

**Audizione preliminare nell'ambito
dell'attività conoscitiva all'esame dei documenti di
bilancio per il triennio 2015–17**

del

Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio

**Commissioni riunite V della Camera dei Deputati e 5a
del Senato della Repubblica**

**Camera dei Deputati,
4 novembre 2014**

Premessa

In questa relazione viene fornita una descrizione e una valutazione del disegno di legge di stabilità 2015 approvato dal Consiglio dei ministri, integrato delle misure aggiuntive indicate nella *Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014* al Parlamento del 28 ottobre scorso. In quest'ultima sono state specificate e quantificate le misure aggiuntive (4,5 miliardi nel 2015) che sono state conseguenza diretta delle osservazioni formulate il 22 ottobre dalla Commissione europea nell'ambito del processo di valutazione dei documenti programmatici dei paesi dell'area dell'euro previsto dal Regolamento UE n. 473/2013. In particolare secondo la Commissione, emergeva una significativa deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (OMT) e pertanto venivano richieste garanzie sul rispetto delle regole del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC).

1. Il nuovo quadro dei conti pubblici

Le misure aggiuntive pari a 4,5 miliardi nel 2015 indicate nella *Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014* comportano un aggiornamento degli obiettivi di finanza pubblica rispetto a quanto indicato nella Nota di aggiornamento al DEF: l'indebitamento netto del 2015 è ora programmato pari al 2,6 per cento del PIL (anziché 2,9) e l'aggiustamento del saldo strutturale è stato portato da 0,1 a 0,3 punti percentuali del prodotto.

Nei due documenti programmatici di inizio e metà ottobre, la Nota di aggiornamento del DEF e il Documento programmatico di bilancio (DPB), il Governo aveva annunciato per il 2015 un obiettivo per l'indebitamento netto del 2,9 per cento del PIL (dal 3,0 del 2014), rispetto a un valore tendenziale del 2,2 per cento, e un aggiustamento del saldo in termini strutturali di 0,1 punti percentuali. Una manovra espansiva di 0,7 punti percentuali del prodotto era giustificata da condizioni di eccezionalità rappresentate (a) da un output gap molto ampio e un tasso di crescita del PIL negativo nel 2014 e (b) dal rischio che misure restrittive avrebbero portato effetti recessivi con rischi di deflazione. Vi era inoltre la volontà di intervenire nei settori più rilevanti per la crescita economica, supportare la domanda aggregata e accrescere la competitività del Paese, agendo anche sulla tassazione delle famiglie e delle imprese.

Le misure aggiuntive prenderanno la forma di un emendamento al disegno di legge di stabilità. Per il 2015, esse consistono essenzialmente nell'utilizzo ai fini del miglioramento dell'indebitamento netto di 3,3 miliardi stanziati sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale, nella riduzione per 0,5 miliardi delle risorse per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei esentate dagli obiettivi di spesa delle Regioni ai fini del Patto di stabilità interno e per 0,7 miliardi nell'estensione del meccanismo dell'inversione contabile dell'IVA al settore della grande distribuzione. Siccome l'ultima misura è subordinata al rilascio di una deroga da parte del Consiglio della UE, è prevista una apposita clausola di salvaguardia, che dispone l'aumento delle accise, a garanzia del maggior gettito atteso. Gli 0,7 miliardi eventualmente realizzati nel 2016 e nel 2017 saranno utilizzati per la sterilizzazione parziale della clausola di salvaguardia già prevista dal disegno di legge di stabilità in materia di IVA e accise.

Il disegno di legge di stabilità 2015 e le misure aggiuntive (da ora “manovra di bilancio 2015”) determinano, quale manovra netta, un aumento dell’indebitamento netto nel 2015 di 5,9 miliardi (0,4 per cento del PIL¹) e un miglioramento, di quello del 2016 e di quello del 2017 di, rispettivamente, 0,2 e 6,9 miliardi (0,4 per cento del PIL) (cfr. Tabella 1). Su questi due ultimi andamenti incidono tuttavia gli effetti delle clausole di salvaguardia, quella introdotta con la legge di stabilità 2014 (divenuta pari a 4 e 7 miliardi rispettivamente nei due anni)² e quella automatica di quest’anno che riguarda le aliquote dell’IVA e le accise (12,1 e 18,5 miliardi).

Nel 2015 vengono recuperate risorse per 26,5 miliardi, soprattutto attraverso tagli alle spese degli enti territoriali e il contrasto all’evasione fiscale, e impiegati 32,4 miliardi, principalmente destinati alla riconferma del bonus di 80 euro ai lavoratori dipendenti con redditi bassi, alla riduzione del costo del lavoro (misure riguardanti l’IRAP e la decontribuzione per i nuovi assunti a tempo indeterminato), a rilanciare l’occupazione e al sostegno del reddito delle famiglie (il TFR in busta paga, gli ammortizzatori sociali e il bonus bebè).

Nel 2016-17, gli impieghi sono pressoché equivalenti e pari a poco più di 45 miliardi, mentre le risorse ammontano a 45,2 miliardi nel 2016 e 52,5 nel 2017. La differenza tra queste ultime corrisponde a quella delle entrate che è previsto vengano recuperate con la clausola di salvaguardia automatica di aumento delle aliquote intermedia e ordinaria dell’IVA e l’incremento delle accise su alcuni carburanti. Di conseguenza, mentre l’aumento netto delle spese è relativamente simile sul triennio (4,9 miliardi nel 2015 e 5,9 sia nel 2016 che nel 2017), le entrate, dopo una leggera flessione nel 2015 (un miliardo), saranno alla base della ripresa del sentiero di aggiustamento verso l’OMT, con un aumento di 6,0 miliardi nel 2016 e 12,8 nel 2017.

Guardando alla composizione della spesa, nel biennio 2016-17 la manovra di bilancio mira a un maggiore incremento di quelle in conto capitale: nell’ultimo anno, dalle misure dovrebbe derivare per queste un aumento quasi triplo rispetto alle spese correnti (4,3 miliardi, contro 1,5).

1.1 Il contributo per sottosettore

L’analisi degli effetti della manovra (come modificata dalle misure indicate nella Relazione al Parlamento del 28 ottobre scorso), in termini di variazione dell’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, evidenzia una diversa distribuzione dei contributi per sottosettore istituzionale nel periodo 2015-17 (vedi Tabella 2).

¹ È stato utilizzato il PIL del quadro macroeconomico della Nota di aggiornamento del DEF.

² Una norma inserita nel disegno di legge di stabilità 2015 ha ridotto di 3,0 miliardi gli importi previsti per ognuno degli anni del triennio 2015-17 (3, 7 e 10 miliardi, rispettivamente).

Per il 2015, l'effetto netto complessivo di peggioramento del saldo di 5,9 miliardi programmato dal Governo è la risultante di un contributo positivo delle Amministrazioni locali (+2,4 miliardi) più che compensato da quello negativo delle Amministrazioni centrali (-2,4 miliardi) e degli Enti di previdenza (-5,9 miliardi).

In sostanza, nel primo anno, il finanziamento permanente delle cosiddette "politiche invariate" e degli interventi a favore dei lavoratori a basso reddito, delle famiglie, della scuola e la copertura degli sgravi contributivi e degli oneri connessi all'attuazione della delega in materia di lavoro sono coperti in parte mediante ricorso al deficit e in parte grazie a riduzioni di spesa degli enti territoriali.

Nei due anni successivi la situazione cambia notevolmente. Aumenta per gli Enti previdenziali l'effetto netto negativo (-8,7 e -9,0 miliardi) ed emerge il contributo positivo netto delle Amministrazioni centrali (+9,3 e +15,6 miliardi). Si azzerano – apparentemente – il concorso delle Amministrazioni decentrate (-0,4 e +0,2 miliardi).

In sostanza, nei due anni successivi viene meno la componente espansiva della manovra e il peso del finanziamento degli interventi permanenti è spostato sulle Amministrazioni centrali ed attuato mediante rilevanti maggiori entrate – derivanti dal contrasto all'evasione e dagli aumenti delle aliquote dell'IVA – e tagli operati sulle spese dei Ministeri. Per le Amministrazioni locali l'impostazione della manovra comporta che la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro via IRAP e l'aumento degli investimenti siano coperti con il contenimento della spesa corrente.

Esaminando la dinamica delle componenti della spesa primaria consolidata a partire dal 2009, anno di picco della spesa della PA, si osserva una fase iniziale in cui concorrono alla riduzione della spesa sia le Amministrazioni centrali che le Autonomie territoriali. A decorrere dal 2013 si evidenzia un recupero della spesa delle Amministrazioni centrali e una prosecuzione del contenimento di quella delle Amministrazioni locali. Tale divaricazione risulta maggiormente evidente nel passaggio dal quadro tendenziale a quello programmatico (figura 1).

Considerando un arco temporale più esteso, nell'intervallo dal 2001 al 2009, è evidente il maggiore contributo delle Amministrazioni locali alla consistente dinamica della spesa della PA. In particolare, l'espansione più rilevante riguarda le Province e gli Enti sanitari locali (figura 2).

2. Il quadro macroeconomico

L'UPB il 29 settembre ha validato le previsioni macroeconomiche tendenziali (a legislazione vigente) per il 2014 e 2015 poi pubblicate, il 1 ottobre, nella Nota di aggiornamento del DEF. Successivamente, il 10 ottobre, l'UPB ha validato le previsioni macroeconomiche programmatiche per gli stessi due anni pubblicate nel medesimo documento. Le previsioni macroeconomiche programmatiche sono state confermate dal

Governo, dopo l'approvazione in Consiglio dei Ministri del DDL di stabilità (il 15 ottobre) presentato alla Camera dei Deputati il 23 ottobre e le modifiche annunciate il 28 ottobre, e sono state incluse nel nuovo Documento programmatico di bilancio trasmesso alla Commissione europea.

Va ricordato come la validazione del quadro programmatico presentato nella Nota di aggiornamento fosse basata su un'ipotesi di manovra di finanza pubblica ricostruita nell'interlocuzione con il MEF e ritenuta da quest'ultimo "coerente" con quella effettivamente utilizzata (ma non resa pubblica) per la costruzione del quadro stesso. La farraginosità della procedura è evidente e dovrebbe essere oggetto di una specifica riflessione che l'UPB si propone di svolgere nelle prossime settimane. Nello specifico, quell'ipotesi di manovra contemplava una dimensione lorda di circa 25 miliardi e un saldo negativo di 11,5 miliardi. Il DDL di stabilità modificato prevede invece una manovra lorda di 31 miliardi con un saldo negativo di 5,9 miliardi. Inoltre, la Nota di aggiornamento forniva indicazioni per lo più di tipo qualitativo sulle misure specifiche che sarebbero poi state incluse nel DDL di stabilità.

L'esercizio condotto per la validazione del quadro macroeconomico della Nota di aggiornamento è stato replicato per valutare l'impatto della manovra effettivamente presentata al Parlamento sul quadro macroeconomico per il 2015 (per garantire la confrontabilità con l'esercizio precedente e con la previsione ufficiale è stato utilizzato lo stesso insieme di variabili esogene internazionali). In sintesi, il risultato dell'esercizio porta a valutare come tuttora accettabile la previsione macroeconomica per il 2015 presentata nella Nota di aggiornamento e confermata dal Governo nel Documento programmatico di bilancio.

La figura 3 illustra in dettaglio i risultati dell'esercizio: per le principali variabili macroeconomiche, la stima ufficiale è confrontata con quelle del panel di previsori UPB (Istat, Cer, Prometeia e Ref ricerche). Riguardo al PIL, la stima ufficiale secondo cui la manovra avrebbe un impatto positivo dello 0,1 per cento sulla crescita in termini reali nel 2015, rientra ampiamente nell'intervallo delle previsioni, compreso tra 0 e 0,3 per cento, e appare sufficientemente prudente. Più nel dettaglio, se si guardano le singole componenti della domanda aggregata, le previsioni del panel mostrano una variabilità molto più ampia: ad esempio, per i consumi l'intervallo è compreso tra 0 e 0,7 per cento, per gli investimenti tra -0,6 per cento e 1 per cento. I previsori del panel danno, quindi, letture diverse dell'andamento delle varie componenti della domanda. Le differenze, tuttavia, tendono a compensarsi. Tutto ciò testimonia il grado di incertezza che caratterizza la previsione per il 2015. Le stesse stime ufficiali sono relativamente basse per consumi e componente estera, mentre sono relativamente elevate (al di fuori dell'intervallo di previsione) per gli investimenti.

Guardando al biennio successivo 2016-17 le previsioni sul PIL del Governo appaiono più ottimistiche di quelle dei previsori del *panel* UPB (Figura 4). Tuttavia se si depurassero dall'impatto stimato delle riforme strutturali annunciate, le previsioni del Governo

rientrerebbero ampiamente nel campo di variazione delle stime del *panel*, analogamente a quanto già messo in luce nell'audizione dell'UPB sulla Nota di aggiornamento del DEF.

Quanto detto porta, nell'insieme, a confermare la previsione programmatica di una crescita reale del PIL dello 0,6 per cento nel 2015, esposta nella Nota di aggiornamento del DEF. Va ricordato, tuttavia, che nell'insieme delle informazioni che erano alla base di quella previsione, vi sono due elementi principali di novità. Il primo riguarda la dimensione e composizione della manovra. Come si è accennato, nelle stime della Nota di aggiornamento era implicita una manovra di una dimensione complessiva minore e, soprattutto, con un saldo negativo inferiore per più di 5 miliardi rispetto a quella poi presentata. Ciò di per sé comporta un effetto restrittivo sul livello di attività economica nel 2015. Il secondo elemento, tuttavia, spinge in direzione opposta. Si tratta della disposizione che consente l'anticipazione del TFR, che non era prevista nella Nota di aggiornamento. Questa misura non dovrebbe avere effetti significativi sui conti pubblici ma dovrebbe avere un effetto di stimolo dei consumi. Secondo i tre previsori privati del panel UPB, l'impatto positivo sul PIL nel 2015, attraverso appunto l'aumento dei consumi, sarebbe compreso tra 0,07 e 0,15 punti percentuali. Tale effetto è sufficiente a compensare nella previsione complessiva quello di segno opposto associato alla diversa composizione e dimensione della manovra. Per completare l'analisi, la tabella 3 mostra per le principali misure contenute nel DDL di stabilità la valutazione minima e massima dell'impatto sul PIL nel 2015, secondo il panel di previsori.

3. La finanza pubblica e il rispetto delle regole

3.1 Percorso verso OMT e regola sulla spesa

I nuovi obiettivi di finanza pubblica rendono opportuno un aggiornamento della valutazione della regola UE sull'aggiustamento del saldo strutturale di bilancio verso l'obiettivo di medio termine (OMT) che, come noto, nel caso dell'Italia è uguale al saldo in pareggio. Inoltre, attraverso le informazioni disponibili nelle tabelle aggiornate del Documento programmatico di bilancio (DPB) inviate dal Governo alla Commissione europea il 31 ottobre è possibile svolgere una prima valutazione del rispetto della regola sulla spesa. Le due regole costituiscono i due pilastri della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (per un approfondimento si veda l'allegato 1).

Come si è detto, il DDL di stabilità modificato comporta un miglioramento dei saldi di finanza pubblica per il 2015 rispetto al quadro programmatico della Nota di aggiornamento del DEF. In particolare, l'obiettivo per il saldo strutturale 2015 è fissato nello 0,6 per cento del PIL (nella Nota era 0,9 per cento). Resta quindi una deviazione del percorso verso l'obiettivo di medio termine (OMT), ma molto più contenuta. Ciò si traduce in un significativo margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento per

l'indebitamento netto, che ora è previsto al 2,6 per cento, invece del 2,9 per cento della Nota.

Le modifiche al DDL di stabilità per il 2015 sono coerenti con la valutazione espressa dall'UPB nell'audizione del 13 ottobre scorso. Per una discussione più ampia delle caratteristiche e dell'ammissibilità della deviazione dal percorso verso l'OMT nel 2015, si rinvia all'intervento svolto in quell'occasione. In sintesi, secondo la posizione lì espressa che qui si conferma, vi sono nel 2015 le condizioni eccezionali tali da giustificare una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento. Occorre tuttavia garantire - si sosteneva nella stessa audizione - che l'ampiezza della deviazione non sia tale da mettere a rischio la sostenibilità di medio periodo della finanza pubblica; in particolare va mantenuto un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento (riferita all'indebitamento netto in rapporto al PIL).

Il Documento programmatico di bilancio e la valutazione che la Commissione Europea ne darà nel mese di novembre riguardano gli anni 2014 e 2015. La Nota di aggiornamento del DEF considera tuttavia un orizzonte temporale che arriva al 2018. Per gli anni 2016-2018, il Governo non ha proposto modifiche a quel quadro di finanza pubblica. Va notato che le modifiche apportate agli obiettivi per il 2015 renderanno necessaria la revisione del percorso programmato di aggiustamento negli anni successivi. In particolare, nel 2016, a fronte di una fase non più eccezionalmente sfavorevole del ciclo economico (la crescita del PIL è prevista pari all'1 per cento) il saldo strutturale passerebbe dal -0,6 per cento del 2105 al -0,4 per cento. Il miglioramento sarebbe cioè solo di due decimi di punto, invece dello 0,5 per cento che sarebbe richiesto dal percorso di aggiustamento. Allo stato attuale, si renderebbe quindi necessaria una revisione degli obiettivi programmatici per il 2016, cui si potrà porre mano in primavera in sede di predisposizione del Documento di economia e finanza.

Nella parte preventiva del PSC, la regola sull'OMT è integrata da una regola sulla spesa, che essenzialmente prevede che la variazione in termini reali della spesa pubblica debba risultare non superiore alla dinamica del prodotto potenziale di lungo periodo (a meno di interventi discrezionali di aumento delle entrate). L'aggregato di spesa rilevante ai fini della regola non include la spesa per interessi, la componente ciclica della spesa per disoccupazione, la spesa per programmi finanziati integralmente dalla UE; considera inoltre una media su quattro anni della spesa per investimenti. La regola risulta rispettata: nel 2014 essa avrebbe richiesto una variazione nulla dell'aggregato di spesa rilevante che invece è diminuito dell'1 per cento; nel 2015 una diminuzione dell'1,1 per cento che risulta verificata nel nuovo quadro programmatico.

Per quanto riguarda la parte correttiva del Patto, riteniamo di poter confermare l'analisi svolta durante l'audizione del 13 ottobre in quanto i nuovi obiettivi del Governo migliorano la dinamica prevista per il debito ma non in maniera tale da consentire il rispetto del relativo criterio. Si ricorda che la dinamica del debito è anche tra i fattori presi in considerazione nella procedura sugli squilibri macroeconomici.

3.2 Rischi della quantificazione

L'UPB ha svolto alcuni approfondimenti per valutare l'idoneità della manovra a consentire il raggiungimento dei saldi programmatici indicati nelle risoluzioni parlamentari. La valutazione dell'impatto atteso dalle misure proposte costituisce infatti (insieme alla verifica delle stime degli andamenti tendenziali dei conti pubblici) uno degli elementi per il monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee, compito tra i più importanti del mandato dell'Ufficio. Analogamente a previsioni macroeconomiche ottimistiche, quantificazioni non prudenziali delle misure proposte minacciano l'intero quadro dei conti, rendendo più rischiosa la gestione del bilancio in corso di esercizio e il rispetto dei saldi a consuntivo.

L'analisi si è concentrata sugli effetti in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e ha evidenziato che vi sono alcuni rischi nel quadro finanziario prefigurato dalla manovra di bilancio, soprattutto negli anni finali del periodo di previsione e dal lato delle maggiori entrate. Essa si è basata sulle indicazioni contenute nella relazione tecnica e nell'allegato 3 del disegno di legge di stabilità, nonché, laddove possibile, su elaborazioni autonome dell'UPB.

Con riferimento alle entrate da giochi, il gettito atteso deriva, in termini molto semplificati, dall'introduzione di un prelievo anche sulla raccolta della rete gestita da operatori privi di concessione statale. È un intervento che va a ribilanciare, in parte, la concorrenza tra questi operatori e quelli titolari di concessioni, le cui attività peraltro sono già state oggetto di notevole contenzioso. La quantificazione delle maggiori entrate derivanti da questo intervento presenta numerose problematiche (ben evidenziate nei dossier degli uffici della Camera) ed è caratterizzata da elevata incertezza su entità e tempistica dell'emersione di gettito. Tenuto conto di questi elementi si ritiene preferibile rinviare la registrazione del maggior gettito (pari a 900 milioni annui) a consuntivo.

Anche se fortemente dipendente da ipotesi comportamentali, sembra invece potersi confermare la stima del gettito derivante dalle modifiche sui meccanismi di versamento dell'IVA (cd. *reverse charge*).

Sempre dal lato delle maggiori entrate, una quota significativa di gettito è riconducibile agli effetti indotti dalle altre misure contenute nel disegno di legge di stabilità. Per la parte che potrebbe essere definita "meccanica", cioè connessa con l'operare delle basi imponibili, la valutazione delle maggiori entrate è affidabile. Ad esempio, nel caso del Fondo scuola destinato alla assunzione di personale docente, è verosimile attendersi che una quota corrisponda a un incremento di gettito connesso con il maggior prelievo IRPEF.

Diverso è quando le maggiori entrate indotte derivano da misure che presuppongono cambiamenti dei comportamenti, la cui realizzazione effettiva dipende dal disegno delle

misure stesse e, in generale, da una serie di caratteristiche del settore coinvolto e del contesto congiunturale nel quale operano.

Margini di rischio significativi si hanno, nello specifico, per le misure di sgravio contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato. Come analiticamente argomentato nella sezione 4, decisivi ai fini della determinazione del gettito risultano sia l'effetto sostituzione con lo stock vigente di contratti a tempo determinato sia le il cd "effetto di attrazione", cioè lo slittamento temporale dall'anno precedente e dai primi mesi del successivo, la cui sottostima potrebbe raggiungere circa 400 milioni nel 2015 e oltre 1 miliardo nel 2016 e 2017.

Come emerge dalle analisi presentate nella sezione 4, sostanzialmente confermata risulta la stima del gettito atteso dalle misure di anticipazione del TFR in busta paga (2,4 miliardi nel 2015 e 2,9 miliardi nel 2016 e 2017)

Incertezza emerge altresì per la quantificazione delle agevolazioni in caso di ristrutturazioni edilizie, dove la stima delle maggiori entrate indotte (pari a 83 milioni nel 2015 e 360 milioni circa nel 2016) presuppone l'assenza di spiazzamento, ovvero che gli interventi aggiuntivi (cioè quelli che non sarebbero stati fatti in assenza di incentivo) non comportino riduzione di consumo o investimento in altri settori, ma siano interamente aggiuntivi e finanziati, verosimilmente, dallo smobilizzo di risparmio delle famiglie. Potrebbe invece essere prudentiale ipotizzare che una parte di questi interventi aggiuntivi risulti sostitutivo di altre decisioni di spesa (anche se la possibilità di anticipare il TFR in busta paga potrebbe rendere meno stringente il vincolo di bilancio familiare). Infine, deve essere presa in considerazione l'ipotesi (non contemplata nella relazione tecnica) che una parte di questi interventi sarebbero stati comunque fatti negli anni successivi: la loro anticipazione comporta sì un maggior gettito nell'anno dell'incentivo, ma potrebbe produrre una corrispondente perdita negli esercizi successivi.

Una possibile perdita di gettito superiore alle attese potrebbe verificarsi relativamente all'introduzione del nuovo regime agevolato per i lavoratori autonomi e per le imprese che esercitano attività in forma individuale, anche se già attivi. Vista la convenienza del regime agevolato, è plausibile che vi aderiscano un numero più elevato di soggetti di quello previsto nella Relazione tecnica del disegno di legge; date le semplificazioni nelle comunicazioni al fisco e il fatto che non possano essere sottoposti agli studi di settore e ad altre forme di accertamento induttivo del reddito, sarà più semplice adottare pratiche evasive per potere rimanere sotto le soglie per usufruire del regime agevolato.

Il regime agevolato consiste nel determinare il reddito imponibile in modo forfetario applicando un coefficiente di redditività – specifico per attività – ai ricavi o ai compensi al netto dei contributi obbligatori e pagare un'imposta sostitutiva dell'Irpef, delle addizionali regionali e comunali all'Irpef e dell'IRAP pari al 15 per cento di tale ammontare. In presenza di una nuova attività la base imponibile è abbattuta di un terzo. Sono inoltre previste semplificazioni nelle comunicazioni al fisco e negli obblighi contabili (tra l'altro, esonero dall'obbligo di registrazione e di tenuta delle scritture contabili).

Un approfondimento è stato poi fatto sull'effetto atteso dalle modifiche delle aliquote dell'IVA previste dal disegno di legge di stabilità a partire dal 2016: le valutazioni ufficiali indicano un gettito pari a 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 nel 2017 e 21,3 nel 2018, mentre le stime dell'UPB portano a un gettito lievemente inferiore. Partendo dai dati di contabilità nazionale del 2013 relativi alla spesa per consumi finali sul territorio economico delle famiglie residenti e non residenti distinti per funzione (COICOP) e assegnando a ciascuna spesa la corrispondente aliquota dell'IVA, è stata ipotizzata l'invarianza della composizione dei consumi delle famiglie e incrementata la spesa in base ai tassi di crescita desunti del quadro macroeconomico contenuto nella Nota di aggiornamento del DEF.

L'aumento delle aliquote IVA è accompagnato dalla previsione che la variazione possa essere inferiore qualora siano approvati provvedimenti che assicurino i medesimi importi attraverso il conseguimento di maggiori entrate ovvero di risparmi di spesa mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica. Si ricorda che gli andamenti tendenziali dei conti pubblici scontano maggiori entrate per 4 miliardi per il 2016 e 7 miliardi a decorrere dal 2017 connesse con la clausola di salvaguardia della legge di stabilità 2014 (solo parzialmente disattivata dal DDL in esame), disposizione che richiama variazioni delle aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e detrazioni vigenti, da definire entro gennaio 2016.

Dal lato del contenimento della spesa, le voci più importanti sono rappresentate dal contributo delle autonomie territoriali e dalla riduzione degli stanziamenti dei ministeri e degli altri enti. Il quadro finanziario che deriva da queste misure richiederebbe di essere esaminato non solo per la verifica della credibilità della tenuta dei conti pubblici, ma anche per valutare le condizioni di continuità delle funzioni svolte e dei volumi di prestazioni erogati. Queste analisi postulano capacità di monitoraggio che l'UPB, costituita da pochi mesi, non ha ancora pienamente attivato. Nelle prossime settimane l'UPB presenterà l'analisi distributiva delle riduzioni di risorse per i singoli comuni; si ritiene anche possibile impostare in tempi brevi quella per le regioni, per le quali il disegno di legge di stabilità prefigura importanti innovazioni nella gestione contabile e amministrativa con il superamento del patto di stabilità interno.

4. Gli effetti economici dei principali interventi

La sezione conclusiva dell'audizione è dedicata all'analisi degli effetti economici di alcuni dei principali provvedimenti previsti dal DDL di stabilità. In particolare saranno considerati due fondamentali ambiti di intervento della manovra: la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e il sostegno del consumo delle famiglie.

4.1 La riduzione del cuneo fiscale sul lavoro

4.1.1 La misura della variazione del cuneo fiscale

Gli strumenti messi in campo dal DDL di stabilità per la riduzione del cuneo fiscale sull'impiego del lavoro sono principalmente tre:

- 1) la deducibilità integrale del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP – accompagnata tuttavia dall'aumento delle relative aliquote, che vengono riportate ai livelli del periodo d'imposta 2013;
- 2) l'esonero dai contributi previdenziali per le imprese che assumano nuovi lavoratori a tempo indeterminato nel corso del 2015 – nel limite massimo di 8.060 euro e per un periodo massimo di 36 mesi;
- 3) il “bonus di 80 euro” per i lavoratori dipendenti con un reddito complessivo fino a 26.000 euro annui, che viene reso permanente.

Un indicatore spesso utilizzato per fornire una misura sintetica del peso del carico fiscale (tributario e contributivo) sul lavoro è il cosiddetto cuneo fiscale. Il cuneo fiscale complessivo misura la distanza tra il costo del lavoro per il datore di lavoro e la corrispondente retribuzione netta per il lavoratore. Tale distanza viene calcolata come rapporto tra tutte le imposte sul lavoro (dirette, indirette e contributi previdenziali) e il costo del lavoro sostenuto dall'impresa. Può essere pertanto interessante valutare in quale misura gli interventi previsti nel DDL di stabilità riducano il cuneo fiscale nel nostro Paese calcolato con riferimento ad alcune tipologie rilevanti di lavoratori (per un approfondimento si veda l'Allegato 2).

Prendendo come riferimento un lavoratore dipendente a tempo indeterminato con una retribuzione relativamente bassa (2/3 di quella media nazionale pari a 19.700 euro, cioè un livello che dà diritto a ricevere il “bonus di 80 euro” in misura integrale), il cuneo fiscale complessivo si ridurrebbe per l'attivazione della manovra sull'Irap e per il “bonus di 80 euro” di 4,7 punti percentuali, dal 44,5 al 39,9. Se tuttavia la retribuzione lorda fosse più elevata, e quindi superiore al limite rilevante per il “bonus di 80 euro”, la diminuzione del cuneo fiscale (dovuta pertanto ai soli interventi sull'Irap) sarebbe di appena 1,1 punti percentuali di costo del lavoro (dal 48,3 al 47,2). Nel complesso si tratta di un risultato che consentirebbe al nostro cuneo fiscale sul lavoro di collocarsi, almeno per alcune tipologie di lavoratori, non lontano dalla media dei paesi UE esclusa l'Italia (+6,1 punti percentuali per un lavoratore con retribuzione media nazionale e + 2,9 punti percentuali per un lavoratore con retribuzione pari a 2/3 di quella media nazionale).

Se poi il lavoratore con retribuzione “bassa” – quella che, come detto, consente di accedere al “bonus di 80 euro” – fosse un neoassunto a tempo indeterminato, che dunque beneficiasse della totale decontribuzione per il triennio successivo all'assunzione, il cuneo fiscale complessivo risulterebbe più che dimezzato: una caduta di ben 23,9 punti percentuali del costo del lavoro, dal 44,5 al 20,6. La decontribuzione è

dunque di gran lunga lo strumento che incide maggiormente sulla riduzione del cuneo anche se, per sua natura, in modo soltanto temporaneo e circoscritto ai soli neoassunti.

4.1.2 La decontribuzione per i neoassunti a tempo indeterminato

L'esonero dai contributi previdenziali per le imprese che assumano nuovi lavoratori a tempo indeterminato nel corso del 2015 ha l'obiettivo di promuovere forme più stabili di occupazione contribuendo alla riduzione del cuneo fiscale per i neoassunti.

Per valutare i profili macroeconomici di questa misura è necessario riflettere quali tipologie di lavoratori sarebbero coinvolte dal programma di incentivazione. In linea di principio la decontribuzione potrebbe interessare:

1) coloro che nel corso del 2015 sarebbero comunque assunti con nuovi contratti a tempo indeterminato, anche in assenza del programma di incentivazione, con l'esclusione, prevista dalla norma, di coloro che già avevano un contratto a tempo indeterminato nei 6 mesi precedenti alla sottoscrizione del nuovo contratto (componente "invariante");

2) coloro che nel corso del 2015 sarebbero assunti con nuovi contratti diversi da quello a tempo indeterminato ma che, per l'operare del programma di incentivo, vedono i propri contratti trasformati a tempo indeterminato (componente "trasformazione a tempo indeterminato");

3) coloro che nel corso del 2015 non sarebbero occupati ma che, per l'operare del programma di incentivo, vengono invece assunti con contratti a tempo indeterminato (componente "nuova occupazione").

Le stime ufficiali prevedono che la componente "invariante" possa, sulla base dei dati amministrativi Inps, quantificarsi in circa 637.000 unità, mentre la componente "trasformazione a tempo indeterminato" è valutata in ulteriori 363.000 unità per un totale di un milione di lavoratori complessivamente coinvolti dal programma. Tenendo anche conto della distribuzione per livelli retributivi a fini previdenziali di fonte Inps, il Governo stima le minori entrate contributive nel 2015 in circa 1.900 milioni di euro, crescenti fino al 2017 (5 miliardi di euro al lordo del maggiore prelievo in termini di imposta societaria³) e poi decrescenti fino ad annullarsi nel 2019 con l'esaurirsi del programma.

L'impostazione delle stime ufficiali sembra condivisibile nel qualificare il contenuto economico del programma di decontribuzione: non come uno strumento per creare nuova occupazione, bensì da un lato per riqualificare il lavoro già impiegato verso forme contrattuali meno precarie (la componente "trasformazione a tempo indeterminato") e

³ Si assume evidentemente che gli oneri contributivi non più gravati sul datore di lavoro non vengano traslati a monte (sui lavoratori) o a valle (sui consumatori) e quindi accrescano i profitti delle imprese con conseguente maggiore prelievo in termini di imposte sulle attività produttive.

dall'altro, per la parte di nuovi occupati che sarebbero comunque assunti a tempo indeterminato (componente "invariante"), per contribuire alla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro insieme all'intervento sulla base imponibile Irap.

Pur nell'ambito di questa condivisione degli obiettivi del programma, sembra opportuno evidenziare due profili critici:

1) le stime ufficiali forniscono pochi elementi per valutare la platea di quanti potrebbero essere coinvolti dalla trasformazione dei contratti da tempo determinato a tempo indeterminato. Una prima valutazione porterebbe a dire che la platea dei potenziali interessati alla trasformazione potrebbe essere assai ampia. Se guardiamo al periodo più recente il flusso dei lavoratori a tempo determinato con nuovi contratti stipulati in un anno e in essere a fine periodo conta circa 400.000 unità. Questo dato di flusso rappresenterebbe tuttavia soltanto il livello minimo dei potenziali interessati alla trasformazione. Ben più elevata è la consistenza dei lavoratori a tempo determinato a fine periodo (circa 2.700.000 unità) qualsiasi sia il momento in cui i loro contratti sono sorti. In linea di principio è questo dato di *stock*, assai più consistente di quello di flusso, a costituire una sorta di limite superiore al numero dei contratti trasformabili in tempo indeterminato come risultato del programma di incentivazione;

2) nella valutazione degli effetti dell'intervento bisognerebbe considerare anche un probabile "effetto di attrazione" che la decontribuzione per i nuovi contratti sottoscritti nel 2015 produrrà sui nuovi contratti che sarebbero stati stipulati in assenza di incentivo nel periodo finale del 2014 e in quello iniziale del 2016. Una nostra simulazione assume, limitatamente ai lavoratori già a tempo indeterminato (la componente "invariante"), che nel gennaio 2015 siano avviati anche i contratti che sarebbero stati stipulati a novembre-dicembre 2014 e a dicembre 2015 quelli che sarebbero stati attivati a gennaio-febbraio 2016. Il risultato sarebbe che circa 220.000 unità aggiuntive sarebbero coinvolte nel programma, con conseguenti minori entrate contributive in aggiunta alla previsione del governo di circa 0,4 miliardi di euro nel 2015 e di 1,1 miliardi di euro nel 2016 e 2017.

4.2 Gli interventi a sostegno del consumo delle famiglie: anticipazione del TFR e "bonus di 80 euro"

4.2.1 L'anticipazione del TFR

Il DDL di stabilità consente ai lavoratori dipendenti del settore privato di ottenere in busta paga la quota di TFR maturanda nell'anno nel periodo 2015-18. L'ammontare di TFR anticipato viene tassato secondo il regime ordinario dell'Irpef anche se non viene considerato ai fini dei requisiti di accesso al "bonus di 80 euro".

L'impatto di questa misura sulle grandezze macroeconomiche (consumi e crescita) dipende dalle scelte individuali dei lavoratori tra l'incremento del reddito disponibile garantito dal TFR oggi in busta paga e il valore attuale del TFR corrisposto in futuro, a

scadenza del rapporto di lavoro. Il valore attuale del TFR a scadenza dipende a sua volta dalle caratteristiche delle famiglie. In particolare è possibile distinguere due diversi gruppi di famiglie. Da un lato quelle che non sono in condizione di risparmiare e che dispongono di un reddito corrente insufficiente a soddisfare le proprie necessità di consumo: è probabile che queste famiglie siano più propense ad indebitarsi e quindi sceglieranno di anticipare il TFR se l'alternativa di procurarsi il medesimo reddito attraverso i canali ordinari del credito risultasse più costosa. Dall'altro lato, ci sono le famiglie che sono in grado di risparmiare o comunque dotate di un reddito sufficiente a soddisfare le proprie necessità di consumo. Queste famiglie sceglieranno di anticipare il TFR in busta paga solo se il mercato è in grado di offrire impieghi alternativi finanziariamente più redditizi rispetto al rendimento del TFR a scadenza. Queste comparazioni sono poi condizionate dal regime di tassazione sul TFR attribuito a scadenza, più favorevole di quello previsto per il TFR anticipato (aliquote marginali Irpef che dipendono dal reddito imponibile) e dal numero degli anni che mancano al pensionamento.

Considerando i tassi di interesse passivi sul credito effettivamente applicati nel mercato, è possibile mostrare come nel caso di famiglie non risparmiatrici il costo di anticipare il TFR (tassazione meno conveniente e mancati accantonamenti) sia in generale inferiore del costo di approvvigionamento sul mercato del credito al consumo, anche se questo risultato non è confermato per i lavoratori vicini al pensionamento e con retribuzioni relativamente alte. Al contrario, guardando ai tassi di interesse attivi sugli impieghi nei mercati finanziari, le famiglie risparmiatrici molto raramente trovano conveniente l'anticipo del TFR: il differenziale di rendimento rispetto agli impieghi alternativi del risparmio non consente infatti di compensare la tassazione più sfavorevole salvo che per un limitato gruppo di lavoratori caratterizzati da una durata attesa del rapporto di lavoro molto elevata.

A partire da queste considerazioni l'UPB ha svolto una serie di simulazioni su una popolazione rappresentativa di lavoratori (Indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie) allo scopo di stimare la quota di TFR optata complessivamente e i conseguenti riflessi sulla finanza pubblica e sui consumi delle famiglie (per approfondimenti si veda l'Allegato 3).

I risultati delle simulazioni mostrano che la percentuale di adesione sarebbe del 73 per cento per le famiglie che non risparmiano e appena dello 0,4 per cento in quelle che risparmiano. Nel complesso l'anticipazione risulterebbe conveniente soltanto per il 34 per cento delle famiglie, a cui corrisponderebbe un ammontare totale di TFR optato di circa 4,1 miliardi di euro.

Tenendo conto che il TFR optato genera maggiori entrate tributarie per effetto dell'applicazione del regime ordinario dell'Irpef in sostituzione della tassazione separata del maturando, e che le somme di TFR anticipate dai lavoratori delle grandi imprese comportano nell'immediato una perdita di conferimenti all'Inps, è possibile stimare

l'impatto della misura sulla finanza pubblica. Nel complesso il provvedimento risulta per l'anno 2015 pressoché neutrale sui saldi di finanza pubblica, confermando sostanzialmente la stima riportata nella relazione tecnica.

Le nostre simulazioni consentono di valutare gli effetti macroeconomici dell'anticipazione del TFR, ovvero quale sia la quota del TFR optato che effettivamente si tradurrà in incremento dei consumi. La distinzione tra famiglie risparmiatrici e non è utile anche per analizzare i comportamenti di consumo. Le famiglie risparmiatrici, come detto, anticipano il TFR solo se è disponibile un impiego finanziario più favorevole e pertanto certamente decideranno di non destinare il TFR eventualmente optato al consumo. Le famiglie non risparmiatrici potrebbero, se non vincolate sul mercato del credito, utilizzare il TFR optato per "spiazzare" altre forme di indebitamento meno convenienti, senza stimolare anche in questo caso nuovi consumi. Se tuttavia le famiglie non risparmiatrici fossero effettivamente razionate nel mercato del credito, o avessero deciso di non ricorrervi per scelta volontaria pur avendo esigenze di consumo insoddisfatte, potrebbero utilizzare interamente il TFR anticipato per sostenere i propri consumi. Le simulazioni condotte dall'UPB consentono di valutare la ricaduta macroeconomica in termini di incremento del consumo di queste diverse situazioni individuali. Dei circa 4,1 miliardi di euro di TFR optato, circa due terzi sarebbero destinati al consumo per un importo complessivo di circa 2,7 miliardi di euro. Ipotizzando che solo una parte (70 per cento) del consumo aggiuntivo attivi una corrispondente domanda interna, l'effetto sul prodotto potrebbe attestarsi attorno a 0,1 punti percentuali, un valore compreso nell'intervallo delle stime formulate dai previsori del panel UPB.

4.2.2 Il "bonus 80 euro"

Attraverso l'utilizzo di tecniche di microsimulazione (ancora fondate sull'indagine Banca d'Italia dei redditi delle famiglie) l'UPB ha valutato la capacità del "bonus di 80 euro" da un lato di sostenere i redditi più bassi con finalità redistributive e dall'altro di concorrere alla crescita attraverso lo stimolo ai consumi (per approfondimenti si veda l'Allegato 4).

Il "bonus di 80 euro" evidenzia innanzitutto un *targeting* modesto rispetto alle famiglie in condizioni economiche più difficili. La distribuzione del beneficio per decili di reddito familiare mostra come soltanto il 39 per cento delle famiglie del primo decile (il 10 per cento delle famiglie più povere) benefici del bonus mentre le famiglie dal secondo all'ottavo decile (con l'eccezione del quarto) evidenziano un'incidenza di beneficiari sempre superiore (dal 43 per cento al 47 per cento). Questa *performance* redistributiva insoddisfacente è determinata sia alle sue caratteristiche di categorialità (erogazione condizionata allo svolgimento di una attività di lavoro dipendente, con esclusione dei pensionati, degli incapienti e degli autonomi), sia al suo riferimento individuale e non familiare (quando invece bisogni e risorse andrebbero misurati a livello di nucleo familiare).

Anche rispetto all'obiettivo dello stimolo ai consumi il disegno del bonus non appare del tutto appropriato. I risultati delle nostre simulazioni mostrano come la propensione marginale al consumo delle famiglie che percepiscono il "bonus di 80 euro" sia in linea con quella media e pari a circa il 46 per cento. La modalità di allocazione del bonus per i lavoratori dipendenti, riservato ai percettori di redditi inferiori ai 24 mila euro, non sembrerebbe dunque garantire una reazione dei consumi superiore a quella media, nonostante che la propensione marginale al consumo stimata risulti decrescente rispetto alla condizione economica dei nuclei. Pur con queste limitazioni, l'attivazione del bonus determinerebbe un flusso di consumi di 4,5 miliardi di euro che, ipotizzando una propensione all'importazione del 30 per cento, si rifletterebero in un incremento della domanda interna di circa 0,2 punti di PIL. Anche in questo caso si tratta di un valore compreso nell'intervallo delle stime formulate dai previsori del panel.

5. Conclusioni

Le principali conclusioni del presente documento possono così essere sintetizzate:

- L'intervento sui conti pubblici. Il disegno di legge stabilità determina – rispetto agli andamenti tendenziali - una manovra netta espansiva nel 2015 (5,9 miliardi, pari allo 0,4 per cento del PIL) e neutra nel 2016, riprendendo a partire dal 2017 il percorso di consolidamento dei conti (-6,9 miliardi, pari allo 0,4 per cento del PIL). Nel 2015 vengono recuperate risorse per 26,5 miliardi e impiegati 32,4 miliardi, principalmente destinati alla riconferma del "bonus di 80 euro" ai lavoratori dipendenti con redditi bassi, alla riduzione del costo del lavoro, a rilanciare l'occupazione e al sostegno del reddito delle famiglie. Nel 2016-17, gli impieghi sono pressoché equivalenti (pari a oltre 45 miliardi), mentre le risorse reperite ammontano a 45,2 miliardi nel 2016 e 52,5 nel 2017.
- La distribuzione dei contributi per sottosettore istituzionale. Per il 2015, l'effetto netto complessivo di peggioramento del saldo di 5,9 miliardi programmato dall'intera PA è la risultante di un contributo positivo delle Amministrazioni locali (+2,4 miliardi) più che compensato da quello negativo delle Amministrazioni centrali (-2,4 miliardi) e degli Enti di previdenza (-5,9 miliardi). Nei due anni successivi, viene meno la componente espansiva della manovra e il peso del finanziamento degli interventi permanenti è spostato sulle Amministrazioni centrali ed attuato mediante aumento di imposte e tagli sulle spese dei Ministeri. Per le Amministrazioni locali l'impostazione della manovra comporta che la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro via IRAP e l'aumento degli investimenti siano coperti con il contenimento della spesa corrente.
- Le previsioni macroeconomiche programmatiche. L'UPB – ripetuto l'esercizio di confronto con le previsioni del panel di istituzioni - valuta come tuttora

accettabile la previsione macroeconomica per il 2015 presentata nella Nota di aggiornamento e confermata dal Governo nel Documento programmatico di bilancio.

- Rispetto delle regole. La rideterminazione della manovra per il 2015 riduce la deviazione del percorso verso l'obiettivo di medio termine (OMT) inizialmente prevista. Ciò si traduce in un più ampio margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento per l'indebitamento netto. Le modifiche apportate agli obiettivi per il 2015 renderanno necessaria peraltro la revisione del percorso programmato di aggiustamento negli anni successivi. La regola sulla spesa risulta rispettata: nel 2014 essa avrebbe richiesto un variazione nulla dell'aggregato di spesa rilevante che invece è diminuito dell'1 per cento; nel 2015 una diminuzione dell'1,1 per cento che risulta verificata nel nuovo quadro programmatico. I nuovi obiettivi migliorano la dinamica prevista per il debito ma non in maniera tale da consentire il rispetto del relativo criterio: occorre ricordare che la dinamica del debito è anche tra i fattori presi in considerazione nella procedura sugli squilibri macroeconomici.
- I rischi. L'analisi dell'UPB evidenzia che il quadro finanziario prefigurato dalla manovra di bilancio vi sono rischi, soprattutto dal lato delle entrate attese. L'incertezza sulla tempistica e sull'entità dell'emersione dei proventi da giochi suggeriscono di registrare il relativo gettito a consuntivo. Potenzialmente ottimistiche appaiono le perdite di gettito stimate dalle misure di decontribuzione e dal regime semplificato per i minimi.
- La riduzione del cuneo fiscale. Le misure adottate sono efficaci e consentono, almeno per alcune tipologie di lavoratori, di collocare il Paese non lontano dalla media dei paesi UE esclusa l'Italia. Per un lavoratore con retribuzione "bassa" – quella che consente di accedere al "bonus di 80 euro" – neoassunto a tempo indeterminato, il cuneo fiscale complessivo risulterebbe più che dimezzato.
- Il TFR in busta paga. I risultati delle simulazioni mostrano che una percentuale di adesione solo per le famiglie che non risparmiano. Nel complesso l'anticipazione risulterebbe conveniente per il 34 per cento delle famiglie. L'incremento dei consumi può essere stimato in 2,7 miliardi di euro. L'effetto sul prodotto potrebbe attestarsi attorno a 0,1 punti percentuali, un valore compreso nell'intervallo delle stime formulate dai previsori del panel UPB.
- Il "bonus di 80 euro". La microsimulazione evidenzia un *targeting* modesto rispetto alla famiglie in condizioni economiche più difficili. Pur con questa limitazione, l'attivazione del bonus determinerebbe un flusso di consumi di 4,5 miliardi di euro che si rifletterebbero in un incremento della domanda interna di circa 0,2 punti di PIL. Anche in questo caso si tratta di un valore compreso nell'intervallo delle stime formulate dai previsori del panel UPB.

Tabella 1 – Effetti misure del disegno di legge di stabilità 2015 – (incluse le misure indicate nella Relazione al Parlamento del 28 ottobre 2014)

	2015	2016	2017
IMPIEGHI	32.474	45.031	45.579
<i>In % del PIL</i>	2,0	2,7	2,6
Maggiori spese	20.975	25.064	25.675
<i>Maggiori spese correnti</i>	16.247	19.193	18.967
Bonus di 80 euro mensili lavoratori basso reddito	9.503	9.503	9.503
Rifinanziamento ammortizzatori sociali, servizi lavoro e politiche attive	1.500	1.500	1.500
Fondo per la realizzazione del piano <i>La buona scuola</i>	1.000	3.000	3.000
Misure a favore della famiglia	500	607	1.012
Esigenze a politiche invariate:	2.850	2.850	2.000
<i>Missioni di pace</i>	850	850	0
<i>Fondi "social card", politiche sociali, non autosufficienze</i>	800	800	800
<i>Riparto quota 5 per mille</i>	500	500	500
<i>Fondo autotrasportatori</i>	250	250	250
<i>Scuole non statali</i>	200	200	200
<i>Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (FFO)</i>	150	150	150
<i>Lavori socialmente utili Palermo e Napoli</i>	100	100	100
Immigrazione	200	200	200
Indennizzi per soggetti danneggiati da emotrasfusioni	100	200	289
Fondo efficientamento sistema giudiziario e uffici giudiziari	50	290	320
Misure minori	544	1.043	1.143
<i>Maggiori spese in conto capitale</i>	4.729	5.872	6.708
Riduzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno degli Enti Locali	3.350	3.350	3.350
Tabelle B e E	725	1.885	2.600
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	256	429	520
TFR in busta paga: dotazione iniziale Fondo di garanzia INPS	100	0	0
Misure minori	298	208	239
Minori entrate	-11.499	-20.402	-20.141
Superamento clausola di salvaguardia	-3.000	-3.000	-3.000
Misure sul cuneo fiscale (ripristino aliquote IRAP pre DL 66/2014 e integrale deducibilità del costo del lavoro da imponibile IRAP)	-2.701	-5.600	-5.600
TFR in busta paga: minori entrate contributive a Fondo TFR INPS	-2.327	-3.328	-3.361
TFR in busta paga: estensione agevolazioni fiscali (meno di 50 addetti)	-181	-248	-255
Temporanea totale decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato	-1.886	-4.885	-5.030
Regime fiscale agevolato per lavoratori autonomi	-1.061	-1.610	-1.303
Patent box (imposte dirette e IRAP)	0	-148	-134
Ecobonus e ristrutturazioni	-64	-680	-425
Misure minori	-1	-156	-206
Effetti fiscali:	-76	-394	-724
<i>TFR in busta paga: perdita di tassazione</i>	-76	-281	-400
<i>Soppressione benefici contributivi datori di lavoro con totale decontribuzione nuovi assunti</i>	0	-113	-169
<i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>	0	0	-155
Oneri riflessi:	-202	-352	-103
ENTRATE NETTE	-1.016	6.026	12.766
USCITE NETTE	4.896	5.863	5.858
<i>Correnti</i>	2.971	2.369	1.509
<i>In conto capitale</i>	1.924	3.494	4.349
INDEBITAMENTO NETTO	-5.911	163	6.909
<i>In % del PIL</i>	-0,4	0,0	0,4

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL stabilità 2015.

Tabella 1 – Effetti misure del disegno di legge di stabilità 2015 – (incluse le misure indicate nella Relazione al Parlamento del 28 ottobre 2014)

	2015	2016	2017
RISORSE	26.563	45.194	52.487
<i>In % del PIL</i>	1,6	2,7	3,0
Maggiori entrate	10.483	26.229	32.908
Aumento aliquote IVA e accise (clausola di salvaguardia)	0	12.086	18.493
Misure di contrasto evasione IVA	3.336	3.544	3.544
TFR in busta paga: tassazione ad aliquota marginale e minori versamenti a fondi complementari	2.409	2.936	2.969
Incremento ritenuta d'acconto (dal 4% all'8%) sulle spese di ristrutturazione edilizia ed efficientamento energetico	920	0	0
Disposizioni sui giochi	900	900	900
Aumento imposta sostitutiva sui fondi pensione complementare (dall'11% al 20%) e sulla rivalutazione del TFR (dall'11% al 17%)	450	480	480
Aumento quota imponibile enti non commerciali	447	256	256
Regime fiscale agevolato per lavoratori autonomi	226	643	412
Rivalutazioni terreni e partecipazioni	200	100	100
Soppressione di sgravi contributivi per i datori di lavoro che beneficiano della totale decontribuzione per i nuovi assunti	155	493	859
Misure minori	717	533	563
Effetti fiscali:	83	2.650	2.872
<i>Temporanea totale decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato</i>	0	1.194	1.122
<i>Effetti su Ires e Irpef delle misure sul cuneo fiscale (ripristino aliquote IRAP pre DL 66/2014 e integrale deducibilità del costo del lavoro da imponibile IRAP)</i>	0	1.040	1.710
<i>TFR in busta paga: estensione agevolazioni</i>	0	54	40
<i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>	83	362	0
Oneri riflessi:	640	1.610	1.460
<i>Fondo per la realizzazione del piano La buona scuola</i>	485	1.455	1.455
<i>Missioni di pace</i>	150	150	0
<i>Finanziamento terra dei fuochi</i>	5	5	5
Minori spese	-16.079	-19.201	-19.817
<i>Minori spese correnti</i>	-13.275	-16.823	-17.458
Concorso degli Enti territoriali alla finanza pubblica	-8.550	-9.550	-10.550
<i>Regioni a statuto ordinario</i>	-3.452	-3.452	-3.452
<i>Regioni a statuto speciale e Province autonome</i>	-548	-548	-548
<i>Comuni - riduzione fondo solidarietà comunale</i>	-1.200	-1.200	-1.200
<i>Province e città metropolitane</i>	-1.000	-2.000	-3.000
<i>Enti locali - Fondo per i crediti di dubbia esigibilità</i>	-2.350	-2.350	-2.350
Riduzione fondo cuneo fiscale	-2.685	-4.680	-4.135
Riduzione spesa Ministeri (inclusi all. A e B)	-1.077	-1.364	-1.425
Fondo per la riduzione della pressione fiscale	-332	-19	-19
Fondo lavori usuranti	-150	-150	-150
TFR in busta paga: minori prestazioni TFR	-132	-609	-716
Riordino delle carriere (Sicurezza - Difesa)	-119	0	0
Misure minori	-231	-452	-463
<i>Minori spese in conto capitale</i>	-2.804	-2.378	-2.359
Piano azione coesione - riprogrammazione risorse	-1.000	-1.000	-1.000
Riduzione spesa Ministeri (inclusi all. A e B)	-870	-889	-941
Tabella E	-700	-365	-299
Misure minori	-235	-124	-119

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL stabilità 2015.

Tabella 2 – Manovra per sottosettore: effetti netti (milioni di euro)

	2015	2016	2017
Amministrazioni centrali			
ENTRATE NETTE	5.854	18.931	25.679
USCITE NETTE	8.253	9.677	10.032
INDEBITAMENTO NETTO	-2.399	9.254	15.647
Amministrazioni locali			
ENTRATE NETTE	-2.310	-5.428	-5.487
USCITE NETTE	-4.668	-5.054	-5.708
INDEBITAMENTO NETTO	2.358	-374	221
Enti di previdenza			
ENTRATE NETTE	-4.561	-7.478	-7.428
USCITE NETTE	1.310	1.238	1.536
INDEBITAMENTO NETTO	-5.871	-8.716	-8.964
Amministrazioni pubbliche			
ENTRATE NETTE	-1.017	6.025	12.764
USCITE NETTE	4.895	5.861	5.860
INDEBITAMENTO NETTO	-5.912	164	6.904

Fonte: Elaborazioni su dati della Nota tecnico-illustrativa al DDL stabilità 2015.

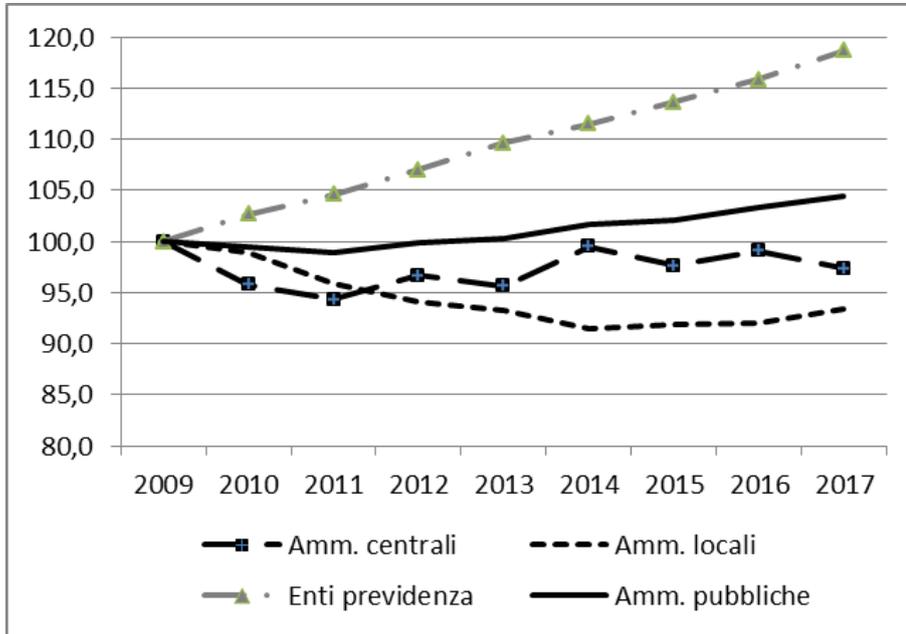
Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali

Tabella 3 – Impatto sul PIL nel 2015 delle principali misure contenute nel DDL di stabilità

	min	max
Bonus 80 euro	0,17	0,28
Riduzione Irap	0,00	0,01
Sgravi contributivi	0,04	0,18
TFR in busta paga	0,07	0,15
Altre misure	-0,26	-0,38

Figura 1 –

Spesa primaria consolidata: quadro tendenziale 2015-17 – Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2009=100



Spesa primaria consolidata: quadro programmatico 2015-17 – Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2009=100

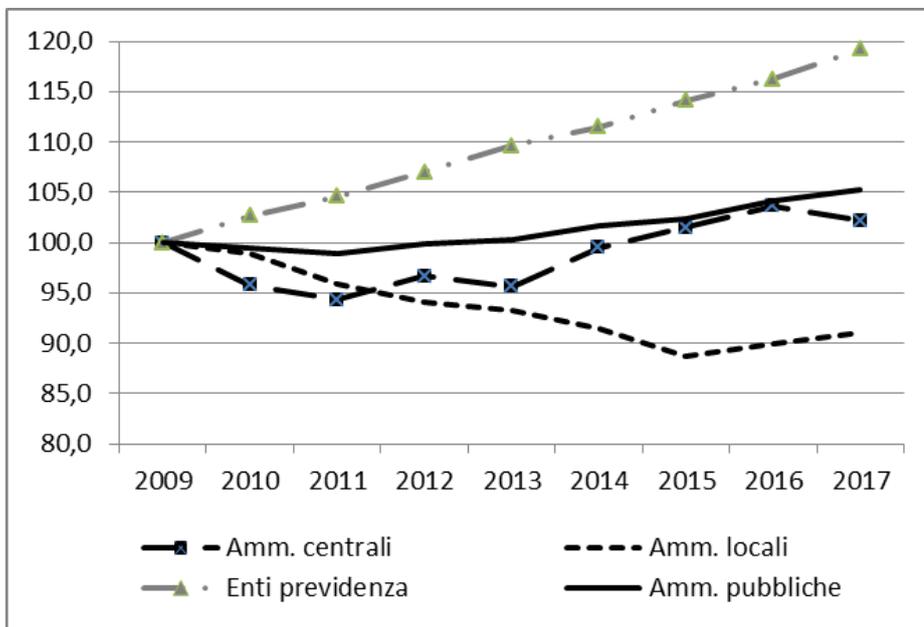
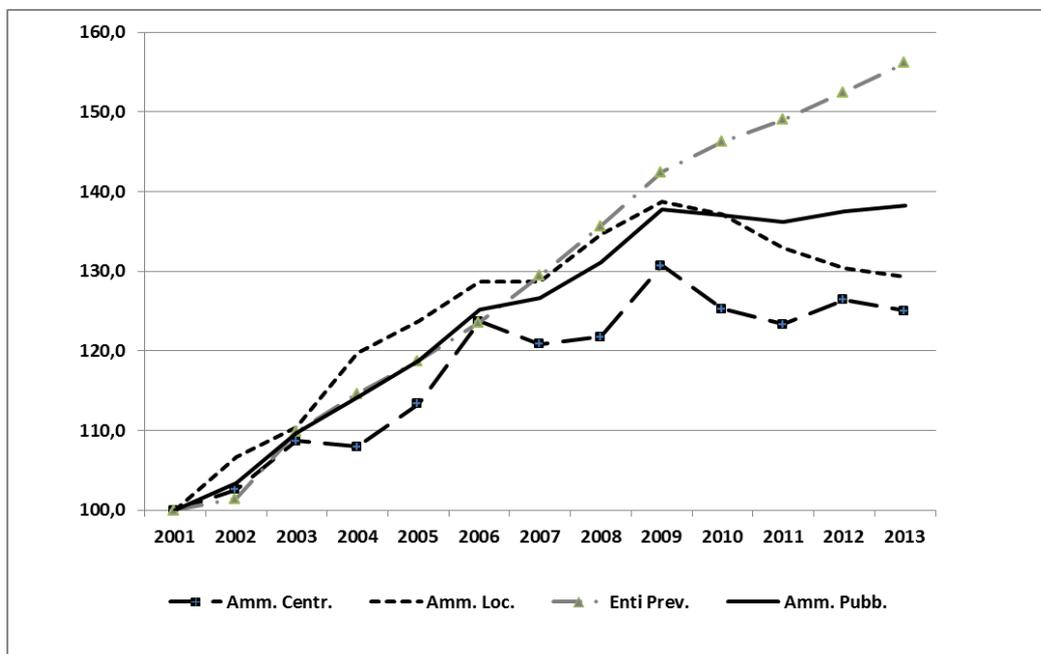


Figura 2 –

Spesa primaria consolidata per sottosettore delle AP – Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



**Spesa primaria consolidata per comparto delle AP
Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100**

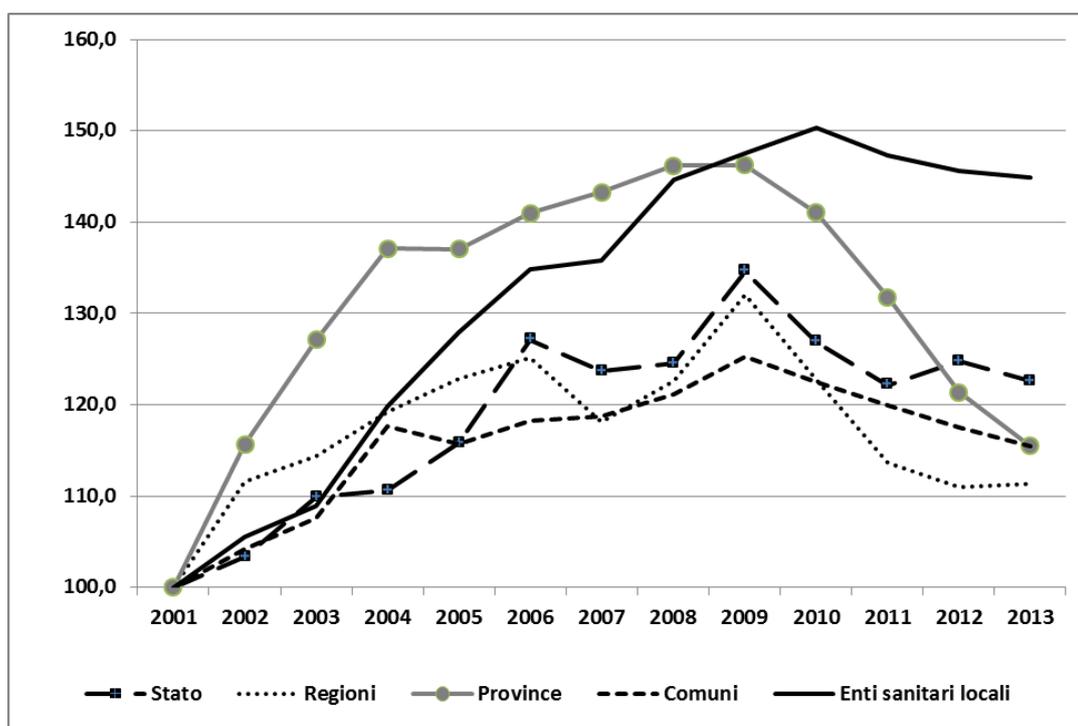


Figura 3 –

IMPATTO MANOVRA (DDL STABILITA' CORRETTO) - Anno 2015

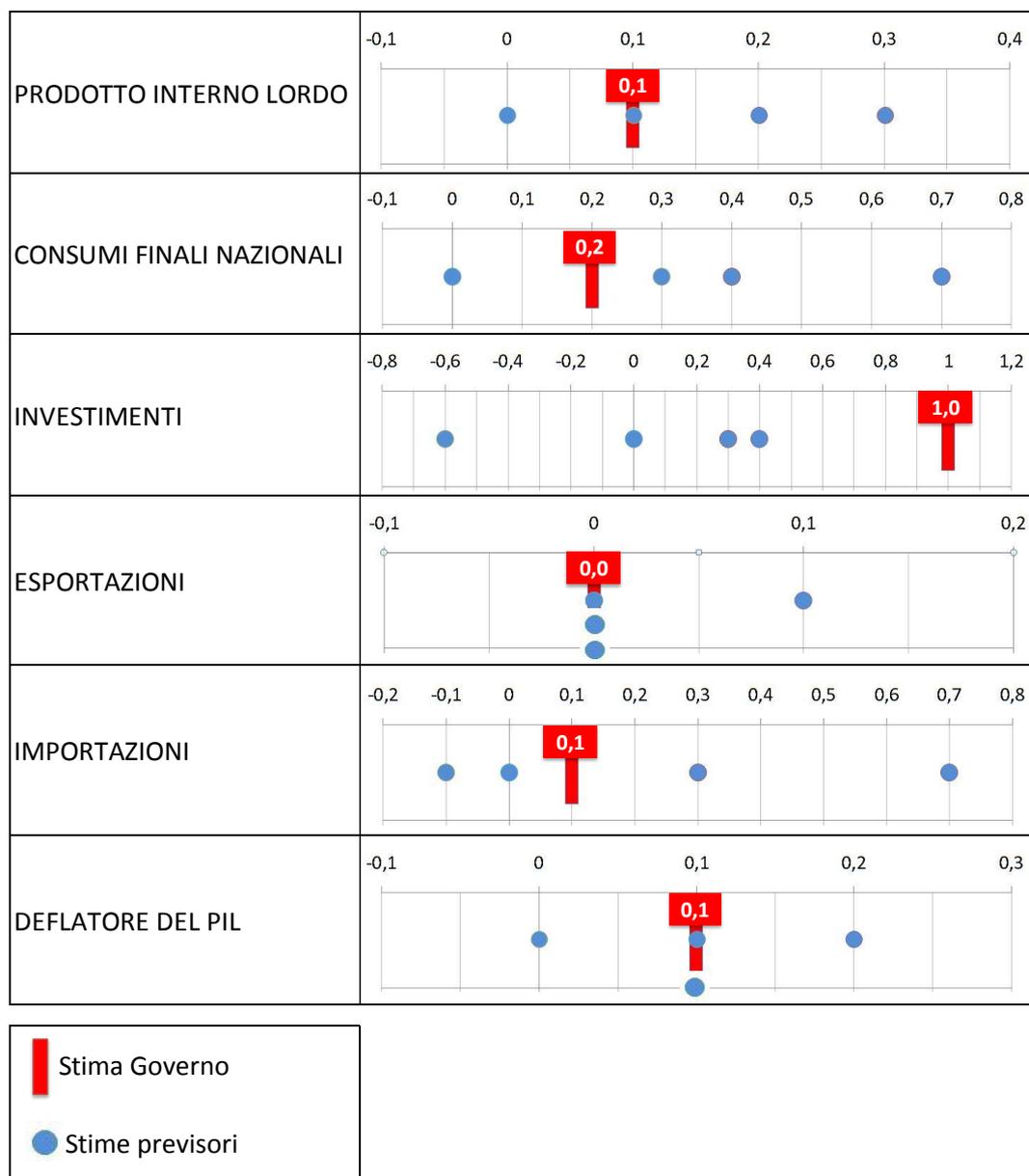
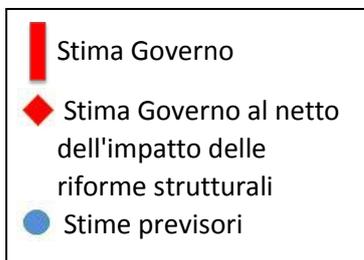
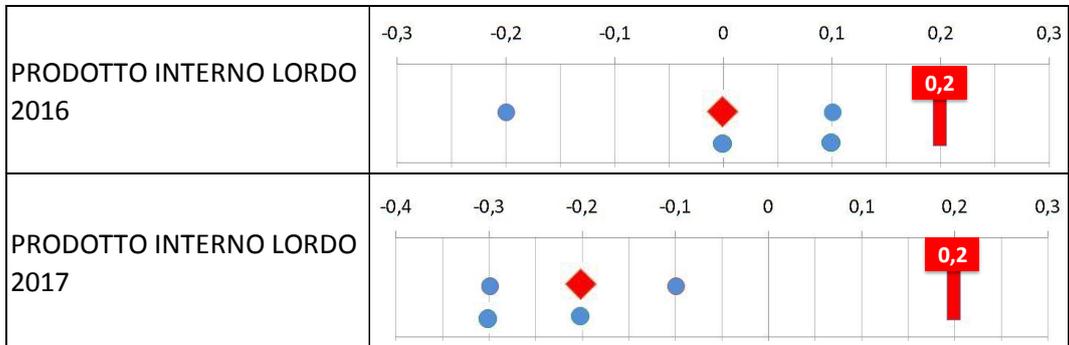


Figura 4 –

IMPATTO MANOVRA (DDL STABILITA' CORRETTO) - Anni 2016 e 2017



Allegato 1

Aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine e regola sulla spesa

La parte preventiva del Patto di stabilità e crescita comprende due pilastri. Il primo pilastro si basa sulla verifica del raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT) o, in caso di non raggiungimento, sul rispetto del sentiero di aggiustamento del saldo strutturale di bilancio verso l'OMT. Il secondo pilastro si basa sull'analisi della dinamica della spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate.

Per quanto riguarda la regola sul saldo strutturale, il primo stadio della valutazione prevede la verifica se il saldo strutturale abbia raggiunto l'OMT. In particolare, se la distanza del saldo strutturale dall'OMT è inferiore a 0,25 punti percentuali di PIL, la regola non richiede sforzi ulteriori. Se ciò non si verifica, è richiesto all'Italia un miglioramento del saldo strutturale rispetto all'anno precedente pari a 0,5 punti percentuali di PIL. Si è tuttavia esentati da tale miglioramento del saldo strutturale ("*waiver*") se la crescita è negativa o l'*output gap* è inferiore a -4 punti percentuali.

Per quanto riguarda la regola sulla spesa, la variazione in termini reali della spesa pubblica non finanziata attraverso provvedimenti che incrementano le entrate deve risultare uguale o inferiore alla crescita reale di medio periodo del prodotto potenziale calcolato come media aritmetica su dieci anni del tasso di crescita potenziale stesso. Se il saldo strutturale non ha raggiunto l'OMT viene richiesta una dinamica della spesa più restrittiva, coerente con l'obiettivo di miglioramento del saldo strutturale. Per l'Italia, a partire dal 2015 l'obiettivo di variazione dell'aggregato di spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate è pari al -1,1 per cento.

Si noti inoltre che al fine del rispetto della regola si considera un aggregato di spesa che:

- non include la spesa per interessi;
- non include la componente ciclica della spesa per disoccupazione;
- non include la spesa derivante da programmi integralmente finanziati dall'Unione Europea;
- fa riferimento alla spesa per investimenti di medio periodo (media dei quattro anni precedenti).

Il rispetto delle regole sul saldo strutturale e sulla spesa viene valutato sia per ciascun anno, sia nella media dei due anni comprendenti ciascun anno e quello precedente. In caso di deviazione del saldo strutturale dal sentiero di aggiustamento verso l'OMT o della spesa dall'obiettivo di variazione, la regola viene considerata comunque rispettata se tale deviazione non è ritenuta "significativa". La deviazione è considerata non significativa se è inferiore allo 0,5 per cento del PIL in ciascun anno e inferiore allo 0,25

per cento in media nei due anni comprendenti ciascun anno e quello precedente. La concessione di un tale margine di "tolleranza" è legata anche alla possibilità di errori statistici o previsivi, per esempio nel calcolo del PIL potenziale e del saldo strutturale.

Solo se la verifica di entrambi i pilastri della parte preventiva del Patto (saldo strutturale e spesa) conduce ad un esito concorde, la Commissione europea è nella posizione di fornire, sulla base delle proprie previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, una conclusione definitiva sul rispetto o meno delle regole. Al contrario, nel caso in cui per uno solo dei pilastri si osservi una deviazione significativa, la Commissione procede a una "valutazione complessiva" che tiene conto di diversi fattori quantitativi e qualitativi ("*mitigating e aggravating factors*") per determinare il rispetto o meno della parte preventiva.

Ricordiamo infine che la Commissione valuta il rispetto delle regole della parte preventiva sia *ex-ante*, vale a dire per l'anno in corso e per quello successivo, sia *ex-post*, vale a dire per l'anno passato. Solo la valutazione effettuata *ex-post*, in occasione della presentazione dei Programmi di stabilità da parte degli Stati membri e della pubblicazione delle *Spring Forecast* da parte della Commissione europea, può attivare la procedura formale che conduce eventualmente a sanzioni per quei Paesi che non hanno rispettato le regole. L'obiettivo della valutazione *ex-ante* è invece quello di fornire indicazioni di *policy* ai Paesi, eventualmente anche sotto forma di raccomandazioni nel contesto del Semestre europeo.

La Tabella 1 illustra i dati necessari per la verifica delle regole sul saldo strutturale e sulla spesa utilizzando le informazioni contenute nel DPB per il 2014-2015 e nella Nota di aggiornamento per il 2016.

La parte superiore della Tabella 1 mostra che l'Italia non raggiungerà l'OMT nel periodo 2014-2016. Per quanto riguarda il 2014, ciò non comporta la richiesta di aggiustamenti del saldo strutturale o di variazioni della spesa in quanto la variazione reale del PIL è prevista negativa e si applica quindi il "*waiver*". Negli anni successivi, al contrario, l'aggiustamento richiesto è pari allo 0,5 per cento del PIL per il saldo strutturale e a -1,1 per cento per l'aggregato di spesa.

La parte intermedia della Tabella 1 riporta quindi sia l'obiettivo di aggiustamento sia l'aggiustamento effettivamente previsto per il saldo strutturale e la relativa deviazione, sia su un anno sia su due anni. Per quanto riguarda il 2014, vi è stata una deviazione dall'obiettivo ma, secondo le previsioni del Governo, non dovrebbe essere significativa; inoltre, considerando il biennio 2013-2014 l'aggiustamento effettivo dovrebbe essere più ambizioso di quello richiesto. Per gli anni 2015 e 2016, si osservano deviazioni dall'obiettivo di aggiustamento sia con il criterio annuale sia con quello dei due anni ma in ambedue i casi, sempre secondo le previsioni del Governo, le deviazioni non dovrebbero essere significative.

La parte inferiore della Tabella 1 riporta infine gli obiettivi di variazione e le variazioni effettive dell'aggregato di spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate. In questo caso, per quanto riguarda il 2014 la riduzione dell'aggregato di spesa appare più ambiziosa dell'obiettivo della regola sia in termini di un anno sia in termini di due anni. Per il 2015, la riduzione è in linea con l'obiettivo in termini di un anno e più ambiziosa dell'obiettivo in termini di due anni.

Tabella 1 – La regola sul saldo strutturale e la regola sulla spesa (valori percentuali)

			2013	2014	2015	2016
<i>Verifica del raggiungimento dell'OMT</i>	OMT		0,0	0,0	0,0	0,0
	Saldo strutturale		-0,7	-0,9	-0,6	-0,4
	Raggiungimento OMT nell'anno t		NO	NO	NO	NO
<i>Verifica della regola del saldo strutturale</i>	<i>Regola su un anno</i>	Obiettivo di aggiustamento	0,0	0,0	0,5	0,5
		Aggiustamento effettivo	0,8	-0,3	0,3	0,2
		Deviazione (*)	0,8	-0,3	-0,2	-0,3
	<i>Regola su due anni</i>	Obiettivo di aggiustamento		0,0	0,25	0,5
		Aggiustamento effettivo		0,2	0,03	0,3
		Deviazione (*)		0,2	-0,22	-0,2
<i>Verifica della regola della spesa</i>	<i>Regola su un anno</i>	Obiettivo di variazione	0,3	0,0	-1,1	
		Variazione effettiva	-2,2	-1,0	-1,1	
		Deviazione (%Pil) (**)	-0,3	-0,5	0,0	
	<i>Regola su due anni</i>	Obiettivo di variazione		0,2	-0,5	
		Variazione effettiva		-1,6	-1,1	
		Deviazione (%Pil) (**)		-0,8	-0,2	

(*) Un valore nullo o con segno positivo indica che l'obiettivo è stato raggiunto o superato; un segno negativo indica che l'obiettivo non è stato raggiunto.

(**) Un valore nullo o con segno negativo indica che l'obiettivo è stato raggiunto o superato; un segno positivo indica che l'obiettivo non è stato raggiunto.

Fonte: Elaborazioni UPB sulla base del DBP 2014 e della Nota di aggiornamento al DEF 2014.

Allegato 2

L'effetto sul cuneo fiscale del "bonus di 80 euro", delle modifiche all'IRAP e alla deducibilità del costo del lavoro e della decontribuzione temporanea per i nuovi assunti a tempo indeterminato

Tra gli obiettivi del disegno di legge di stabilità rientra la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. In particolare:

- 4) il "bonus di 80 euro" viene reso permanente per i lavoratori dipendenti con un reddito complessivo fino a 26.000 euro annui;
- 5) il costo del lavoro diviene interamente deducibile dalla base imponibile dell'IRAP, vanificando in tale modo l'effetto sul costo del lavoro che sarebbe altrimenti scaturito dal contestuale aumento delle aliquote dell'IRAP⁴;
- 6) per le nuove assunzioni a tempo indeterminato viene riconosciuta ai datori di lavoro (per l'anno di assunzione e i due successivi) la decontribuzione totale nel limite massimo di un importo pari a 8.060 euro per ciascun lavoratore.

Ad eccezione della prima, che peraltro riguarda solo i lavoratori con redditi medio bassi, si tratta di misure in favore dei datori di lavoro.

Il "bonus di 80 euro", spettando soltanto ai lavoratori dipendenti con redditi complessivi inferiori a 26.000 euro, non riduce il carico fiscale (tributario e contributivo) di un lavoratore⁵ con una retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale (tav. 1). Tale retribuzione, rivalutata al 2015, risulta pari a poco meno di 30.000 euro, un livello superiore a quello della soglia di spettanza del bonus. Pertanto, nel 2015 il carico fiscale di tale lavoratore "tipo" rimarrà pari al 30,2 per cento della retribuzione lorda in assenza di carichi familiari e al 19 per cento qualora avesse moglie e due figli a carico.

Diverso è il caso di un lavoratore dipendente con una retribuzione lorda pari a due terzi di quella media di contabilità nazionale rivalutata al 2015⁶. In corrispondenza di tale retribuzione, pari a circa 19.700 euro, il lavoratore vedrebbe diminuire il proprio carico fiscale di 4,9 punti percentuali, al 20,6 per cento della retribuzione lorda in assenza di

⁴ Le aliquote dell'IRAP vengono aumentate, riportandole ai livelli in essere nel periodo d'imposta 2013. In particolare: l'aliquota ordinaria dell'IRAP viene portata dal 3,5 al 3,9 per cento; quella applicata dalle società di capitali ed enti commerciali titolari di concessioni per la gestione di servizi e opere pubbliche viene aumentata dal 3,8 al 4,2; quella a cui sono soggette le banche e gli altri soggetti finanziari ritorna dal 4,2 al 4,65 per cento; quella relativa alle imprese di assicurazione è innalzata dal 5,3 al 5,9 per cento; viene infine riportata da 1,7 a 1,9 quella applicata dai soggetti del settore agricolo e similari.

⁵ Per carico fiscale del lavoratore si intende la somma dell'Irpef – al netto delle detrazioni per redditi da lavoro e per carichi familiari e dei trasferimenti da parte dello Stato (assegni familiari e misure particolari come il "bonus di 80 euro") – e dei contributi sociali a suo carico.

⁶ I due terzi della retribuzione lorda media vengono presi generalmente, nelle statistiche nazionali e internazionali, come soglia di riferimento per definire come "bassa" la retribuzione di un lavoratore.

carichi familiari, al 3,0 in presenza di un coniuge e due figli a carico. La flessione del carico fiscale è infatti indipendente dalla struttura familiare.

Tav. 1

Effetti del “bonus di 80 euro” sul carico fiscale del lavoratore

(in per cento della retribuzione lorda)

	TENDENZIALE		PROGRAMMATICO		DIFFERENZA	
	Con retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale	Con retribuzione lorda pari a 2/3 di quella media di contabilità nazionale	Con bonus Renzi (retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale)	Con bonus Renzi (retribuzione lorda pari a 2/3 di quella media di contabilità nazionale)	Con retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale	Con retribuzione lorda pari a 2/3 di quella media di contabilità nazionale
Lavoratore senza carichi familiari	30,2	25,4	30,2	20,6	0,0	-4,9
Lavoratore con moglie e 2 figli a carico	19,0	7,9	19,0	3,0	0,0	-4,9

Passando al datore di lavoro, l'aumento delle aliquote dell'IRAP non incide sul costo del lavoro perché quest'ultimo, se riferito a rapporti di lavoro a tempo indeterminato, diviene interamente deducibile ai fini dell'IRAP⁷. In particolare, la norma del disegno di legge prevede la sottrazione dalla base imponibile dell'IRAP della parte del costo del lavoro eccedente l'ammontare delle deduzioni – analitiche o forfetarie – già previste dalla normativa⁸. Ciò determina una riduzione del cuneo fiscale⁹ a carico del datore di lavoro al 24,3 per cento del costo del lavoro, ossia di 0,5 punti percentuali (dal 24,8 per cento) qualora si tratti di un lavoratore nuovo assunto rispetto al periodo d'imposta

⁷ Per costo del lavoro si intende la somma della retribuzione lorda del dipendente (pertanto inclusiva dell'Irpef e dei contributi sociali a carico del lavoratore), dei contributi sociali a carico del datore di lavoro e della quota dell'IRAP sul lavoro pagata da quest'ultimo. Nei confronti internazionali (ad esempio, quelli comunemente fatti dall'OCSE nella pubblicazione *Taxing wages*) non si tiene conto di quest'ultima componente, specifica del nostro Paese.

⁸ Le deduzioni in merito sono quelle previste dall'art. 11 commi 1 lettera a), 1-bis, 4-bis1 e 4-quater del decreto legislativo istitutivo dell'IRAP (dlgs n. 446 del 1997). In particolare, si tratta di 7.500 euro per ciascun lavoratore impiegato a tempo indeterminato (che diventa pari a 13.500 euro qualora sia una donna o un individuo con meno di 35 anni), e di quella prevista per i nuovi assunti a tempo indeterminato rispetto al periodo di imposta precedente pari a 15.000 euro, introdotta con la legge di stabilità 2014, valida per l'anno di assunzione e i due successivi e cumulabile con la precedente (di 7.500 o di 13.500 euro).

⁹ Per cuneo fiscale si intende la somma del cuneo a carico del lavoratore e di quello a carico del datore così come definiti a livello internazionale. Il primo è pari all'incidenza sul costo del lavoro (cfr. nota 4) e sulla quota di IRAP dovuta sul lavoro dal datore di lavoro, della somma dell'Irpef – al netto delle detrazioni e dei trasferimenti – e dei contributi sociali a carico del lavoratore; il secondo consiste nell'incidenza, sempre sul costo del lavoro e sulla quota di IRAP dovuta sul lavoro dal datore, dei contributi sociali versati da quest'ultimo e della menzionata quota di IRAP. Si ricorda che nei confronti internazionali non si tiene conto di quest'ultima componente, specifica del nostro Paese.

precedente¹⁰, di 1,1 punti (dal 25,4 per cento) nel caso di donne e individui con meno di 35 anni e di 1,5 punti (dal 25,8 per cento) in tutti gli altri casi (tav. 2a).

Aggiungendo gli effetti della totale decontribuzione prevista per i nuovi assunti¹¹, si otterrebbe una ulteriore riduzione del cuneo fiscale a carico del datore di lavoro di 19,7 punti percentuali del costo del lavoro, al 4,6 per cento (perché in questo specifico caso entra in gioco il limite massimo della decontribuzione pari a 8.060 euro). Il cuneo del datore si azzererebbe completamente se il lavoratore assunto percepisse una retribuzione pari a due terzi di quella media di contabilità nazionale rivalutata al 2015 (tav. 2b).

Tav. 2a

Effetti delle norme sull'IRAP e della contribuzione sui neoassunti sul cuneo fiscale del datore di lavoro (1)

(in per cento del costo del lavoro; lavoratore con retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale)

	TENDENZIALE	PROGRAMMATICO		DIFFERENZA	
		Modifiche alle aliquote dell'IRAP e alle deduzioni dalla base imponibile	Modifiche alle aliquote dell'IRAP, alle deduzioni dalla base imponibile e decontribuzione per i neoassunti	Modifiche alle aliquote dell'IRAP e alle deduzioni dalla base imponibile	Modifiche alle aliquote dell'IRAP, alle deduzioni dalla base imponibile e decontribuzione per i neoassunti
Lavoratore semplice	25,8	24,3	4,6	-1,5	-21,2
Donne e minori di 35 anni	25,4	24,3	4,6	-1,1	-20,8
Nuovi assunti - LS2014	24,8	24,3	4,6	-0,5	-20,2

(1) La distinzione dei lavoratori nelle tre categorie (lavoratore semplice, donne e minori di 35 anni, nuovi assunti – LS2014) è resa necessaria per tenere conto del diverso cuneo fiscale tendenziale del datore di lavoro dovuto alle differenti deduzioni dalla base imponibile dell'IRAP – analitiche o forfetarie – già previste dalla normativa vigente (dall'art. 11 commi 1 lettera a), 1-bis, 4-bis1 e 4-quater del dlgs n. 446 del 1997 (cfr. nota 4)).

¹⁰ Si intende, in questo caso, “nuova assunzione” con riferimento a quanto previsto dalla legge di stabilità 2014. Quest’ultima ha infatti introdotto la deduzione addizionale di 15.000 euro dalla base imponibile dell'IRAP per ogni dipendente aggiuntivo rispetto a quelli occupati nel periodo precedente (cfr. nota 5), dal periodo d'imposta in cui è avvenuta l'assunzione con contratto a tempo indeterminato e per i due successivi periodi d'imposta. Pertanto, questa deduzione si cumula con la decontribuzione per nuove assunzioni a tempo indeterminato prevista dal disegno di legge di stabilità 2015.

¹¹ Si ricorda che la decontribuzione per nuove assunzioni a tempo indeterminato si cumula con la deduzione dalla base imponibile dell'IRAP di 15.000 euro per dipendente introdotta dalla legge di stabilità 2014.

Effetti delle norme sull'IRAP e della contribuzione sui neoassunti sul cuneo fiscale del datore di lavoro (1)

(in per cento del costo del lavoro; lavoratore con retribuzione lorda pari a due terzi di quella media di contabilità nazionale)

	TENDENZIALE	PROGRAMMATICO		DIFFERENZA	
		Modifiche alle aliquote dell'IRAP e alle deduzioni dalla base imponibile	Modifiche alle aliquote dell'IRAP, alle deduzioni dalla base imponibile e decontribuzione per i neoassunti	Modifiche alle aliquote dell'IRAP e alle deduzioni dalla base imponibile	Modifiche alle aliquote dell'IRAP, alle deduzioni dalla base imponibile e decontribuzione per i neoassunti
Lavoratore semplice	25,6	24,3	0,0	-1,3	-25,6
Donne e minori di 35 anni	24,9	24,3	0,0	-0,7	-24,9
Nuovi assunti - LS2014	24,3	24,3	0,0	0,0	-24,3

(1) La distinzione dei lavoratori nelle tre categorie (lavoratore semplice, donne e minori di 35 anni, nuovi assunti – LS2014) è resa necessaria per tenere conto del diverso cuneo fiscale tendenziale del datore di lavoro dovuto alle differenti deduzioni dalla base imponibile dell'IRAP – analitiche o forfetarie – già previste dalla normativa vigente (dall'art. 11 commi 1 lettera a), 1-bis, 4-bis1 e 4-quater del dlgs n. 446 del 1997 (cfr. nota 4)).

Riassumendo, dalle misure introdotte dal disegno di legge di stabilità 2015 deriverebbe nel caso di una nuova assunzione a tempo indeterminato (partendo da un tendenziale che include i benefici previsti dalla legge di stabilità 2014; cfr. nota 6), per l'anno in cui essa avviene e nei due successivi, una riduzione complessiva del cuneo fiscale a carico del datore di lavoro di 20,2 punti percentuali del costo del lavoro; la flessione sarebbe pari a 20,8 punti percentuali nel caso di donne e individui di età inferiore a 35 anni; diverrebbe pari a 21,2 punti in tutti gli altri casi.

Il cuneo fiscale complessivo (ossia la somma di quello a carico del lavoratore e di quello a carico del datore), tenendo conto di tutte le misure incluse nel disegno di legge di stabilità 2015, diminuirebbe tra 14,1 e 14,8 punti percentuali del costo del lavoro (a seconda delle caratteristiche del lavoratore), al 33,4 per cento (tav. 3). La riduzione si amplia a valori compresi tra 23,0 e 23,94 punti percentuali, al 20,6 per cento del costo del lavoro, nel caso di un lavoratore con una retribuzione lorda pari a due terzi di quella media di contabilità nazionale rivalutata al 2015.

Effetti delle norme introdotte dal disegno di legge di stabilità 2015 sul cuneo fiscale complessivo (1)

(in per cento del costo del lavoro; lavoratore senza carichi familiari)

	TENDENZIALE	PROGRAMMATICO			DIFFERENZA		
		Solo bonus Renzi	Bonus Renzi, modifiche alle aliquote dell'IRAP e alle deduzioni dalla base imponibile	Bonus Renzi, modifiche alle aliquote dell'IRAP, alle deduzioni dalla base imponibile e decontribuzione per i neoassunti	Solo bonus Renzi	Bonus Renzi, modifiche alle aliquote dell'IRAP e alle deduzioni dalla base imponibile	Bonus Renzi, modifiche alle aliquote dell'IRAP, alle deduzioni dalla base imponibile e decontribuzione per i neoassunti
Lavoratore con una retribuzione lorda pari a quella media di contabilità nazionale							
Lavoratore semplice	48,3	48,3	47,2	33,4	0,0	-1,1	-14,8
Donne e minori di 35 anni	48,0	48,0	47,2	33,4	0,0	-0,8	-14,5
Nuovi assunti - LS2014	47,5	47,5	47,2	33,4	0,0	-0,4	-14,1
Lavoratore con una retribuzione lorda pari a 2/3 di quella media di contabilità nazionale							
Lavoratore semplice	44,5	40,9	39,9	20,6	-3,6	-4,7	-23,9
Donne e minori di 35 anni	44,0	40,4	39,9	20,6	-3,7	-4,2	-23,5
Nuovi assunti - LS2014	43,5	39,9	39,9	20,6	-3,7	-3,7	-23,0

(1) La distinzione dei lavoratori nelle tre categorie (lavoratore semplice, donne e minori di 35 anni, nuovi assunti – LS2014) è resa necessaria per tenere conto del diverso cuneo fiscale tendenziale del datore di lavoro dovuto alle differenti deduzioni dalla base imponibile dell'IRAP – analitiche o forfetarie – già previste dalla normativa vigente (dall'art. 11 commi 1 lettera a), 1-bis, 4-bis1 e 4-quater del dlgs n. 446 del 1997 (cfr. nota 4)).

Allegato 3

TFR in busta paga – Impatto macroeconomico di finanzia pubblica dell’opzione offerta ai lavoratori con il DDL Stabilità 2015

L’articolo 6 del disegno di legge di Stabilità per il 2015 prevede per i lavoratori dipendenti del settore privato la possibilità di ottenere in busta paga la quota di Trattamento di Fine Rapporto maturanda nell’anno in corso per gli anni 2015-2018. L’opzione può essere esercitata anche nel caso in cui il TFR sia stato destinato al finanziamento di una forma pensionistica complementare. L’opzione è comunque riservata ai dipendenti che abbiano un rapporto di lavoro in essere da almeno sei mesi presso il medesimo datore di lavoro e sono esclusi i lavoratori domestici ed i lavoratori del settore agricolo. L’ammontare di TFR opzionato in busta paga contribuisce alla formazione del reddito imponibile ai fini Irpef e viene quindi tassato ordinariamente, ma non viene conteggiato ai fini del conseguimento del “bonus di 80 euro” mensili (DL 66/2014).

L’impatto della misura sulla finanzia pubblica e sulle dinamiche macroeconomiche (consumi, attività economica) dipende dall’esito delle scelte individuali dei lavoratori interessati. In questa nota presentiamo un esercizio che, attraverso una simulazione della decisione di opzione su una popolazione rappresentativa di lavoratori, intende stimare la quota TFR optata e quindi i riflessi sulle entrate e spese dello Stato e sulle dinamiche macroeconomiche. L’indagine della Banca d’Italia sui Bilanci delle famiglie consente di disporre, per campione di famiglie e lavoratori, gli elementi di base per simulare una regola di convenienza finanziaria e per determinare il relativo ammontare di TFR optato.

La decisione di opzione

Si può ipotizzare che i lavoratori decidano di opzionare il TFR sulla base della convenienza finanziaria tra la disponibilità immediata del TFR rispetto alla disponibilità a scadenza. La convenienza finanziaria si può determinare sulla base del raffronto tra l’incremento del reddito disponibile garantito dal TFR in busta e il valore attuale del TFR corrisposto a scadenza del rapporto di lavoro. Il valore attuale del TFR a scadenza dipende da condizioni soggettive delle famiglie, tra le quali la propensione al consumo/risparmio:

- Una famiglia che non è in condizione di risparmiare sceglierà di disporre immediatamente del TFR se l’alternativa di procurarsi la stessa somma attraverso il mercato del credito risultasse più costosa. In questo caso il valore attuale del TFR a scadenza sarebbe pari alla somma che, ai tassi di mercato, si otterrebbe oggi a fronte del pagamento del TFR a scadenza.
- Una famiglia che è in condizione di risparmiare sceglierà invece di disporre immediatamente del TFR se impieghi alternativi offerti dal mercato del credito risultassero più favorevoli rispetto a quanto garantito dalla dinamica di

rivalutazione del TFR. In questo caso il valore attuale del TFR a scadenza sarebbe pari alla somma che, ai tassi di mercato, si dovrebbe investire per ottenere a scadenza un importo pari al TFR maturato.

Nell'effettuare la comparazione tra le alternative è necessario tenere conto dei differenti regimi di tassazione, più favorevole per il TFR attribuito a scadenza. In questo caso infatti l'ammontare maturato è tassato in regime di tassazione separata: all'11 per cento per quanto riguarda la componente derivante dalla rivalutazione e all'aliquota media Irpef (al momento della riscossione del TFR) per gli importi accantonati¹².

$$TFR \text{ in busta} = Y \cdot 0,0691 \cdot [1 - AMA(Y)]$$

Valore attuale TFR riscosso a scadenza

$$= Y \cdot 0,0691 \cdot \frac{[(1 - AME(Y)) + ((1 + r)^k - 1)(1 - 0,11)]}{(1 + i)^k}$$

Indicatore convenienza (se > 0 conviene TFR in busta)

$$= \left\{ [1 - AMA(Y)] - \frac{[(1 - AME(Y)) + ((1 + r)^k - 1)(1 - 0,11)]}{(1 + i)^k} \right\}$$

Dove Y è pari alla retribuzione annuale, $AMA(Y)$ la relativa aliquota marginale, $AME(Y)$ l'aliquota media e r il tasso di rivalutazione del TFR.

Utilizzando l'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie¹³ è possibile calcolare l'indicatore di convenienza in funzione della durata attesa del rapporto di lavoro, della retribuzione lorda e del tasso di sconto individuale. Le aliquote di tassazione sono determinate attraverso la microsimulazione del sistema fiscale. Più complesso risulta invece determinare il tasso di sconto individuale. A tal fine nel nostro scenario di simulazione le famiglie dei lavoratori interessati dalla scelta sono state suddivise in due gruppi:

- Le famiglie che non sono in condizione di risparmiare e che sono dotate di un reddito corrente insufficiente a soddisfare le necessità di consumo. E' plausibile che queste famiglie siano più propense ad indebitarsi e quindi la scelta di ottenere il TFR può essere interpretata come un'alternativa finanziaria all'indebitamento. Per queste famiglie il tasso di sconto i viene riferito al tasso di

¹² Per il TFR maturato dopo il 2001 l'aliquota media è determinata facendo riferimento all'arco temporale dei cinque anni precedenti la cessazione del rapporto di lavoro. Il calcolo dell'aliquota media comprende anche l'applicazione di una detrazione commisurata al periodo di lavoro.

¹³ In corrispondenza dei redditi (netti) rilevati nell'indagine sono stati calcolati contributi e imposte per determinare gli importi delle relative retribuzioni lorde attraverso un procedimento di "lordizzazione".

interesse passivo di mercato; si prende a riferimento il tasso medio di credito al consumo alle famiglie che è pari al 7,8 per cento¹⁴.

- Le famiglie che sono in grado di risparmiare o che comunque sono dotate di un reddito sufficiente a soddisfare le necessità di consumo. I lavoratori in queste famiglie tendenzialmente sceglieranno di disporre del TFR in busta paga se il mercato offre impieghi alternativi finanziariamente più redditizi rispetto al rendimento del TFR. Il tasso di sconto i può essere quindi riferito al tasso di interesse attivo di mercato (per un impiego di rischiosità paragonabile). Nella simulazione si prende come riferimento il rendimento netto implicito dei BTP in funzione del prezzo di acquisto e della durata. In questo caso il tasso i attivo dipende dal numero di periodi k . Il tasso implicito è crescente con la durata e va da un massimo di 3,3 per cento in corrispondenza della durata di 30 anni, 3 per cento in corrispondenza dei 20 anni, 2 per cento in corrispondenza dei 10 e circa 1,1 per cento in corrispondenza dei 5 anni.

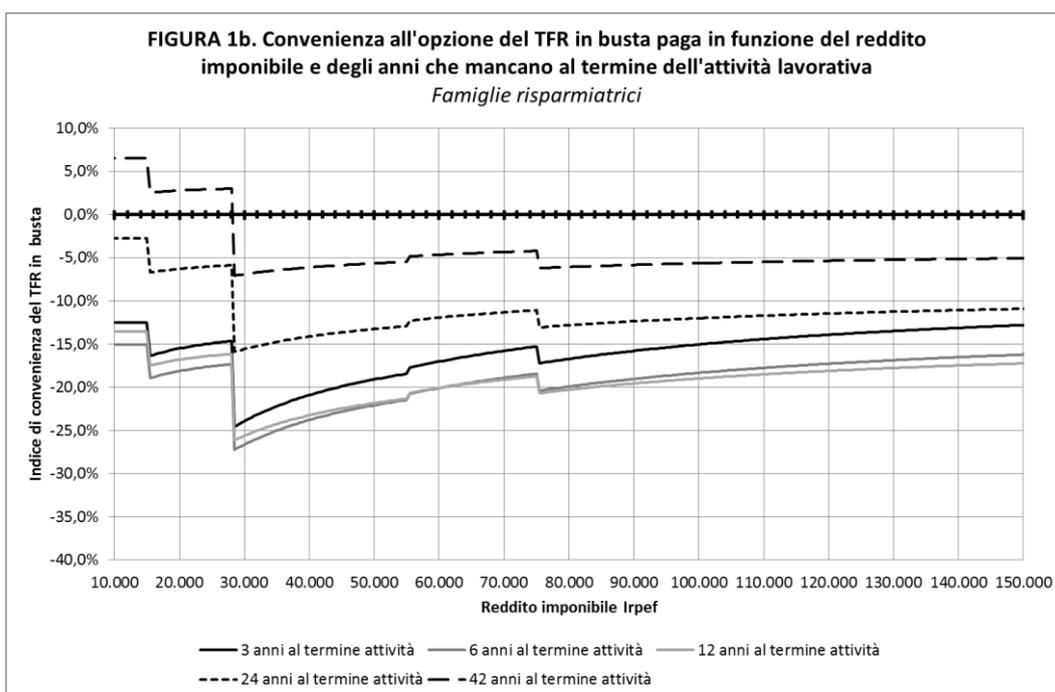
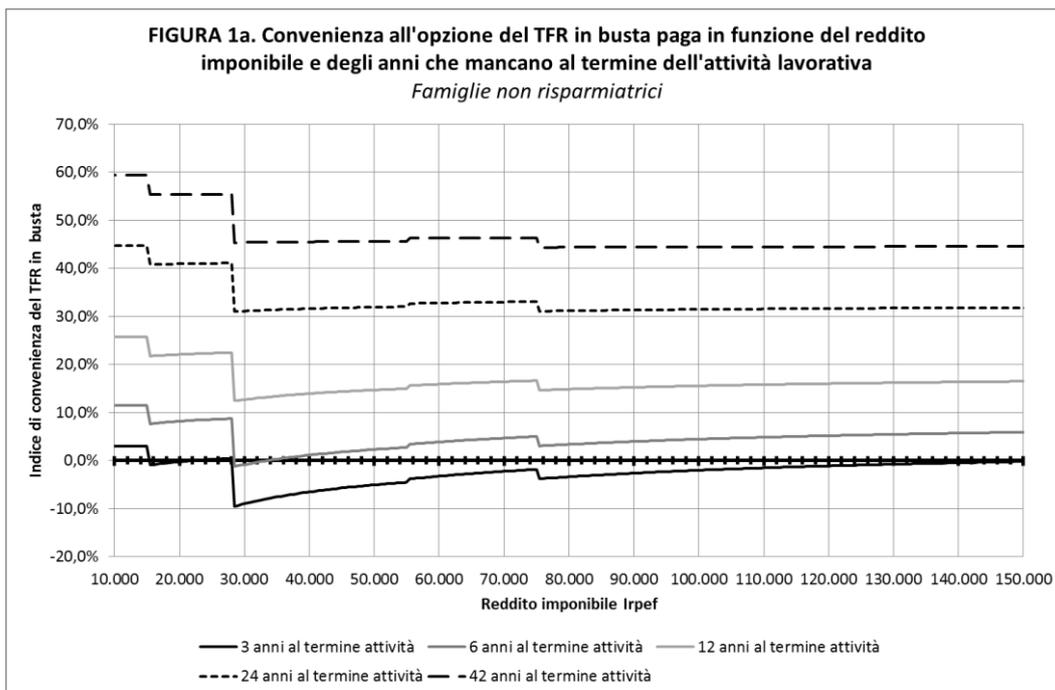
Il tasso di rivalutazione TFR è pari al 75 per cento della dinamica dell'indice del costo della vita per operai e impiegati aumentato di 1,5 punti percentuali. La rivalutazione media attesa dipende quindi dalle aspettative di inflazione, oggi al disotto del target del 2 per cento. Nello scenario di base, in corrispondenza di aspettative di inflazione di 1,5 per cento, il tasso di rendimento atteso è posto al 2,63 per cento.

In questo quadro è dunque possibile esaminare le convenienze delle diverse famiglie confrontando le due grandezze espresse nella (1) in funzione del reddito e degli anni al pensionamento per le famiglie che risparmiano e che non risparmiano.

Le figure 1 e 2 illustrano l'andamento dell'indicatore di convenienza finanziaria dell'opzione per il TFR in busta paga per un lavoratore senza carichi familiari in funzione del livello del reddito e della distanza dalla dal termine dell'attività lavorativa, rispettivamente nel caso in cui la famiglia intenda utilizzare il TFR per incrementare il consumo (famiglie non risparmiatrici) o il risparmio (famiglie risparmiatrici).

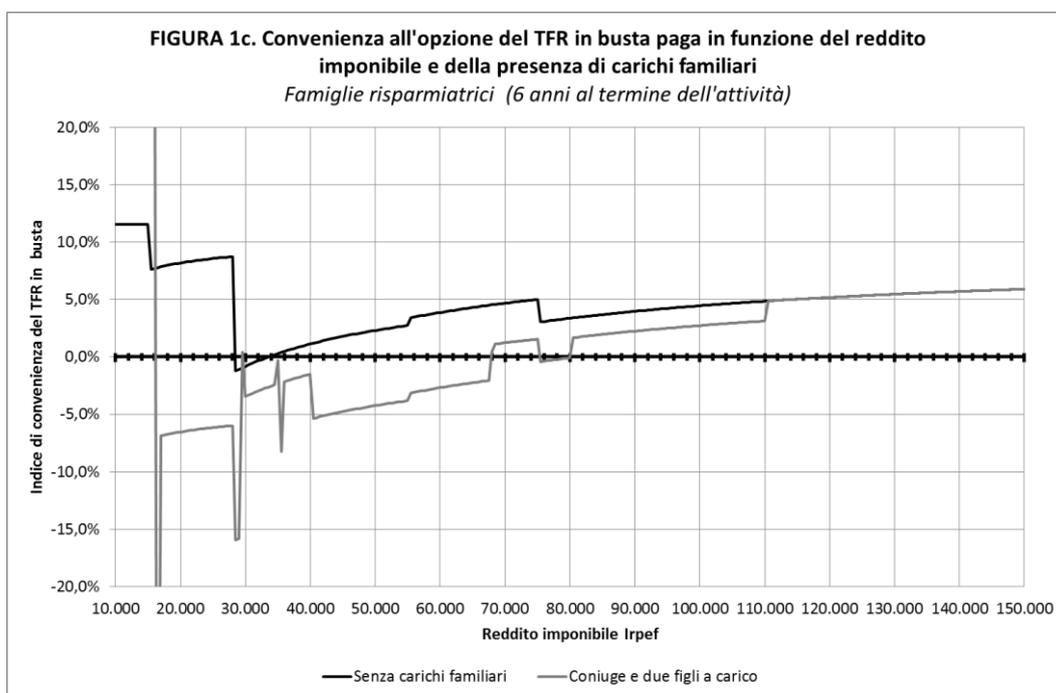
Nel caso di lavoratori in famiglie non risparmiatrici, il costo opportunità di disporre del TFR subito (tassazione meno conveniente e mancati accantonamenti) è in generale minore del costo di approvvigionamento di un eguale ammontare di risorse sul mercato del credito al consumo. Rimane conveniente lasciare il TFR in azienda per i lavoratori che attendono di terminare la loro attività lavorativa in un orizzonte temporale limitato: per questi soggetti la perdita derivante dalla tassazione più sfavorevole non viene compensata dal vantaggio finanziario di disporre del TFR in anticipo.

¹⁴ Fonte: Banca d'Italia, base informativa pubblica, "tasso medio sul credito al consumo – flussi, codice S984694M".



I lavoratori in famiglie risparmiatrici, sotto le ipotesi formulate, molto raramente trovano conveniente l'anticipo del TFR. Il differenziale di rendimento di impieghi alternativi di mercato non consente infatti di compensare la tassazione più sfavorevole salvo che per un limitato gruppo di soggetti con una durata attesa del rapporto di lavoro molto elevata.

Nel caso in cui il lavoratore abbia familiari a carico e percepisca assegni al nucleo familiare, a parità di altre condizioni, la convenienza all'anticipo del TFR è minore rispetto a quanto si rileva per il lavoratore privo di carichi. Infatti poiché i benefici (fiscali e assistenziali) associati alla presenza di carichi familiari sono decrescenti in funzione del reddito, l'aliquota marginale (in senso lato) effettiva dei lavoratori con carichi familiari è più elevata e dunque è maggiore lo svantaggio derivante dall'applicazione del regime di tassazione ordinaria che deriverebbe dall'opzione del TFR in busta paga. Nella figura 1c è confrontato il profilo della convenienza all'opzione del TFR in busta in funzione del reddito e della presenza di carichi familiari. Per un dipendente a sei anni dal termine dell'attività lavorativa e privo di carichi familiari, generalmente conviene opzionare il TFR in busta. Se si considera invece un analogo lavoratore con coniuge e due figli a carico, l'opzione risulta conveniente solo se si percepiscono redditi molto bassi (soggetto incapiente) o alti (superiori ai 70 mila euro circa). La perdita dei trattamenti di famiglia (detrazioni e assegni) causata dall'inclusione del TFR nel reddito imponibile, può rendere l'opzione non conveniente.



L'esercizio di simulazione

Come sopra accennato, utilizzando l'Indagine sui Bilanci delle Famiglie condotta dalla Banca d'Italia che riporta diverse informazioni sulle condizioni di reddito e di risparmio delle famiglie italiane, è possibile simulare il meccanismo di convenienza sopra illustrato per determinare l'ammontare del TFR opzionato.

In primo luogo è necessario selezionare i due gruppi di famiglie a cui attribuire i differenti tassi di sconto: si tratta di individuare quindi le famiglie che non risparmiano e per le quali il reddito non appare sufficiente a soddisfare i bisogni di consumo. Sulla base di due domande del questionario Banca d'Italia è possibile tentare di

approssimare tale segmentazione: il livello di risparmio (positivo, nullo, negativo) e la difficoltà con cui si “arriva a fine mese”. Ai lavoratori in famiglie che secondo l’indagine non risparmiano e arrivano con qualche difficoltà a fine mese si applicherà un tasso di sconto pari al tasso medio di credito al consumo; alle altre famiglie (risparmiatrici o comunque non in difficoltà) si applica invece un tasso di sconto relativo ad un impegno finanziario alternativo all’accumulo del TFR (BTP).

La tavola 1 riporta la percentuale stimata di lavoratori che, secondo lo schema decisionale sopra illustrato, troverebbero finanziariamente conveniente optare per il TFR in busta paga. Come evidenziato dai grafici la percentuale sarebbe maggiore per le famiglie non risparmiatrici, per i lavoratori con maggiore durata attesa del periodo di lavoro e con retribuzioni molto basse.

Nel complesso la percentuale di adesione riguarderebbe circa il 73 per cento dei lavoratori in famiglie che risparmiano e appena lo 0,4 per cento in quelle che non risparmiano. Nel complesso la percentuale di adesione potenziale sarebbe pari al 34 per cento circa. In questo esercizio ipotizziamo che i lavoratori che abbiano optato in passato per il conferimento del TFR in strumenti di previdenza complementare non richiedano il TFR in busta paga.

In complesso il TFR afferente al 34,1 per cento di lavoratori che opta rappresenta circa 4,9 miliardi complessivi, circa il 33,7 della massa del TFR coinvolta dalla misura, nell’ipotesi che il TFR già conferito ai fondi pensione non sia optato. Considerando che nel 2015 l’opzione sarebbe esercitabile solo sul periodo di paga che va da marzo a dicembre, si ottiene un ammontare complessivo di TFR optato di circa 4,1 miliardi

Tavola 1.
Percentuale di lavoratori che optano per il TFR in busta paga

Anni al termine dell'attività	Classi di reddito imponibile					Totale
	0-15mila	15-28mila	28-55mila	55-75mila	Oltre 75mila	
Lavoratori dipendenti settore privato in famiglie che non risparmiano						
1-3	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,1
4-6	92,1	67,7	21,9	95,6	100,0	66,1
7-12	92,2	81,4	66,3	79,7	87,3	80,3
12-24	91,4	84,2	62,1	70,3	62,0	81,6
25+	93,2	87,8	84,0	95,6	100,0	89,3
Totale	75,5	76,3	60,3	83,1	51,6	74,1
Lavoratori dipendenti settore privato in famiglie che risparmiano						
1-3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4-6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7-12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12-24	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
25+	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Totale	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Lavoratori dipendenti settore privato						
1-3	36,2	0,0	0,0	0,0	0,0	23,9
4-6	61,5	25,2	0,0	0,0	0,0	27,5
7-12	49,1	36,2	17,8	10,1	0,0	34,0
12-24	65,7	35,6	14,0	0,0	0,0	37,7
25+	52,6	33,7	17,1	0,0	0,0	37,3
Totale	48,9	31,1	13,3	1,9	0,0	34,1

L'impatto sulla finanza pubblica

Al fine di valutare l'impatto della misura sulla finanza pubblica è necessario considerare i diversi effetti che si producono:

- Il TFR optato da lavoratori nelle grandi imprese, che già conferivano le somme all'Inps, comporta una perdita di entrate di pari entità, benché nel lungo periodo la perdita sarà bilanciata dalle corrispondenti minori erogazioni.
- Il TFR optato genera maggiori imposte per effetto dell'applicazione dell'Irpef a tali somme, mentre viene a mancare il gettito derivante dalla tassazione separata del maturando.
- Nel nostro scenario di simulazione, data la articolazione delle convenienze, praticamente nessun lavoratore che attende di terminare l'attività lavorativa

entro tre anni opta per ottenere il TFR in busta. Non ci si attendono quindi, nell'orizzonte previsivo 2015-2017, effetti positivi derivanti dalla mancata erogazione da parte dell'Inps delle quote di TFR eventualmente optate.

- Costituiscono inoltre un onere per lo Stato la dotazione iniziale del fondo a garanzia dei prestiti accesi dalle imprese presso le Banche per compensare il TFR optato, e le agevolazioni alle imprese che non intendono avvalersi di tali prestiti.

Al fine di quantificare l'impatto sui saldi è in tavola 2 è individuata la componente di TFR optata relativa ai lavoratori in aziende con più di 50 dipendenti.

Tavola 2

Ripartizione del TFR optato in funzione della dimensione aziendale

Effetti anno 2015	Totale TFR non destinato alla previdenza compl.	Quota TFR optato	TFR optato (10 mesi)
<i>Mld euro</i>			
Aziende fino a 50 addetti	9,2	37,2	2,9
Aziende oltre 50 addetti	5,3	27,8	1,2
Totale TFR optabile	14,5	33,7	4,1

La tavola 3 illustra l'impatto delle scelte di opzione sulla finanza pubblica. Si ottengono minori entrate al fondo tesoreria (corrispondenti al flusso di TFR optato dai lavoratori nelle imprese oltre i 50 addetti) per 1,2 mld. Le maggiori entrate Irpef derivanti dalla tassazione (ad aliquota marginale) del TFR optato in busta paga, raggiungerebbero invece i 1,4 miliardi; le minori entrate derivanti dalla mancata tassazione delle rivalutazioni (0,01 mld). Nello scenario di simulazione elaborato non si determinano nel 2015 invece effetti derivanti dalla minore erogazione del TFR in quanto sostanzialmente nessun lavoratore con durata attesa del periodo di lavoro inferiore a tre anni opterebbe per il TFR in busta. Si consideri infine la dotazione iniziale del fondo di garanzia di 0,1 mld di euro.

Nel complesso, per l'anno 2015, nello scenario di simulazione prospettato, il provvedimento risulta pressoché neutrale sui saldi di finanza pubblica.

Tavola 3

Impatto simulato dell'anticipo del TFR sulla finanza pubblica

Effetti anno 2015	Minori entrate fondo TFR tesoreria	Maggiori entrate Irpef	Minori entrate tassazione maturando	Minori erogazioni TFR	Dotazione fondo garanzia	Effetti netti PA
<i>Mld euro</i>						
Aziende fino a 50 addetti	0,0	0,9	0,1	0,0		0,94
Aziende oltre 50 addetti	-1,2	0,4	0,0	0,0		-0,81
Totale TFR optabile	-1,2	1,4	0,1	0,0	-0,10	0,03

L'impatto del TFR in busta paga sui consumi e sul prodotto interno lordo

L'esercizio di simulazione sin qui condotto evidenzia che, sotto alcune ipotesi di comportamento, per circa un terzo dei lavoratori del settore privato può risultare conveniente optare il TFR in busta paga. Ci si chiede ora quanta sia la quota di TFR che si traduce in un incremento dei consumi.

Una prima notazione riguarda il fatto che la maggiore disponibilità di spesa derivante dal TFR in busta paga non è un reddito aggiuntivo (come lo è ad esempio il "bonus di 80 euro"), ma solo un'anticipazione finanziaria di un reddito già di pertinenza del lavoratore. Una anticipazione oltretutto non priva di costi in quanto comporterebbe la rinuncia alla rivalutazione e ad una tassazione più favorevole.

Famiglie risparmiatrici

Per il primo gruppo di famiglie, quelle che risparmiano o che comunque hanno un reddito sufficiente a soddisfare i bisogni di consumo, abbiamo ipotizzato che l'anticipazione del TFR sia richiesta se è disponibile un impiego finanziario più favorevole. Nel nostro scenario dunque questo gruppo di famiglie non incrementano il consumo se acquisiscono TFR, che invece reinvestono in impieghi più produttivi.

Famiglie non risparmiatrici (con reddito insufficiente) che si indebitano

Un discorso più complesso riguarda invece le famiglie che non risparmiano e che comunque sono in difficoltà a far fronte ai consumi con il proprio reddito. Nel caso in cui le famiglie fossero completamente libere di indebitarsi il TFR in busta non dovrebbe, dal punto di vista teorico, indurre oggi un maggior consumo. La misura si limiterebbe a "spiazzare" il ricorso all'indebitamento per tutte quelle famiglie che trovano conveniente optare per il TFR piuttosto che ricorrere al mercato del credito. Immaginiamo dunque che per le famiglie che già si indebitano, l'opzione per il TFR possa sostanzialmente costituire un canale più economico di accesso al credito, senza stimolare nuovi consumi.

Famiglie non risparmiatrici (e reddito insufficiente) che non ricorrono al mercato del credito (vincolo di liquidità)

Un effetto positivo sui consumi si avrebbe invece quando il consumatore (che non risparmia) oggi spende meno di quanto vorrebbe perché non può o non vuole ricorrere al mercato del credito. Considerando che si tratta di famiglie con lavoratori dipendenti, e che gli importi in gioco sono tutto sommato bassi, il fenomeno di un vero e proprio razionamento del credito è da considerarsi non preponderante. Ossia sono relativamente poche le famiglie con lavoratori dipendenti che non sono in grado di indebitarsi (per importi paragonabili ad una mensilità del proprio stipendio all'anno). L'indagine Banca d'Italia permette di individuare le famiglie a cui è stato rifiutato un prestito (sia fondiario che di credito al consumo); solo il 16 per cento di esse appartiene al gruppo dei lavoratori dipendenti che possono optare il TFR.

Consideriamo poi che, sempre all'interno del gruppo delle famiglie non risparmiatrici con reddito insufficiente, esiste un insieme di famiglie alle quali l'indebitamento non è precluso, ma che comunque decidono di non ricorrere al mercato del credito. Poiché queste famiglie dichiarano di arrivare a fine mese con difficoltà, si ipotizza che esse siano comunque sottoposte a qualche vincolo all'indebitamento che la disponibilità del TFR può consentire in qualche modo di superare. Si ipotizza dunque che tutte le famiglie che non risparmiano, che hanno reddito insufficiente e che non hanno contratto debiti utilizzino il TFR interamente per incrementare la loro spesa per consumi.

Come si evince dalla tavola 4, in cui l'ammontare di TFR optato è segmentato per i diversi gruppi di famiglie in esame, dei circa 4,1 miliardi di TFR optato, circa due terzi sarebbero consumati, per un importo complessivo di circa 2,7 miliardi. Ipotizzando che solo una parte del consumo aggiuntivo attivi corrispondente domanda interna, l'impatto sul prodotto potrebbe attestarsi attorno a 0,1 per cento punti di prodotto.

Tavola 4

Impatto dell'opzione del TFR sui consumi e sul prodotto

Anno 2015	TFR optato	TFR consumato	Prop. al consumo
Famiglie che risparmiano	0,01	0	0,0
Famiglie che non risparmiano (reddito insufficiente)	4,07	2,67	65,6
- di cui indebitate	1,40	0	0,0
- di cui non indebitate	2,67	2,67	100,0
Totale	4,08	2,67	65,5

Allegato 4

Analisi dell'impatto macroeconomico delle principali misure di integrazione del reddito previste nel DDL Stabilita 2015: "bonus di 80 euro" e bonus famiglia.

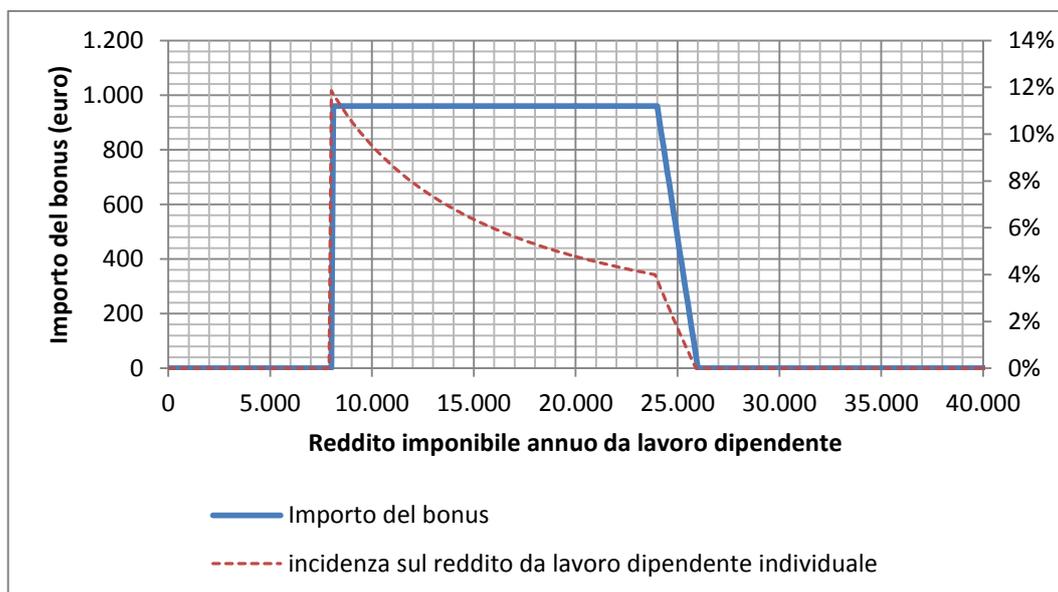
Con il DDL stabilità sono stati disposti due diversi meccanismi di integrazione del reddito delle famiglie mediante l'erogazione di bonus. Da un lato si è provveduto a stabilizzare il bonus in favore dei lavoratori dipendenti, introdotto lo scorso anno con il decreto 66/2014, dall'altro si è disposto un bonus destinato alle famiglie con figli nati a partire dal 1° gennaio 2015.

Il bonus in favore dei lavoratori dipendenti è erogato ai contribuenti con imposta lorda superiore alle detrazioni da lavoro e un reddito complessivo (netto della rendita dell'abitazione principale) inferiore ai 26 mila euro annui. L'importo del bonus è pari a 80 euro mensili per tutti i soggetti con reddito complessivo inferiore ai 24 mila euro. Al fine di evitare trappole di povertà (ovvero che il reddito disponibile possa diminuire se incrementa il reddito imponibile) il bonus diminuisce in proporzione con il reddito nella fascia dei contribuenti con reddito tra 24 e 26 mila euro (in questa fascia per ogni euro di reddito annuo superiore ai 24 mila, il bonus mensile diminuisce di 4 centesimi).

In figura 1 è riportato il profilo del bonus 2014 per livello di reddito da lavoro dipendente, nell'ipotesi che il soggetto non risulti percettore di altri redditi. Più complesso il caso in cui il contribuente sia percettore di altri redditi, in quanto il limite di reddito oltre il quale il bonus si azzerava dovrebbe riguardare il complesso dei cespiti. Poiché può accadere che gli altri redditi siano noti al momento dell'erogazione del bonus, è previsto che in caso di superamento in corso d'anno del limite di reddito complessivo, il credito di imposta goduto debba essere restituito in sede di dichiarazione Irpef.

Il bonus in favore delle famiglie con figli è anch'esso pari a 80 euro mensili per ogni figlio nato a partire dal primo gennaio 2015 in ragione dei mesi in cui si matura il diritto. L'importo sarà corrisposto fino al compimento del terzo anno di età e spetta solo se il reddito complessivo dei componenti il nucleo non supera i novanta mila euro; tale limite non opera a partire dal quinto figlio. Il provvedimento prevede l'erogazione del bonus esclusivamente per i nati entro il 31 dicembre 2017.

Figura 1. Importo assoluto del bonus e incidenza sul reddito in funzione del reddito da lavoro dipendente



L'impatto dei bonus sui consumi

La relazione tecnica stima in 9,5 miliardi di euro il costo di competenza annua per il 2015 del bonus per i lavoratori dipendenti, un importo superiore di circa 3,1 miliardi rispetto al costo di competenza 2014, che è stato erogato con le stesse modalità per otto mesi su dodici. Per quanto riguarda il bonus famiglia invece la relazione tecnica stima un costo crescente, pari a circa 200 milioni nel 2015, 600 nel 2016 e 1 miliardo negli anni 2017 e 2018. Negli anni successivi il costo dovrebbe ricominciare a scendere man mano che le coorti di bambini coperti dal bonus compiono i tre anni di età.

In aggregato la somma distribuita attraverso i bonus è di dimensione rilevante rispetto alla spesa delle famiglie (l'1 per cento dei consumi delle famiglie e 0,6 per cento del PIL), che avrebbe un impatto significativo sull'attività economica qualora l'intero ammontare del bonus fosse destinato a maggior consumo.

Lo snodo principale di questa analisi è dunque l'individuazione della quota del bonus che sarà effettivamente consumata, risparmiata o utilizzata per pagare debiti pregressi. In altri termini si tratta di stimare la propensione marginale al consumo dei percettori del bonus (la variazione del consumo in funzione della variazione di reddito).

Alcune indicazioni riguardo la propensione marginale al consumo possono essere tratte dall'indagine Banca d'Italia sui redditi della famiglie. Ad un campione rappresentativo di famiglie italiane viene domandato come sarebbe impiegato un incremento di reddito inatteso pari ad una mensilità di stipendio¹⁵. Ciò consente di disporre di una indicazione

¹⁵ Agli intervistati viene sottoposta la seguente domanda: "Supponga di ricevere improvvisamente un rimborso pari a quanto la sua famiglia guadagna in un mese. Di questa

riguardo alla propensione marginale al consumo per singola famiglia rispetto ad uno shock sul reddito, una circostanza paragonabile a quella venutasi a creare con l'erogazione dei bonus in esame¹⁶.

L'utilizzo di dati tratti da una *survey* campionaria consente di elaborare una stima dell'impatto sui consumi che tenga conto della distribuzione del bonus tra le famiglie in relazione ai differenti comportamenti di consumo. Attraverso l'utilizzo di tecniche di microsimulazione abbiamo stimato quindi la quota di bonus consumato applicando le percentuali derivate dalle risposte dell'indagine.

I risultati dell'esercizio sono presentati nella figura 2, che evidenzia come la propensione marginale al consumo delle famiglie che percepiscono il bonus per i lavoratori dipendenti sia in linea con quella media e pari a circa il 46 per cento, mentre la propensione marginale al consumo dei percettori del bonus famiglia è più elevata di quella media ed è pari a 43,5 per cento circa.

La modalità di allocazione del bonus per i lavoratori dipendenti, riservato ai percettori di redditi inferiori ai 24 mila euro, non sembrerebbe dunque garantire una reazione dei consumi superiore a quella media, nonostante che la propensione marginale al consumo stimata risulti decrescente rispetto alla condizione economica dei nuclei.

Ciò dipende dal fatto che benché il bonus sia assegnato solo a percettori di redditi medio bassi, di fatto esso non premia in modo selettivo i nuclei familiari in condizione economica più svantaggiata. La distribuzione del beneficio per decili di reddito (figura 3) evidenzia infatti un *targeting* assai mediocre rispetto alle famiglie in condizioni economiche più difficili. Soltanto il 39 per cento delle famiglie del I decile (il 10 per cento delle famiglie più povere in termini di reddito disponibile equivalente) beneficia del bonus mentre le famiglie dal secondo all'ottavo decile (con l'eccezione del quarto) evidenziano un'incidenza di beneficiari sempre superiore (con valori tra il 43 e il 47 per cento).

Si consideri infatti che il meccanismo di erogazione del bonus non tiene in considerazione il contesto familiare: da un lato il bonus non tiene conto della presenza di altri redditi in famiglia e dall'altro non si considera la struttura dei bisogni del nucleo, come ad esempio il numero dei figli.

somma quanta parte ne risparmierebbe e quanta ne spenderebbe? Indichi la percentuale che verrebbe risparmiata e la percentuale che verrebbe spesa”.

¹⁶ Entrambe le misure possono essere infatti considerate inattese, nel senso che non sono incorporate nelle aspettative di reddito futuro che condizionano le decisioni di consumo corrente. Più difficile è invece determinare se e in che modo il bonus sia percepito dai lavoratori beneficiati effettivamente come permanente, ovvero se sia stato completamente incluso nelle aspettative di reddito futuro. Da un lato con il provvedimento in esame l'erogazione del bonus a favore dei lavoratori dipendenti è stata stabilizzata, dall'altro il bonus continua ad essere avulso dai meccanismi di funzionamento dell'imposta personale o dei contributi sociali e ciò potrebbe alimentare l'aspettativa che la riduzione del prelievo garantita dal bonus non sia strutturale.

Inoltre il bonus sembra anche riprodurre una delle caratteristiche peculiari del nostro sistema di welfare, quello della categorialità, per cui i trasferimenti pubblici (come ad esempio gli assegni familiari o le prestazioni di sostegno al reddito) sono condizionati allo svolgimento di una attività lavorativa, non raggiungendo i soggetti più fragili. Inoltre l'esclusione dei pensionati, molti dei quali percepiscono un reddito basso, penalizza sicuramente la portata equitativa dell'intervento.

Pur con queste limitazioni, la somma dei bonus erogati nel 2015 determinerebbe un flusso di consumi di 4,5 miliardi di euro che, ipotizzando una propensione all'importazione del 30 per cento, si rifletterebbero in un incremento della domanda interna di circa 0,2 punti di PIL.

Figura 2 – Propensione marginale al consumo delle famiglie di percettori di bonus lavoratori dipendenti e bonus famiglia

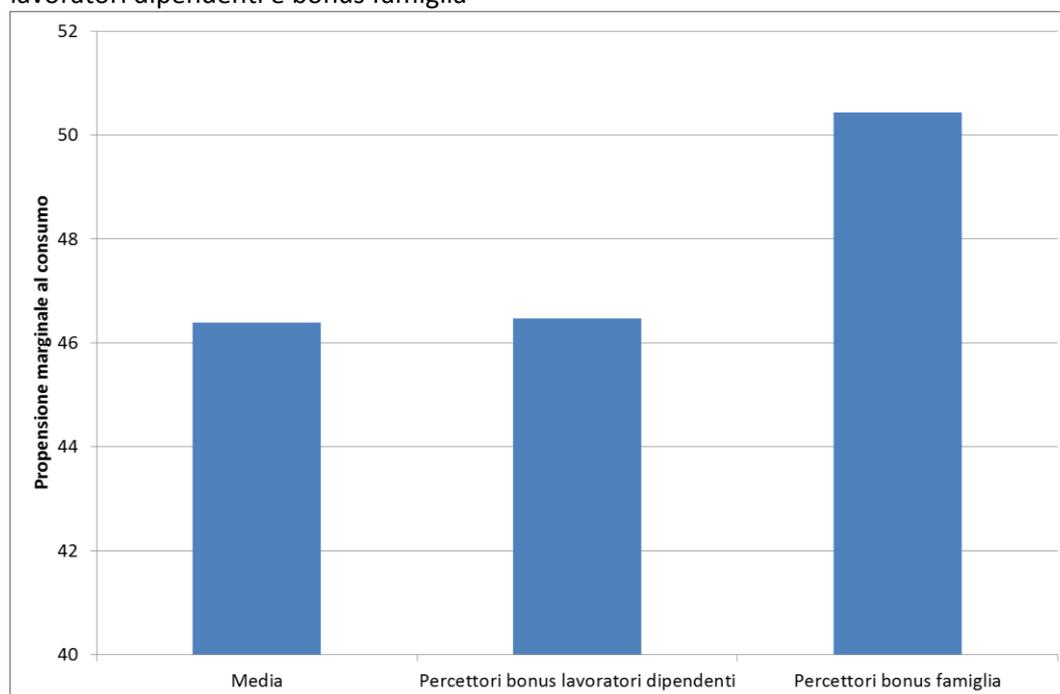


Figura 3 – Quota dei nuclei di percettori del bonus lavoratori dipendenti e propensione marginale al consumo per decili di reddito disponibile equivalente

