

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

Esame preliminare del disegno di legge di stabilità 2014

Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze
Fabrizio Saccomanni

Senato della Repubblica
Roma, 29 ottobre 2013

Premessa

Nel corso di una crisi economica senza precedenti nella sua storia, che ha seguito una lunga fase di crescita stentata, **l'Italia ha perso più di 8 punti percentuali di PIL**. Dopo otto trimestri di contrazione, gli indicatori congiunturali disponibili segnalano che **l'attività economica si è finalmente stabilizzata, avviandosi verso una graduale ripresa**.

La politica economica deve continuare a concentrare gli sforzi nel sostegno dell'attività produttiva e nel miglioramento della competitività delle nostre imprese. Questa è l'unica strada per creare occupazione, assicurare buone prospettive alle generazioni più giovani, limitare il costo del debito pubblico.

Le politiche per la crescita vanno temperate con il risanamento della finanza pubblica: per un Paese ad alto debito **il consolidamento dei conti pubblici è condizione necessaria per avviare un solido e duraturo percorso di sviluppo dell'economia**. Ogni allentamento della disciplina di bilancio si rifletterebbe sui costi di finanziamento del Tesoro, che ogni mese colloca in media titoli per circa 40 miliardi. Un tasso di interesse all'emissione più alto di un punto implicherebbe una spesa di quasi 3 miliardi più alta nel primo anno, di oltre 15 nel lungo periodo. Fino a quando il debito pubblico non inizierà a diminuire in maniera consistente, l'economia non potrà tornare a crescere in modo significativo.

Per questa ragione essenziale l'indebitamento netto deve restare entro la soglia del 3 per cento del PIL, ma il rispetto di tale obiettivo non è sufficiente: il disavanzo strutturale deve tendere verso il pareggio; il peso del debito deve ridursi. Raggiungere questi risultati è un interesse prioritario del nostro Paese. Le regole europee – non prive peraltro di margini di flessibilità che vanno senz'altro utilizzati – sono strumenti funzionali al raggiungimento di questi risultati; il loro rispetto, richiesto anche a livello nazionale dalla riforma della nostra Costituzione, garantisce la credibilità dei nostri sforzi, riduce il costo dell'aggiustamento.

Usciamo da una fase molto difficile. Negli ultimi anni, per limitare la crescita del debito, sono state prese misure che hanno impresso una correzione di dimensioni notevoli ai nostri conti pubblici. Grazie agli sforzi compiuti – di cui va dato atto ai precedenti Governi – e al miglioramento delle condizioni finanziarie in Europa, **possiamo ora evitare ulteriori pesanti restrizioni**. **L'obiettivo di indebitamento netto perseguito con la legge di stabilità per il 2014 (2,5 per cento del PIL) coincide sostanzialmente con l'indebitamento netto tendenziale,**

se si tiene conto degli oneri per gli interventi non previsti a legislazione vigente ma di fatto obbligati.

In un simile contesto **il Governo aveva di fronte un'alternativa nel definire i contenuti della legge di stabilità**. Poteva limitarsi a confermare gli andamenti tendenziali a politiche invariate, oppure, a parità di obiettivo per l'indebitamento netto dell'anno, poteva iniziare a investire su due pilastri strategici: la riduzione della pressione fiscale e il rilancio degli investimenti pubblici. Abbiamo scelto la seconda via.

Con riferimento al primo pilastro, **la legge di stabilità inizia da subito a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro**, avviando il processo di riduzione della pressione fiscale. Con riferimento al secondo pilastro, **la spesa per investimenti – dopo anni in cui era stata la vittima principale delle politiche di riduzione della spesa – viene aumentata** in misura tale da accrescerne l'incidenza sul prodotto nel 2014, dopo anni di contrazione.

Stiamo conducendo una politica di bilancio moderatamente espansiva nei saldi e nella composizione delle voci di spesa e di prelievo.

È evidente che **non ci sono soluzioni semplici per reperire ulteriori risorse per concedere sgravi fiscali più ampi**. Tra il 2010 e il 2013 la spesa pubblica primaria corrente al netto delle prestazioni sociali è scesa di oltre il 9 per cento in termini reali. Ciò è avvenuto principalmente attraverso riduzioni percentuali di carattere lineare, spesso senza una previa valutazione d'impatto e di concreta fattibilità, per le quali non vi sono più margini. **È ora necessario intervenire selettivamente**: nei singoli programmi di spesa, nella definizione della portata e del perimetro dell'intervento pubblico, nel miglioramento delle capacità gestionali delle Amministrazioni.

Sarà cruciale il processo sistematico di revisione della spesa, che rappresenta il terzo pilastro dell'azione del Governo. La legge di stabilità incide *al margine* su entrate e spese pubbliche, dobbiamo concentrare l'attenzione anche *sul complesso* delle spese primarie e delle entrate pubbliche.

Una valutazione equilibrata dell'entità degli interventi adottati con la legge di stabilità non può prescindere dalla consapevolezza del contesto che ho appena descritto, che eredita anni di contrazione dell'economia e di misure correttive nonché un debito pubblico superiore al 130 per cento del prodotto. **Abbiamo di fronte un sentiero stretto**: dobbiamo utilizzare le risorse

disponibili per dare il massimo supporto all'economia, mantenendo quella prudente gestione della finanza pubblica che un buon padre di famiglia è tenuto ad adottare.

La legge di stabilità è parte di un'azione di politica economica che ha già definito interventi per 12,5 miliardi nel triennio 2013-15. **Altre misure seguiranno per migliorare la qualità della spesa pubblica, privatizzare parte del patrimonio pubblico, rendere più competitivo il sistema produttivo.** Sui conti pubblici siamo costretti ad agire con grande prudenza; dobbiamo invece ora procedere con forte determinazione sulla qualità della regolamentazione e sull'efficienza delle amministrazioni: **la crescita di un paese che ristagna da 20 anni richiede interventi anche radicali.** Dobbiamo migliorare fortemente il contesto normativo in cui si fa impresa, la qualità dell'istruzione, della sanità e della giustizia civile. Dobbiamo ripensare ai ruoli dei diversi livelli di governo. **La competitività non richiede più spesa pubblica, richiede maggiore efficienza e regole più semplici.**

1. Il quadro macroeconomico e l'impatto del disegno di legge di stabilità

La strategia di politica economica della legge di stabilità si inquadra nel contesto negativo macroeconomico preesistente; integra e prosegue l'azione di sostegno all'economia introdotta sin dai primi mesi dell'attività di governo. La fase recessiva dell'economia italiana ha raggiunto la maggiore intensità nella parte finale del 2012; in seguito il ritmo di caduta del prodotto si è gradualmente ridotto.

Nel primo e nel secondo trimestre del 2013 il PIL si è contratto rispettivamente dello 0,6 e dello 0,3 per cento in confronto al trimestre precedente. Il contributo negativo della domanda interna si è attenuato sia nella componente dei consumi privati sia in quella degli investimenti. Nel secondo trimestre le scorte hanno contribuito negativamente alla crescita (-0,4 punti percentuali), spiegando in buona parte la contrazione del prodotto. Nel primo semestre si registra una sostanziale tenuta delle esportazioni in termini reali e un ulteriore calo delle importazioni.

Da diversi mesi i principali indicatori anticipatori forniscono segnali favorevoli. Le più recenti informazioni qualitative relative alle imprese manifatturiere evidenziano ulteriori miglioramenti. In particolare, risultano positivi i dati relativi agli ordini, anche quelli provenienti dall'interno. Si prefigura anche una graduale ripresa della domanda interna, con effetti positivi sul settore dei servizi. **Nel terzo trimestre dell'anno il PIL è atteso stabilizzarsi; nel quarto dovrebbe segnare un moderato aumento.**

Nel complesso del 2013 la contrazione del prodotto è stimata pari all'1,8 per cento.

Per il 2014 si confermano le prospettive di ripresa dell'attività economica: tenuto anche conto del lieve impatto espansivo della legge di stabilità, la variazione annuale del prodotto è ora valutata all'1,1 per cento. La crescita del PIL si porterà su livelli ancora superiori a partire dal 2015, prefigurando una graduale chiusura dell'output gap; raggiungerebbe circa il 2 per cento nel 2017.

La stima delle previsioni di medio termine è stata effettuata sulla base di una valutazione prudentiale degli effetti delle riforme introdotte sino ad ora; essa postula la prosecuzione sia di politiche coerenti con gli obiettivi di consolidamento dei conti pubblici e in particolare di riduzione del debito, sia degli interventi di riforma strutturale previsti dalle Raccomandazioni europee. Coerentemente, si ipotizza una **graduale riduzione del differenziale di rendimento sui titoli di Stato decennali** rispetto a quelli tedeschi: a 200 punti base nel 2014 e a 100 nel 2017, un livello comunque più elevato di quelli prevalenti prima della crisi. A tal fine, è fondamentale che permangano condizioni di stabilità politica in modo da assicurare continuità all'azione di governo e di sostenere le fiducia dei mercati nella capacità di ripresa dell'economia.

Il Governo sta contribuendo a rafforzare il quadro macroeconomico mediante interventi a supporto della domanda interna e della situazione finanziaria delle imprese, anche dando attuazione alle norme relative al **pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche.**

Il decreto legge n. 35 del 2013, adottato dal Governo Monti e convertito in legge dal nuovo Parlamento, è una vera e propria "manovra" il cui impatto è quantificabile in circa 40 miliardi per il biennio 2013-14, pari a quasi 2,5 punti percentuali di PIL. A questa prima fase il Governo ne ha fatto seguire una seconda con il decreto legge n. 102 con il quale sono stati incrementati i pagamenti previsti per il 2013 per 7,2 miliardi senza ridurre quelli attesi per il 2014.

Alla fine di ottobre saranno stati erogati agli enti debitori complessivamente circa 22 miliardi. Le stime dei pagamenti effettuati dagli enti debitori ai soggetti creditori su queste risorse sono pari a 13,8 miliardi.

Come ho ricordato, nei primi mesi di attività il Governo ha effettuato interventi finanziari per 12,5 miliardi per il triennio 2013-15 (5,3 miliardi nel 2013, 3,6 nel 2014 e nel 2015). Complessivamente nel periodo di operatività di tali provvedimenti (2013-2023) sono stati finanziati interventi per circa 26 miliardi, ai quali si è fatto fronte con corrispondenti idonee coperture finanziarie, di cui 21 miliardi reperendo risorse con aumenti di entrate e circa 9 attraverso riduzioni e rimodulazioni di spese.

Tra le iniziative adottate ricordo in particolare quelle a sostegno del **settore delle costruzioni e delle infrastrutture**, che negli ultimi anni aveva visto ridursi drasticamente il proprio prodotto.

A seguito dei provvedimenti adottati dal Governo, il totale degli **importi dei bonifici corrispondenti agli interventi dell'agevolazione per le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica risultano in crescita di oltre il 50 per cento** nei primi nove mesi dell'anno rispetto al corrispondente periodo del 2012.

***Gli incentivi all'edilizia.** – Il Governo è intervenuto con il decreto legge n. 63 per contrastare la diminuzione degli investimenti nel comparto delle costruzioni. È stata prorogata la detrazione del 50 per cento dei lavori di ristrutturazione effettuati fino al 31 dicembre 2013, mantenendo l'importo massimo di spesa ammessa al beneficio pari a 96.000 euro per unità immobiliare. È stata aumentata al 65 per cento la detrazione delle spese per la riqualificazione energetica degli edifici sostenute dal primo luglio 2013 al 31 dicembre 2013. Per i condomini il limite temporale è stato esteso al giugno del 2014. Per i contribuenti che usufruiscono della detrazione per ristrutturazioni edilizie, il decreto prevede anche la possibilità di detrarre dall'Irpef il 50 per cento delle spese sostenute per l'acquisto di mobili finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione. Tale misura riguarda anche l'acquisto di elettrodomestici.*

***Il sostegno alle infrastrutture.** – Nel decreto legge n. 69 del 2013 sono compresi importanti interventi volti ad accelerare la realizzazione di infrastrutture: a) il finanziamento delle opere immediatamente cantierabili e di un ampio insieme di piccole opere delle Ferrovie e dell'ANAS, attraverso lo stanziamento di un fondo con una dotazione complessiva pari a 2.069 milioni, ripartita per cinque anni; b) il finanziamento di interventi volti ad accrescere la sicurezza degli edifici scolastici e di opere di Comuni per un importo complessivo di oltre 150 milioni.*

***Interventi per le famiglie e l'inwenduto.** – Mirano a rafforzare la ripresa del comparto anche alcune disposizioni previste dal decreto legge n. 102: l'eliminazione dell'IMU sull'inwenduto, il rilancio del mercato dei mutui tramite il coinvolgimento della CDP, le misure per l'affitto e il social housing, il rifinanziamento del fondo per le giovani coppie.*

Nelle nostre valutazioni le misure ricomprese nel disegno di legge di stabilità **produrranno un impatto macroeconomico favorevole nel 2014 e nei due anni successivi.** In particolare, nel 2014 l'incremento percentuale del PIL rispetto allo scenario di base risulterà accresciuto di 0,1 punti percentuali; anche l'effetto sull'occupazione risulterà positivo, di intensità apprezzabile negli anni successivi al 2014.

2. La finanza pubblica e gli effetti della legge di stabilità

Il 2013. – **L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2013 è attualmente stimato pari al 3,0 per cento del prodotto.** Questa valutazione, che tiene conto delle misure correttive varate all'inizio del mese (pari a 1,6 miliardi; 0,1 per cento del PIL), è in linea con gli impegni presi dal Governo in settembre con la Nota di aggiornamento del DEF. **L'indebitamento netto strutturale** (ossia al netto della componente ciclica e delle misure una tantum) **è stimato pari allo 0,5 per cento del PIL**, in riduzione di 0,7 punti percentuali rispetto al 2012.

Il rapporto fra il debito e il prodotto è previsto crescere ulteriormente nel 2013 al 132,9 per cento del PIL (dal 127,0 del 2012). Vi influiscono, oltre che la contrazione del PIL, il pagamento dei debiti commerciali pregressi (27,2 miliardi) e il sostegno finanziario ai paesi dell'area dell'euro in difficoltà (55,4 miliardi).

Nel 2013 le Amministrazioni pubbliche pagheranno interessi per quasi 84 miliardi, il 5,4 per cento del PIL, circa 1.400 euro per ciascun italiano. Scontiamo la prolungata recessione, che ha contribuito a un incremento del rapporto tra il debito e il PIL pari a circa 30 punti percentuali rispetto al 2007, e soprattutto le politiche di bilancio condotte nei decenni precedenti, che hanno portato l'Italia ad affrontare la recessione con un debito superiore al PIL.

Il 2014. – Nel **quadro tendenziale a legislazione vigente presentato a settembre con la Nota di aggiornamento del DEF il disavanzo atteso per il 2014 è indicato al 2,3 per cento del PIL;** tale saldo non tiene conto del rifinanziamento di alcune poste di spesa sostanzialmente obbligate, quali le missioni all'estero, la Cassa integrazione guadagni in deroga, la ricostruzione dell'Aquila. Esclude inoltre alcuni finanziamenti volti a completare opere infrastrutturali già avviate e altre misure che rispondono a prassi consolidate, come quelle per il sostegno dell'autotrasporto e delle università, quelle per le non autosufficienze, per le politiche sociali e per il 5 per mille.

L'obiettivo di disavanzo per il 2014 è stato fissato al 2,5 per cento del prodotto. Rispetto al 2013 l'indebitamento netto scende pertanto di 0,5 punti percentuali del PIL. Il margine indicato nella Nota di aggiornamento del DEF tra la previsione tendenziale e l'obiettivo programmatico (0,2 punti percentuali del PIL) viene utilizzato per il finanziamento di spese in conto capitale.

Fissando l'obiettivo al 2,5 per cento abbiamo voluto **contemperare l'esigenza di condurre una politica di bilancio per quanto possibile espansiva con quella di disporre di un margine rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL** che consenta di progredire verso il pareggio del bilancio e di avviare già nel 2014 il processo di riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto.

Escludendo i pagamenti per i debiti commerciali pregressi il saldo resta sostanzialmente invariato rispetto al 2013, nonostante il miglioramento del contesto macroeconomico.

Il triennio 2015-17. – Nel triennio 2015-17 l'indebitamento netto a legislazione vigente continua a ridursi di circa mezzo punto percentuale del prodotto all'anno: all'1,8 per cento nel 2015, all'1,2 per cento nel 2016, allo 0,7 per cento nel 2017. Questo andamento riflette la graduale ripresa dell'attività economica e le manovre degli ultimi anni che hanno impresso una correzione di notevoli dimensioni ai nostri conti pubblici.

Gli interventi varati nel 2008 per il triennio successivo hanno determinato misure per la riduzione dell'indebitamento netto rispetto al quadro tendenziale dello 0,7 per cento del PIL nel 2009, dell'1,1 nel 2010 e del 2,0 nel 2011. Gli interventi definiti nel 2011 hanno comportato un ulteriore calo del disavanzo di 0,2 punti percentuali del PIL entro l'anno, di oltre 3 nel 2012 e di quasi 5 nel 2013.

Nel quadro programmatico della Nota di aggiornamento del DEF l'indebitamento netto è previsto ridursi all'1,6 per cento nel 2015, allo 0,8 per cento nel 2016 e allo 0,1 per cento nel 2017; tale dinamica consentirà di accelerare la riduzione del rapporto fra il debito e il prodotto.

La legge di stabilità migliora l'indebitamento netto, rispetto al saldo a legislazione vigente, di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2015, di 0,4 nel 2016. Si tratta di **correzioni strutturali di gran lunga inferiori a quelle che hanno interessato il biennio 2012-13** e da realizzare in un contesto di graduale ripresa dell'attività economica.

Il debito diminuirebbe dal 132,7 per cento del PIL, atteso per il prossimo anno, fino al 120,1 nel 2017.

Al netto delle misure di sostegno a favore dei paesi in difficoltà dell'area dell'euro e del pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche – l'aggregato che rileva ai fini della sostenibilità – per l'anno in corso il rapporto fra il debito e il PIL dovrebbe attestarsi al 127,6 per cento per poi raggiungere il 113,8 per cento nel 2017.

Il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe conseguito nel 2015 e successivamente mantenuto. Esso resta una condizione necessaria per garantire la sostenibilità del debito pubblico e mantenere la fiducia degli operatori economici e dei mercati finanziari. Tale risultato è un ingrediente essenziale della strategia di sostegno e rilancio dell'economia italiana. Il quadro programmatico è coerente anche con le altre regole di bilancio europee.

Il Governo ritiene che la deviazione di 0,3 punti percentuali di PIL dal pareggio di bilancio strutturale nel 2014 sia compatibile con le regole europee anche in base all'evoluzione attesa dello scenario macroeconomico e dei ricavi attesi da privatizzazioni grazie all'applicazione della cosiddetta clausola sugli investimenti (per circa lo 0,3 per cento del PIL). Questa clausola permetterebbe infatti di portare in riduzione del disavanzo strutturale spese per progetti cofinanziati dall'Unione europea che abbiano un impatto positivo diretto e verificabile nel lungo periodo sui conti pubblici.

In base alle attuali proiezioni, il limite del 3 per cento fissato dal Trattato di Maastricht per il disavanzo viene rispettato. Viene conseguito il pareggio in termini strutturali. Sempre in base alle attuali proiezioni macroeconomiche e tenendo conto di vari fattori come ad esempio la piena esecuzione del programma di dismissioni per lo 0,5 per cento del PIL l'anno, l'aggiustamento minimo richiesto dalla regola del debito nel periodo transitorio successivo alla chiusura della Procedura per i disavanzi eccessivi viene conseguito; inoltre, dopo il periodo transitorio, la regola risulta rispettata con riferimento sia al benchmark che tiene conto degli effetti del ciclo economico sia al benchmark forward looking.

Con il Six Pack la regola europea relativa al debito definita nel Trattato di Maastricht è stata resa operativa. In particolare, è stato stabilito che per i paesi con un rapporto fra il debito e il PIL superiore al 60 per cento tale rapporto si riduca in ciascun anno di almeno un ventesimo – calcolato sulla media di tre anni – dello scostamento rispetto alla soglia definita nel Trattato. Il rispetto di questa regola viene

valutato considerando tre diversi benchmark: uno definito backward looking; uno definito correggendo il debito per gli effetti del ciclo economico e uno definito in modo forward looking. Solo se nessuno di questi benchmark viene rispettato allora la regola viene considerata violata. Disposizioni specifiche riguardano la variazione del debito nel cosiddetto periodo di transizione, ossia nei tre anni successivi alla chiusura di una Procedura per i disavanzi eccessivi (come è il caso dell'Italia): ai Governi viene chiesto un minimum linear structural adjustment definito in termini di saldo strutturale in ciascun anno.

3. Il disegno di legge di stabilità

Il disegno di legge mira a **sostenere l'economia nella misura massima compatibile con l'esigenza di avviare il processo di riduzione dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto**. Tale azione si realizza principalmente attraverso una ricomposizione del bilancio pubblico.

Vorrei prima descrivere brevemente i principali aggregati del disegno di legge; entrerà in seguito nel merito delle priorità del Governo e di alcune misure di particolare rilievo.

Gli interventi complessivamente previsti ammontano a 32,7 miliardi nel triennio (12,4 nel 2014, 9,3 nel 2015 e 11,0 nel 2016). Essi sono prioritariamente volti al sostegno dell'economia, all'aumento della competitività e dei livelli occupazionali, attraverso l'avvio del processo di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e il rilancio degli investimenti pubblici.

Queste valutazioni includono anche gli effetti sul gettito di alcune misure volte a reperire risorse, quali la riduzione dell'Irpef derivante dai provvedimenti sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici. Un criterio analogo è seguito per valutare il complesso delle risorse reperite. Al contrario, nel considerare le singole misure viene preso in esame l'impatto netto ossia si escludono gli eventuali effetti indiretti (per esempio in relazione alla misura sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici questa viene considerata al netto dell'impatto sull'Irpef).

Le risorse reperite nel triennio, individuate in modo tale da minimizzare l'impatto negativo sull'economia, **sono pari a 40,7 miliardi** (9,7 nel 2014, 12,8 nel 2015 e 18,3 nel 2016). Un quarto del totale (3,0 miliardi nel 2015, 7,0 nel 2016) dovrà derivare dal processo di revisione della spesa. A regime, dal 2017 tale processo dovrà determinare risparmi pari ad almeno 10 miliardi. Eventuali inferiori risparmi di spesa verrebbero compensati da variazioni di aliquote d'imposta e dalla riduzione di agevolazioni e detrazioni fiscali; **per cautela tali risorse sono state contabilizzate tra le maggiori entrate**.

Vorrei sottolineare che la valutazione dell'impatto del disegno di legge di stabilità è cauta sotto più punti di vista. Non solo la stima degli effetti di ciascuna singola misura è ispirata a criteri prudenziali, ma **il provvedimento non tiene inoltre conto di entrate straordinarie che il Governo programma di realizzare**, come quelle connesse con la rivalutazione dell'attivo della Banca d'Italia, il rientro dei capitali dall'estero nonché dei proventi dell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Misure aggiuntive seguiranno in tempi brevi per privatizzare parte del patrimonio pubblico e rendere più competitivo il sistema produttivo. Si intende anche intervenire sulla regolamentazione delle società controllate. Gli ulteriori risparmi derivanti dall'attività di revisione di spesa verranno destinati prioritariamente alla riduzione della pressione fiscale.

3.1 Gli interventi sulle spese

La legge di stabilità mira a sostenere l'economia mediante **una ricomposizione della spesa pubblica in favore di quella per investimenti produttivi. Il provvedimento infatti mantiene pressoché stabile al livello nominale del 2013 la spesa primaria corrente diversa da quella per le prestazioni sociali in denaro** (ossia sostanzialmente la spesa per il funzionamento degli apparati pubblici); parallelamente, **accresce fortemente le spese in conto capitale**, interrompendo un processo di riduzione in atto da anni e dovuto alla tendenza a concentrare sugli investimenti il contenimento della spesa. Le risorse vengono concentrate su programmi a sostegno della competitività e delle fasce deboli della popolazione.

Rispetto al quadro a legislazione vigente la spesa primaria del 2014 aumenta di 3,7 miliardi; l'incremento è sostanzialmente riconducibile alla spesa in conto capitale, in crescita di 3,1 miliardi. In particolare, la manovra interviene sulla disciplina del Patto di stabilità interno con la concessione di maggiori spazi finanziari per spese di investimento e accresce il finanziamento delle infrastrutture. La legge di stabilità interrompe la dinamica flettente degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche, disponendone un incremento di 2,2 miliardi rispetto al 2013, in crescita del 8,1 per cento; la loro incidenza sul PIL tornerebbe a salire dall'1,8 per cento nel 2013 all'1,9 nel 2014.

Per il pagamento dei debiti pregressi in conto capitale sono stanziati 0,5 miliardi. Tale importo verrà accresciuto con le entrate di natura straordinaria, derivanti da alcune operazioni che potrebbero trovare realizzazione nel 2014.

La spesa primaria corrente risulterebbe pari a 681,2 miliardi. Rispetto al quadro a legislazione vigente, la spesa corrente sale solo di 0,6 miliardi nonostante si coprano gli oneri delle missioni di pace, della Cassa integrazione guadagni in deroga e di vari interventi di carattere sociale. **Questo valore potrebbe essere considerato come un livello obiettivo a cui fare riferimento sia nella fase di discussione parlamentare sia per il monitoraggio in corso d'anno.** Rispetto alla spesa primaria corrente stimata per l'anno in corso (672,0 miliardi), vi sarebbe un aumento di 9,2 miliardi interamente ascrivibile alla crescita della spesa per prestazioni sociali – per effetto della dinamica delle pensioni e degli ammortizzatori sociali.

L'incidenza della spesa pubblica primaria sul PIL (al netto dei rimborsi di debiti commerciali che di fatto costituiscono spesa di competenza di altri anni) **scenderebbe dal 45,9 per cento del 2013 al 45,5**. Quella della spesa corrente primaria scenderebbe dal 43,1 al 42,5 per cento; si porterebbe quindi nel 2015 e nel 2016 rispettivamente al 41,5 e al 40,6 per cento. Anche la spesa sanitaria, la cui dinamica è sensibilmente diminuita negli ultimi anni, si riduce in rapporto al prodotto dal 7,1 per cento del 2013 al 6,8 del 2016.

In materia di **pubblico impiego** il disegno di legge reperisce risorse nette per 1,5 miliardi, in larga misura attraverso il definanziamento dell'indennità di vacanza contrattuale nel periodo 2015-17, le misure sul trattamento accessorio e per il contenimento del turnover. La misura risponde alla necessità di reperire risorse in un quadro difficile, caratterizzato dalla prolungata caduta del livello di attività economica.

In materia di **previdenza** ulteriori risparmi derivano dalla revisione dell'indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS (4,1 miliardi nel triennio) e dal differimento del trattamento di fine rapporto dei dipendenti pubblici (1,7 miliardi nel triennio). La scelta è stata assunta in considerazione della necessità di favorire il riassorbimento della disoccupazione giovanile, tenuto conto che continuare a posticipare l'ingresso nel mondo del lavoro comporterebbe tra l'altro per molti giovani l'impossibilità di conseguire accettabili livelli di tutela previdenziale.

Per le **Amministrazioni centrali** la manovra dispone una riduzione delle spese di 1,2 miliardi nel triennio attraverso la diminuzione dei trasferimenti alle imprese, la razionalizzazione della disciplina dei crediti d'imposta e la riduzione lineare delle spese per consumi intermedi.

La revisione della spesa. – La legge di stabilità prevede, inoltre, l'adozione entro il 31 luglio 2014 di misure di revisione della spesa, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili tali da assicurare, nel bilancio di previsione per il triennio 2015-17, **una riduzione della spesa delle Amministrazioni pubbliche in misura non inferiore a 0,6 miliardi nel 2015 e 1,3 miliardi annui a decorrere dal 2016**. Detti obiettivi sono ripartiti tra le Amministrazioni statali e quelle territoriali in relazione alla quota di spesa primaria gestita da ciascun sottosettore. La riduzione dovrà avvenire attraverso interventi di razionalizzazione e ridimensionamento delle strutture, riduzione delle spese per beni e servizi e procedure di ottimizzazione nell'uso degli immobili.

In attesa della definizione di tali interventi è disposto, per il bilancio dello Stato, per gli anni 2015 e 2016, l'accantonamento delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di ciascun ministero per 256 milioni nel 2015 e 622 milioni nel 2016. Per gli enti territoriali sono rideterminati i limiti del Patto di stabilità interno in misura tale da garantire un risparmio di 344 milioni nel 2015 e 688 nel 2016.

Dal processo di revisione della spesa, come già rilevato, ci si attendono inoltre i risparmi (3 miliardi nel 2015, 7 nel 2016 e 10 nel 2017) necessari per assicurare il raggiungimento degli obiettivi programmatici per l'indebitamento senza gli interventi sulle entrate attualmente previsti nel disegno di legge di stabilità.

Nella strategia dell'Esecutivo l'**opera di revisione della spesa è la condizione essenziale per poter allentare l'elevata pressione fiscale** che grava sulle famiglie e sulle imprese, specialmente sui contribuenti onesti. Dopo un periodo prolungato in cui la spesa era cresciuta a ritmi superiori al PIL, a partire dal 2010 questa tendenza è radicalmente cambiata. Come ho accennato, l'**azione di contenimento della spesa va ora proseguita con assoluta decisione**, dotandoci di strumenti più raffinati, in grado di discernere natura, finalità e impatto delle diverse voci iscritte nel bilancio. **I tradizionali tagli lineari vanno superati.**

Nel decennio che ha preceduto la crisi, ossia negli anni 1998-2007, la spesa primaria è cresciuta in media del 4,5 per cento all'anno, circa mezzo punto percentuale in più del PIL. Il rapporto tra spese primarie e prodotto è passato dal 40,9 per cento nel 1997 al 43,2 nel 2007. Gli effetti della successiva crisi economica hanno amplificato il fenomeno, innalzando il rapporto al 47,9 per cento nel 2009, il valore più elevato degli ultimi 50 anni. L'aumento delle spese primarie delle Amministrazioni locali è risultato particolarmente accentuato; vi ha influito la dinamica del comparto sanitario.

Negli ultimi anni questa tendenza è radicalmente cambiata. Nel periodo 2010-13, grazie alle misure correttive approvate dal 2008, la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche si è contratta in termini reali di oltre il 4 per cento.

Il calo della spesa primaria ha interessato tutti i sottosettori e tutte le principali voci di spesa, i redditi da lavoro, le erogazioni per il settore sanitario e i consumi intermedi. Per operare ulteriori tagli significativi sarà necessario continuare a intervenire a tutti i livelli e in tutti i comparti.

Il Governo è stato di frequente criticato per non essere riuscito a tagliare significativamente, e in tempi brevi, la spesa pubblica. Sono fermamente convinto che vi siano **ampi margini per la razionalizzazione della spesa** e per la semplificazione della Pubblica amministrazione, preservando la qualità dei servizi offerti mediante un incremento dei livelli di efficienza. Tuttavia gli interventi realizzabili dipendono dall'orizzonte temporale a disposizione. Nel breve periodo i margini per ulteriori significative riduzioni della spesa erano estremamente limitati; al contrario **nel periodo 2015-17 i risparmi sopra indicati possono essere conseguiti attraverso un radicale e complessivo processo di revisione della spesa.**

Con la nomina del Commissario per la *spending review*, il lavoro avviato dal precedente Governo – che ha già conseguito risultati in termini di razionalizzazione e riduzione della spesa – verrà ampliato e reso più sistematico. Il nuovo Commissario lavorerà d'intesa con le amministrazioni interessate, incidendo direttamente sui processi amministrativi e sui meccanismi di formazione delle decisioni di spesa per eliminare sprechi e inefficienze,

individuare programmi di spesa di minore priorità e, a parità di risorse, migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini. In virtù di un arco di tempo triennale e stabile, di un più ampio ambito di intervento, della disponibilità di risorse umane e di specifici poteri di ispezione, il Commissario potrà promuovere un riordino di carattere strutturale della spesa, superando il principio dei tagli lineari dettati da situazioni di emergenza, e introdurre criteri permanenti di gestione delle risorse pubbliche basati su costi e fabbisogni standard.

Il Commissario agirà sulla base degli indirizzi del Comitato interministeriale presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento, dal Ministro per la Pubblica amministrazione e semplificazione e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri.

La spending review consentirà una flessione della pressione fiscale maggiore di quella attualmente indicata nel quadro programmatico (per mezzo punto percentuale del PIL tra il 2014 e il 2016). Risparmi di spesa più ampi di quelli attesi consentirebbero un'ulteriore accelerazione del processo di riduzione della pressione fiscale.

Al controllo della spesa e, più in generale, alla solidità dei conti pubblici potrà contribuire anche l'**Ufficio parlamentare di bilancio**, introdotto dalla riforma costituzionale, la cui autorevolezza è legata alla piena indipendenza a esso riconosciuta dal legislatore. Tale indipendenza dovrà essere riconosciuta e rispettata da tutti gli attori politici. **La nomina di un organo di vertice di elevatissimo prestigio e competenza è in tal senso un primo e cruciale adempimento.**

3.2 Gli interventi sulle entrate

Il disegno di legge di stabilità definisce **per il triennio 2014-16 sgravi fiscali per 16,5 miliardi** (rispettivamente 8,2 per le famiglie, 6,6 per le imprese e 1,7 per le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica); per il 2014 essi ammontano a 4,3 miliardi, dei quali 2,6 sono destinati alle famiglie (1,6 riguardano l'Irpef) e 1,7 alle imprese.

Questi interventi rendono possibile l'avvio di un **processo di graduale riduzione della pressione fiscale** dal 44,3 per cento stimato per l'anno in corso al 44,2 nel 2014 fino al 43,7 nel 2016; qualora la revisione della spesa conseguisse interamente i risparmi attesi la pressione fiscale nel 2016 risulterebbe prossima al 43 per cento.

Il disegno di legge di stabilità reperisce risorse privilegiando interventi che hanno un impatto contenuto sull'economia: aumenta l'imposta di bollo sui conti di deposito titoli e su altri strumenti finanziari (circa 2 miliardi nel triennio); introduce un'imposta sostitutiva per la rivalutazione volontaria dei beni d'impresa e delle partecipazioni (1,2 miliardi nel triennio) e

misure per limitare gli abusi nelle compensazioni tra crediti e debiti d'imposta (1,4 miliardi nel triennio).

Hanno grande rilievo sia la **revisione della tassazione delle svalutazioni e delle perdite su crediti degli intermediari finanziari**, che consente di rafforzarne la solidità patrimoniale e quindi di accrescere la capacità di finanziamento dell'economia, sia il **potenziamento del cosiddetto aiuto alla crescita economica (ACE)**, misure sulle quali mi soffermerò brevemente in seguito.

Le misure a sostegno delle famiglie. – Nel nostro sistema tributario le aliquote marginali effettive sul reddito delle persone fisiche sono elevate: superano il 30 per cento già a livelli bassi di reddito, ai quali corrisponde un'elevata elasticità dell'offerta di lavoro.

Il disegno di legge di stabilità aumenta e ridefinisce le **detrazioni per lavoro dipendente**, in modo tale da rendere più graduale la riduzione del beneficio all'aumentare del reddito (soprattutto dopo la soglia di esenzione di 8.000 euro). Lo sgravio fiscale, valutato in 1,7 miliardi annui a regime, favorisce circa 15 milioni di lavoratori con reddito lordo compreso tra 8.000 e 55.000 euro. Esso determina una riduzione dell'aliquota marginale effettiva per i redditi di poco superiori alla soglia di esenzione da un valore superiore al 30 per cento al 27,6. Sotto il profilo redistributivo, i maggiori beneficiari dell'intervento sono i contribuenti delle classi di reddito medio-basse.

Ulteriori sgravi fiscali vengono concessi con la proroga al 2014 delle agevolazioni per i lavori di ristrutturazione edilizia e degli incentivi per la riqualificazione energetica (questi ultimi interessano anche le imprese) nei termini in cui sono stati riconfigurati e potenziati dal decreto legge n. 63 del 2013. Dal 2015 è previsto l'avvio di una graduale riduzione dell'ammontare delle detrazioni in coerenza con la natura della misura incentivante.

Le misure a sostegno delle imprese. – Il Governo ha introdotto anche sgravi volti ad **aumentare la competitività delle nostre imprese e a sostenere l'occupazione**, in particolare quella giovanile.

Con riferimento al costo del lavoro, vengono ridotti i premi e i contributi INAIL per complessivi 3,3 miliardi nel triennio. Dal 2014 viene inoltre introdotta **una deduzione ai fini dell'IRAP del costo del lavoro sostenuto dalle imprese che incrementano il numero dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato** (0,4 miliardi nel triennio).

Tale deduzione spetta per gli incrementi occupazionali rispetto al numero medio di occupati con il medesimo contratto dell'anno precedente e nel periodo d'imposta in cui è avvenuta l'assunzione con

contratto a tempo indeterminato e nei due successivi, per un importo annuale non superiore a 15.000 euro per ciascun nuovo dipendente assunto.

Si tratta di un'agevolazione importante; va tuttavia ricordato che la struttura dell'imposta rimane valida: grazie a un'ampia base imponibile e un'aliquota ridotta l'IRAP risulta poco distorsiva.

Viene inoltre **rafforzato l'incentivo alla patrimonializzazione delle imprese** introdotto nel dicembre del 2011 (ACE), che rende più neutrale la tassazione rispetto alle scelte di finanziamento delle imprese (per uno sgravio complessivo nel triennio pari a 1,4 miliardi). Si tratta di uno strumento efficace per favorire la crescita dimensionale delle imprese e l'innovazione, anche perché totalmente automatico e fruibile senza alcuna complicazione di natura amministrativa. Rispetto ad altri interventi, finalizzati a riconoscere selettivamente *ex post* spese destinate a particolari finalità (come ricerca e sviluppo, macchinari e impianti), l'ACE premia in modo indifferenziato il ricorso dell'impresa al capitale di rischio, indipendentemente dal suo utilizzo.

Tale incentivo è dato dalla possibilità di dedurre dalla base imponibile il rendimento nozionale dei nuovi apporti di capitale di rischio e agli utili reinvestiti in riserve di capitale. Il disegno di legge di stabilità aumenta gradualmente il rendimento nozionale dall'attuale 3 al 4 per cento per il 2014, al 4,5 per cento per il 2015 e al 4,75 dal 2016.

Infine, la **deducibilità ai fini delle imposte sul reddito del 20 per cento dell'IMU** relativa ai beni strumentali delle imprese comporta un minore onere per le imprese di un miliardo nel periodo 2014-16.

La revisione della tassazione delle banche e degli altri intermediari. – Al fine di **agevolare l'erogazione del credito alle famiglie e alle imprese** viene introdotta una **revisione del regime fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti** delle banche, degli altri intermediari finanziari e delle imprese assicurative, in linea con le raccomandazioni dei principali organismi internazionali. La misura determina entrate nette per 2,2 miliardi nel 2014 e un maggior onere solo negli anni successivi.

Con questa revisione il Governo propone di eliminare le distorsioni derivanti dal difforme trattamento delle svalutazioni su crediti rispetto a quello delle perdite su crediti, di allentare i vincoli alla deducibilità e di estendere le norme vigenti per le imposte sui redditi all'IRAP. Anche gli adempimenti amministrativi richiesti alle banche risulterebbero ridotti.

Per le banche, gli altri intermediari finanziari e le imprese assicurative è prevista dal 2013 la deducibilità in cinque anni delle svalutazioni su crediti che attualmente sono deducibili nello stesso esercizio per un ammontare massimo pari allo 0,30 per cento del valore dei crediti e, per la parte eccedente, sono deducibili in quote costanti nei diciotto esercizi successivi. La deducibilità in cinque anni è applicata per i medesimi soggetti anche relativamente alle perdite su crediti derivanti da elementi certi e precisi, in luogo dell'attuale completa e immediata deducibilità. Le nuove norme si applicano anche ai fini dell'IRAP per la quale il regime vigente prevede l'indeducibilità con la sola eccezione delle perdite su crediti da cessione.

Considerati nel loro insieme gli interventi determinano maggiori entrate nette pari a 2,2 miliardi nel 2014 e successivamente minori entrate (0,6 miliardi nel 2015 e 1,7 nel 2016).

Le criticità dell'attuale disciplina delle svalutazioni sono note: quest'ultima è prociclica e molto meno favorevole sia rispetto al trattamento fiscale di altre voci di costo delle imprese sia rispetto alle norme degli altri paesi; è anche meno favorevole del regime applicabile alle svalutazioni su crediti derivanti dall'apertura di procedure concorsuali, aspetto che genera un incentivo non desiderabile a intraprendere azioni legali contro i creditori. **Queste norme penalizzano la competitività a livello internazionale non solo del nostro sistema bancario ma della nostra intera economia:** determinando maggiori oneri per le banche, rendono più costoso il finanziamento dell'economia.

In base ai dati più recenti permangono significative le tensioni sull'offerta di prestiti, che continuano a riflettersi in una riduzione dei finanziamenti alle imprese e alle famiglie; dagli indicatori qualitativi emergono primi segnali di miglioramento nell'accesso al credito da parte delle imprese.

Oltre agli effetti positivi per il sistema economico nel suo complesso, questa revisione determina un beneficio per il controllo dei conti pubblici.

Infatti esso avvia un processo di graduale ridimensionamento delle attività per imposte anticipate (deferred tax assets; DTA) ossia dei crediti che la banche vantano nei confronti dell'Erario a causa dei limiti alla deducibilità di alcune voci di costo. Principalmente per motivi connessi con le norme internazionali in materia di vigilanza, è stato stabilito che – sotto certe condizioni – le banche possano convertire alcune DTA in crediti di imposta da utilizzare per ridurre i loro versamenti fiscali. La conversione delle DTA determina un costo per i conti pubblici molto poco prevedibile e potenzialmente ingente; nel 2012 tale onere è stato pari a 2,7 miliardi e quest'anno, fino al 30 settembre, pari a 2,2 miliardi.

Il finanziamento dei Comuni e la revisione della tassazione immobiliare. – La revisione della tassazione sugli immobili delineata con il disegno di legge di stabilità contribuisce a dotare il nostro Paese di un adeguato assetto decentrato, caratterizzato da una efficiente distribuzione delle risorse e delle responsabilità di spesa e prelievo tra i diversi livelli di governo. Tale assetto andrà realizzato tenendo conto delle esigenze di *accountability*, trasparenza, razionalizzazione e semplificazione del prelievo.

In particolare, non sono stati effettuati tagli di risorse agli enti locali ed è stato assegnato ai Comuni un miliardo, attraverso il Fondo di solidarietà comunale, parte del gettito dell'IMU derivante dai fabbricati classificati nel gruppo catastale D e riservato allo Stato. Per aumentare l'autonomia finanziaria dei Comuni sono stati potenziati nel medio periodo i margini di discrezionalità nella gestione e nell'amministrazione del tributo, con un maggiore coinvolgimento degli enti nelle attività di contrasto all'evasione e all'elusione dei tributi locali. Inoltre, **per la prima volta è stato esplicitamente previsto che una quota non inferiore al 10 per cento del Fondo di solidarietà comunale sia ripartito sulla base dei fabbisogni**

standard. Tale previsione normativa avvia l'attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in merito alla sostituzione del criterio della spesa storica con quello più efficiente dei costi e dei fabbisogni standard.

Con il disegno di legge di stabilità, viene abolita l'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie assimilate nonché la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili. Contestualmente è introdotto un tributo sui servizi comunali, che graverà su coloro che possiedono o detengono a qualsiasi titolo locali o aree scoperte a qualsiasi uso adibite. Il nuovo tributo sui servizi comunali si articola in due componenti: la prima è la tassa sui rifiuti (TARI), finalizzata alla copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati; la seconda è la tassa sui servizi indivisibili (TASI).

Nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga", i Comuni potranno rimodulare la TARI e introdurre agevolazioni per i contribuenti che versano in particolari condizioni di disagio economico. Le amministrazioni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico avranno inoltre la facoltà di applicare una tariffa avente natura di corrispettivo in luogo della TARI.

La TASI sostituisce la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili. Con la TASI vengono ampliate in misura significativa l'autonomia tributaria ossia i margini di manovra nella definizione delle caratteristiche del tributo e la potestà regolamentare dei Comuni.

La TASI graverà sulla stessa base imponibile dell'IMU (con l'eccezione dei terreni agricoli non ricompresi nel presupposto impositivo) e l'aliquota di base è pari all'1 per mille. Analogamente a quanto previsto per la componente TARI, viene ampliata in modo significativo la manovrabilità da parte dei Comuni che potranno prevedere specifiche agevolazioni (fino all'esenzione) per evitare penalizzazioni eccessive sui contribuenti meno abbienti.

Ai fini di non aumentare il prelievo fiscale complessivo sui contribuenti vengono, inoltre, previsti limiti alla manovrabilità complessiva dei Comuni sulla tassa sui servizi indivisibili e sull'IMU sugli immobili diversi dall'abitazione principale. Per l'anno 2014, l'aliquota massima relativa all'abitazione principale non può eccedere il 2,5 per mille.

Il confronto tra la TASI e le imposte contemplate nell'attuale ordinamento deve prendere in considerazione non soltanto l'IMU ma anche la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili. Il gettito previsto dalla TASI ad aliquota standard (1 per mille) pari a circa 3,7 miliardi è quindi inferiore al gettito pari a circa 4,7 miliardi oggi garantito – ad aliquota standard – dall'IMU sull'abitazione principale e dalla TARES sui servizi indivisibili, entrambe abolite. Il minor gettito per i Comuni è compensato da trasferimenti dallo Stato.

La revisione della tassazione degli immobili va nella direzione di rafforzare il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale, requisito fondamentale per l'efficienza di un assetto decentrato. Ne beneficerà la visibilità dell'imposta

per gli elettori, che potranno tenerne conto al momento del voto o al momento di scegliere dove risiedere. Va infatti considerato che la qualità dell'amministrazione locale e gli investimenti da essa effettuati si riflettono sul valore degli immobili. In quanto responsabili della tassazione immobiliare, i governi locali saranno incentivati a erogare servizi pubblici in modo più efficace ed efficiente perché questo tenderà ad accrescere le loro entrate.

Conclusioni

I risultati conseguiti dalle politiche di risanamento della finanza pubblica degli ultimi anni e i segnali sempre più diffusi di ripresa dell'economia consentono di avviare **una nuova fase delle politiche di bilancio** orientata, oltre che al completamento dell'azione di consolidamento dei conti pubblici, al sostegno della crescita e dell'occupazione.

Occorre assicurare **continuità all'azione di contenimento della spesa primaria**; al contempo, va invertita la tendenza alla contrazione della spesa per investimenti, che anzi va incrementata e resa maggiormente selettiva, concentrandola su obiettivi di carattere strategico e su interventi di immediata attuazione.

La chiusura della Procedura per i disavanzi eccessivi consente di riguadagnare la fiducia dei mercati, a patto di **coniugare le riforme strutturali orientate alla crescita con una stabile e progressiva riduzione del debito pubblico**. Le regole europee, di cui occorre saper utilizzare con intelligenza i margini di flessibilità, e la nostra riforma costituzionale rappresentano un sostegno al cammino intrapreso.

Sul versante della spesa, i tradizionali tagli lineari vanno sostituiti con politiche di revisione, razionalizzazione e riqualificazione della spesa che assicurino un utilizzo maggiormente efficiente delle risorse disponibili. Di qui **la centralità del ruolo attribuito al processo di revisione della spesa**: il lavoro tecnico dovrà accompagnarsi a precise scelte di carattere politico.

Le autonomie territoriali vanno coinvolte e responsabilizzate sia sul versante del risanamento finanziario sia su quello della crescita economica. In questo quadro va riconsiderato il Patto di stabilità, in modo da renderlo uno strumento efficace a servizio dello sviluppo del Paese. Un primo passo in tale direzione è rappresentato dall'allentamento del Patto per consentire maggiori investimenti e il pagamento dei debiti in conto capitale. In prospettiva il Patto andrà superato, nel quadro del nuovo assetto definito con la riforma costituzionale.

Le risorse che si renderanno via via disponibili saranno destinate alla riduzione della pressione e del cuneo fiscale: il carico fiscale che grava oggi sulle imprese e sui lavoratori va significativamente ridimensionato perché rappresenta un notevole ostacolo alla crescita. Allo stesso tempo, occorre investire sulla produttività del sistema economico proseguendo, a tutti i livelli, l'azione riformatrice avviata in questi ultimi anni.

La Banca Mondiale ha diffuso oggi il rapporto annuale sulle condizioni per fare impresa (*Doing Business 2014*). Quest'anno – per la seconda volta da diversi anni – **il rapporto segnala un miglioramento per l'Italia**, che pure continua a collocarsi in una posizione relativamente arretrata nelle graduatorie internazionali. Resta molto da fare: sono ampi i margini per riforme in grado di accrescere la competitività dell'economia italiana senza oneri per la finanza pubblica.

Mentre l'impostazione generale della manovra è apparsa in larga misura condivisa, sono state espresse invece riserve, da parte di rappresentanti delle forze politiche e sociali, riguardo alle dimensioni dell'intervento relativo al cuneo fiscale. Ne siamo consapevoli, ma abbiamo ritenuto opportuno spalmare le risorse disponibili nell'arco di un triennio in modo da dare un segnale di continuità alle famiglie e alle imprese. Sulla distribuzione di queste risorse **la legge di stabilità è aperta al contributo del Parlamento. Il Governo pone come unico limite il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica condivisi in sede europea.**

Su un punto va tuttavia fatta la massima chiarezza. **Poiché nessuno ipotizza di finanziare gli interventi per la riduzione del cuneo fiscale aumentando il disavanzo, chi è favorevole a misure più incisive dovrebbe indicare quali spese ridurre ovvero su quali maggiori entrate fare affidamento.** In mancanza di ciò il Paese verrebbe esposto al rischio di tensioni sui mercati finanziari e dell'apertura di una nuova e più gravosa Procedura per i disavanzi eccessivi.

Il Governo ha verificato la possibilità di procedere da subito a misure più incisive sul lato della spesa ma, alla fine, anche in seguito alla verifica dell'impatto dei provvedimenti adottati in materia i cui effetti non risultavano spesso ancora esauriti, **ha ritenuto**, come ho già accennato, **che fosse opportuno rinviare a interventi mirati e selettivi più consistenti riduzioni della spesa pubblica.**

Per quanto riguarda invece la possibilità di reperire ulteriori risorse dal lato delle entrate, il Governo ritiene che eventuali entrate di carattere straordinario possano essere utilizzate per rafforzare il pagamento dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche.

Se il Parlamento, nel rispetto dei principi e dei criteri sui quali è basata la legge di stabilità, saprà individuare valide alternative, il Governo non avrà difficoltà a seguirlo.

TAVOLE

Effetti del disegno di legge di stabilità sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Totale interventi | 12.438 | 9.258 | 10.994 |
| Incremento detrazione Irpef redditi da lavoro dipendente | 1.561 | 1.734 | 1.732 |
| Riduzione premi e contributi assicuraz. infortuni lavoro e le malattie professionali | 1.000 | 1.100 | 1.200 |
| Deduzione IRAP nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato | 36 | 115 | 200 |
| Disposizioni in materia immobiliare | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| Deindicizzazione pensioni triennio 2014-16 (effetti fiscali) | 200 | 476 | 745 |
| Svalutazione e perdite sui crediti ai fini Ires e IRAP | 410 | 635 | 1.719 |
| Bonus riqualificazione energetica | 73 | 776 | 842 |
| Aiuto alla crescita economica (ACE) | 0 | 659 | 717 |
| Deducibilità al 20% dell'IMU immobili strumentali | 476 | 274 | 274 |
| Altre minori entrate | 364 | 608 | 571 |
| Missioni di Pace | 765 | 0 | 0 |
| Cinque per mille | 400 | 0 | 0 |
| Autotrasportatori | 330 | 0 | 0 |
| Ammortizzatori in deroga | 360 | 0 | 0 |
| Social card e lavori socialmente utili | 350 | 0 | 0 |
| Riallineamento valori impliciti partecipazioni - credito d'imposta | 301 | 60 | 60 |
| Allentamento Patto di stabilità interno (infrastrutture e pagamento debiti pregressi) | 1.500 | 0 | 0 |
| RFI - manutenzione straordinaria e velocizzazione tratti ferroviari | 659 | 300 | 340 |
| Anas - manutenzione straordinaria | 510 | 206 | 130 |
| MOSE | 200 | 100 | 71 |
| Sisma Abruzzo | 160 | 140 | 100 |
| Altre maggiori spese | 1.784 | 1.075 | 1.293 |
| Totale coperture | 9.723 | 12.764 | 18.257 |
| Svalutazioni e perdite su crediti ai fini Ires e IRAP banche | 2.634 | 0 | 0 |
| Incremento imposta di bollo su conti di deposito titoli e altri strumenti finanziari | 940 | 527 | 527 |
| Compensazioni d'imposta (visto di conformità imposte dirette e IRAP) | 460 | 460 | 460 |
| Revisione detrazioni d'imposta | 488 | 773 | 565 |
| Riallineamento valori impliciti partecipazioni | 500 | 100 | 100 |
| Rivalutazione beni d'impresa | 304 | 304 | 304 |
| Altre maggiori entrate | 766 | 1.717 | 1.223 |
| Patto di stabilità interno Regioni | 1.000 | 1.000 | 1.000 |
| Riduzione consumi intermedi Ministeri | 150 | 150 | 150 |
| Altre riduzioni di spesa Ministeri | 738 | 891 | 945 |
| Trasferimenti a imprese Stato: | 260 | 258 | 259 |
| <i>a) Riduzione trasferimenti di parte corrente</i> | 60 | 58 | 59 |
| <i>b) Riduzione crediti d'imposta</i> | 200 | 200 | 200 |
| Spending review enti territoriali | 0 | 344 | 688 |
| Spending review Ministeri | 0 | 256 | 622 |
| Deindicizzazione pensioni e differimento liquidazione buonuscita dipendenti pubblici | 960 | 1.823 | 3.065 |
| Pubblico impiego (1) | 23 | 662 | 849 |
| Dismissioni immobili | 500 | 500 | 500 |
| Variazione aliquote di imposta e riduzioni della misura delle agevolazioni e delle | 0 | 3.000 | 7.000 |
| Totale riduzione indebitamento netto | -2.715 | 3.507 | 7.263 |
| Variazione netta entrate | 973 | -496 | 1.179 |
| Variazione netta spese | 3.688 | -4.003 | -6.084 |
| - variazione netta spese correnti | 552 | -4.534 | -6.571 |
| - variazione netta spese in conto capitale | 3.136 | 531 | 487 |

(1) Importi al netto degli oneri riflessi e sono comprensivi dei risparmi di spesa relativi al settore sanitario.

Tavola 2

Sgravi fiscali previsti dal disegno di legge di stabilità
(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2014-16 |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Famiglie | 2.631 | 2.804 | 2.802 | 8.237 |
| Incremento detrazione Irpef redditi da lavoro dipendente | 1.561 | 1.734 | 1.732 | 5.027 |
| Restituzione completa contributo addizionale 1,4% ASPI | 70 | 70 | 70 | 210 |
| Disposizioni in materia immobiliare | 1.000 | 1.000 | 1.000 | 3.000 |
| Imprese (escluse banche, assicurazioni e intermediari finanziari) | 1.677 | 2.330 | 2.568 | 6.574 |
| Deduzione Irap nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato | 36 | 115 | 200 | 351 |
| Aiuto alla crescita economica (ACE) | 0 | 659 | 717 | 1.375 |
| IVA prestazioni cooperative sociali | 130 | 130 | 130 | 390 |
| Riduzione premi e contributi assicuraz. infortuni lavoro e malattie professionali | 1.000 | 1.100 | 1.200 | 3.300 |
| Agevolazioni gasolio agricoltura | 4 | 21 | 16 | 41 |
| Agevolazione piccola proprietà contadina | 31 | 31 | 31 | 93 |
| Deducibilità al 20% dell'IMU immobili strumentali | 476 | 274 | 274 | 1.024 |
| Detrazione ristrutturazione e riqualificazione energetica (1) | 73 | 776 | 842 | 1.690 |
| Totale sgravi fiscali | 4.380 | 5.910 | 6.212 | 16.502 |

Tavola 3

**Impatto sull'indebitamento netto delle misure varate dal Governo Letta
prima del disegno di legge di stabilità**
(milioni di euro)

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2013-15 |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Interventi | 5.259 | 3.602 | 3.589 | 12.450 |
| Coperture | 6.450 | 3.947 | 3.975 | 14.372 |
| maggiori entrate | 3.450 | 1.985 | 2.244 | 7.679 |
| minori spese | 3.000 | 1.962 | 1.731 | 6.693 |
| Totale riduzione dell'indebitamento netto | 1.191 | 345 | 386 | 1.922 |
| Per memoria: | | | | |
| Dismissioni immobili in via amministrativa | 525 | 0 | 0 | 525 |

Conto economico delle Amministrazioni pubbliche: quadro programmatico (1)

| | In milioni di euro | | | | | In percentuale del PIL | | | | |
|---------------------------------------|--------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| SPESE | | | | | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 165.366 | 164.258 | 162.417 | 162.641 | 162.550 | 10,6 | 10,5 | 10,1 | 9,8 | 9,5 |
| Consumi intermedi | 132.279 | 129.135 | 129.328 | 130.678 | 133.692 | 8,4 | 8,3 | 8,1 | 7,9 | 7,8 |
| Prestazioni sociali | 311.413 | 320.549 | 329.827 | 337.110 | 344.550 | 19,9 | 20,6 | 20,6 | 20,3 | 20,0 |
| Pensioni | 249.471 | 255.200 | 262.140 | 268.446 | 274.995 | 15,9 | 16,4 | 16,3 | 16,2 | 16,0 |
| Altre prestazioni sociali | 61.942 | 65.349 | 67.687 | 68.664 | 69.555 | 4,0 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4,0 |
| Altre uscite correnti | 57.480 | 58.045 | 59.618 | 58.432 | 58.042 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,5 | 3,4 |
| Totale spese correnti primarie | 666.538 | 671.986 | 681.191 | 688.860 | 698.835 | 42,5 | 43,1 | 42,5 | 41,5 | 40,6 |
| Interessi passivi | 86.717 | 83.949 | 86.087 | 88.827 | 91.858 | 5,5 | 5,4 | 5,4 | 5,3 | 5,3 |
| Totale spese correnti | 753.255 | 755.935 | 767.278 | 777.687 | 790.693 | 48,1 | 48,5 | 47,8 | 46,8 | 46,0 |
| <i>di cui : Spesa sanitaria</i> | <i>110.842</i> | <i>111.108</i> | <i>113.029</i> | <i>114.884</i> | <i>117.006</i> | <i>7,1</i> | <i>7,1</i> | <i>7,0</i> | <i>6,9</i> | <i>6,8</i> |
| Totale spese in conto capitale | 47.827 | 50.084 | 48.548 | 46.184 | 43.125 | 3,1 | 3,2 | 3,0 | 2,8 | 2,5 |
| Investimenti fissi lordi | 29.224 | 27.603 | 29.830 | 28.782 | 28.570 | 1,9 | 1,8 | 1,9 | 1,7 | 1,7 |
| Contributi in c/capitale | 17.487 | 21.426 | 16.936 | 15.746 | 13.485 | 1,1 | 1,4 | 1,1 | 0,9 | 0,8 |
| Altri trasferimenti | 1.116 | 1.054 | 1.782 | 1.656 | 1.070 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Totale spese netto interessi | 714.365 | 722.070 | 729.738 | 735.045 | 741.959 | 45,6 | 46,3 | 45,5 | 44,2 | 43,1 |
| Totale spese finali | 801.082 | 806.019 | 815.825 | 823.872 | 833.817 | 51,1 | 51,7 | 50,8 | 49,6 | 48,5 |
| ENTRATE | | | | | | | | | | |
| Tributarie | 472.164 | 472.336 | 489.527 | 502.092 | 517.554 | 30,1 | 30,3 | 30,5 | 30,2 | 30,1 |
| Imposte dirette | 237.235 | 233.849 | 242.481 | 244.815 | 253.518 | 15,1 | 15,0 | 15,1 | 14,7 | 14,7 |
| Imposte indirette | 233.554 | 235.288 | 246.118 | 256.540 | 263.287 | 14,9 | 15,1 | 15,3 | 15,4 | 15,3 |
| Imposte in c/capitale | 1.375 | 3.199 | 928 | 738 | 749 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Contributi sociali | 216.669 | 218.190 | 220.126 | 226.931 | 233.142 | 13,8 | 14,0 | 13,7 | 13,7 | 13,6 |
| Contributi sociali effettivi | 212.422 | 213.876 | 215.752 | 222.471 | 228.622 | 13,6 | 13,7 | 13,4 | 13,4 | 13,3 |
| Contributi sociali figurativi | 4.247 | 4.314 | 4.374 | 4.460 | 4.520 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Altre entrate correnti | 59.649 | 61.536 | 61.107 | 62.683 | 64.018 | 3,8 | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 3,7 |
| Totale entrate correnti | 747.107 | 748.863 | 769.832 | 790.968 | 813.966 | 47,7 | 48,1 | 48,0 | 47,6 | 47,3 |
| Altre entrate in conto capitale | 4.967 | 6.881 | 5.098 | 5.189 | 5.068 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Totale entrate finali | 753.449 | 758.943 | 775.858 | 796.895 | 819.783 | 48,1 | 48,7 | 48,4 | 48,0 | 47,7 |
| Pressione fiscale | | | | | | 44,0 | 44,3 | 44,2 | 43,9 | 43,7 |
| Saldo primario | 39.084 | 36.873 | 46.120 | 61.850 | 77.823 | 2,5 | 2,4 | 2,9 | 3,7 | 4,5 |
| Saldo di parte corrente | -6.148 | -7.072 | 2.555 | 13.281 | 23.273 | -0,4 | -0,5 | 0,2 | 0,8 | 1,4 |
| Indebitamento netto | 47.633 | 47.076 | 39.967 | 26.977 | 14.035 | 3,0 | 3,0 | 2,5 | 1,6 | 0,8 |
| Per memoria | | | | | | | | | | |
| PIL nominale | 1.567.010 | 1.558.277 | 1.604.381 | 1.661.321 | 1.719.574 | | | | | |

(1) Il quadro è coerente con la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza del settembre 2013. Tiene conto del decreto legge 120 e del disegno di legge di stabilità varati dal Governo nel mese di ottobre 2013.