



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

SCENARI ECONOMICI

**RISALITA
IN CERCA
DI SLANCIO**

**L'EVASIONE
BLOCCA
LO SVILUPPO**

**Dicembre 2015
N. 25**

In copertina disegno di Domenico Rosa.

La pubblicazione, coordinata da Luca Paolazzi, è stata realizzata da: Tullio Buccellato, Pasquale Capretta, Alessandro Fontana, Alessandro Gambini, Giovanna Labartino, Cristina Pensa, Matteo Pignatti, Ciro Rapacciuolo, Massimo Rodà e Lorena Scaperrotta.

La presente pubblicazione è stata chiusa con le informazioni disponibili all'11 dicembre 2015.

Editore SIPI S.p.A.
Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali
Viale Pasteur, 6 - 00144 Roma

INDICE

Premessa	pag. 5
1. Le previsioni	» 11
1.1 L'economia italiana	» 11
1.2 Il contesto internazionale	» 41
2. L'evasione fiscale blocca lo sviluppo. Le misure per debellarla	» 75
2.1 Elevata l'evasione fiscale e contributiva in Italia	» 77
2.2 Sommerso economico rivisto all'ingiù	» 82
2.3 Le molte cause dell'evasione in Italia	» 85
2.4 Il contrasto dell'evasione per aumentare la crescita del PIL	» 96
2.5 Ridurre l'evasione: un obiettivo costante bipartisan, ma scarsi risultati	» 100
2.6 Le misure anti-evasione: la lezione degli altri paesi.....	» 103
2.7 Le proposte di Confindustria	» 105

Riquadri

Una nuova ondata di regole per le banche, tra obiettivi giusti ed effetti restrittivi	» 22
Contro la frenata globale investimenti pubblici e riforme strutturali	» 45
Commodity: i prezzi bassi preparano i futuri rincari	» 64
Al fisco più della metà del reddito familiare	» 78
L'economia non osservata sotto la lente di ingrandimento	» 82
Pressione effettiva alta, nonostante la revisione al ribasso del sommerso	» 87
Consenso crescente per il contrasto all'evasione	» 94
Il progetto BEPS e le recenti misure in materia di fiscalità internazionale	» 101

PREMESSA

*Supponiamo ora che un giorno un elicottero sorvoli
questa comunità e lasci cadere banconote dal cielo.*

Milton Friedman, 1969

*Una corruzione tentacolare e un'evasione fiscale egoista
hanno assunto dimensioni mondiali.*

Papa Francesco, maggio 2013

*Il nostro rapporto debito/Pil sarebbe
tra i più bassi della Ue senza l'evasione. Macelleria sociale
è una espressione rozza ma efficace e io credo
che gli evasori fiscali siano tra i responsabili.*

*In una prospettiva di medio termine la riduzione dell'evasione
deve essere una leva di sviluppo, deve consentire quella delle aliquote
e il nesso tra le due azioni va reso visibile ai contribuenti.*

Perché l'evasione fiscale è un freno alla crescita.

Mario Draghi, maggio 2010

Lo scenario economico globale è sempre più dominato dalle **quattro grandi tendenze** evidenziate a partire dalla fine del 2014: lenta crescita globale, prezzo del petrolio ridotto, tassi ai minimi storici e cambio dell'euro debole.

Il vero rebus è il **mancato decollo** della ripartenza italiana.

I **movimenti** delle principali variabili internazionali si sono piuttosto rafforzati anche nei mesi recenti e hanno raggiunto un'intensità elevata, già considerata come sviluppo possibile nel quadro presentato tre mesi fa.

Tali movimenti, comunque, generano **onde di instabilità** certo non rassicuranti.

Il PIL mondiale avanza sempre più tentennando a un **passo inferiore** alla media del dopoguerra (4,0% annuo; 4,7% nel 1952-79) e a quello dei primi 2000 (5,1%). Il **commercio mondiale** fa nettamente peggio per ragioni specifiche che delineano una nuova fase della globalizzazione e ciò condiziona non solo le esportazioni ma anche le scelte delle imprese¹.

Quantitativamente ci sono state battute d'arresto analoghe e perfino peggiori nei passati sessant'anni, legate ai punti di svolta nell'ordine mondiale segnati dai due shock petroliferi. Sono le caratteristiche qualitative a evocare oggi la **stagnazione secolare**.

¹ CSC, "Produzione e commercio: come cambia la globalizzazione", *Scenari industriali*, n. 6, novembre 2015.

Ne spiccano due: la montagna di **debiti**, soprattutto privati, che ingolfa i bilanci e invischia i meccanismi del credito; e la fine del boom demografico, accompagnata dall'**invecchiamento** della popolazione. Sono, invece, meno certi e ineludibili gli effetti dei minori guadagni di **produttività** ottenibili dalle nuove tecnologie e l'abbassamento del **tasso di accumulazione**.

Le politiche monetarie possono alleviare la digestione degli alti debiti. Su tutto il resto sono chiamati in campo gli altri protagonisti delle **politiche** (non solo economiche), che invece appaiono, nel migliore dei casi, titubanti.

Il **mercato petrolifero** è nettamente del compratore e tale rimarrà, dato l'enorme eccesso di offerta e nonostante l'aumento della domanda (meno veloce d'un tempo). Le quotazioni non hanno probabilmente raggiunto il fondo.

I **tassi di interesse** non sono mai stati così bassi nella storia monetaria, dall'invenzione delle banche centrali avvenuta oltre quattro secoli fa. E faranno parte del panorama ancora a lungo, perché la bilancia dei rischi pende minacciosamente verso la **deflazione**.

La debolezza dell'**euro** è specchio della fragilità economica, finanziaria e politica dell'insieme delle nazioni che l'hanno in condominio, ed è strumento per ridare fiato alle loro asfittiche performance produttive e occupazionali. Perciò durerà.

La somma algebrica di queste quattro forze dà nell'insieme una **spinta considerevole** al PIL italiano, che si è via via potenziata. Ora il CSC stima che sia pari a 1,9 punti percentuali nel 2015 e a 1,2 punti aggiuntivi nel 2016. Questo dice il modello econometrico.

Analogo risultato si ottiene con un approccio meno sofisticato e più pragmatico: la minore **bolletta petrolifera** vale 21 miliardi di euro quest'anno e 24 il prossimo (per non parlare dei prezzi ribassati di altri input importati, energetici e non); gli **oneri finanziari** nel solo settore privato calano di 5 miliardi nel 2015 e di ulteriori 5 nel 2016.

In totale, dunque, un **risparmio** pari a 26 miliardi nel 2015 e 34 nel 2016, ossia oltre il 2% del PIL. Un vantaggio che è persistente e al quale andrebbero aggiunti i benefici della svalutazione.

Tale spinta poderosa non ha, però, lasciato finora un **segno evidente** nella risalita dell'Italia dagli abissi raggiunti per la recessione. Ci sono molte possibili spiegazioni di ciò, in larga parte già esplorate in analisi precedenti².

Per esempio, e per memoria, il **nuovo contesto** forgiato dalla crisi condiziona i comportamenti degli operatori, rendendoli stabilmente più prudenti.

Inoltre, l'**aggiustamento dei bilanci** all'arretramento dei redditi e alla più ardua sostenibilità dei debiti non si è concluso, mentre vanno ricostituiti risparmio delle famiglie e margini delle imprese. Ancora, la **severa selettività** del credito bancario tende a zavorrare anziché ad assecondare il rilancio.

Oltre a ciò, e logicamente prima di tutto, il **potenziale di crescita** del Paese, già inadeguato (tra l'altro, racchiude in sé tutti gli ostacoli al fare impresa), è stato ulteriormente diminuito dai colpi del crollo

² CSC, "Venti a favore e freni straordinari", *Scenari economici*, n. 23, giugno 2015.

della domanda e della produzione, degli investimenti e dell'occupazione, con sacche di senza lavoro che sono sempre più strutturali.

Nelle **costruzioni**, poi, c'è un enorme stock di invenduto, soprattutto di immobili commerciali, benché la convenienza a comperare casa sia diventata altissima grazie al costo minimo dei finanziamenti.

Infine, la **perdita di competitività**, dovuta all'incremento del costo del lavoro che è rimasto disallineato dalla produttività, ha spiazzato molte attività e assottigliato la redditività degli investimenti.

Tutto ciò ha reso poroso il tessuto economico italiano, facendogli assorbire larga parte dei risparmi dovuti ai fattori esterni, percepiti più come **momentanei** e come un incremento durevole del potere d'acquisto, sul quale poter fare affidamento.

Con il passare del tempo, la constatazione della loro **permanenza** può persuadere a spenderne una fetta più consistente.

In concreto, ciò significa che le ricadute positive si riveleranno con **ritardo** rispetto a quanto accadeva in passato.

Tutto vero, ragionevole, comprensibile e più volte argomentato anche dal CSC.

Ma non basta a dar conto del fatto che in estate, invece della pronosticata accelerazione, ci sia stato un sorprendente **scalare di marcia**. Che non può essere ricondotto alla pessima piega presa dagli scambi mondiali a causa delle difficoltà degli emergenti, visto che essa era già incorporata nei calcoli del CSC.

Tanto più che gli **indicatori qualitativi** (fiducia, valutazioni dei responsabili degli acquisti) e le informazioni raccolte presso gli operatori (turistici, in particolare) fornivano solide basi per attendersi un ritmo di aumento più rapido del PIL, certo non più lento. Questi stessi indicatori hanno raggiunto nuovi e più **elevati valori** e legittimano e giustificano l'aspettativa di numeri migliori nel trimestre corrente.

È già accaduto che le **statistiche** dell'economia italiana fossero riviste, anche sensibilmente, verso l'alto. Per adesso, però, ogni ragionamento deve partire dalla realtà che attualmente dipingono³.

Una realtà che obbliga a **ribassare** le previsioni per il PIL italiano, perché ha conseguenze non solo sulla media di quest'anno ma anche sullo slancio ereditato dal prossimo.

Il **nuovo scenario** economico del CSC si basa su una crescita del PIL e del commercio mondiali che riprendono gradualmente vigore, pur rimanendo frenati: +1,1%, +2,5% e +3,0% gli scambi globali nel triennio 2015-17. Su un prezzo del petrolio che si riprende un po' (a 55\$ nel 2017). Su un cambio dell'euro stabile, per metodo di lavoro, a 1,10 contro il dollaro. Su tassi di interesse inchiodati ai minimi, e forse anche sotto.

Le **nuove previsioni CSC** sul PIL italiano sono di +0,8% nel 2015, +1,4% nel 2016 e +1,3% nel 2017. Nel triennio saranno creati 650mila posti di lavoro, che portano a 815mila il totale da quando sono ricominciati ad aumentare⁴.

³ Alcuni dati forniti dall'ISTAT relativi alla composizione del PIL nel terzo trimestre 2015 appaiono incongrui.

⁴ Per il dettaglio di tutte le altre variabili dell'economia italiana si rimanda al paragrafo 1.1.

Si tratta di numeri prudenti, dettati dallo scollamento tra alcune evidenze e informazioni e le statistiche rilasciate dall'ISTAT. I **rischi** sono prevalentemente verso l'alto.

La **lotta all'evasione** è parte integrante e imprescindibile di un coerente programma di risanamento (anche morale) e di rinascita strutturale dell'economia italiana. È essa stessa una riforma in sé.

L'evasione fiscale e contributiva, infatti, **blocca lo sviluppo** economico e civile perché penalizza l'equità, distorce la concorrenza, viola il patto sociale, peggiora il rapporto tra cittadini e Stato e riduce la solidarietà.

Il CSC ha calcolato in un 3,1% di maggiore PIL e in oltre 335mila occupati aggiuntivi il **beneficio** del dimezzamento dell'evasione accompagnato dalla restituzione ai contribuenti, attraverso l'abbassamento delle aliquote, delle risorse riguadagnate all'erario.

Si tratta, infatti, di cifre considerevoli. Il CSC stima che in Italia l'evasione fiscale e contributiva ammonti a **122,2 miliardi** di euro nel 2015, pari al 7,5% del PIL. Al fisco vengono sottratti quasi 40 miliardi di IVA, 23,4 di IRPEF, 5,2 di IRES, 3,0 di IRAP, 16,3 di altre imposte indirette e 34,4 di contributi previdenziali.

L'ISTAT rivela che il **sommerso economico**, nel quale alberga l'evasione, è particolarmente elevato nelle altre attività di servizi (32,9% del valore aggiunto del settore), nel commercio, trasporti, attività di alloggio e ristorazione (26,2%), nelle costruzioni (23,4%) e nelle attività professionali (19,7%). Al contrario, ha una incidenza contenuta nelle attività finanziarie e assicurative (3,5%) e nella manifattura (6,0%).

Nel **confronto europeo** per livello di evasione, basato sul tax gap per l'IVA, l'Italia si attesta al secondo posto dopo la Grecia, con un gettito evaso pari al 33,6% di quello dovuto, contro il 16,5% della Spagna, l'11,2% della Germania, l'8,9% della Francia e il 4,2% dei Paesi Bassi.

L'elevato livello dell'evasione italiana può essere ricondotto a una **serie di cause**, tutte rilevanti e qui elencate non per ordine di importanza.

La percezione di **inefficienza della PA** nell'erogazione dei servizi, unitamente alla diffusa convinzione che molti evadano e l'elevata **illegalità economica** (corruzione), che sono molto rilevanti nello spiegare il comportamento così deviante dei contribuenti.

Ancora, l'**inadeguatezza dell'amministrazione** fiscale nell'effettuare i controlli, mirati a fare cassa e non alla deterrenza, tanto che il 99% dei contribuenti rischiano di subire un controllo ogni 33-50 anni. Altri paesi con livelli di evasione molto più bassi e condizioni di contesto più favorevoli si sono dotati di strumenti più efficaci, come emerge dall'analisi OCSE.

Inoltre, le elevate aliquote fiscali e l'**onerosità degli adempimenti**, che è massima in termini di numero di pagamenti e di tempo richiesto per assolvere gli obblighi.

In più, l'**accentuata frammentazione** della struttura produttiva, tratto caratteristico del sistema economico italiano, accresce le opportunità di evasione e rende più difficile il compito di controllo delle agenzie fiscali.

L'anomalia italiana va ricondotta a un **capitale sociale** inferiore e molto disomogeneo sul territorio. Con un senso dello Stato molto meno sviluppato di quanto sia in nazioni assai meno giovani.

Nell'opinione pubblica dal 2008 si è registrato un **consenso crescente** per il contrasto all'evasione, che risulta ora apprezzato dal 60% degli italiani. Quasi un italiano su due (48%) la giudica prioritaria, più della riduzione delle tasse stesse (prioritarie per il 23%), della spesa (15%) o del debito pubblico (12%).

Si tratta di un fatto importante, su cui far leva, per operare anzitutto un **cambiamento culturale**. Per sradicare l'evasione occorre, infatti, un'azione capillare di sensibilizzazione così da far comprendere che pagare le tasse è il modo corretto di stare nella comunità. Come accade in altri paesi, sono opportuni **programmi educativi** per illustrare agli studenti il funzionamento del sistema fiscale e il legame tra tassazione e spesa pubblica.

Quali sono le **misure da adottare** per sconfiggere l'evasione?

Per migliorare la tax compliance occorre innanzitutto partire da una maggiore cura nel **monitoraggio** dell'evasione fiscale, in quanto imprescindibile strumento per valutare la performance dell'azione di contrasto.

Ancora, occorre che **obiettivi e incentivi** del personale dell'Agenzia delle entrate siano ancorati al rispetto dei principi dello statuto del contribuente, alla facilitazione dell'esecuzione degli adempimenti fiscali, al contributo alla maggiore competitività delle imprese italiane, all'attrattività degli investimenti in Italia, alla prevenzione e al contrasto dell'evasione e dell'elusione e alla tempestività nell'erogazione dei servizi, compresi i provvedimenti di rimborsi e sgravio.

Occorre incentivare la **trasmissione telematica** delle operazioni IVA, sostituendo così l'emissione di scontrini/ricevute fiscali e la diffusione di strumenti elettronici di pagamento.

Va fatto un uso integrato delle **banche dati**, costantemente aggiornate. Soprattutto, è indispensabile realizzare l'integrazione o l'interoperabilità dell'Anagrafe Tributaria con le banche dati di altre amministrazioni pubbliche.

Poi, il modello di **cooperative compliance** va esteso rapidamente alla vasta platea di contribuenti di dimensione medio-piccola. Va riavvicinata l'**interpretazione delle norme** alla fonte stessa, assegnando un maggior ruolo al MEF. È necessaria più specializzazione nei **controlli fiscali**.

Vanno previste, come succede nelle migliori pratiche estere, l'assegnazione a ciascun grande contribuente di un funzionario che sia di contatto con l'amministrazione e l'istituzione di **nuclei specializzati** nella delicata materia del transfer pricing.

1 LE PREVISIONI

1.1 L'economia italiana

PIL italiano in recupero Il CSC stima che il PIL italiano chiuda il 2015 con un aumento dello 0,8% e prevede che crescerà all'1,4% nel 2016 e all'1,3% nel 2017.

L'incremento del 2015, il primo dopo tre arretramenti annuali consecutivi, è quasi interamente acquisito con i dati disponibili fino al terzo trimestre. Nel 2016 il recupero sarà più forte, grazie al trascinamento positivo (che era stato negativo quest'anno). Di fatto il passo dell'economia italiana sostanzialmente non muterà rispetto a quanto osservato nel corso del 2015. Da questo punto di vista rimangono rischi al rialzo, per la possibilità di effetti più ritardati del previsto delle potenti spinte derivanti dai fattori esterni.

Contribuiranno al maggior incremento del PIL anche la tenuta della crescita nell'Euroarea e l'accelerazione del commercio internazionale (due facce in parte della stessa medaglia), che quest'anno ha rallentato più di quanto atteso. Nel 2017 il recupero procederà a ritmo di fatto invariato, benché si attenueranno le ricadute delle attuali e molto favorevoli condizioni internazionali (prezzi del petrolio e tassi bassi, euro debole). Le quali sono incorporate dal CSC con margini di cautela (specie per il petrolio) e che potrebbero tradursi in sorprese positive. D'altra parte, nell'orizzonte di previsione vi sono anche rischi al ribasso derivanti dall'eventuale rallentamento più forte di quanto atteso delle economie emergenti, dalle conseguenze di un'eventuale *escalation* militare in Siria e dalla paura generata in Europa dagli attacchi terroristici, che possono alimentare l'incertezza e modificare i piani di spesa di imprese e famiglie.

Tabella 1.1

Le previsioni del CSC per l'Italia (Variazioni %)				
	2014	2015	2016	2017
Prodotto interno lordo	-0,4	0,8	1,4	1,3
Consumi delle famiglie residenti	0,4	0,9	1,4	1,3
Investimenti fissi lordi	-3,5	0,6	2,5	2,7
<i>in macchinari e mezzi di trasporto</i>	-1,9	2,3	3,7	3,5
<i>in costruzioni</i>	-5,0	-1,0	1,3	1,8
Esportazioni di beni e servizi	3,1	4,0	3,6	3,7
Importazioni di beni e servizi	2,9	5,4	4,0	3,9
Saldo commerciale ¹	3,0	3,0	3,3	3,1
Occupazione totale (ULA)	0,2	0,7	0,9	1,1
Tasso di disoccupazione ²	12,7	12,0	11,6	11,1
Prezzi al consumo	0,2	0,1	0,5	0,9
Retribuzioni totale economia ³	0,8	0,9	0,8	0,9
Saldo primario della PA ⁴	1,6	1,6	2,0	2,5
Indebitamento della PA ⁴	3,0	2,7	2,3	1,6
Debito della PA ⁴	132,3	132,9	132,1	130,6

¹ Fob-fob, valori in percentuale del PIL, ² valori percentuali, ³ per ULA, ⁴ valori in percentuale del PIL.

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

Fuori dalla recessione...

Nei mesi autunnali si è consolidata la ripartenza dell'economia italiana, cominciata dopo le due recessioni ravvicinate patite dall'inizio della crisi nel 2007 e che hanno lasciato segni profondi nella capacità produttiva e nel benessere delle persone. Alla seconda fase di profonda contrazione del PIL, iniziata nel terzo trimestre 2011 e finita nel quarto 2014, sta seguendo un recupero lento che, invece di accelerare come atteso sulla base delle condizioni esterne, dei primi effetti delle riforme e degli indicatori qualitativi, ha perso forza nel corso del 2015. Dopo il calo congiunturale di -0,1% a fine 2014, infatti, il PIL è risalito nei successivi tre trimestri a un ritmo progressivamente meno intenso: +0,4% nel primo, +0,3% nel secondo e +0,2% nel terzo. I contributi principali sono venuti dalla spesa delle famiglie, che hanno beneficiato anche dei miglioramenti nel mercato del lavoro, e dalle scorte. Secondo il CSC il recupero è proseguito nel quarto trimestre, quando è ora stimata, sulla base delle informazioni qualitative e quantitative disponibili fino a novembre, una variazione congiunturale di +0,35%, sostenuta soprattutto dall'aumento dei consumi.

...ma meno velocemente di quanto atteso

La ripartenza dell'economia italiana non ha avuto nei mesi estivi lo slancio atteso, anche in base alle informazioni relative alla stagione turistica, che, a detta degli operatori, da anni non andava così bene (per giunta sostenuta dalle condizioni climatiche straordinariamente buone). Di quest'ultima non c'è traccia nelle statistiche ISTAT, così come non si vedono segni del balzo registrato dal credito al consumo (+10,3% annuo in estate, contro il -0,7% ancora in primavera). Vero è che ha agito in senso avverso il più marcato rallentamento del commercio internazionale, che ha frenato le esportazioni italiane. Tuttavia, appare assai limitato il travaso sulla domanda interna dell'accresciuta fiducia e del miglioramento delle aspettative di imprese e famiglie, rinnovando i dubbi sulla significatività dei relativi indicatori qualitativi in un contesto strutturale radicalmente mutato (cosa vuol dire essere ottimisti nel *new normal* ereditato dalla crisi?) e/o sulla capacità delle statistiche quantitative di adeguarsi ai cambiamenti profondi in corso nel sistema produttivo italiano. Tant'è che non stupirebbe scoprire tra qualche tempo che la performance economica dell'Italia in questo 2015 risulti più vivace, alla luce delle revisioni dei dati, di quanto appaia adesso; un po' come accaduto nei primi anni 2000. Ma oggi è con i dati presenti che occorre fare i conti, sia nell'interpretazione sia nell'elaborazione delle nuove stime prospettiche. E occorre allora constatare che l'uscita dalla seconda recessione, pur in un quadro esterno nettamente migliore che in passato, è stata più lenta rispetto alla risalita seguita alla fine della prima (tra 2008 e 2009). Che fu breve (perché soffocata dalla crisi, fabbricata in casa nell'Area euro, dei debiti sovrani) ma intensa: in due anni, dal secondo trimestre 2009 al secondo del 2011, la crescita media trimestrale del PIL è stata pari a 0,42%, contro il +0,30% medio dell'attuale risalita.

Permangono gli impulsi internazionali fortemente espansivi, che anzi si sono irrobustiti attraverso l'ulteriore calo del prezzo del petrolio e il nuovo arretramento del tasso di cambio dell'euro. Ciò facilita il proseguimento del recupero del PIL italiano, il cui livello nei mesi estivi è risultato inferiore del 4,7% (misurato a prezzi costanti) rispetto al picco precedente (secondo trimestre 2011) e del 9,0% rispetto al massimo pre-crisi (primo trimestre 2008); è, cioè, ai valori della primavera del 2000.

Il CSC corregge al ribasso le stime per il PIL reale elaborate in settembre: +0,8% da +1,0% nel 2015 e +1,4% da +1,5% nel 2016. La differenza è dovuta ai nuovi profili trimestrali, diffusi dall'ISTAT in dicembre, che hanno peggiorato di un decimo di punto (a -0,1%) il trascinamento dal 2014 al 2015, e a un terzo trimestre meno positivo di quanto atteso (+0,2% rispetto a +0,4%), che abbassa anche il trascinamento ereditato dal 2016. La variazione acquisita al terzo trimestre 2015 è pari a +0,6%; con l'incremento congiunturale previsto dal CSC per il quarto e tenuto conto del differente numero di giorni lavorativi (3 in più quest'anno rispetto al 2014, che incidono per +0,12 punti), la variazione media annua nel 2015 si attesta, appunto, a +0,8%.

Il trascinamento al 2016 è di +0,4%, contro il +0,6% indicato a settembre. Secondo il CSC la crescita del PIL procederà con variazioni trimestrali un po' più alte nel corso del 2016 (+0,4% medio trimestrale), per poi frenare leggermente nel 2017 (+0,3%; Grafico 1.1). Nel prossimo biennio il numero inferiore di giorni lavorativi (due in meno sia nel 2016 sia nel 2017) avrà un impatto negativo di 7 centesimi di punto in ciascun anno e questo diminuisce di circa un decimo di punto l'anno la crescita stimata.

La revisione rispetto alle stime di settembre include anche il diverso andamento atteso di alcune variabili internazionali. Il loro impatto complessivo sul PIL è di poco superiore rispetto a quello calcolato in precedenza sia per quest'anno sia per il prossimo. In particolare, agiscono a favore: il prezzo del petrolio nel 2015 e nel 2016, che è ora previsto attestarsi a 54\$ e 48\$ al barile, da 54\$ e 51\$ previsto in settembre; il BTP decennale a 1,72% quest'anno e 1,64% il prossimo, da 1,76% in entrambi gli anni; e il cambio a 1,11 e 1,10 dollari per euro, da 1,13 e 1,15. Al contrario, la domanda mondiale è vista in ulteriore rallentamento: al +1,1% quest'anno e al +2,5% il prossimo, da +1,5% e +3,6%. L'impatto potenziale sul PIL di questi quattro fattori è pari a +1,87% (da +1,79%) nel 2015 e +1,21% (da 1,17%) nel 2016 (Tabella 1.2).

L'andamento previsto nel prossimo biennio è legato principalmente al rafforzamento della domanda interna, guidata dal consolidamento della fiducia tra imprese e famiglie e sostenuta da politiche di bilancio di sostegno della crescita. Inoltre, saranno ancora positivi gli effetti sui bilanci di famiglie e imprese di un prezzo del petrolio che si manterrà a lungo su valori bassi, anche se con un profilo di graduale aumento, e dei tassi di interesse ai minimi storici. Per il sistema-paese, rispetto al 2014, c'è un risparmio sulla bolletta petrolifera di 21 miliardi di euro quest'anno e di 24 il prossimo; e sulla spesa per interessi di famiglie e imprese di 18 miliardi una volta completata la sostituzione dei prestiti esistenti, di cui cinque già da quest'anno che salgono a dieci il prossimo. In tutto, quindi, circa 34 miliardi di euro nel 2016 (42 a regime, stime CSC).

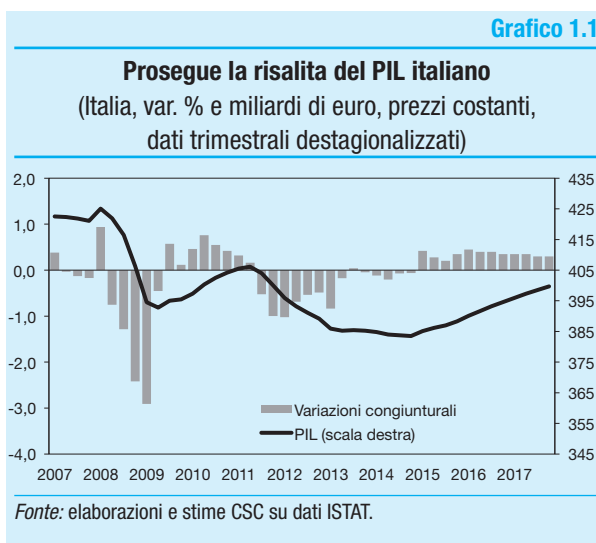


Tabella 1.2

L'impatto delle variabili internazionali sul PIL in Italia

(Punti %)

	2015				2016				Cumulato			
	Dicembre	Giugno	Settembre	Dicembre	Dicembre	Giugno	Settembre	Dicembre	Dicembre	Giugno	Settembre	Dicembre
	2014	2015	2015	2015	2014	2015	2015	2015	2014	2015	2015	2015
Petrolio	0,37	0,48	0,61	0,61	0,19	0,24	0,50	0,53	0,56	0,72	1,11	1,14
Cambio	0,45	1,17	1,17	1,29	0,20	0,39	0,39	0,50	0,65	1,56	1,56	1,79
Commercio mondiale	0,14	-0,04	-0,22	-0,27	0,17	0,12	-0,01	-0,14	0,31	0,08	-0,23	-0,41
Tassi a lunga	0,00	0,21	0,23	0,24	0,00	0,26	0,29	0,32	0,00	0,47	0,52	0,56
Totale	0,96	1,82	1,79	1,87	0,56	1,01	1,17	1,21	1,52	2,83	2,96	3,08

Dicembre 2015: petrolio a 54 dollari al barile nel 2015 e 48 nel 2016 (da 99 nel 2014), cambio a 1,11 dollari per euro nel 2015 e 1,10 nel 2016 (da 1,33 nel 2014), commercio mondiale a +1,1% nel 2015 e +2,5% nel 2016 (da +3,3% nel 2014), BTP decennale a 1,72% nel 2015 e 1,64% nel 2016 (da 2,89% nel 2014).

Settembre 2015: petrolio a 54 dollari al barile nel 2015 e 51 nel 2016 (da 99 nel 2014), cambio a 1,13 dollari per euro nel 2015 e 1,15 nel 2016 (da 1,33 nel 2014), commercio mondiale a +1,5% nel 2015 e +3,6% nel 2016 (da +3,3% nel 2014), BTP decennale a 1,76% nel 2015 e 2016 (da 2,89% nel 2014).

Giugno 2015: petrolio a 62 dollari al barile nel 2015 e 70 nel 2016 (da 99 nel 2014), cambio a 1,13 dollari per euro nel 2015 e 1,15 nel 2016 (da 1,33 nel 2014), commercio mondiale a +3,0% nel 2015 e +4,4% nel 2016 (da +3,3% nel 2014), BTP decennale a 1,85% nel 2015 e 1,87% nel 2016 (da 2,89% nel 2014).

Dicembre 2014: petrolio a 70 dollari al barile nel 2015 e 75 nel 2016 (da 99 nel 2014), cambio a 1,25 dollari per euro nel 2015-2016 (da 1,33 nel 2014), commercio mondiale a +4,4% nel 2015 e +4,5% nel 2016 (da +3,3% nel 2014).

Fonte: elaborazioni e simulazioni CSC.

Dagli indicatori qualitativi segnali di accelerazione

Gli indicatori congiunturali qualitativi hanno registrato miglioramenti significativi sin dalla fine dello scorso anno. Molti di essi hanno toccato tra primavera ed estate picchi pluriennali (per alcuni addirittura record storici) ai quali sono corrisposti solo modeste variazioni positive della domanda e dell'attività calcolate dall'ISTAT. Tanto che nei mesi estivi al loro ulteriore progresso non si è associata un'accelerazione del PIL, come era ragionevole attendersi. Si è avuta, anzi, una frenata che, a maggior ragione, dovrebbe essere solo temporanea.

I loro progressi sono proseguiti in autunno: l'indicatore PMI composito, che racchiude l'attività nel manifatturiero e nei servizi, ha toccato il top dall'estate del 2007 (54,1, +0,1 sul terzo), quando il PIL italiano cresceva dell'1,5% tendenziale, contro il +0,8% attuale; l'indice di fiducia elaborato dalla Commissione europea (ESI, *Economic Sentiment Indicator*), che racchiude le valutazioni dei consumatori e degli imprenditori del manifatturiero, del commercio al dettaglio, dei servizi alle imprese e delle costruzioni, ha raggiunto nella media di ottobre-novembre il valore più alto dal primo trimestre 2007 (109,8, +2,7 punti rispetto alla media del terzo trimestre); l'analogo indicatore composito ISTAT (IESI), che include solo le valutazioni degli imprenditori, è salito al livello più alto dal terzo trimestre del 2007 (107,1, +2,3 punti rispetto ai mesi estivi; Grafico 1.2).

In particolare, tra le imprese manifatturiere in novembre si è avuta una correzione dell'indice di fiducia (-1,1), la prima dopo cinque incrementi di fila, da attribuirsi prevalentemente al peggioramento dei giudizi sugli ordini esteri (sono invece migliorati quelli interni) e delle attese

sulla produzione. Il livello in novembre, comunque, resta tra i più elevati da inizio 2011 e, nella media dell'ultimo bimestre, è superiore di 1,6 punti rispetto a quello del terzo trimestre. Tra i consumatori, invece, la fiducia è aumentata per il quarto mese di fila (+1,4 punti, +11,3 cumulato) toccando il record dall'inizio della rilevazione (1995). Il miglioramento dell'indice è dovuto alla componente relativa al clima economico (+5,0 punti); il clima personale è migliorato di 1,1 punti, quarto incremento di fila. Per l'immediato futuro, le valutazioni strettamente connesse alle decisioni di spesa sono favorevoli: migliorano ancora i giudizi sulla situazione economica della famiglia e le attese, seppur meno ottimistiche, restano buone; invariate, invece, le valutazioni sui bilanci familiari, sui valori più elevati dal 2011. Nel bimestre ottobre-novembre l'indice complessivo si è attestato su livelli superiori di 7,8 punti rispetto alla media del terzo trimestre (quello personale è sopra di tre punti). A fronte di questi progressi ISTAT prevede nel quarto trimestre un aumento del PIL di 0,0-0,4%, apparentemente non dando molto affidamento agli indici di fiducia che esso stesso rileva ed elabora.

L'indicatore anticipatore dell'OCSE, che precorre le svolte del ciclo di circa un semestre, traccia un progresso del PIL italiano almeno fino alla prossima primavera. È aumentato negli ultimi dieci mesi e in settembre ha accelerato a +0,07% (da +0,04% in agosto, +0,76% cumulato da dicembre), portando a +0,13% l'incremento sul secondo trimestre.

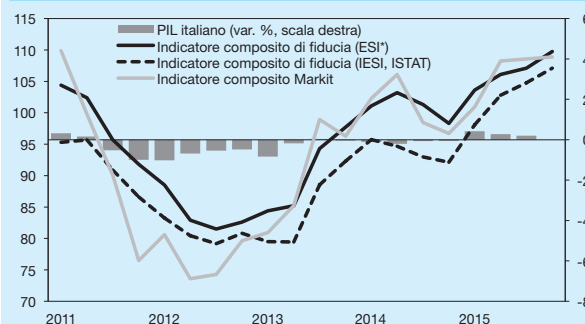
Per i consumi triennio di incrementi

Il CSC prevede che la spesa delle famiglie aumenti dello 0,9% nel 2015, dell'1,4% nel 2016 e dell'1,3% nel 2017.

I consumi hanno mostrato chiari segnali di recupero, seppure ad un ritmo piuttosto debole a fronte della caduta passata e dei guadagni nei bilanci legati ai minori bollette energetiche e oneri finanziari. Sono in crescita ininterrottamente dall'estate del 2013, dopo un calo durato dieci trimestri consecutivi, e in due anni hanno registrato una variazione cumulata dell'1,7%. La distanza rispetto al picco precedente (quarto trimestre 2010) è di -5,8%, avendo toccato -7,4% nel secondo 2013. Gran parte della variazione annua della spesa delle famiglie per il 2015 è già acquisita nel terzo trimestre. È altamente probabile che il recupero dei consumi prosegua anche nel corso dell'attuale e anzi si irrobustisca, secondo quanto rilevato dagli indicatori quantitativi e qualitativi disponibili fino a novembre: le immatricolazioni di auto sono aumentate del 3,8% su ottobre (terzo incremento congiunturale consecutivo, +7,1% cumulato; dati stagionalizzati CSC); nella media degli ultimi due mesi sono salite del 4,4% sul terzo trimestre, quando si era

Grafico 1.2

I dati qualitativi danno accelerazione, il PIL frena (Italia, var. %, differenza dei saldi e variazione da 50, dati trimestrali destagionalizzati)



Quarto trimestre 2015: media ottobre-novembre.

* Formato dagli indici di fiducia tra le imprese manifatturiere, edilizie, del commercio al dettaglio, degli altri servizi e dei consumatori. IESI non include i consumatori.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, Markit, Commissione europea.

avuto un progresso dell'1,4% sul secondo. Nell'indice di fiducia dei consumatori le voci più direttamente legate alle decisioni di spesa (giudizi sul bilancio familiare e opportunità di acquisto di beni durevoli) in ottobre-novembre mostrano valutazioni migliori rispetto a quelle del terzo trimestre. Infine, sono nettamente più positivi i giudizi sugli ordini interni dei produttori dei beni di consumo, un indicatore ben correlato con la dinamica della spesa delle famiglie (saldo a -16,0 da -18,0 nei mesi estivi; Grafico 1.3).

A favore di una maggiore spesa per consumi nei prossimi due anni agirà anche l'aumento dell'occupazione, la progressiva ripresa del credito alle famiglie, la riduzione delle imposte e, per il solo 2016, l'andamento favorevole delle retribuzioni reali (+0,2%; invariate, invece, nel 2017).

Un freno potrebbe invece venire dalla ricostituzione di più alti livelli di risparmio, in linea con quelli registrati nel periodo pre-crisi: la propensione al risparmio delle famiglie (misurata dalla quota del risparmio lordo sul reddito disponibile) è risalita nell'ultimo triennio e ha raggiunto l'8,7% nel terzo trimestre di quest'anno (dal 6,5% nel secondo 2012, minimo storico). Ma il gap accumulato rispetto alla media 2000-2007 (12,1%) rimane ampio.

Investimenti in progressione

La spesa per investimenti è calata per sette anni e cumulativamente si è ridotta di quasi un terzo tra il 2008 e il 2014. Secondo il CSC da quest'anno inizia a recuperare e prenderà velocità: +0,6% nel 2015, +2,5% nel 2016 e +2,7% nel 2017. Gli acquisti di macchinari e mezzi di trasporto aumentano in misura significativa nell'anno in corso (+2,3%) e nei due successivi (+3,7% e +3,5% rispettivamente); quelli in costruzioni, invece, diminuiscono anche nel 2015 (-1,0%) e ripartono lentamente nel 2016 (+1,3%) e nel 2017 (+1,8%).

L'ancora ampia capacità produttiva inutilizzata e la bassa redditività agiscono da freno all'avvio di piani di investimento, così come la permanente estrema selettività del credito, sebbene in allentamento e con un costo ai minimi. L'acquisto di beni capitali sarà incentivato anche da misure di sostegno ad hoc previste nella Legge di stabilità e, dal 2017, dalla netta riduzione dell'IRES.

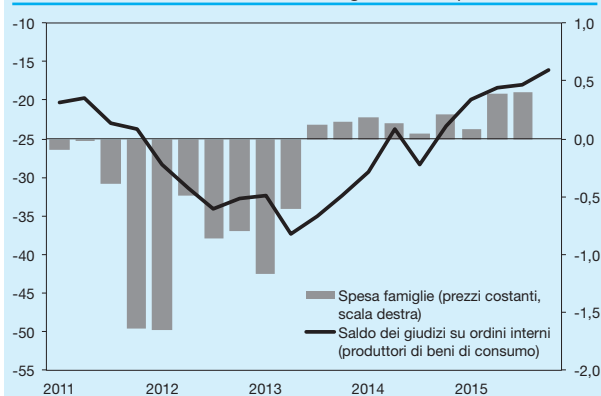
Alla fine del periodo di previsione gli investimenti totali risulteranno inferiori ancora del 26,1% rispetto al 2007. Il basso tasso di accumulazione del capitale agisce molto negativamente sul potenziale di crescita dell'economia italiana, diminuendo l'incorporazione di nuove tecnologie.

Lento il recupero della produzione industriale

La caduta dell'attività industriale in Italia si è interrotta alla fine del 2014, mettendo termine a una recessione iniziata nel secondo trimestre del 2011. Ha successivamente inanellato quattro incrementi trimestrali consecutivi, recuperando

Grafico 1.3

Gli ordini indicano maggiore aumento dei consumi
(Italia, saldi delle risposte e var. %, dati trimestrali destagionalizzati)



Quarto trimestre 2015: media ottobre-novembre.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

l'1,8% complessivo. Nel quarto trimestre il CSC stima un ulteriore recupero (+0,5% la variazione acquisita in novembre), frutto di un calo dello 0,1% mensile in novembre e di un aumento dello 0,5% in ottobre su settembre. Rispetto ai massimi toccati nell'aprile del 2008, rimane del 23,9% inferiore.

Non ci sono, invece, segnali di interruzione della caduta nelle costruzioni, dopo il temporaneo incremento (+0,6%) nel primo trimestre: -1,2% congiunturale nel secondo e -0,4% nel terzo 2015. Il quarto trimestre parte con un acquisito di -0,2% e la fiducia degli imprenditori edili è stabile rispetto al terzo trimestre, mentre risultano più pessimistiche le valutazioni sui futuri piani di edificazione. Dal picco pre-crisi (gennaio 2008) l'attività ha subito un tracollo: -45,6% (Grafico 1.4).

Aumentano gli scambi con l'estero

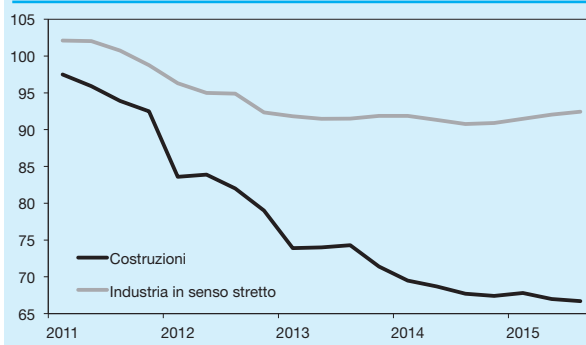
Il CSC stima incrementi delle esportazioni di beni e servizi, a prezzi costanti, pari al 4,0% nel 2015, al 3,6% nel 2016 e al 3,7% nel 2017. Le importazioni, dopo un rimbalzo del 5,4% quest'anno, cresceranno del 4,0% nel 2016 e del 3,9% nel 2017. Il contributo dell'export netto al PIL, quindi, sarà negativo nel 2015 (-0,2 punti percentuali), per la prima volta dopo cinque anni, nullo nel 2016 e marginalmente positivo nel 2017 (+0,1 punti).

La robusta crescita delle importazioni nel 2015 riflette il graduale rafforzamento della domanda interna e la buona dinamica delle esportazioni, che incorporano anche beni e servizi acquistati all'estero. Il livello dell'import rimane, comunque, del 7,9% sotto il massimo registrato nel 2007. Quello dell'export, invece, è del 3,3% sopra.

La performance delle vendite all'estero è stata favorita dall'euro debole ma penalizzata dalla fiacca domanda mondiale (si veda il paragrafo "Frenata persistente degli scambi mondiali"). Cosicché la crescita delle esportazioni è stata molto maggiore di quella della domanda potenziale, ossia delle importazioni nei mercati di destinazione dei beni italiani, che è stata pari nel 2015 a +1,1% (dopo +3,0% nel 2014; stime CSC; Grafico 1.5). Il forte ral-

Grafico 1.4

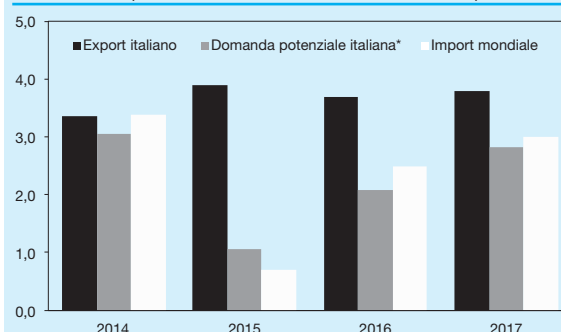
Senza sosta la recessione nelle costruzioni (Italia, indici di produzione 2010=100, dati trimestrali destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Grafico 1.5

L'export italiano batte la domanda globale (Dati in volume, merci, variazioni %)



* Crescita delle importazioni totali di 38 partner commerciali dell'Italia, ponderate per le quote di quei partner sulle esportazioni. 2016-2017: previsioni CSC.

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

lentamento della domanda potenziale riflette il peggioramento della dinamica delle importazioni mondiali, dovuto alla caduta di quelle dei paesi emergenti (il cui impatto sull'export italiano è, comunque, relativamente minore). Importazioni mondiali e domanda potenziale accelereranno gradualmente nel biennio di previsione, grazie al rilancio delle economie emergenti (seppure a ritmi moderati), alla prosecuzione della ripresa dell'Area euro e alla robusta crescita USA; si esaurirà lentamente, invece, la spinta offerta dalla svalutazione dell'euro (che nello scenario CSC rimarrà invariato a 1,10 sul dollaro). Nel complesso, il ritmo di aumento delle esportazioni italiane rimarrà comunque nettamente superiore a quello della loro domanda potenziale.

Nel terzo trimestre dell'anno in corso le esportazioni italiane di beni e servizi hanno subito una battuta d'arresto (-0,8% sul secondo), dopo un aumento a ritmo sostenuto nella prima metà dell'anno (+1,0% nel primo trimestre e +1,3% nel secondo). Ciò è dovuto al calo delle vendite extra-Area euro (-1,2%, dopo +0,6% nel secondo) e a una stagnazione di quelle intra-Area (-0,1%, dopo +2,5%). Ha continuato a crescere l'export di servizi (+1,2%, stesso ritmo tenuto nei primi due trimestri), mentre si è ridotto quello di tutte le tipologie di beni (di consumo, di investimento e intermedi; -1,2% complessivo), che costituisce l'82% del totale. Anche nelle altre due principali economie europee la dinamica delle esportazioni ha rallentato: +0,2% quelle tedesche (dopo +1,8% nel secondo trimestre) e -0,6% quelle francesi (dopo +1,9%).

Prospettive positive per la fine del 2015 vengono dagli indicatori qualitativi degli ordini esteri nel manifatturiero (che, però, negli ultimi mesi hanno sovrastimato l'effettiva performance): la componente PMI è aumentata a 56,2 nella media ottobre-novembre (da 55,3 nel terzo trimestre) e il saldo dei giudizi delle imprese rilevati dall'ISTAT a -9,5 (da -13,3), massimo da fine 2007. Lo scenario CSC incorpora, quindi, un recupero dell'export nel trimestre in corso.

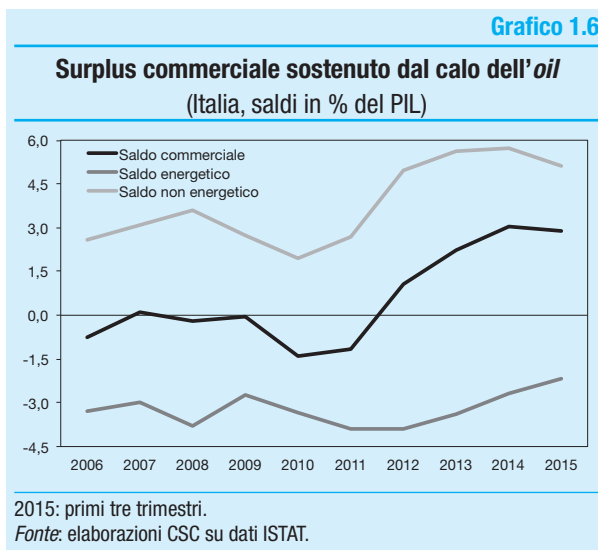
Infine, i cali del prezzo del petrolio e delle quotazioni delle altre commodity hanno fortemente migliorato le ragioni di scambio nel 2015 (nonostante il deprezzamento dell'euro). Il CSC prevede che questa dinamica favorevole proseguirà nel 2016 e si invertirà nel 2017, quando il prezzo del petrolio è atteso tornare vicino ai livelli medi del 2015. La variazione delle ragioni di scambio passerà, infatti, da +1,8% nel 2015 a +1,6% nel 2016 e a -0,6% nel 2017, sostenendo fortemente il valore delle esportazioni nette nel biennio 2015-2016.

Si stabilizzano i conti con l'estero

Nel 2015 la dinamica favorevole dei prezzi relativi e la robusta crescita dei volumi esportati hanno compensato il rimbalzo di quelli importati. Nei primi nove mesi il surplus commerciale si è attestato al 2,9% del PIL (dati non destagionalizzati): combinato disposto di un ridimensionamento dell'attivo al netto dell'energia e di un forte miglioramento del deficit energetico (al -2,2% del PIL, dal -2,7% nel 2014, grazie al crollo delle quotazioni *oil*; Grafico 1.6). Il saldo commerciale è atteso consolidarsi al +3,0% del PIL nell'anno in corso (stesso livello del 2014), grazie al recupero dell'export e a fattori stagionali nell'ultimo trimestre.

Il saldo dei servizi è leggermente migliorato (+0,1% del PIL nei primi tre trimestri 2015, +0,1 punti rispetto al 2014), grazie soprattutto alla voce viaggi. Sono peggiorate, invece, le altre componenti del saldo delle partite correnti, cioè i deficit dei redditi da capitale e da lavoro (redditi

primari) e dei trasferimenti unilaterali (redditi secondari). In particolare, il saldo dei redditi primari è sceso a -0,4% del PIL (da 0,0% nel 2014), anche a causa del maggior pagamento di interessi ai non residenti, in seguito agli ingenti acquisti dall'estero di titoli italiani (in atto già dal 2014); è comunque atteso risalire parzialmente nell'ultima parte dell'anno (per cause stagionali). Nel complesso, il CSC stima che nella media del 2015 l'attivo corrente si attesti al 2,0% del PIL (come nel 2014), per poi ampliarsi al 2,3% nel 2016 e stabilizzarsi al 2,2% nel 2017.



Alla fine del secondo trimestre 2015 la posizione patrimoniale netta sull'estero dell'Italia era pari a -26,1% del PIL, in miglioramento di ben 3,5 punti percentuali rispetto al trimestre precedente, grazie soprattutto ad aggiustamenti di valutazione dovuti al rialzo dei rendimenti dei titoli del debito italiano, che hanno diminuito il valore di mercato delle passività detenute dai non residenti.

Fiacca ripartenza del credito alle imprese

Nei primi dieci mesi del 2015 si è attenuata la caduta del credito bancario erogato alle imprese italiane. Nello scenario CSC una sua lenta risalita si materializza dal 2016, accompagnando il recupero dell'attività economica. Le misure espansive della BCE (*Quantitative Easing* e T-LTRO) la sosterranno: accrescono per le banche l'incentivo a erogare credito invece che acquistare titoli pubblici, ne abbassano il costo della raccolta e ne migliorano i bilanci attraverso l'aumento dei prezzi dei titoli in portafoglio. La vigilanza bancaria unica della BCE e il meccanismo unico di risoluzione di banche in crisi (operativo dal 2016), possono diffondere fiducia nel sistema, aiutando a far ripartire il mercato interbancario, ma alcune delle nuove norme e procedure possono avere effetti opposti, penalizzando il credito. L'aumento dei prestiti sarà molto graduale anche a causa della necessità degli istituti di rispettare le sempre più stringenti richieste regolamentari e di vigilanza, con ulteriori restrizioni in discussione a livello internazionale (si veda il riquadro *Una nuova ondata di regole per le banche, tra obiettivi giusti ed effetti restrittivi*).

I prestiti erogati alle imprese italiane hanno registrato un calo in ottobre (-0,4%), dopo essere rimasti fermi a settembre (-0,4% al mese in luglio e agosto, dati destagionalizzati CSC; Grafico 1.7). Il ritmo medio mensile di caduta del credito nei primi dieci mesi del 2015 è stato pari allo 0,2%, in attenuazione rispetto allo 0,3% nel 2014 e allo 0,5% nel 2013. Lo stock di prestiti, però, è del 14,2% inferiore al picco del settembre 2011 (-130 miliardi di euro). La quota di aziende manifatturiere che non ottengono i prestiti richiesti si è ridotta: 9,4% a settembre (da 14,0% a inizio 2014; indagine ISTAT). Resta, tuttavia, alta: era al 6,2% nella prima metà del 2011. Né contempla la quota di quante non hanno fatto nemmeno richiesta, scoraggiate da precedenti e ripetuti

rifiuti, un tempo fisiologica e sicuramente inferiore.

La disponibilità di liquidità in azienda, rispetto alle esigenze operative, si è stabilizzata negli ultimi mesi, in linea con i valori pre-crisi: saldo a 33 a novembre nel manifatturiero, da 25 a inizio 2014 (32 nel 2007; indagine ISTAT). Tuttavia, va rilevato che il fabbisogno è stato ridimensionato dal calo di attività e fatturato. Inoltre, le attese sulla liquidità delle imprese industriali e dei servizi sono stabili (+6,2 per il 4° trimestre il saldo delle risposte tra chi la prevede abbondante e chi la giudica insufficiente, da +6,6 nel 3°; indagine Banca d'Italia-Il Sole 24 Ore). Nelle costruzioni, invece, le attese sulla liquidità restano molto negative e in peggioramento (-32,9 il saldo nel 4° trimestre, da -30,6). Dalle informazioni disponibili sembra essersi fermato a 38,6 miliardi, erogati fino a luglio, il flusso di pagamenti di debiti arretrati della PA; le risorse ricevute sono state destinate negli ultimi due anni dalle aziende ad accrescere la liquidità e a ridurre i debiti bancari (indagine Banca d'Italia).

I dati qualitativi raccolti presso le banche indicano che la stretta sull'offerta di credito alle imprese è stata ulteriormente allentata nel terzo trimestre, facendo seguito ai miglioramenti in corso da fine 2014 (*Bank lending survey*). Infatti, le banche hanno continuato a ridurre il margine di interesse medio sui prestiti e ad applicare criteri meno rigidi sull'ammontare del prestito e sulle scadenze. Tuttavia, il forte inasprimento del 2011-2013, che si è sommato a quello del 2007-2010, continua a pesare.

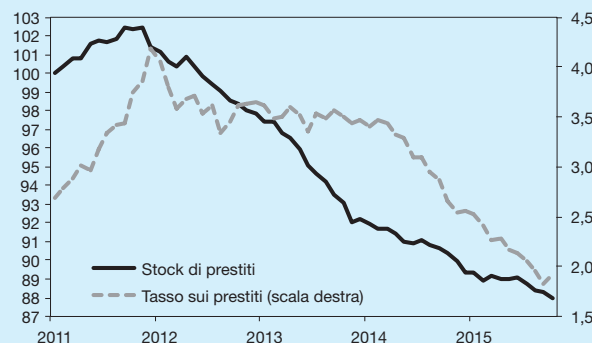
L'allentamento nei criteri di offerta è spiegato dalle banche, come nei trimestri precedenti, con i progressi nella loro posizione patrimoniale, con il venir meno delle difficoltà nella liquidità e nella raccolta sui mercati, con la riduzione delle preoccupazioni sull'andamento di specifici settori o imprese. Nel terzo trimestre le banche indicano anche più fiducia sull'economia in generale.

L'indagine presso le imprese industriali e di servizi conferma il miglioramento delle condizioni di accesso al credito, sebbene con minore intensità: +2,7 il saldo delle risposte nel terzo trimestre 2015, da +7,8 nel secondo (Banca d'Italia-Il Sole 24 Ore). Nelle costruzioni, invece, prosegue il peggioramento delle condizioni creditizie, con intensità in aumento nel terzo trimestre (-10,3, da -1,7 nel secondo).

In ottobre, per la prima volta da fine 2008, si è registrata una riduzione non trascurabile dello stock di crediti in sofferenza accumulati nei bilanci delle banche italiane: 141,8 miliardi, da 143,5 a settembre (pari al 18,3% dei prestiti; 25 miliardi a fine 2008, 2,9%; Grafico 1.8). Le misure varate dal Governo a giugno (deducibilità fiscale in un anno delle perdite su crediti, velocizza-

Grafico 1.7

Non risale il credito alle imprese, ma il costo è più basso
(Italia, indice gennaio 2011=100 e valori %)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

zione delle procedure fallimentari) aiutano ad appiattire il profilo delle sofferenze, insieme alla ripartenza dell'economia. Lo smobilizzo di prestiti deteriorati, però, va ancora a rilento. Si continua a ragionare su ulteriori interventi per sbloccare tale mercato. A novembre l'intervento di risoluzione per quattro piccoli istituti in crisi ha incluso anche la creazione di una *mini-bad bank*. Che non ha risolto, tuttavia, il problema sistemico delle sofferenze nei bilanci degli altri istituti, una pesante zavorra che tiene alta l'avversione al rischio di credito da parte delle banche e frena la ripartenza dei prestiti.

La fase di discesa dei tassi di interesse pagati dalle imprese, lunga oltre un anno e mezzo, ha segnato una battuta d'arresto in ottobre: 1,9% in media sui nuovi prestiti, da 1,8% a settembre (3,5% nel febbraio 2014). Le aziende più piccole pagano il 2,9% (dal 4,4% a inizio 2014), le maggiori l'1,3% (dal 2,8%). Rispetto allo scorso anno, il costo del denaro ha riflesso la riduzione dei rendimenti di riferimento sui mercati, in particolare quelli dei titoli sovrani. I margini applicati dalle banche italiane, secondo i dati qualitativi, restano però maggiori di quelli pre-crisi.

La domanda di credito delle imprese italiane è aumentata nel terzo trimestre 2015, come nel secondo, favorita dal minor costo. In particolare, è proseguito l'aumento per il finanziamento di investimenti fissi, oltre che per scorte e capitale circolante. Le richieste di fondi restano, comunque, sotto i livelli del 2011.

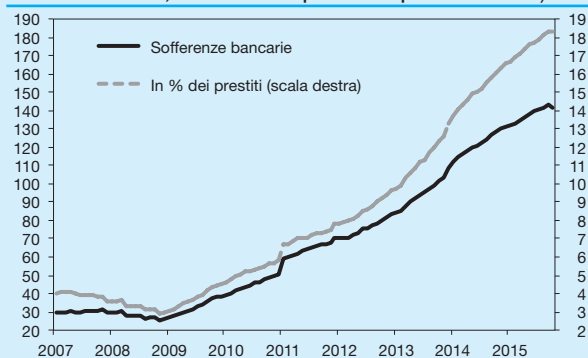
Più prestiti per le famiglie Crescono i prestiti alle famiglie italiane: +0,2% al mese in media nei primi dieci mesi del 2015, dopo la lunga e graduale riduzione dei tre anni precedenti (-0,1% al mese nel 2012-2014; dati destagionalizzati CSC). Ciò li ha quasi riportati ai livelli precedenti al *credit crunch* (-0,3% in ottobre). Il credito alle famiglie, quindi, sta fornendo un sostegno ai consumi e all'attività nel settore residenziale.

Ciò riflette, anzitutto, un'offerta meno stretta. Per i mutui, le banche indicano che i criteri sono stati ulteriormente allentati nel terzo trimestre 2015, proseguendo la tendenza iniziata già a metà del 2013. Però, la restrizione precedente non è stata ancora interamente annullata. Per il credito al consumo, l'allentamento dei criteri di offerta è proseguito con maggiore intensità nel terzo trimestre, ma è partito molto più tardi, a inizio 2015, e perciò le condizioni risultano ancora molto stringenti (indagine Banca d'Italia).

Gli istituti segnalano che nel terzo trimestre 2015 per i prestiti alle famiglie hanno ridotto, come già nei primi due, solo i margini di interesse per la media dei prestiti, lasciando invariate le altre condizioni (garanzie, scadenze, volumi). E indicano come fattore che gioca a favore

Grafico 1.8

Sofferenze bancarie: la montagna è ancora troppo alta
(Italia, prestiti alle imprese, miliardi di euro e valori %, dati mensili, stock di fine periodo a prezzi correnti)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

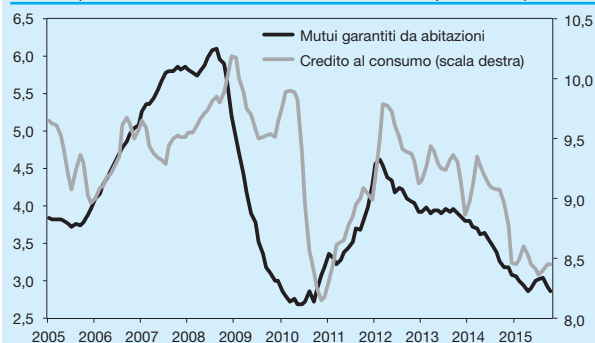
delle erogazioni una maggiore concorrenza fra istituti e, per il credito al consumo, anche la percezione di un miglior andamento dell'economia.

Nel terzo trimestre, inoltre, è proseguita con forza la risalita della domanda di mutui, in corso da inizio 2014. Un andamento indotto da migliori attese delle famiglie sul mercato immobiliare, dall'aumento della fiducia, dalla rinegoziazione di vecchi contratti, dal minor costo. Il TAEG (tasso annuo effettivo globale) è sceso al 2,9% in ottobre, rispetto al 4,0% nel settembre 2013 (Grafico 1.9).

Il recupero della domanda di credito al consumo è partito a fine 2014 ed è proseguito nel terzo trimestre 2015, a ritmi inferiori rispetto a quelli registrati per i mutui. La risalita riflette vari fattori: l'incremento dei progetti di spesa in beni durevoli, una maggior fiducia, la riduzione dei tassi. Il TAEG sul credito al consumo è sceso all'8,4% in ottobre, dal 9,4% a inizio 2014.

Grafico 1.9

Tassi in calo per i prestiti alle famiglie (Italia, valori %, dati mensili, nuove operazioni)



Tasso annuo effettivo globale (TAEG).

Medie mobili a 3 termini per il credito al consumo.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

Una nuova ondata di regole per le banche, tra obiettivi giusti ed effetti restrittivi

A livello internazionale e in particolare in Europa si sta mettendo a punto un'ulteriore stretta della regolamentazione bancaria su vari aspetti relativi alla composizione di passivo e attivo. L'obiettivo delle singole misure è condivisibile: aumentare la solidità del sistema bancario, ridurre probabilità e portata di crisi future. Tuttavia, la somma delle nuove regole e di quelle già in vigore può risultare molto invasiva per le banche e mettere anche a rischio i recenti risultati sulla trasparenza. Ciò può contribuire a ritardare la ripartenza del credito, se gli istituti avranno ancora bisogno di aggiustare i bilanci, dopo averlo già fatto per i ratio di capitale. È possibile che un loro effetto negativo sia già in atto, se le banche stanno anticipando le nuove regole o se rimandano decisioni a fronte dell'incertezza su come saranno definite quelle più dibattute. Anche perciò è opportuno che siano varati ulteriori interventi per rimuovere dai bilanci bancari i vecchi prestiti in sofferenza e liberare risorse per nuovo credito.

Più passività utilizzabili per il *bail-in*

L'EBA sta lavorando a un nuovo requisito per i bilanci bancari, il *Minimum Requirement of Eligible Liabilities* (MREL), che si inserisce nel filone delle nuove regole per il salvataggio ordinato delle banche. Tra queste c'è il *bail-in*, operativo da inizio 2016, in base al quale a farsi carico del dissesto di una banca devono essere anzitutto i privati che detengono una serie di

passività della banca stessa: il capitale, ma anche le obbligazioni non garantite e i depositi oltre i 100mila euro. Il MREL imporrebbe, quindi, a ogni banca, oltre al rispetto del ratio di capitale, anche di avere almeno una certa quota di tali passività in bilancio. L'idea è che solo se una banca ha abbastanza passività di questo tipo si potrà, in caso di crisi, procedere al suo salvataggio secondo il *bail-in*. In caso contrario, le risorse private potrebbero essere insufficienti. Perciò il MREL è giudicato necessario per non svuotare i nuovi meccanismi di risoluzione delle crisi bancarie e la sua effettiva applicazione andrà monitorata con attenzione. Secondo vari analisti ciò farà aumentare il costo della raccolta bancaria, perché rende più rischioso per gli investitori immettere risorse negli istituti.

Sul MREL l'EBA ha già realizzato una consultazione pubblica e diffuso il rapporto finale. Non sono ancora stati definiti, però, criteri numerici precisi e tempistica. Per procedere di pari passo con il *bail-in*, il MREL dovrebbe partire già dal 2016. Non è ancora chiaro se sarà decisa una gradualità di applicazione o se, invece, vada rispettato tutto da subito. Infine, non è certo se tutte le banche dovranno far fronte al MREL o solo quelle sopra una certa dimensione.

Il MREL interviene ancora più pervasivamente nella composizione delle passività bancarie. Secondo le stime EBA per 64 grandi banche della UE, capitale e debito subordinato valevano il 6,0% delle passività a fine 2014, le obbligazioni *senior* non garantite con scadenza oltre 1 anno il 6,8%, i depositi non garantiti con scadenza oltre 1 anno il 2,8%. Il totale delle passività utilizzabili per un *bail-in* arrivava al 15,6% del totale. L'EBA ha calcolato, quindi, le carenze rispetto a due possibili valori per il MREL. Se tutti e tre questi tipi di passività concorrono al *bail-in*, con un MREL fissato all'8% del passivo solo 7 banche presentano una carenza (per un totale di 13 miliardi di euro); con un MREL pari al doppio del ratio di Basilea 3 per il capitale totale (10,5% del *Risk Weighted Assets*, RWA) si sale a 14 banche (44 miliardi). Si tratterebbe quindi di pochi casi. Tuttavia, se per il *bail-in* si volesse utilizzare solo il primo tipo di passività (cioè il capitale), le carenze rispetto ai due possibili minimi salgono in misura marcata: 47 banche (510 miliardi) e 52 banche (674 miliardi)¹.

Questi dati indicano l'importanza di calibrare attentamente il MREL, come sottolineato di recente da Banca d'Italia, e anche di decidere, in un caso specifico di crisi, se escludere alcune passività dalla partecipazione al *bail-in*. Se il MREL viene fissato troppo in alto e si vogliono salvaguardare certe passività, la distanza delle banche europee oggi rispetto alle nuove richieste diventerebbe notevole e bisognerebbe chiedere loro un grande sforzo per ricomporre il passivo. Perciò, o il MREL viene fissato più in basso, oppure un eventuale *bail-in* deve coinvolgere anche in concreto le altre passività oltre al capitale, ovvero obbligazioni e depositi non garantiti, che già sono incluse secondo le nuove norme europee. I dati armo-

¹ In circostanze particolari, quando l'applicazione del *bail-in* comporti un rischio per la stabilità finanziaria o comprometta la continuità di funzioni essenziali, le autorità possono escludere alcune passività della banca in crisi (in particolare, obbligazioni e depositi), dopo aver ottenuto l'approvazione della Commissione europea. Le perdite non assorbite dai creditori esclusi possono essere trasferite al Fondo di risoluzione, a condizione che sia stato applicato un *bail-in* minimo pari all'8% delle passività della banca.

nizzati BCE mostrano una situazione più favorevole per le banche italiane in relazione al MREL rispetto ad altri paesi (Tabella A): hanno più capitale in rapporto al totale passivo (11,4%, contro 6,1% in Germania)² e hanno emesso più obbligazioni (15,7% quelle con durata oltre 1 anno, 7,4% in Spagna), un dato che però non disaggrega i titoli *senior* non garantiti cui si riferisce il *bail-in*.

Tabella A

Le banche italiane hanno più capitale e obbligazioni (Quote % del passivo, dati di ottobre 2015)				
	Italia	Spagna	Francia	Germania
Depositi di altre banche	18,5	16,6	22,6	16,5
Depositi della PA	1,8	1,5	0,3	0,1
Depositi di altri settori*	40,6	50,4	25,5	41,7
in c/c	22,5	23,2	8,7	21,5
con durata fino a 1 anno	2,1	7,5	1,6	3,2
con durata oltre 1 anno	4,9	17,6	7,3	9,3
rimborsabili con preavviso	7,6	0,0	7,3	7,6
pronti contro termine	3,5	2,1	0,6	0,1
Obbligazioni fino a 1 anno	0,0	0,5	2,1	0,4
Obbligazioni oltre 1 anno	15,7	7,4	10,0	13,2
Quote dei fondi comuni monetari	0,2	0,3	4,0	0,1
Altre passività	8,5	8,2	17,7	12,8
Passività extra Eurozona	3,3	4,0	11,4	9,0
Capitale e riserve	11,4	11,1	6,4	6,1

Dati ordinati per "capitale e riserve".

* Famiglie, imprese, altre società finanziarie.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia, BCE.

La definizione in corso del MREL da parte dell'EBA riecheggia un'analogia misura appena varata nelle sedi internazionali. Il *Financial Stability Board* (FSB) ha definito a novembre 2015 le norme sulla *Total Loss Absorbing Capacity* (TLAC): si richiede alle banche globalmente sistemiche un adeguato volume di passività prontamente svalutabili o convertibili in capitale in caso di dissesto, per poter applicare il *bail-in*. La soglia minima di TLAC è stata fissata al 16% del RWA da gennaio 2019. Il minimo deciso dal FSB è molto più alto dei due valori ipotizzati dall'EBA. L'obiettivo è porre fine alla questione del *too-big-to-fail*: con l'entrata in vigore del TLAC, una grande banca può affrontare una situazione di insolvenza senza contagiare l'intero sistema finanziario e le casse pubbliche. Il TLAC, viceversa, potrebbe non bastare se

² Questi dati suggeriscono che gli istituti italiani sono meglio posizionati rispetto al limite alla leva, fissato da Basilea 3 in termini di rapporto tra capitale e attività non ponderate per il rischio (almeno 3% di capitale Tier1). È previsto un lungo periodo di osservazione prima della piena operatività di tale limite.

le difficoltà fossero sistemiche, come nel 2008. Chiaramente questo limita la libertà degli istituti nel definire la composizione del passivo, cioè della raccolta, e avrà costi che le banche potrebbero traslare sui tassi pagati dalla clientela. Secondo le analisi FSB il beneficio, cioè l'abbattimento della probabilità di una grande crisi, supera di molto i costi. Ma resta il rischio che queste norme contribuiscano a frenare permanentemente il credito.

Nuovi e più alti target di capitale

La BCE sta elaborando target di lungo periodo per il ratio di capitale di ogni singola banca. Lo fa in qualità di supervisore unico, che ha preso in carico dalle autorità nazionali anche l'attività cosiddetta di "secondo pilastro" del *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP). Questa attività analizza altre tipologie di rischi (di concentrazione, reputazionale) non comprese nel "primo pilastro". I nuovi target, perciò, dovrebbero risultare più elevati delle soglie patrimoniali dettate dal solo primo pilastro. Le banche non sono tenute a rispettare questi target nell'immediato, ma la loro esistenza tende a indurre gli istituti a prudenza nell'assunzione di rischi e può, perciò, frenare l'erogazione di credito.

Non si tratta di regole nuove in quanto lo SREP era già previsto da Basilea 3. Tuttavia con il passaggio alla BCE l'attività di secondo pilastro viene armonizzata, con metodologia e dati comuni basati anche sui risultati dell'ampio esercizio di revisione degli attivi di fine 2014 (AQR), tanto da far parlare di "nuovo SREP". Ciò pone vari rischi, rispetto al principio della trasparenza cui era ispirata originariamente la vigilanza unica BCE. L'esistenza di target ratio di capitale specifici per ogni banca alimenta l'incertezza, per quanto le procedure di determinazione di questi valori siano chiare e condivisibili. Fino a che la singola banca non viene a conoscenza del target che è stato definito per lei dalla BCE, l'incertezza in cui deve operare cresce. Non è così per i ratio di primo pilastro di Basilea 3, che sono uguali per tutti e sono noti con anni di anticipo. Inoltre, non è chiaro se i target ratio dello SREP resteranno confidenziali o saranno resi pubblici dalla BCE. Secondo vari analisti la decisione non spetta a Francoforte, ma alle autorità di Borsa dei singoli paesi (in Italia la Consob). Questo gioca contro la trasparenza, faticosamente accresciuta proprio dalla BCE con l'AQR e gli stress test di fine 2014, mirati ad avviare su basi più solide la vigilanza unica. Se ogni banca conosce solo il suo target ratio e non sa nulla circa la situazione delle altre banche, la fiducia tra istituti ne risente. Gli investitori, peraltro, sarebbero all'oscuro circa tutti i risultati dello SREP. A peggiorare la situazione, alcune banche hanno già diffuso in modo non coordinato alcuni risultati preliminari dello SREP da cui emergono, per il ratio principale, cioè il *Common Equity Tier 1* (CET1) sul RWA, target molto più elevati rispetto al minimo di primo pilastro (9,5% dal 2019, inclusi il *conservation* e il *countercyclical buffer*). Vari istituti, quindi, sarebbero in difficoltà.

Buoni risultati con il ratio minimo di capitale

Le ulteriori richieste arrivano proprio quando, grazie agli sforzi degli ultimi anni su raccolta di nuove risorse e utili reinvestiti, le banche dell'Eurozona sono riuscite a raggiungere una posizione

più solida in termini di ratio di capitale di primo pilastro. I dati raccolti dall'EBA con il *Transparency Exercise* del novembre 2015 mostrano che in tutti i paesi, in media, il CET1 supera il minimo di Basilea 3. In Italia per le prime 14 banche è all'11,5%, due punti oltre l'asticella (Grafico A). Più ampi i margini in Spagna (12,2%), Francia (12,5%) e Germania (14,3%).

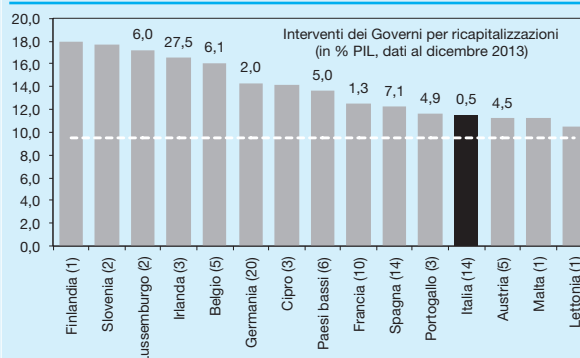
Questo è un dato "statico", che fotografa una situazione patrimoniale rassicurante oggi. Il capitale, tuttavia, deve essere abbondante in modo da reggere a eventuali shock, come una nuova recessione. Fare questa valutazione è lo scopo degli stress test: gli ultimi effettuati da BCE e EBA a fine 2014 avevano riscontrato alcune situazioni di debolezza, cui si sta rimediando. I prossimi stress test sono in programma per il 2016. Periodicamente, sarà necessario ripetere queste analisi, per verificare al meglio le condizioni delle banche dell'Eurozona. A partire dall'esercizio dell'ottobre 2014 la metodologia dovrebbe ormai essere consolidata e si dovrebbe trattare solo di ripetere gli stress test con i dati aggiornati. Tuttavia, questo meccanismo manterrà in allerta le banche e le renderà molto poco inclini ad assumersi rischi nell'erogare credito.

Un tetto ai titoli sovrani?

Di recente si è iniziato a ragionare su un limite all'ammontare di titoli di stato emessi del paese di appartenenza che una banca può avere in portafoglio. La Commissione ha annunciato che presenterà una proposta. L'obiettivo è condivisibile: contribuire a ridurre il nesso tra debito sovrano e debito bancario, che è stato una cinghia di trasmissione della crisi nell'Eurozona negli ultimi anni. Tuttavia, un effetto più o meno volontario potrebbe essere quello di rendere più difficile, per alcune economie e in alcune fasi storiche, il collocamento dei titoli del debito pubblico. Le banche di alcuni paesi hanno accresciuto notevolmente l'acquisto di titoli di stato, negli ultimi anni. Ciò ha fruttato loro rendimenti piuttosto elevati (per titoli, almeno inizialmente, percepiti dai mercati come più rischiosi), evitando contestualmente scenari peggiori per le finanze pubbliche. In Italia, ad esempio, le banche detengono titoli sovrani nazionali per il 10,2% delle attività nel settembre 2015, dal 5,2% a fine 2011. Se si guarda al totale dei titoli di stato emessi nell'Eurozona, in Italia la quota è salita all'11,5% (da 6,2%) e in Spagna al 10,2% (da 5,7%). Nella fase peggiore della crisi, la domanda bancaria di titoli sovrani è stata essenziale in vari paesi. Ma, guardando ai bilanci delle banche, l'aumento della quota di tali titoli sul totale degli asset è avvenuto insieme alla riduzione

Grafico A

Capitale delle banche sopra i minimi regolamentari (CET1 in % del RWA, giugno 2015)



CET1: common equity tier 1, RWA: risk weighted assets.

Linea tratteggiata: minimo di 1° pilastro di Basilea3 dal 2019 inclusi i buffer. In parentesi: numero di banche per paese (90 totali).

Fonte: elaborazioni CSC su dati EBA, Mediobanca RS.

della quota del credito, sebbene una relazione causale dal primo alla seconda non sia certa. Peraltro, evitando situazioni peggiori, che avrebbero potuto materializzarsi proprio attraverso il nesso da Stato a banche, l'acquisto di titoli sovrani potrebbe aver scongiurato un crollo ancora più ampio del credito. Dunque, un tetto ai titoli sovrani avrebbe effetti incerti sui prestiti. E imporre un limite a questa quota significa ingerire nella composizione delle attività bancarie, distorcendo le scelte degli istituti³.

Anche le sofferenze sotto la lente

I prestiti in sofferenza sono già considerati negli stress test, quando si deducono dal ratio di capitale le perdite attese sui crediti. È stato, finora, privilegiato un approccio indiretto: avere abbondanza di capitale (e altre passività prontamente svalutabili) rappresenta una copertura per un attivo che si rivelasse di bassa qualità. Basilea 3 non ha, infatti, fissato dei minimi espliciti sul cosiddetto tasso di copertura diretta dei prestiti deteriorati, realizzata tramite gli accantonamenti al fondo rischi su crediti. È stato imposto l'obbligo di comunicazione dei dati sui tassi di copertura e li si considera un fattore di mitigazione del rischio. Ora si sta ragionando sull'opportunità di utilizzare esplicitamente i tassi di copertura per il computo dei pesi per il rischio dei vari asset (invece dei rating), quindi per il calcolo di RWA e ratio di capitale. Negli anni passati le varie autorità nazionali di regolamentazione hanno fatto pressioni sulla necessità di tenere elevate le coperture, ma con diversa intensità. Il risultato è che oggi i tassi di copertura differiscono molto nei vari paesi dell'Eurozona e non sempre sono più alti dove le sofferenze sono maggiori. L'alto livello delle sofferenze in diversi paesi non nasce tanto da una cattiva gestione delle banche, quanto piuttosto dalla lunga recessione che, a sua volta, è stata indotta prima dagli eventi internazionali e poi dalla crisi dei debiti sovrani in Europa.

Un passo avanti verso l'uniformità è la definizione armonizzata di esposizioni deteriorate e tasso di copertura per i paesi dell'Eurozona, che ha avviato a soluzione il problema di mancanza di dati comparabili. I dati raccolti dall'EBA mostrano una situazione in miglioramento in vari paesi, ma che in alcuni casi resta difficile (Grafico B). In Italia le banche hanno prestiti *non performing* pari al 16,7% del credito totale (a imprese, famiglie, altri intermediari finanziari, settore pubblico), un valore tra i più alti nell'Eurozona, anche se con un buon tasso di copertura (45%). La situazione è migliore in Spagna (7,1% e 46%), Francia (4,3% e 51%) e Germania (3,4% e 35%). Ciò riflette in buona misura la diversa intensità della recessione nei vari paesi e anche il fatto che alcuni sistemi bancari hanno già beneficiato negli ultimi anni della creazione di un qualche tipo di *bad bank* (ad esempio in Spagna).

I rischi derivanti dalla montagna di sofferenze in Italia (142 miliardi di euro sui prestiti alle imprese, 199 totali) frenano ancora l'erogazione di nuovo credito. Lo sforzo per regolamentare l'attività bancaria dovrebbe essere affiancato da un'azione per risolvere la situazione

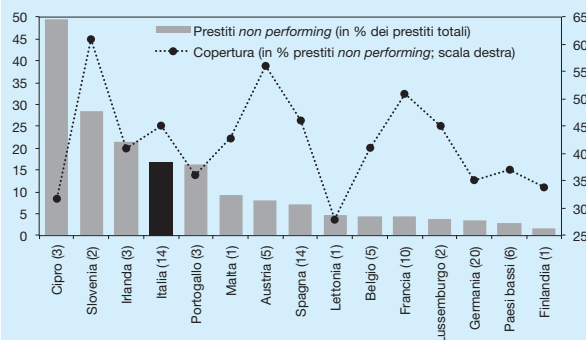
³ Le regole di Basilea 3 già includono un paletto sull'attivo: la liquidità presente in bilancio deve essere almeno pari ai deflussi di cassa attesi in 30 giorni. L'entrata in vigore di questa regola, dal 2015, è stata prevista con un anticipo di diversi anni e avviene gradualmente. Perciò le banche ne hanno certezza.

pregressa. Si è constatato ormai che i buoni risultati in termini di ratio minimi di capitale non sono bastati, in alcuni paesi, a far ripartire i prestiti, pur in presenza di un recupero dell'economia. Serve in questi casi un intervento di sistema, nazionale o europeo, che liberi le banche dal fardello delle sofferenze.

In Italia a novembre è stato realizzato un intervento di salvataggio di quattro banche minori, anticipando l'entrata in vigore del nuovo meccanismo europeo di risoluzione. L'intervento si è basato anzitutto su un bail-in "ridotto", con esclusione cioè dei depositi non garantiti. Inoltre, è stata creata una *bad bank*, alla quale sono stati conferiti i prestiti in sofferenza dei quattro istituti (1,5 miliardi di euro), liberando risorse per nuovo credito. Un passo nella giusta direzione, ma si tratta solo di una "mini" *bad bank*, che ovviamente non risolve il problema della massa di sofferenze ancora presenti nei bilanci di tutte le altre banche italiane. Inoltre, la *bad bank* è stata creata con fondi messi a disposizione dal resto del sistema bancario, assorbendo loro capitale. Uno schema che potrebbe contrastare con l'obiettivo di rilanciare il credito erogato alle imprese dall'intero sistema delle banche in Italia.

Grafico B

La scarsa qualità dei prestiti zavorra le banche in alcuni paesi (Valori %, prestiti a intera economia*)



* Imprese, famiglie, altri intermediari finanziari, settore pubblico.
In parentesi: numero di banche per paese (90 totali).
Fonte: elaborazioni CSC su dati EBA.

Lavoro in presa diretta con il PIL

È ripartita la domanda di lavoro: il bilancio è positivo nel 2015 e le prospettive sono buone per i prossimi due anni.

L'aumento dell'occupazione (calcolata sulle ULA, unità di lavoro equivalenti a tempo pieno), iniziato nel 2014 (+0,2% rispetto al 2013) nonostante il calo del PIL (-0,4%), si è consolidato nel 2015 (+0,7%); l'incremento rimarrà sostenuto anche nei prossimi due anni: il CSC stima che le ULA aumenteranno dello 0,9% nel 2016 e dell'1,1% nel 2017, a 24 milioni, 1 milione e 200mila sotto il livello pre-crisi, +877mila rispetto al minimo di fine 2013.

CIG in discesa...

Il ricorso alla CIG, rimasto alto nel 2014, si è progressivamente sgonfiato nel 2015: tra gennaio e ottobre 2015 le unità di lavoro a tempo pieno equivalenti complessivamente coinvolte sono state mediamente pari a 210mila, un livello di poco più alto rispetto a quello di inizio 2009, contro le 310mila del 2014.

L'intervento ordinario è sceso a 60mila unità in media nei primi dieci mesi del 2015 dalle 95mila di fine 2013. Quello straordinario ha cominciato a contrarsi dall'autunno 2014 (200mila unità a ottobre 2014) e, pur rimanendo alto, si è ridotto durante i primi dieci mesi di quest'anno (120mila unità).

Scende la Cassa in deroga (30mila unità tra gennaio e ottobre, 70mila nel 2014), che è tornata sui livelli di primavera 2009¹.

Nelle stime CSC lo stock di CIG continuerà a diminuire progressivamente: a fine 2017 nell'intera economia interesserà ancora l'equivalente di circa 150mila ULA, un livello di poco superiore a quello di inizio 2009 (Grafico 1.10). La riduzione lenta frena, inevitabilmente, il guadagno occupazionale misurato sul numero di persone.

I dati INPS sui lavoratori in mobilità si fermano a giugno 2015: gli interventi in deroga sono in progressivo esaurimento (meno di 2mila beneficiari nei primi sei mesi da 43mila un anno prima), quelli ordinari sono ancora molti (202mila beneficiari in media nel semestre) ma in costante calo da febbraio dopo il picco di gennaio 2015 (220mila)².

...e l'occupazione sale Le persone occupate, dopo essere diminuite di 963mila unità dal secondo quarto del 2008 all'ultimo 2013, hanno registrato un recupero nel 2014 (+160mila tra quarto trimestre 2013 e quarto 2014) che, nonostante la frenata di settembre si è consolidato nel 2015: +160mila tra fine 2014 e terzo trimestre del 2015.

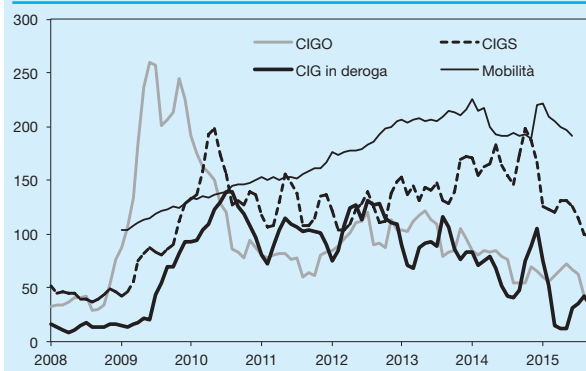
Sull'andamento dell'occupazione nel 2015 hanno certamente avuto un ruolo importante l'introduzione degli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato, operativi da gennaio, e le nuove regole previste dal Jobs Act, entrate in vigore a marzo³. Sebbene gli effetti delle nuove norme non siano ancora compiutamente quantificabili, i dati disponibili indicano che le misure governative stanno avendo un impatto positivo: nei primi 10 mesi dell'anno, secondo i dati INPS, le nuove assunzioni a tempo indeterminato nel settore privato sono cresciute del 29,8% rispetto allo stesso periodo del 2014, le trasformazioni sono aumentate del 16,3%. I nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato al netto delle cessazioni sono stati nei primi dieci mesi dell'anno 507.691 rispetto ai 92.114 di un anno fa.

La disaggregazione per macroaree rivela andamenti alquanto differenti. Al Centro l'occupazione ha tenuto durante la crisi, è ripartita prima che nel resto del Paese e si colloca a un livello ben

Grafico 1.10

CIG in diminuzione

(Equivalente forza lavoro a tempo pieno calcolata sulle medie mobili a 3 mesi delle ore utilizzate e beneficiari di mobilità; migliaia)



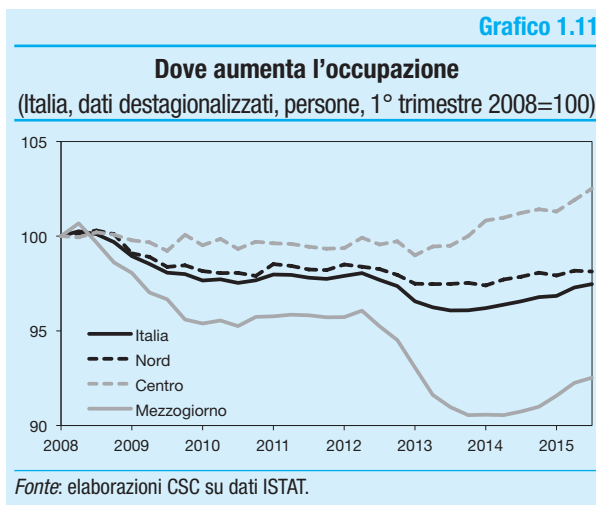
Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati INPS.

¹ Il decreto n.148 del 2015 ha riordinato la normativa degli ammortizzatori sociali, riducendo di fatto la durata della cassa integrazione, ciò potrebbe influenzare le decisioni di utilizzo dello strumento da parte delle imprese. La Cassa integrazione in deroga è di fatto eliminata dal 2016, fatti salvi gli interventi già programmati.

² Da inizio 2015 è cominciato il *decalage* di durata dell'indennità di mobilità previsto dalla legge Fornero (92/2012).

³ Si veda Nota dal CSC n. 15-14, *Contratti aziendali per il 63,5% dei lavoratori delle imprese industriali associate a Confindustria. Jobs Act e sgravi contributivi rilanciano nel 2015 i contratti a tempo indeterminato. Un'impresa su tre offre servizi di welfare, coinvolto un lavoratore su due*, 14 novembre 2015.

più alto di quello pre-crisi: nel terzo trimestre 2015 +168mila persone dal primo trimestre 2013 e +120mila dal primo 2008. Il Nord ha cumulato una perdita occupazionale pari a 309mila persone tra il 2008 e il primo quarto del 2014 e i dati più recenti mostrano una lenta risalita: +51mila tra il terzo trimestre di quest'anno e il secondo 2014. Nel Mezzogiorno, infine, si osserva un progressivo aumento del numero di persone occupate da inizio 2014: +126mila unità pari a +2,2%, l'incremento percentuale più forte; ma la caduta durante la crisi è stata molto maggiore, cosicché il divario da recuperare è molto più ampio che nelle altre zone del Paese (Grafico 1.11).



Nel 2016 il numero di persone occupate continuerà a crescere di conserva con il PIL, con una variazione in media d'anno pari a +0,9%. Nel 2017 registrerà un +1,1% e il biennio previsivo si chiuderà con 150mila occupati in meno rispetto al picco di metà 2008 (-0,6%) e con +815mila rispetto alla fine del 2013.

Disoccupazione in diminuzione

Da fine 2014 è cominciata la flessione del numero di persone che cercano un lavoro. In luglio, per la prima volta dopo 30 mesi, è sceso sotto i tre milioni; ciò è dovuto sia all'aumento dell'occupazione sia al calo del numero di coloro che cercano attivamente un impiego: la forza lavoro si è contratta dello 0,6% tra il quarto trimestre del 2014 e il terzo del 2015.

Il tasso di disoccupazione si è così ridotto al 12,0% in media nei primi 10 mesi dell'anno (11,5% in ottobre) dal 12,7% medio del 2014. Continuerà a scendere nei prossimi due anni ma resterà alto, perché con il consolidarsi dell'attività economica crescerà anche la forza lavoro, come testimoniato dal netto miglioramento delle attese dei consumatori sulle prospettive del mercato del lavoro (in novembre al massimo storico).

Nel 2015 sarà in media del 12,0%. Nel 2016, nonostante una forza lavoro che aumenta (+0,4% in media d'anno), scenderà all'11,6% e calerà ancora all'11,1% nel 2017. Era al 6,3% a fine 2007.

Considerando anche le ULA equivalenti in CIG, il CSC stima che l'incidenza della forza lavoro inutilizzata passerà dal 12,5% nel terzo trimestre 2015 al 12,3% nel 2016, per scendere all'11,5% a fine 2017. Aveva raggiunto il 14,0% nel primo trimestre 2014.

Nonostante la risalita dell'attività economica e il recupero dell'occupazione, nel mercato del lavoro italiano permarrà un ampio bacino di persone a cui manca lavoro (in tutto o in parte): ai quasi 3 milioni di disoccupati nel terzo trimestre 2015 (+77,9% rispetto a sette anni prima) bisogna aggiungere gli occupati part-time involontari (2,7 milioni, +105,8%) e i non-occupati che sarebbero disponibili a lavorare ma non hanno compiuto azioni di ricerca attiva (1,6 milioni,

+61,8%) oppure stanno aspettando l'esito di passate azioni di ricerca (787mila, raddoppiati). In totale, si tratta di quasi 8 milioni di persone (+105,7%, ossia raddoppiati).

Un'altra misura del deterioramento del mercato del lavoro durante la crisi è l'ormai elevatissimo stock di disoccupati di lunga durata: nel terzo trimestre 2015 le persone alla ricerca di un impiego da almeno dodici mesi erano 1,6 milioni (+128,1% rispetto al terzo 2008), quasi il 60% del totale dei disoccupati.

Retribuzioni al passo dei contratti Il CSC stima che nell'intera economia l'aumento delle retribuzioni contrattuali sarà pari allo 0,7% nel 2016 e allo 0,8% nel 2017, dopo il +1,2% del 2015. Quello delle retribuzioni di fatto risulterà lievemente superiore, rispettivamente pari allo 0,8% e allo 0,9%. A fronte di un'inflazione estremamente bassa, le retribuzioni reali nel totale dell'economia cresceranno dello 0,3% nel 2016 e resteranno piatte nel 2017.

Sulla dinamica complessiva delle retribuzioni contrattuali ha finora influito il blocco delle procedure negoziali nel settore pubblico (circa un quarto del monte retributivo totale). Il congelamento della contrattazione, inizialmente introdotto per il triennio 2010-2012 e via via prorogato, da ultimo dalla Legge di stabilità 2015 al 31 dicembre di quest'anno, è stato ritenuto illegittimo per il futuro dalla Corte Costituzionale nel giugno scorso (sentenza 178/2015). Le risorse per gli aumenti retributivi sono state quantificate dal Disegno di Legge di stabilità 2016 per i prossimi tre anni in 300 milioni e sono state inglobate nelle previsioni del CSC. Le procedure negoziali nel settore pubblico si riapriranno nel 2016 e nella seconda metà dell'anno dovrebbero concludersi i primi rinnovi contrattuali.

Sull'andamento delle retribuzioni di fatto della pubblica amministrazione incideranno sia il venir meno di alcune misure di contenimento della spesa introdotte negli anni passati sia le trasformazioni di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato previste dalla Legge di stabilità 2015 per il personale della scuola nel 2015 e nel 2016⁴. Nelle stime CSC, ciò porterà a un aumento delle retribuzioni di fatto nel settore pubblico pari allo 0,4% quest'anno, allo 0,7% nel 2016 e allo 0,3% nel 2017.

Negli ultimi anni l'attività contrattuale è stata intensa, invece, nell'industria: in quella in senso stretto, i contratti rinnovati tra fine 2012 e primavera 2014 coprono circa il 95% del monte retributivo e hanno fissato aumenti per il triennio 2013-2015 e per quello 2014-2016 prendendo a riferimento le previsioni ISTAT di inflazione (misurata sull'indice IPCA al netto degli energetici importati), così come formulate ad agosto 2012 e a maggio 2013⁵. Sulla base dei CCNL in vigore, le retribuzioni contrattuali nell'industria in senso stretto crescono del 2,5% nel 2015. Entro la

⁴ Dal 2015 non hanno effetto le norme di contenimento della spesa per il personale introdotte dal DL 78/2010 riguardante il blocco dei trattamenti economici individuali e il blocco economico delle progressioni di carriera.

⁵ La previsione ISTAT di agosto 2012 per l'inflazione IPCA al netto degli energetici importati (+2,0% nel 2013, +1,8% nel 2014, +2,1% nel 2015) è stata presa a riferimento dagli accordi rinnovati fino a maggio 2013, quando le stime sono state riviste (+1,8% per il 2013, +1,8% per il 2014 e +2,0% per il 2015). A maggio 2014 la previsione era più bassa di quella di un anno prima (+0,8% per il 2014, +1,3% per il 2015, +1,5% per il 2016 e +1,6% per il 2016). Il 29 maggio 2015 l'ISTAT ha aggiornato le previsioni dell'IPCA per il periodo 2015-2018 (0,6% per il 2015, 1,1% per il 2016, 1,3% per il 2017 e 1,5% per il 2018). La realizzazione dell'IPCA è stata 1,3% nel 2013 e 0,4% nel 2014.

fine del 2016 scadrà la maggior parte dei contratti. Le negoziazioni in diversi comparti sono aperte e alcuni accordi sono già stati siglati, avendo a riferimento le ultime previsioni ISTAT sull'apposito indice IPCA. Se la copertura contrattuale rimarrà elevata, il CSC stima un aumento delle retribuzioni contrattuali pari allo 0,3% nel 2016 e all'1,0% nel 2017. L'andamento delle retribuzioni di fatto seguirà quello delle contrattuali.

L'ultima tornata contrattuale ha determinato nel settore manifatturiero una crescita delle retribuzioni reali pari al 5,5% nel triennio 2013-15, essendosi basata su previsioni di inflazione che si sono rivelate molto più alte di quella effettiva. A regime l'extra-costi annuo per le imprese è risultato di 4,1 miliardi⁶.

Nei servizi privati, l'attività contrattuale è stata nei primi mesi del 2015 più intensa che nel 2014, tanto che la copertura dei contratti è passata dal 17,6% al 66,2% del monte retributivo. Se la copertura si amplierà ulteriormente, la dinamica retributiva contrattuale risulterà pari all'1,1% in ciascuno dei prossimi due anni, dopo lo 0,8% nel 2015, più pronunciata di quella nell'industria. D'altra parte nei servizi privati l'aumento delle retribuzioni reali è stato molto inferiore, nel biennio scorso, a quello registrato nel settore industriale (+0,5% nel 2013 e +0,9% nel 2014, contro +2,0% e +1,5%).

Dal 2016 CLUP in frenata Il CSC stima che l'aumento del CLUP nel totale dell'economia italiana sia dello 0,8% nel 2015, per un andamento negativo della produttività (-0,2%) e un costo del lavoro che cresce dello 0,6%.

Nel 2016 il CLUP scenderà dello 0,2% grazie alla dinamica della produttività che tornerà in territorio positivo (+0,4%) e un andamento del costo del lavoro pressoché piatto (+0,2%). Nel 2017 il CLUP tornerà lentamente a crescere (+0,2%) a fronte di un costo del lavoro che accelera (+0,5%) e a una dinamica della produttività pari a +0,3%.

Le previsioni CSC scontano l'impatto degli incentivi sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2015 (decontribuzione totale fino a un tetto di 8.060 euro annui) e di quelli previsti dal Disegno di Legge di stabilità 2016 (decontribuzione totale fino a un tetto di 3.250 euro annui), oltre che della deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP, che in contabilità nazionale non è imputata al costo del lavoro ma alle entrate indirette.

Nel settore privato la dinamica del costo del lavoro risulterà pari a +0,1% nel 2015 scenderà a -0,5% nel 2016. Quella del CLUP sarà di +0,2% e -1,1%. Senza considerare il taglio dell'IRAP, la dinamica del costo del lavoro nel settore privato risulterebbe di +0,7% nel 2015 e +0,1% nel 2016; quella del CLUP di +0,8% e -0,5%.

Nel 2017 la dinamica del costo del lavoro, non influenzata dal taglio IRAP (a regime dal 2016), sarà pari a +0,7% e il CLUP salirà dello 0,4%.

⁶ Il CSC aveva precedentemente stimato una crescita delle retribuzioni reali pari al 4,6%, basandosi su serie storiche, poi riviste dall'ISTAT. Per dettagli sulle elaborazioni si veda Nota dal CSC n. 15-13, *In Italia salari reali aumentati più della produttività e al lavoro una percentuale record del PIL*, 3 ottobre 2015.

Resta alto il rischio di deflazione

La variazione annua dei prezzi al consumo in Italia è scesa allo 0,1% a novembre, dallo 0,3% in ottobre (minimo -0,6% a gennaio; indice NIC). La risalita fino a ottobre era stata guidata dai prezzi *core* (esclusi energia e alimentari; Grafico 1.12). Il rischio di deflazione resta molto alto. Nello scenario CSC, come già a settembre, viene escluso il suo realizzarsi. Ciò grazie alla ripartenza dell'economia e all'euro debole. Tuttavia, la capacità inutilizzata ancora ampia, la debolezza della domanda interna, la caduta delle quotazioni delle materie prime, l'elevata concorrenza internazionale (accentuata dal rallentamento degli emergenti), le condizioni del mercato del lavoro (non solo italiano) e i rapidi sviluppi tecnologici manterranno gli incrementi dei prezzi su ritmi estremamente contenuti, quasi nulli.

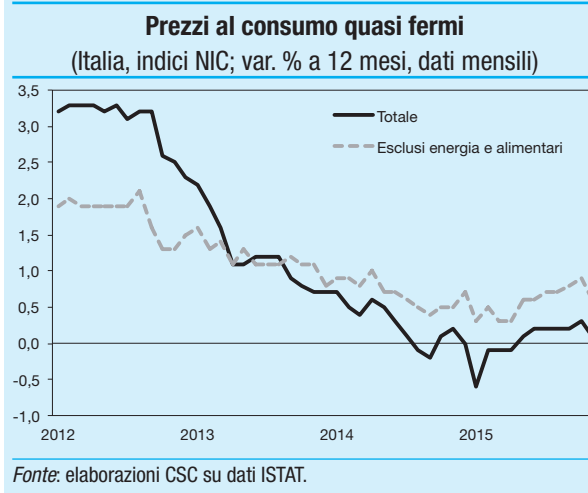
Nello scenario CSC la dinamica annua dei prezzi al consumo in Italia salirà gradualmente nel 2016, allontanandosi dallo zero. In media si attesterà allo 0,5% (dallo 0,1% nel 2015). E arriverà allo 0,9% in media nel 2017. Queste previsioni scontano il fatto che la variazione dell'indice totale dei prezzi si avvicini dal 2016 a quella dell'indice *core*, pure atteso in lenta accelerazione.

Benché quest'ultima abbia di nuovo frenato in novembre (+0,6% annuo, da +0,9% in ottobre), nei mesi precedenti era salita rispetto ai valori molto bassi della primavera (+0,3% in aprile). La frenata è stata determinata dai prezzi dei servizi (+0,5% annuo a novembre, da +1,0%), un andamento attribuibile ai servizi di comunicazione (-0,2%, da +1,3%) e a quelli ricreativi e culturali (+0,4%, da +1,4%). È in lento ma progressivo aumento, invece, la dinamica dei prezzi dei beni industriali (+0,6% annuo, da un minimo di -0,1% nel novembre 2014). Ciò si è riflesso finora in un marginale recupero del mark-up manifatturiero, dopo un decennio di riduzioni (+0,2% annuo nel secondo trimestre 2015).

I prezzi dei beni energetici continuano a mantenere la variazione dell'indice totale sotto quella *core*. La loro riduzione in termini annui, però, si è attenuata (-6,8% a novembre, da -9,1% a gennaio). In Italia essi seguono con un ritardo di 1-2 mesi e in misura ridotta, per l'alta incidenza di imposte e altre componenti, l'andamento della quotazione del petrolio Brent tradotta in euro (-33,8% annuo a novembre; -34,9% in media nel 2015).

Nel 2016 e nel 2017 il profilo del prezzo del petrolio in euro sarà di graduale incremento nello scenario CSC: a fine anno, rispettivamente, +5,2% e +13,7% sui dodici mesi. Ciò favorirà un progressivo cambio di segno nella variazione tendenziale dei prezzi degli energetici e farà in modo che l'inflazione totale, dal 2016, si avvicini appunto all'inflazione *core*.

Grafico 1.12



I prezzi alimentari sono in aumento a ritmi che, pur in flessione a novembre, rimangono molto superiori a quelli *core* (+1,5%, da +1,8% in ottobre). Tale incremento è sostenuto dai prezzi degli alimentari freschi (+3,2% annuo), che hanno risentito del debole andamento dei raccolti a causa delle condizioni climatiche avverse. I prezzi degli alimentari lavorati, invece, continuano a registrare un andamento molto contenuto (+0,4%). La crescita dei prezzi alimentari contribuisce a tenere la dinamica dell'indice totale appena fuori dal territorio deflazionistico.

I consumatori italiani si attendono ancora una riduzione del livello dei prezzi, anche se con un'intensità minore rispetto a inizio anno: -9 a novembre il saldo delle risposte (da -19 a gennaio).

Sulle prospettive di inflazione c'è un rischio al rialzo, dato dal possibile aumento dell'IVA nel gennaio 2017, inserito come clausola di salvaguardia nel Disegno di Legge di stabilità. Lo scenario CSC, come già a settembre, non include tale rincaro. Il proseguire del recupero dell'attività economica nel 2016 e nel 2017 renderebbe possibile un maggiore trasferimento sui listini finali di un eventuale (improbabile) aumento dell'imposta indiretta, rispetto a quanto accaduto con i suoi rialzi negli anni scorsi, che hanno avuto un impatto nullo sul costo della vita.

D'altra parte, ci sono anche rischi al ribasso, legati a una rinnovata debolezza dei prezzi delle materie prime rispetto a quanto scontato nell'attuale scenario elaborato dal CSC; di essa segni premonitori si riscontrano nell'ulteriore caduta delle quotazioni petrolifere iniziata il 4 dicembre.

La variazione annua dei prezzi al consumo in Italia è allineata a quella media dell'Area euro (indici armonizzati IPCA). I prezzi *core* in Italia, però, hanno una dinamica significativamente inferiore a quella nell'Eurozona (il divario è di -0,3 punti percentuali), a riflesso di condizioni economiche peggiori. Viceversa, gli alimentari hanno una variazione annua di poco superiore in Italia (+0,1 punti). Inoltre, i prezzi energetici si riducono meno, con un differenziale pari a +0,5 punti.

Deficit pubblico in calo Il CSC stima un indebitamento netto della PA al 2,7% del PIL quest'anno (dal 3,0% nel 2014), al 2,3% nel 2016 e all'1,6% nel 2017 (Tabella 1.3).

Rispetto a settembre scorso (2,8% del PIL), il CSC ha rivisto in diminuzione il deficit nel 2015 per effetto della revisione al rialzo del PIL nominale (+1,3%, +1,2% a settembre). Nel 2016 è sostanzialmente in linea con quanto indicato dal Governo.

Tabella 1.3

Il quadro della finanza pubblica (Valori in % del PIL)				
	2014	2015	2016	2017
Entrate totali	48,2	48,3	48,0	47,6
Uscite totali	51,2	51,0	50,3	49,2
Pressione fiscale apparente	43,6	43,8	43,5	43,2
Pressione fiscale effettiva	49,3	49,4	49,1	48,8
Indebitamento netto	3,0	2,7	2,3	1,6
Indebitamento netto strutturale	1,1	1,0	1,4	1,3
Saldo primario	1,6	1,6	2,0	2,5
Saldo primario strutturale	3,6	3,3	2,9	2,8
Debito pubblico	132,3	132,9	132,1	130,6
Debito pubblico (netto sostegni)*	128,6	129,4	128,6	127,2
<i>Per memoria, al netto del bonus 80 euro:</i>				
Entrate totali	47,8	47,8	47,5	47,0
Uscite totali	50,8	50,4	49,8	48,6
Pressione fiscale apparente	43,1	43,2	42,9	42,6
Pressione fiscale effettiva	48,8	48,8	48,5	48,1

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

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Le previsioni del CSC incorporano le misure indicate nel Disegno di Legge di stabilità 2016 (DDL stabilità) nella forma approvata dal Senato e presentata in seconda lettura alla Camera dei Deputati. Per il 2017 si ipotizza l'annullamento delle residue clausole di salvaguardia (che ammontano a 15,1 miliardi) attraverso tagli di spesa corrente primaria dello stesso ammontare (escluse prestazioni sociali e redditi da lavoro). Lo scostamento rispetto all'obiettivo di deficit del Governo, fissato all'1,1% del PIL, è comunque dovuto principalmente al più basso incremento del PIL nominale: la variazione indicata nel DEF è del 3,3%; quella attesa dal CSC è del 2,2%. Una differenza che si cumula con quella del 2016 anche negli effetti sulle entrate pubbliche. Inoltre, il CSC stima circa 1,2 miliardi di interessi sul debito pubblico in meno rispetto al Governo.

Il deficit di bilancio strutturale, ossia al netto dell'andamento del ciclo e delle una tantum, è previsto all'1,0% del PIL nel 2015 (dall'1,1% del 2014), all'1,4% nel 2016 e all'1,3% nel 2017.

Il saldo primario è stabile all'1,6% del PIL quest'anno, sale al 2,0% nel 2016 e al 2,5% nel 2017. In termini strutturali scende al 3,3% del PIL quest'anno (dal 3,6% nel 2014), al 2,9% l'anno prossimo e al 2,8% nel 2017.

Migliora il fabbisogno Il fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche è risultato pari a 42,8 miliardi di euro nei primi nove mesi del 2015, oltre 15 miliardi in meno rispetto allo stesso periodo del 2014. Riduzione più contenuta (2,8 miliardi) ma confermata anche al netto di introiti da dismissioni (che riducono il fabbisogno), sostegni finanziari erogati ai paesi UEM (che lo accrescono), pagamenti dei debiti della PA verso le imprese (che pure lo aumentano) e altre operazioni straordinarie (Tabella 1.4).

Nello scenario CSC il debito pubblico si attesta al 132,9% del PIL nel 2015 (dal 132,3% nel 2014), al 132,1% nel 2016, quando il rapporto percentuale inizierà a scendere, e al 130,6% nel 2017. Al netto dei sostegni ai fondi di stabilità europei (EFSF ed ESM) il debito risulta al 129,4% del PIL quest'anno, al 128,6% nel 2016, come nel 2014, e al 127,2% nel 2017. La stima include 0,4 punti di PIL di privatizzazioni e dismissioni immobiliari quest'anno e 0,5 punti nel 2016 e nel 2017, come indicato dal Governo.

Inoltre, la spesa pubblica si attesta al 51,0% del PIL nel 2015 (dal 51,2% nel 2014) per scendere il prossimo anno al 50,3% e al 49,2% nel 2017. La spesa corrente primaria scende al 42,8% del PIL nel 2015 (dal 42,9%), al 42,4% nel 2016 e al 41,7% nel 2017. Al netto del bonus 80 euro, che

Tabella 1.4

Fabbisogno in riduzione (Periodo gennaio-settembre, milioni di euro)		
	2014	2015
Fabbisogno PA	58.055	42.837
Dismissioni (+)	3.328	6.586
Prestiti a EFSF e paesi membri (-)	1.842	-2.097
Contributi a ESM (-)	2.866	0
Totale al lordo di operazioni straordinarie	56.675	51.521
Operazioni straordinarie	0	0
Pagamenti debiti alle imprese (-)	4.500	2.100
Totale	52.175	49.421

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca d'Italia.

è classificato tra le uscite, la spesa totale è pari al 50,4% del PIL quest'anno, al 49,8% il prossimo e al 48,6% nel 2017. Il suo aumento in valore quest'anno (+1,0%) è da imputare principalmente alle prestazioni sociali (+2,3%), ai redditi da lavoro (+0,6%) e alle spese in conto capitale (+9,3%). Nel 2016 l'aumento della spesa pubblica rimarrà sostanzialmente lo stesso (+0,8%). Le uscite in conto capitale risultano pari al 3,9% del PIL quest'anno (dal 3,6%); scenderanno al 3,7% nel 2016 e al 3,4% nel 2017.

La spesa per interessi è stimata al 4,3% del PIL nel 2015 e nel 2016 (dal 4,7% nel 2014) e al 4,1% nel 2017. È leggermente più alta nei primi due anni e più bassa nel 2017 rispetto a quella indicata dal Governo. I tassi di rendimento dei titoli italiani decennali, dopo il picco di 235 punti base toccato a luglio, sono tornati a scendere, fino a raggiungere i 139 punti base a fine novembre, per poi collocarsi intorno ai 160 punti con la reazione dei mercati alle ultime decisioni BCE. Si attestano a 172 punti base nella media del 2015 e nei prossimi due anni rimarranno sui valori registrati dopo le decisioni della BCE. Il costo medio del debito pubblico è pari al 3,3% quest'anno e il prossimo (dal 3,6% nel 2014) e al 3,2% nel 2017.

Si allenta la pressione fiscale Le entrate complessive della PA sono stimate dal CSC al 48,3% del PIL quest'anno (48,2% nel 2014), scenderanno al 48,0% l'anno prossimo e al 47,6% nel 2017.

La pressione fiscale si attesta al 43,8% del PIL nel 2015 (43,6% nel 2014), al 43,5% nel 2016 e al 43,2% nel 2017, il livello più basso dal 2011. Tenendo conto degli effetti della stabilizzazione del bonus di 80 euro prevista dalla Legge di stabilità 2015, la pressione fiscale scende al 43,2% del PIL nel 2015, al 42,9% nel 2016 e al 42,6% nel 2017. L'incidenza effettiva della pressione fiscale sul PIL depurato dal sommerso è del 49,4% quest'anno, del 49,1% nel 2016 e 48,8% nel 2017; al netto del bonus di 80 euro scende al 48,8% nel 2015, al 48,5% nel 2016 e al 48,1% nel 2017.

La dinamica delle entrate quest'anno appare in linea con l'andamento degli incassi tributari registrato nei primi nove mesi dell'anno, che sono in aumento dell'1,3% rispetto allo stesso periodo del 2014. Tendenza confermata dai dati delle entrate statali dei primi dieci mesi (+3,5%). Le imposte dirette crescono del 5,6%, le indirette dell'1,0%.

Nel dettaglio, tra le imposte dirette è risultato in aumento il gettito IRES (+1,1%) ma soprattutto quello IRPEF (+6,9%). In aumento anche l'imposta sostitutiva sulle plusvalenze (+61,0%), quella sui fondi pensione (+92,9%) e quella su ritenute, interessi e altri redditi di capitale (+11,8%).

Tra le imposte indirette, è cresciuta molto l'IVA: +3,9% nei primi dieci mesi dell'anno principalmente per l'andamento positivo sugli scambi interni (+5,1%). Peggiora quella sulle importazioni da paesi extra-UE (-4,4% in ottobre, dal -3,4% dei primi nove mesi dell'anno). Stabile, invece, l'accisa sui prodotti energetici e in flessione quella sul gas metano (-34,2%).

Con la Nota di aggiornamento presentata a settembre scorso, il Governo amplia il deficit di bilancio sia rispetto a quanto previsto ad aprile nel DEF sia rispetto al tendenziale indicato nella Nota. Ciò è reso possibile dall'utilizzo delle clausole di flessibilità di recente introdotte nelle

Nel 2016 politica di bilancio espansiva

norme europee. Le risorse che si liberano rispetto ai valori tendenziali sono pari nel 2016 allo 0,8% del PIL (13,4 miliardi), tenendo conto dello 0,4% già approvato dalle autorità europee, e nel 2017 a un ulteriore 0,3% di PIL (5,2 miliardi). Per la prima volta dal 2007 la politica di bilancio dell'Italia torna a essere coerente con la situazione economica: è espansiva in presenza di uno scostamento negativo tra PIL effettivo e PIL potenziale. Infatti, con l'*output gap* al -2,5% del PIL c'è nel 2016 un peggioramento del saldo primario strutturale (-0,5 punti di PIL).

Tabella 1.5

Più graduale il rientro del deficit programmato dal Governo (Valori in % del PIL)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Nota di aggiornamento al DEF (settembre 2015)					
Quadro programmatico					
Indebitamento netto	2,6	2,2	1,1	0,2	-0,3
Saldo primario	1,7	2,0	3,0	3,9	4,3
Indebitamento netto strutturale	0,3	0,7	0,3	0,0	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA)	132,8	131,4	127,9	123,7	119,8
Proventi da privatizzazione programmati	0,4	0,5	0,5	0,5	
Quadro tendenziale					
Indebitamento netto	2,6	1,4	0,0	-0,7	-1,0
Saldo primario	1,7	2,9	4,1	4,8	5,0
Indebitamento netto strutturale	0,4	-0,1	-0,8	-1,0	-0,9
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA)	132,8	130,3	126,1	121,7	117,4
Var. % PIL nominale tendenziale	1,2	2,9	3,0	3,0	2,8
Var. % PIL nominale programmatico	1,2	2,6	3,3	3,4	3,1
Per memoria: DEF (aprile 2015)					
Quadro programmatico					
Indebitamento netto	2,6	1,8	0,8	0,0	-0,4
Saldo primario	1,6	2,4	3,2	3,8	4,0
Indebitamento netto strutturale	0,5	0,4	0,0	-0,1	-0,2
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA)	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
Quadro tendenziale					
Indebitamento netto	2,5	1,4	0,2	-0,5	-0,9
Saldo primario	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
Indebitamento netto strutturale	0,5	0,0	-0,5	-0,8	-0,8
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA)	132,4	130,3	127,2	123,7	120,2
Var. % PIL nominale tendenziale	1,4	3,0	3,0	2,9	2,9
Var. % PIL nominale programmatico	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1

Fonte: elaborazioni CSC su stime Governo.

Nella Nota di aggiornamento il Governo ha lasciato invariato l'obiettivo di deficit indicato ad aprile: 2,6% del PIL (Tabella 1.5). Per il 2016 il deficit tendenziale (ossia prima della Legge di stabilità) è stimato dal Governo all'1,4% del PIL, come ad aprile. Quello programmatico sale al 2,2% del PIL, dall'1,8% di aprile. Lo scostamento rispetto al tendenziale (0,8 punti di PIL) è appunto riconducibile all'utilizzo dei margini di flessibilità previsti dalle regole europee. Il Governo si avvale delle clausole di flessibilità per gli investimenti, 0,3 punti di PIL, e per le riforme, 0,5 punti di PIL (di cui 0,4 punti già richiesti ad aprile e approvati dalle autorità europee). Ciò è in linea con quanto scritto nei Trattati europei. Il deficit potrebbe peggiorare di un ulteriore 0,2% di PIL se venissero riconosciuti i maggiori costi relativi all'accoglienza dei migranti.

Nello scenario tendenziale del Governo il raggiungimento del pareggio di bilancio è previsto nel 2017 (quando ad aprile, era previsto un indebitamento dello 0,2% del PIL); il deficit programmatico per quell'anno invece è dell'1,1% del PIL, dallo 0,8% indicato ad aprile.

Il percorso di rientro del disavanzo risulta ora più graduale rispetto al DEF anche per il 2018 e il 2019. Nel 2018 è indicato un sostanziale pareggio di bilancio programmatico (saldo al -0,2% del PIL), come nel DEF di aprile. Un surplus dello 0,3% del PIL è l'obiettivo per il 2019 per effetto di una correzione del saldo pari a 0,7 punti di PIL (superiore di 0,2 punti a quella indicata nel DEF).

Positivo il DDL stabilità 2016

La manovra contenuta nel DDL stabilità 2016, sia per la qualità di alcune misure sia per l'entità del finanziamento in deficit, gioca un ruolo di sostegno della risalita dell'economia. Nel complesso, secondo la valutazione del CSC, così come presentato dal Governo al Parlamento avrà un impatto positivo pari allo 0,3% del PIL nel 2016.

Particolarmente importante è la disattivazione delle clausole di salvaguardia che, innalzando le aliquote IVA e le accise sui carburanti, avrebbero avuto un forte impatto negativo sui consumi, bloccando sul nascere la ripartenza dell'economia italiana (Tabella 1.6).

Altre spinte vengono da: sostegno fiscale all'acquisto di beni strumentali, minore IMU sugli impianti, detassazione del salario di produttività, contribuzione ridotta

sui neo-assunti e proroga dei bonus per ristrutturazioni edilizie ed efficienza energetica; nel 2017, effetti positivi si avranno con la riduzione dell'aliquota IRES. Si tratta di interventi che favoriscono fiducia e investimenti delle imprese. L'abolizione della TASI sulla prima casa e le misure per il contrasto della povertà avranno un impatto positivo sui consumi.

Tabella 1.6

In deficit più di metà della manovra (DDL stabilità 2016 approvato dal Senato esclusa l'applicazione della clausola migranti, milioni)			
	2016	2017	2018
Interventi	29.012	32.454	30.270
Minori entrate	23.795	26.946	25.105
Maggiori spese	5.216	5.508	5.164
di cui correnti	4.065	4.852	4.657
di cui conto capitale	1.151	656	507
Coperture	14.454	13.285	14.096
Maggiori entrate	5.845	4.566	3.259
Minori spese	8.609	8.720	10.837
di cui correnti	6.334	7.527	9.524
di cui conto capitale	2.275	1.193	1.314
Effetti sull'indebitamento	-14.558	-19.169	-16.174

Gli effetti sull'indebitamento sono pari alla differenza tra le coperture e gli interventi. Il segno meno indica un peggioramento dell'indebitamento.
Fonte: elaborazioni CSC su relazione tecnica al provvedimento.

Complessivamente il DDL stabilità, come approvato dal Senato, vale 29,0 miliardi; 23,8 di questi, l'82%, sono destinati a ridurre le imposte e i restanti 5,2 miliardi ad aumentare le uscite pubbliche. Poco più della metà dei 29,0 miliardi è finanziata in deficit (14,6 miliardi); il 30% è coperto da riduzioni di spesa (8,6 miliardi) e il 20% da aumenti di entrate (5,8 miliardi). La riduzione netta delle entrate è così di circa 18,0 miliardi e i risparmi netti di spesa ammontano a 3,4 miliardi.

1.2 Il contesto internazionale

Frenata persistente degli scambi mondiali Il brusco rallentamento del commercio mondiale registrato nei primi nove mesi del 2015, che inizialmente sembrava legato a fattori contingenti, si è rivelato persistente e ciò rimanda a cause profonde e durature. Per questo, nello scenario CSC la crescita degli scambi globali è rivista ulteriormente all'ingiù e accelera gradualmente nel biennio 2016-2017. Il rischio rimane al ribasso.

Nel 2015 ha influito negativamente la riduzione delle importazioni delle economie emergenti, che contribuiscono per più del 35% di quelle mondiali e che hanno anche significative ricadute negative sulle esportazioni globali. La debolezza della domanda degli emergenti, in particolare della Cina, proseguirà, perché deriva dal naturale esaurimento dello slancio iniziale legato alla rapida industrializzazione. Ancora, la Cina sta spostando il baricentro della sua crescita dal manifatturiero, che è più intensivo di scambi internazionali, ai servizi, che lo sono meno. Inoltre, si è esaurita la forza propulsiva delle catene globali del valore, per l'esperienza che ha spinto le imprese a ripensare l'organizzazione delle produzioni su scala internazionale e anche per effetto di nuove politiche industriali che puntano sul manifatturiero. Poi, il ridotto tasso di accumulazione di capitale, che ha varie spiegazioni e che è tra le cause della stagnazione secolare, abbassa l'elasticità degli scambi internazionali al PIL perché i beni di investimento attivano in misura superiore il commercio con l'estero¹. Pesa, infine, il termine della grande liberalizzazione multilaterale degli scambi. Nei primi dieci mesi del 2015 sono aumentate nel Mondo le misure protezionistiche, con effetto distorsivo sugli scambi internazionali.

Esistono anche fattori favorevoli alla ripartenza degli scambi globali: la ripresa di importanti economie avanzate, robusta negli Stati Uniti e nel Regno Unito, più fiacca nell'Area euro, che tuttavia ha un peso sul commercio mondiale molto superiore a quello sul PIL per la sua elevata integrazione; la conclusione, a ottobre 2015, del Trans-Pacific Partnership (TPP), importante ac-

¹ Per maggiori approfondimenti sugli investimenti si veda il riquadro "L'incertezza sulla domanda frena gli investimenti", in CSC, *Scenari economici*, n. 23, giugno 2015, e la Nota dal CSC 15-11, *Dopo il crollo nella crisi, gli investimenti ripartono. Cruciale sostenerli per avere una crescita più robusta*, 1° agosto 2015; sulla stagnazione secolare si veda la Nota dal CSC 15-12, *L'economia mondiale a rischio "stagnazione secolare". Un mix di politiche per accelerare la crescita*, 4 settembre 2015 e il riquadro più avanti nel testo "Contro la frenata globale investimenti pubblici e riforme strutturali".

Tabella 1.7

Il quadro internazionale della previsione (Variazioni percentuali)

	2014	2015	2016	2017
Commercio mondiale	3,3	1,1	2,5	3,0
Prezzo del petrolio ¹	99,2	54,0	48,0	55,0
Prodotto interno lordo				
Stati Uniti	2,4	2,5	2,7	2,5
Area euro	0,9	1,5	1,7	1,5
Paesi emergenti	4,6	3,8	4,2	4,7
Cambio dollaro/euro ²	1,33	1,11	1,10	1,10
Tasso FED ³	0,09	0,15	0,75	1,75
Tasso di interesse a 3 mesi USA ³	0,23	0,31	0,90	1,80
Tasso BCE ³	0,16	0,05	0,05	0,05
Tasso di interesse a 3 mesi Area euro ³	0,21	-0,02	-0,15	-0,15

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

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

cordo commerciale tra le principali economie americane e asiatiche che affacciano sul Pacifico (Cina esclusa)², anche se inizierà a produrre effetti solo nel 2017. Costituisce, invece, un rischio al ribasso l'acuirsi dell'instabilità geopolitica in Ucraina (e i suoi riflessi sulla Russia) e, soprattutto, nell'area del Nord-Africa e del Medio Oriente, che deprime l'attività in queste economie e aumenta l'incertezza mondiale. Anche il permanere del petrolio su bassi livelli comprime la domanda di beni dei paesi esportatori che sono fortemente dipendenti dall'estero per l'approvvigionamento di manufatti.

Nello scenario di previsione del CSC il rafforzamento dell'attività economica globale, soprattutto nell'Area euro, e la lenta mitigazione delle tensioni geopolitiche permetteranno un'accelerazione della crescita del commercio mondiale, a ritmi comunque modesti in confronto al trend pre-crisi e anche a quanto registrato negli anni recenti. Rispetto alle stime degli altri principali istituti, quelle CSC si posizionano tra le più elevate per quanto riguarda la crescita del PIL mondiale e, al contrario, sono nettamente le più basse riguardo alla variazione degli scambi globali (Tabella 1.8). Infatti, la dinamica del commercio estero rimarrà inferiore a quella del PIL anche nel prossimo biennio, come accaduto nei passati quattro anni, perché l'elasticità del primo al secondo si è drasticamente e strutturalmente abbassata e si colloca al di sotto dell'unità per le ragioni elencate sopra³.

Tabella 1.8

Le previsioni CSC del commercio mondiale sono le più basse (PIL e scambi di beni, prezzi costanti, variazioni %)						
	PIL mondiale			Commercio mondiale		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
CSC	3,1	3,5	3,8	1,1	2,5	3,0
Prometeia	2,8	2,9	3,4	1,5	2,3	4,2
REF	2,5	2,9	3,2	1,0	3,8	3,9
OCSE	2,9	3,3	3,6	2,0	3,6	4,8
Commissione europea	3,1	3,5	3,7	2,8	3,8	4,4
IHS	2,6	2,9	3,2	2,6	3,8	4,9
FMI	3,1	3,6	3,8	3,0	3,9	4,6

Dati ordinati in senso crescente per variazione cumulata del commercio.
 Le stime del PIL mondiale sono a parità di potere d'acquisto, tranne quella IHS, che utilizza i cambi di mercato.
 Le stime del commercio mondiale della Commissione europea comprendono anche i servizi.

La variazione del commercio mondiale nel 2015 è stata fortemente condizionata dalla brusca caduta avvenuta nel primo semestre (-0,7% rispetto al secondo 2014, quando si era registrato un +2,6% sul primo), nonostante il successivo rimbalzo nel terzo trimestre (+1,1% rispetto al secondo). La debole performance nei primi nove mesi dell'anno in corso (+0,8% rispetto alla

² USA, Australia, Brunei, Canada, Cile, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Singapore e Vietnam.

³ Si veda il riquadro "La persistente frenata del commercio mondiale: un *new normal*", in CSC, *Scenari economici*, n. 24, settembre 2015 e CSC, *Scenari industriali*, n. 6, novembre 2015.

media del 2014) è dovuta alla riduzione degli scambi internazionali dei paesi emergenti (-1,0%), in particolare di quelli asiatici (-1,6%) e di Africa e Medio Oriente (-2,1%), mentre sono saliti quelli dei paesi avanzati (+2,6%). Per la prima volta dal 2000 gli scambi esteri dei paesi avanzati sono cresciuti più di quelli degli emergenti.

La frenata del commercio internazionale riflette, soprattutto, il calo della domanda di importazioni da parte delle economie emergenti, che in precedenza ne erano state la forza trainante. Infatti, nei primi nove mesi del 2015, rispetto alla media del 2014, le importazioni sono diminuite del 4,9% nei paesi emergenti dell'Europa centro-orientale, del 4,5% in quelli dell'Africa e del Medio Oriente, dell'1,7% in quelli asiatici e dello 0,9% in America Latina (Grafico 1.13).

Questa contrazione ha diverse cause. Il crollo delle quotazioni del petrolio e delle altre materie prime ha fortemente ridotto il valore delle esportazioni dei paesi produttori di commodity, in particolare di Brasile e Russia (penalizzata anche dalle persistenti sanzioni commerciali), provocando una caduta dei loro reddito e import (si veda il riquadro *Contro la frenata globale investimenti pubblici e riforme strutturali*).

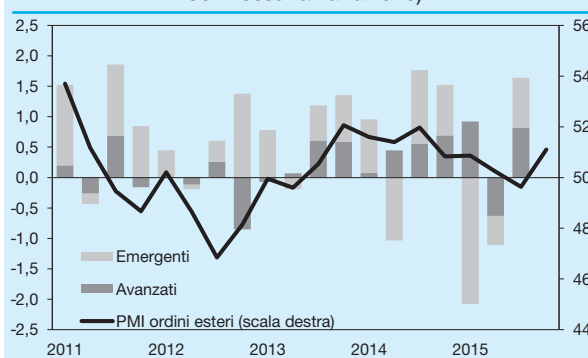
In Cina sono in corso cambiamenti strutturali che influenzano gli scambi di tutta l'area asiatica, fortemente integrata commercialmente. In particolare, il forte rallentamento delle importazioni cinesi, che nel 2014 hanno rappresentato più del 10% di quelle mondiali, è il risultato di un insieme di fattori: il passaggio da un modello economico basato sulla domanda estera e sui beni di investimento, che sono altamente *trade intensive*, a uno incentrato sulla domanda interna e sui beni di consumo, con un maggiore peso dei servizi, una parziale sostituzione di beni importati con quelli prodotti internamente e, inoltre, una riduzione degli scambi tra imprese multinazionali localizzate in Cina con le loro affiliate nel resto del Mondo. Nello scenario previsivo CSC questi importanti cambiamenti strutturali avverranno senza strappi.

Infine, l'espansione della frammentazione internazionale della produzione, cioè delle catene globali del valore, che a partire dagli anni Novanta sono state forza propulsiva della crescita del commercio mondiale, negli ultimi tempi si è interrotta e in alcuni casi ha addirittura invertito la marcia, attraverso il cosiddetto *reshoring* di parte di processi produttivi entro i confini nazionali.

Le prospettive del commercio mondiale per la fine del 2015 sono debolmente positive. La componente ordini esteri del PMI globale nel bimestre ottobre-novembre segnala di nuovo espansione (a 51,1, da 49,6 nella media del terzo trimestre). Il Baltic index, che misura il costo di trasporto delle materie prime (non liquide) ed è quindi un indicatore degli scambi mondiali, è

Grafico 1.13

Debole la domanda degli emergenti
(Import in volume, contributi alla crescita;
50=nessuna variazione)



PMI ordini esteri: per il 4° trimestre 2015 media ottobre-novembre.
Fonte: elaborazioni CSC su dati CPB e Markit.

leggermente risalito in dicembre, rimanendo tuttavia vicino al minimo storico toccato in novembre e ai livelli estremamente bassi registrati nella prima metà dell'anno.

Nel biennio di previsione 2016-17 il contributo degli emergenti agli scambi internazionali è atteso in graduale rafforzamento, grazie a una modesta accelerazione della loro attività economica; la lenta risalita dei paesi dell'Area euro e la solidità della crescita economica negli Stati Uniti darà impulso agli scambi internazionali.

Per tali motivi il CSC prevede un aumento dell'1,1% del commercio mondiale nel 2015 (da +1,5% indicato a settembre), del 2,5% nel 2016 (da +3,6%) e del 3,0% nel 2017.

Rischio protezionismo

Permane, inoltre, il rischio di misure protezionistiche. Nel corso del 2015, secondo l'ultimo rapporto Global Trade Alert, il ricorso a queste misure è nuovamente aumentato: tra gennaio e ottobre ne sono state introdotte 539 in tutto il Mondo; i paesi del G-20, seppure impegnati dal 2009 contro il protezionismo, sono responsabili dell'82% di tali restrizioni. Esse hanno riguardato dieci settori, rappresentanti il 45% del commercio mondiale, che comprendono, in particolare, i prodotti metallici e chimici, i macchinari, i prodotti agricoli e i mezzi di trasporto. La forma più utilizzata tra le misure varate è il sussidio, concentrato soprattutto nei settori con una maggiore capacità inutilizzata (come quello dei metalli). Ciò incide sia sui prezzi sia sulle decisioni di investimento.

In questo scenario aumenta la rilevanza dei grandi Free Trade Agreement (FTA) sia per la portata effettiva della liberalizzazione che essi comportano sia per la centralità degli accordi in senso geografico, politico e strategico. Il Trans-Pacific Partnership (TPP) e, in prospettiva, il Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), tra Unione europea e USA, ancora lontano dall'essere concluso, avranno effetti rilevanti sul sistema commerciale mondiale. Anche la Cina è impegnata in iniziative analoghe: la Regional Comprehensive Economic Partnership (tra paesi ASEAN, Australia, Cina, India, Giappone, Corea e Nuova Zelanda) e la CJK (che prende il nome dalle iniziali dei paesi coinvolti: Cina, Giappone e Corea). In conclusione, la competizione globale si gioca sempre più attraverso gli FTA.

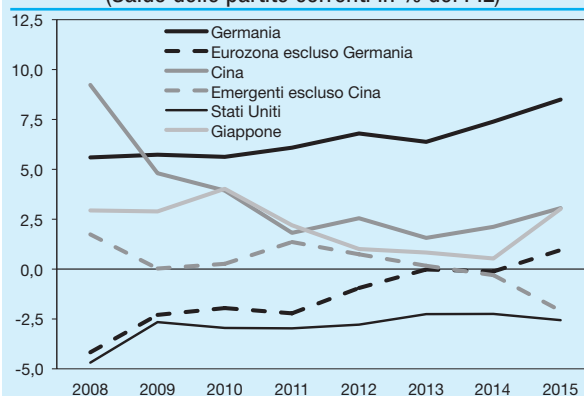
Più squilibrati i conti con l'estero

Gli squilibri nei conti con l'estero delle principali economie mondiali sono tornati ad ampliarsi nel 2015 e sono attesi stabilizzarsi nell'orizzonte previsivo. Nell'anno in corso sono aumentati i surplus delle partite correnti dell'Eurozona, della Germania in particolare, della Cina e del Giappone, mentre sono cresciuti i deficit degli Stati Uniti e del complesso dei paesi emergenti Cina esclusa (Grafico 1.14).

La caduta dei prezzi delle commodity ha migliorato le ragioni di scambio dei princi-

Grafico 1.14

Tornano ad ampliarsi gli squilibri nei conti esteri (Saldo delle partite correnti in % del PIL)



Fonte: elaborazioni CSC su dati FMI.

pali paesi avanzati e della Cina (importatori netti di petrolio e materie prime), sostenendo le bilance commerciali; e, viceversa, ha penalizzato i conti con l'estero degli emergenti esportatori netti.

Nei paesi dell'Eurozona la dinamica degli scambi con l'estero, in volume, è stata moderata. Per le esportazioni si sono controbilanciate la spinta positiva dalla svalutazione del cambio e quella negativa della frenata della domanda mondiale. L'andamento delle importazioni, invece, riflette la risalita a bassi ritmi della domanda interna. Il combinato disposto delle variazioni dei volumi e delle ragioni di scambio è un surplus corrente che ha raggiunto il massimo storico, al 3,2% del PIL (da +2,0% nel 2014; stime FMI). In particolare, quello tedesco ha toccato il livello record dell'8,5% del PIL (+1,1 punti sull'anno precedente), sfiorando per il quarto anno di fila il tetto stabilito dalla Commissione europea (+6,0% del PIL in media negli ultimi tre anni); in aumento anche i saldi di Francia (+0,2% del PIL, +0,7 punti sul 2014), Spagna (+0,9%, +0,1 punti) e Italia (+2,0%, +0,1 punti).

Negli Stati Uniti, invece, è stata robusta la crescita delle importazioni, tirate dall'espansione della domanda interna, mentre le esportazioni sono state frenate dal dollaro forte e dalla debole domanda asiatica e sudamericana. La rivalutazione del cambio si è sommata al calo delle quotazioni delle commodity nell'aumentare le ragioni di scambio, contenendo l'impatto negativo della dinamica dei volumi scambiati sul saldo di parte corrente, che è comunque peggiorato a -2,6% del PIL (-0,4 punti percentuali rispetto al 2014).

L'aumento dei surplus correnti di Cina (al 3,1% del PIL, +1,0 punti sul 2014) e Giappone (3,0%, +1,5 punti) è dovuto soprattutto al brusco calo delle importazioni, a fronte della forte frenata delle esportazioni. L'ampliamento del deficit del complesso delle altre economie emergenti è, invece, da attribuirsi soprattutto al peggioramento delle loro ragioni di scambio.

Contro la frenata globale investimenti pubblici e riforme strutturali

La frenata del PIL mondiale non è passeggera, perché è in gran parte determinata da fattori strutturali. I principali sono: il passaggio delle economie emergenti a un modello di crescita più sostenibile; il rallentamento demografico; la caduta del tasso di accumulazione che riduce l'innovazione e l'allargamento della capacità produttiva; la minor dinamica della produttività legata alle più recenti innovazioni. D'altra parte, i minori investimenti sono causati essi stessi dalle aspettative di minor crescita e dall'incertezza circa lo scenario globale, determinando così un circolo vizioso costituito da minor crescita-minori investimenti-minor crescita. Per spezzarlo e contrastare la stagnazione secolare occorre mettere in campo un mix di politiche economiche coordinate a livello internazionale e incentrate sugli investimenti pubblici e sulle riforme strutturali.

Negli ultimi cinque anni la dinamica del PIL mondiale ha costantemente deluso le aspettative degli analisti, rallentando ampiamente sotto ai ritmi pre-crisi (+5,1% medio annuo nel periodo 2002-2007), fino a un minimo di +3,1% quest'anno; lo stesso passo tenuto nel 2008, quando numerosi paesi avanzati erano in recessione, che precedette la stagnazione globale del 2009 (l'unico anno di crescita zero dopo la Seconda Guerra Mondiale). Determinano la

frenata, questa volta, i paesi emergenti, in decelerazione per il quinto anno di fila; soprattutto i principali produttori di commodity, Russia e Brasile, che, con un PIL in calo e un cambio svalutato, esportano recessione e deflazione nel resto del Mondo. Ciò minaccia di far deragliare la ripartenza delle economie avanzate, che, invece, registrano quest'anno la migliore performance dal 2010. Il rischio maggiore, per stazza e interconnessioni globali, proviene dal rallentamento della Cina, visibile nei numeri del PIL, della produzione industriale e soprattutto del commercio con l'estero.

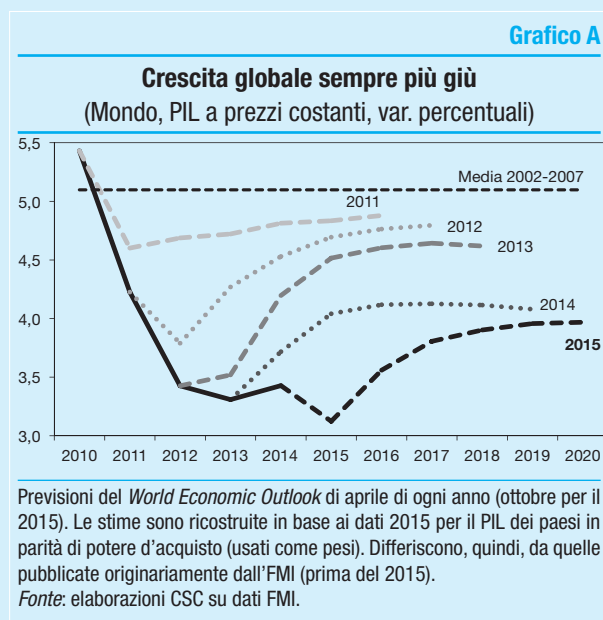
Gli scambi globali, poi, registrano quest'anno il risultato peggiore dal crollo del 2009 (+1,1% sul 2014; stime CSC), trascinati in giù dall'andamento delle importazioni dei paesi emergenti (-2,5% nei primi tre trimestri del 2015 sull'anno precedente)¹. Un dato allarmante, perché indica, in tempo reale, una perdita della forza propulsiva di quelle economie maggiore di quanto appaia dalle statistiche del PIL e segnala il venire meno dell'allungamento delle catene globali del valore.

Le prospettive sono di ulteriore debolezza. Secondo i principali istituti internazionali, infatti, la frenata dell'economia mondiale è destinata a durare ancora a lungo. L'FMI, in particolare, ha ripetutamente rivisto al ribasso negli ultimi anni le previsioni economiche globali. Nel 2011 il ritmo di crescita era atteso convergere, dopo cinque anni, al 4,9%, cioè vicino al ritmo pre-crisi (interpretabile come una stima della dinamica di medio-lungo periodo, al netto dei fattori ciclici). Nell'ultimo aggiornamento (ottobre 2015), invece, la previsione a cinque anni è scesa a +4,0%. Una perdita di quasi un punto di crescita annuo, pari a circa 870 miliardi di dollari correnti l'anno (Grafico A).

Sono state abbassate soprattutto le previsioni per le economie emergenti: di quasi un punto e mezzo annuo, da +6,7% nel 2011 a +5,3% adesso. Quelle degli avanzati sono arretrate di mezzo punto, da +2,4% a +1,9%. Numeri coerenti con altre stime dell'FMI sulla dinamica del PIL potenziale (di lungo periodo), che indicano un rallentamento della crescita globale già a partire dai primi anni 2000 e pari, nell'intero periodo, a circa due punti percentuali annui per i paesi emergenti e a 0,8 punti per quelli avanzati². E non è affatto improbabile che le attuali stime FMI non si rivelino ottimistiche.

¹ Si veda il paragrafo "Frenata consistente degli scambi mondiali".

² Si vedano FMI, *World Economic Outlook* (aprile 2015) e Nota dal CSC n. 15-12, *L'economia mondiale a rischio stagnazione secolare. Un mix di politiche per accelerare la crescita*, 4 settembre 2015.



Il rallentamento globale, dunque, è andato di pari passo con un ribilanciamento della crescita tra i due gruppi di paesi, e anche tra singoli paesi all'interno dei gruppi. Sono state riviste maggiormente all'ingiù, cioè, le stime dei paesi più dinamici: un fenomeno noto come "regressione verso la media".

La Cina rappresenta un caso speciale: la sua crescita annua attesa (nel medio-lungo periodo) è diminuita dal 9,5% del 2011 al 6,3% (con un minimo di +6,0% previsto per il 2017). Il colosso asiatico è anche alle prese con la "trappola del reddito medio": il delicato passaggio da una fase di *catching up* (rincorsa agli standard occidentali) a ritmi record (partendo da bassi livelli di reddito), guidata da industria, investimenti e domanda estera, a un modello di crescita più sostenibile, basato su consumi e attività nei servizi. Le previsioni incorporano l'ipotesi di un atterraggio morbido verso questo nuovo modello. Se essa non si realizzasse, potrebbe verificarsi una significativa correzione al ribasso della crescita cinese con effetti negativi globali, sia diretti (via commercio e investimenti diretti esteri) sia indiretti (a causa di turbolenze finanziarie, aumento dell'incertezza, sfiducia), che il CSC stima pari a 0,34 punti percentuali in meno di crescita mondiale per ogni punto perso di quella cinese³. Il rischio di una recessione globale (definita come una crescita sotto il 2%) è dunque reale.

La frenata dell'economia mondiale è un fenomeno molto persistente, perché tali sono le forze che lo producono. Perciò è stato riproposto il termine di "stagnazione secolare", coniato originariamente da Alvin Hansen negli anni della Grande Depressione⁴.

Innanzitutto c'è il fattore demografico, che spiega da solo metà della frenata. Attraverso due canali principali: la minore crescita della popolazione, che, a parità di dinamica del PIL pro-capite (la principale misura di benessere economico), riduce quella del PIL totale; e l'invecchiamento della popolazione, che fa diminuire la quota di persone in età lavorativa e tende a ridurre la partecipazione al mercato del lavoro (che è minore nelle fasce più anziane di persone in età da lavoro). Il rallentamento demografico è un fenomeno strutturale, difficilmente modificabile dalla politica economica, se non nel lunghissimo periodo. Anche l'abolizione in Cina della politica del figlio unico, in vigore dal 1979 (sono ora consentiti due figli per coppia), avrà pieno effetto economico solo tra una generazione. Nei paesi avanzati si cerca, invece, di allungare la vita lavorativa e favorire la partecipazione al mercato del lavoro (in particolare, con misure volte a posticipare l'età della pensione).

L'altra metà della decelerazione globale è riconducibile a una serie di elementi diversi: carenza di domanda, che ha caratterizzato la crisi ed è attesa persistere nel tempo, e debole dinamica della produttività. Il focus qui è sui paesi avanzati (anche se il rallentamento della produttività ha riguardato anche gli emergenti).

Dal lato dell'offerta, la dinamica del PIL potenziale è stata frenata dal rallentamento della

³ Si veda il riquadro "Crescita globale giù al 2,3% se la Cina cresce al 4%", in CSC, *Scenari economici*, n. 24, settembre 2015.

⁴ Si veda Alvin Hansen, *Economic Progress and Declining Population Growth*, The American Economic Review, n. 29 (1939).

crescita della produttività, in atto, secondo stime dell’FMI, già a partire dai primi anni 2000. Ciò è parzialmente imputato a un impatto minore del previsto del progresso tecnologico, dopo il traino fornito dalla diffusione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Ha influito negativamente anche il calo dell’investimento in capitale umano, misurato in anni di studio: il livello medio di istruzione è ormai elevato e ulteriori incrementi sono limitati (anche se rimangono ampi margini di miglioramento, in generale, nella qualità del capitale umano).

D’altra parte, la carenza di domanda durante la crisi, soprattutto in Europa, si è tradotta in (ed è stata accentuata dalla) caduta degli investimenti, che hanno provocato la riduzione dell’accumulazione e l’obsolescenza del capitale. Ciò, insieme all’alta disoccupazione, ha ampliato e prolungato gli effetti della recessione (un fenomeno noto come isteresi) e, in ultima analisi, diminuito il PIL potenziale.

Le prospettive di tutti questi elementi, sia dal lato della domanda sia da quello dell’offerta, sono molto incerte. I tassi di interesse, anche a lungo termine, ai minimi storici nelle principali economie avanzate segnalano, comunque, estrema debolezza.

Dal lato della domanda aggregata, siamo in presenza di una situazione di trappola della liquidità: un eccesso di risparmio anche con tassi di interesse nominali a zero (non solo sulle scadenze più brevi); ossia, una carenza di investimenti e consumi. Il contesto è caratterizzato, oltre che dai bassi tassi, anche da: una dinamica molto ridotta, realizzata e attesa, dei prezzi; misure iper-espansive delle banche centrali; lento processo di *deleveraging* da livelli troppo elevati di debito; minor costo dei beni capitali e minori investimenti necessari per avviare un’attività nelle nuove tecnologie digitali, che, a parità di altre condizioni, frenano la spesa in investimenti; invecchiamento della popolazione, che riduce la quota di giovani, che hanno una più alta propensione alla spesa (anche se le persone più anziane tendono a spendere i risparmi accumulati). Sono, in larga parte, fattori durevoli nel tempo; perciò, secondo alcuni commentatori, la trappola della liquidità sarà una condizione ricorrente nelle economie avanzate negli anni a venire⁵.

Inoltre, i tassi di interesse reali (cioè al netto dell’inflazione) estremamente bassi anche a lungo termine (orizzonte su cui le politiche monetarie hanno un impatto inferiore) rivelano aspettative di contenuta redditività degli investimenti e, quindi, attenuata dinamica della produttività. Ciò corrobora la visione secondo la quale le ricadute delle nuove tecnologie saranno molto ridotte, come afferma chi ritiene che le grandi innovazioni, di maggiore impatto sulla produttività, siano ormai già state introdotte (come l’elettricità, il motore a scoppio, l’acqua corrente, il telefono, la televisione ecc.)⁶. Tutto ciò alimenta un circolo vizioso: la de-

⁵ Si veda Lawrence Summers, *U.S. economic prospects: secular stagnation, hysteresis, and the zero lower bound*, Business Economics n. 49 (2014).

⁶ Si veda Robert Gordon, “The turtle’s progress: secular stagnation meets the headwinds”, in *Secular stagnation: facts, causes and cures*, VoxEU.org eBook (2014).

ludente dinamica del PIL potenziale spinge in giù il tasso di interesse; la permanenza in trappola della liquidità produce un deterioramento del capitale fisico e umano (via bassi investimenti e sottoccupazione), diminuendo così la crescita potenziale.

La debole dinamica della domanda, che ha caratterizzato molti paesi avanzati e alcuni emergenti, si è tradotta, inoltre, in una frenata degli scambi globali. Le importazioni di questi paesi, infatti, hanno decelerato contemporaneamente, generando un effetto complessivo fortemente negativo sulla domanda mondiale di beni e servizi di tutti i paesi e quindi sulla crescita del loro PIL. La domanda è stata fiacca anche nelle economie con un saldo commerciale ampiamente positivo, come la Germania. Ciò non ha permesso il rientro dagli squilibri globali dei conti con l'estero, perché il surplus di questi paesi è stato sostenuto dalle importazioni deboli, mentre l'aggiustamento delle economie in deficit è stato frenato dalla ridotta dinamica della domanda delle loro esportazioni⁷. In altre parole, gli squilibri globali sono persistenti per il semplice fatto che il saldo mondiale è nullo per costruzione (nessuno esporta sulla Luna); ha frenato bruscamente, invece, la domanda mondiale di importazioni e quindi il commercio estero. Inoltre, la bassa inflazione, anche nei paesi in surplus, ha reso molto difficili eventuali guadagni di competitività di prezzo in quelli in deficit. È rimasta a disposizione solo la leva del tasso di cambio, che ha l'effetto di re-distribuire il peso della carenza di domanda aggregata tra i paesi: una condizione di guerra delle valute⁸. Ciò complica, in particolare, l'avvio negli Stati Uniti del rialzo dei tassi da parte della FED, perché esso genera una spinta all'apprezzamento del dollaro e, quindi, un impatto più forte della debole domanda mondiale.

Come uscire da questa impasse che rischia di perpetuarsi? Sono necessari interventi di politica economica ambiziosi e coordinati, che facciano ricorso a un ampio set di strumenti a disposizione dei *policymaker*.

Le armi tradizionali di politica monetaria, infatti, sono spuntate. Così le banche centrali si sono dotate di strumenti nuovi: pagando un interesse negativo sui depositi delle banche, per allentare il vincolo dello ZLB, e acquistando, attraverso i programmi di *Quantitative Easing*, un'ampia gamma di titoli, pubblici e privati, specialmente a lungo termine. Ritenendo ciò non sufficiente, c'è chi propugna l'"arma nucleare" della *overt money finance*: le banche centrali creano moneta per finanziare la spesa pubblica o, addirittura, quella privata, sostanzialmente con un credito che non costa interesse e che non deve essere restituito⁹. Inoltre, favorendo la risalita dell'inflazione e spingendo all'ingiù, così, i tassi di interesse reali e il peso dei debiti, i maggiori investimenti pubblici genererebbero anche più domanda per quelli privati (*crowding in*).

⁷ Si veda Nota dal CSC n. 15-3, *La Germania rende zoppa la correzione dei conti esteri dentro l'Area euro*, 17 gennaio 2015.

⁸ Si veda Caballero, Fahri e Gourinchas, "Global Imbalances and Currency Wars at the ZLB", Working paper (ottobre 2015).

⁹ Adair Turner, *Debt, Money and Mephistopheles: How Do We Get Out of This Mess?*, Group of Thirty Occasional Paper n. 87, maggio 2013.

Questi interventi devono essere coordinati tra paesi. Secondo stime OCSE, un incremento degli investimenti pubblici simultaneo in tutti i paesi membri, pari a mezzo punto di PIL, avrebbe un impatto positivo superiore allo 0,6% sul PIL dei paesi OCSE, di oltre lo 0,4% sul PIL mondiale e di più dell'1% sul commercio globale. Inoltre, nonostante l'aumento di spesa pubblica, il livello del debito pubblico, in rapporto al PIL, si ridurrebbe già nel primo anno, grazie alle maggiori entrate e all'incremento del PIL nominale¹⁰. Infine, l'aumento di investimenti privati e pubblici avrebbe un effetto positivo anche in termini di capacità produttiva.

Nel medio e lungo periodo, però, il potenziale di crescita deve essere sostenuto da una ripartenza della dinamica della produttività. In ciò giocano un ruolo cruciale le riforme strutturali, che consentono di favorire la diffusione delle innovazioni e premiano le competenze e i talenti. Secondo uno studio dell'OCSE, infatti, il rallentamento della dinamica della produttività a partire dai primi anni 2000 è dovuto alle imprese *follower*, cioè distanti dalla frontiera tecnologica, sia nel settore manifatturiero sia, soprattutto, nei servizi. La produttività delle imprese *leader*, invece, ha mostrato una solida crescita¹¹. Ciò indica che non ha rallentato il progresso tecnologico, ma piuttosto il suo processo di diffusione. In questo scenario, le prospettive della produttività sono positive: la rivoluzione digitale appare come un processo pienamente in corso, di cui le statistiche ufficiali non sono ancora in grado di valutare pienamente l'impatto (si pensi, per esempio, a come quantificare i vantaggi dei servizi internet per i consumatori), e che si trasmetterà con un certo ritardo nei dati della produttività¹².

La lista delle riforme strutturali è nota. Le principali sono: liberalizzazione del mercato dei prodotti e dei servizi e riforma del sistema fallimentare, che incentivino le imprese a innovare e favoriscano il migliore utilizzo dei talenti; flessibilità del mercato del lavoro, grazie anche ad ammortizzatori sociali efficaci, per permettere alle imprese più competitive di crescere rapidamente; investimenti pubblici in ricerca di base, collaborazione tra università e imprese nell'innovazione e incentivi fiscali per le spese in R&S, a vantaggio della creazione e della diffusione di conoscenze; aumento della qualità dell'istruzione, con più stretto collegamento tra scuola e lavoro e formazione permanente.

¹⁰ Si veda OCSE, "The impact of an increase of public investment in OECD economies", Box 1.6, Economic Outlook n. 2015-2 (novembre 2015).

¹¹ OCSE, *The future of productivity* (2015).

¹² Si vedano Brynjolfsson e McAfee, *The second machine age: work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, edizioni W.W. Norton & Company (2014), e Ignazio Visco, *Perché i tempi stanno cambiando*, edizioni Il Mulino (2015).

Prosegue graduale la ripresa dell'Area euro

Il PIL dell'Area euro è aumentato dello 0,3% congiunturale nel terzo trimestre, rispetto al +0,4% del secondo (Grafico 1.15). Ha rallentato la Germania (+0,3%, dopo +0,4%), è tornata a crescere la Francia (+0,3%, dopo lo stallo nel secondo), è continuata, a velocità ancora elevata, l'espansione in Spagna (+0,8%, dopo +1,0%). Pesanti misure di bilancio e gli effetti di breve periodo di importanti riforme strutturali hanno, invece, contribuito allo stop dell'economia portoghese e alla nuova contrazione di quelle di altri paesi periferici quali Grecia (-0,9%) e Finlandia (-0,5%).

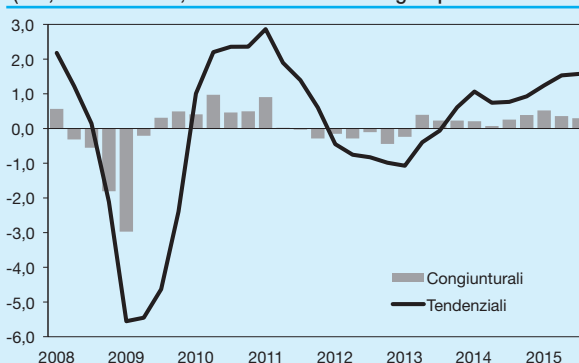
La crescita dell'Area è attesa accelerare nuovamente nel quarto trimestre: in novembre gli indici di attività sono aumentati nei servizi (PMI a 54,2 da 54,1), a conferma del traino della domanda interna, e nel manifatturiero (PMI a 52,8 da 52,3). Il PMI composito nella media di ottobre e novembre è a 54,1 (da 53,9 nel terzo trimestre), un livello compatibile con una crescita del PIL pari a +0,4%. Permangono le spinte deflazionistiche, con le imprese costrette a tagliare per il secondo mese consecutivo i prezzi di vendita (componente PMI a 49,5 da 49,6 in ottobre).

Torna ad ampliarsi il gap tra Francia e Germania, dove gli scandali Volkswagen e Deutsche Bank non sembrano aver avuto effetti significativamente negativi né sul livello di attività né sulla fiducia. Nell'economia tedesca allungano, infatti, il passo sia il manifatturiero (PMI a 52,9 da 52,1) sia i servizi (55,6 da 54,5) e sale di 0,8 punti l'indice IFO di fiducia delle imprese, in linea con quanto fatto da quello degli investitori e analisti finanziari (lo ZEW) che è tornato a crescere (da 1,9 di ottobre a 10,4) dopo 7 mesi di cali consecutivi. Il balzo degli ordini all'industria in ottobre (+1,8% su settembre, dopo due cali consecutivi) fornisce un'ulteriore conferma dell'inversione di rotta della produzione industriale, dopo le contrazioni di agosto (-0,7% congiunturale) e settembre (-1,1%). L'incremento dell'attività produttiva si riflette sul numero dei disoccupati, calato di altre 13mila unità in novembre, e sul tasso di disoccupazione che ha toccato il minimo dalla riunificazione (6,3%).

In novembre resta debole, invece, l'espansione del manifatturiero in Francia (con il PMI fermo a 50,6 da tre mesi); decelera, però, sensibilmente, anche per l'impatto degli attacchi terroristici del 13 novembre, l'attività nei servizi (PMI a 51,0 da 52,7). A 51,0 il PMI composito indica che nel quarto trimestre il tasso di crescita dell'economia francese difficilmente replicherà quello registrato nel terzo. Lo conferma il nuovo aumento del numero dei disoccupati in ottobre (+25mila unità), che lascia invariato a 10,8% il tasso di disoccupazione.

Grafico 1.15

L'Area euro avanza adagio...
(PIL, variazioni %, dati trimestrali destag. a prezzi costanti)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Il ritmo di crescita dell'economia dell'Eurozona acquisterà slancio nel corso del 2016, quando si ridurrà il contributo negativo delle esportazioni nette e si rafforzerà, invece, quello positivo della domanda interna. Oltre agli effetti benefici del calo dei prezzi energetici e del deprezzamento dell'euro, ci sarà il sostegno ai redditi del graduale ma progressivo aumento dell'occupazione e di una politica di bilancio leggermente espansiva. La riduzione del numero dei disoccupati, scesi di 1,3 milioni in un anno in ottobre (portando il tasso di disoccupazione a 10,7%, ai minimi da gennaio 2012) contribuisce a sostenere i consumi e a rafforzare la fiducia rilevante nelle decisioni di spesa di famiglie e imprese (Grafico 1.16). In novembre, l'indice di sentimento economico è rimasto stabile a 106,1, il livello più elevato da giugno 2011 e oltre 5 punti al di sopra della media di lungo periodo. Sulla sua futura evoluzione gravano, però, le ricadute della guerra al terrorismo.

Dopo un +1,5% nel 2015, il PIL dell'Area euro è previsto dal CSC accelerare a +1,7% nel 2016, per poi tornare all'1,5% nel 2017, ancora significativamente sopra il tasso potenziale di crescita stimato dalla Commissione (+1,1%).

Negli USA robusto traino della domanda interna

Il PIL USA ha frenato nel 3° trimestre (+2,1% annualizzato, dopo il +3,9% del secondo) per il contributo negativo delle scorte (-0,6 punti percentuali) e del settore estero (-0,2; Grafico 1.17). Sono, però, cresciuti a ritmi sostenuti sia i consumi (+3,0%) sia gli investimenti (+3,4%). I dati più recenti confermano che l'espansione continuerà solida, trainata dalla domanda interna. Il CSC prevede che il PIL cresca del 2,5% quest'anno, per poi accelerare al 2,7% nel 2016 e rallentare nuovamente al 2,5% nel 2017, pressoché in linea con il tasso di crescita potenziale.

La spesa delle famiglie è sostenuta dal calo dei prezzi energetici, dagli ulteriori guadagni di ragioni di scambio derivanti dall'apprezzamento del dollaro e dall'aumento dell'occupazione

Grafico 1.16

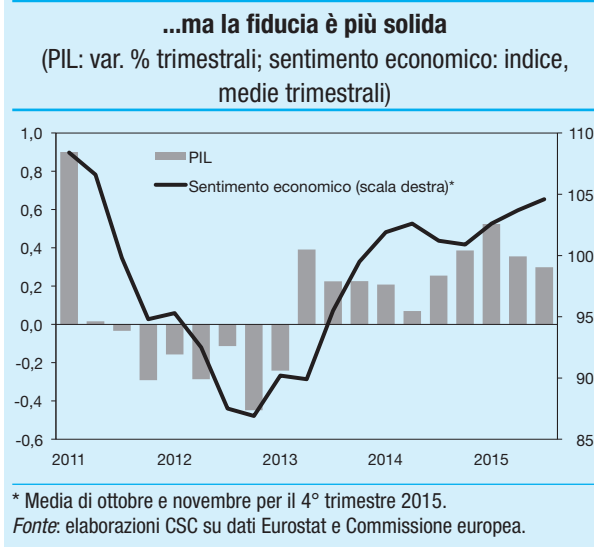
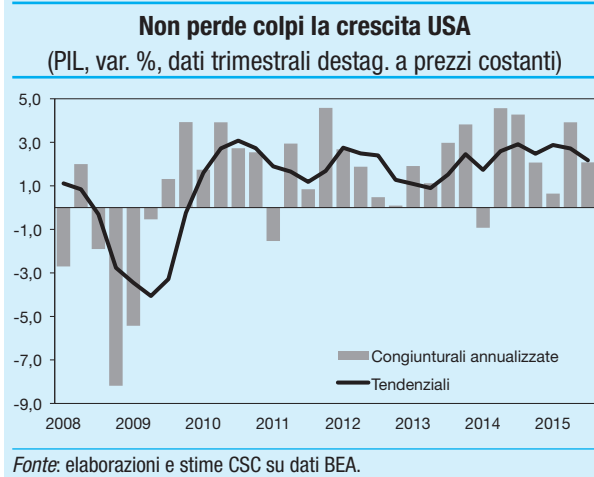


Grafico 1.17



e della ricchezza, grazie anche al recupero dei prezzi delle case (+5,5% annuo in settembre). In novembre sono rimaste stabili, per il 3° mese consecutivo, a 18,1 milioni, massimo da luglio 2005, le vendite di auto. È proseguita a ritmi sostenuti la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore non agricolo (+211mila, dopo i +298mila di ottobre); per il contemporaneo aumento del tasso di partecipazione (a 62,5% da 62,4% in ottobre, un segnale di fiducia nel mercato del lavoro), è rimasto invariato al 5,0% il tasso di disoccupazione, ormai perfettamente in linea con l'obiettivo fissato dalla FED.

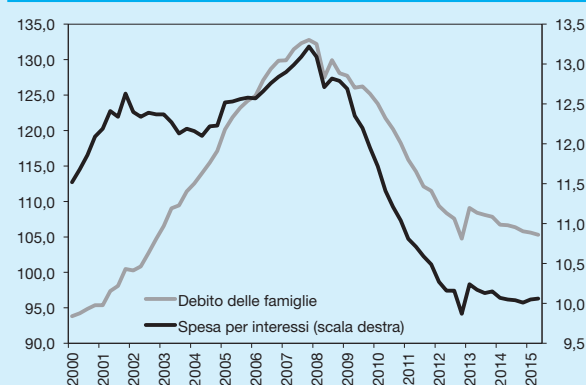
In prospettiva, l'impatto sui redditi e sui consumi della costante crescita degli occupati (210mila in media al mese da inizio 2015) sarà rafforzato dall'aumento dei salari (+2,3% annuo in novembre), attesi in progressiva accelerazione con l'approssimarsi dell'economia alla piena occupazione. I consumi potranno, inoltre, contare su bilanci familiari solidi: restano, infatti, a livelli contenuti sia il debito delle famiglie (a 105,7% del reddito disponibile nel secondo trimestre 2015; Grafico 1.18) sia, soprattutto, gli esborsi per interessi che sono prossimi al minimo storico. L'impatto della stretta monetaria in arrivo, peraltro graduale, sarà attenuato dal fatto che la maggior parte delle famiglie ha contratto debiti a tassi fissi.

Gli investimenti in macchinari, frenati nei primi due trimestri del 2015 dal rallentamento del manifatturiero ma balzati del 9,5% nel terzo, sono attesi continuare su un trend positivo anche nei prossimi trimestri, in linea con l'andamento degli ordini di beni capitali, tornati a crescere sia in settembre (+0,3%) sia in ottobre (+1,3%). E proseguiranno a espandersi a ritmi sostenuti anche gli investimenti residenziali: la domanda per abitazioni resterà elevata sia per l'aumento dei redditi sia per la convenienza all'acquisto. Il previsto incremento dei tassi di interesse inciderà solo marginalmente sul costo dei mutui, che rimarrà storicamente basso. Un sostegno significativo verrà dall'aumento del numero di nuovi nuclei familiari, risalito a 1,3 milioni (dai circa 500mila in media all'anno dalla fine della recessione), in linea con la crescita della popolazione. La spesa in costruzioni, aumentata dell'1,0% mensile in ottobre (+1,0% quella residenziale, +0,6% quella non residenziale, +1,4% quella pubblica) salirà, quindi, a tassi sostenuti anche nei prossimi trimestri.

Lo stop del manifatturiero (PMI a 48,6 in novembre, da 50,1 in ottobre, minimo da luglio 2009), per gli effetti sulle esportazioni della frenata delle economie emergenti e del dollaro forte, è più che compensato dall'ulteriore accelerazione dei servizi (PMI a 59,1 da 56,9, non lontano dai massimi storici) dove in alcuni comparti, come il commercio all'ingrosso, l'attività avanza a ritmi record.

Grafico 1.18

Meno debito e interessi nei bilanci familiari (USA, in percentuale del reddito disponibile)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

In ripartenza la crescita del Giappone

L'incremento del PIL nipponico nel terzo trimestre 2015 (+1,0% congiunturale annualizzato) ha evitato il ritorno del Giappone in recessione, dopo la contrazione dello 0,5% nel secondo (Grafico 1.19).

Il recupero è stato guidato dal +1,5% dei consumi privati (-2,1% nel secondo trimestre) e dal +2,3% degli investimenti (-4,9%), mentre la gestione delle scorte ha sottratto 0,8 punti percentuali alla crescita trimestrale. Una ripresa moderata sarà favorita dalla dinamica dei salari reali (+0,4% annuo in ottobre, quarto aumento consecutivo), mentre resterà debole l'export (-2,1%, prima contrazione da metà 2014), a causa della minore espansione della domanda di Cina e altre economie asiatiche. Il CSC stima un +0,7% per il PIL nel 2015, dopo il -0,1% nel 2014, e un'accelerazione all'1,0% nel 2016; dopodiché una nuova frenata verso il potenziale (0,5%) sarà causata dal programmato aumento dell'IVA al 10% nell'aprile 2017.

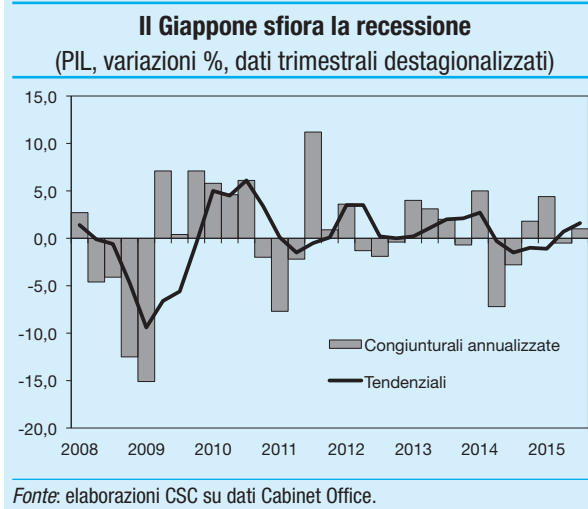
I dati di ottobre segnalano che è già in atto il recupero: +1,1% mensile le vendite al dettaglio (+0,8% in settembre) e +1,4% la produzione industriale (+1,1%). In novembre il PMI manifatturiero ha toccato il massimo da 20 mesi (52,6). L'inflazione è stata di -0,1% annuo per il terzo mese consecutivo in ottobre, ma escludendo i beni energetici e alimentari freschi i prezzi sono saliti dell'1,2%. La *Bank of Japan* ha posticipato a marzo 2017 il raggiungimento dell'obiettivo di inflazione al 2% e, nonostante la recessione, ha mantenuto inalterato il programma di allentamento monetario; una nuova espansione è possibile nel 2016.

In vista delle elezioni del 2016 per la Camera alta del parlamento un intervento di stimolo pari allo 0,5% del PIL è stato annunciato per dicembre dal Governo, che ha anche fissato un obiettivo di crescita al 2020 del PIL nominale a 600mila miliardi di yen (+20%) al fine di ridurre al 200% il rapporto debito pubblico / PIL (246% nel 2014). Affinché tale obiettivo sia centrato, le imprese dovranno tradurre i maggiori profitti netti, offerti dalla riduzione della tassa sui redditi d'impresa al di sotto del 30%, in aumenti salariali che favoriscano i consumi, ma una decisa accelerazione è necessaria anche sul fronte delle riforme strutturali dell'*Abenomics* volte ad aumentare gli investimenti e il potenziale di crescita dell'economia.

Regno Unito frenato dall'export

L'economia britannica è cresciuta dello 0,5% congiunturale nel terzo trimestre 2015, rallentando dal +0,7% nel secondo ma proseguendo sul sentiero di crescita robusta intrapreso dal 2013 (Grafico 1.20). La produzione si è contratta dello 0,4% nel manifatturiero (-0,5% nel secondo trimestre) e del 2,2% nelle costruzioni (+1,4%), mentre è cresciuta dello 0,7% nei servizi (+0,6%) e del 2,8% nelle attività estrattive incentivate dai sussidi governativi (+7,5%). Le esportazioni nette hanno fornito un contributo negativo record di 1,5 punti percentuali alla variazione del PIL anche per gli effetti dell'apprezzamento della

Grafico 1.19



sterlina sulla bilancia commerciale. Rimane solida la dinamica dei consumi privati (+0,8%, come nei due trimestri precedenti), grazie a un'inflazione intorno a zero da febbraio (-0,1% annuo in aprile, settembre e ottobre), fiducia su livelli elevati, retribuzioni in progresso e disoccupazione al minimo da maggio 2008 in settembre (5,3%).

Segnali di moderazione dell'attività provengono nel quarto trimestre ancora dai settori manifatturiero e delle costruzioni, i cui PMI in novembre sono scesi rispettivamente a 52,7 (da 55,2) e 55,3 (da 58,8), pur restando in area di espansione. La crescita è prevista proseguire nei prossimi trimestri grazie al traino della domanda interna. Il PIL, dopo il +2,9% nel 2014, aumenterà secondo il CSC del 2,4% nel 2015 e rallenterà marginalmente nell'orizzonte di previsione per gli effetti delle politiche di consolidamento del bilancio pubblico, volte a centrare un surplus dello 0,5% nel 2020.

La combinazione di bassi prezzi petroliferi, e quindi bassa inflazione, rafforzamento della sterlina e rallentamento dell'economia implica che il primo rialzo del tasso ufficiale (fermo allo 0,50% dal 2009) si registrerà nella prima metà del 2016. Il clima di incertezza che potrebbe crearsi in vista del referendum sulla permanenza nell'UE, previsto entro il 2017 ma che potrebbe svolgersi già nel 2016, rappresenta un rischio al ribasso per la crescita e potrebbe posticipare la decisione della *Bank of England*. Comunque, il tasso di riferimento sarà aumentato solo gradualmente e rimarrà nei prossimi anni al di sotto della media di lungo periodo.

Gli emergenti a marce ridotte

La crescita dei paesi emergenti ha decelerato nel 2014 al 4,6%, dal 5,0% del 2013, e il rallentamento in atto dal 2011 è proseguito nel 2015. Il CSC rivede ulteriormente all'ingiù le stime sulla dinamica dei nuovi mercati rispetto a quelle elaborate a settembre (+3,9% nel 2015 e +4,3% nel 2016), già inferiori al consenso, e prevede 3,8% nel 2015, 4,2% nel 2016 e 4,7% nel 2017 (Grafico 1.21). Si tratta di ritmi più bassi sia della media pre-crisi (6,5% nel 2000-7) sia di quella degli ultimi trent'anni (4,9%).

Grafico 1.20

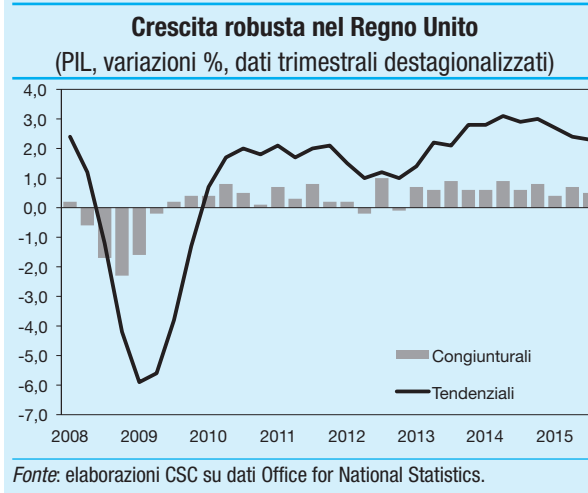
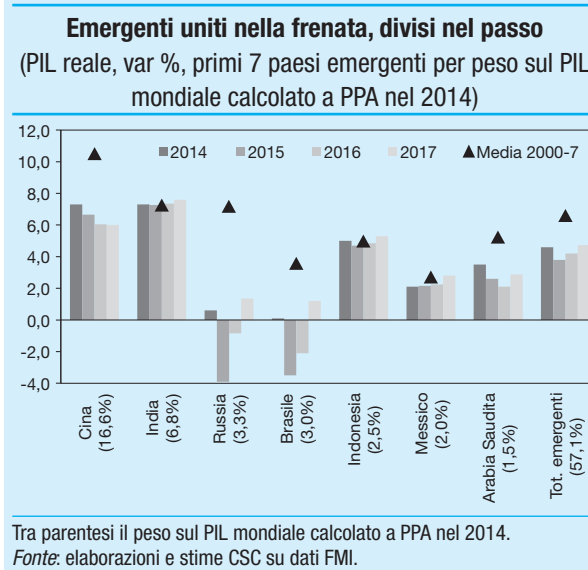


Grafico 1.21



La perdita di velocità riflette una combinazione di fattori: il peggioramento del potenziale di crescita per alcuni dei principali nuovi mercati (su tutti la Cina); l'indebolimento dei paesi esportatori di petrolio (Russia) e di altre commodity (Brasile e altri dell'America Latina, Sudafrica) in seguito al calo delle quotazioni; le tensioni geopolitiche e i conflitti interni (Russia-Ucraina e Medio Oriente); i minori afflussi di capitale e le condizioni finanziarie complessive sono peggiorate per il calo dei mercati azionari. Un rischio al ribasso è rappresentato dall'incertezza circa l'esito della transizione cinese da investimenti a consumi e da industria a servizi e dalla vulnerabilità dei paesi con elevato disavanzo corrente e/o indebitamento in dollari alle fuoriuscite di capitali e alla maggiore onerosità del debito, che deriveranno dal rialzo dei tassi di interesse negli Stati Uniti. Ciononostante il CSC ipotizza a partire dal 2016 una moderata accelerazione nella dinamica dell'aggregato dei nuovi mercati: i parziali recuperi o le recessioni meno intense delle economie in difficoltà nel 2015 (Russia e Brasile, *in primis*), il progressivo allentamento delle tensioni geopolitiche e l'eliminazione delle sanzioni internazionali all'Iran più che compenseranno l'ulteriore rallentamento cinese.

I paesi emergenti hanno fornito nel 2014 più della metà (57,1%) del PIL globale (calcolato a parità di potere di acquisto, PPA) e contribuiranno alla crescita mondiale nell'orizzonte di previsione per circa il 70%.

Cina a due velocità Il PIL cinese ha registrato nel 2014 il peggior risultato dal 1990 (+7,3%) e continuerà a rallentare nell'orizzonte di previsione, nonostante i bassi prezzi delle commodity e le politiche a sostegno della domanda interna: +6,7% nel 2015, +6,1% nel 2016 e +6,0% nel 2017. Le nuove stime CSC sono state riviste all'insù di un decimo di punto percentuale per il 2015 e il 2016 rispetto a quelle di settembre (+6,6% e +6,0%) per tenere conto del risultato al di sopra delle attese del PIL nel terzo trimestre 2015 (+6,9% annuo) e, pur essendo inferiori a quelle di consenso, potrebbero rivelarsi ottimistiche se la transizione pilotata non funzionasse⁴. Grazie al primario peso sul Mondo (16,6% del PIL globale a PPA nel 2014), il paese continuerà a fornire il maggior contributo di una singola economia alla crescita mondiale (1,1 punti percentuali, pari al 30,6% nel 2016).

Il rallentamento della Cina è fisiologico dopo tre decenni di crescita a due cifre e una volta raggiunti certi livelli di benessere. Inoltre, come detto, i *policymaker* stanno cercando di spostare lo sviluppo da un modello basato su industria, export e investimenti a uno più orientato su servizi, consumi privati e innovazione. Nei primi nove mesi del 2015 i consumi finali (pubblici e privati) hanno contribuito per il 58,4% alla crescita, 9,3 punti percentuali in più che nel medesimo periodo del 2014. Al contempo l'economia si è mossa a due velocità: in frenata l'industria (+6,0% annuo rispetto al +7,4% fino a settembre 2014) e in accelerazione i servizi (+8,4% rispetto a +7,6%; Grafico 1.22).

Lo spostamento dell'asse dello sviluppo deve essere condotto evitando un eccessivo rallentamento e contenendo i rischi derivanti da squilibri interni: eccesso di capacità produttiva indu-

⁴ Si veda il riquadro "Cosa succede alla crescita globale se la Cina cresce al 4%?" in CSC, *Scenari economici* n. 24, settembre 2015.

striale e bolle immobiliare e dei mercati azionari, seppure quest'ultima si sia parzialmente sgonfiata. Il tutto alimentato da un forte aumento del debito che, principalmente privato, è pari a circa il 250% del PIL e costituisce la maggiore incognita al ribasso per la Cina.

L'allentamento delle politiche economiche già in atto proseguirà nell'orizzonte di previsione. La Banca Popolare ha operato da novembre 2014 sei tagli del tasso di riferimento (al 4,35%) e quattro del coefficiente di riserva obbligatoria (al 17,5%) e ha iniettato massicce dosi di liquidità, ma i margini di manovra sono ancora ampi.

L'inserimento del renminbi nel paniere della valuta dell'FMI dovrebbe, inoltre, produrre un graduale afflusso di fondi da parte di banche centrali, fondi sovrani e istituzioni multilaterali. Anche la politica di bilancio ha introdotto stimoli attraverso il finanziamento di opere infrastrutturali ferroviarie, idriche e per la salvaguardia dell'ambiente (quest'ultime particolarmente necessarie), pari all'1,5% del PIL nel 2015 e allo 0,5% nel 2016.

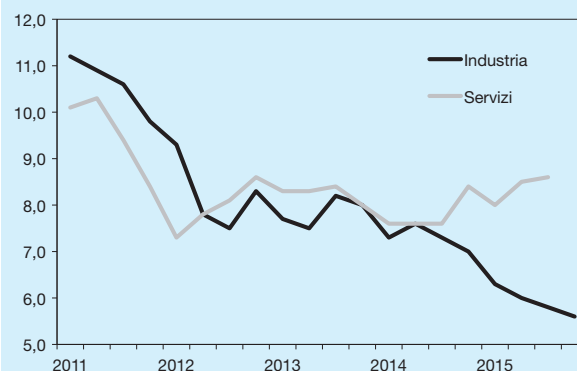
Gli interventi a sostegno della crescita nel breve periodo devono essere accompagnati da un'accelerazione delle riforme strutturali. Per raggiungere gli obiettivi di uno sviluppo diffuso e di una "società moderatamente prospera", le autorità cinesi dovranno riempire di contenuto e rendere effettive le proposte formulate in ottobre per il 13° Piano quinquennale (2016-20) e incentrate sui concetti di mercato e welfare. Da una parte vanno intensificati gli sforzi per la liberalizzazione dei mercati, come, ad esempio, quello bancario in cui l'eliminazione del tetto al tasso di interesse sui depositi non è stato completato da una liberalizzazione degli altri tassi. Dall'altra, la sostenibilità di un modello basato sui consumi privati non può prescindere da un supporto al welfare, al momento ancora debole, che consenta a una popolazione che invecchia velocemente di preoccuparsi meno per il futuro e abbassare la propensione al risparmio.

India stella dei BRIC L'economia indiana crescerà del 7,3% nel 2015, come nel 2014, accelerando secondo il CSC al 7,4% nel 2016 e al 7,7% nel 2017. Dal 2015 l'India supera la Cina per dinamica del PIL ed è il paese del G-20 con la crescita più elevata e, unico tra i BRIC, superiore alla media pre-crisi (7,1%) e in accelerazione.

L'economia indiana ha beneficiato del calo dei prezzi delle commodity, di cui è importatrice, e della performance della rupia, che tra le principali valute emergenti ha attraversato le turbolenze finanziarie del 2015 con il minore deprezzamento sul dollaro (-5,3%). Ciò ha contribuito a contenere l'inflazione al di sotto dell'obiettivo del 6% (+5,0% annuo in ottobre), lasciando spazio alla Banca centrale per quattro tagli del tasso ufficiale nel 2015 (al 6,75%), e ha sostenuto

Grafico 1.22

In Cina rallenta l'industria e accelerano i servizi
(Valore aggiunto, variazioni percentuali annue, dati trimestrali)



4° trim. 2015: per l'industria media produzione ottobre-novembre.
Fonte: elaborazioni CSC su dati National Bureau of Statistics.

la domanda interna di beni di consumo e investimento: la produzione industriale è aumentata del 3,8% annuo nei primi tre trimestri del 2015 e del 9,8% in ottobre (Grafico 1.23). La debole domanda estera ha penalizzato l'export, in calo su base annua da dicembre 2014, ma il deficit delle partite correnti preoccupa meno che in passato perché è finanziato in grande parte dai investimenti diretti in entrata dall'estero.

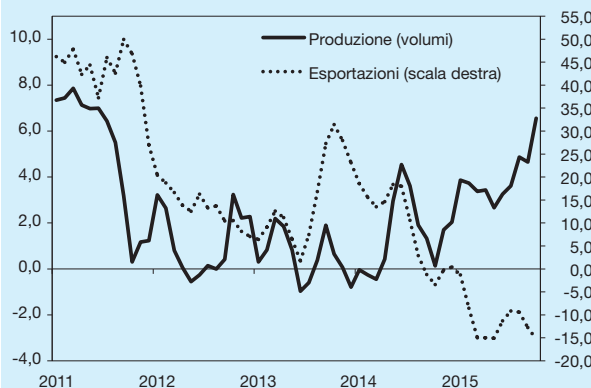
Gli investimenti, pubblici e privati, continueranno a trainare l'economia grazie alla più elevata fiducia delle imprese e a un Governo che in un anno e mezzo ha investito molto in opere infrastrutturali e approvato riforme rilevanti, come quelle del settore delle telecomunicazioni e dell'assegnazione dei diritti minerari. Altre riforme restano ancora solo promesse, in particolare la nuova disciplina di compravendita dei terreni e l'introduzione della tassa sul valore aggiunto unificata (tra i vari stati che compongono la federazione indiana). La difficoltà di portare a termine le semplificazioni necessarie a migliorare la competitività del paese e ad aumentarne la capacità produttiva rappresenta un rischio al ribasso per l'India.

Per la Russia recupero lontano In direzione opposta si muove la Russia. Le previsioni del CSC vengono riviste al ribasso per il recupero più lento dei prezzi petroliferi rispetto a quanto precedentemente ipotizzato: -3,9% il PIL nel 2015 (da -3,6% a settembre) e -0,8% nel 2016 (da -0,3%). Ritorno alla crescita nel 2017: +1,4%.

Alla recessione (-3,6% medio annuo nei primi tre trimestri del 2015) hanno contribuito una serie di fattori. La riduzione dei prezzi dell'energia ha colpito pesantemente le esportazioni, composte per il 70% da gas e petrolio, e le entrate del bilancio pubblico, cui i profitti energetici contribuivano nel 2014 per la metà. Il deprezzamento del rublo ha seguito il calo del petrolio; se da una parte ciò ha contenuto le perdite di export in volume e di introiti in rubli per il bilancio pubblico, dall'altra ha diminuito il potere di acquisto dei consumatori, già fortemente penalizzato da retribuzioni reali in calo (-9,0% medio annuo nei primi tre trimestri) perché non indicizzate all'inflazione. Si sono contratti anche gli investi-

Grafico 1.23

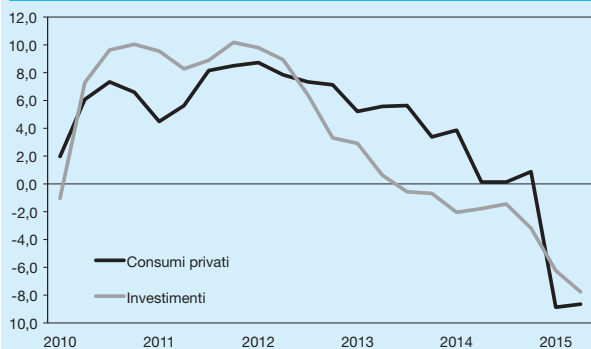
In India si amplia la forbice tra produzione ed export
(Variazioni % annue, medie mobili a 3 termini, dati mensili)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

Grafico 1.24

Giù la domanda interna in Russia
(Variazioni percentuali annue; dati trimestrali)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

menti e l'import, a causa del clima di incertezza, dopo più di un anno di sanzioni occidentali per il conflitto in Ucraina, e dell'elevato costo del capitale per condizioni finanziarie e monetarie che sono tuttora molto restrittive (Grafico 1.24). L'accesso al credito estero è impedito dalle sanzioni, mentre tagli del tasso ufficiale, all'11% da giugno, sono preclusi dall'inflazione a due cifre (+15,0% annuo in novembre).

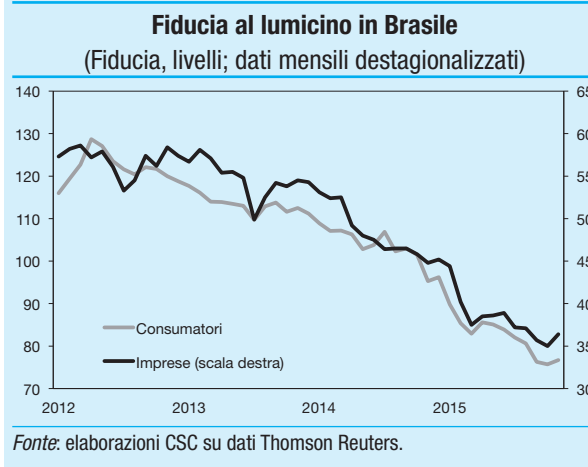
La fine della crisi è lontana, nonostante qualche segnale di stabilizzazione della caduta arrivi dagli indicatori PMI: il composito in novembre è tornato in area espansiva (50,5) trainato dall'attività manifatturiera (51,7, massimo da 13 mesi). L'economia tornerà a crescere solo nella seconda metà del 2016, guidata dal recupero dell'export, che beneficerà del lento rimbalzo delle quotazioni degli idrocarburi, e della domanda interna per l'attesa riduzione dell'inflazione. Rischi al ribasso restano quello di ulteriori cali dei prezzi dell'energia e il possibile riaccendersi del conflitto in Ucraina.

Brasile in recessione profonda Anche il Brasile è in grave difficoltà. Dopo aver ristagnato nel 2014 (+0,1% il PIL), l'economia è entrata in una recessione profonda nel 2015 e si è contratta per tre trimestri (-3,2% annuo medio fino a settembre e -4,5% nel terzo trimestre), ritornando ai livelli di PIL di metà 2011. Il CSC stima un -3,5% per il PIL nel 2015, -2,1% nel 2016 e un ritorno alla crescita solo nel 2017 (+1,2%).

La crisi economica si salda a quella politica e istituzionale. L'economia risente del calo delle quotazioni delle commodity *non-oil*; l'export in volume avrebbe dovuto beneficiare del deprezzamento del real (-31% sul dollaro nel 2015), ma ha sofferto la minore domanda proveniente dalla Cina, prima destinazione delle esportazioni metallifere. La fiducia delle imprese e dei consumatori ha toccato minimi storici in ottobre (Grafico 1.25). Il suo deterioramento deriva dalla combinazione di bassa crescita, inflazione al top dal 2003 (10,5% in novembre, nonostante un tasso ufficiale al massimo dal 2009), disoccupazione ai massimi dal 2009 (7,9% in ottobre) e scandalo corruzione, che ha coinvolto business e politica fino all'avvio di una procedura di *impeachment* per la presidente Dilma Rousseff. Le misure di austerità varate dal governo hanno, peraltro, contribuito ad alimentare l'incertezza, sebbene necessarie essendoci stato nel 2014 il primo deficit primario di bilancio da oltre dieci anni.

Il rating del debito brasiliano è stato abbassato fino a un gradino al di sopra del livello "speculativo". Un rapido recupero della congiuntura e dei conti pubblici non è in vista e gli spazi di manovra per la politica economica sono molto limitati. L'economia si contrarrà ancora nel 2016; dopodiché il ritorno dell'inflazione verso l'obiettivo, gli aggiustamenti del bilancio pubblico e

Grafico 1.25



le auspicate riforme strutturali produrranno un recupero di fiducia nell'economia che sosterrà consumi e investimenti e, quindi, la ripresa nel 2017. Rischi al ribasso sono rappresentati da uno stallo nel processo di riforme e da un ulteriore rallentamento della Cina, mentre una sorpresa al rialzo sulla domanda interna potrebbe arrivare da un successo superiore alle attese per le Olimpiadi 2016.

Incertezza in Turchia, Polonia ok

Continua la ripresa nel resto dell'Europa emergente: i più bassi prezzi dei beni petroliferi e il graduale recupero della domanda interna di Eurolandia sosterranno un'accelerazione dell'area: +2,9% il PIL nel 2015, +3,0% nel 2016 e +3,4% nel 2017, dopo il +2,8% nel 2014 nelle stime del CSC.

I paesi più importanti dell'area in termini di PIL sono la Turchia e la Polonia. Le previsioni del CSC per l'economia turca sono invariate rispetto a settembre: +2,8% nel 2015 e +2,9 nel 2016. I punti deboli restano lo squilibrio dei conti con l'estero e l'inflazione (+8,1% in novembre), che potrebbe innescare rialzi del tasso ufficiale. Non aiuterà la crescita il rinnovato clima di incertezza politica: il presidente Erdogan ha vinto le elezioni del 1° novembre, riconquistando la maggioranza di governo, ma è molto salita la tensione per il vicino conflitto in Siria. Da valutare le conseguenze delle sanzioni imposte da Mosca in seguito all'abbattimento dell'aereo militare russo in novembre.

La Polonia presenta l'economia più brillante dell'area: nei primi tre trimestri del 2015 è cresciuta del 3,5% medio annuo, trainata dagli investimenti (+6,8%). Il PIL salirà a un ritmo pari o superiore al 3,5% nell'orizzonte di previsione grazie a un mercato del lavoro in salute (tasso di disoccupazione giù per l'ottavo mese consecutivo in ottobre, al 9,6%), all'allentamento della politica di bilancio da parte del governo del partito euroscettico Diritto e Giustizia, uscito vincitore dalle elezioni di ottobre, e al probabile taglio dei tassi di interesse, che il rinnovato Comitato di politica monetaria della Banca centrale dovrebbe decidere nei primi mesi del 2016. Un rischio al ribasso è rappresentato dallo scandalo Volkswagen, di cui l'industria polacca è importante fornitore.

Medio Oriente: fine delle sanzioni per l'Iran

Le tensioni politiche in Nord Africa e Medio Oriente stanno ostacolando la crescita dell'area, alimentando il clima di incertezza che frena gli investimenti e il commercio estero. I bassi prezzi petroliferi condizionano il potere d'acquisto e le prospettive economiche dei paesi esportatori di greggio e facilitano la ripresa degli importatori. Il PIL dell'area è previsto accelerare decisamente al 3,9% nel 2016 e al 4,1% nel 2017, nelle stime CSC, rispetto al 2,5% nel 2015, per effetto del forte recupero dell'Iran (al nono posto tra i paesi emergenti per peso sul PIL mondiale a PPA) dopo l'atteso venir meno delle sanzioni internazionali.

Il prezzo del petrolio resta basso

Nello scenario CSC la quotazione del Brent è attesa in lenta risalita nel 2016, verso i 50 dollari a barile a fine anno, sulla scia del graduale riequilibrio del mercato fisico mondiale, che sta avvenendo tramite la frenata dell'offerta e l'aumento della domanda. Nel 2017 il lento aumento del prezzo prosegue, a 58 dollari a fine anno, un livello peraltro più basso del massimo toccato quest'anno (65 a maggio). Questo profilo colloca il prezzo, in media, a 48 dollari nel 2016 (da 54 quest'anno) e a 55 nel 2017.

Il prezzo del Brent è sceso a 40 dollari a inizio dicembre, in ulteriore calo rispetto ai 45,1 in media a novembre e ai 48,9 in ottobre. Per tre anni e mezzo, dal 2011 a metà 2014, si era invece mantenuto sopra i 100 dollari al barile (112,2 nel giugno 2014).

La quotazione negli ultimi mesi sta incorporando vari elementi. Anzitutto, l'attesa per gli effetti dell'accordo sul nucleare tra le nazioni occidentali e l'Iran, finalizzato il 14 luglio. Che promette il ritorno ai livelli passati dell'estrazione e dell'esportazione di greggio del paese, quando le sanzioni internazionali saranno eliminate (la produzione è a 2,8 mbg oggi, 3,7 mbg nella prima metà del 2011). Secondo l'*Energy Information Administration* (EIA), un'offerta addizionale inizierà ad arrivare sul mercato solo dal 2016 (+0,2 mbg in media d'anno).

Inoltre, il vertice OPEC del 4 dicembre non ha sancito alcuna riduzione della produzione del cartello, da molti ritenuta necessaria per favorire un più rapido riassorbimento dell'eccesso di offerta presente oggi sul mercato mondiale.

Infine, dal lato della domanda, la preoccupazione per la tenuta della crescita in varie economie emergenti ha diffuso dubbi circa la prevista espansione dei consumi di petrolio: se questo aumento non si verificasse, nel mercato il surplus di offerta rimarrebbe ampio.

Ci sono, però, varie ragioni per attendersi una graduale risalita dei prezzi nei prossimi anni. Aumento che, comunque, li lascerebbe su valori molto bassi rispetto a quelli del 2011-2014. Primo, la produzione di greggio USA, che ha maggiori costi di estrazione (*shale oil*) e che era stata il motore dell'espansione dell'offerta mondiale negli ultimi anni, è scesa a causa dei prezzi bassi (9,2 mbg a novembre, da 9,6 a giugno), anche se negli ultimi tre mesi è rimasta stabile. Ciò segnala che il riequilibrio del mercato mondiale sta avvenendo con una lentezza ben superiore all'atteso. Anche perché nel frattempo altri produttori (Russia, lo stesso OPEC) hanno accresciuto l'estrazione notevolmente.

Secondo, la capacità inutilizzata OPEC, un tempo indicatore delle condizioni del mercato, è scesa ai minimi (1,4 mbg in ottobre, da 3,7 a inizio 2011). La carenza del "cuscinetto" indica che il mercato mondiale è molto esposto a shock di offerta, giacché i paesi del Cartello hanno poco spazio per aumenti della produzione. Tuttavia, va ricordato che sul mercato è presente un notevole eccesso di offerta e che l'IEA valuta scorte per 3 miliardi di barili, pari a oltre tre mesi di produzione del cartello stesso.

Terzo, le forti tensioni geopolitiche tengono alto il rischio di nuovi stop dell'offerta in vari paesi. Tuttavia, va detto che la capacità estrattiva OPEC indisponibile a causa delle guerre in atto è già ai massimi (2,9 mbg in ottobre, di cui circa 1,0 in Libia). Sommandosi alla crescita della produzione del Cartello, ciò spiega l'abbassamento ai minimi della capacità inutilizzata. Gli stop produttivi nei paesi non-OPEC sono di minore entità (0,7 mbg in ottobre, di cui circa la metà in Siria). Questa enorme capacità non sfruttabile rappresenta anche un rischio al ribasso per il prezzo, qualora le vicende politiche evolvessero favorevolmente.

Tutto ciò spiega l'alta volatilità delle quotazioni del Brent: 6,9 la deviazione standard dei valori giornalieri nel 2015, da 4,2 nel 2000-2006 (7,4 nel 2011-2012). Ciò significa che quest'anno il prezzo

ha prevalentemente oscillato in una fascia di quasi 14 dollari intorno alla media, contro gli 8 dollari pre-crisi. Le attese sui prezzi sono debolmente rialziste: i *future* sul greggio indicano un rincaro di 7 dollari entro fine 2016 e di ulteriori 3 dollari entro fine 2017 e, alla luce di tale volatilità, un rincaro di 7 dollari nel corso del 2016 rappresenta una variazione molto contenuta.

Ampio surplus di offerta nel 2015

Nel mercato mondiale del greggio si registra ancora una notevole abbondanza di offerta rispetto alla domanda: l'estrazione di petrolio supera le richieste di 1,6 mbg in media nel 2015 (0,8 mbg nel 2014; stime EIA). Le scorte di greggio nei paesi OCSE crescono in misura marcata (+254 milioni di barili a fine 2015 rispetto a fine 2014).

La produzione mondiale è cresciuta a ritmi record nel 2015: +2,2 mbg. L'aumento proviene in buona misura dai paesi non-OPEC (+1,2 mbg). In particolare dagli USA: +0,8 mbg in media nel 2015 (+1,7 mbg nel 2014), una crescita interamente acquisita nella prima metà dell'anno, prima che il basso prezzo del greggio iniziasse a mordere l'offerta).

La produzione OPEC è pure in forte aumento: +1,1 mbg nel 2015. In ottobre è già arrivata a 37,5 mbg (inclusi NGL e altri liquidi), da 36,4 a gennaio. L'estrazione è ai massimi sia in Iraq (4,1 mbg, da 3,4 un anno prima) sia in Arabia Saudita (10,1 mbg, da 9,7). Quest'ultima, che è il principale produttore OPEC, dopo aver avviato il ribasso del prezzo internazionale a metà 2014 tagliando i propri listini, sta perseverando nella strategia di riconquista di quote di mercato. Viceversa, l'offerta resta molto bassa in Libia (0,4 mbg, da 1,5 a metà del 2013; Grafico 1.26).

La domanda mondiale di greggio è in rapida crescita nel 2015 (+1,4 mbg). L'incremento si realizza in gran parte nei paesi emergenti (+0,9 mbg), ma una crescita significativa si registra anche negli avanzati (+0,6 mbg), dove i prezzi bassi stimolano i consumi (si veda il riquadro *Commodity: i prezzi bassi preparano i futuri rincari*).

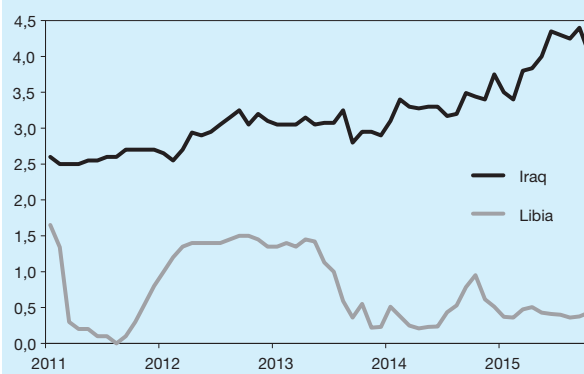
Domanda più vicina all'offerta nel 2016

Per il prossimo anno si prevede un significativo avvicinamento della domanda all'offerta. Secondo lo scenario EIA, i consumi di greggio sono previsti crescere di ulteriori 1,4 mbg nel 2016. La produzione mondiale, invece, di soli 0,2 mbg, incorporando un pari aumento in Iran e una flessione negli USA (-0,2 mbg).

La produzione resterà comunque abbondante, superando di 0,4 mbg la domanda. Ma l'eccesso di offerta sarà decisamente minore rispetto a quest'anno. Perciò, proseguirà molto più lentamente l'accumulo di scorte (+32 milioni di barili a fine 2016 nei paesi OCSE).

Grafico 1.26

Greggio estratto: top in Iraq, ai minimi in Libia
(Petrolio greggio, milioni di barili al giorno, dati mensili)



Fonte: elaborazioni CSC su dati EIA.

Prezzi non-oil in recupero nel 2016-17

I prezzi delle commodity non-energetiche sono in generale riduzione quest'anno, sintomo di un'offerta mondiale ancora forte rispetto alla domanda. Tuttavia, in diversi mercati, in particolare tra gli input di origine agricola (alimentari e non), già prevalgono attese di una crescita sostenuta della domanda e di un indebolimento relativo della produzione. Questo tipo di scenario caratterizzerà il prossimo biennio, con un lento recupero dei prezzi.

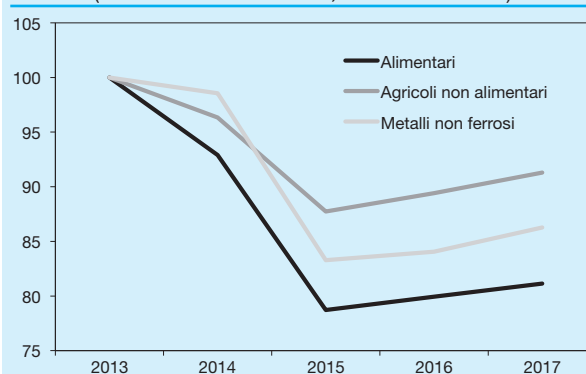
La discesa di alcune quotazioni si è interrotta negli ultimi mesi. Il prezzo del mais, pur con qualche oscillazione, a dicembre è sui livelli di inizio anno. Il profilo si è appiattito anche per i prezzi del cotone e del ferro, fermatisi ai valori raggiunti in primavera. Viceversa, prosegue con forza la riduzione dei corsi del rame (-28,7% a dicembre da fine 2014). Nella media di quest'anno, comunque, tutte le quotazioni registrano un calo, date le forti riduzioni di fine 2014 e inizio 2015. Molto significativo il ribasso per le commodity alimentari (-15,3%) e i metalli non ferrosi (-15,5%), meno marcato per gli input industriali di origine agricola (-8,9%). Le quotazioni rimangono sopra le medie di lungo periodo. Il cotone a dicembre è del 6,4% oltre i livelli medi del 1990-2009, il mais del 39,9%. Ancora molto cari anche il rame (+49,3%) e il ferro (+51,4%).

Per varie commodity, la fine caduta dei prezzi negli ultimi mesi e l'attesa di un lento recupero nei prossimi anni sono spiegate dalla previsione di un mutamento delle condizioni di mercato fisico a partire dalla stagione 2015-2016. Per il mais, il raccolto è atteso in flessione dai massimi dello scorso anno, superato di misura da una domanda mondiale in rapida espansione (stime *United States Department for Agriculture, USDA*); le scorte restano stabili, su valori contenuti: 21,7% del consumo mondiale. Per il cotone, la domanda supera la produzione, che è in calo per il quarto anno consecutivo; gli stock scendono, pur restando elevati: 95,1% del consumo annuo nel 2015/2016, da 101,5% l'anno precedente.

In generale, il consumo mondiale di materie prime è previsto in accelerazione nel 2016, specie per una maggior richiesta nei paesi emergenti. Le quotazioni delle commodity registreranno un'inversione di tendenza, con rincari comunque molto contenuti (previsioni Banca Mondiale; Grafico 1.27). Quelle *food* saliranno poco (+1,5%), grazie alla buona tenuta dell'offerta (come avviene per il mais). Il rincaro sarà analogo per le materie prime non alimentari di origine agricola (+1,9%), specie per quelle con andamento dell'offerta più debole (come per il cotone). Minore il recupero per i metalli non ferrosi (+0,9%).

Grafico 1.27

Commodity non-oil in risalita nel 2016-2017 (Prezzi in dollari correnti, indici 2013=100)



2016-2017: previsioni Banca Mondiale.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale.

Nel 2017 proseguirà la lenta risalita dei prezzi. Le quotazioni alimentari cresceranno in linea con il ritmo del 2016 (+1,5%), così come quelle delle materie prime non alimentari di origine agricola (+2,1%). È attesa un'accelerazione per le quotazioni dei metalli non ferrosi (+2,6%).

Commodity: i prezzi bassi preparano i futuri rincari

La riduzione dei prezzi delle materie prime riduce gli investimenti per l'esplorazione e lo sfruttamento di giacimenti e sostiene l'andamento della domanda. Ciò favorisce il riassorbimento del surplus di offerta rispetto ai consumi che poi retroagisce sui prezzi, facendoli muovere in direzione opposta alla variazione iniziale. I prezzi bassi di oggi, figli di quelli molto alti di ieri (che, all'opposto, avevano incentivato gli investimenti), stanno quindi già gettando le basi di una nuova scarsità in futuro, che farà tornare i prezzi a livelli più elevati. In alcuni casi, però, come per il petrolio, intervengono anche i comportamenti strategici di alcuni produttori e ciò non rende così automatica la relazione tra prezzo e offerta.

Una breve storia petrolifera

Negli anni di prezzi del greggio alti, fino a inizio 2014, le imprese di esplorazione petrolifera hanno moltiplicato gli investimenti. Questo ha fatto crescere riserve e capacità estrattiva, man mano che i vari progetti andavano a regime. La maggiore capacità si è trasformata in produzione, specie nei paesi avanzati che la utilizzano sempre a pieno regime, essendo in gran parte importatori netti. In parallelo, la domanda mondiale cresceva, ma frenata dagli stessi prezzi elevati. Perciò, gradualmente, l'offerta ha raggiunto la domanda e poi l'ha distanziata. L'ampio surplus produttivo ha aperto la strada a un crollo del prezzo, giacché l'Arabia Saudita ha deciso di non fare più da cuscinetto, regolando la propria offerta per sostenere il prezzo, perché questa politica con l'avvento dello *shale oil* USA si traduceva in perdita permanente di quote di mercato a favore degli altri produttori, anche OPEC. Il calo dei prezzi ha già messo in moto il riequilibrio del mercato: spinge i consumi e ha tagliato gli investimenti. Con un ritardo di alcuni mesi, l'offerta nei paesi dove il costo di estrazione è più elevato ha iniziato a calare. Il riequilibrio tra domanda e offerta avrebbe potuto essere più rapido, se non ci fosse stato l'aumento della produzione di alcuni paesi Opec, che disponevano di capacità inutilizzata e stanno contendendosi le quote di mercato, oltre che compensando con maggiori volumi la perdita di introiti dovuta ai minori prezzi. Questa scelta prolunga il surplus di offerta e, quindi, terrà basso il prezzo del petrolio per più tempo.

Dal prezzo agli investimenti...

Il meccanismo prezzo-offerta-domanda descritto per il petrolio funziona anche per le altre materie prime, in particolare per i metalli. L'esplorazione del sottosuolo e lo sviluppo delle miniere, che rendono reperibili risorse prima non accessibili, nascono da decisioni di investimenti basate sulla profittabilità attesa. Questa è determinata dai prezzi attesi delle commodity, meno i costi di ricerca e perforazione. Perciò, se sale il prezzo (e ci si attende che resti alto), cresce la convenienza per le imprese a costruire nuova capacità estrattiva, aumentando gli investimenti.

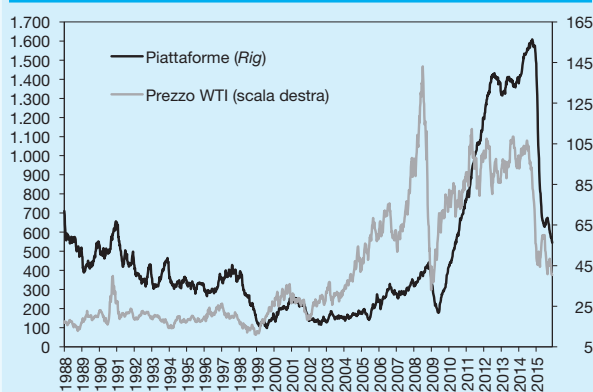
Nel settore petrolifero gli investimenti sono misurabili dal numero di trivelle in attività (*rig*). Il numero di *rig* negli USA, in particolare, risponde in modo evidente alle variazioni del prezzo, con un ritardo di alcuni mesi (Grafico A). L'aumento del prezzo, fino agli inizi del 2014, aveva stimolato l'espansione del numero di *rig* (con una pausa nel 2008-2009). Numero che si è poi bruscamente ridotto a seguito del crollo dei prezzi da metà 2014 (545 *rig* a dicembre 2015, da 1609 nell'ottobre 2014).

Gli investimenti in esplorazione e perforazione di petrolio (e gas) sono stati nettamente tagliati nel 2015 anche a livello mondiale (-20% circa a prezzi correnti). Tuttavia, il flusso di investimenti resta molto elevato, superiore ai valori del 2011 (circa 650 miliardi di dollari, da 600). Questi investimenti portano a un continuo afflusso di nuova capacità produttiva, sul medio-lungo termine, necessario per far fronte a due forze: il declino della resa dei vecchi pozzi, che vanno rimpiazzati per tenere almeno invariata la produzione (la IEA stima che la produzione dai pozzi in attività si ridurrà di 1,6 mbg all'anno nel 2015-2040); l'aumento dei consumi mondiali (+0,5 mbg all'anno nel 2015-2040), che richiede un analogo incremento dell'estrazione. Anche per il rame nel 2013-2014, in un contesto di prezzi alti, l'accresciuto flusso di investimenti ha accelerato la creazione di capacità estrattiva (+6,8% all'anno atteso nel 2015-2018, stime ICSG)¹.

Per commodity energetiche e metalli, gli investimenti in prima battuta fanno crescere le riserve accertate nel sottosuolo. Parte di tali riserve diviene capacità produttiva, man mano che si esauriscono vecchi pozzi e miniere. Per il petrolio, l'innovazione tecnologica USA, che ha reso possibile estrarre lo *shale oil*, ha condotto a un aumento significativo delle riserve: 48,5 miliardi di barili nel 2014, da 28,4 nel 2008. Ciò ha fatto salire gli USA al nono posto mondiale per riserve di petrolio. L'aumento delle riserve americane è stato graduale, spalmato su un cinquennio, ben diverso dai balzi, di proporzioni maggiori, realizzati in passato da Arabia Saudita (+85 miliardi di barili nel 1988), Canada (+132 nel 1999) e Venezuela (+197 miliardi di barili nel 2007-2010).

Per le materie prime di origine agricola, gli investimenti prendono per lo più la forma di nuove tecniche per accrescere i rendimenti delle colture. Nell'ultimo decennio, sulla scia dei prezzi alti, i risultati sono stati importanti. Per il mais il rendimento è arrivato nel 2015 a 5,5

Grafico A

Petrolio USA: la trivellazione segue il prezzo...(Numero di *rig* in attività e dollari per barile, dati settimanali)

Fonte: elaborazioni CSC su dati Baker Hughes, Thomson Reuters.

¹ Per i metalli, gli investimenti si estendono al miglioramento del riciclo del materiale usato. Per il rame nel 2014 questo vale il 17% della produzione mondiale. Per energetici e agricoli tale fonte di offerta non esiste.

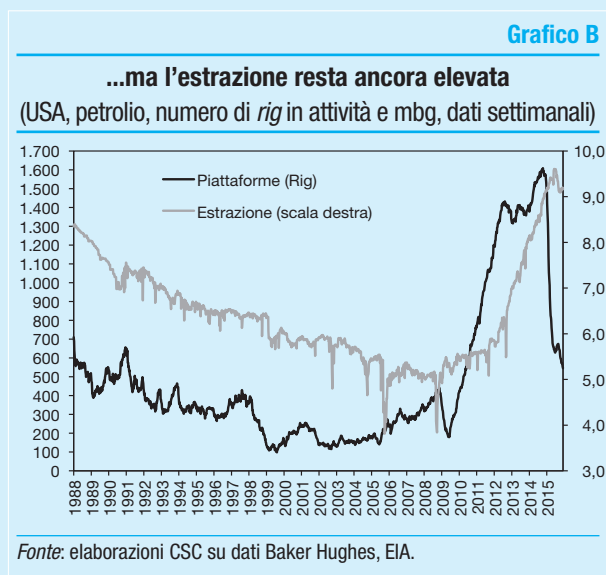
tonnellate per ettaro, da 4,3 nel 2000 (+27%). Per le commodity agricole non esistono giacimenti da scoprire, ma l'innovazione tecnologica sta facendo comunque molto per ampliare la capacità produttiva.

...dagli investimenti alla produzione...

Gli investimenti in commodity, espandendo riserve e capacità produttiva, rendono possibile la crescita della produzione. Che di solito avviene con un ritardo, dovuto ai tempi necessari per portare a regime la nuova miniera o la nuova coltivazione.

Per il greggio, negli USA l'estrazione segue l'attività di perforazione dopo circa 8 mesi (Grafico B). Questo ritardo agisce in modo asimmetrico. In aumento, esso è dovuto ai tempi tecnici tra fare una perforazione ed estrarre greggio. Nella direzione opposta, chiudendo un *rig* non si parte con la nuova estrazione e quindi la produzione cala con l'esaurimento naturale dei pozzi esistenti, che è piuttosto rapido. Stando alle chiusure di *rig* dal 2014, la produzione USA sarebbe dovuta diminuire di più. La riduzione è stata invece contenuta, perché le imprese americane si sono concentrate sui giacimenti più produttivi, aumentando l'intensità estrattiva grazie anche alle nuove tecnologie e indotte in ciò dalla necessità di onorare i debiti accumulati, e hanno fatto economie su vari costi, rendendo l'estrazione compatibile con prezzi più bassi. Nel lungo periodo, comunque, il taglio agli investimenti ridurrà marcatamente l'estrazione.

Per alcune commodity, l'offerta non è interamente lasciata alle forze del mercato, cioè a produttori che rispondono solo alle variazioni del prezzo. Vi sono mercati in cui la produzione è dominata da pochi paesi (e/o poche imprese), che a volte agiscono di concerto. Il Cile produce il 31% del rame mondiale. Per il petrolio, i dodici paesi Opec controllano il 39% dell'offerta mondiale e si riuniscono periodicamente per decidere il proprio livello produttivo in base a considerazioni che riguardano il prezzo, ma anche altri elementi. Da alcuni anni, le decisioni OPEC sull'output hanno perso rilevanza, superate da preoccupazioni di singoli paesi membri sulla quota di mercato. Oggi, in particolare, vari paesi Opec (Arabia Saudita, Iraq) stanno producendo ai massimi nonostante il crollo del prezzo, perché il loro obiettivo è riprendersi quote di mercato. Queste scelte strategiche sull'offerta limitano, non annullano, il funzionamento del meccanismo di mercato guidato dal prezzo. Alla fine, infatti, il basso prezzo frenerà l'offerta mondiale, anche se ciò avverrà molto più lentamente.



...dal prezzo ai consumi...

Le variazioni dei prezzi delle commodity si riflettono anche sull'altro lato del mercato mondiale, quello dei consumi. La generalizzata riduzione delle quotazioni negli ultimi anni stimolerà una ripresa della domanda, che invece è stata frenata nei precedenti anni di prezzi elevati.

Per il petrolio, la riduzione del prezzo ha determinato un aumento dei consumi nei paesi OCSE nel 2014-2015 dopo anni di cali (Grafico C). Il nesso dal prezzo ai consumi, dunque, è evidente ed immediato, nonostante questi ultimi siano spinti da decenni al ribasso dall'aumento dell'efficienza energetica. Negli emergenti, invece, il trend crescente pluridecennale dei consumi petroliferi, legato al loro sviluppo, maschera l'impatto di una variazione del prezzo.

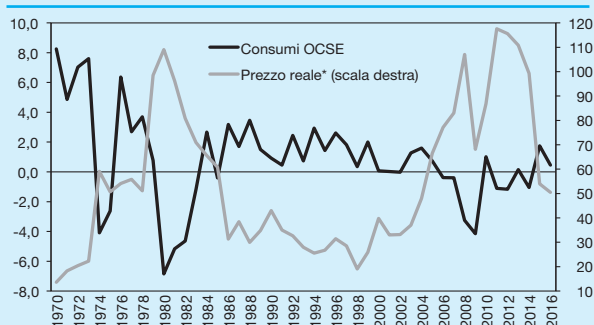
...dal surplus di offerta al prezzo, e ritorno

L'abbondanza corrente dell'offerta di materie prime rispetto alla domanda fa cadere il prezzo. E il cerchio si chiude, perché la minore quotazione inizia subito a influire su investimenti e consumi.

Per il petrolio, nel 2014 il surplus di offerta già accumulato (0,8 mbg) e il suo ampliamento atteso nel 2015, hanno aperto la porta al ribasso del prezzo (Grafico D). Seppure l'elemento scatenante, a metà 2014, è stato il taglio dei listini petroliferi da parte dell'Arabia Saudita, principale esportatore mondiale. Secondo le stime EIA, i prezzi più bassi stanno già frenando l'offerta e stimolando i consumi, tanto che nel 2016 ci si attende una riduzione del surplus, che resterà però significativo (0,4 mbg, da 1,6 nel 2015). Sarà necessario un prezzo basso per qualche altro anno per consentire il riequilibrio tra domanda e offerta, che potrebbe avvenire nel 2017.

Grafico C

Consumi di greggio guidati dal prezzo (Var. % e dollari al barile a prezzi 2015, dati annuali)

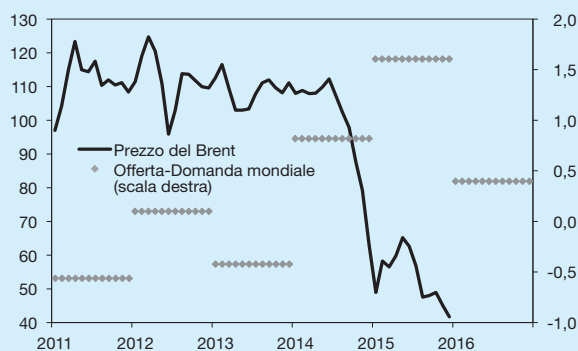


* Quotazione del greggio Brent, deflazionato con i prezzi USA.

Fonte: elaborazioni CSC su dati BP, EIA, Thomson Reuters.

Grafico D

Il prezzo del greggio affonda nel mare di offerta (Dollari al barile e milioni di barili al giorno, dati mensili e medie annue)



2015-2016: stime EIA per domanda e offerta.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters, EIA.

La BCE guida l'Euribor sotto zero

La BCE, a fronte di un'inflazione bassa da troppo tempo nell'Eurozona e del rischio che si radichino attese al ribasso sui prezzi, ha deciso a dicembre una serie di ulteriori misure espansive. Sottolineando che, se sarà necessario, è pronta ad altri interventi. La mossa era attesa, ma mercati e analisti si aspettavano misure ancora più forti di quelle adottate che sono consistite, anzitutto, nel taglio ulteriore del tasso sui depositi delle banche, portato a -0,30% (da -0,20%). Gli istituti, cioè, devono pagare ancora di più per tenere liquidità presso Francoforte. L'obiettivo è indurli a limitare tale parcheggio di fondi (658 miliardi di euro) e a utilizzarli, invece, per fare prestiti.

Secondo, la BCE ha esteso di 6 mesi la durata del programma di acquisto titoli, fino a marzo 2017, rispetto all'iniziale scadenza di settembre 2016. Il ritmo degli acquisti mensili, però, rimane invariato a 60 miliardi di euro. La dimensione complessiva del *Quantitative Easing* è ora di 1.500 miliardi di euro in 25 mesi.

Infine, ha deciso di adottare, come fa da tempo la FED, una politica di reinvestimento in titoli delle somme che incassa da quelli in portafoglio che man mano giungono a scadenza. Ciò le consentirà, una volta cessati gli acquisti addizionali, di detenere un ampio stock di titoli.

Nello scenario CSC, la BCE manterrà il tasso principale (0,05%) e quello sui depositi ai livelli attuali per tutto l'orizzonte previsivo. Sebbene è elevata la probabilità che lo tagli ancora (fino a -0,75% secondo alcuni analisti). La dinamica dei prezzi al consumo nell'Eurozona è, infatti, troppo bassa, ben lontana dall'obiettivo del +2,0% annuo: in novembre +0,1% annuo l'indice totale, +0,9% il *core* (da +0,6% a gennaio; esclusi energetici e alimentari).

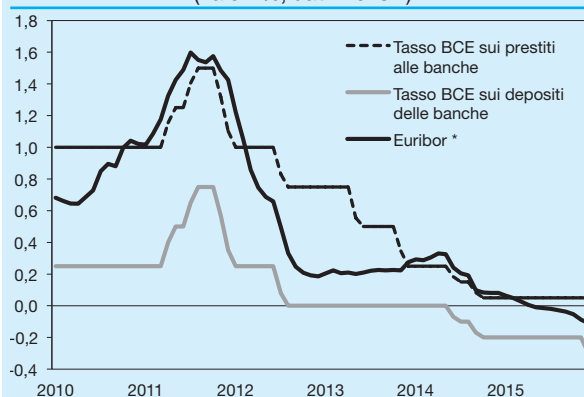
A dicembre la BCE ha ribassato di poco le previsioni di inflazione: +1,0% l'indice totale nel 2016 (da +1,1% previsto a settembre) e +1,6% nel 2017 (da +1,7%). Il Presidente Mario Draghi ha sottolineato che questo scenario incorpora l'andamento favorevole sui mercati finanziari nel periodo successivo alla riunione di ottobre, il che ha ridotto l'impatto atteso su crescita e prezzi delle turbolenze estive.

La crescita nell'Area euro, inoltre, resta fragile ed esposta a rischi al ribasso, derivanti dal difficile scenario internazionale. Per sostenerla, la BCE deve tenere giù i tassi anche in termini reali. L'Euribor a tre mesi sta lentamente scendendo sempre più in territorio negativo: -0,12% a dicembre (Grafico 1.28). In termini reali, cioè al netto dell'inflazione *core*, è a -1,0%, da -0,5% a inizio anno, una riduzione favorita anche dalla lenta risalita della dinamica dei prezzi *core*.

In prospettiva, guidato dal tasso negativo sui depositi, l'Euribor resterà sotto il tasso

Grafico 1.28

La BCE porta sotto zero i tassi nell'Eurozona e...
(Valori %, dati mensili)



* Tasso interbancario a 3 mesi.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

BCE: -0,15% in media sia nel 2016 sia nel 2017 (da -0,02% nel 2015). Questa previsione è coerente con le indicazioni che vengono dai *future*, che lo segnalano ancor più in riduzione (-0,27% nel marzo 2017). In termini reali, il tasso di mercato a breve, scontando un graduale aumento dell'inflazione *core*, scenderà di poco rispetto ai valori correnti: -1,3% nel 2016 e -1,6% nel 2017.

T-LTRO inferiori alle attese

La *Targeted-LTRO* (T-LTRO) effettuata dalla BCE a dicembre ha fornito appena 18 miliardi alle banche dell'Eurozona (con durata di quasi 3 anni). Quella di settembre aveva erogato 16 miliardi, quella di giugno 74 e quella di marzo 98. La successiva T-LTRO è per marzo 2016. Queste operazioni fanno parte della seconda ondata di T-LTRO, che contiene incentivi e sanzioni affinché le banche usino i fondi BCE per erogare prestiti a famiglie e imprese. Nelle sei aste previste tra marzo 2015 e giugno 2016 (di cui quattro già effettuate) l'importo disponibile per ogni banca è, infatti, pari al triplo dei nuovi prestiti erogati in eccesso rispetto a specifici benchmark fissati dalla BCE: più una banca presta, più può finanziarsi a costo quasi nullo presso la BCE. Le T-LTRO stanno favorendo in vari paesi, come l'Italia, la riduzione dei tassi praticati dalle banche.

Il totale prestato con le sei T-LTRO effettuate finora è pari a 418 miliardi; di cui 213 miliardi erogati con le prime due aste di settembre e dicembre 2014 (per le quali l'importo era limitato al 7% dei crediti in essere a imprese e famiglie). Si tratta di valori molto sotto le attese iniziali. Il limite di queste aste, come delle precedenti LTRO triennali, è di rendere "passiva" per la BCE la manovra del proprio bilancio: se la domanda delle banche è bassa, molto sotto i tetti fissati, la BCE non riesce ad accrescere quanto vorrebbe lo stimolo monetario all'economia.

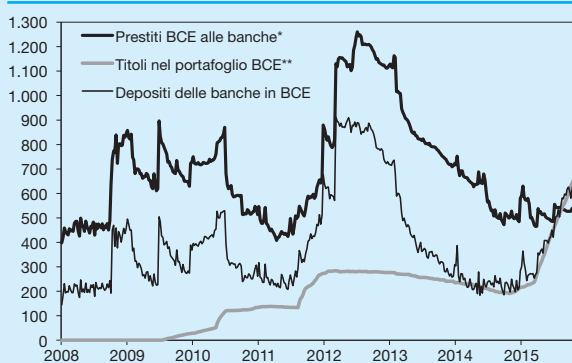
I prestiti totali BCE aumentano poco

I prestiti totali della BCE alle banche sono rimasti sostanzialmente invariati negli ultimi mesi: 521 miliardi a dicembre, da 528 in agosto (Grafico 1.29). Sono formati dalle operazioni tradizionali a breve (MRO), per 70 miliardi, oltre alle LTRO e T-LTRO, per 451.

Restano importanti per le banche in vari paesi, a causa del persistere di difficoltà su altre forme di raccolta o per scelta di convenienza, in quanto hanno un costo nullo. Le banche italiane avevano in bilancio in ottobre 157 miliardi di prestiti BCE (4,0% delle loro passività), valore stabile da inizio anno e decisamente inferiore ai massimi (283 miliardi a metà 2012, 6,7%). Le banche greche restano quelle che attingono di più, in proporzione, a tali risorse: 120 miliardi in ottobre, 31,2% del loro bilancio.

Grafico 1.29

...acquista titoli, ma prestiti fermi e fondi parcheggiati
(Eurozona, miliardi di euro, dati settimanali, prezzi correnti)



* Aste: MRO, LTRO, T-LTRO.

** Programmi: SMP + CB 1,2,3 + ABS + titoli pubblici.

Fonte: elaborazioni CSC su dati BCE.

La liquidità ottenuta dagli istituti sul mercato interbancario di Eurolandia resta inferiore ai valori pre-crisi in alcuni paesi, nonostante i progressi degli ultimi anni. Per le banche italiane tale canale contava per 727 miliardi in ottobre (18,5% del passivo), sopra il minimo di 605 miliardi a fine 2010 (15,8%), ma sotto i valori pre-crisi (812 miliardi in media nel 2008, 22,5%).

Portafoglio BCE in espansione

Lo stock di titoli nel bilancio BCE è salito a 771 miliardi di euro a dicembre, da 191 nell'ottobre 2014 (+580 miliardi). Gran parte di tale crescita è avvenuta a partire da marzo, con l'inizio degli acquisti di titoli pubblici. Il terzo piano di acquisto di *covered bond* emessi da banche dell'Area euro per ora ammonta a 140 miliardi, gli acquisti di titoli cartolarizzati ABS (*Asset Backed Securities*) appena 15 miliardi. I titoli pubblici comperati dal 9 marzo al 4 dicembre sono per un controvalore di 462 miliardi (di cui 81 miliardi in titoli italiani).

Tali acquisti tendono ad abbassare i tassi a lungo termine, in particolare per i titoli sovrani, e indeboliscono l'euro, favorendo credito e ripresa. I rendimenti dei titoli pubblici nell'Eurozona sono storicamente bassi: 1,63% a dicembre il BTP decennale, 0,68% il Bund.

Il QE europeo resta un programma "aperto": se a marzo 2017 la BCE non troverà evidenza di una dinamica dell'inflazione che stia tornando in linea con l'obiettivo, prolungherà ulteriormente gli acquisti. Inoltre, la BCE ha ripetuto anche dopo l'estensione di dicembre che, se necessario, sarà possibile in futuro accrescere le dimensioni mensili del QE e variarne la composizione.

Gli acquisti di titoli sono il canale attraverso cui la BCE sta ampliando il proprio bilancio. L'espansione è già stata notevole: a dicembre +731 miliardi dai minimi del settembre 2014. E proseguirà ancora per oltre un anno, grazie al prolungamento del QE. Tuttavia, al momento resta molto sotto i massimi di metà 2012 (2.719 miliardi a dicembre, rispetto a 3.102) e nettamente inferiore a quello della FED (4.477 miliardi di dollari).

Depositi in BCE in aumento

I depositi degli istituti creditizi dell'Eurozona presso la BCE sono in crescita. I dati, che arrivano al 4 dicembre, indicano 177 miliardi nella *deposit facility* (da 24 nel settembre 2014) e 520 nel *current account* (da 186), per un totale di 697 miliardi (da 210). Dunque, non sono stati scoraggiati né dal tasso negativo, fino a inizio dicembre a -0,20%, né dalla sostituzione delle LTRO con le T-LTRO, con le quali le banche dovrebbero prendere a prestito dalla BCE solo le risorse di cui hanno bisogno per erogare credito.

Da fine 2014 la risalita dei depositi presso Francoforte sta avvenendo in parallelo con gli acquisti di titoli da parte della BCE. Una possibile spiegazione di questi andamenti è che le banche colgono l'opportunità degli acquisti della BCE per alleggerire il proprio portafoglio e che la liquidità che ne ricavano sia parcheggiata presso la BCE stessa. Ciò riduce, però, molto l'efficacia della politica di quest'ultima nell'abbassare i tassi di mercato e favorire il credito (a partire dalla terza asta TLTRO, quella di marzo).

Per misurare le risorse effettivamente immesse nel sistema bancario dalla Banca centrale, perciò, è necessario utilizzare la somma algebrica dei prestiti BCE, dei titoli nel suo portafoglio e, con segno negativo, dei depositi delle banche. Il risultato dell'azione BCE è molto meno brillante: 595 miliardi a dicembre, da 468 nel settembre 2014.

Inizia il rialzo dei tassi FED

Il tasso di riferimento della FED è rimasto fermo da fine 2008 entro la forchetta 0,00-0,25% (0,13% il livello effettivo a inizio dicembre). La crescita USA sta abbassando la disoccupazione, che ora è dentro la forchetta di lungo periodo indicata dai membri della FED (5,0% a novembre, contro 4,9%-5,2%) e corrispondente al pieno impiego (Grafico 1.30). La bassa dinamica dei prezzi desta preoccupazione (+0,2% annuo in ottobre), ma nasce in larga misura dal calo delle quotazioni petrolifere: i prezzi al netto di energia e alimentari segnano un +1,9% annuo, in linea con l'obiettivo (+2,0%). Tuttavia, le attese di inflazione, misurate sui titoli pubblici a 10 anni indicizzati ai prezzi, negli ultimi mesi si mantengono su valori più bassi di quelli desiderati (+1,6% a dicembre, da +1,9% a giugno).

Dalla riunione FOMC di settembre è risultato che la vasta maggioranza dei membri (13 a 4) riteneva opportuno iniziare ad alzare i tassi quest'anno. Questa indicazione è presente nelle minute FED da anni (è apparsa per la prima volta nel settembre 2012) ed è stata sempre ribadita nel corso del 2015. Per tenere fede a tale impegno, resta solo la riunione del 15-16 dicembre (qualche giorno dopo la chiusura di questi *Scenari economici*).

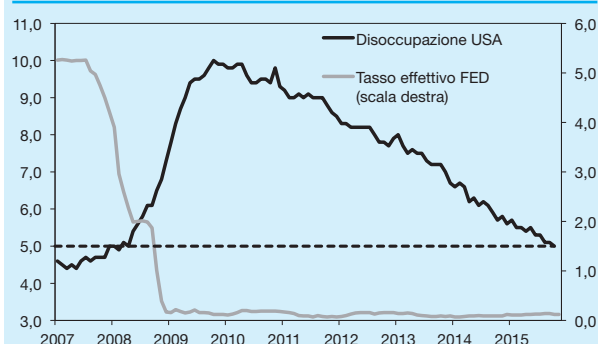
Il primo rialzo, infatti, è stato più volte rimandato, negli ultimi mesi anche a causa della turbolenza estiva sui mercati finanziari. Nelle minute della riunione di ottobre è stato confermato l'approccio contingente ai dati, "mese-per-mese". Segnalando che i miglioramenti su mercato del lavoro e la dinamica dei prezzi sono ormai quasi sufficienti a giustificare l'avvio della normalizzazione e che la decisione sarebbe stata presa se i dati, resi disponibili prima della riunione di dicembre, avessero confermato l'atteso ulteriore miglioramento.

A inizio dicembre, il Presidente, Janet Yellen, ha segnalato che le condizioni del mercato del lavoro, guardando a un ampio set di indicatori e non solo alla disoccupazione, sono vicine al pieno impiego. Inoltre, la dinamica dei prezzi al netto degli effetti di dollaro forte e petrolio basso è poco sotto l'obiettivo ed è attesa in crescita. Dunque, pur ribadendo che la decisione sarebbe rimasta condizionata ai dati in uscita, ha indicato che il rialzo a dicembre è diventato quasi certo. Tanto più dopo il forte aumento dell'occupazione registrato in novembre e la revisione all'insù dei dati dei due mesi precedenti.

La FED ha puntualizzato che, durante la normalizzazione, manterrà la forchetta per il tasso ufficiale con un'ampiezza invariata di 0,25 punti. Quanto alla rapidità del percorso di aumento dei tassi, è stato più volte chiarito che sarà molto più graduale rispetto a precedenti fasi di rialzo (+4,25 punti percentuali in 2 anni nel 2004-2006). I mercati si attendono un tasso a breve USA allo 0,47% a fine 2015 e all'1,09% a fine 2016, sentiero coerente con un rialzo di un quarto di punto quest'anno e tre il prossimo.

Grafico 1.30

La FED centra l'obiettivo, pronta al rialzo dei tassi
(In % della forza lavoro e valori %; dati mensili)



Linea tratteggiata: valore di lungo periodo per la disoccupazione indicato dalla FED.

Fonte: elaborazioni CSC su dati BLS, Thomson Reuters, FED.

I membri del FOMC avevano indicato a settembre un livello desiderato del tasso ufficiale pari a 0,25-0,50% a fine 2015, 1,25-1,50% a fine 2016, 2,50%-2,75% a fine 2017. Ovvero, un rialzo nel 2015, quattro nel 2016, cinque nel 2017. Le nuove indicazioni saranno raccolte alla riunione di dicembre. È probabile un ribasso del sentiero “desiderato” dei tassi per i prossimi anni⁵.

Il FOMC, inoltre, continua a sottolineare che i tassi dovranno rimanere sotto i livelli “normali” per qualche tempo, anche dopo che l’inflazione sarà ai livelli desiderati (la disoccupazione lo è già). Nella riunione FED di settembre, il valore di lungo periodo del tasso ufficiale è stato indicato al 3,50% (contro il 3,75% suggerito a giugno). Se il rialzo sarà graduale come atteso, alla fine del 2017 tale valore sarà ancora molto lontano.

Nello scenario CSC, la FED inizia ad alzare il tasso di riferimento nella riunione di dicembre 2015, con un aumento di un quarto di punto che porta la forchetta allo 0,25-0,50%. Il rialzo proseguirà con altri tre interventi da 0,25% ciascuno nel 2016 (1,00-1,25% a fine anno) e altri quattro rialzi nel 2017 (2,00-2,25% a fine anno).

Il tasso FED amplierà progressivamente la distanza dal tasso BCE, offrendo un crescente sostegno al dollaro e indebolendo l’euro. Il differenziale BCE-FED è pari a -0,08 punti percentuali a dicembre (considerando il tasso effettivo). Nello scenario CSC, si attesterà a -0,70 punti in media nel 2016 (-1,08 a fine anno) e a -1,70 punti nel 2017 (-2,08 a fine anno).

Il tasso interbancario a tre mesi negli USA è allo 0,42% a dicembre, poco sopra la parte alta della forchetta FED. Il CSC prevede che salirà allo 0,90% in media nel 2016 (da 0,31% nel 2015) e all’1,80% nel 2017.

Stock di titoli più a breve

La FED continua a reinvestire in nuovi titoli le somme incassate dai rimborsi di quelli giunti a scadenza, dopo la conclusione del *Quantitative Easing* nell’ottobre 2014. Perciò, lo stock è stabile: 2.462 miliardi di dollari in titoli pubblici a novembre (55% dell’attivo della Banca) e 1.745 miliardi di *Mortgage Backed Securities* (cioè cartolarizzazioni di mutui, 39%). La composizione di tale stock, con più bond pubblici che privati, è simile a quella che sta realizzando la BCE, ma le grandezze sono molto maggiori. La dimensione totale del bilancio FED è stabile (4.477 miliardi, da 872 nel 2007).

Il reinvestimento FED è maggiormente in titoli federali con durate brevi: a novembre la quota dei *Treasury* con scadenza tra 3 e 12 mesi è salita al 7,6% (dal 6,5% in agosto, era 0,1% nel novembre 2014) e la Banca ha cominciato a spostarsi anche sui titoli a meno di 3 mesi (0,3%, da zero). Viceversa, la quota dei titoli che maturano tra 1 e 5 anni è scesa al 45,9% (da 46,2% in agosto) e quella di titoli a 5-10 anni al 20,3% (da 21,3%). I titoli sopra i 10 anni sono fermi al 25,9%. La ricomposizione verso il breve termine favorirà una sua più veloce riduzione automatica dello stock, che avverrà con la sospensione della politica del reinvestimento. La FED ha

⁵ I 17 membri del FOMC votano a rotazione: solo 10 in ciascun anno possiedono vero potere decisionale. Inoltre, mentre è il FOMC a fissare il target per il *federal funds rate*, il tasso sulle riserve delle banche presso la FED è deciso da un sottogruppo di 5 membri (*Board of Governors*), tra cui il Presidente. Durante la fase di normalizzazione dei tassi, la Banca centrale utilizzerà proprio il tasso sulle riserve per guidare il *fed funds rate* effettivo. Gli analisti ritengono che il *Board* ristretto sia più prudente sui tassi rispetto all’intero FOMC.

chiarito più volte che smetterà di reinvestire solo qualche tempo dopo il primo rialzo dei tassi. L'inizio della fase di avvio dell'*exit* sui titoli, quindi, si avrà nella prima metà del 2016. Le vendite di titoli, invece, avranno un ruolo marginale nella riduzione dello stock.

Tassi USA in calo, deboli le Borse Negli ultimi mesi i tassi a lungo termine USA non sono aumentati, nonostante la buona crescita economica. L'ampio stock di titoli in mano alla FED e il continuo rinvio del primo rialzo hanno contribuito ancora a tenerli a freno, e ciò sostiene investimenti e consumi. Il rendimento del *Treasury* trentennale è al 3,0% a dicembre (3,1% a giugno), quello sulle obbligazioni tripla A di pari durata emesse da imprese USA è al 4,0% (da 4,2%). Il rendimento del *Treasury* decennale è al 2,2% (da 2,4%). Il tasso a lunga in termini reali, calcolato sui *Treasury* decennali indicizzati all'inflazione, rimane storicamente basso, continuando quindi ad aiutare la crescita USA (0,7% a dicembre, da un minimo di 0,1% in aprile; 2,4% nella prima metà del 2007).

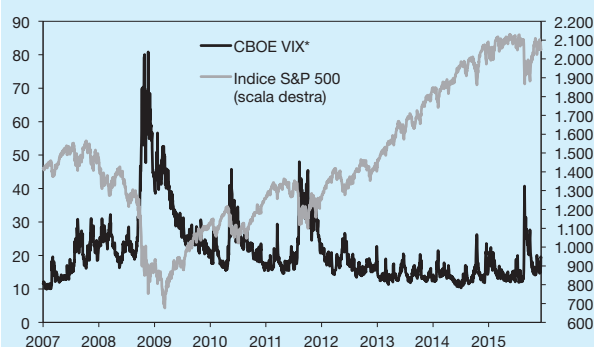
Le quotazioni azionarie negli USA sono in flessione a dicembre (-0,5%) dopo un recupero nei mesi precedenti dal minimo di settembre (quando si era registrato un -8,0% rispetto a maggio; indice Standard & Poor's 500). La volatilità del mercato azionario si era quasi normalizzata negli ultimi mesi, salvo poi aumentare di nuovo a dicembre: l'indice VIX, che riflette la propensione degli operatori a costruirsi una copertura a fronte delle oscillazioni del mercato, è a 19,3, da 40,7 in agosto (13,1 nella prima metà del 2007; Grafico 1.31). Ciò segnala ancora una limitata propensione al rischio degli operatori. I prezzi di Borsa sono in calo a dicembre anche nei mercati europei, ma comunque sopra i minimi di settembre. In Germania +8,9% a dicembre da settembre, quando si registrava un -16,8% su aprile. In Italia +1,9%, dopo un -8,0%. Tuttavia, il livello delle quotazioni azionarie in Italia è pari a poco più della metà dei valori pre-crisi (-46,9%), mentre in Germania è superiore del 62,1% rispetto a inizio 2007.

Euro debole sul dollaro Il tasso di cambio dell'euro nei confronti del dollaro USA è risalito a 1,09 dollari dopo la riunione BCE di dicembre, da un minimo di 1,06 nei giorni precedenti (Grafico 1.32). I mercati avevano incorporato nuove misure ancora più espansive nell'Eurozona. Rispetto ai massimi dello scorso anno, comunque, l'euro si è ampiamente svalutato: era a 1,38 dollari nel marzo 2014 (-21,2%).

L'allentamento monetario che sta realizzando la BCE rappresenta il principale fattore che tiene basso il cambio dell'euro. La Banca, infatti, ha spinto all'ingiù i tassi. All'opposto, la FED si ap-

Grafico 1.31

Wall Street: a dicembre incertezza di nuovo su e prezzi giù
(USA, volatilità e quotazioni azionarie)



* Misura delle attese del mercato sull'andamento dell'indice S&P 500, calcolata sui prezzi in dollari di un paniere di opzioni a fini di copertura (VIX=10 significa che il mercato si attende rendimenti tra +10% e -10%).
Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

presta ad avviare la normalizzazione del costo del denaro cui seguirà un lento assottigliamento del portafoglio titoli.

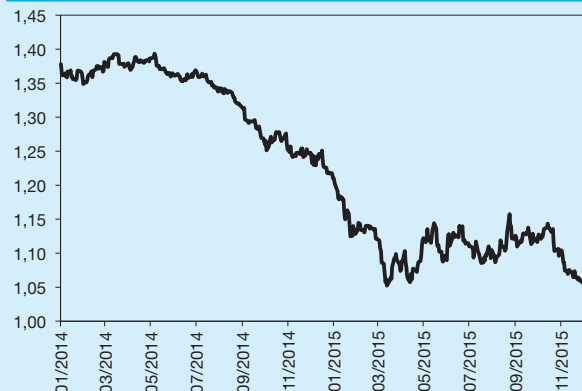
Vari fattori tendono ad attrarre capitali verso la divisa USA. Primo, le migliori prospettive per la crescita USA rispetto all'Eurozona. Secondo, l'ampio spread sui tassi a lunga: 0,7% i decennali sovrani tripla A in Eurolandia, contro il 2,2% dei *Treasury* americani. Infine, il divario che si aprirà gradualmente sui tassi a breve da dicembre, quando la FED inizierà ad alzarli, mentre la BCE li terrà ai livelli attuali. Questo ultimo andamento è stato in buona misura già incorporato dai mercati nelle quotazioni correnti. Sull'esatto sentiero dei tassi USA, naturalmente, resta incertezza.

Gli squilibri nei conti con l'estero, al contrario, rafforzano l'euro e indeboliscono il dollaro. L'Eurozona ha un ampio surplus di bilancia corrente, previsto a 436 miliardi di dollari nel 2016, sui livelli del 2015, pari al 3,7% del PIL (stime OCSE). Gli USA, invece, hanno un passivo corrente in aumento, atteso nel 2016 a 517 miliardi di dollari, da 450 quest'anno (2,8% del PIL, da 2,5%).

Nel complesso, questi fattori in gran parte si compensano e tendono a mantenere l'euro intorno ai valori correnti rispetto al dollaro. Il CSC non effettua previsioni sulle valute e assume un cambio dollaro/euro fermo a 1,10 per il 2016 e per il 2017, da 1,11 in media nel 2015 (nello scenario di settembre si assumeva 1,15 nel 2016). Nei dati medi annui ciò significa una variazione di -0,9% nel 2016 (dopo il -16,4% tra 2014 e 2015).

Grafico 1.32

Mini correzione per l'euro, che resta debole
(Dollari per euro, dati giornalieri)



Fonte: elaborazioni CSC su dati Thomson Reuters.

2 L'EVASIONE FISCALE BLOCCA LO SVILUPPO. LE MISURE PER DEBELLARLA

L'evasione fiscale e contributiva è un grave ostacolo allo sviluppo economico e civile perché penalizza l'equità, distorce la concorrenza, viola il patto sociale, peggiora il rapporto tra cittadini e Stato e riduce la solidarietà.

Il CSC ha calcolato in 3,1 punti percentuali di maggiore PIL e oltre 335mila occupati aggiuntivi il beneficio del dimezzamento dell'evasione accompagnato dalla restituzione ai contribuenti, attraverso l'abbassamento delle aliquote, delle risorse recuperate.

D'altra parte, il CSC stima che in Italia l'evasione fiscale e contributiva ammonti a 122,2 miliardi di euro nel 2015, pari al 7,5% del PIL. Al fisco vengono sottratti quasi 40 miliardi di IVA, 23,4 di IRPEF, 5,2 di IRES, 3,0 di IRAP, 16,3 di altre imposte indirette e 34,4 di contributi previdenziali. Tale somma è, dunque, molto più alta dei 91,4 miliardi, in media per il periodo 2007-2013, indicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che non includono l'evasione contributiva e di altre imposte.

Il sommerso economico, che alberga l'evasione, è stimato dall'ISTAT per il 2013 in 190,8 miliardi. È particolarmente elevato nelle altre attività di servizi (32,9% del valore aggiunto del settore), nel commercio, trasporti, attività di alloggio e ristorazione (26,2%), nelle costruzioni (23,4%) e nelle attività professionali (19,7%). Al contrario, è bassa la sua incidenza nelle attività finanziarie e assicurative (3,5%) e nella manifattura (6,0%).

Nel confronto europeo per livello di evasione, basato sul tax gap per l'IVA, l'Italia si attesta al secondo posto dopo la Grecia, con un gettito evaso pari al 33,6% di quello dovuto, contro il 16,5% della Spagna, l'11,2% della Germania, l'8,9% della Francia e il 4,2% dei Paesi Bassi.

L'elevato livello dell'evasione italiana può essere ricondotto a una serie di variabili. La percezione di inefficienza della PA nell'erogazione dei servizi, unitamente alla diffusa convinzione che molti evadano e, in generale, all'elevata illegalità economica (corruzione) sono molto rilevanti nello spiegare il comportamento così deviante dei contribuenti.

Ancora, l'inadeguatezza dell'amministrazione fiscale nell'effettuare i controlli, che sono mirati a fare cassa e non alla deterrenza, tanto che il 99% dei contribuenti rischiano di subire un controllo ogni 33-50 anni. Altri paesi con livelli di evasione molto più bassi e condizioni di contesto più favorevoli si sono dotati di strumenti più efficaci, come emerge dall'analisi OCSE.

L'accentuata frammentazione della struttura produttiva, tratto caratteristico del sistema economico italiano, accresce le opportunità di evasione e rende più difficile il compito di controllo dell'amministrazione

Il capitolo è stato elaborato da Tullio Buccellato, Alessandro Fontana, Luca Paolazzi e Lorena Scaperrotta del CSC e da Raffaele Corso, Francesca Mariotti, Moreno Maurizi e Stefano Santalucia dell'Area Politiche Fiscali di Confindustria, con un contributo di Nando Pagnoncelli (IPSOS). Indicazioni utili sono venute dalla riunione del Comitato Scientifico di Confindustria sul tema "La montagna dell'evasione: dove e come ridurla?" del 7 ottobre 2015, e in particolare dalle relazioni di Raffaello Lupi (Università degli Studi di Roma Tor Vergata) e Alessandro Santoro (Università degli Studi di Milano-Bicocca) che ringraziamo. Altrettanto utile è stato il contributo del Comitato Tecnico per il Fisco di Confindustria, presieduto da Andrea Bolla, in materia di proposte. Le responsabilità del contenuto finale del lavoro restano degli autori.

finanziaria. D'altra parte, l'ampia evasione stessa costituisce un impedimento alla maggiore strutturazione delle organizzazioni produttive, creando una sorta di circolo vizioso.

Infine, le elevate aliquote fiscali, così come l'onerosità degli adempimenti, che in Italia è massima in termini di numero di pagamenti e di tempo richiesto per assolvere gli obblighi, accrescono la convenienza a non adempiere agli obblighi fiscali.

Tutte queste spiegazioni non bastano, però, a dar conto dell'anomalia italiana. Occorre considerare anche un capitale sociale molto disomogeneo nel territorio e nel quale, comunque, il senso dello Stato è molto meno sviluppato di quanto sia in nazioni meno giovani.

Tuttavia, con la crisi è cresciuta la contrarietà dell'opinione pubblica all'evasione: dal 2008 si è registrato un consenso crescente per il contrasto all'evasione che risulta ora apprezzato dal 60% degli italiani. Quasi un italiano su due (48%) giudica prioritaria la lotta all'evasione rispetto alla riduzione delle tasse stesse (prioritaria per il 23%), della spesa (15%) o del debito pubblico (12%).

Si tratta di un consenso importante, su cui far leva per operare anzitutto un cambiamento culturale. Per sradicare l'evasione occorre, infatti, un'azione capillare di sensibilizzazione così da far comprendere che pagare le tasse significa stare nella comunità e sentirsi partecipi del bene comune e spiegare quali funzioni vengono svolte con le entrate pubbliche. In alcuni paesi, programmi educativi illustrano agli studenti il funzionamento del sistema fiscale e il legame tra tassazione e spesa pubblica.

Quali sono le misure da adottare per sconfiggere l'evasione? Vanno, innanzitutto, integrate le banche dati e devono poter essere agevolmente aggiornate, senza oneri aggiuntivi per i contribuenti, in modo da garantire la qualità delle informazioni. Inoltre, è indispensabile realizzare l'integrazione o l'interoperabilità dell'Anagrafe tributaria con le banche dati di altre amministrazioni pubbliche.

Occorre, poi, una maggiore cura nel monitoraggio dell'evasione fiscale, in quanto imprescindibile strumento per valutare l'efficacia delle azioni di contrasto.

Inoltre, va istituita una procedura periodica di valutazione a posteriori delle norme anti-evasione, quantificando l'onere, in termini economici e amministrativi, delle singole misure. Tale procedura va accompagnata da un'analisi d'impatto sulle nuove norme che si intendono adottare, sul modello dell'esperienza inglese.

Ancora, occorre che obiettivi e incentivi del personale dell'Agenzia delle Entrate siano ancorati al rispetto dei principi dello statuto del contribuente, alla facilitazione dell'esecuzione degli adempimenti fiscali, al contributo alla maggiore competitività delle imprese italiane, all'attrattività degli investimenti in Italia, alla prevenzione e al contrasto dell'evasione e dell'elusione e alla tempestività nell'erogazione dei servizi, compresi i provvedimenti di rimborsi e sgravio.

Poi, il modello di cooperative compliance va esteso rapidamente alla vasta platea di contribuenti di dimensione medio-piccola e nell'interpretazione delle norme alla fonte stessa va assegnato un maggior ruolo al MEF. È necessaria più specializzazione nei controlli fiscali. Vanno previsti, come succede nelle migliori amministrazioni estere, l'assegnazione a ciascun grande contribuente di un funzionario che sia di contatto con l'amministrazione e l'istituzione, nell'ambito dell'Agenzia delle Entrate, anche a livello locale, di nuclei specializzati nella delicata materia del transfer pricing.

Occorre, infine, incentivare la trasmissione telematica delle operazioni IVA, sostituendo così l'emissione di scontrini/ricevute fiscali, e la diffusione di strumenti elettronici di pagamento.

2.1 Elevata l'evasione fiscale e contributiva in Italia

122,2 i miliardi evasi nel 2015 In Italia l'evasione fiscale e contributiva ammonta a 122,2 miliardi di euro nel 2015, pari al 7,5% del PIL. Questa stima è ottenuta con una metodologia già utilizzata dal CSC e che utilizza ecletticamente diversi approcci ormai scientificamente collaudati¹.

Al fisco vengono sottratti quasi 40 miliardi di IVA, pari al 2,4% del PIL, 28,6 miliardi di IRPEF e IRES (rispettivamente per l'1,4% e lo 0,3% del PIL), 3 miliardi di IRAP (0,2%) e 16,3 miliardi di altre imposte indirette, di cui quasi 5 dovuti alle amministrazioni locali. A tali ammontari si aggiungono 34,4 miliardi di evasione contributiva (Tabella 2.1).

La stima dell'evasione IVA è ottenuta confrontando l'imponibile dichiarato al fisco con l'imponibile teorico ricostruito partendo dai dati di contabilità nazionale e dell'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie (metodologia che segue quella elaborata dall'Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate²). Nel 2015 la base imponibile non dichiarata è pari al 26,2% di quella teorica, sostanzialmente analogo al 26,6% del 2014.

Il gettito evaso per le altre imposte è stimato, invece, partendo dall'assunzione, eroica ma inevitabile vista l'ineluttabile assenza di micro dati sul sommerso (altrimenti tale non sarebbe), che, se quest'ultimo fosse tassato, l'incidenza media del fisco sarebbe identica a quella registrata sulle attività emerse. Il suo valore si ottiene, pertanto, applicando le varie aliquote (effettiva per l'IRPEF e legale per l'IRES e l'IRAP) alla base imponibile non dichiarata. L'aggiornamento per gli anni più recenti della misura del sommerso, che nei dati ISTAT è ferma al 2013, è stato ottenuto utilizzando la dinamica della base imponibile IVA non dichiarata come *proxy* della dinamica del sommerso economico.

Incrociando i dati INPS sul numero di contribuenti e sulle entrate contributive complessive (così da determinare il gettito medio per contribuente) con quelli ISTAT sul tasso di irregolarità delle unità di lavoro standard (ULA, che indicano la quantità di lavoro, dipendente e indipen-

Tabella 2.1

Il peso dell'evasione fiscale e contributiva (Gettito evaso, 2015)

	In milioni di euro	In % PIL
IVA	39.819	2,4
Contributi sociali	34.418	2,1
IRPEF	23.449	1,4
Altre imposte indirette	11.402	0,7
IRES	5.188	0,3
Imposte locali evase	4.881	0,3
IRAP	3.052	0,2
Evasione fiscale e contributiva	122.208	7,5

Fonte: elaborazioni CSC su dati Agenzia delle Entrate, INPS e ISTAT.

¹ Si veda il riquadro *Evasione fiscale: 125 miliardi da recuperare per abbattere di 16 punti le aliquote*, in CSC (2010), *Scenari economici* n. 8, giugno.

² Si veda Marigliani M. e S. Pisani (2007), "Le basi imponibili IVA. Aspetti generali e principali risultati per il periodo 1980-2004", *Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi*, n. 7, Agenzia delle Entrate e Convevole R. e S. Pisani (2003), "Le basi imponibili IVA: un'analisi del periodo 1982-2001", *Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi*, n. 1, Agenzia delle Entrate.

dente, impiegato nell'economia), si è calcolato, infine, l'ammontare dei contributi evasi³. Che per il 2015 è stato aggiornato sulla base dell'andamento del gettito contributivo registrato nei primi nove mesi del 2015 e della previsione di crescita delle ULA (+0,7%), e risulta pari al 14,1% della contribuzione effettiva, 34,4 miliardi di euro, in aumento di quasi 1 miliardo rispetto al 2014 (13,8% rispetto alla contribuzione effettiva). I contributi evasi potrebbero essere sovrastimati poiché non si è riusciti a tenere conto, sulla base delle informazioni disponibili, della composizione settoriale e dei diversi livelli retributivi⁴.

L'incidenza potenziale del carico fiscale e contributivo, ottenuta sommando alle entrate tributarie e contributive il gettito complessivamente evaso, raggiunge il 51,2% del PIL nel 2015. Si tratta di un'incidenza teorica perché assume che il completo pagamento delle imposte e dei contributi non avrebbe conseguenze sulla remunerazione netta e quindi sulla convenienza economica delle attività sottostanti. Ma è utile per far comprendere quale sia il peso del fisco italiano, implicito nelle aliquote e nelle basi imponibili fissate dalle leggi, sull'economia italiana e sul contribuente medio in presenza di integrale *compliance* (si veda il riquadro *Al fisco più della metà del reddito familiare*).

TAX COMPLIANCE

Consiste nell'adesione spontanea del contribuente agli obblighi fiscali.

Al fisco più della metà del reddito familiare

Nel 2015 una famiglia composta da una coppia di lavoratori dipendenti con un figlio in età scolare, destina il 54,9% del reddito al pagamento dei contributi sociali e delle imposte, dirette e indirette.

L'esborso più sostanzioso è effettuato direttamente con le trattenute sulla busta paga, comprese quelle che non vi figurano perché a carico del datore di lavoro (Tabella A). A fronte di un costo del lavoro dipendente pari a circa 73mila euro annui, il 35,2% è destinato ai contributi (di cui il 28,4% a carico del datore di lavoro) e il 13,0% per il pagamento dell'IRPEF, comprensiva di addizionale regionale e comunale.

L'insieme delle retribuzioni nette della famiglia ammonta quindi a poco più della metà del costo sostenuto dai datori di lavoro: 37.701 euro, pari a 2.900 al mese. Tale somma è destinata

³ I contribuenti iscritti all'INPS sono i lavoratori che hanno registrato almeno un giorno lavorato nel mese. Le unità di lavoro (ULA) di contabilità nazionale sono la somma delle posizioni lavorative a tempo pieno e di quelle a tempo parziale trasformate in unità equivalenti a tempo pieno. Le due misure conducono a risultati simili per i lavoratori dipendenti a tempo pieno. Per gli indipendenti, lo scostamento tra i dati INPS e quelli di contabilità nazionale è imputabile alla quota di lavoratori irregolari, a quella dei regolari iscritti all'INPS nella Gestione separata e alla quota dei non iscritti all'INPS ma a Casse di previdenza di categoria.

⁴ Infatti, i settori in cui si registra il maggior numero di lavoratori irregolari presentano livelli retributivi più bassi; inoltre, più in generale, le retribuzioni nel sommerso sono più basse.

Tabella A

Il vero peso delle imposte su un nucleo familiare
(Valori in euro e in % del reddito da lavoro dipendente, 2015)

	Lui	Lei	Totale	In % del reddito da lavoro
Retribuzione lorda	30.510	23.169	53.679	71,6
Oneri sociali a carico del datore di lavoro (Contributi sociali + TFR+ INAIL)	12.103	9.191	21.294	28,4
Reddito da lavoro¹	42.613	32.360	74.973	100,0
Contributi sociali a carico del lavoratore (9,49% della retribuzione lorda)	2.895	2.199	5.094	6,8
Imponibile IRPEF	27.614	20.970	48.585	
IRPEF²	5.927	3.837	9.764	13,0
Aliquota effettiva IRPEF ²	21,5	18,3	20,1	
Retribuzione netta	21.687	17.133	38.821	51,8
Consumi			35.240	
Imposte sui consumi ³			4.651	6,2
Aliquota effettiva sui consumi ³			13,2	
Totale contributi e imposte			40.804	54,4

¹ Cioè remunerazione o costo del lavoro.

² Comprensivo di addizionale regionale dell'1,3%.

³ IVA 2.749 euro, TASI 625 euro, accisa sulla benzina 398 euro, TARI 299 euro, accisa sul gasolio 106 euro, tassa automobilistica 219 euro, canone RAI 113,5 euro, accisa sui tabacchi 142 euro.

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

per l'89,3% alla spesa familiare¹, il cui valore comprende il pagamento di imposte indirette sui consumi (principalmente IVA, ma anche accise sui carburanti e sui tabacchi) e di tributi destinati agli enti locali (come, ad esempio, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti e il bollo auto) per complessivi 4.880 euro, pari al 14,5% della spesa in consumi e al 6,7% del reddito da lavoro (ovvero del costo del lavoro).

Il carico fiscale e contributivo che grava sulla famiglia è dunque molto più elevato della pressione fiscale totale, pari al 43,2% del PIL. E ciò si spiega sia con la progressività dell'imposizione (avendo la famiglia considerata un reddito più alto della media italiana, date le sue caratteristiche, anche residenziali, descritte sotto) sia con il sommerso.

Per effettuare questa simulazione è stata scelta una famiglia che, stando alla distribuzione geografica e settoriale del sommerso economico, ha una bassa propensione all'evasione. La

¹ Secondo i dati di contabilità nazionale la propensione al risparmio delle famiglie italiane è l'8,8% del reddito disponibile. La nostra famiglia-tipo risparmia il 10,7% del suo reddito disponibile lordo, ma ciò è giustificato dal fatto che il reddito che complessivamente percepisce è superiore alla media.

coppia, con un figlio in età scolare, risiede in provincia di Milano in una casa di proprietà di 85mq. Marito e moglie sono entrambi occupati dipendenti presso la pubblica amministrazione. Il capofamiglia è laureato, possiede un'auto e non riesce a togliersi il vizio del fumo. Il reddito familiare è stato calcolato per il 2014 a partire dai dati dell'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane nel 2012. Il livello e la composizione della spesa sono stati ricavati a partire dall'indagine ISTAT sulle spese delle famiglie 2014.

Insufficiente la stima dell'evasione nel DEF Una stima dell'evasione è stata pubblicata recentemente in un apposito allegato alla Nota di aggiornamento al DEF. Vi si legge che l'evasione fiscale è stata pari a 91,4 miliardi di euro, in media, nel periodo 2007-2013. Tale valore è stato ottenuto quantificando il *tax gap* delle principali imposte (IVA, IRPEF, IRES, IRAP e IMU), ossia la differenza tra gettito effettivo e teorico, calcolata partendo dalla base imponibile effettiva, desunta dalle dichiarazioni dei redditi, e teorica, ricostruita sulla base dei dati ufficiali di contabilità nazionale. La possibilità per il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) di utilizzare tutto il set dei microdati delle dichiarazioni dei redditi rende molto preciso il suo calcolo della base imponibile effettiva.

TAX GAP

È la differenza tra il gettito fiscale effettivamente incassato e quello che si incasserebbe con il pieno adempimento degli obblighi fiscali. Vi rientrano, quindi, le somme volontariamente sottratte al fisco, gli ammanchi dovuti al mero errore del contribuente, tutti i mancati versamenti, anche se dovuti a crisi di liquidità.

La stima contenuta nel DEF rappresenta un passo avanti rispetto alle disposizioni di legge (DL 66/2014) che ne hanno richiesto la redazione. Infatti, queste ultime non prevedevano la quantificazione del gettito evaso. Ciò, nonostante da più parti, e da tempo, fosse stata richiesta una quantificazione ufficiale dell'evasione, come indicatore di performance dell'azione dell'amministrazione fiscale. In particolare, una stima dell'evasione è stata suggerita nel 2011 dal Gruppo di lavoro sull'economia non osservata presieduto da Enrico Giovannini, allora Presidente dell'ISTAT⁵. Con la Legge delega 23/2014, tale quantificazione è divenuta un obbligo di legge e il decreto di attuazione di settembre scorso (DLGS 160/2015) impone al Governo di predisporre una relazione annuale che dovrà fornire informazioni sull'evasione con la massima disaggregazione a livello settoriale, territoriale e dimensionale.

Le stime contenute nell'ultimo rapporto (allegato all'aggiornamento al DEF) mostrano carenze che le rendono ancora inadeguate a rappresentare correttamente la realtà e a essere utilizzate come strumenti di *policy*:

⁵ Si veda il Rapporto finale sull'attività del Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari" presieduto dal prof. Enrico Giovannini (14 luglio 2011), in cui si raccomandava, tra l'altro, la predisposizione di un rapporto annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva.

- sono parziali, in quanto calcolate facendo riferimento soltanto ai principali tributi, tralasciando sia il gettito evaso delle altre imposte indirette diverse da IVA e IRAP, centrali e locali, sia l'evasione contributiva che costituisce una parte rilevante del gettito complessivamente evaso; e anche perché non offrono un dettaglio settoriale e territoriale del fenomeno⁶;
- sono sommarie, perché la dinamica temporale del gettito evaso è riportata solo per l'IVA; per le altre imposte è indicato solo il gettito evaso nella media del periodo 2007-2013 (a confronto con quello del periodo 2001-2006); per l'IRES e l'IRPEF viene fornita una stima aggregata senza separata evidenza dell'evasione relativa alle due imposte; ciò rende impossibile un monitoraggio puntuale dell'efficacia delle azioni di contrasto all'evasione e quindi preclude la possibilità di utilizzare tali stime per valutare la performance dell'amministrazione fiscale;
- sono obsolete, perché il calcolo dei *gap* delle principali imposte non incorpora una serie di informazioni, neanche particolarmente recenti, che possono influenzare in modo rilevante i risultati, come la rivalutazione del PIL e le nuove statistiche ISTAT sul sommerso economico diffuse per la prima volta più di un anno fa (settembre 2014) e aggiornate lo scorso 4 dicembre⁷.

Solo la Grecia evade più IVA dell'Italia

A livello europeo l'unica stima disponibile del gettito evaso è fornita per l'IVA dalla Commissione europea ed è realizzata sulla base di una metodologia simile a quella utilizzata dal CSC. Il confronto tra paesi pone l'Italia al primo posto per gettito evaso, in valore assoluto: sono sottratti al fisco 47,5 miliardi (dato riferito al 2013 e pari al 2,9% del PIL), in aumento rispetto ai 45,2 miliardi registrati nel 2012 (Tabella 2.2). In rapporto al gettito teorico, il *tax gap* dell'Italia raggiunge il 33,6% (dal 32,0% nel 2012) ed è secondo solo a quello della Grecia (34,0%), è il doppio di quello della Spagna (16,5%), tre volte quello della Germania (11,2%) e quasi quattro volte quello della Francia (8,9%).

Tabella 2.2

Enorme e in aumento il gap IVA in Italia (Differenza tra gettito teorico ed effettivo)

	2012		2013	
	In milioni di euro	In % gettito teorico	In milioni di euro	In % gettito teorico
Grecia	6.883	33,4	6.497	34,0
Italia	45.162	32,0	47.516	33,6
Spagna	11.610	17,0	12.094	16,5
Austria	3.066	11,1	3.217	11,4
Germania	22.950	10,6	24.873	11,2
Belgio	3.376	11,2	3.186	10,5
Regno Unito	16.752	10,5	15.431	9,8
Portogallo	1.335	8,7	1.358	9,0
Francia	14.834	9,4	14.096	8,9
Paesi Bassi	1.899	4,4	1.852	4,2
UE-26	164.879	15,2	167.654	15,2

In ordine decrescente sulla quota in % del gettito teorico nel 2013.
Fonte: elaborazioni CSC su stime Commissione europea.

⁶ L'unica informazione è fornita da una mappa geografica che suggerisce una maggiore intensità di evasione nelle regioni del Centro Sud.

⁷ Si veda a riguardo ISTAT (2014), "Il ricalcolo del PIL per l'anno 2011", *Nota informativa*, 9 settembre; ISTAT (2015), "L'economia non osservata nei conti nazionali", *Comunicato stampa*, 4 dicembre.

2.2 Sommerso economico rivisto all'ingiù

I termini “evasione fiscale” e “sommerso” sono spesso utilizzati come sinonimi ma si riferiscono in realtà a concetti diversi: il sommerso è la parte di valore aggiunto occultata al fisco; l’evasione è il gettito fiscale e contributivo sottratto all’Erario in gran parte attraverso il sommerso. In qualche modo, il sommerso (nella sua accezione economica, non in quella statistica) può essere assimilato alla base imponibile occultata (si veda il riquadro *L’economia non osservata sotto la lente di ingrandimento*).

Il valore aggiunto sommerso, in quanto non osservato direttamente, viene stimato. Sono stati elaborati diversi metodi di stima che si possono raggruppare in tre tipologie:

1. metodi indiretti: si basano su indicatori sintetici come l’input fisico di energia elettrica o l’impiego di moneta circolante (utilizzati per lo più negli anni Novanta per la facilità di quantificare il fenomeno nel confronto internazionale);
2. metodi *bottom-up*: si basano sul confronto tra gli imponibili dichiarati e quelli derivanti da fonti amministrative o da indagini campionarie (dati micro);
3. metodi *top-down*: confrontano quanto dichiarato dai contribuenti con la stima dell’imponibile teorico (dati macro).

La metodologia di calcolo utilizzata dall’ISTAT per la stima del sommerso è di tipo *top-down* e fu messa a punto agli inizi degli anni Ottanta. Il metodo si basa sulla ricostruzione dell’ammontare complessivo di lavoro impiegato e sulla sua successiva moltiplicazione per il valore aggiunto pro-capite, ricavato dalle rilevazioni statistiche su imprese e famiglie. Successivamente affinato e rivisto, questo metodo è ora imposto dall’Eurostat a tutti i paesi europei.

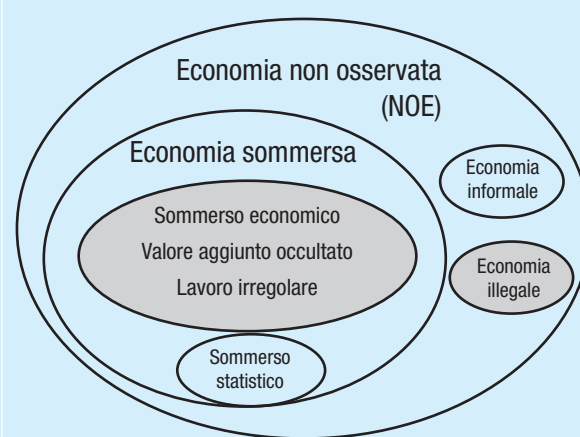
L’economia non osservata sotto la lente di ingrandimento

Economia non osservata (NOE): è costituita dalle attività economiche che, pur non essendo rilevate in modo diretto, implicano scambi volontari tra soggetti economici (Figura A). Si compone di:

1. **Economia sommersa:** attività di produzione di beni e servizi che, pur essendo legale, sfugge all’osservazione diretta; e si distingue tra:

a) *sommerso economico*: attività che danno origine al fenomeno dell’evasione fiscale e contributiva; queste attività sono comprese nella stima del PIL e degli aggregati economici e rappre-

Figura A



In grigio le componenti dell’economia non osservata incluse nel calcolo del PIL.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

sentate per lo più dal valore aggiunto non dichiarato e/o alla cui produzione partecipano lavoratori non regolari;

b) *sommerso statistico*: attività produttive legali non registrate esclusivamente per deficienze del sistema di raccolta dei dati statistici, quali il mancato aggiornamento degli archivi delle imprese o la mancata compilazione dei moduli amministrativi e/o dei questionari statistici rivolti alle imprese; non sono contabilizzate nel PIL.

2. Economia illegale: attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibite dalla legge o, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati; queste attività sono state recentemente incluse nella stima del PIL con l'introduzione del SEC 2010.

3. Economia informale: attività produttive lecite ma svolte su piccola scala, con bassi livelli di organizzazione, poca o nessuna divisione tra capitale e lavoro, caratterizzate da rapporti di lavoro basati su occupazione occasionale, relazioni personali o familiari; non sono comprese nel PIL.

Soltanto il sommerso economico e l'economia illegale sono oggetto di stima e rientrano nel calcolo del PIL.

L'ultima stima del sommerso, rilasciata nei giorni scorsi dall'ISTAT, quantifica al 12,9% del PIL per il 2013 quella parte di economia non osservata (NOE) inclusa nel PIL. Questa si compone per il 92% di sommerso economico e per il restante 8% di economia illegale. Quest'ultima è stata inclusa per la prima volta nei conti nazionali a settembre 2014, con l'introduzione delle nuove regole europee (SEC 2010), ma solo per quanto riguarda alcune specifiche attività (traffico di sostanze stupefacenti, prostituzione e contrabbando di sigarette o alcol)⁸. Il suo valore aggiunto contribuisce al PIL 2011 per poco più di un punto percentuale (circa 16,5 miliardi di euro).

Il sommerso economico, già incluso nel calcolo del PIL, è stato invece oggetto di una sostanziale revisione del metodo di stima⁹, che ha condotto a una misura nuova, non confrontabile con le serie storiche precedenti¹⁰, ora aggiornata al 2013: circa 191 miliardi di euro pari all'11,9% del PIL.

Fino al 2008 il sommerso era compreso tra un'ipotesi minima (data da quella parte del PIL *certainamente* ascrivibile all'economia sommersa) e un'ipotesi massima (comprendente una parte *presumibilmente* derivante dal sommerso). Tali due ipotesi erano il 12,9% e il 15,8% nel 1992, hanno

⁸ Inclusione già praticata da alcuni paesi europei sulla base del principio, definito nel SEC 95, secondo il quale i calcoli sul reddito di una nazione devono essere esaustivi e quindi tener conto anche di quelle attività vietate dalle leggi ma che implicano scambio volontario tra soggetti economici.

⁹ Le innovazioni nelle metodologie di calcolo riguardano: la ridefinizione delle stime dell'input di lavoro irregolare; nuove procedure di correzione della sotto-dichiarazione dell'attività delle imprese più accurate grazie a una più ampia base informativa sui risultati economici delle unità produttive; una nuova stima del differenziale retributivo tra lavoro regolare e irregolare.

¹⁰ Si veda a riguardo ISTAT (varie ed.), "La misura dell'economia sommersa secondo le stime ufficiali", *Statistiche in breve*.

avuto un andamento crescente fino al 1997 e poi in lieve calo fino al 2000, quando risultavano pari al 15,2% e al 16,9%. Avendo affinato la metodologia, nel giugno 2008 l'ISTAT diffuse una nuova serie storica del sommerso economico che per il periodo 2000-2006 si attestava in media intorno al 17,5% del PIL. Due anni dopo è stata estesa fino al 2008 e il peso del sommerso sul PIL oscillava tra il 16,3% e il 17,5% (rispettivamente tra i 255 e i 275 miliardi di euro; Grafico 2.1).

La quantificazione del 2011 ha comportato, quindi, una netta revisione al ribasso del sommerso: dal 16,9% valore centrale nel 2008 all'11,5% nel 2011, che equivale, in termini monetari, a una diminuzione da 265 a 187 miliardi. Fino a quando l'ISTAT non rilascerà una ricostruzione storica, il salto nella serie statistica costituisce un serio ostacolo all'analisi dell'evoluzione del sommerso nel lungo periodo.

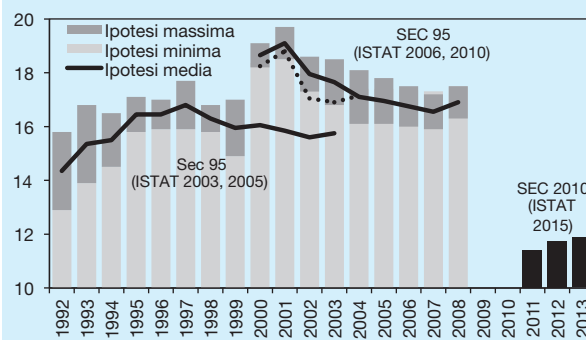
Per il lavoro sommerso è invece possibile analizzare la dinamica negli ultimi venti anni. Nella seconda metà degli anni Novanta il tasso di irregolarità delle ULA registrava un aumento ma a ritmi decrescenti; tra il 2001 e il 2003 ha subito una riduzione netta, passando dal 16,9% al 14,2%, a seguito del Piano per l'emersione del lavoro irregolare introdotto con la Legge 383/2001¹¹ e, soprattutto, per effetto delle misure di regolarizzazione dei lavoratori stranieri introdotte con le Leggi 189/2002 (c.d. Bossi-Fini) e 222/2002. È rimasto per lo più stabile negli anni successivi e fino al 2011, quando la quota di irregolari inizia a mostrare una lieve tendenza crescente, arrivando a toccare il 15,0% nel 2013, il livello più alto dell'ultimo decennio¹² (Grafico 2.2).

Poco sommerso nell'industria

Nel 2013 le ULA irregolari nell'agricoltura erano il 17,6%, nelle costruzioni il 15,4% e nell'industria in senso stretto il 7,8%. Nei servizi privati, che hanno un tasso di irregolarità del 19,9%, la quota

Grafico 2.1

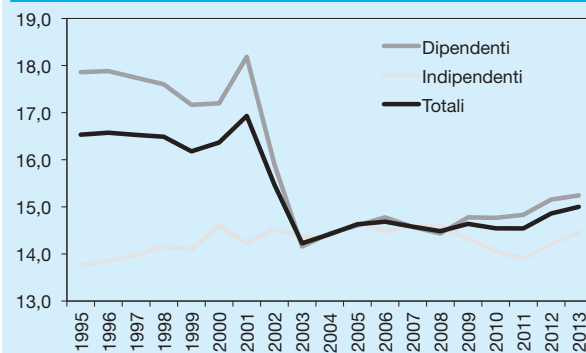
Revisione al ribasso del sommerso economico (Italia, sommerso economico in % PIL)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Grafico 2.2

Il 15% delle ULA sono irregolari (Italia, tasso di irregolarità delle ULA, valori %)



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

¹¹ La Legge 383/2001 offriva sgravi fiscali e contributivi e concordato tributario e previdenziale a imprenditori e lavoratori autonomi che autodenunciavano le irregolarità.

¹² La serie storica dell'input di lavoro non regolare è stata ricostruita a partire dal 1995, a seguito della revisione del PIL effettuata dall'ISTAT a settembre 2014, con l'introduzione delle nuove regole europee (SEC 2010).

più elevata di irregolari è nelle attività dei servizi domestici (56,6%), seguita dagli alberghi e pubblici esercizi (24,9%) e dai trasporti (20,2%).

Le recenti statistiche ISTAT forniscono anche una disaggregazione settoriale del valore aggiunto sommerso¹³: il sommerso nell'agricoltura era pari al 15,4% del valore aggiunto, nelle costruzioni al 23,4%, nell'industria in senso stretto al 6,0% e nei servizi privati al 15,2%, quota che saliva al 16,6% escludendo i servizi finanziari (banche, assicurazioni e *public utility*), dove il sommerso era pari al 3,5% del valore aggiunto.

2.3 Le molte cause dell'evasione in Italia

L'elevato livello di evasione fiscale e contributiva in Italia, rispetto a quello registrato negli altri principali paesi europei e negli Stati Uniti, può essere spiegato da una serie di variabili¹⁴. Le elevate aliquote legali, la complessità del sistema fiscale, l'onerosità degli adempimenti, la debolezza delle norme sociali (minore dotazione di capitale sociale), la bassa efficienza dell'amministrazione fiscale e, più in generale, della spesa pubblica e la più diffusa illegalità economica (in particolare la corruzione)¹⁵ spiegano buona parte della maggiore evasione che si registra in Italia rispetto agli altri paesi europei. A ciò si aggiunga che l'accentuata frammentazione della struttura produttiva, tratto caratteristico del sistema economico italiano, accresce le opportunità di *non compliance* e rende più difficile il compito di controllo delle agenzie fiscali. D'altra parte, l'ampia evasione stessa costituisce un impedimento alla maggiore strutturazione delle organizzazioni produttive (si veda oltre), creando una sorta di circolo vizioso.

Di fronte all'obbligo del pagamento delle imposte il contribuente sceglie se evadere sulla base dell'ammontare dell'imposta dovuta che a sua volta dipende dal livello delle aliquote e dal reddito: una pressione fiscale elevata rende più conveniente non adempiere agli obblighi verso l'Erario, convenienza che va commisurata al rischio di essere sanzionati (che in Italia specie per taluni soggetti è molto basso) e dall'entità delle stesse sanzioni. La pressione fiscale effettiva di cui i contribuenti tengono conto è maggiore di quella riportata nelle statistiche ufficiali e comunemente utilizzata anche per i confronti internazionali¹⁶, perché è quella che essi sopporterebbero adeguando i loro comportamenti al pieno rispetto delle norme. Ossia quella che, a

¹³ Si veda ISTAT (2015), "L'economia non osservata nei conti nazionali", *Comunicato stampa*, 4 dicembre per un'interessante analisi basata su una diversa classificazione dei settori, volta a cogliere le caratteristiche dell'economia sommersa, tenendo conto delle specificità funzionali delle attività piuttosto che le tipologie dei beni.

¹⁴ La ricerca sul tema dell'evasione e sul comportamento dei contribuenti ha origini relativamente recenti. Dal lavoro di Allingham e Sandmo del 1970, il numero di studi sul tema è cresciuto esponenzialmente e sono state percorse diverse strade per tentare di fornire una spiegazione del comportamento evasivo. Nessuno dei modelli interpretativi appare, però, da solo in grado di fornire una spiegazione esauriente. Ciò perché l'evasione è un fenomeno complesso e legato a una molteplicità di fattori che di volta in volta e in un paese piuttosto che in altri possono assumere maggiore o minore rilievo.

¹⁵ Per quest'ultimo aspetto si rimanda a CSC (2014), "La corruzione zavorra per lo sviluppo", in *Scenari economici* n. 22, dicembre.

¹⁶ La pressione fiscale comunemente utilizzata è data dal rapporto percentuale tra la somma delle imposte e dei contributi pagati sul PIL.

livello macroeconomico, si avrebbe in assenza di sommerso e che statisticamente si può calcolare rapportando l'insieme di imposte e contributi pagati al PIL al netto del sommerso (si veda il riquadro *Pressione effettiva alta, nonostante la revisione al ribasso del sommerso*).

Dal confronto internazionale emerge, appunto, che l'Italia presenta una pressione fiscale effettiva più elevata tra i principali paesi europei e gli Stati Uniti: 54,9% nel 2015, 53,3% nel 2010, 51,8% nel 2005¹⁷ (Tabella 2.3).

La correlazione lineare tra l'evasione dell'IVA, l'unica imposta per la quale è disponibile un confronto europeo sull'evasione, e la pressione fiscale effettiva nel 2015 è positiva e con un coefficiente pari a 0,41. Quindi, i paesi con elevata tassazione hanno generalmente un livello di evasione maggiore e viceversa¹⁸.

Tabella 2.3

Elevata la pressione fiscale in Italia
(Valori in % del PIL)

	Pressione fiscale apparente			Pressione fiscale effettiva		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Belgio	45,4	45,2	47,3	56,8	54,7	56,4
Italia	39,2	41,7	43,6	51,8	53,3	54,9
Francia	44,5	44,1	47,7	51,6	49,7	54,4
Grecia		34,2	39,0		45,9	50,2
Austria	42,1	41,8	44,1	46,9	45,5	48,0
Portogallo	34,2	33,7	37,5	43,4	41,7	45,5
Germania	38,5	38,2	39,4	45,5	44,4	44,8
Spagna	35,9	32,1	34,5	45,6	39,8	42,2
Paesi Bassi	36,1	36,7	37,1	41,1	40,7	40,8
Regno Unito	35,9	35,5	34,6	40,8	39,8	38,2
Stati Uniti	26,3	24,0	28,1	28,7	25,8	29,9

La pressione fiscale effettiva è calcolata facendo il rapporto percentuale tra il gettito da entrate tributarie e contributi sociali e il PIL al netto del PIL sommerso (stima di Schneider 2015). Nella pressione fiscale apparente il gettito è rapportato al PIL inclusivo del sommerso.

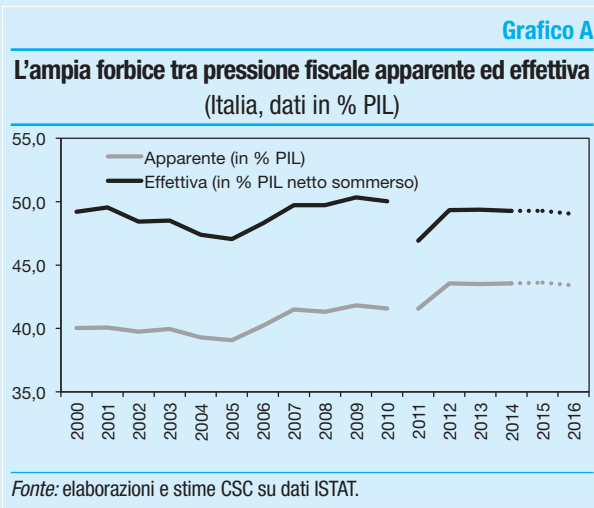
Dati ordinati in senso decrescente per la pressione fiscale effettiva nel 2015.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea e stime F. Schneider.

¹⁷ Per confrontare l'incidenza del sommerso a livello internazionale le uniche stime disponibili sono state elaborate da Friedrich Schneider sulla base di una metodologia diversa da quella ISTAT ma riconosciuta a livello internazionale da Banca Mondiale ed Eurostat.

¹⁸ La correlazione lineare indica la tendenza che hanno due variabili a variare insieme. Può assumere un valore compreso tra +1 e -1: +1 quando all'aumentare di una variabile aumenta anche l'altra della stessa intensità; -1 quando all'aumentare di una variabile, l'altra si riduce della stessa intensità; zero, quando le due variabili non variano insieme.

Pressione effettiva alta, nonostante la revisione al ribasso del sommerso

La pressione effettiva, calcolata come quota percentuale degli incassi fiscali e contributivi sul PIL a cui teoricamente si arriverebbe se venisse eliminata tutta l'evasione, è pari in Italia al 49,4% nel 2015. L'indicatore mostra quanto il fisco grava sul contribuente "onesto", cioè su chi paga integralmente imposte e contributi e, negli ultimi due anni, è risultato stabilmente di 5,7 punti percentuali sopra la pressione fiscale apparente (comunemente calcolata utilizzando al denominatore il PIL non depurato dal sommerso economico), che il CSC prevede al 43,8% nel 2015 (medesima stima del Governo; Grafico A).



L'ISTAT ha nettamente rivisto al ribasso il sommerso economico, che passando dai vecchi ai nuovi numeri, è sceso nel 2011 dal 16,9% (ipotesi centrale nelle stime basate sul SEC 95) all'11,4%, per risalire all'11,9% nel 2013. Ciò ha comportato anche una diminuzione della pressione fiscale effettiva nel 2011 dal 50,0% al 46,9%. Lo scostamento tra le due misure, ossia l'area dell'evasione fiscale e contributiva, è prevista ridursi lievemente, scendendo all'11,5% quest'anno. Solo una maggiore *compliance*, spontanea o indotta da iniziative di accertamento e controllo che accrescano il rischio di essere sanzionati¹, porterebbe a un maggiore restringimento del divario esistente.

Il calcolo della pressione fiscale effettiva è inevitabilmente meccanicistico e incorpora implicitamente e ineludibilmente due ipotesi. La prima è che la composizione della domanda e dell'offerta che formano il PIL sommerso sia la stessa di quella del PIL emerso, cosicché l'incidenza della pressione fiscale e contributiva sia la medesima. Le differenze settoriali nell'evasione suggeriscono che questa ipotesi non è fondata, sia perché cambia il mix capitale lavoro impiegato sia perché muta il livello medio della produttività e del reddito (a prescindere dalla considerazione ulteriore circa differenze di reddito e produttività tra attività svolte senza evadere e attività svolte con evasione). La seconda ipotesi è che l'economia sommersa sopravviverebbe tal quale una volta emersa.

¹ La propensione a evadere varia in relazione inversa alla probabilità di essere accertati. Negli anni dei condoni e delle sanatorie fiscali (1982-83, 1992-93, 1995-96, 2003-04) l'andamento dell'evasione risulta sempre crescente. Si veda il riquadro *Evasori e tartassati: quanto incide davvero la pressione fiscale e i primi risultati della lotta all'evasione*, in CSC (2007), *Scenari economici* n. 1, dicembre.

La medesima correlazione esiste tra evasione IVA e *total tax rate*. Nel 2014, l'Italia presenta il *total tax rate* più elevato tra i paesi considerati (64,8% dei profitti), seguita da Francia (62,7%) e Belgio (58,4%; Tabella 2.4).

L'elevata pressione fiscale non è, certo, la principale causa dell'alta evasione in Italia. Essa non spiega, infatti, perché in Belgio, pur a fronte di una tassazione elevata (la pressione fiscale effettiva è al 56,4%, superiore a quella italiana, e il *total tax rate* al 58,4%, poco inferiore al livello dell'Italia) l'evasione risulta contenuta (il *tax gap* IVA è stato stimato al 10,5% nel 2013, meno di un terzo di quello italiano). Di certo, aumenti della tassazione molto concentrati nel tempo, come quelli che si sono avuti in Italia dopo la riforma tributaria, soprattutto a partire dal 1980 e fino alla fine del secolo e poi tra il 2011 e il 2013, possono aver avuto un ruolo rilevante nell'accrescere la disaffezione fiscale.

Tabella 2.4

Per le imprese italiane il prelievo più alto dal fisco (Total tax rate in % dei profitti, 2014)				
	Totale	Sui profitti	Lavoro e contributi	Altro
Italia	64,8	19,5	43,4	1,9
Francia	62,7	0,5	53,5	8,7
Belgio	58,4	8,4	49,4	0,6
Austria	51,7	16,8	34,3	0,6
Spagna	50,0	13,3	35,9	0,8
Grecia	49,6	19,7	29,3	0,6
Germania	48,8	23,2	21,2	4,4
Stati Uniti	43,9	28,1	9,8	6,0
Paesi Bassi	41,0	20,4	20,2	0,4
Portogallo	41,0	13,6	26,8	0,6
Regno Unito	32,0	19,2	11,2	1,6

Dati ordinati in senso decrescente per il totale.
La definizione delle tasse è uniforme. Per esempio la tassa sul reddito, sui profitti e la tassa sul reddito di impresa rientrano tutte come tasse sul reddito.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale, *Paying Taxes* 2016.

TOTAL TAX RATE

Elaborato annualmente dalla Banca Mondiale e pubblicato nel rapporto *Paying taxes*, indica l'ammontare complessivo delle imposte pagate, espresse in percentuale dei profitti, da imprese-tipo ipotetiche, aventi caratteristiche standard e residenti nei 189 paesi considerati. Nel calcolo sono incluse le imposte, locali e statali, su profitti, immobili, autoveicoli e carburanti, tenendo conto di deduzioni e detrazioni, e i diversi contributi sociali versati; mentre sono escluse le imposte sui consumi e quelle raccolte per conto delle autorità fiscali in qualità di sostituto d'imposta. L'impresa-tipo considerata è una società a responsabilità limitata (nella forma più frequente in ciascun paese), di proprietà di 5 soci, tutti domiciliati nel paese di residenza dell'impresa, con 60 dipendenti di cui 4 manager (uno è proprietario), 8 assistenti e 48 operai. Questa impresa-tipo opera nei settori dell'industria o del commercio, nella città con il PIL pro-capite più elevato, è al secondo anno di vita, possiede due terreni, un edificio, un macchinario, attrezzature da ufficio, computer e due camion di cui uno a noleggio. Si suppone, inoltre, che essa abbia un fatturato pari a 1.050 volte il reddito pro-capite, che paghi i premi assicurativi per una polizza medica integrativa a favore dei suoi dipendenti, che spenda per il carburante due volte il reddito pro-capite del paese, che sia in perdita nel primo anno di vita mentre nel secondo abbia un margine operativo lordo del 20% e distribuisca il 50% dei profitti ai soci al termine del secondo anno di vita.

Un ruolo determinante per spiegare l'alta evasione italiana è giocato dalle modalità di adempimento degli obblighi fiscali, che l'OCSE ritiene influenzino l'*opportunity to comply*, ossia la convenienza a rispettare le norme. Quanto più il sistema di tassazione e il pagamento di imposte e contributi è complesso, tanto più costoso in termini monetari diviene l'adempimento. In questo senso, i costi di *compliance*, sia monetari sia di tempo, possono essere assimilati a un'ulteriore forma di tassazione e in quanto tali incentivanti l'evasione.

Una misura della complessità del sistema fiscale è fornita dagli indicatori che elabora annualmente la Banca Mondiale sul numero dei pagamenti e il tempo richiesto a un'impresa-tipo (la stessa su cui viene calcolato il *total tax rate*) per assolvere i propri obblighi fiscali. In Italia è necessario effettuare il maggior numero di pagamenti (14) tra i paesi considerati, quasi il doppio di quelli richiesti in Regno Unito, Portogallo, Grecia e Francia (Tabella 2.5). Gli adempimenti fiscali richiedono in Italia 269 ore di lavoro, 6 in meno del Portogallo, il paese con il tempo maggiore tra quelli considerati, ma circa il doppio che in Francia (Tabella 2.6). La correlazione lineare stimata dal CSC tra evasione IVA e il numero dei pagamenti è positiva e pari a 0,37 e quella con il numero di ore necessarie ad adempiere è di 0,75, un valore elevato.

L'evasione può essere incoraggiata anche dalla complessità delle norme che non riguardano aspetti fiscali. La regolamentazione in generale impone costi e vincoli e se è pervasiva e complessa può indurre imprese e lavoratori a svolgere attività sommerse, determinando evasione fiscale. Per esempio, norme restrittive all'immigrazione, accrescendo l'immigrazione irrego-

Tabella 2.5

In Italia più numerosi i pagamenti al fisco...

	Numero di pagamenti per adempiere agli obblighi fiscali			
	Totali	Per imposte sui profitti	Per imposte sul lavoro	Per altre imposte
Italia	14	2	1	11
Austria	12	1	3	8
Belgio	11	1	2	8
Stati Uniti	11	2	4	5
Germania	9	2	1	6
Paesi Bassi	9	1	1	7
Spagna	9	1	1	7
Francia	8	1	2	5
Grecia	8	1	1	6
Portogallo	8	1	1	6
Regno Unito	8	1	1	6

Dati ordinati in senso decrescente per il numero dei pagamenti totali.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale, *Paying Taxes* 2016.

Tabella 2.6

...e troppe ore di lavoro necessarie per adempiere

	Numero di ore di lavoro per adempiere agli obblighi fiscali			
	Totali	Per imposte sui profitti	Per imposte sul lavoro	Per altre imposte
Portogallo	275	63	116	96
Italia	269	39	198	32
Germania	218	41	134	43
Grecia	193	78	46	69
Stati Uniti	175	87	55	33
Austria	166	47	52	67
Belgio	161	21	40	100
Spagna	158	33	90	35
Francia	137	26	80	31
Paesi Bassi	123	25	64	34
Regno Unito	110	37	48	25

Dati ordinati in senso decrescente per il numero di ore totali.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale, *Paying Taxes* 2016.

lare, si riflettono in attività sommerse, che a loro volta implicano forme di evasione fiscale; divieti a svolgere un secondo lavoro accrescono le attività sommerse. In alcune aree, ad esempio nel Sud, i meccanismi nazionali di determinazione del costo del lavoro possono rendere quest'ultimo incoerente con le condizioni locali di produttività, generando spinte verso l'economia sommersa; specie se per alcuni lavoratori accettare un lavoro irregolare può in certi casi essere l'unica concreta alternativa alla disoccupazione.

Un'altra spiegazione dell'alta evasione in Italia può essere cercata nel fatto che la *compliance* fiscale e contributiva di un paese è strettamente legata alla struttura del tessuto produttivo. In Italia quest'ultimo risulta particolarmente frammentato e l'incidenza dei lavoratori indipendenti sul totale dell'occupazione è assai più elevata che altrove: 25,6%, valore inferiore solo a quello registrato in Grecia, 2,5 volte i dati francese e tedesco (Tabella 2.7). E in effetti, la correlazione calcolata dal CSC tra la quota di occupati indipendenti e l'evasione IVA è positiva, significativa e pari a 0,84. Ciò è connesso alla maggiore opportunità di evadere che caratterizza i lavoratori non soggetti alla ritenuta alla fonte.

Analogamente e per le stesse ragioni economiche, la diffusione di imprese di piccole dimensioni ha una notevole importanza nello spiegare gli elevati livelli di evasione. In Italia il valore aggiunto prodotto da imprese con meno di 10 occupati è pari al 29,3% del totale, inferiore solo alla Grecia (35,9%) e quasi il doppio di quanto registrato in Germania, ma non molto più alto di quello francese (15,1%; Tabella 2.8). La correlazione calcolata dal CSC tra il valore aggiunto prodotto da imprese con

Tabella 2.7

Più lavoratori indipendenti in Grecia e Italia
(Occupati, 2014)

	Lavoratori dipendenti		Lavoratori indipendenti	
	Migliaia	In % totale	Migliaia	In % totale
Grecia	2.625	66,2	1.337	33,8
Italia	18.110	74,4	6.230	25,6
Paesi Bassi	7.242	82,9	1.497	17,1
Belgio	3.794	83,4	756	16,6
Portogallo	3.779	83,7	735	16,3
Regno Unito	26.408	86,0	4.315	14,0
Spagna	15.498	86,3	2.465	13,7
Austria	3.697	86,6	572	13,4
Germania	38.306	89,7	4.397	10,3
Francia	24.531	89,9	2.747	10,1
UE-28	191.285	84,4	35.401	15,6
Eurozona	127.473	85,1	22.308	14,9

Dati ordinati in senso decrescente per la percentuale degli indipendenti.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Tabella 2.8

Frammentata la struttura produttiva in Grecia e Italia
(Valore aggiunto per dimensione d'impresa
in % del totale, 2012)

	0-9	10-19	20-49	50-249	250 e oltre
Grecia	35,9	8,6	11,5	16,8	27,2
Italia	29,3	10,5		16,5	
Spagna	26,2	8,1	11,3	17,4	37,0
Francia	25,5		10,0	15,5	
Belgio	23,9	7,6	12,0	18,6	37,8
Portogallo	22,4	9,1	12,9		
Paesi Bassi	20,3	7,3	11,8	23,6	37,1
Regno Unito	19,1	7,0	9,0	15,8	49,1
Austria	18,5	8,4	11,7	21,9	39,5
Germania	15,1	8,0	10,1	20,2	46,7

Dati ordinati in senso decrescente per le imprese con 0-9 addetti.
Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

meno di 10 occupati e l'evasione IVA è positiva, significativa e pari a 0,80.

La scarsa efficienza dell'amministrazione fiscale e l'elevato numero di piccole imprese sono fenomeni che possono rafforzarsi a vicenda. L'elevata pressione fiscale, l'onerosità degli adempimenti e la bassa efficienza dell'amministrazione fiscale possono spingere, infatti, le imprese verso dimensioni sub-ottimali accrescendo il numero di imprese di piccola dimensione; ciò rende più complesse le azioni di accertamento e quindi accresce la sua inefficienza¹⁹.

Un fattore cruciale nell'influenzare la *compliance* dei contribuenti è la percezione che le imposte e i contributi pagati dai contribuenti siano utilizzate in modo efficiente dalla PA per erogare servizi adeguati alle esigenze di imprese e famiglie (si veda il riquadro *Consenso crescente per il contrasto all'evasione*). Ciò perché i cittadini interpretano le imposte come il corrispettivo dei servizi pubblici (dimenticando la loro funzione redistributiva che dà luogo a erogazioni in denaro). Cosicché un migliore utilizzo delle risorse incassate dalla PA è in grado di ridurre l'evasione. Diversi in-

dicatori costruiti sulla base di interviste mostrano che in Italia la qualità percepita dell'azione pubblica è molto bassa nel confronto internazionale. Riguardo all'efficienza percepita della spesa pubblica l'Italia si colloca al 139esimo posto su 144 paesi; altrettanto bassa è la percezione su qualità dei servizi pubblici, burocrazia, qualità della formulazione e implementazione delle politiche e credibilità dell'impegno nel perseguirle; più in generale, la qualità del Governo è considerata minima (Tabella 2.9). Ciò può creare un'importante resistenza alla *compliance* fiscale e contributiva. La correlazione stimata dal CSC tra evasione IVA e qualità percepita della spesa pubblica è positiva e pari a 0,83, valore molto elevato.

Affinché la tassazione sia percepita come "giusta" è inoltre essenziale che sia ripartita equamente tra la popolazione. In questo senso, la diffusa convinzione che altri evadano è già di per sé uno stimolo a ulteriore evasione. Il ricorso a condoni periodici, negli scorsi decenni, non ha fatto altro

Tabella 2.9

Bassa la qualità della spesa pubblica in Italia

	Spesa pubblica percepita inefficiente ¹	Efficacia del settore pubblico ²	Indice europeo sulla qualità del governo ³
	Graduatoria su 144 paesi	Minima: -2,5 Massima: +2,5	
Paesi Bassi	18	1,8	1,3
Germania	20	1,7	0,9
Austria	53	1,6	0,9
Spagna	113	1,6	0,1
Stati Uniti	73	1,5	
Belgio	59	1,4	0,8
Francia	72	1,4	0,6
Regno Unito	33	1,2	0,8
Portogallo	88	1,0	0,1
Grecia	131	0,4	-1,0
Italia	139	0,4	-0,9

Dati ordinati in senso decrescente per l'efficacia del settore pubblico.

¹ 1=paese con la spesa pubblica più efficiente 144=paese con la spesa pubblica più inefficiente.

² L'indicatore riflette la percezione su qualità dei servizi pubblici, burocrazia, qualità della formulazione e implementazione delle politiche e credibilità dell'impegno nel perseguirle.

³ L'indicatore aggrega quattro *Worldwide indicators* relativi a: *control of corruption*, *government effectiveness*, *rule of law*, e *voice and accountability*. Più è elevato, maggiore la qualità del governo.

Fonte: elaborazioni CSC su dati e stime *World economic forum 2014*, *Worldwide Governance Indicators* e *European Quality of Government Index 2014*.

¹⁹ La tesi è sostenuta in Cannari L. e G. D'Alessio (2006), *La ricchezza degli Italiani*, Il Mulino.

che peggiorare la situazione accrescendo aspettative di impunità ed erodendo il consenso alla base della tassazione.

Le decisioni degli individui sono inoltre condizionate dalle norme sociali che si affermano all'interno di una comunità: un ambiente sociale caratterizzato da norme di onestà e da comportamenti corretti tende a sanzionare gli individui che non rispettano le norme stesse e a favorire comportamenti volti a conformarsi a quello spirito positivo prevalente. In Italia tali norme sociali (che formano il cosiddetto capitale sociale) appaiono molto deboli; in termini di percezione, nel 2014 il Paese risulta al 139esimo posto su 144 per la fiducia nei politici, al 132esimo per i costi imposti dal crimine organizzato, al 95esimo per la distrazione di fondi pubblici e al 74esimo per la diffusione delle tangenti. Tra i paesi considerati, l'Italia ha la performance peggiore in tutti gli indicatori (Tabella 2.10). La correlazione elaborata dal CSC tra questi indicatori e l'evasione IVA è per tutti positiva e superiore a 0,68, toccando addirittura 0,96 per la graduatoria sulla diffusione delle tangenti (Tabella 2.11). In altre parole, l'evasione diventa una sorta di "così fan tutti" tollerato se non addirittura socialmente approvato, alimentando così l'evasione stessa.

Infine, va sottolineato che l'approccio seguito in Italia dall'amministrazione fiscale nel migliorare la *compliance* fiscale e contributiva è apparso sinora inadeguato alla dimensione del fenomeno. Altri paesi con livelli di evasione molto più bassi e condizioni di contesto più favorevoli si sono dotati di strumenti più efficaci. Ciò emerge dalle risposte date dai responsabili delle Agenzie fiscali all'OCSE sulle prassi amministrative adottate (Tabella 2.12).

Tabella 2.10

Deboli le norme sociali in Italia (Graduatoria su 144 paesi 1=minore, 144=maggiore)				
	Fiducia nei politici	Distrazione di fondi pubblici	Diffusione delle tangenti	Costi imposti dal crimine organizzato
Austria	36	31	26	8
Belgio	23	16	19	18
Francia	42	27	30	62
Germania	15	18	25	39
Grecia	106	81	78	42
Italia	139	95	74	132
Paesi Bassi	9	11	14	19
Portogallo	67	41	32	13
Regno Unito	19	13	15	29
Spagna	117	90	50	44
Stati Uniti	48	30	36	73

Fonte: elaborazioni CSC su dati *World economic forum* 2014.

Tabella 2.11

Numerose le variabili correlate all'evasione (Correlazioni lineari con il gap IVA)	
Pressione fiscale effettiva	0,41
<i>Total tax rate</i>	0,41
<i>Numero tax expenditures</i>	0,83
Numero pagamenti per adempiere agli obblighi fiscali	0,37
Ore di lavoro per adempiere agli obblighi fiscali	0,75
Quota lavoratori indipendenti	0,84
Valore aggiunto medio di imprese <10 occupati	0,80
Spesa pubblica inefficiente	0,83
Fiducia nei politici	0,83
Distrazione di fondi pubblici	0,84
Diffusione delle tangenti	0,96
Costi imposti dal crimine organizzato	0,68

Fonte: elaborazioni CSC su dati e stime *World economic forum* 2014, *Worldwide Governance Indicators* e *European Quality of Government Index* 2014, Eurostat, Commissione europea, OCSE e Banca Mondiale.

Tabella 2.12

Poco sviluppato, in Italia, l'approccio strategico per gestire la compliance								
	Analisi del rischio	Stima dell'evasione per alcune/tutte le imposte			Accertamenti casuali per alcune/tutte le imposte	Cooperative compliance per grandi contribuenti	Sistemi computer-based	
		Richiesta dal MEF	Attività di ricerca	Pubblicità dei risultati			Incrocio informazioni reddituali	Fatture IVA
Austria	SI	NO	NO	No risposta	SI	SI	SI	NO
Belgio	SI	SI	SI	NO				
Francia	SI	SI	NO	No risposta	SI	SI	SI	
Germania	SI	NO	NO	No risposta	SI	NO	SI	NO
Grecia	SI							
Italia	Parziale¹	NO	NO	No risposta	NO	SI	NO	NO
Paesi Bassi	SI	NO	NO	No risposta	SI	SI	SI	NO
Portogallo	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI
Spagna	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI
Regno Unito	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
Stati Uniti	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO

¹ Solo per gli studi di settore limitatamente ad alcuni casi.
Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE (*Tax administration*, 2015).

In Italia, è molto limitata l'analisi del rischio di evasione, che dovrebbe consentire all'amministrazione di conoscere i principali *driver* del comportamento dei contribuenti.

Inoltre, i risultati dell'attività di contrasto all'evasione svolta dalle agenzie fiscali vengono valutati sulla base del numero di accertamenti effettuati e dell'ammontare di entrate recuperate anziché su indicatori quale la dinamica temporale del gettito fiscale e contributivo evaso. Importanti e positive innovazioni, in questo senso, sono state introdotte con l'attuazione della delega fiscale (si veda sopra).

Nonostante il numero di accertamenti sia abbastanza elevato, in Italia non vengono condotti accertamenti totalmente casuali volti a misurare i tassi di evasione e affinare le analisi di rischio. Va precisato che la strategia di individuazione dei contribuenti da accertare, in Italia, non appare mirata ad accrescere la compliance aumentando la deterrenza: stando alla quota di accertamenti condotti negli ultimi due anni, imprese di minori dimensioni e professionisti ed enti non commerciali "rischiano" di subire un controllo rispettivamente ogni 33 e 50 anni (Tabella 2.13). In pratica, come indicato anche dalla Corte dei Conti, oltre 6 milioni di contribuenti non subiscono alcun controllo approfondito nell'intero arco temporale della loro attività²⁰. La selezione dei contribuenti da accertare appare finalizzata a fare cassa. Infatti, sia nel 2013 sia nel 2014 i controlli hanno interessato la quasi totalità dei grandi contribuenti cioè quelli con un volume d'aff-

²⁰ Corte dei Conti (2014), *Indagine sugli effetti dell'azione di controllo fiscale in termini di stabilizzazione della maggiore tax compliance*, novembre.

Tabella 2.13

In Italia, accertamenti mirati a fare cassa e non alla deterrenza

	Numero dichiaranti (2012)	2013			2014		
		Accertamenti	Irregolari		Accertamenti	Irregolari	
		Numero	In % dichiaranti	(in % accertamenti)	Numero	In % dichiaranti	(in % accertamenti)
Grandi contribuenti	3.167	2.981	94	98,1	3.112	98	96,9
Medie imprese	57.655	14.363	25	98,5	14.211	25	97,9
Piccole imprese e professionisti	5.910.102	167.392	3	96,9	160.007	3	97,2
Enti non commerciali	192.024	4.777	2	99,2	5.318	3	99,2
Totale	6.162.948	189.513	3		182.648	3	

Il dato dei dichiaranti è fermo al 2012. I dati riguardano l'attività di accertamento vera e propria e non la liquidazione e il controllo formale delle dichiarazioni. Le irregolarità possono essere anche di natura formale.

Fonte: elaborazioni CSC su dati MEF.

fari o ricavi non inferiore a 100 milioni di euro. Su questi si registrano percentuali di irregolarità superiori al 96% in due anni consecutivi. Ciò è evidentemente anomalo, in quanto se i controlli avessero, come dovrebbero, un effetto deterrente, un contribuente irregolare nel 2013 non dovrebbe esserlo l'anno successivo, avendo la certezza di essere ricontrollato. Dai dati sembrerebbe, invece, che i grandi contribuenti siano nell'oggettiva impossibilità, o incapaci, di adempiere agli obblighi richiesti.

La *cooperative compliance*, che dovrebbe essere basata sulla collaborazione tra amministrazione fiscale e grandi contribuenti nell'adempimento degli obblighi fiscali, è stata introdotta nel 2008, come progetto pilota, ma si è presto rivelata un mero sistema di controllo annuale; diverse sono le prospettive del nuovo regime opzionale di adempimento collaborativo introdotto in attuazione della delega fiscale.

Consenso crescente per il contrasto all'evasione

Il rapporto tra gli italiani e le tasse appare assai articolato e complesso, come anche l'atteggiamento nei confronti dell'evasione fiscale e contributiva.

Dal concludersi della crisi si è registrato un consenso crescente per il contrasto all'evasione che risulta ora apprezzato dal 60% degli italiani. Quasi un italiano su due (48%) giudica prioritaria la lotta all'evasione rispetto alla riduzione delle tasse stesse (prioritarie per il 23%), della spesa (15%) o del debito pubblico (12%).

È una tendenza relativamente recente perché, tradizionalmente, l'Italia è un Paese nel quale l'imposizione fiscale e contributiva è considerata una sorta di sopruso da parte dello Stato; percezione alimentata anche da dichiarazioni e prese di posizione di importanti leader politici ed esponenti delle istituzioni (è celebre l'espressione "mettere le mani nelle tasche degli italiani"). Non stupisce che il fenomeno dell'evasione fiscale sia stato accompagnato da una diffusa indulgenza da parte degli italiani.

Il parziale cambiamento di atteggiamento non deriva da un sussulto di senso civico ma è conseguenza della crisi. Si fa strada la consapevolezza che chi evade esercita una sorta di concorrenza sleale nei confronti della società e questo vale per le imprese (in un contesto competitivo chi evade è avvantaggiato) e per i cittadini (basti pensare all'accesso ai servizi in base al reddito, al pagamento delle rette scolastiche o ai ticket). A ciò si aggiunge la preoccupazione per la scarsità di risorse a fronte dell'aumento della domanda di protezione sociale.

Tuttavia permangono nell'opinione pubblica alcune convinzioni molto radicate: innanzitutto che l'evasione riguardi quasi esclusivamente le imprese e i ceti abbienti mentre la piccola evasione è largamente sottovalutata dai cittadini. Si spiega così il largo consenso dei cittadini per il blitz della Guardia di Finanza a Cortina nel gennaio del 2012.

In secondo luogo è molto diffusa la convinzione che nelle situazioni in cui, ad esempio, l'artigiano propone al cliente di pagare "in nero" a fronte di un prezzo inferiore, debba essere considerato evasore solamente l'artigiano ma non il cliente. Ed è opinione diffusa che per il lavoro autonomo (artigiani e commercianti) e per le piccole imprese l'evasione rappresenti una condizione di sopravvivenza.

Infine, la maggioranza dei cittadini è convinta che se l'evasione fiscale sparisse per miracolo la conseguenza più probabile sarebbe non tanto la riduzione dell'imposizione fiscale e contributiva a favore dei cittadini che pagano regolarmente le tasse, quanto un aumento della spesa pubblica e della corruzione.

Il riquadro è stato curato da Nando Pagnoncelli (IPSOS).

Non è ancora in funzione un sistema computerizzato in grado di incrociare le informazioni contenute nelle banche dati disponibili. L'incrocio consentirebbe di quantificare con maggiore precisione i redditi presunti dei contribuenti mettendo così in grado l'amministrazione di individuare comportamenti evasivi. L'uso intensivo e l'incrocio dei dati racchiusi nelle banche dati è ostacolato dai sistemi informatici non compatibili utilizzati per costruirle. Ancora, i dati relativi alle transazioni commerciali trasmessi all'Agenzia delle Entrate non sono processati, mentre sarebbe molto utile un loro maggiore incrocio ai fini del contrasto all'evasione dell'IVA.

I ritardi accumulati dall'amministrazione fiscale sono evidenti e hanno influito negativamente sulla *compliance*. Vanno però apprezzati i recenti interventi legislativi, contenuti nella delega fiscale e nei suoi provvedimenti attuativi, perché, se implementati, appaiono in grado di migliorare significativamente l'efficienza dell'amministrazione.

2.4 Il contrasto dell'evasione per aumentare la crescita del PIL

L'evasione fiscale e contributiva è uno dei fattori che limitano lo sviluppo economico e tengono basso il tasso di crescita italiano. Da un punto di vista strutturale, l'evasione riduce le risorse pubbliche e costituisce un ostacolo alla perequazione dei redditi, sia sul fronte della progressività delle imposte sia sull'efficacia delle politiche di spesa con fini sociali. Inoltre l'evasione costituisce una forza che tende a generare sottodimensionamento delle imprese e ciò schiaccia le capacità innovative e la capacità di competere su scala più ampia. Ne vengono penalizzate, attraverso aliquote legali rese più elevate dalla necessità di compensare il mancato gettito, le imprese esportatrici e innovatrici, che sono mediamente di maggiori dimensioni, a vantaggio di soggetti e settori meno produttivi.

Queste considerazioni trovano conferma nelle stime del CSC su quale sarebbe l'aumento del PIL ottenibile attraverso il dimezzamento del *tax gap* con un recupero di gettito di 61 miliardi di euro, calcolato sulla base della stima del CSC sull'ammontare dell'evasione (Tabella 2.14). Nell'elaborare le stime è stato simulato un recupero simultaneo della metà dell'evaso dalle principali imposte dirette e indirette e di una contemporanea restituzione ai contribuenti delle risorse raccolte. La restituzione è stata realizzata attraverso un abbassamento delle aliquote in modo proporzionale al peso dell'evaso per ciascuna imposta e in misura tale da lasciare inalterata la pressione fiscale complessiva.

L'effetto macroeconomico sarebbe nettamente positivo con un aumento del PIL di 3,1 punti percentuali e un aumento dell'occupazione misurabile in oltre 335mila unità. L'impulso principale deriverebbe da consumi e investimenti, che crescerebbero rispettivamente di 5,2 e 5,9 punti percentuali.

L'elevato aumento dei consumi che fa da traino all'aumento degli investimenti è indotto dalla forte riduzione delle aliquote IVA e dei contributi (per le maggiori dimensioni dell'evaso). Il canale di trasmissione è rappresentato dai prezzi al consumo, che si abbassano, direttamente, in risposta al calo delle aliquote IVA e, indirettamente, in seguito a quello relativo alle aliquote dei contributi per via del calo dei costi di produzione. Ciò si traduce in un aumento del reddito disponibile reale e quindi della domanda. Seppure a parità di gettito, il PIL aumenta spinto dalla propensione marginale al consumo che fa prevalere l'effetto della riduzione delle aliquote nell'economia emersa (poiché questa è l'87,6% del totale), in cui è ricompreso chi oggi paga imposte e contributi, su quello opposto che riguarda chi prima beneficiava di aliquote nulle poiché evadeva. L'effetto redistributivo risulta più evidente nel caso dell'IRPEF, in quanto le stime

Tabella 2.14

**Dimezzare il *tax gap* farebbe aumentare
il PIL di oltre 3 punti percentuali**

	Aumenti in punti percentuali
PIL	3,1
Consumi	5,2
Investimenti	5,9
Esportazioni	2,4
Importazioni	7,5
Occupazione ¹	355,3

¹ Aumenti in migliaia.

Fonte: elaborazione e stime CSC su dati ISTAT.

sono state effettuate tenendo conto esplicitamente della distinzione tra lavoratori autonomi e dipendenti (che sono il 74,4% del totale), assumendo che i primi si facciano carico di tutti i pagamenti derivanti dall'abbattimento dell'evasione fiscale.

La spinta della domanda interna si riverserebbe anche su prodotti esteri inducendo un aumento delle importazioni di 7,5 punti percentuali. Allo stesso tempo l'abbassamento dei costi di produzione, per la riduzione di contributi sociali e IRAP, stimolerebbe la competitività delle imprese generando un aumento dell'export di 2,4 punti percentuali. Purtroppo, le stime presentate sottostimano l'effetto sulla competitività poiché non tengono conto della distribuzione settoriale dell'evasione. Inoltre, la simulazione non tiene conto degli effetti che il recupero dell'evasione avrebbe sull'efficienza del sistema economico poiché il modello non incorpora il mutamento dei comportamenti che una riforma di tale portata indurrebbe.

L'evasione drena risorse ai comparti più produttivi dell'economia

La propensione a evadere varia in funzione della probabilità di controllo e sanzione da parte delle amministrazioni fiscali. In particolare risultano più difficili e meno efficaci gli accertamenti sulle piccole imprese, che sono caratterizzate da un minor numero di controlli amministrativi interni, una maggiore possibilità di comportamenti collusivi con i dipendenti, i fornitori e i clienti e una più elevata numerosità che diminuisce la probabilità di finire nelle maglie dei controlli. L'elevata pressione fiscale italiana congiuntamente alle inefficienze dell'amministrazione, aumentando l'evasione, potrebbero quindi condurre a un sottodimensionamento delle imprese²¹.

Il sottodimensionamento delle imprese darebbe luogo a una minore crescita dell'economia nel suo insieme. La produttività, infatti, sale con l'aumentare della dimensione delle imprese per una serie di ragioni: maggiori economie di scala e scopo, maggiori investimenti in ricerca e innovazione, maggiore capacità di operare su orizzonti internazionali²². I dati relativi ai principali paesi europei²³ suggeriscono che la probabilità che un'impresa intraprenda attività di R&S aumenta al crescere della dimensione aziendale. Nel 2008 in Italia essa si attestava al 13,8% per le imprese con 10-49 addetti e al 50,7% per quelle con oltre 250 addetti²⁴.

Mettendo insieme i dati sul peso del sommerso e sulla distribuzione del valore aggiunto per dimensione d'impresa a livello settoriale, è confermata in Italia una maggiore presenza del sommerso in settori nei quali maggiore è la presenza delle imprese di piccole dimensioni (Tabella 2.15). Il settore manifatturiero è quello con la quota di sommerso più esigua e con una distribuzione del valore aggiunto più orientata verso la media e grande impresa (si veda il settore dei prodotti metalmeccanici a titolo di esempio).

²¹ Si veda Cannari L. e G. D'Alessio (2007), "Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale", *Temi di discussione del Servizio Studi*, n. 618, Banca d'Italia.

²² Si veda in proposito Pagano P. e F. Schivardi (2003), "Firm size distribution and growth", *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, n. 2, pp. 255-274.

²³ Francia, Germania, Italia e Spagna.

²⁴ Si veda Bugamelli M., Cannari L., Lotti F. e S. Magri (2012), "Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi", *Questioni di economia e finanza*, n. 121, Banca d'Italia.

Tabella 2.15

Il sommerso a braccetto con la piccola dimensione						
	Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso (in % del totale, 2005)	Valore aggiunto per dimensione d'impresa (in % del totale, 2012)				
		0-9	10-19	20-49	50-249	250 e oltre
Attività manifatturiere ed estrattive, altre attività	6,0	13,0	10,5	14,1	25,1	37,3
Costruzioni	23,4	51,9	16,7	13,0	10,7	7,8
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	26,2	30,1	11,2	10,3	13,0	35,3
Servizi di informazione e comunicazione	6,5	12,2	4,7	5,9	11,4	65,8
Attività professionali, scientifiche e tecniche, attività amministrative e di servizi di supporto	19,7	67,4	8,9	5,8	8,0	9,9

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

L'evasione frena il rilancio dell'economia

L'evasione è più alta nei settori caratterizzati da una propensione all'export bassa o nulla per cui il carico fiscale e contributivo effettivo risulta più pesante per le imprese che competono sui mercati internazionali. L'evasione, attraverso l'innalzamento delle aliquote legali che si è reso necessario per ottenere un determinato gettito e compensare il buco creato dall'evasione stessa, penalizza le imprese esportatrici e ne intacca la competitività, indebolendone la capacità di trainare il resto dell'economia e rilanciare la crescita. Proprio le imprese esportatrici durante la crisi hanno dimostrato performance mediamente superiori. Per esempio, nel 2012 solo il 45% delle imprese operanti esclusivamente sui mercati domestici registrava utili, contro il 57% delle imprese esportatrici²⁵. Le attività manifatturiere sono quelle caratterizzate da una più elevata propensione all'export e che, allo stesso tempo, presentano una minore evasione (Tabella 2.16). Un abbattimento dell'evasione nell'intera economia accompagnata da riduzione delle aliquote aumenterebbe quindi la competitività delle imprese manifatturiere, riducendone i costi attraverso un abbassamento della pressione fiscale.

L'evasione ostacola la perequazione del reddito

L'evasione crea asimmetrie nella distribuzione del carico fiscale e contributivo tra diverse categorie di lavoratori, a parità di reddito effettivo, rendendo incerti e iniqui gli esiti delle politiche fiscali. Sul piano della giustizia sociale, l'evasione mina le basi del rapporto tra cittadino e stato, gravando i cittadini onesti del carico fiscale di coloro che non pagano le tasse. Questi ultimi non solo traggono vantaggio immediato dalle maggiori disponibilità finanziarie conseguite con l'evasione, ma usufruiscono dei beni e servizi pubblici, in alcuni casi contendendone la fruizione ai contribuenti onesti.

²⁵ Si veda D'Aurizio L. e R. Cristadoro (2015), "Le caratteristiche principali dell'internazionalizzazione delle imprese italiane", *Questioni di economia e finanza*, n. 261, Banca d'Italia.

Tabella 2.16

I settori con bassa propensione all'export evadono di più

	Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso (in % del totale, 2013)	Propensione all'export (export espresso in % della produzione, 2013)
Alimentari, bevande e tabacco	10,7	21,6
Attività manifatturiere ed estrattive, altre attività	6,0	31,1
Costruzioni	23,4	0,0
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporti e magazzinaggio, attività di alloggio e ristorazione	26,2	0,0
Servizi di informazione e comunicazione	6,5	0,0
Attività professionali, scientifiche e tecniche, attività amministrative e di servizi di supporto	19,7	0,0

Fonte: elaborazioni e stime CSC su dati ISTAT.

Le asimmetrie di pressione fiscale effettiva si trasformano in disparità di trattamento tra diverse categorie di cittadini. L'evasione tende ad essere molto più diffusa tra i lavoratori autonomi²⁶, con conseguenze sia sulla disuguaglianza nella distribuzione del reddito sia sul livello di povertà. Tra il 1993 e il 2006, mentre è aumentata dal 20% al 21% la quota di persone il cui reddito era inferiore al 60% di quello mediano, tale quota si è ridotta di oltre 11 punti percentuali per le persone che vivono in famiglie di lavoratori autonomi. Alla fine del periodo considerato il peso delle famiglie di lavoratori dipendenti è salito al 38% del totale delle persone a basso reddito mentre quello delle famiglie autonome è sceso al 13%²⁷. Conferme in tal senso pervengono anche da uno studio dell'Agenzia delle Entrate sulle implicazioni per la distribuzione del reddito dell'azzeramento del *tax gap*²⁸.

Una recente analisi condotta dall'OCSE²⁹ mostra come un abbattimento della disuguaglianza possa favorire la crescita economica. Lo studio suggerisce che una diminuzione di 1 punto dell'indice di Gini³⁰ si associa ad un aumento del PIL di 0,8 punti nei 5 anni successivi con un guadagno cumulato in 25 anni di circa il 3%³¹.

²⁶ In proposito si veda anche Fiorio C. V. e F. D'Amuri (2005), "Workers tax evasion in Italy", *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, vol. 64, n. 2/3, pp. 247-270, novembre.

²⁷ Viesti G. e P. Luongo (2011), "Disuguaglianza e crescita economica", lavoro pubblicato su "areté" n. 2.

²⁸ Si veda in proposito lo studio di Braiotta A., Carfora A., Pansini R. V. e S. Pisani (2015), "Tax gap and redistributive aspects across Italy", *Argomenti di discussione*, n. 2, Agenzia delle Entrate, in cui si stima che l'eliminazione dell'evasione in Italia diminuirebbe l'indice di Gini.

²⁹ Si veda OCSE (2015), "In it together, why inequality benefits all", Parigi.

³⁰ L'indice di concentrazione di Gini, relativo al reddito disponibile equivalente, è l'indicatore di disuguaglianza più diffuso per i confronti internazionali. Per avere un'idea di quanto una variazione di 1 punto significhi, ricordiamo che la differenza tra Italia e Germania è di 5 punti.

³¹ Per un approfondimento sugli effetti della distribuzione del reddito sulla crescita si veda CSC (2015), "Venti a favore e freni straordinari", *Scenari economici*, n. 23, giugno.

2.5 Ridurre l'evasione: un obiettivo costante bipartisan, ma scarsi risultati

L'obiettivo di prevenire, contrastare e reprimere l'evasione fiscale è da sempre stato ritenuto necessario in maniera trasversale da tutte le forze politiche. È naturale, quindi, che molte leggi siano state fatte con questo fine.

Tuttavia, la produzione normativa, quasi bulimica, non si è basata su una strategia chiara e lineare. Anche negli ultimi anni sono, infatti, state frequenti le retromarcie del legislatore, dapprima convinto della necessità di introdurre determinate misure, poi restio nell'attuarle o, infine, persuaso dall'opportunità di abrogarle perché inutili, inefficaci o poco opportune.

In questo andamento erratico è, comunque, possibile delineare alcuni ambiti di azione nei quali il legislatore è intervenuto con più frequenza nell'ultimo decennio.

Particolare attenzione, ad esempio, è stata data al contrasto all'utilizzo indebito di perdite fiscali, crediti IVA e detrazioni fiscali, limitando il trasferimento di perdite fiscali o crediti IVA, dettando apposite restrizioni nei confronti di società in perdita sistematica, introducendo forme di ritenute d'acconto.

Inoltre, non sono stati lesinati nuovi adempimenti e interventi per potenziare la raccolta di informazioni e le indagini finanziarie: dalla riproposizione dell'elenco clienti e fornitori del 2006 allo spesometro, dalla comunicazione *black list* alla comunicazione dei beni dati dall'impresa in godimento ai soci, dal potenziamento degli obblighi di comunicazione all'Anagrafe tributaria da parte degli operatori finanziari all'obbligo di utilizzo della fatturazione elettronica nei confronti della PA.

Non è mancato, inoltre, specie più di recente, il tentativo di meglio coinvolgere i Comuni all'attività di accertamento con particolare riguardo alle imposte locali e, più in generale, alla produzione di specifiche disposizioni per combattere l'evasione nel settore immobiliare.

I tentativi introdotti in passato per ricostruire in via presuntiva i ricavi e i redditi dei contribuenti di minori dimensioni (es. studi di settore) sono falliti, poiché, come la Cassazione ha avuto modo di sancire, non garantivano adeguate tutele al contribuente. Pertanto, negli ultimi anni, questi strumenti sono stati utilizzati non più per reprimere l'evasione ma come meccanismi per incentivare la *tax compliance*.

Anche nel contrasto dell'evasione fiscale internazionale sono state numerose le iniziative per allineare il nostro ordinamento alle migliori pratiche estere. Ne sono esempi le modifiche normative introdotte nel 2010 in materia di prezzi di trasferimento (*transfer pricing*), quelle per meglio monitorare, ai fini IVA, le importazioni in Italia con successivo trasferimento degli stessi beni importati in un altro paese comunitario. Frequenti, al contempo, sono anche stati le fughe in avanti, del tutto svincolate o addirittura in contrasto con iniziative internazionali o con le regole comunitarie. Come, ad esempio, la *web tax*, proposta alla fine del 2013.

Più di recente, infine, si è assistito al crescente interesse per la prevenzione e il contrasto all'evasione dell'IVA in alcuni specifici settori di attività (quali quello delle forniture verso la PA

o il settore dell'edilizia), con l'introduzione di meccanismi di inversione contabile (*reverse charge*) o strumenti analoghi (*split payment*)³².

REVERSE CHARGE

È un meccanismo di applicazione dell'IVA per effetto del quale l'acquirente di un bene o di un servizio, se titolare di partita IVA, è tenuto a liquidare l'imposta in luogo del fornitore.

SPLIT PAYMENT

È un meccanismo di versamento dell'IVA, in base al quale la Pubblica Amministrazione acquirente corrisponde al fornitore solo l'equivalente della base imponibile, versando direttamente all'erario l'IVA. In questo modo, però, il venditore rischia di trovarsi con elevati crediti IVA.

Il progetto BEPS e le recenti misure in materia di fiscalità internazionale

All'inizio del 2013 l'OCSE con il rapporto *Addressing Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) ha lanciato un'iniziativa diretta a contrastare i fenomeni di erosione delle basi imponibili attuati mediante l'utilizzo strumentale delle regole di fiscalità internazionale. Dopo due anni di lavori, il progetto, sostenuto anche dal G20, ha portato alla pubblicazione nell'ottobre scorso di raccomandazioni non vincolanti rivolte agli Stati e a una serie di interventi di modifica degli standard internazionali. Il rapporto costituisce nel suo insieme la prima operazione di manutenzione complessiva del sistema fiscale internazionale e mira a porre rimedio a incongruenze e asimmetrie tra gli Stati che si traducono, nelle stime dell'OCSE, in una riduzione del gettito impositivo annuale tra i 100 e i 240 miliardi di dollari. Si compone di 15 documenti, di cui due di carattere trasversale (il rapporto sull'azione 1, relativo all'economia digitale, e quello sull'azione 15, riguardante la stesura di una convenzione multilaterale) e i restanti con focus più specifici.

Riguardo alle azioni trasversali:

- l'azione 1 (*Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*) precisa che l'economia digitale non può essere scissa e sottoposta a regole fiscali separate rispetto al resto dell'economia, posto che è l'economia stessa a divenire sempre più digitale in tutti i suoi ambiti;
- l'azione 15 (*Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties*) esamina la fattibilità tecnica di una convenzione multilaterale che, in un'unica soluzione, intervenga sulle convenzioni bilaterali esistenti, aggiornandone il contenuto¹.

¹ Al riguardo, l'OCSE ha istituito un gruppo di lavoro *ad hoc* con lo scopo di aprire la convenzione multilaterale alla firma dei paesi che hanno raggiunto l'accordo sul BEPS già nel corso del 2016.

³² Per una panoramica aggiornata degli interventi normativi adottati dal 2006 a oggi con l'obiettivo di introdurre, modificare, abrogare misure di contrasto all'evasione fiscale si rinvia all'appendice normativa.

I focus più specifici analizzati nei restanti 13 documenti possono essere raggruppati in tre distinti pilastri:

1) il ripristino della coerenza delle regole fiscali. In tale ambito, l'azione 2 (*Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements*) fornisce raccomandazioni per contrastare quelle situazioni in cui, sfruttando asimmetrie tra ordinamenti diversi, un soggetto ottiene un vantaggio fiscale indebito. L'azione 3 (*Designing Effective Controlled Foreign Company Rules*) detta le linee guida agli Stati per la costruzione di un sistema efficace e coordinato di regole fiscali per le società controllate estere al fine di impedire spostamenti fittizi dei redditi dell'impresa in paesi a fiscalità privilegiata. L'azione 4 (*Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments*) focalizza l'attenzione sulle soluzioni contro lo sfruttamento indebito della deducibilità degli interessi passivi nelle operazioni di finanziamento infragruppo. L'azione 5 (*Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*) rilancia i lavori dell'OCSE sulle normative fiscali dannose varate in ambito nazionale, indicando nuovi standard minimi per consentire la fruizione di regimi agevolativi²;

2) la modifica dei profili sostanziali delle regole vigenti. Al riguardo, l'azione 6 (*Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances*) chiarisce che il ruolo delle convenzioni bilaterali contro le doppie imposizioni non può essere distorto mediante strategie evasive. L'azione 7 (*Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status*) definisce le modifiche al modello di convenzione OCSE riguardo il concetto di "stabile organizzazione" al fine di disinnescare il ricorso a strategie volte ad aggirare la costituzione di presenze tassabili negli Stati in cui un'impresa opera. Le azioni da 8 a 10, condensate in un unico documento (*Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation*) rettificano le linee guida dell'OCSE in materia di prezzi di trasferimento in diverse aree: transazioni che coinvolgono beni immateriali (azione 8), allocazione contrattuale dei rischi e dei profitti (azione 9) e altre fattispecie ad alto rischio erosione (10);

3) l'incremento della trasparenza e della certezza nel sistema. A tale riferimento, l'azione 11 (*Measuring and Monitoring BEPS*) definisce gli strumenti per la creazione di un sistema di misurazione, valutazione e monitoraggio dei fenomeni BEPS. L'azione 12 (*Mandatory Disclosure Rules*) indica alle amministrazioni finanziarie dei singoli paesi i metodi da adottare per raccogliere e analizzare le informazioni utili a individuare i fenomeni BEPS. L'azione 13 (*Guidance on Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting*) rivede la disciplina degli oneri documentali richiesti alle multinazionali in materia di *transfer pricing*, modificandone le linee guida e suggerendo l'introduzione di una rendicontazione "country by country" con cui fornire separata evidenza di una serie di informazioni (redditi, imposte pagate, altri elementi attinenti l'attività economica svolta), per ogni giurisdizione in cui l'impresa multinazionale opera. L'azione 14 (*Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective*) indica mi-

² Nell'ambito della trasparenza, è stato promosso un sistema di scambio obbligatorio di informazioni tra amministrazioni fiscali riguardo quelle norme fiscali che potrebbero comportare rischi BEPS.

glorie nei meccanismi di monitoraggio e risoluzione delle controversie fiscali internazionali (definizione di tempi minimi, arbitrati vincolanti ecc).

Alcune delle misure elencate troveranno immediata efficacia (ad esempio, gli interventi riguardanti le linee guida in materia di *transfer pricing* o il modello di Convenzione OCSE) mentre altre (ad esempio, la trasposizione delle raccomandazioni in normative nazionali) potrebbero richiedere tempi di implementazione più lunghi.

Lo scorso 17 giugno la Commissione europea ha avanzato un proprio piano d'azione per una tassazione più equa ed efficiente delle imprese, lanciando numerose iniziative in chiave anti-BEPS, quali la definizione di una base imponibile consolidata comune per le imprese multinazionali (*Common Consolidated Corporate Tax Base* - CCCTB), nuove regole per lo scambio automatico di informazioni in materia fiscale e per l'adozione del *Country by Country Reporting*.

2.6 Le misure anti-evasione: la lezione degli altri paesi

Identificare e contrastare l'evasione fiscale è un obiettivo condiviso e ampiamente discusso in ambito internazionale. Il *Forum of Tax Administrations* (FTA), corpo sussidiario del *Committee of Fiscal Affairs* dell'OCSE, riunisce sin dal 2002 le amministrazioni fiscali dei Paesi membri al fine di promuovere lo scambio continuo delle rispettive esperienze. I lavori del Forum hanno evidenziato l'ampiezza e la diversità delle strategie adottate per contrastare l'evasione e favorire la *compliance*³³. Si tratta di azioni che originano in contesti culturali talvolta lontani da quello italiano. Ciò nonostante, un rapido sguardo ad alcune pratiche estere, che non trovano diretta corrispondenza in Italia, costituisce un utile esercizio per comprendere le diverse risposte rese a un problema comune.

Nei paesi anglosassoni è frequente il ricorso da parte del fisco ai meccanismi di *name & shame* degli evasori. Si tratta di strategie che fanno leva sullo stigma sociale riservato ai soggetti che evadono e, dunque, non contribuiscono alle spese comuni. Negli Stati Uniti d'America la maggior parte degli Stati federati ha normative che prevedono la pubblicazione di liste di contribuenti morosi. In Irlanda, l'amministrazione fiscale pubblica, sin dal 1997, con cadenza trimestrale, i nomi dei soggetti sanzionati in via definitiva per violazioni fiscali. Il Regno Unito ha adottato una strategia analoga a quella irlandese dal 2009, pubblicando i nomi dei contribuenti che hanno omesso versamenti di imposta superiori a 25.000 sterline (35 mila euro circa). Il metodo britannico è peraltro arricchito dalla pubblicazione dei profili, anche fotografici, dei soggetti ricercati per evasioni accertate di ingente importo, cui viene dato ampio risalto mediatico.

Le persone fisiche o le società che violano volontariamente e in maniera grave la normativa fiscale del Regno Unito possono essere incluse temporaneamente (dai 2 ai 5 anni) in uno speciale regime di controllo (il *Managing Serious Defaulters Programme*). Il livello e la tipologia di controlli che l'amministrazione esegue sui soggetti inclusi nel regime di controllo sono legati all'entità

³³ Per un'elencazione dei lavori predisposti nei primi 10 anni di attività del Forum, si veda OCSE (2013), *Forum of Tax Administrations - List of publications, tax administrations guidance & information series*.

e al tipo di violazione riscontrata; possono essere condotte ispezioni a sorpresa, controlli approfonditi su una parte o su tutte le relazioni economiche del soggetto, può essere inibito d'ufficio l'accesso a taluni regimi speciali. Ai soggetti monitorati è riconosciuta la possibilità di contestare l'inclusione nel regime di controllo, ma non quella di impugnare la decisione dell'amministrazione.

I metodi con cui vengono strutturati ed eseguiti i controlli fiscali variano molto a seconda del Paese di riferimento. Diverse amministrazioni ricorrono, ad esempio, a controlli casuali a campione sui contribuenti, indipendentemente da considerazioni legate al loro grado di rischio fiscale. I risultati di tali *random audit* (che coinvolgono dunque anche soggetti totalmente adempienti) vengono poi utilizzati per sviluppare o rifinire i modelli di valutazione del rischio fiscale, stimare il *tax gap*, monitorare la *compliance* in aree specifiche dell'economia, nonché come deterrente generale o elemento di supporto ad eventuali modifiche normative.

Non mancano i casi in cui le amministrazioni fiscali creano, al contrario, strutture e modalità di controllo che tengono in massima considerazione le caratteristiche del soggetto controllato. L'*Internal Revenue Service* (IRS) negli Stati Uniti, così come le amministrazioni fiscali russa, irlandese e britannica utilizzano, per le verifiche sulle società di maggiore dimensione (grandi contribuenti), personale altamente specializzato in funzione del settore economico in cui il contribuente opera, in modo tale da assicurare la massima comprensione dei modelli di business adottati da quest'ultimo.

Analogamente sono sempre più numerose le amministrazioni fiscali che hanno creato unità speciali per l'esecuzione dei controlli sulle persone fisiche ad alto reddito (*High Net Worth Individuals – HNWI's*). In alcuni casi (Gran Bretagna) agli individui che raggiungono patrimoni superiori a una determinata soglia (20 milioni di sterline) viene assegnato un funzionario (*Customer Relationship Manager - CRM*) incaricato di approfondire la situazione reddituale e patrimoniale del soggetto e monitorarne la *tax compliance*.

Il contrasto all'evasione non rappresenta l'unico fronte in cui operano le amministrazioni fiscali all'estero, poiché sempre più frequenti sono le strategie messe in atto per promuovere l'adempimento spontaneo.

Nel campo dei modelli di *cooperative compliance* (che ha visto recentemente l'impegno anche dell'Italia) vale la pena menzionare l'esperienza dell'amministrazione fiscale olandese, in particolare l'innovativa modalità di applicazione dell'adempimento collaborativo alle piccole e medie imprese, solitamente caratterizzate dalla mancanza di sistemi interni di controllo del rischio fiscale tali da consentire la riuscita di un metodo pensato in origine per i grandi contribuenti. La strategia olandese, nota come *Horizontal Monitoring*, prevede che sia gli intermediari fiscali sia le imprese piccole o medie interessate a collaborare preventivamente con il fisco sottoscrivano un accordo con l'amministrazione finanziaria. Gli intermediari si assumono così la responsabilità di valutare l'integrità e la correttezza del comportamento fiscale della clientela. Le imprese ottengono una serie di benefici, in termini di minori controlli, maggiore rapidità nel definire interpretazioni dubbie, minori sanzioni. L'amministrazione, focalizzandosi sui mo-

delli di gestione del rischio degli intermediari, punta a ridurre i soggetti da sottoporre a controllo e a realizzare verifiche più efficienti.

Su un diverso piano operativo, cresce il numero di Stati (Portogallo, Slovacchia, Malta, Georgia, Porto Rico, Zambia, Singapore, San Paolo in Brasile, Cina) che fanno ricorso a meccanismi incentivanti riconducibili alle “lotterie fiscali”. Lo scopo che accomuna tali metodi è quello di stimolare l’emissione delle ricevute fiscali nei rapporti con i consumatori (talvolta solo in determinati settori ad alto rischio di evasione), mediante meccanismi premiali che mirano a incrementare il costo-opportunità della mancata emissione della ricevuta. Quest’ultima diviene, in sostanza, il biglietto di una lotteria di Stato, che può rendere al contribuente un premio (in denaro o altri beni) di valore ingente, tale cioè da superare i caratteristici vincoli che limitano la funzionalità dei meccanismi di contrasto di interessi più semplici, come la parziale detraibilità delle spese documentate.

Infine, attraverso il programma formativo *Responsibile Citizenship and Canada’s Tax System* l’amministrazione canadese si rivolge agli educatori mettendo a disposizione sul proprio sito internet materiale didattico per illustrare agli studenti delle scuole medie o superiori il funzionamento di base del sistema fiscale nazionale, il legame tra tassazione e spesa pubblica, i diritti e le responsabilità dei cittadini, futuri contribuenti.

2.7 Le proposte di Confindustria

Confindustria da sempre si batte a favore della legalità, nella convinzione che sia la strada maestra per la ripresa stabile e vigorosa dell’economia³⁴. La lotta all’evasione è parte integrante della guerra all’illegalità.

L’evasione è un fenomeno complesso, anche a causa della sua grande diffusione, che richiede un mix di politiche che sia coerente e stabile nel tempo, adeguato al contesto della struttura produttiva italiana e che sia così efficace al punto da modificare anche la percezione dell’evasione e l’atteggiamento ancora molto tollerante verso di essa da parte dei cittadini.

Occorrono interventi di ampio respiro, che vanno ben oltre i soli compiti e le responsabilità dell’amministrazione finanziaria.

Le proposte di Confindustria, illustrate di seguito, coprono un ampio ventaglio. Spaziano dal valorizzare le azioni preventive di contrasto all’evasione fiscale per promuovere la *tax compliance* all’utilizzo più efficiente della telematica e delle banche dati per migliorare il monitoraggio delle operazioni rilevanti ai fini dell’IVA; vanno dalla maggiore diffusione dell’utilizzo volontario di strumenti di pagamento elettronici tramite meccanismi di contrasto di interessi a interventi per promuovere la specializzazione dell’amministrazione finanziaria, senza dimenticare, da ultimo, quanto sia indispensabile la formazione e la diffusione della cultura fiscale, a partire dalle nuove generazioni.

³⁴ Per un’analisi approfondita della corruzione e delle proposte di Confindustria si veda CSC (2014), “La corruzione zavorra dello sviluppo”, in *Scenari economici* n. 22, dicembre.

Tuttavia, la prima proposta non può che riguardare il miglioramento dell'analisi e della conoscenza dell'evasione, in tutte le sue articolazioni. Solo una approfondita conoscenza del fenomeno consentirà di intraprendere iniziative mirate ed efficaci; al contempo, è essenziale che gli interventi realizzati per contrastarlo siano oggetto di una valutazione della loro efficacia, mediante analisi costi-benefici. Sono questi i due terreni dai quali è indispensabile iniziare.

Maggiore cura nel monitoraggio dell'evasione fiscale

Nel 2016 entreranno in vigore le nuove regole per il monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva stabilite in attuazione della Legge delega 23/2014. La nuova normativa va ad aggiungersi a una lunga serie di tentativi compiuti in precedenza e, pur riproponendo in parte elementi già noti, contiene alcune importanti novità: la produzione di una stima in termini di *tax gap* per tutte le principali imposte, l'obbligo di dare separata evidenza agli effetti negativi sul gettito legati a fattispecie non dolose (evasione da riscossione, da errori formali) rispetto a quelli derivanti da comportamenti fraudolenti e l'ampia disaggregazione dei dati a livello settoriale, per dimensione di impresa e territoriale. Questi elementi contribuirebbero a evitare il ricorso a stime "ufficiose", frutto di metodologie poco trasparenti, veicolate dai media in maniera confusa e strumentale.

Ciò fornisce l'occasione per cambiare radicalmente l'approccio nell'analisi e nel contrasto dell'evasione. Occorre prendere coscienza del fatto che quanto realizzato finora si è dimostrato largamente insufficiente.

La conoscenza approfondita della fenomenologia dell'evasione è fondamentale per costruire meccanismi più efficienti e accurati per ridurla, non soltanto sul fronte dell'azione del controllo amministrativo ma anzitutto sul fronte dell'attività legislativa.

Sistematica valutazione delle misure anti-evasione

La normativa tributaria italiana non è soggetta a procedure di revisione periodica che ne consentano una manutenzione ordinaria. Il sistema fiscale viene pertanto sottoposto, a intervalli irregolari e lunghi, a processi di manutenzione straordinaria. La noncuranza riservata a questa fondamentale attività finisce con l'assecondare la creazione e l'abbandono di discipline che, introdotte con il condivisibile obiettivo di combattere comportamenti fraudolenti, gravano sulla generalità dei contribuenti, assoggettandoli a nuovi adempimenti tanto onerosi quanto spesso sterili. Il legislatore, infatti, si è talvolta dimostrato restio a prendere coscienza dell'inutilità di alcune misure: un atteggiamento indotto anche dalla totale mancanza della valutazione di impatto *ex ante* o *ex post* della normativa fiscale introdotta in chiave anti-evasione.

La nuova procedura di monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva sembra, ancora una volta, ignorare tale aspetto sistemico. Nel redigere il nuovo rapporto, il Governo dovrà, infatti, fare affidamento su una relazione predisposta da una Commissione, istituita con decreto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha tra i vari obiettivi quello di valutare i "risultati dell'attività di contrasto e prevenzione, nonché di stimolo all'adempimento spontaneo" (articolo 2, comma 4, lett. e). Tale analisi non comprende come oggetto l'azione legislativa, essendo focalizzata esclusivamente sull'azione di controllo e verifica dell'amministrazione.

È, invece, necessario integrare le nuove disposizioni in materia di stima e monitoraggio dell'evasione con l'istituzione di una procedura periodica di valutazione a posteriori delle norme anti-evasione vigenti, considerando sia l'ampiezza del bacino di soggetti coinvolti sia l'onere, in termini economici e amministrativi, delle singole misure in capo ai contribuenti. La valutazione a posteriori, sicuramente efficace per lo stock legislativo esistente, va accompagnata con analisi di impatto preventive sulle nuove misure. Vale la pena segnalare l'esperienza inglese che vede l'amministrazione impegnata nell'esecuzione e nella divulgazione di valutazioni di impatto di ampio respiro, secondo linee guida stabilite a livello nazionale. Far precedere al varo di nuove disposizioni una accurata analisi di impatto e soprattutto diffonderne pubblicamente i risultati è una pratica di buon governo riconosciuta a livello internazionale e rappresenta il normale iter operativo anche in ambito comunitario.

Nuove regole per gli obiettivi e gli incentivi dell'Agenzia delle Entrate

Azioni a supporto della trasparenza, come quelle brevemente suggerite, possono risultare determinanti nella ridefinizione di un rapporto di leale collaborazione tra fisco e contribuenti. Accogliendo un tema segnalato anche recentemente da Confindustria³⁵, in attuazione della Legge delega fiscale il DLGS 157/2015 ha introdotto nuove regole per la definizione degli obiettivi e degli incentivi del personale dell'Agenzia delle Entrate. Le convenzioni triennali finora stipulate tra le Agenzie e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno, infatti, frequentemente dato adito a dubbi e sospetti anche per la loro scarsa trasparenza.

È indubbio che gli incentivi economici possano condizionare in modo significativo l'operato del personale dell'amministrazione; il loro disegno è quindi determinante. Gli indicatori necessari per la misurazione della performance del personale vanno ancorati prioritariamente al rispetto dei principi dello statuto del contribuente, alla facilitazione dell'esecuzione degli adempimenti fiscali, al contributo alla maggiore competitività delle imprese italiane, all'incentivo all'attrattività degli investimenti in Italia, alla prevenzione e al contrasto dell'evasione e dell'elusione e alla tempestività nell'erogazione dei servizi nonché nell'emanazione dei provvedimenti di rimborsi e sgravio. Appare altrettanto rilevante che il maggior gettito destinato agli incentivi del personale debba essere verificato tenendo conto dei risultati conseguiti effettivamente nel contrasto all'evasione.

È auspicabile, pertanto, che le nuove convenzioni siano maggiormente trasparenti e intelleggibili.

Cambiare strategia: dal controllo a posteriori all'azione di prevenzione

Come suggerito anche dalle istituzioni internazionali, è fondamentale cambiare approccio nella lotta all'evasione: occorre passare da strategie principalmente incentrate sul controllo a posteriori dei contribuenti a strategie di controllo preventivo e di collaborazione tra fisco e contribuenti per favorire il corretto adempimento degli obblighi fiscali.

Sotto questo profilo, il regime dell'adempimento collaborativo introdotto in attuazione della delega fiscale va accolto con grande interesse.

³⁵ Si veda l'audizione presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato in materia di "Organismi della fiscalità e rapporto tra contribuenti e Fisco" tenutasi il 4 marzo 2014.

Promuovere ed estendere la cooperative compliance L'atteggiamento dell'amministrazione finanziaria verso il contribuente e le modalità di interazione con esso risultano determinanti per la creazione di un clima che può oscillare tra due estremi: esacerbare meccanismi di conflitto ovvero promuovere la fiducia nelle autorità e legittimarne l'operato. E la fiducia porta a una crescente cooperazione e, in ultima analisi, all'adempimento spontaneo.

Le amministrazioni finanziarie dei paesi occidentali hanno da tempo acquisito consapevolezza dei vantaggi che una corretta gestione del rischio fiscale può comportare, tanto per le imprese quanto per l'erario. Dai primi anni 2000 diversi Stati hanno, infatti, messo in atto strategie sempre più raffinate per consentire alle aziende, a partire da quelle di più rilevante dimensione, di operare in un clima maggiormente collaborativo con il fisco, offrendo uno scambio che può essere sintetizzato nello slogan "certezza, in cambio di trasparenza". Tali strategie puntano, in sostanza, a spostare il focus sulla prevenzione del rischio di inadempimento, in luogo della tradizionale repressione, che tuttavia resta come contromisura necessaria in situazioni patologiche. Simili metodi di collaborazione e prevenzione hanno attirato l'attenzione dell'OCSE che, attraverso il lavoro del *Forum of Tax Administrations*, ha contribuito a fissare le linee guida per la costruzione di sistemi più solidi ed efficienti, promuovendone la più diffusa adozione³⁶.

L'Italia ha inizialmente approcciato questa nuova filosofia in maniera distorta, precludendosi la possibilità di ottenerne i relativi vantaggi. L'esempio più lampante di tale fallimento è rappresentato dal tutoraggio fiscale dei grandi contribuenti, introdotto dall'articolo 27 del DL 185/2008, per le imprese con volume d'affari o ricavi pari o superiore a 100 milioni di euro l'anno. Tale normativa ha comportato, nei fatti, l'istituzionalizzazione di controlli con frequenza annuale con procedure che non hanno certamente favorito la consultazione preventiva.

Il fallimento del tutoraggio fiscale trova conferma nelle statistiche sulle verifiche fiscali che sembrano puntare il dito contro un'inverosimile incapacità dei circa 3.000 soggetti "tutorati" di assolvere correttamente i loro doveri fiscali. Nel 2014, infatti, il tasso di positività delle verifiche per questa categoria di soggetti ha superato il 96%.

Il legislatore sembra finalmente aver preso atto della criticità della situazione e, raccogliendo le indicazioni internazionali, ha introdotto, in attuazione della Legge delega fiscale, una nuova disciplina: il regime di adempimento collaborativo per i grandi contribuenti. In fase di prima applicazione l'accesso a tale regime è limitato ad un numero esiguo di soggetti³⁷; tuttavia, è auspicabile che tali modelli di *cooperative compliance* siano rapidamente estesi anche alla vasta platea dei contribuenti di dimensione media e piccola, eventualmente con il coinvolgimento degli intermediari fiscali, tradizionale riferimento per le PMI, come avviene ad esempio con successo in Olanda.

³⁶ Si veda a riguardo OCSE (2013), *Co-operative Compliance: A Framework. From Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*; OCSE (2008), *Study into the Role of Tax Intermediaries*.

³⁷ Le imprese con volume d'affari o ricavi non inferiori a 10 miliardi di euro in ragione d'anno o coloro che pur avendo un volume d'affari inferiore, pari o superiore ad 1 miliardo, hanno partecipato al progetto pilota per l'adempimento collaborativo, lanciato dall'Agenzia delle Entrate nel 2013.

Nell'IVA incentivare più telematica

Il passaggio dalla repressione alla prevenzione può esplicarsi anche attraverso l'adozione di altre misure come, ad esempio, il migliore monitoraggio elettronico delle operazioni rilevanti ai fini IVA.

Nell'evasione l'IVA assume, infatti, molto spesso un ruolo centrale a causa delle sue modalità di funzionamento e, soprattutto, di riscossione. È quindi importante che l'amministrazione finanziaria abbia un'adeguata conoscenza delle operazioni rilevanti ai fini IVA poste in essere dagli operatori economici. Molto è stato fatto, sia negli ultimi anni sia più recentemente. Per favorire la tracciabilità delle operazioni effettuate tra operatori economici nonché per quelle di importo superiore a 3.600 euro effettuate tra operatori economici e consumatori finali è stato, infatti, introdotto lo spesometro, che ha subito varie modifiche nel tempo.

Ci sono altri strumenti che permettono la tracciabilità di specifiche tipologie di operazioni. Si pensi alla comunicazione delle operazioni *black list* per il controllo di transazioni con soggetti residenti in paesi a fiscalità privilegiata, agli elenchi riepilogativi delle operazioni intracomunitarie (elenchi *intrastat*), alle comunicazioni per specifiche attività economiche come quelle di locazione o di *leasing*, all'utilizzo della fatturazione elettronica obbligatoria per le forniture effettuate nei confronti della pubblica amministrazione.

Proprio l'utilizzo della fatturazione elettronica, con l'estrapolazione e l'invio all'Agenzia delle Entrate dei dati fiscali contenuti nelle fatture, rappresenta una significativa evoluzione delle modalità di monitoraggio delle operazioni rilevanti IVA, sebbene, per specifica prescrizione della normativa comunitaria, non sia possibile imporre l'obbligo nei rapporti tra imprese.

In tale ottica si inserisce quanto previsto dal decreto attuativo delle delega fiscale concernente la trasmissione telematica delle operazioni IVA. Tale decreto prevede un regime di carattere opzionale che consentirà alle imprese di valutare se continuare ad effettuare le attuali comunicazioni all'amministrazione finanziaria (spesometro, elenchi *black list*) oppure se comunicare elettronicamente i dati contenuti nelle fatture o, in alternativa, inviare direttamente le fatture stesse in formato elettronico. Gli operatori economici sono incentivati ad optare per queste nuove forme di comunicazione, poiché viene loro garantita una più veloce esecuzione dei rimborsi dei crediti IVA, uno sfortimento di adempimenti e la riduzione di un anno dei termini di accertamento.

Considerato che, secondo la Corte dei Conti³⁸, su un universo di circa 5 milioni di titolari di partita IVA, circa 2 milioni già utilizzano la fatturazione elettronica per la gestione delle proprie forniture nei confronti della PA e quindi potrebbero avere minori difficoltà nell'implementarne l'utilizzo anche nei rapporti che intrattengono con i propri clienti e fornitori, si può nutrire una ragionevole fiducia nel fatto che molti soggetti eserciteranno l'opzione.

Il sistema di monitoraggio delle operazioni rilevanti ai fini IVA potrebbe, ad ogni modo, essere completato prevedendo una più puntuale tracciabilità delle operazioni effettuate con i consumatori finali per le quali ad oggi è prevista la tracciabilità obbligatoria solo qualora siano di

³⁸ Si veda l'audizione del Presidente della Corte dei Conti presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria tenutasi il 18 febbraio 2015.

importo superiore a 3.600 euro, a meno che non si eserciti l'opzione per il regime sopra menzionato. Per ridurre l'evasione dell'IVA a livello della distribuzione commerciale, si propone che i commercianti al dettaglio e chiunque emetta lo scontrino o la ricevuta fiscali effettuino la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle Entrate dei dati dei corrispettivi giornalieri delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi, prevedendo idonei incentivi (sotto forma di crediti d'imposta) per l'adeguamento tecnologico o la sostituzione dei registratori di cassa. La memorizzazione e la trasmissione telematica sostituirebbe, quindi, l'emissione degli scontrini / ricevute fiscali. La mancata trasmissione telematica va assoggettata a specifiche sanzioni amministrative.

Incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento elettronici È evidente che, da sola, la memorizzazione e la trasmissione telematica potrebbe non essere sufficiente a scoraggiare l'evasione nel settore distributivo, dal momento che, soprattutto in presenza di transazioni regolate in contanti, il cedente/prestatore potrebbe non memorizzare la transazione nel registratore di cassa allo stesso modo in cui, attualmente, non emette lo scontrino fiscale.

La proposta sopra descritta, quindi, va inserita in un insieme di misure che, da un lato, favoriscano la richiesta da parte del consumatore finale di ottenere la certificazione/memorizzazione dell'operazione da parte del cedente/prestatore e, dall'altra, incentivino l'uso di strumenti di pagamento tracciabili e soprattutto della moneta elettronica, riducendo l'uso del contante anche per transazioni di valore limitato.

Va perciò stimolato l'uso di strumenti di pagamento tracciabili, soprattutto della moneta elettronica, prevedendo incentivi sia a favore degli esercizi commerciali, per consentire loro di dotarsi degli strumenti tecnologici necessari, sia a beneficio dei consumatori, in modo da realizzare meccanismi di contrasto di interessi.

Secondo l'Agenzia delle Entrate in Italia l'82%, in numero, e il 67%, in valore, delle transazioni vengono effettuate in contanti³⁹. La stessa Agenzia concorda sul fatto che uno degli strumenti particolarmente efficaci per consentire il recupero dell'evasione è rappresentato proprio dall'utilizzo dei pagamenti elettronici che permettono di aumentare la trasparenza e la tracciabilità dei pagamenti effettuati⁴⁰.

³⁹ Si veda l'audizione del direttore dell'Agenzia delle Entrate presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria tenutasi il 24 settembre 2014.

⁴⁰ A questo riguardo va peraltro ricordato come, nell'ambito delle misure indicate tra i criteri direttivi enunciati nell'art. 9 della Legge delega, fosse previsto il potenziamento dei sistemi di tracciamento dei pagamenti: "comma 1, lett. c: potenziare e razionalizzare i sistemi di tracciabilità dei pagamenti, prevedendo espressamente i metodi di pagamento sottoposti a tracciabilità e promuovendo adeguate forme di coordinamento con gli Stati esteri, in particolare con gli Stati membri dell'Unione europea, nonché favorendo una corrispondente riduzione dei relativi oneri bancari"; lett. d: "incentivare, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, l'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi, nonché di adeguati meccanismi di riscontro tra la documentazione in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA) e le transazioni effettuate, potenziando i relativi sistemi di tracciabilità dei pagamenti"; lett. f: "rafforzare la tracciabilità dei mezzi di pagamento per il riconoscimento, ai fini fiscali, di costi, oneri e spese sostenuti, e prevedere disincentivi all'utilizzo del contante, nonché incentivi all'utilizzo della moneta elettronica".

L'incremento nell'uso delle carte di pagamento avrebbe un impatto anche sui costi di gestione del contante, stimati, secondo l'Agenzia delle Entrate, in circa 4 miliardi l'anno per il settore bancario (8 miliardi di euro per il sistema Paese)⁴¹.

Per raggiungere questo obiettivo vanno quindi intraprese iniziative simili a quelle sperimentate in altri Stati⁴², finalizzate a incentivare sia i consumatori sia gli esercenti commerciali ad utilizzare forme di pagamento alternative al contante. L'incentivo può essere costituito da meccanismi di detrazione fiscale a beneficio dei consumatori che utilizzano strumenti elettronici di pagamento per le loro transazioni. La detrazione può essere commisurata ad una percentuale dell'IVA corrisposta sul valore complessivo degli acquisti effettuati utilizzando tali forme di pagamento elettroniche, entro determinati limiti⁴³.

In modo speculare, per indurre gli operatori economici a dotarsi degli strumenti tecnologici necessari⁴⁴, vanno altresì introdotte forme di deduzione specifiche (eventualmente parametricate ad una frazione dell'imposta sul valore aggiunto riscossa) in relazione alle operazioni di vendita regolate con gli strumenti di pagamento elettronici. Per far sì che tali forme di incentivo possano essere effettivamente fruite, è necessario accompagnarle con meccanismi sanzionatori per gli esercenti che rifiutino i pagamenti con carte o che applichino sovrapprezzi.

Fare pieno uso dei dati disponibili Non si può, ad ogni modo, che constatare come i diversi adempimenti, fiscali e di matrice non prettamente tributaria, concorrano a realizzare un patrimonio informativo di primordine a beneficio dell'amministrazione finanziaria che gestisce l'Anagrafe tributaria.

È quindi fondamentale mettere a frutto e utilizzare al meglio questo patrimonio, anche mediante la semplificazione degli adempimenti funzionali ad alimentarlo e accrescerlo.

Va quindi perseguito l'obiettivo di integrare le banche dati, che devono essere agevolmente aggiornate in modo da garantirne la qualità delle informazioni, evitando continue azioni di bonifica di milioni di dati dopo la fase di acquisizione. Inoltre, è indispensabile realizzare l'integrazione o l'interoperabilità dell'Anagrafe tributaria con le banche dati di altre amministrazioni pubbliche⁴⁵.

Maggior ruolo del MEF nell'interpretazione delle norme Il cambio di approccio con l'adozione di politiche di incentivo alla *tax compliance* volontaria comporta un profondo ripensamento delle strutture e delle funzioni assegnate alle varie articolazioni dell'amministra-

⁴¹ Si veda l'audizione del direttore dell'Agenzia delle Entrate presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria tenutasi il 24 settembre 2014.

⁴² Si pensi, ad esempio, alle azioni intraprese dalla Corea del Sud.

⁴³ Ad esempio, la detrazione potrebbe essere accordata entro determinati volumi di acquisto realizzati con tali strumenti, in rapporto al reddito annuale conseguito.

⁴⁴ Si ricorda che esistono disposizioni che prevedono l'obbligo per i soggetti che svolgono alcune attività economiche di non rifiutare pagamenti effettuati con strumenti di pagamento elettronici, se di importo superiore a 30 euro. Tale obbligo, tuttavia, non è corredato da specifiche conseguenze sanzionatorie nel caso in cui non sia ottemperato.

⁴⁵ Si veda anche l'audizione del Presidente della Corte dei Conti presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria tenutasi il 18 febbraio 2015.

zione finanziaria. In particolare, va riavvicinata l'interpretazione delle norme alla fonte delle stesse. La funzione interpretativa assume una rilevanza enorme nel funzionamento di un sistema fiscale complesso. Sono numerosi i casi in cui il timore di effetti finanziari e la mancanza di chiarezza nella ripartizione dei poteri interpretativi hanno provocato situazioni di stallo a detrimento dei contribuenti⁴⁶.

A tale riguardo, un elemento di particolare criticità, risiede nell'attuale compresenza in seno all'amministrazione deputata al controllo dei contribuenti anche della funzione interpretativa. Ricordando che la responsabilità della politica tributaria è, in ultima analisi, riferibile al Ministero dell'Economia e delle Finanze, è opportuno affidare a questi⁴⁷ il compito di fornire la cornice interpretativa della normativa tributaria. Questo processo va avviato prevedendo di accompagnare la produzione della normativa fiscale con circolari-quadro a cura del Dipartimento delle Finanze del MEF che fissino l'interpretazione generale delle norme.

Specializzare i controlli fiscali

Gli interventi di carattere organizzativo sull'assetto dell'amministrazione finanziaria devono riguardare anche quelle aree dell'amministrazione che si occupano più direttamente del controllo dei contribuenti, con l'obiettivo principale di favorire la specializzazione dei verificatori e, quindi, di rendere più efficiente l'attività da essi svolta.

Già in anni recenti si è assistito ad una progressiva e parziale riorganizzazione interna dell'amministrazione finanziaria soprattutto per quanto concerne la creazione di reparti specializzati nel contrasto di specifiche forme di evasione.

In tal senso, riprendendo alcune *best practice* internazionali, l'Agenzia delle Entrate ha istituito una struttura dedicata alla vigilanza delle grandi imprese, con volume d'affari, ricavi o compensi superiori a cento milioni di euro (*Large Taxpayer Units*). Nondimeno è importante rilevare che mancano ancora nel sistema di controllo dei grandi contribuenti alcune interessanti forme di specializzazione, utilizzate invece da alcune amministrazioni fiscali estere: si tratta, in particolare, della scelta di assegnare a ciascun grande contribuente un funzionario che funga da punto di contatto diretto con l'amministrazione stessa⁴⁸. È una iniziativa che va introdotta anche nella nostra amministrazione fiscale per favorire il controllo e, al contempo, migliorare il dialogo tra fisco e contribuenti. Ciò gioverebbe anche all'amministrazione stessa perché favorirebbe la formazione di personale specializzato sia ad affrontare le questioni fiscali specifiche del settore economico in cui il soggetto controllato opera sia a migliorare la conoscenza dei modelli di *business* delle imprese che variano molto da settore a settore.

Riguardo alla necessità di maggiore specializzazione da parte del personale dell'amministrazione deputato al controllo delle imprese, va sottolineata la delicatezza che sempre più riveste la materia del *transfer pricing*.

⁴⁶ A mero titolo esemplificativo è possibile citare il recente fenomeno dei "macchinari imbullonati" o i cambiamenti di criteri fondamentali in sede interpretativa, ad esempio nel caso dei coefficienti di ammortamento degli impianti fotovoltaici.

⁴⁷ E nello specifico, al Dipartimento delle Finanze.

⁴⁸ Sono iniziative intraprese, ad esempio, dalle amministrazioni fiscali del Regno Unito, degli Stati Uniti d'America e della Russia.

TRANSFER PRICING

Indica le modalità per la definizione del prezzo praticato nello scambio di beni e servizi tra società facenti parte del medesimo gruppo e operanti in paesi diversi.

La spinta ai processi di internazionalizzazione delle imprese e l'esistenza in Italia di una realtà produttiva frammentata ha favorito la proliferazione di operazioni economiche che richiedono l'applicazione di regole fiscali (specie concernenti la fiscalità internazionale) fino a pochi anni fa utilizzate da un numero limitato di grandi contribuenti.

Va quindi promosso un processo che porti l'Agenzia delle Entrate a dotarsi, anche a livello locale, di nuclei specializzati in materia di *transfer pricing*, cui affidare, come primo compito, la definizione di una procedura formale unificata, chiara e pubblica, per le verifiche fiscali in questo campo.

Nell'ambito della revisione del sistema attraverso il quale sono organizzati i controlli fiscali è auspicabile che siano prese in considerazione, inoltre, le osservazioni e le raccomandazioni elaborate dai principali organismi internazionali. L'OCSE, ad esempio, ha da ultimo suggerito⁴⁹ di porre particolare attenzione, in sede di controllo, alle persone fisiche ad alta capacità contributiva (*High net worth individuals* - HNWI), in considerazione del grado di complessità che caratterizza l'adempimento fiscale di tali soggetti e del ruolo di controllo che spesso questi rivestono nelle società di maggiori dimensioni.

L'amministrazione fiscale italiana, a differenza di altre⁵⁰, non ha ancora un'unità specializzata per i rapporti con gli HNWI, benché in base agli ultimi dati del *World Wealth Report* l'Italia risulti nel 2014 decima nella classifica mondiale della popolazione dei HNWI, con circa 219.000 individui con un reddito annuo superiore ad 1 milione di dollari, in incremento del 12,6% rispetto al 2013.

È quindi auspicabile un'iniziativa in tal senso anche da parte della nostra amministrazione fiscale. Nell'organizzazione e nell'effettuazione dei controlli va sottolineata la necessità di realizzare un migliore coordinamento tra l'attività svolta dagli uffici locali dell'Agenzia delle Entrate e quella condotta dalla Guardia di Finanza. Al riguardo, è auspicabile la creazione di nuclei misti, alle dipendenze dell'Agenzia delle Entrate, specializzati nell'esecuzione di controlli su contribuenti della medesima tipologia sotto il profilo dimensionale e del settore economico di appartenenza. Quest'ultima azione consentirebbe una maggiore uniformità su alcuni temi fiscali, evitando duplicazioni di competenze e inesorabilmente di costi e di controlli, nell'ottica di una migliore razionalizzazione delle risorse disponibili.

**Diffondere la
"cultura fiscale"**

L'evasione fiscale è anche un problema culturale. Contribuire al bene comune in ragione delle proprie sostanze, oltre a essere un dettato della Costituzione, dovrebbe essere per tutti i partecipanti a una comunità un fatto normale, affinché possa crescere il benessere collettivo, attraverso servizi, infrastrutture, strumenti educativi, op-

⁴⁹ OCSE (2015), *Tax Administration 2015: comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*.

⁵⁰ Quali, ad esempio, le amministrazioni fiscali di Stati Uniti d'America, Regno Unito, Spagna, Portogallo, Giappone.

portunità sanitarie. Inoltre, la correttezza fiscale esprime in concreto il rispetto della legge e quindi è la prima forma di legalità. L'evasione fiscale non è che una manifestazione della lontananza del rispetto del bene comune; perciò la prevenzione, il contrasto e la repressione dei fenomeni evasivi da soli non bastano.

È necessaria anche un'azione di sensibilizzazione culturale per far comprendere che pagare le tasse correttamente diventi per ognuno il modo di stare nella comunità, sentirsi partecipe del bene comune e di comprendere quali funzioni il pagare le imposte assolve o dovrebbe assolvere.

L'opera di sensibilizzazione culturale dovrebbe contribuire a far meglio comprendere il ruolo delle amministrazioni fiscali e favorire il dialogo tra fisco e contribuenti, modificando quegli approcci culturali che rappresentano il rapporto tra fisco e contribuenti come una contrapposizione di interessi. È un processo lungo che deve necessariamente coinvolgere le generazioni più giovani.

Per questi motivi, in alcuni paesi le agenzie fiscali predispongono materiale didattico e programmi formativi rivolti agli educatori per favorire una migliore consapevolezza fiscale degli studenti, mediante l'illustrazione del funzionamento di base del sistema fiscale nazionale, del legame tra tassazione e spesa pubblica, dei diritti e delle responsabilità dei cittadini/futuri contribuenti⁵¹.

Analoghe iniziative, se ben strutturate e attuate con costanza, potrebbero essere intraprese anche in Italia per accrescere la sensibilità fiscale delle giovani generazioni e creare un legame tra l'amministrazione fiscale ed i cittadini senza attendere l'entrata nel mondo del lavoro.

L'aumento della consapevolezza fiscale non deve tuttavia essere esclusivamente circoscritto alla crescita culturale dei contribuenti. Non si deve trattare, in altri termini, di un processo a senso unico. La crescita culturale deve passare anche attraverso una migliore conoscenza reciproca delle esigenze del fisco e dei contribuenti.

È quindi importante che anche l'amministrazione fiscale compia maggiori sforzi per conoscere meglio le necessità e il funzionamento delle imprese, che rappresentano la categoria di contribuenti con più spiccate peculiarità.

Un ruolo cruciale di mediazione può essere svolto dalle associazioni di categoria, già attivamente impegnate per favorire questo processo. Per meglio raggiungere l'obiettivo, accanto allo sforzo che l'amministrazione finanziaria deve compiere è indispensabile rendere sistematico e pubblico il processo di collaborazione e confronto tra amministrazione e rappresentanti delle imprese che già oggi avviene su molte questioni, quali quelle relative all'interpretazione delle nuove norme o di quelle che comunque hanno impatti significativi per le procedure aziendali.

⁵¹ Un esempio interessante in tal senso è rappresentato dal Canada, che realizza il programma formativo *Responsible Citizenship and Canada's Tax System*.

Appendice normativa

Come ricordato al par. 2.5, la produzione di misure normative con lo scopo di contrastare le più disparate pratiche di evasione fiscale ha raggiunto livelli quasi compulsivi, evidenziando, al contempo, spesso l'assenza di una strategia chiara, lineare e di medio/lungo termine.

Pur con questa copiosa produzione normativa, è comunque possibile cercare di delineare alcuni filoni di intervento nel corso dell'ultimo decennio e alcune tendenze nelle scelte operate, che mostrano una particolare attenzione alle seguenti tematiche: (i) il contrasto alle indebite compensazioni di crediti d'imposta; (ii) il contrasto all'utilizzo indebito di perdite fiscali, crediti IVA, detrazioni d'imposta; (iii) l'introduzione di nuovi adempimenti e potenziamento delle indagini finanziarie; (iv) la previsione di norme specifiche per il settore immobiliare, con il coinvolgimento dei comuni; (v) l'adozione di misure di contrasto all'evasione fiscale internazionale; (vi) la previsione di meccanismi di *reverse charge* e di *split payment*; (vii) la riduzione dell'utilizzo del contante; (viii) l'utilizzo di strumenti presuntivi. Di seguito viene riportato l'elenco delle misure adottate nell'ultimo decennio, raggruppate in base alle tendenze appena indicate.

Contrasto alle indebite compensazioni di crediti d'imposta

- Legge 296/2006: preventiva comunicazione per la **compensazione delle imposte per importi superiori a 10 mila euro** (misura mai attuata)
- DL 78/2009: l'utilizzo in **compensazione orizzontale dei crediti IVA di importo superiore a 10.000 euro** può avvenire solo successivamente alla presentazione della dichiarazione o dell'istanza da cui gli stessi risultano e può essere operato esclusivamente attraverso i servizi telematici resi disponibili dall'Agenzia delle Entrate. Inoltre, per la compensazione di crediti IVA superiori a 15.000 euro annui, si introduce l'obbligo di apporre il visto di conformità sulla dichiarazione dalla quale emerge il credito.
- DL 78/2010: dal 2011 si introduce il **divieto di compensazione dei crediti relativi alle imposte erariali in presenza di debiti iscritti a ruolo** superiori a 1.500 euro per i quali è scaduto il termine di pagamento. Prevista una specifica sanzione in caso di violazione del divieto.
- DL 16/2012: **riduzione della soglia di credito IVA compensabile liberamente da 10.000 a 5.000 euro**; permane la soglia di 15.000 euro oltre la quale è obbligatorio apporre il visto di conformità sulla dichiarazione annuale IVA.
- DL 66/2014: dal 1° luglio 2014, i **versamenti mediante F24** sono effettuati esclusivamente tramite i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate quando, in presenza di compensazione, il saldo finale del modello sia pari a zero.
- Legge 147/2013: dal 2013 si estende l'obbligo del **visto di conformità alla dichiarazione dei redditi** per effettuare la compensazione dei crediti d'imposta relativi a IRPEF, IRES, addizionali, ritenute e imposte sostitutive superiori a 15.000 euro annui. In alternativa al visto di conformità la dichiarazione da cui emerge il credito può essere oggetto di specifica sotto-

scrizione da parte del soggetto incaricato del controllo contabile (per le società soggette all'obbligo di tale tipo di controllo).

- DL 223/2006 e DLGS 158/2015: **Sanzioni penali** - delitto di utilizzazione in **compensazione di crediti non spettanti o inesistenti**.

Contrasto all'utilizzo indebito di perdite fiscali, crediti IVA, detrazioni d'imposta

- DL 223/06: inasprita la disciplina relativa al **riporto delle perdite fiscali** per i soggetti IRES (i primi tre periodi d'imposta per i quali è consentito il riporto illimitato delle perdite realizzate, devono decorrere "dalla data di costituzione" della società; le perdite riportabili devono riferirsi "ad una nuova attività produttiva"; è vietato il riporto delle perdite nei casi di: (i) trasferimento a terzi della maggioranza delle partecipazioni aventi diritto di voto nelle assemblee ordinarie della società che riporta le perdite; (ii) modifica dell'attività principale in fatto esercitata nel periodo d'imposta di maturazione delle perdite). Lo stesso decreto ha introdotto, inoltre, limiti all'utilizzo delle perdite fiscali maturate anteriormente all'opzione per la tassazione per trasparenza.
- Legge 244/2007: in materia di **Liquidazione IVA di gruppo**, si dispone l'irrelevanza delle **eccedenze detraibili** risultanti dalle dichiarazioni annuali relative al periodo d'imposta precedente degli enti e delle società diversi da quelli che, anche per tale periodo d'imposta, hanno partecipato all'IVA di gruppo.
- DL 78/2010: si introducono specifiche disposizioni volte a contrastare il fenomeno delle **imprese "apri e chiudi"** ed il fenomeno delle **imprese in perdita "sistemica"**. Tali imprese saranno inserite per legge tra le posizioni da sottoporre a controllo da parte dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza e dell'INPS.
- DL 78/2010: dal 1° luglio 2010 introdotto l'obbligo di **ritenuta del 4% (8% dal 2015)** a titolo di acconto **sui pagamenti** effettuati con bonifici dai contribuenti che beneficiano dei c.d. **"bonus ristrutturazioni edilizia ed efficienza energetica"**.
- DL 138/2011: si introduce una **presunzione di non operatività per le imprese c.d. in "perdita sistematica"**, ossia che **presentino dichiarazioni in perdita fiscale per tre periodi di imposta consecutivi (cinque periodi, a seguito delle modifiche operate dal DLGS 175/2014)**, ovvero siano per due (quattro) periodi di imposta in perdita fiscale ed in uno abbiano dichiarato un reddito inferiore al reddito minimo determinato ai fini della disciplina delle società di comodo.
- Legge 147/2013: introdotto un meccanismo di controllo automatico da parte dell'Agenzia delle Entrate **prima dell'erogazione dei rimborsi superiori a 4.000 a favore di persone fisiche da parte dei sostituti d'imposta**, qualora il rimborso sia determinato da **detrazioni per carichi di famiglia**.

Introduzione di nuovi adempimenti e potenziamento delle indagini finanziarie

- DL 223/06: introdotto l'obbligo di presentazione dell'**elenco clienti e fornitori**, poi abrogato nel corso del 2008. Successivamente, con il DL 78/2010, è stato riproposto mediante l'istituzione dell'obbligo di comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA di importo superiore a 3 mila euro (c.d. **spesometro**). La fisionomia di tale comunicazione ha subito diverse modifiche nel tempo. Attualmente, la comunicazione si riferisce a tutte le operazioni fatturate, con il solo limite di 3.600 per le operazioni per le quali non c'è obbligo di emissione della fattura. Dal 2011 è previsto che le società che esercitano attività di leasing finanziario e operativo e gli operatori commerciali che svolgono attività di locazione e/o di noleggio di autovetture, caravan, altri veicoli, unità da diporto e aeromobili devono comunicare all'Anagrafe tributaria i dati anagrafici dei propri clienti.
- DL 223/2006: dal 1° gennaio 2007, si introduce l'**obbligo** per i soggetti che svolgono attività di commercio al minuto in locali aperti al pubblico di **inviare telematicamente all'Agenzia delle Entrate l'ammontare complessivo dei corrispettivi giornalieri delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi**. Tale obbligo non è mai entrato in vigore ed è stato abrogato con il DL 185/08.
- DLGS 18/2010: introdotti gli **elenchi riepilogativi delle prestazioni di servizi rese tra soggetti passivi stabiliti in due diversi Stati membri dell'Unione europea**. Il legislatore italiano si è contraddistinto a livello comunitario per il particolare livello di dettaglio richiesto ai soggetti obbligati nella presentazione di tali elenchi. Solo con il DLGS 175/2014 sono state apportate alcune semplificazioni al contenuto di tali elenchi.
- DL 40/2010: introdotto l'**obbligo per i soggetti IVA di comunicare all'Agenzia delle Entrate tutte le cessioni di beni e le prestazioni di servizi** effettuate e ricevute nei confronti di operatori economici c.d. **black list**. In origine non era prevista alcuna soglia di esclusione; successivamente è stata introdotta una soglia di esonero di 500 euro e, infine, con il DLGS 175/2014, si è stabilito che fossero escluse le operazioni di valore complessivo fino a 10.000 euro, sostituendo quindi la soglia di esenzione per singola operazione con una sorta di franchigia di valore complessivo non superiore a 10.000 euro.
- DLGS 175/2014: per i soggetti che intendono avvalersi della facoltà di effettuare acquisti o importazioni senza applicazione dell'IVA, si introduce l'obbligo di **trasmettere telematicamente all'Agenzia delle Entrate i dati contenuti nelle dichiarazioni d'intento**.
- DL 78/2010: previsto uno specifico **regime autorizzatorio per effettuare operazioni intracomunitarie**. Poiché alcuni profili di tale regime apparivano contrari alle regole comunitarie dell'IVA, il DLGS 175/2014 ha semplificato le procedure autorizzatorie, consentendo agli operatori economici l'immediata possibilità di effettuare scambi intracomunitari sin dalla data di richiesta della partita IVA, con possibilità per l'amministrazione di revoca della stessa, a seguito di controlli.
- DL 138/2011: dal 2012, gli imprenditori, individuali e collettivi, devono **comunicare i dati anagrafici dei soci o dei familiari che hanno ricevuto in godimento i beni dell'impresa**.

Analogamente, i medesimi soggetti devono **comunicare all'Anagrafe tributaria i dati (e i relativi importi) delle persone fisiche, soci o familiari dell'imprenditore, che nell'anno hanno concesso finanziamenti all'impresa o effettuato capitalizzazioni alla stessa pari o superiori a 3.600 euro.**

- DL 223/2006: introduce la disciplina di **responsabilità solidale fiscale negli appalti** per il versamento delle ritenute. La disposizione non ha mai trovato attuazione fino al 2012 quando, dapprima il DL 16/2012 e, successivamente, la Legge 83/2012 di conversione del DL 83/2012, hanno riproposto tale disciplina, con estensione del suo ambito applicativo anche all'IVA. Successivamente, in sede di conversione del DL 69/2013, è stato soppresso il riferimento all'IVA e, poi, con il DLGS 175/2014, la disciplina è stata abrogata. A fronte di questo intervento, il medesimo decreto ha previsto una modifica alla disciplina di responsabilità solidale "salariale e contributiva", volta a chiarire che tale disciplina esplica i suoi effetti anche ai fini fiscali.
- Legge 244/2007: **obbligo di emissione della fattura elettronica per le operazioni effettuate nei confronti della PA.** L'obbligo è stato attuato con decreto ministeriale nel 2013 e, a partire dal 31 marzo 2015, è efficace nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche centrali e locali.
- DLGS 127/2015: in attuazione della delega fiscale, si introduce un meccanismo di **incentivazione all'utilizzo della fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi.** I contribuenti che sceglieranno di aderire a tale regime non dovranno più effettuare un nutrito gruppo di comunicazioni, beneficeranno dell'esecuzione accelerata dei rimborsi dei crediti IVA, fruiranno della riduzione di un anno del periodo di accertamento, a condizione che i pagamenti effettuati e ricevuti dai soggetti che eserciteranno l'opzione siano realizzati con strumenti tracciabili.
- DL 98/2011: **potenziamento dell'utilizzo delle indagini di natura finanziaria,** mediante l'ampliamento della platea dei soggetti destinatari delle richieste, con un maggiore coinvolgimento degli enti di assicurazione.
- DL 201/2011: si rende più **stringente la disciplina degli obblighi di comunicazione all'Anagrafe tributaria a carico degli operatori finanziari,** prevedendo la comunicazione di tutte le movimentazioni relative ai rapporti finanziari intrattenuti con i contribuenti e di ogni informazione necessaria ai fini dei controlli fiscali.
- DL 138/2011: **l'Agenzia delle Entrate potrà elaborare specifiche liste selettive di contribuenti da sottoporre a controllo** sulla base delle informazioni relative ai rapporti e alle operazioni che sono oggetto di comunicazione all'Anagrafe tributaria da parte degli operatori finanziari, sentite le associazioni di categoria degli operatori finanziari quanto alle tipologie di informazioni da acquisire.

Previsione di norme specifiche per il settore immobiliare, con coinvolgimento dei comuni

- DL 223/06: ampliati i **poteri di rettifica degli Uffici in relazione alle cessione di immobili e relative pertinenze** nei casi in cui si dichiara un corrispettivo inferiore al “valore normale”. Tali disposizioni sono state abrogate dalla Legge 88/2009 anche per il rischio di incompatibilità con la disciplina comunitaria IVA. Successivamente, in sede di conversione al DL 223/2006, è stata introdotta una disposizione che consente agli Uffici di rettificare il valore dichiarato ai fini dell’imposta di registro sulla base del valore venale dell’immobile.
- Legge 296/2006: introdotti **obblighi dichiarativi a carico dei mediatori immobiliari per le compravendite realizzate e dei contribuenti per gli immobili detenuti**.
- DL 78/10: introdotte disposizioni finalizzate ad un **maggiore coinvolgimento dei comuni nell’attività di accertamento** delle imposte relative agli immobili⁵². Tali misure sono state rafforzate ad opera del DL 138/2011 che **riconosce integralmente ai Comuni il maggior gettito** derivante dall’attività di accertamento che li ha visti coinvolti.
- Legge 147/2013: si attribuiscono ai Comuni funzioni di monitoraggio delle locazioni abitative e si prevede che i pagamenti dei canoni siano effettuati con modalità tracciabili.

Misure di contrasto all’evasione fiscale internazionale (imposte sui redditi)

- DL 223/06: modificando l’art. 73 del TUIR, ha introdotto una **presunzione legale relativa di localizzazione in Italia della sede dell’amministrazione** e, quindi, della residenza di società ed enti.
- Legge 296/2006: si introduce **una nuova fattispecie elusiva secondo cui non sono deducibili le somme pagate come penali e multe in relazione a pattuizioni infragruppo con società residenti in Stati e territori a regime fiscale privilegiato**.

⁵² L’art. 18 prevede il rafforzamento della partecipazione dei Comuni all’attività di accertamento tributario e contributivo, che consiste in particolare nel segnalare all’Agenzia delle Entrate, alla Guardia di Finanza e all’INPS elementi utili a integrare i dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti. Tra le varie misure si prevede:

- l’attivazione da parte dei Comuni (o consorzi di Comuni piccoli) del Consiglio tributario, che delibera sulle forme di collaborazione con l’Agenzia del territorio per l’individuazione degli immobili non censiti in catasto;
- la partecipazione dei Comuni alle sole attività di accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche, con strumenti di condivisione telematica;
- l’aumento dal 30% al 33% della quota riconosciuta ai Comuni dei maggiori tributi statali riscossi a titolo definitivo grazie alla collaborazione dei Comuni stessi nonché la spettanza delle sanzioni sui contributi;
- l’emanazione di successivi provvedimenti che definiranno le modalità di attuazione delle nuove norme: accesso alle banche dati, materie per le quali i Comuni partecipano all’accertamento, i tributi e contributi su cui calcolare il 33% etc.

L’art. 19, DL 78/10, invece, ha disposto la creazione dell’“Anagrafe Immobiliare Integrata”, gestita dall’Agenzia del Territorio, che individua ai fini fiscali il titolare dei diritti reali su ciascun immobile e garantisce la correlazione tra le informazioni catastali e quelle risultanti dalle trascrizioni nei pubblici registri immobiliari. A successivi decreti del Ministro dell’Economia e delle Finanze è demandata la disciplina dell’accesso dei Comuni all’Anagrafe immobiliare e le modalità di erogazione di un’attestazione integrata ipotecario-catastale. L’esercizio delle funzioni catastali è svolto in maniera coordinata tra Agenzia del territorio e Comuni.

- DL 112/08: per contrastare i fittizi cambi di residenza fiscale, si dispongono **specifici controlli di Agenzia delle Entrate ed INPS a carico dei soggetti non residenti e di quelli residenti ai fini fiscali da meno di 5 anni**.
- DL 78/2009: **gli investimenti e le attività di natura finanziaria detenute negli Stati o territori a regime fiscale privilegiato** in violazione degli obblighi dichiarativi in materia di monitoraggio fiscale, si considerano costituiti mediante redditi sottratti a tassazione.
- DL 40/10: si dispone l'obbligo di comunicare **le deliberazioni di modifica degli atti costitutivi per trasferimento all'estero** della sede sociale delle società nonché quelle relative alle altre operazioni straordinarie non solo nei confronti degli Uffici del Registro imprese delle Camere di commercio, ma anche ad Agenzia delle Entrate, INPS e INAIL.
- DL 78/10: si adegua il nostro ordinamento alle direttive OCSE per quanto riguarda **la documentazione in materia di transfer pricing**.
- **Legge 147/2013**: introduce due norme rivolte alle imprese che operano nel settore della raccolta pubblicitaria online. La prima impone l'obbligo a carico degli operatori economici di **acquisire servizi di pubblicità e link sponsorizzati online solo da soggetti che dispongono di una partita IVA italiana**. Il DL 151/2013 dapprima ha prorogato al 1° luglio 2014 l'entrata in vigore di tale disposizione e poi il DL 16/2014 l'ha abrogata. La seconda norma impone alle **imprese del settore della raccolta pubblicitaria online** che fanno parte dello stesso gruppo e che sono soggette alla disciplina fiscale sui prezzi di trasferimento di **utilizzare determinate metodologie nella determinazione dei prezzi praticati infragruppo con l'impresa italiana**.

Misure di contrasto all'evasione fiscale internazionale (IVA)

- DL 223/06: ipotizzava prime forme di **controllo preventivo al rilascio della partita IVA**, sancendo la preventiva verifica dei requisiti che giustificano l'attribuzione della partita IVA e, in particolare, dell'effettivo esercizio dell'attività dichiarata. Successivamente, con il DL 78/2010, è stato prescritto anche l'obbligo di segnalare l'intenzione di effettuare operazioni intra-comunitarie. A coloro che avevano espresso quest'intenzione nella dichiarazione di inizio attività l'Agenzia delle Entrate inviava entro 30 giorni dalla data di attribuzione della partita IVA, un certificato di autorizzazione, ovvero un provvedimento di diniego.
- DL 262/06: introduce specifiche **disposizioni per prevenire frodi IVA nel settore del commercio di mezzi di trasporto**⁵³.
- DL 112/08: è stata introdotta una "disposizione di principio" secondo cui ai fini di una più efficace prevenzione e repressione dei fenomeni di frode in materia di IVA nazionale e co-

⁵³ Nello specifico, si prevede che la richiesta di immatricolazione o di voltura di autoveicoli, motoveicoli e loro rimorchi, oggetto di acquisto intracomunitario a titolo oneroso, sia condizionata alla contestuale presentazione di copia del modello F24 dal quale risulti, in relazione a ciascun veicolo, il numero di telaio e l'ammontare dell'IVA assolta al verificarsi della prima cessione nel territorio dello Stato.

munitaria l'Agenzia delle Entrate, l'**Agenzia delle Dogane e la Guardia di Finanza incrementano la capacità operativa** destinata a tali attività anche orientando appositamente loro funzioni o strutture.

- DL 70/2011: per i soggetti che intendono immettere in libera pratica **beni destinati ad essere introdotti nel deposito IVA** si dispone **l'obbligo di preventiva presentazione di garanzia**, commisurata all'imposta sospesa per effetto dell'introduzione dei beni nel deposito stesso (con esclusione dei c.d. AEO – operatori economici autorizzati, nonché per soggetti di notoria solvibilità, di cui all'articolo 90 del DPR 43/1973). Il soggetto che procede all'estrazione dei beni dal deposito, invece, dovrà fornire al gestore del deposito i dati relativi alla liquidazione dell'imposta ai fini dello svincolo della garanzia.
- DL 138/11: si introducono alcuni **requisiti che devono possedere i soggetti passivi IVA che intendono effettuare l'estrazione dei beni da un deposito IVA** (iscrizione alla Camera di commercio da almeno un anno; dimostrare una effettiva operatività; attestare la regolarità dei versamenti IVA, con modalità che saranno definite con un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate).
- DL 16/2012: modifica la disposizione di interpretazione autentica (art. 16, comma 5-bis, DL 185/2008), in materia di depositi IVA, secondo la quale le **prestazioni di servizi, relative a beni custoditi in depositi IVA, ma materialmente eseguite in locali limitrofi al deposito stesso**, relative a beni consegnati al depositario, costituiscono ad ogni effetto introduzione nel deposito IVA. Con la modifica, si specifica che l'effettuazione delle menzionate prestazioni di servizi costituisce "introduzione nel deposito IVA", senza necessità del rispetto di limiti di tempo per la giacenza dei beni stessi, né obbligo di scarico dal mezzo di trasporto utilizzato.
- Legge 217/2012: ha previsto che, per le operazioni di **immissione in libera pratica** di beni introdotti in Italia e destinati ad un altro Stato membro, il regime di sospensione dal pagamento dell'IVA sia subordinato all'indicazione in dogana del numero di partita IVA dell'importatore italiano e di quello attribuito al cessionario nello Stato membro di destinazione dei beni oggi di importazione e, a richiesta, di esibizione all'autorità doganale di idonea documentazione che provi l'effettivo trasferimento dei beni in altro territorio dell'Unione europea.

Meccanismi di reverse charge e split payment

- DL 223/2006: ha esteso alle **prestazioni di servizi rese dai subappaltatori nel settore edile il meccanismo dell'inversione contabile**, rendendo l'appaltatore debitore dell'imposta e obbligandolo al relativo versamento, se soggetto passivo nel territorio dello Stato.
- Legge 296/2006: ha previsto l'applicazione del meccanismo della c.d. **inversione contabile o reverse charge alle cessioni di: (i) telefoni cellulari, nonché dei loro componenti ed accessori; (ii) personal computer e dei loro componenti ed accessori.**

- Legge 190/2014: ha esteso l' **applicazione del meccanismo di inversione contabile ad ulteriori ambiti del settore edile, del settore energetico, del settore della grande distribuzione e dei bancali di legno recuperati**. Per le operazioni effettuate nei confronti di enti pubblici, è stato introdotto il **meccanismo c.d. *split payment*** in base al quale **la Pubblica Amministrazione** corrisponde al suo fornitore solo l'imponibile, poiché **versa direttamente all'Erario l'IVA** indicata in fattura.

Riduzione dell'utilizzo del contante

- DLGS 231/2007: dispone il **divieto di trasferire denaro contante o titoli al portatore** al per somme superiori a 5.000 (dal 29 dicembre 2007 al 24 giugno 2008). Tale soglia è stata poi elevata ad euro 12.500 (dal 25 giugno 2008 al 30 maggio 2010); successivamente riportata ad euro 5.000 (dal 31 maggio 2010 al 12 agosto 2011); poi ulteriormente ridotta ad euro 2.500 (dal 13 agosto 2011 al 5 dicembre 2011); quindi portata ad euro 1000 (dal 6 dicembre 2011). Il DDL Stabilità per il 2016 ne dispone l'innalzamento a 3.000 euro a partire dal 1° gennaio 2016, con l'eccezione dei servizi di rimessa in denaro (c.d. *money transfer*), per i quali si dispone il mantenimento della soglia di 1.000 euro. Per gli **operatori del settore del commercio al minuto e agenzie di viaggio e turismo, per l'acquisto di beni e servizi legati al turismo da parte di cittadini extra UE** (o SEE), il DL 16/2010 eleva la soglia di utilizzo del contante ad euro 15.000, subordinatamente al ricorso di talune condizioni.
- DL 179/2012: dispone, a decorrere dal 30 giugno 2014, che i **soggetti esercenti attività di vendita di prodotti e di prestazione di servizi, anche professionali, siano tenuti ad accettare pagamenti effettuati attraverso carte di debito per importi superiori a 30 euro**.
- Legge 147/2013: prescrive che il pagamento dei corrispettivi per l'acquisto di **servizi di pubblicità on line e di servizi a essa ausiliari deve essere effettuato esclusivamente mediante bonifico bancario o postale** dal quale devono risultare anche i dati identificativi del beneficiario, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni e a veicolare la partita IVA del beneficiario.
- Legge 133/1999: prescrive che i **pagamenti effettuati a favore di società, enti ed associazioni sportive dilettantistiche**, se di importo superiore a 1.000 euro, devono essere effettuati con mezzi tracciabili idonei a consentire all'amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli, pena la decadenza dalle relative agevolazioni. Il DLGS 158/2015 ha abrogato tale sanzione a decorrere dal 1° gennaio 2017.
- DL 138/2011: con l'obiettivo di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento diversi dal denaro contante, dispone, a favore dei soggetti che esercitano attività d'impresa o professionale con ricavi e compensi dichiarati non superiori a 5 milioni di euro annui, la **riduzione alla metà delle sanzioni amministrative** previste per la violazione degli obblighi di dichiarazione e documentazione in materia di imposte dirette e di IVA. Tale beneficio si applica a condizione che: (i) nelle dichiarazioni in materia di imposte sui redditi e di IVA, i contri-

buenti indichino gli estremi identificativi dei rapporti con operatori finanziari avuti nel corso del periodo d'imposta di riferimento; (ii) per tutte le operazioni attive e passive effettuate nell'esercizio dell'attività **utilizzino esclusivamente strumenti di pagamento diversi dal denaro contante**.

Utilizzo di strumenti presuntivi

STUDI DI SETTORE E PARAMETRI

- DL 331/1993: introdotti gli **studi di settore**, quale strumento di accertamento induttivo per i soggetti che dichiarano ricavi o compensi fino a 5.164.569,00 euro.
- Legge 549/1995: introdotti i **parametri contabili** quale strumento di accertamento per i contribuenti per i quali non sono stati approvati o ricorrono condizioni di inapplicabilità degli studi di settore.
- Legge 146/1998: introdotte differenti modalità di applicazione della disciplina in base alla tipologia di soggetto da controllare. L'accertamento induttivo basato sugli studi si applica: i) per le **imprese in contabilità semplificata** in caso di scostamento, per un solo periodo di imposta, tra i ricavi dichiarati ed i ricavi determinati dagli studi; ii) per le **imprese in contabilità ordinaria per effetto di opzione e per i professionisti**, qualora i ricavi o compensi determinabili sulla base degli studi di settore risultino superiori a quelli dichiarati in almeno 2 periodi di imposta su 3 consecutivi; iii) per le **imprese in contabilità ordinaria per obbligo di legge**, solo nei casi in cui viene riscontrata l'inattendibilità della contabilità.
- DL 223/2006: estese le modalità di accertamento previste nei confronti delle imprese in contabilità semplificata anche alle imprese in contabilità ordinarie e professionisti.
- Legge 296/2006: vengono introdotti gli **indicatori di coerenza economica** per la verifica dei comportamenti considerati anomali e gli indicatori di normalità economica per contrastare i fenomeni di manipolazione dei dati al fine di ottenere la congruità. Inoltre si sancisce la revisione dello studio di settore, al massimo, ogni tre anni. Nel 2008, tuttavia, si sancì la possibilità di operare anticipatamente la revisione degli studi di settore per tenere in considerazione gli effetti della crisi economico-finanziaria.
- Nel 2009, la Corte di Cassazione con diverse sentenze (n. 26635, n. 26636, n. 26637 e n. 26638) ha sancito che le risultanze degli studi di settore hanno **valenza di presunzione semplice e che le stesse presunzioni acquisiscono i requisiti di precisione, gravità e concordanza** richiesta per la legittimità degli accertamenti presuntivi **solo dopo la conclusione del contraddittorio obbligatorio** con il contribuente, in relazione alle sue eventuali giustificazioni addotte ed al comportamento da lui tenuto.
- DL 201/2011: introdotto un **regime premiale** per i soggetti che risultano congrui e coerenti rispetto alle stime risultanti dall'applicazione degli studi di settore ed agli indicatori di coerenza e di normalità economica previsti dallo studio. Nei confronti di tali contribuenti si

prevede: i) la preclusione da accertamenti basati sulle presunzioni semplici; ii) la riduzione di un anno dei termini di decadenza per l'attività di accertamento; iii) la preclusione da accertamenti sintetici sulle persone fisiche basati sul redditometro, nei casi in cui il reddito complessivo accertato non ecceda di almeno un terzo quello dichiarato.

REDDITOMETRO

- DPR 600/73: l'art. 38 del decreto, come attuato dal DM 10/9/1992, disciplina le modalità in base alle quali l'Agenzia delle Entrate può determinare induttivamente il reddito complessivo netto delle persone fisiche in relazione agli elementi indicativi di capacità contributiva (capacità di spesa di beni e servizi, spese per incrementi patrimoniali). L'accertamento è ammesso solo nei casi in cui il reddito netto dichiarato dal contribuente si discosta, per almeno il 25% e per 2 periodi di imposta, da quello accertato presuntivamente dall'Agenzia.
- DL 78/2010: prevede rilevanti modifiche alla disciplina di accertamento sintetico sulle persone fisiche (c.d. **redditometro**). In particolare si stabilisce che: i) la determinazione sintetica del reddito avviene mediante la presunzione relativa che tutto quanto è stato speso nel periodo d'imposta sia stato finanziato con redditi del periodo medesimo, ferma restando la possibilità di prova contraria da parte del contribuente; ii) i nuovi indici di capacità contributiva sono individuati mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza; iii) la determinazione sintetica è consentita quando il reddito dichiarato dal contribuente si discosta per almeno il 20% e per un solo periodo di imposta, da quello accertato dall'Agenzia; iv) obbligo di contraddittorio preventivo per consentire al contribuente di fornire eventuali elementi di prova per giustificare lo scostamento tra il reddito dichiarato e la capacità di spesa a lui attribuita.
- DM 16 settembre 2015: ha definitogli elementi di spesa indicativi di capacità contributiva ai fini dell'applicazione dell'accertamento sintetico dei redditi, a decorrere dal periodo di imposta 2011.

ACCELERAZIONE DELLA RISCOSSIONE

- DL 78/2010: con l'obiettivo di accelerare **la procedura di riscossione**, gli avvisi di accertamento emessi ai fini delle imposte sui redditi, dell'IRAP e dell'IVA emessi a decorrere dal 1° ottobre 2011 acquistano efficacia di titolo esecutivo decorsi 60 giorni dalla loro notifica. L'esecuzione forzata è sospesa per 180 giorni, con eccezione dei casi di azioni cautelari e conservative, o di altre azioni previste a tutela del creditore.

NOTE

NOTE

Fotocomposizione: D.effe comunicazione - Roma

Stampa: Imprinting Srl - Pomezia (Rm)

Finito di stampare nel mese di dicembre 2015