistico delle università e l'istituzione del Comitato di valutazione del sistema universitario, poi trasformato in Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (ANVUR).

Gli interventi sulla spesa pubblica tra il 2002 e il 2008: tagli lineari e blocchi alla spesa

Nel periodo 2002-2008 la maggior parte del contenimento della spesa venne attuato attraverso decreti legge detti "taglia spese", riduzioni "lineari" e tagli delle dotazioni di spesa iscritte nel bilancio dello Stato, tanto per consumi che per trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche. Le uniche eccezioni a questo approccio furono:

- la Legge 311/2004 (Legge finanziaria per il 2005) che, sulla base dell'esperienza del Regno Unito, stabilì un limite percentuale all'incremento delle spese per le amministrazioni pubbliche per il triennio 2005-2007 (pari al +4,5 per cento per il 2005 e al +2 per cento per gli anni successivi).
- la Legge 244/2007 (Legge finanziaria per il 2008) che ridusse da 7 a 3 anni la possibilità di mantenere in bilancio i residui, ovvero le somme impegnate ma non ancora erogate (la cui presenza può "segnalare [...] debolezze nella pro-

grammazione, nel disegno di uno specifico intervento, nel sistema di incentivazione esistente per i diversi attori coinvolti nelle procedure di impiego e di pagamento”⁵).

L’insieme degli interventi del periodo, pur rappresentando circa il 20 per cento della correzione complessiva disposta sulle spese, non ha permesso di raggiungere gli obiettivi programmati, principalmente per l’assenza di un progetto di riorganizzazione delle attività e delle strutture, finalizzato alla ricerca di una maggiore efficienza produttiva e organizzativa.

⁵ Ministero dell’Economia e delle Finanze (2009), *Rapporto sulla Spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*, consultabile al link http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Analisi_e_valutazione_della_Spesa/Rapporto-s/2009/Rapporto-sulla-spesa-delle-Amministrazioni-centrali-dello-Stato-2009.pdf.

La Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP) L’analisi sistemica della spesa venne introdotta per la prima volta, in via sperimentale, nel 2007 e venne affidato al Ministero dell’Economia e delle Finanze il compito di condurla attraverso due strutture costituite allo scopo: la CTFP, un organismo costituito da soggetti esterni al Ministero, e il Servizio Studi creato nell’ambito della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Il duplice obiettivo che il Ministro Padoa-Schioppa si era prefissato era quello di superare l’approccio “incrementale” nelle decisioni di bilancio (cioè quello focalizzato esclusivamente sulle risorse aggiuntive da destinare a programmi di spesa esistenti o nuovi, dando per scontato il rifinanziamento della spesa storica, cioè delle politiche in essere, senza valutarne qualità e efficienza) e le criticità connesse al ricorso, ai fini del contenimento della spesa, a tagli “orizzontali” alle dotazioni di bilancio, ovvero a strumenti di blocco della spesa che oltre a creare difficoltà operative alle amministrazioni davano luogo a “rimbalzi” della spesa medesima negli anni successivi, finendo per essere poco efficaci.

L’attività della CTFP, che durò un solo anno, riguardò la spesa sostenuta da cinque Ministeri (con l’intenzione di estendere l’analisi a tutti gli altri l’anno seguente): circa un terzo della spesa complessiva delle amministrazioni centrali. Furono organizzati gruppi di lavoro, uno per ciascun Ministero, sotto il coordinamento di un membro della Commissione, a cui parteciparono rappresentanti dei Ministeri interessati, esperti esterni al Ministero, personale dell’RGS ed esperti di altre istituzioni pubbliche (ISTAT, ISAE, Corte dei Conti, Consip, Banca d’Italia, ecc.). La Commissione, col supporto del Servizio Studi, oltre ad alcuni studi su singole tematiche di spesa, produsse due rapporti, uno intermedio e uno finale, in cui furono indicate 90 raccomandazioni che riassumevano le proposte per rendere più efficiente la spesa.

Una importante componente del lavoro predisposto dal Ministro Padoa-Schioppa riguardò la trasparenza del bilancio. Sulla falsariga del modello francese, la CTFP e la RGS – con il contributo fondamentale dell’allora capo di gabinetto Paolo De Ioanna – ridisegnarono il bilancio dello Stato in 34 missioni e 168 programmi. L’obiettivo era fornire al legislatore uno strumento per poter effettuare scelte allocative più informate, e al cittadino la possibilità di valutare meglio e in modo più immediato come venivano utilizzate le risorse pubbliche⁶.

Inoltre, sempre in un’ottica di revisione della spesa più che di taglio delle risorse, venne applicato un metodo innovativo per la formazione del bilancio. Sulla base di una scheda sintetica molto semplice, i Ministeri dovevano formulare le loro richieste di risorse aggiuntive per la realizzazione delle policy per loro prioritarie. Queste schede dovevano essere firmate dal Ministro competente e inviate a un

⁶ Si veda P. De Ioanna, A. Montanino e S. Nicoletti Altimari (2009), Il nuovo bilancio dello Stato: gli obiettivi e tempi della riforma, *Queste Istituzioni* n. 152, gennaio-marzo.

CTFP	
Durata	2007-2008
Ambito di applicazione	Cinque Ministeri
Obiettivo	Superare l’approccio incrementale e i tagli orizzontali
Sistematicità	Annuale
Condizione	Esterni alla PA col supporto del personale MEF e dei Ministeri di spesa
Appoggio politico	Forte dal Ministro dell’Economia debole dagli altri Ministri
Risultati	Due rapporti che includevano 90 raccomandazioni e altri studi
Punti di forza	La qualità dell’analisi e delle proposte
Limiti	1) Mancanza di supporto dai Ministri di spesa 2) Non superò il cambio di Governo

gruppo ristretto di alti funzionari del MEF per posta elettronica tramite un *account* dedicato. La scheda doveva indicare anche come si sarebbero coperte le spese aggiuntive utilizzando risorse già allocate dal bilancio dello Stato a quello stesso Ministero. In questo modo, si ottenevano guadagni di efficienza:

- evitando passaggi poco trasparenti di richieste di risorse, che nel passato avvenivano senza un vero vaglio politico (micro-interventi di vario tipo): il Ministro di spesa, firmando la scheda, si assumeva la responsabilità; soltanto pochi alti funzionari (essenzialmente Ragioniere Generale dello Stato e Capo di Gabinetto del Ministero dell'Economia) avevano accesso alle schede, potendo così avere un controllo diretto su tutto il processo;
- stabilendo che nuove iniziative potevano certamente essere finanziate senza un successivo vaglio politico se il Ministero individuava al suo interno le coperture. In questo senso, si realizzava la revisione della spesa dei Ministeri partendo dalle priorità di ogni Ministero e spingendo le amministrazioni a cancellare iniziative e programmi non più fondamentali.

Questa esperienza fu caratterizzata da un elevato grado di collaborazione tra il livello politico (il Ministro) e quello tecnico, ed evidenziò che per elaborare proposte di riforma e riorganizzazione della spesa è necessario il coordinamento tra quattro livelli: a) quello politico; b) quello tecnico di esperti esterni; c) quello della RGS, in quanto conoscitrice dei meccanismi attraverso cui si forma la spesa e unica in grado di avere una visione d'insieme delle varie amministrazioni di spesa; d) quello dei Ministeri (o Regioni ed Enti locali) in quanto soggetti erogatori di spesa e di servizi⁷. D'altra parte, alle conclusioni della Commissione non fu dato alcun seguito perché la Commissione fu soppressa a seguito del cambio di Governo e di Ministro. Ciò evidenzia come, per il successo di un'attività di revisione della spesa, è necessaria una prolungata stabilità politica.

L'attività della Ragioneria Generale dello Stato Con la Legge finanziaria per il 2008 il programma di analisi della spesa, ancora limitato alle amministrazioni centrali, fu reso permanente e l'analisi fu estesa a tutti i Ministeri. Con un provvedimento successivo (DL 112 del 25 giugno 2008, convertito nella Legge 133/2008) fu soppressa la CTFP e la gestione del processo di *spending* assegnata alla RGS; inoltre, fu introdotto l'obbligo per ciascun Ministro, ancora oggi in vigore, di redigere una Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocatione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa, da inviare annualmente al Parlamento.

Il lavoro svolto dall'RGS è confluito in un rapporto presentato nel 2009 e si è concentrato sulla leggibilità e significatività delle informazioni desumibili dal bilancio dello Stato, sulla funzionalità di alcune procedure di spesa, sulla significatività delle informazioni relative agli obiettivi e alla misurazione dei risultati dell'attività delle amministrazioni che accompagnano il bilancio dello Stato nelle cosiddette note preliminari⁸. Si tratta di risultati che, se possono aver contribuito al processo di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, sono da considerarsi però preliminari a una vera e propria revisione della spesa.

L'attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa Con la legge di riforma della contabilità pubblica (art. 39 della Legge n. 196 del 2009), la revisione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato fu organizzata intorno ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa, strutture nell'ambito delle quali si intendeva realizzare la collaborazione tra amministrazioni centrali e MEF e alle quali partecipava un rappresentante della Presidenza del Consiglio. L'attività dei Nuclei era finalizzata a individuare e quantificare i principali fattori che ostacolano l'allocatione

RGS	
Durata	2009
Ambito di applicazione	Tutti i Ministeri
Obiettivo	Analisi delle informazioni desumibili dal bilancio dello Stato e dalle Note preliminari
Sistematicità	Annuale
Conduzione	Personale MEF coadiuvato dal personale dei Ministeri di spesa
Appoggio politico	Nessuno
Risultati	Un rapporto
Punti di forza	Ha contribuito alla riforma della contabilità pubblica
Limiti	Si è trattato di un lavoro preliminare a una vera revisione della spesa

⁷ Si veda al riguardo Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (settembre 2007), *Libro verde sulla spesa pubblica*, consultabile al link http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Biblioteca/commissione_tecnica_spesa_pubblica/commissione_tecnica_per_la_finanza_pubblica/Libro_verde_spesa_pubblica.pdf.

⁸ Si veda al riguardo Ministero dell'Economia e delle Finanze (2009), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali*.

zione ottimale e l'utilizzo efficiente delle risorse, verificare l'efficacia delle misure adottate per il raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, supportare la definizione di proposte di rimodulazione delle spese e l'elaborazione di metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi, coadiuvare l'attività di misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici effettuando proposte per l'individuazione di indicatori appropriati a rappresentare gli obiettivi dei programmi di spesa. I Nuclei, insediatisi a metà del 2011, dovevano riportare l'attività svolta in un allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF). I risultati raggiunti confluirono nel primo Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, presentato ad agosto 2012.

Il rapporto di quasi 700 pagine è di difficile lettura e ad esso non sono corrisposti interventi volti a rimuovere le criticità indicate, a rendere più efficiente la spesa, ovvero a ottenere risparmi⁹. Per questa ragione, le analisi dei Nuclei hanno svolto più un ruolo di monitoraggio e controllo sulle procedure interne che una vera e propria *spending review*.

Il Rapporto Giarda Nell'aprile del 2012 venne presentato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il c.d. Rapporto Giarda, poi incluso, nel marzo 2013, nella pubblicazione "Analisi di alcuni settori di spesa pubblica", che forniva una utile analisi delle diverse tipologie di inefficienza e degli aspetti critici che caratterizzano la struttura della spesa pubblica, ma non prospettava suggerimenti o proposte per interventi specifici¹⁰. Anche qui l'obiettivo, più che formulare proposte specifiche d'intervento, era quello di stimolare la dialettica tra le strutture di Governo competenti sulle procedure di *spending review*.

La spending del Commissario Enrico Bondi Dal 2013 i Nuclei non furono più attivati perché fu introdotta una nuova normativa (senza eliminare quella esistente), quella del DL 52 del 2012, che istituì un Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica e un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi. Fu nominato Commissario straordinario Enrico Bondi che, in pochi mesi, elaborò un'analisi della spesa per consumi intermedi di Regioni, Province, Comuni, Università ed Enti di ricerca, basata sulle informazioni desumibili dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche. I risultati dell'analisi furono pubblicati in tre volumi distinti, reperibili sul sito della Camera¹¹.

Alle analisi del Commissario straordinario fece successivamente riferimento il DL 95 del 2012, che tra le altre cose, tagliò la spesa per consumi intermedi e introdusse obblighi di riduzione delle spese per enti, agenzie e organismi relativi agli enti territoriali. Il decreto stimò una riduzione netta di spese (data dalla differenza tra le maggiori spese e le minori spese) pari a circa 3,9 miliardi di euro

⁹ Si veda il Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali*, consultabile al link http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/comunicazione/workshop_e_convegni/2012/s_rapporto_sulla_spesa/.

¹⁰ Il Rapporto è consultabile al link http://www.camera.it/temiap/temi17/Giarda_rapporto_spending_marzo-2013.pdf.

¹¹ Il primo volume, *Consumi Intermedi di Regioni, Province, Comuni (pop.>100.000 ab.), Università, Enti di ricerca* (consultabile al link <http://www.camera.it/temiap/temi17/Consumi%20intermedi%20regioni%20-%20Siope%202011.pdf>), riporta gli eccessi di spesa di ciascun ente determinati rispetto al valore mediano di ciascun gruppo di enti nella spesa per alcune sottocategorie di consumi intermedi; il secondo volume, *Nota tecnica per il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi* (consultabile al link <http://www.camera.it/temiap/temi17/ISTAT%20-%20Nota%20commissario%20-%20Allegato%202.pdf>), redatto dall'Istat, si concentra sui pagamenti per l'acquisto di beni e servizi e l'utilizzo di beni di terzi sostenuti dai Comuni nell'anno 2011, con l'obiettivo di determinare un valore medio che funga da *benchmark* per il livello effettivo di spesa; il terzo volume, *Analisi dell'inefficienza nella spesa degli enti locali. Prima sperimentazione* (consultabile al link <http://www.camera.it/temiap/temi17/Analisi%20inefficienza%20spesa%20enti.pdf>), redatto dalla SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico), esamina, attraverso tecniche econometriche specifiche, i pagamenti dei Comuni per l'acquisto di beni e servizi, con l'obiettivo di individuare un *benchmark* e per differenza l'eccesso di spesa.

Enrico Bondi

Durata	Pochi mesi nel 2012
Ambito di applicazione	Regioni, Province, Comuni, Università e enti di ricerca
Obiettivo	Tagliare la spesa per acquisti di beni e servizi
Sistematicità	Annuale
Condizione	Commissario e Comitato Interministeriale col supporto di un gruppo di personale pubblico
Appoggio politico	Forte
Risultati	Tre rapporti
Punti di forza	I tagli proposti sono stati implementati
Limiti	1) I tagli sono stati quasi lineari 2) Ha lavorato in emergenza con poco tempo a disposizione.

Cottarelli	
Durata	2013
Ambito di applicazione	Tutte le PA
Obiettivo	Individuare risparmi su tutta la pubblica amministrazione
Sistematicità	Triennale
Conduzione	Commissario supportato da gruppi di lavoro con membri interni ed esterni alla PA
Appoggio politico	Debole
Risultati	Un rapporto di sintesi e 20 rapporti dei gruppi di lavoro
Punti di forza	Esaustività del perimetro dell'analisi (centrale e locale)
Limiti	1) Rapporti disomogenei 2) Bassissima implementazione delle proposte

Tabella 4.3
I risparmi previsti dal Piano Cottarelli
(Miliardi di euro su base annua)

nel 2012, 6,6 miliardi nel 2013 e 9,9 miliardi nel 2014. Il lavoro del Commissario, sostenuto da un forte mandato politico ed effettuato in collaborazione con la RGS, aveva l'esplicito obiettivo di recuperare risorse in poco tempo, utilizzando un metodo più fine dei tagli orizzontali. In realtà, i tagli applicati, alla fine, furono quasi-orizzontali.

La spending del Commissario Carlo Cottarelli Nel 2013 il DL 69 rivide e ampliò il ruolo e i poteri del Commissario alla *spending review* rispetto a quelli contenuti nel DL 52 del 2012¹². Venne nominato Carlo Cottarelli nella posizione di Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica per la durata di un triennio. All'inizio del 2014 vennero pubblicate 72 slide con le principali indicazioni di revisione della spesa (Tabella 4.3) e, a distanza di circa un anno, nell'aprile del 2015, le relazioni dei venti gruppi di lavoro partecipati dai Ministeri che, secondo una logica *bottom-up*, avevano lavorato in parallelo all'attività del Commissario.

Nell'insieme, le proposte, pur contenendo elementi di analisi interessanti, risultano incomplete o poco fruibili dal punto di vista operativo¹³. Molti rapporti sono di difficile lettura per un pubblico poco preparato e in molti casi vengono superate le 600 pagine, inficiando la trasparenza che invece cercava di perseguire il lavoro impostato dal Ministro Padoa-Schioppa, e che è la preconditione per poter fare delle scelte informate.

L'analisi svolta dal Commissario straordinario ha comunque incontrato non poche difficoltà anche per il mancato appoggio della politica, che invece è fondamentale affinché un processo di revisione affidato all'esterno possa aver successo. Ma anche l'ampiezza del perimetro delle istituzioni coinvolte e la rapidità con cui si intendeva giungere ai risultati ha reso le proposte ostiche anche dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni coinvolte. In ultimo, la presenza di gruppi non omogenei di lavoro, alcuni prettamente composti da tecnici esterni, alcuni da tecnici interni alle amministrazioni, ha portato a proposte disomogenee e anche a conflitti di interesse, laddove gli stessi membri dell'amministrazione dovevano proporre tagli alla spesa¹⁴.

	2014	2015	2016
Efficientamento diretto	2,2	5,2	12,1
Riorganizzazioni	0,2	2,8	5,9
Costi politica	0,4	0,7	0,9
Riduzione trasferimenti inefficienti	2,0	4,4	7,1
Spese settoriali (difesa, sanità, pensioni)	2,2	5,0	7,9
Totale generale	7,0	18,1	33,9

Fonte: elaborazioni CSC su slide piano Cottarelli.

Ciononostante, alcune delle proposte effettuate dal Commissario sono rientrate nel DL 66 del 2014, in particolare quelle riguardanti la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, la riduzione degli stipendi dei dirigenti pubblici e la riforma delle partecipate.

¹² Una tabella di confronto circa i poteri e il ruolo del Commissario straordinario nelle due normative è disponibile al sito <http://revisionedellaspesa.gov.it/commissario.html>.

¹³ Francesco Daveri in un articolo apparso su «Lavoce.info» nell'aprile 2015 "La Treccani incompleta della *spending review*" nota che "Gli squilibri di impianto e stesura sono molto evidenti nel caso dei rapporti sui Ministeri. Quelli su sanità e lavoro sono dettagliati, rispettivamente su 94 e 101 pagine. Il rapporto sulla giustizia è invece di tre pagine e contiene solo una tabella con l'indicazione dei potenziali risparmi di spesa, senza commenti e senza allegati".

¹⁴ Su questo si veda l'articolo di Virno C., *L'anello debole della nuova revisione della spesa*, «Lavoce.info», novembre 2013.

La spending del Governo Renzi Nella legge di riforma della contabilità pubblica del 2009, integrata nel 2015 con l'introduzione dell'articolo 22-bis, è prevista una terza modalità di realizzazione della *spending*, quella che è stata condotta negli ultimi due anni. Secondo quest'ultima, il Consiglio dei Ministri definisce gli obiettivi di spesa triennali per ciascun Ministero anche tenendo conto delle priorità politiche del Governo, e i Ministeri propongono gli interventi da adottare nell'ambito del disegno di Legge di bilancio. Dopo l'approvazione della legge, è previsto l'avvio del monitoraggio delle misure introdotte. La *spending*, in questo schema, quindi, viene fatta da ciascun Ministero singolarmente e si è tradotta essenzialmente in riduzioni di spesa.

In parallelo al monitoraggio e alle comunicazioni dei Ministeri sul raggiungimento degli obiettivi di spesa, l'attività di revisione della spesa è proseguita nella XVII legislatura con l'incarico a Roberto Perotti e, da marzo 2015, la nomina di Yoram Gutgeld a Commissario straordinario per la *spending review*. Il 20 giugno 2017 è stata presentata la prima Relazione sulla revisione della spesa per il triennio 2014-2016. Gli obiettivi dichiarati erano: i) la riduzione del deficit; ii) la riduzione della pressione fiscale; iii) l'ampliamento dei servizi pubblici; iv) il miglioramento della qualità dei servizi attraverso un mix di attività che prevedevano l'eliminazione/riduzione dei capitoli di spesa e un efficientamento dell'organizzazione e dei processi. A fronte di una spesa corrente aggredibile pari a 327 miliardi di euro nel 2016, l'attività del Commissario si è concentrata su 3 macro-aree di spesa: sanità, enti locali e sicurezza, che in totale rappresentano circa i tre quarti della spesa corrente. Trasversalmente a queste aree d'intervento è stato ritenuto prioritario operare sulle funzioni di supporto quali l'acquisto di beni e servizi, con l'estensione del mandato di CONSIP e il superamento della frammentazione delle stazioni appaltanti, da 36.000 ante-riforma a 32 soggetti aggregatori (DL 66/2014), la gestione degli immobili e la razionalizzazione del parco auto. Dal lato enti locali si segnalano l'introduzione degli incentivi per la fusione di piccoli Comuni (120 dal 2014), che rappresenta un potenziale non solo in termini di riduzione di costo, ma anche di miglioramento della qualità dei servizi, e la riforma delle Province. Meno evidenti, invece, i risultati in ambito sanitario e di sicurezza, con la riorganizzazione del presidio territoriale delle forze di polizia.

Dati alla mano, il totale di riduzione della spesa per il 2017 ammontava, secondo la relazione, a 29,9 miliardi di euro. Tali risparmi, secondo i risultati presentati, sarebbero andati ad ampliare le prestazioni previdenziali e assistenziali (per un totale di 12,7 miliardi), oltre a contribuire al risanamento dei conti pubblici e alla diminuzione della pressione fiscale.

Gutgeld

Durata	2015
Ambito di applicazione	Sanità, Enti locali e Sicurezza
Obiettivo	Individuare risparmi, migliorare la qualità dei servizi pubblici
Sistematicità	Triennale
Condizione	Commissario e Comitato Interministeriale
Appoggio politico	Forte
Risultati	Un rapporto
Punti di forza	Le proposte di revisione sono state introdotte nel ciclo del bilancio
Limiti	Mancanza di trasparenza nel processo e nei risultati ottenuti

Nella letteratura internazionale, la *spending review* è definita come il processo che ha come obiettivo l'elaborazione e l'adozione di risparmi di spesa attraverso l'analisi della spesa storica¹. I risparmi possono essere ottenuti da una riduzione delle uscite pubbliche (input) mantenendo qualità e quantità dei servizi offerti (output) o anche da una riduzione della qualità o della quantità dei servizi offerti, o dell'ammontare dei trasferimenti monetari a lavoratori e imprese. In altre parole, la revisione della spesa può essere rivolta a eliminare gli sprechi, ottenere miglioramenti di efficienza, ridefinire i confini dell'azione pubblica, oppure solo a uno o due di queste attività².

La *spending review* consente di accrescere il controllo sulla dinamica degli aggregati di spesa, di liberare risorse pubbliche che possono essere riallocate verso programmi di spesa che possano generare maggiori benefici per la collettività (*expenditure prioritization*).

¹ Si veda al riguardo OCSE (2013), *Spending Reviews, 3th Annual meeting of OECD Senior Budget Officials*, GOV/PGC/SBO(2013)6 consultabile al link [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en).

² Questa è la definizione che ne diede Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, P. Giarda, nel suo intervento alla Conferenza presso l'ambasciata inglese il 18 ottobre 2012.

BOX n. 4.1 Cosa si intende per *spending review*?

Tecnicamente si può parlare di revisione della spesa solo se si hanno dei risparmi, nel senso descritto sopra, e se questi derivano da misure specifiche frutto della sua analisi. Non si rivede la spesa se i risparmi sono frutto di un taglio lineare (ottenuto imponendo una riduzione prefissata della spesa ai diversi centri) o se i tagli sono imposti ai centri di spesa prima che la stessa sia stata oggetto di revisione. Inoltre, non costituiscono revisione della spesa tutte quelle attività rivolte a misurarne la qualità e l'efficienza ovvero quelle mirate a individuarne le criticità. Questo è il caso delle analisi svolte tra il 2009 e il 2012 dall'RGS prima e dai Nuclei di analisi e valutazione della spesa. Queste attività, infatti, non implicano alcun intervento volto ad accrescere qualità/efficienza della spesa, né a superare le criticità.



La *spending review* può essere selettiva o comprensiva: nel primo caso si focalizza su una lista di temi specifici (programmi di spesa, specifici processi, gruppi di enti); nel secondo, può riguardare tutta la spesa pubblica. Può essere "orizzontale" quando riguarda temi trasversali tra le pubbliche amministrazioni (ad esempio, pubblico impiego, acquisti di beni e servizi), oppure "verticale" se interessa tipologie di amministrazioni (ad esempio, enti locali, Regioni, amministrazioni centrali).

Nell'esperienza internazionale il processo si articola in quattro fasi.

- 1) La definizione degli obiettivi e dell'ambito di applicazione: è lo *step* generalmente di competenza della politica, quindi del Governo, in cui si definisce la tipologia di revisione della spesa che si intende portare avanti;
- 2) la definizione dei criteri dell'analisi: anche questa fase compete di solito al livello politico, a volte coadiuvato dal Ministero dell'Economia, e riguarda la definizione delle modalità con cui svolgere la revisione. Ad esempio: il programma di spesa è prioritario per il Governo? Il Governo intende finanziare questa spesa? Il programma di spesa ha un valore per la collettività?
- 3) L'elaborazione di raccomandazioni e proposte di risparmi: è la fase operativa che di solito coinvolge il Ministero dell'Economia, le amministrazioni di spesa e gli altri esperti che lavorano alla *spending review*. In relazione al modo in cui interagiscono il Ministero dell'Economia, gli esperti esterni e le amministrazioni di spesa si distinguono revisioni della spesa: *bottom-up* (l'analisi è svolta dalle amministrazioni di spesa), *joint* (l'analisi è condotta insieme dai soggetti coinvolti), *top-down* (l'analisi è condotta dal Ministero dell'Economia o da personale esterno senza il coinvolgimento delle amministrazioni di spesa).
- 4) La decisione sulle misure da implementare: il livello politico decide, tra le misure proposte, quelle da implementare.

4.3 Un bilancio negativo?

L'esame delle esperienze presentato mostra che una vera analisi e revisione della spesa, in Italia, non è stata mai fatta, nonostante i molteplici riferimenti legislativi e la lunga serie di attività alle spalle¹⁵ (si veda il BOX n. 4.1).

Le *spending* condotte internamente dalle amministrazioni, proprio perché "ordinarie", cioè inserite nel processo di bilancio e nel sistema dei controlli interni, hanno avuto obiettivi diversi dalle analisi "straordinarie" portate avanti con il contributo di soggetti esterni alle amministrazioni e con un mandato politico esplicito¹⁶. Non sono state finalizzate a elaborare proposte di policy per modificare le

¹⁵ Su questo si veda l'articolo di Pisauro G., *Dove si può tagliare davvero la spesa pubblica?*, «Lavoce.info», giugno 2013.

¹⁶ Su questo si veda Monacelli D., Pennisi A. (2011), L'esperienza della *spending review* in Italia: problemi aperti e sfide per il futuro, *Politica economica* n. 2, Il Mulino, pp. 255-290.

modalità di produzione dei servizi pubblici, i confini del settore e l'allocazione delle risorse, ma si sono limitate al monitoraggio dei processi interni e a promuovere miglioramenti delle procedure interne al fine di efficientare l'azione pubblica.

Le altre *spending* non sono mai state paragonabili alle esperienze condotte in altri paesi (si veda il BOX n. 4.3). Nessuna è intervenuta sui processi produttivi per aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici, a parte alcuni lavori della CTSP. Solo le revisioni di Bondi e di Gutgeld hanno prodotto importanti risparmi di spesa. Nel primo caso, però, nei fatti, sono stati ottenuti con tagli quasi lineari su tutti gli enti territoriali; nel secondo, dai documenti pubblici, è difficile individuare un legame diretto tra l'attività svolta, le misure proposte, quelle adottate e i risparmi dichiarati. Nel caso della recente *spending*, realizzata singolarmente dai Ministeri, sono stati realizzati risparmi molto contenuti imponendo tagli lineari a tutti i Ministeri.

Si tratta, quindi, di esperienze complessivamente non soddisfacenti che non sono riuscite né a ridurre le risorse pubbliche a parità di servizi pubblici offerti, né a ridefinire il perimetro dell'azione pubblica, né ad aumentare l'efficienza.

La risposta di Gilberto Muraro, ex Presidente della Commissione tecnica per la finanza pubblica.

«Ci furono ostacoli nel lavoro della Commissione? La risposta è no. Fu un'esperienza gradevole per la piena sintonia con i referenti politici e tecnici - il Presidente Prodi, il Ministro Padoa-Schioppa e i dirigenti ministeriali - oltre che gratificante per la novità e importanza dell'incarico. La Commissione poté formare la segreteria tecnica con collaboratori di propria scelta, avvalersi delle collaborazioni esterne richieste, istituire i gruppi di lavoro misti con i rappresentanti ministeriali nel modo desiderato e ottenere tutti i dati necessari all'analisi. Un ostacolo che si profilava all'inizio, la possibile ostilità della Ragioneria Generale dello Stato che avrebbe potuto temere una *diminutio* dall'azione della Commissione, venne brillantemente eliminato con l'istituzione di un Ufficio Studi della Ragioneria che fu pienamente coinvolto nel lavoro della Commissione e che si dimostrò molto competente e collaborativo. Anche il metodo di lavoro usato nei gruppi misti, con uno spirito da seminario universitario che stimolava il libero confronto di idee e l'immaginazione, non trovò resistenza nelle barriere gerarchiche.

La fine inattesa della Commissione impedì di provare ad applicare le 90 raccomandazioni formulate e quindi di saggiare i modi e i livelli della probabile resistenza all'innovazione, così come di estendere l'analisi ai restanti Ministeri e al resto della pubblica amministrazione. Il nuovo Governo Berlusconi decretò tale estensione, affidando però il seguito della revisione della spesa esclusivamente alla Ragioneria Generale. L'effetto fu quello che segnalai, come pericolo, in una memoria alla Camera dei Deputati nel 2011: apporto di esperti esterni quasi eliminato, scomparsa del clima di libero confronto intellettuale, uniformità del metodo di analisi per i vari Ministeri, tutto ciò contribuì a trasformare sostanzialmente la revisione della spesa nella semplice descrizione della spesa, con analisi ineccepibili ma proposte carenti e senza risonanza politica; tanto è vero che, quando con i successivi governi si volle tornare alla vera revisione della spesa, si fece ricorso a Commissari esterni.»

La risposta di Carlo Cottarelli, ex Commissario straordinario alla revisione della spesa.

«Tra i tre potenziali "sospetti" dei principali ostacoli alla *spending review* (resistenza politica, resistenza dei burocrati, mancanza di informazioni) la resistenza politica è stato l'ostacolo principale. Intendiamoci, anche la mancanza di informazioni adeguate ha creato problemi alla mia *spending review*. Anche la resistenza dei burocrati si è fatta sentire, seppure forse dovuta più a una

BOX n. 4.2 Quale è stato il principale ostacolo incontrato nella realizzazione della *spending review*?





forma mentis che favoriva l'inerzia (insomma, "abbiamo già visto tutto", "abbiamo già provato tutto") che a una vera volontà di ostacolare. Ma alla fine questi ostacoli avrebbero potuto essere superati con un'adeguata volontà politica. Il problema è che questa volontà non era presente.

Vorrei chiarire meglio cosa intendo. È ovvio che decisioni in materia di spesa pubblica non possono essere prese che a livello politico. I tecnici possono solo consigliare, ma non c'è nulla di più politico della spesa pubblica, perché questa influisce direttamente sull'allocazione di risorse limitate tra diversi usi. Il problema è che risparmi di spesa comportano rischi in termini di voti, almeno nell'immediato. Tali rischi possono essere sostenuti solo da un governo che ha un orizzonte temporale lungo di fronte a sé, non ha l'esigenza pressante di vincere le prossime elezioni e ha il coraggio di rischiare un calo iniziale di popolarità per il bene del Paese, con la speranza che i risultati raggiunti consentano poi di recuperare consensi nel medio periodo. Ma se l'obiettivo politico è quello di ricercare il consenso nel breve periodo allora la politica diventa un ostacolo insormontabile a revisioni della spesa che non siano marginali».

La risposta di Yoram Gutgeld, ex Commissario straordinario alla revisione della spesa

«Negli ultimi 4 anni il governo italiano ha realizzato una revisione della spesa in misura pari a 33 miliardi, quasi il 2 per cento del PIL. Più che di ostacoli mi piacerebbe quindi parlare di condizioni necessarie al successo di quest'attività, indispensabile per consentire ad un Paese altamente indebitato di ridurre le tasse e di garantire il finanziamento adeguato di prestazioni e servizi pubblici.

Nella mia esperienza queste condizioni sono due: innanzitutto, una determinazione direi "ferrea" da parte del Presidente del Consiglio di realizzare gli obiettivi prefissati accompagnata da un effettivo potere politico, atto a garantire la collaborazione degli altri Ministri e il consenso della maggioranza parlamentare. La seconda condizione è la capacità dell'esecutivo di progettare e realizzare cambiamenti strutturali nel *modus operandi* della pubblica amministrazione che producano un duraturo salto di efficienza. Gli ingredienti di questi progetti sono interventi normativi e organizzativi che, per generare gli effetti desiderati, richiedono, come qualsiasi cambiamento in una grande organizzazione, un visibile impegno da parte del vertice (PdC e ministri), una forte comunicazione, degli efficaci sistemi di monitoraggio e di controllo, e soprattutto il coinvolgimento e il supporto delle strutture coinvolte. I sette grandi progetti di cambiamento avviati dai governi precedenti hanno visto la convinta partecipazione di oltre 1.000 persone della pubblica amministrazione che, con passione e professionalità, hanno raggiunto risultati importanti. Impartire dall'alto obiettivi più o meno teorici senza alcun progetto realizzativo che le singole strutture coinvolte possono far proprio serve a ben poco. Gli interventi sui processi e sull'organizzazione della PA sono indispensabili per garantire che un taglio di un capitolo di bilancio non si traduca in una semplice riduzione della qualità e/o della quantità delle prestazioni, che si rivela nel tempo non sostenibile. Se si dilaziona il pagamento al fornitore dell'energia elettrica, si ottiene un risparmio durante il primo anno, ma negli anni successivi si paga di più. Viceversa, se si aggrega e si professionalizza l'acquisto dei dispositivi medici, si può ridurre il prezzo medio di uno stent cardiaco in 2 anni da 665 euro a 495 euro senza ledere la qualità di prodotti. Entrambi gli esempi sopracitati sono fatti realmente accaduti!».

Concludo con un commento su un presunto ostacolo che ogni tanto viene richiamato: "Non si riesce a fare una *spending review* perché la burocrazia rema contro". Non è così. La burocrazia, se guidata da un vertice politico determinato e dotato di capacità realizzative, segue ed esegue con grande efficacia. "La burocrazia reticente" è semplicemente un alibi utilizzato per coprire le manchevolezze di politici, burocrati o professori».



Le ragioni dell'insuccesso L'analisi delle ragioni dietro a questi insuccessi è cruciale per avviare finalmente una vera revisione della spesa (si veda il BOX n. 4.2).

- **La mancanza di un adeguato supporto politico alle iniziative:** questo aspetto è evidente nell'esperienza di Cottarelli, in cui il mancato coinvolgimento del livello politico nelle analisi portate avanti dal Commissario ha fatto sì che la lista delle proposte di risparmio rimanesse molto distante dalle priorità politiche del Governo. L'attività del Commissario è sembrata più un'iniziativa autonoma, esterna sia alle scelte politiche che alle amministrazioni responsabili dei capitoli di spesa, piuttosto che un processo di analisi e revisione della spesa pubblica. D'altra parte, il caso della Commissione Muraro (CTFP) indica che il sostegno pieno da parte del Ministro dell'Economia non è condizione sufficiente per ottenere risultati, quando manca il supporto da parte dei Ministri di spesa.
- **La mancanza di obiettivi predefiniti chiari e ben comunicati all'opinione pubblica, ai vertici politici dei Ministeri e all'amministrazione:** per riorganizzare la spesa è necessario che gli obiettivi siano ben condivisi dalle strutture e dal livello politico. Questo è stato un limite che ha accomunato tutte le esperienze condotte.
- **Essersi affidati a soggetti esterni all'amministrazione** sembra anche un elemento che ha limitato gli effetti delle analisi. Se è auspicabile una guida politica del processo, è necessario internalizzare le attività e coinvolgere direttamente i funzionari responsabili dei capitoli di spesa. Il bilancio dello Stato è formato da oltre 3100 capitoli e solo la conoscenza capillare dei processi decisionali e delle norme sottostanti permette una revisione efficiente.
- **È mancato un chiaro sistema di incentivi** che spingesse le amministrazioni ad aumentare l'efficienza della spesa e dunque generare risparmi. Gli incentivi possono essere di tipo monetario per i singoli funzionari che portano risultati, o per le amministrazioni che possono reimpiegare parte delle risorse recuperate.
- **Il mancato coinvolgimento di coloro che utilizzano i servizi, cioè cittadini e imprese:** questo aspetto ha una duplice valenza poiché, da un lato, l'unico modo per sapere se i servizi siano o non siano adeguati è chiederlo agli utenti; dall'altro lato, il coinvolgimento dell'opinione pubblica consentirebbe di sostenere il processo stesso, di dargli maggiore forza e continuità superando così la stasi legata agli eventuali cambi di Governo.
- **La mancata estensione della revisione alla spesa degli enti territoriali:** per il modo in cui sono frammentate le responsabilità di spesa e in relazione al fatto che gran parte della spesa delle amministrazioni centrali è trasferita, l'unica via per rivedere davvero i programmi di spesa, collegando le risorse utilizzate ai servizi prodotti, è quello di sottoporre a revisione la spesa pubblica nel suo complesso. Le competenze statali sul coordinamento della finanza pubblica consentirebbero di imporre la *spending review* anche alle amministrazioni decentrate, come è accaduto (solo) al Commissario Cottarelli.
- **Il tempo limitato concesso per la realizzazione del processo:** l'attività di revisione della spesa può dare i suoi frutti solo su un orizzonte temporale sufficientemente lungo. L'organizzazione delle strutture, l'acquisizione del *know how* adeguato a condurre le analisi e l'elaborazione delle proposte richiedono più di un anno, che è il tempo massimo concesso sinora. Il caso di Bondi, che ha avuto solo tre mesi a disposizione, in questo senso, è estremo.

Infine, va sottolineato che il sovrapporsi di diversi interventi normativi, rivolti ad attivare nuove modalità di realizzazione della revisione della spesa, ha fatto sì che al momento siano in vigore tre diverse forme di *spending*. Una, quella avviata nel 2016 e prevista dall'articolo 22-bis della Legge di contabilità e finanza pubblica, un'altra quella prevista dall'articolo 39 della stessa legge, che si basa sui Nuclei di analisi e valutazione della spesa, e infine una terza, quella che si basa

COSA È MANCATO:



OBIETTIVI CHIARI



TEMPO

sul DL 69 del 2013 che individua nel Commissario per la *spending review* la figura chiave del processo. Ciò crea confusione e il continuo innovare, senza esaminare i problemi posti dall'esperienza precedente, non ha dato stabilità al processo di revisione della spesa.

4.4 Elementi per una nuova *spending review*

DUE DIRETTRICI:



MIGLIORARE L'EFFICIENZA OPERATIVA



LIBERARE RISORSE E MIGLIORARE LA QUALITÀ DEI SERVIZI

In questo quadro normativo diversificato, il processo di revisione della spesa dovrebbe essere migliorato in modo da operare tagli ma anche vere e proprie "ristrutturazioni" dei meccanismi di spesa, in uno sforzo che coinvolga tutti gli attori e parta dal "basso". Un nuovo programma di analisi e revisione della spesa pubblica si dovrebbe quindi articolare su due direttrici:

- analisi e miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni;
- analisi e miglioramento dell'efficacia della spesa pubblica e riesame delle priorità.

In entrambi i casi si tratta di impostare un approccio replicabile che modifichi radicalmente le modalità di definizione dei programmi di spesa ed il loro monitoraggio. Un investimento organizzativo e metodologico di questo tipo ha senso se mira alla costruzione di un approccio permanente, piuttosto che a un esercizio di valutazione una tantum.

1. Miglioramento dell'efficienza operativa. Per accrescere l'efficienza operativa della pubblica amministrazione la revisione della spesa deve ispirarsi ai seguenti obiettivi:

- a) **verificare lo stato di efficienza dell'organizzazione** delle amministrazioni pubbliche nei vari settori di spesa;
- b) **identificare aree di possibile incremento dell'efficienza**, sia in termini di minori risorse per produrre una determinata quantità di servizi pubblici, sia in termini di aumento (quantitativo o qualitativo) del servizio offerto a parità di risorse impiegate;
- c) **concordare con le amministrazioni incrementi di efficienza** nelle aree identificate e indicare gli interventi necessari per ottenerli.

2. Recuperare risorse da programmi non prioritari e accrescere la qualità dei servizi Per consentire di recuperare risorse dalle aree di spesa non considerate politicamente prioritarie e contemporaneamente accrescere l'efficacia della spesa migliorando la qualità dei servizi pubblici, la revisione della spesa deve ispirarsi ai seguenti obiettivi:

- a) **analizzare i programmi di spesa**, integrando le attività svolte dalle varie amministrazioni in modo da superare la frammentazione delle competenze amministrative, e valutare l'opportunità o meno di mantenerli invariati nelle dimensioni finanziarie date, anche consultando cittadini e imprese, individuando i settori in cui è preferibile limitare l'azione pubblica; liberare risorse da destinare a settori e iniziative di priorità del Governo;
- b) per i programmi di spesa considerati prioritari **identificare**, sempre integrando le attività svolte dalle varie amministrazioni, le **aree di criticità**, le possibili modifiche da apportare anche migliorando il coordinamento tra le amministrazioni. A tal fine occorre selezionare indicatori in grado di supportare le decisioni e dati per valutare la performance *client-oriented* in modo da allineare la capacità di fornire servizi ai fabbisogni di cittadini e imprese;
- c) **stabilire e quantificare precisi obiettivi, quantificabili e verificabili ex-post**, per selezionati programmi di spesa da condividere con cittadini e imprese o loro rappresentanze; incrementare la trasparenza e il senso di responsabilità

dei centri di spesa rendendo al contempo chiaro e concreto (in termini di servizio pubblico offerto) ai cittadini il senso dell'azione di Governo.

L'identificazione di obiettivi o target quantitativi serve a concretizzare gli obiettivi strategici non misurabili. Questo passaggio è cruciale poiché il solo fatto di introdurre obiettivi quantitativi sulla base di indicatori che siano trasparenti e monitorabili ex-post anche dai cittadini è un fattore potente di miglioramento della performance delle amministrazioni pubbliche nell'esperienza di altri paesi. Affinché ciò avvenga è necessario che tali target siano:

- sufficientemente ambiziosi, in modo da richiedere un effettivo sforzo operativo e di riforma;
- misurabili e quindi verificabili ex-post, per permettere una seria valutazione dei risultati ottenuti rispetto agli impegni presi. Andrebbero quindi stabiliti chiaramente ex-ante gli indicatori e le statistiche che permettano di valutare i risultati;
- espressi in termini del risultato finale (*outcome*), più che dell'*input* necessario per ottenerlo, per rendere esplicita la finalità di servizio pubblico che s'intende ottenere in termini di azioni/beni che interessano direttamente i cittadini.

Modalità di attuazione. Una significativa azione sul bilancio pubblico deve prevedere anzitutto l'introduzione dell'obbligo di *spending review* di legislatura, con obiettivi pluriennali per le amministrazioni centrali e decentrate.

Il processo di revisione della spesa andrebbe inserito nella legge di riforma della contabilità pubblica e incorporato nel processo di bilancio.

Da un punto di vista operativo, la revisione della spesa dovrebbe essere così organizzata:

- **mantenere il coordinamento alla Presidenza del Consiglio**, dove dovrebbe essere creata una *delivery unit*, chiamata a fissare le priorità politiche e gli obiettivi quantitativi dell'analisi. La *delivery unit* risponderebbe direttamente al Presidente del Consiglio, con cui verrebbe stabilita una lista "ristretta" di priorità politiche, ma lavorerebbe quotidianamente con l'amministrazione attraverso un piano d'azione, obiettivi chiari e performance misurabili, che permettano di responsabilizzare le stesse amministrazioni;
- **definire prioritariamente una metodologia comune, da dettagliare in un apposito manuale.** Infatti, la spesa è spesso organizzata secondo processi e prassi consolidate ma non segue una pianificazione strategica che metta in luce inefficienze, aree di miglioramento, metriche per valutare il successo (o l'insuccesso) di un intervento. Pertanto, il manuale, oltre a superare tali problematiche, consentirebbe l'applicazione uniforme di pratiche coerenti in relazione agli obiettivi individuati. Il manuale dovrebbe anche precisare le modalità di coinvolgimento di cittadini e imprese in qualità di utilizzatori dei servizi pubblici. In questo senso andrebbe ripresa l'esperienza inglese del 2004, la cosiddetta Gherson's review. Sir Gherson elaborò *Releasing resources to the front line: Independent Review of Public Sector Efficiency*, una sorta di manuale metodologico, che aveva l'obiettivo di precisare il modo in cui efficientare il settore pubblico¹⁷. Secondo il Gherson Report l'efficienza del settore pubblico si doveva raggiungere tramite: 1) il mantenimento dello stesso livello di servizio pubblico, riducendo il numero di *input* (persone e beni), 2) prezzi più bassi per i beni o servizi che servono al settore pubblico, 3) il miglioramento degli *output*, come l'aumento della quantità o della qualità del servizio pubblico, mantenendo lo stesso livello di *input*. Il report di Gherson dava indicazioni chiare su quale strada si dovesse intraprendere, includendo



¹⁷ Il report di Gherson è scaricabile al sito http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/C/A/efficiency_review120704.pdf

il processo di *spending review* in un contesto più ampio di efficientamento del settore pubblico, con chiare e comuni definizioni sul significato di efficienza e qualità dei servizi pubblici;

- **creare team specializzati** che analizzino la spesa per programmi di bilancio seguendo la metodologia indicata nel manuale. I team dovrebbero essere composti da esperti esterni, funzionari delle amministrazioni coinvolte e funzionari del MEF. La diversificazione risponde alla necessità di integrare competenze, priorità e responsabilità diverse al fine di superare l'attuale frammentazione: solo attraverso l'integrazione di questi ambiti sarebbe possibile scomporre i processi complessi e razionalizzare la spesa pubblica;
- **affidare ai team l'obiettivo di individuare target quinquennali di risparmio, di efficientamento della spesa e miglioramento della qualità dei servizi**, da ottenere attraverso la revisione dei processi, in linea con le priorità e gli obiettivi indicati dalla Presidenza del Consiglio e secondo le metodologie indicate nel manuale, selezionando gli indicatori per monitorare il raggiungimento di tali obiettivi e verificando i risultati;
- **imporre l'adozione di tale modello di *spending review* agli enti territoriali**, collegandolo a quello delle amministrazioni centrali. Questo è un aspetto cruciale poiché consentirebbe di ricostruire i processi di spesa dal centro alla periferia e quindi di collegare i servizi pubblici offerti alla decisione che li ha generati. Inoltre, ciò consentirebbe la diffusione e l'implementazione delle migliori pratiche adottate dagli enti territoriali. Al riguardo, va sottolineato che la maggior parte dei servizi pubblici è erogata a livello locale anche se, in parte, finanziata a livello centrale;
- **individuare sistemi per incentivare le amministrazioni virtuose**, per garantire il coinvolgimento e la condivisione degli obiettivi di revisione della spesa tra i rappresentanti delle diverse amministrazioni. Alcuni di questi obiettivi possono porsi in contrasto con l'interesse dei dipendenti delle amministrazioni coinvolte. Il superamento delle resistenze deve passare per meccanismi di incentivazione.

Nel contesto internazionale molti paesi hanno intrapreso programmi di revisione della spesa, con effetti molto eterogenei. Alcuni di questi puntavano a migliorare l'efficienza dei processi di spesa del settore pubblico, non prevedendo tagli specifici (come il programma di produttività introdotto in Finlandia nel 2004). In altri paesi (Regno Unito, Canada e Giappone) la *spending review* ha prodotto significativi e permanenti tagli alla spesa.

Il **Regno Unito** ha una lunga tradizione di revisioni della spesa, la prima iniziata nel 1998 con la Revisione Globale della Spesa, attività ripresa ogni 2/3 anni fino al 2015. Nel 2008 il Ministero del Tesoro britannico ha calcolato che dal 2004 a fine 2007 il risparmio conseguito è stato superiore ai 23 miliardi di sterline (circa il 3,7 per cento del totale della spesa). La *Comprehensive Spending Review* nel 2010 ha coinvolto la totalità delle amministrazioni pubbliche con un approccio *bottom-up*. Le valutazioni e i piani di razionalizzazione erano aperti al pubblico che, tramite sistemi informativi, poteva anche fornire valutazioni e suggerimenti propri. Il ruolo fondamentale di governance ricadeva sul Primo Ministro (e il Ministro del Tesoro) in coordinamento con una istituzione creata appositamente (il *Public Expenditure Committee*). Un altro importante strumento era costituito da un sistema di misurazione e reportistica, compilato dagli stessi dipartimenti, che permetteva all'*Efficiency Team* di intervenire in corso d'opera sui piani che stavano avendo risultati meno soddisfacenti. Il piano di revisione della spesa del 2010 prevedeva il risparmio di oltre 81 miliardi di sterline entro il 2014, con un'elevatissima diminuzione di dipendenti pubblici che, secondo l'*Office for Budget Sustainability*, si sono ridotti di circa 490mila unità.

Altri risultati ragguardevoli sono stati raggiunti dal **Giappone** nel 2009 che in circa tre anni ha registrato un risparmio di 42 miliardi di dollari (circa il 3 per cento del totale della spesa). Il processo di revisione della spesa era presieduto dal Primo Ministro e portato avanti da *task force* dedicate, composte da esperti e da politici. Grande attenzione è stata posta alla trasparenza dei processi, per cui ogni riunione di revisione era aperta al pubblico. Ciò ha incrementato l'attenzione e facilitato la comprensione e l'accettazione anche di misure maggiormente restrittive.

BOX n. 4.3

Le esperienze internazionali di *spending review*



