



Esame dei documenti di bilancio per il triennio 2015-2017

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica
Giorgio Alleva**

Commissioni riunite

**V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e
5^a Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica**

Roma, 3 novembre 2014

Indice

1. Introduzione	5
2. Il quadro macroeconomico	5
3. Commento al Disegno di legge di Stabilità	8
<i>3.1 Gli effetti macroeconomici della manovra</i>	8
<i>3.2 I provvedimenti per imprese, individui e famiglie</i>	9

Allegati:

- 1. Tavole statistiche**
- 2. Dossier**
- 3. Documentazione**

1. Introduzione

Nell'audizione resa a questa Commissione il 13 ottobre scorso, ho già ampiamente illustrato l'evoluzione recente dell'economia mondiale e italiana e alcuni impatti distributivi dei provvedimenti programmatici previsti nella Nota di aggiornamento del Def. Pertanto in quest'occasione mi limiterò a un breve aggiornamento del quadro macroeconomico, integrato con elementi delle prospettive per l'economia italiana, che l'Istat ha diffuso questa mattina, soffermandomi sull'analisi di alcune tra le principali misure previste nel Disegno di legge di Stabilità all'esame del Parlamento a favore delle famiglie e delle imprese.

2. Il quadro macroeconomico

La congiuntura economica internazionale è attualmente caratterizzata da andamenti eterogenei tra le grandi aree economiche. I dati più recenti confermano il vigore della crescita negli Stati Uniti nel terzo trimestre dell'anno (+0,9%) e il persistere delle tendenze molto contrastate nell'Uem. Nell'area dell'euro, nel secondo trimestre il Pil è rimasto invariato, a sintesi di un andamento positivo in Spagna e in molte economie minori, di una crescita nulla in Francia e di un calo congiunturale dello 0,2% in Germania – dove però vi era stato un forte progresso nel trimestre precedente – e in Italia – dopo un trimestre di crescita nulla.

Ricordo che queste stime sono le prime computate secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale (Sec 2010), completato dall'Istat proprio con il rilascio delle serie storiche dei conti trimestrali il 15 ottobre scorso. I nuovi dati, che incorporano le molte innovazioni di metodi e fonti introdotte nei conti economici annuali, hanno modificato, seppure in misura limitata, anche le misure relative all'evoluzione congiunturale dei principali aggregati economici.

Secondo le nuove stime, alla diminuzione congiunturale del Pil del secondo trimestre corrisponde un calo dello 0,3% rispetto allo stesso periodo del 2013 e una variazione acquisita per il 2014 (cioè quella media annua che si verificherebbe se nel corso dei rimanenti trimestri il livello del Pil restasse invariato) anch'essa pari a -0,3%.

Nel secondo trimestre del 2014 si conferma, dunque, la fase di ristagno dell'attività in atto ormai da un anno, che segue due anni di continua

contrazione del Pil.¹ La flessione congiunturale ha riguardato tutti i principali comparti: nell'industria in senso stretto il calo del valore aggiunto si è lievemente accentuato (da -0,2% a -0,4% nei due trimestri), nel comparto delle costruzioni è proseguita la tendenza fortemente negativa già in atto (-0,8%) e nel settore dei servizi il valore aggiunto è tornato a diminuire, seppure leggermente (-0,1%), dopo un modesto recupero nel trimestre precedente.

Per quel che riguarda le componenti della domanda, nel secondo trimestre si conferma l'andamento lievemente positivo dei consumi delle famiglie, con un incremento congiunturale dello 0,2%, che porta la crescita tendenziale allo 0,5%, il risultato migliore dall'inizio della fase recessiva. Il lento recupero dei consumi è stato sostenuto da un calo significativo della propensione al risparmio (scesa all'8,3%, oltre un punto percentuale inferiore rispetto all'anno precedente), mentre il reddito disponibile delle famiglie ha segnato un calo congiunturale, dovuto soprattutto all'andamento negativo dei redditi da capitale e da impresa. Il risultato negativo del Pil nel secondo trimestre è spiegato dalla contrazione congiunturale degli investimenti (-0,9%, con un contributo negativo di due decimali di punto) e dal decumulo di scorte, che hanno determinato un apporto negativo per 0,3 punti percentuali. La componente estera della domanda ha invece offerto ancora un lieve contributo positivo (+0,1 punti), risultante da incrementi congiunturali dell'1,1% per le esportazioni e dello 0,8% per le importazioni.

Nei mesi più recenti le informazioni disponibili indicano un'evoluzione congiunturale ancora debole, sia in Italia, sia nelle altre maggiori economie europee.

Più in dettaglio, gli ultimi dati rilevati dall'Istat mostrano alcuni segnali positivi che, tuttavia, sono ancora eccessivamente frammentari e instabili per indicare con chiarezza la conclusione della lunga fase recessiva.

Nel mese di agosto si è registrato un lieve recupero dell'attività industriale – che tuttavia rimane ancora su livelli nettamente inferiori all'estate 2013 – ma con segnali di crescita diffusi a tutti i principali settori produttivi. Sul versante delle esportazioni, a settembre, si è registrato un rafforzamento della tendenza positiva nelle vendite verso i paesi extra-Ue, particolarmente dinamiche verso gli Stati Uniti e le economie asiatiche. I dati mensili sull'andamento del mercato del lavoro diffusi il 31 ottobre scorso, inoltre,

¹ Dal punto di vista della caratterizzazione del ciclo, l'evoluzione dei trimestri recenti non può che essere considerata come il prolungamento della fase recessiva iniziata nel terzo trimestre del 2011. Se, infatti, si considera l'approccio semplificato, secondo cui l'inizio di una recessione è segnato da due trimestri consecutivi di calo del Pil, simmetricamente la sua conclusione (corrispondente all'aprirsi di una fase espansiva) potrà essere dichiarata solo con l'emergere di due incrementi consecutivi.

segnano in settembre un recupero significativo dell'occupazione, con un aumento di 80mila unità rispetto ad agosto (al netto della stagionalità) e di 130mila unità (+0,5%) rispetto allo stesso mese del 2013; tale risultato giunge dopo una fase di sostanziale stazionarietà che era seguita all'emorragia occupazionale del 2013. Grazie all'attenuazione dell'impatto deflazionistico dei prezzi dei prodotti energetici e alla lieve accelerazione della crescita di quelli dei servizi, a ottobre l'inflazione torna ad essere leggermente positiva (+0,1% l'incremento dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività sia sul mese precedente sia su base annua, dati provvisori). L'inflazione di fondo (misurata al netto della componente energetica e degli alimentari non lavorati) è risalita allo 0,5%. Nello stesso mese, infine, tanto in Italia che nelle altre maggiori economie dell'Unione, si è registrato un diffuso miglioramento degli indici di fiducia delle imprese. Per il nostro Paese, nel terzo trimestre 2014 si riduce la quota di imprese del settore dei servizi che percepiscono l'esistenza di ostacoli all'attività produttiva scendendo al 49%, dal 61% del precedente periodo.

Le previsioni macroeconomiche per l'intero 2014 ricalcano comunque le tendenze già osservate nella prima metà dell'anno. La flessione del Prodotto interno lordo è prevista attestarsi intorno allo 0,3%. Questa sarebbe interamente attribuibile alla significativa contrazione degli investimenti. Il contributo, pur favorevole, della domanda estera netta è previsto in netto ridimensionamento rispetto agli anni precedenti (+0,1 punti percentuali) a seguito del recupero delle importazioni e della decelerazione delle esportazioni. L'apporto delle scorte risulterebbe lievemente negativo.

Nel biennio 2015-2016, la moderata distensione dello scenario macroeconomico, insieme all'adozione di misure di sostegno dell'attività economica, favorirà l'uscita dell'economia italiana dalla fase recessiva, sia pure su ritmi di crescita ancora contenuti. Questa sarà essenzialmente sospinta dal miglioramento delle componenti interne di domanda. Nel 2015 la variazione del Pil tornerà debolmente positiva (+0,5%), chiudendo la lunga recessione del triennio precedente. Per il 2016 è previsto un consolidamento dell'espansione (+1%), benché ancora su ritmi inferiori a quelli dei principali concorrenti europei e internazionali. Come indicato nel comunicato stampa diffuso questa mattina, tali previsioni sono soggette a elevati livelli d'incertezza, dovuti in particolare all'evoluzione del quadro economico internazionale.

3. Commento al Disegno di legge di Stabilità

3.1 Gli effetti macroeconomici della manovra

Il modello macroeconomico dell'Istat consente una valutazione quantitativa degli effetti dei provvedimenti di politica economica indicati dal governo nel disegno di legge di stabilità per il 2015 e nella Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento del Def presentata il 28 ottobre, in seguito alle osservazioni formulate dalla Commissione europea. Le misure aggiuntive per il 2015 indicate in tale Relazione riguardano in particolare: l'utilizzo di risorse sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale (3,3 miliardi); l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile per l'Iva o, in alternativa, un aumento delle accise (730 milioni); la riduzione delle risorse per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei (500 milioni).

L'obiettivo della manovra complessiva è supportare la domanda aggregata e la competitività delle imprese, raggiungendo nel 2015 un livello di indebitamento netto della PA pari al 2,6% del Pil, superiore di 4 decimi di punto al livello stimato nel quadro tendenziale presentato nella Nota di aggiornamento al Def. L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2016, pur in miglioramento rispetto all'anno precedente, è fissato pari al tendenziale, in altre parole all'1,8% del Pil e, per il 2017, allo 0,8%.

Per il 2015, la manovra decisa dal governo è espansiva, nelle valutazioni di impatto *ex ante*, per circa 7 miliardi di euro (4 decimi di punto di Pil). La manovra simulata, coerente con quella annunciata dal governo, è composta di un aumento netto di uscite per circa 5,2 miliardi (sintesi di riduzioni di consumi intermedi, spese per investimento e trasferimenti alle imprese e di un consistente aumento delle prestazioni sociali) e di una diminuzione netta di entrate per 1,8 miliardi (risultato di consistenti riduzioni dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro e dell'Irap, in parte compensati da altri aumenti di imposte dirette e indirette). Per l'anno successivo, il 2016, la manovra risulta in sostanziale pareggio *ex ante*, con un aumento netto delle uscite per circa 5 miliardi annui e un aumento delle entrate totali di pari ammontare, come risultato principalmente della riduzione del gettito dei contributi sociali e dell'applicazione della clausola di salvaguardia secondo le indicazioni ufficiali. Nel 2017 la manovra necessaria per raggiungere l'obiettivo di saldo ha un impatto restrittivo *ex ante* pari a 6,8 miliardi.

Per la loro incerta quantificazione alla luce delle informazioni attualmente disponibili, nell'esercizio di simulazione condotto dall'Istat, non sono stati considerati gli effetti di riforme strutturali, né i possibili effetti sul costo del

debito pubblico dovuti agli interventi di politica economica, che costituiscono parte integrante dell'azione programmata dal Governo.

Con tale premessa, in base ai risultati delle analisi condotte, nel 2015 e nel 2016 la crescita economica reale beneficerebbe in modo marginale delle manovre espansive, rimanendo sostanzialmente invariata rispetto al quadro tendenziale. L'aumento della dinamica dei consumi delle famiglie, stimato pari a circa 2 e 4 decimi di punto nei primi due anni, si rifletterebbe in parte in maggiori importazioni e verrebbe compensato dalla riduzione di consumi e investimenti pubblici. La dinamica dell'occupazione è stimata migliorare di 3 decimi di punto in entrambi gli anni, corrispondenti a oltre 50 mila occupati aggiuntivi ogni anno.

Nel 2017, in conseguenza dell'orientamento restrittivo della manovra programmata (4 decimi di punto di Pil), la crescita economica si ridurrebbe di quasi due decimi di punto rispetto al quadro tendenziale.

Gli effetti sul bilancio pubblico potrebbero tuttavia essere più favorevoli rispetto alle valutazioni ex-ante, permettendo il raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica più ambiziosi di quelli fissati dal governo.

In particolare, se si manifestassero effetti positivi su crescita economica e occupazione derivanti dall'attuazione di riforme strutturali o se venisse attuata una ricomposizione del bilancio pubblico sulla base di interventi con caratteristiche più favorevoli al miglioramento della competitività ed alla crescita economica, lo scenario previsivo potrebbe mutare. Di conseguenza, le manovre necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati nel 2017 e 2018, stimate nella Nota di aggiornamento pari rispettivamente a 4 e 6 decimi di punto di Pil, potrebbero essere significativamente meno restrittive, con l'avvio di un circolo virtuoso tra risanamento finanziario e crescita economica.

3.2 I provvedimenti per imprese, individui e famiglie

Su alcuni dei provvedimenti più significativi previsti nel Disegno di legge di Stabilità, l'Istat può offrire un contributo conoscitivo e di analisi. A riguardo, di seguito mi soffermerò sulla stabilizzazione del bonus di 80 euro (prevista all'art. 4), sulla deduzione del costo del lavoro dall'imponibile Irap (art. 5), sul credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (art. 7), sugli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato (art. 12) e sulle misure per la famiglia (art. 13) con alcune valutazioni quantitative, indicazioni sulle platee dei potenziali beneficiari o analisi di contesto.

Stabilizzazione bonus 80 euro (art. 4)

Come già illustrato nella precedente audizione sulla Nota di aggiornamento al Def (13 ottobre 2014), dalle analisi condotte con il modello dell'Istat di microsimulazione della situazione reddituale delle famiglie risulta un aumento del reddito dei beneficiari pari a circa il 2,7%. Com'è noto, numerose famiglie nelle fasce più povere non sono comprese nella platea dei beneficiari o sono incapienti. Ciononostante, la misura porterebbe una lieve riduzione della diseguaglianza economica e del numero di famiglie a rischio di povertà (circa 97 mila famiglie in meno rispetto allo scenario base nel 2015).

Deduzione del costo del lavoro dall'imponibile Irap (art. 5)

La disposizione prevede l'esclusione della componente relativa al costo del lavoro dalla determinazione della base imponibile Irap e la contestuale abrogazione della riduzione del 10% dell'aliquota ordinaria introdotta a maggio per l'anno d'imposta in corso (D.L. n. 66/2014). L'esclusione riguarderà soltanto il costo del lavoro sostenuto per i dipendenti a tempo indeterminato, al netto delle deduzioni in vigore. Questo provvedimento si inserisce in un lungo ciclo di interventi volti ad alleggerire parte del cuneo fiscale sul costo del lavoro a tempo indeterminato, avviato con la Finanziaria 2007.

Attraverso l'uso del modello di microsimulazione fiscale dell'Istat sulle società di capitali (Matis - Modello per l'analisi della tassazione e degli incentivi sulle società di capitali) sono stati valutati gli effetti complessivi della normativa proposta in termini distributivi e di gettito per lo Stato.

La riduzione del carico fiscale sul costo del lavoro dipendente restringe sensibilmente l'insieme delle società interessate: poco più del 55% delle società di capitali considerate impiega lavoro dipendente. Il peso dell'Irap sul costo del lavoro a tempo indeterminato prima della manovra prevista dalla legge di Stabilità è mediamente pari all'1,3%.

L'effetto combinato della riduzione della base imponibile e dell'aumento dell'aliquota ordinaria, previsti dalla legge di stabilità, determina un beneficio netto per circa il 27% delle società considerate, che in termini di addetti costituisce il 67,2% del totale.

Nel complesso la perdita di gettito Irap riferita alle sole società di capitali ammonta a quasi 2,7 miliardi di euro, pari a circa il 24% del prelievo Irap attuale².

² L'ammontare complessivo della riduzione del prelievo (2,7 miliardi) è la somma algebrica tra 3,1 (beneficio complessivo) e 0,4 (aumento del prelievo).

Considerando il contestuale aggravio Ires derivante dalla minore deduzione dell'Irap gravante sul costo del lavoro dall'imposta sul reddito delle società, la perdita di gettito sarà però inferiore.

Le imprese del Nord risultano avvantaggiate dal provvedimento proposto e dunque molte tra le Regioni settentrionali – Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia – vedrebbero ridotte le entrate Irap in misura superiore alla media.

Per le imprese beneficiarie lo sgravio d'imposta complessivo – Irap e Ires – determinato dalla manovra è in media pari al 12,2%, mentre per le imprese sfavorite l'aggravio d'imposta è pari all'1,9%. La percentuale di beneficiari è più elevata tra le imprese dell'industria e del commercio, ma l'entità dello sgravio è superiore alla media nei settori delle *public utilities* e negli altri servizi (inclusi i trasporti).

La percentuale dei beneficiari cresce con la dimensione dell'impresa. Tra le società di capitali di minori dimensioni (con fatturato inferiore a 500 mila euro), meno del 20% ottiene uno sconto d'imposta, mentre tra le società di grandi dimensioni (fatturato superiore a 10 milioni) oltre i tre quarti beneficiano della manovra.

Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo (art. 7)

Il Ddl di Stabilità prevede per gli investimenti incrementali in ricerca e sviluppo l'introduzione di un credito d'imposta del 25%, che sale al 50% per le spese relative all'assunzione di personale qualificato e per le attività svolte con partner esterni (cosiddetta spesa extra-muros).

La misura intende favorire investimenti in attività di ricerca e sviluppo da parte delle imprese, e per tale motivo fornisco alcuni elementi del ritardo che registriamo in questo ambito rispetto al quadro europeo.

Nel nostro Paese, la spesa per R&S nel 2012 rappresentava meno dell'1,3% del Pil: un livello molto inferiore al 2,1% raggiunto dall'Unione Europea nel suo complesso. Il divario con l'Ue è ancora maggiore considerando la componente di spesa relativa alle imprese, pari allo 0,7% del Pil in Italia, contro l'1,3% nell'Ue. Inoltre, nei limiti di comparabilità di questo tipo di stime, gli incentivi pubblici in Italia sono relativamente modesti a confronto con l'insieme delle altre economie avanzate. Infine, le previsioni delle imprese rilevate dall'Istat indicano nel 2014 una spesa a prezzi correnti per attività di R&S inferiore a quella registrata nel 2012.

I risultati dell'indagine sulla spesa per R&S svolta annualmente dall'Istat offrono indicazioni sulla platea dei potenziali beneficiari del provvedimento.

La spesa è sostenuta per circa due terzi da imprese con almeno 500 addetti; per contro, le imprese di minori dimensioni (fino a 49 addetti), pur rappresentando oltre il 66% delle imprese coinvolte, ne spiegano circa il 9%. Sia in termini di imprese sia di spesa l'attività di R&S è svolta per circa tre quarti da imprese del Nord e per poco più dell'8% da imprese del Mezzogiorno. Il maggior incentivo per la spesa R&S extra-muros potrebbe coinvolgere un numero più limitato di imprese (circa il 17% di quelle coinvolte dalla rilevazione) ma favorire al tempo stesso quelle di minori dimensioni, che mostrano un'intensità di spesa in R&S extra-muros superiore a quella intra-muros. Infine, negli ultimi anni si osserva anche una tendenza a un incremento del personale ad alta qualifica – con un titolo di studio universitario – anch'esso interessato da un maggior incentivo, la cui quota tra il 2008 e il 2012 passa dal 39 al 44% del totale degli addetti impegnati nelle attività di R&S.

Sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato (art. 12)

La disposizione prevede l'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati, con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (con esclusione dei contratti di apprendistato e dei contratti di lavoro domestico).

La misura intende promuovere forme di occupazione stabile, perciò in questa sede fornisco indicazioni sulla entità e natura del fenomeno del lavoro atipico (contratti a termine e collaboratori), che potrebbe essere interessato dal provvedimento (per ulteriori dettagli rinvio al dossier allegato).

Nel secondo trimestre 2014, il lavoro atipico coinvolge 2 milioni 758 mila occupati, pari al 12,3% del totale. I dipendenti a termine sono il 10,5%, rispetto a una media europea del 14,1 (per i collaboratori non è possibile un confronto). Il lavoro atipico risulta attualmente la più frequente modalità di ingresso o rientro nell'occupazione: su 100 persone occupate nel secondo trimestre 2014 che l'anno precedente dichiaravano di non lavorare il 55,6% svolge un lavoro atipico (48,2% un lavoro a termine e il 7,4% una collaborazione). Tale incidenza sale al 65,9% tra i giovani fino a 30 anni.

Nello stesso periodo, più della metà dei lavoratori a termine (il 53,9%) ha un contratto con una durata inferiore a un anno. Per una quota consistente degli atipici, la condizione di temporaneità del rapporto di lavoro si protrae nel tempo: sono 566 mila gli atipici che svolgono lo stesso lavoro da almeno cinque anni, circa la metà di questi con contratti di durata inferiore all'anno rinnovati ripetutamente.

Misure per la famiglia (art. 13)

La disposizione prevede per ogni figlio nato o adottato a decorrere dal 1° gennaio 2015 fino al 31 dicembre 2017, un assegno di importo annuo di 960 euro per tre anni al fine di incentivare la natalità e contribuire alle relative spese di sostegno.

Il provvedimento si inserisce in un contesto di calo della natalità iniziato in termini assoluti nel 2009 e diventato via via più intenso nel corso della crisi (nel 2013 sono stati iscritti in anagrafe per nascita circa 514.300 bambini, oltre 60 mila in meno rispetto al 2008). Nonostante le neo-madri risultino sempre più istruite e presenti nel mercato del lavoro (come illustrato nel dossier allegato), nel 2012 oltre il 22% delle madri occupate all'inizio della gravidanza ha lasciato il lavoro a circa due anni dalla nascita del bambino (nel 2005 erano il 18%), nel Sud si tratta di un terzo. Inoltre, tra le donne che hanno mantenuto il lavoro crescono le difficoltà di conciliazione (dal 37 al 42,8%). La rete informale continua ad essere il supporto fondamentale per le madri, mentre diminuiscono i bambini che vanno al nido pubblico nel 2011 e prosegue il calo al Nord nel 2012. Quasi un terzo della richiesta di asili nido da parte di madri lavoratrici rimane disattesa soprattutto perché la retta è considerata troppo cara nel 50,2% dei casi, in aumento di 20 punti rispetto al 2005. Infine, con riferimento alle adozioni, la platea potenziale dell'intervento può essere stimata in circa 4mila unità, corrispondenti al numero di adozioni (nazionali o internazionali) nel 2012.