



**Attività conoscitiva preliminare all'esame  
dei documenti di bilancio per il triennio 2013-2015**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica  
Enrico Giovannini**

**Commissioni riunite  
V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e  
V Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato della Repubblica**

**Roma, 23 ottobre 2012**

## ***Indice***

- 1. Introduzione**
- 2. La congiuntura economica**
- 3. Gli interventi proposti nel disegno di legge e i possibili effetti sul sistema economico**
  - 3.1 Il disegno di legge di stabilità per l'anno 2013***
  - 3.2 Le manovre di finanza pubblica attuate nell'ultimo anno: un quadro d'insieme***
  - 3.3 La valutazione di alcuni interventi previsti nel disegno di legge***
    - L'aumento delle aliquote IVA*
    - La variazione delle aliquote IRPEF e le nuove disposizioni su deduzioni e detrazioni*
    - Interventi che interessano le condizioni di vita nei centri urbani*

### ***Allegati:***

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

## **1. Introduzione**

In questa audizione, svolta a poca distanza da quella dedicata alla Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF), mi concentrerò inizialmente sull'illustrazione delle più recenti informazioni di carattere congiunturale, dalle quali emergono segnali alquanto contraddittori sul futuro del ciclo economico. Successivamente, verranno presentate una valutazione complessiva dell'effetto sul bilancio pubblico degli interventi di consolidamento fiscale effettuati nell'ultimo anno ed alcune evidenze sull'effetto atteso delle principali proposte contenute nel disegno di legge, in particolare quelle che riguardano le modifiche delle aliquote IVA e di quelle IRPEF, cui si accompagnano revisioni del sistema delle detrazioni e deduzioni. Infine, verranno presentati alcuni dati di contesto relativi a due argomenti riguardanti la vita dei cittadini nei centri urbani sui quali il disegno di legge propone specifici interventi: il sistema di trasporto pubblico locale e il risparmio energetico derivante dalla riduzione dell'illuminazione pubblica nelle ore serali.

Con l'occasione vorrei sottolineare la soddisfazione dell'Istituto per l'attenzione dimostrata dal Governo per la riforma del Sistema statistico nazionale, l'avvio del censimento continuo della popolazione e delle abitazioni e la copertura delle esigenze finanziarie dell'Istat. Infatti, le norme inserite nel D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 e le proposte per lo stanziamento di bilancio dell'Istituto consentono non solo di rispondere alla crescente domanda di statistiche ufficiali provenienti dalle autorità europee e nazionali, ma anche di innovare profondamente il funzionamento della statistica pubblica, allo scopo di migliorarne l'efficienza e la qualità del servizio fornito alla società.

## **2. La congiuntura economica**

Poco meno di un mese fa, in occasione dell'audizione presso queste Commissioni riunite per la valutazione della Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (DEF), avevamo documentato come

l'economia italiana stia attraversando una delle fasi recessive più lunghe della sua storia e come, in conseguenza di un quinquennio di forte difficoltà, il reddito disponibile delle famiglie a prezzi costanti si collochi sui livelli del 2001, in termini assoluti, e su quelli della prima metà degli anni '90, in termini pro-capite. Inoltre, si segnalava come l'analisi della congiuntura rivelasse alcuni primi, seppur timidi, segnali positivi.

Ulteriori segnali incoraggianti, ancorché non univoci, sono emersi anche nelle ultime settimane: peraltro, la cautela nell'interpretazione di questi dati è d'obbligo, vista la difficoltà di destagionalizzare, in una fase congiunturale incerta come l'attuale, i dati relativi al mese di agosto. In tale mese è proseguita la tendenza positiva, rispetto a luglio, della produzione industriale (+1,7%) e del fatturato dell'industria (+2,9%), con una crescita più forte sul mercato interno (+3,4%) rispetto a quello estero (+2,0%). Anche per gli ordinativi totali, l'andamento congiunturale è stato positivo (+0,7%). Ad agosto la produzione nelle costruzioni è aumentata del 5,3% rispetto al mese precedente: si tratta della prima variazione positiva da gennaio.

Valori positivi si riscontrano anche nel commercio con l'estero. Sempre ad agosto si rilevano aumenti congiunturali sia per le importazioni (+4,4%) sia per le esportazioni (+3,9%). L'aumento dell'export è più sostenuto per le vendite verso i paesi Ue (+4,7%) rispetto a quelli extra Ue (+2,9%). In termini tendenziali, i volumi esportati sono aumentati del 2,8%, quelli importati appaiono ancora in forte diminuzione (-6,1%). I volumi esportati mostrano, in termini destagionalizzati, andamenti nettamente differenziati tra i flussi verso l'area Ue, in calo persistente dal quarto trimestre del 2011, e quelli verso l'area extra-Ue, in forte aumento nel secondo trimestre del 2012 e con una tendenza al rallentamento nei mesi successivi. Dal lato delle importazioni, si registra un calo generalizzato da entrambe le aree fino al primo trimestre dell'anno in corso, con una successiva tendenza alla stabilizzazione.

Nei primi sei mesi di quest'anno un'impresa esportatrice su due ha incrementato le vendite dei propri prodotti all'estero rispetto allo stesso periodo del 2011. La quota di imprese che migliorano la propria performance è più elevata nelle imprese di medie dimensioni (50-249 addetti), in quelle con una minore propensione all'export, che operano nei comparti dell'offerta specializzata e, soprattutto, in quelle attive sui mercati extra-Ue.

Più in dettaglio:

- ha aumentato le esportazioni il 51,5% delle imprese poco esposte sui mercati esteri (ovvero quelle che esportano meno del 25% del fatturato), mentre l'incidenza delle imprese in crescita si riduce al 47,4% tra quelle più esposte sui mercati esteri (con una quota di export sul fatturato superiore al 75%);
- l'export è cresciuto di più (+9%) per le imprese meno esposte sull'estero, mentre per quelle fortemente esposte l'aumento è limitato allo 0,2%;
- la presenza di imprese in espansione è maggiore (53,2%) tra le unità che esportano nei paesi extra-Ue e minore (44,8%) tra quelle orientate ai mercati Ue;
- dal punto di vista dei settori, le esportazioni sono aumentate nel 51,2% delle imprese nel comparto dell'offerta specializzata, nel 49,4% delle imprese della manifattura tradizionale, nel 49,3% di quelle dei settori a elevate economie di scala e nel 47,5% di quelle appartenenti ai settori ad alta tecnologia;
- da un punto di vista dimensionale, la migliore performance è realizzata dalle medie imprese (+1,9%), la peggiore dalle microimprese (-1,3%);
- i migliori risultati in termini di crescita dell'export si hanno nei settori ad alta tecnologia (+3,8%), seguiti dalla manifattura tradizionale (+2,2%) e dai comparti a elevate economie di scala (+1,7%). I settori a offerta specializzata mostrano un calo dello 0,8%.

Segnali di sofferenza permangono dal lato delle famiglie: nel secondo trimestre il potere d'acquisto delle famiglie (cioè il reddito disponibile delle famiglie consumatrici al netto dell'inflazione) si è ridotto dell'1,6% rispetto al trimestre precedente e del 4,1% rispetto al secondo trimestre del 2011, portando al 3,5% la perdita di potere d'acquisto rispetto ai primi sei mesi del 2011. Nel secondo trimestre di quest'anno la propensione al risparmio delle famiglie consumatrici è stata pari all'8,1%, valore questo che rappresenta il minimo storico assoluto, con una diminuzione di 0,6 punti percentuali rispetto al trimestre precedente e di 0,5 punti percentuali rispetto al corrispondente trimestre del 2011.

La predisposizione delle famiglie consumatrici a operare ulteriori riduzioni del tasso di risparmio per attenuare gli effetti della compressione dei redditi sui propri modelli di consumo è uno dei fattori di rischio dell'attuale situazione economica. L'eventuale prevalere di comportamenti precauzionali, indotti da un peggioramento marcato e prolungato della percezione e delle attese sull'evoluzione del reddito potrebbe, infatti, generare ulteriori effetti depressivi. L'indagine sul clima di fiducia dei consumatori indica, per il terzo trimestre 2012, un ulteriore deterioramento dei giudizi relativi alla situazione reddituale e alla capacità di ricostituzione del risparmio: è ancora aumentata la quota di chi dichiara di erodere i risparmi o di indebitarsi (6%, un valore più che doppio rispetto a un anno prima), mentre è diminuito il peso sia di chi si considera in condizione di "quadrare il bilancio", sia di coloro che riescono a risparmiare.

Il mercato del lavoro presenta ancora segnali negativi. Dopo un biennio di riduzione dell'occupazione, seguito da un moderato recupero del 2011, nel primo semestre del 2012 il numero di occupati è tornato a diminuire (-0,3%, 65.000 unità in meno in confronto allo stesso periodo dell'anno precedente). In termini congiunturali, nel mese di agosto il numero di occupati presenta una riduzione dello 0,3%, dovuta quasi esclusivamente alla componente femminile. Il tasso di disoccupazione si posiziona al 10,7% dopo una crescita sostenuta a partire dalla seconda metà del 2011; l'indicatore resta più elevato per la componente femminile (11,8% a fronte del 9,9%) e quello giovanile 15-24 anni si attesta al 34,5%. Nel secondo trimestre dell'anno il tasso dei posti vacanti si è attestato attorno allo 0,5% del totale delle posizioni lavorative, con una riduzione di quattro decimi di punto rispetto a un anno prima. La minore ricerca di lavoratori da parte delle imprese interessa tutti i settori dell'economia. A livello settoriale si confermano forti segnali di sofferenza per il settore industriale: oltre agli occupati, nel secondo trimestre risultano in forte calo le ore lavorate nelle imprese con più di 10 addetti (-4,4% contro il -3,4% del totale dell'economia). Allo stesso tempo è fortemente aumentato il ricorso alla cassa integrazione (+47,3%). Va però segnalato come qualche segnale maggiormente positivo viene dalle aspettative sulla futura tendenza dell'occupazione che, a settembre, mostrano un lieve miglioramento nel settore manifatturiero, nel turismo e nei servizi di informazione e di comunicazione.

Nei mesi estivi la dinamica dei prezzi al consumo, risentendo dei rincari del prezzo del petrolio, ha confermato ritmi di crescita ancora superiori al tre per cento e appena più contenuti rispetto a quelli registrati nel primo semestre del 2012. In particolare, il tasso di crescita tendenziale dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività, stabile al 3,3% nei primi due trimestri, in luglio ha messo in evidenza un moderato rallentamento al 3,1% e si è attestato al 3,2% nei due mesi successivi. Escludendo dall'indice i prodotti energetici, nel terzo trimestre la crescita dei prezzi al consumo è risultata pari al 2,1% (era del 2,2% nel primo trimestre). Per i beni industriali i prezzi hanno mostrato una dinamica meno accentuata rispetto all'ultimo trimestre dello scorso anno (quando molti prodotti erano stati soggetti all'aumento dell'aliquota IVA), mentre più sostenuta è stata l'inflazione nei servizi: spinte rilevanti, anche se in attenuazione, sono venute dai servizi di trasporto (3,7%, a fronte del 5,0% del primo trimestre), maggiormente reattivi ai rincari energetici, e, in misura minore, da quelli relativi all'abitazione.

Nei prossimi mesi è probabile che si verifichi un rallentamento del ritmo di crescita dei prezzi per tutte le principali componenti. Nel quadro di una contenuta riduzione delle spinte provenienti dai costi energetici, l'evoluzione tendenziale sconterà anche un confronto statistico favorevole, data l'accelerazione dell'inflazione dello stesso periodo del 2011 dovuta all'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA deciso a settembre dello scorso anno. D'altra parte, per i prodotti destinati al consumo finale non alimentare, la crescita su base annua dei prezzi alla produzione è stata abbastanza contenuta, attestandosi in agosto allo 0,9% (con una riduzione di oltre un punto e mezzo dalla fine dello scorso anno), anche se a settembre i produttori di beni di consumo appaiono relativamente più inclini ad aumenti futuri dei listini rispetto all'inizio dell'estate, quando a prevalere erano le intenzioni di riduzione dei prezzi.

Nella seconda parte del 2012 la contrazione dell'attività economica dovrebbe segnare un rallentamento rispetto alla prima metà dell'anno, portando la riduzione annua del Prodotto interno lordo (Pil) al 2,3%, con un "effetto trascinamento" sul 2013 pari all'1,2%. Tale previsione incorpora una leggera riduzione della produzione industriale nel mese di settembre e variazioni congiunturali positive nei mesi di dicembre e gennaio. Consumi e investimenti dovrebbero registrare ancora variazioni congiunturali negative

negli ultimi due trimestri dell'anno in corso, sebbene di intensità inferiore a quanto registrato nei trimestri precedenti. Un aumento dovrebbe riguardare le esportazioni, mentre le importazioni dovrebbero ricominciare a crescere nel quarto trimestre.

Per il 2013 le principali istituzioni nazionali e internazionali prevedono per l'Italia ancora, nella media dell'anno, una riduzione del Pil (-0,7% secondo il Fondo Monetario Internazionale) superiore a quella contenuta nella Nota di Aggiornamento del DEF. Questo scenario previsivo è, tuttavia, soggetto ad un elevato grado di incertezza legato sia a fattori internazionali che a rischi interni. In particolare, permangono i rischi legati al peggioramento atteso della congiuntura internazionale (soprattutto a causa del rallentamento della crescita nei paesi asiatici), mentre per l'area Euro vi sono indicazioni contrastanti. Sia l'indicatore ZEW sia quello che cattura le aspettative delle imprese tedesche sono migliorati, riflettendo la riduzione del grado di incertezza e l'allentamento delle tensioni nei mercati finanziari. Gli indici anticipatori dell'OCSE (ottobre), invece, indicano una prosecuzione della fase negativa e i dati relativi alle altre economie europee non segnalano modifiche rilevanti nella fiducia degli operatori economici. Secondo le previsioni elaborate congiuntamente a inizio ottobre da IFO, INSEE e Istat, il Pil dell'area Euro dovrebbe continuare a contrarsi nella seconda metà dell'anno per poi registrare un andamento stagnante nel primo trimestre del 2013.

Una maggiore fiducia verso l'efficacia del meccanismo europeo di salvaguardia, dopo le dichiarazioni della BCE (Outright Monetary Transaction Program) e la decisione della corte costituzionale tedesca, hanno determinato un rafforzamento della moneta unica europea. A partire dall'estate si è infatti registrata una fase di apprezzamento dell'euro nei confronti della valuta statunitense, che dal minimo di 1,21 toccato in luglio è risalito a 1,30 dollari a metà settembre, per poi stabilizzarsi.

Negli Stati Uniti, l'andamento ciclico risulta più dinamico di quello europeo, ma la sua evoluzione è ugualmente connotata da forte incertezza. In particolare, il maggiore fattore di rischio per il 2013 è costituito dall'evoluzione in senso restrittivo della politica fiscale, previsto per la fine dell'anno (*fiscal cliff*).

Naturalmente, tutti questi elementi sono attualmente oggetto di approfondimento da parte dell'Istat, che pubblicherà le sue previsioni per l'economia italiana il 5 novembre prossimo.

### **3. Gli interventi proposti nel disegno di legge e i possibili effetti sul sistema economico**

#### ***3.1 Il disegno di legge di stabilità per l'anno 2013***

In termini complessivi, il disegno di legge si traduce in una riduzione netta di entrate nel biennio 2013-2014 rispetto al quadro tendenziale pari a 3,4 miliardi (un decimo di punto di Pil) ed in una contrazione netta delle spese per circa 500 milioni. Esso prevede misure espansive (riduzioni di entrate e aumenti di spese) pari a quasi 13 miliardi nel 2013, 10 nel 2014 e 9 nel 2015 e misure restrittive (incrementi di entrata e riduzioni di spesa) per poco più di 10 miliardi nel 2013, 9,8 nel 2014 e 9 nel 2015. Di conseguenza, le misure comportano per il 2013 un maggior ricorso all'indebitamento netto della Pubblica amministrazione rispetto al tendenziale indicato nella nota di aggiornamento al DEF per 2,9 miliardi (2,6 se si escludono gli effetti derivanti dal rifinanziamento di spese previste dalla normativa in vigore) e lasciano sostanzialmente invariati i saldi negli anni successivi.

Il peggioramento del saldo nel 2013 risulta coerente con le indicazioni programmatiche contenute nella Nota di aggiornamento al DEF dello scorso settembre, dove l'indebitamento netto programmato risultava di circa 3 miliardi più elevato rispetto al quadro tendenziale e pari all'1,8% del Pil. Negli anni successivi esso è previsto ridursi all'1,5% e all'1,4%, senza modifiche rispetto al quadro tendenziale. Tali andamenti confermano per il 2014 le indicazioni programmatiche contenute nella Nota di aggiornamento al DEF, che non individuava per tale anno la necessità di manovre aggiuntive, mentre per il 2015 indicano un indebitamento netto superiore di un decimo di punto in termini di Pil (circa 1,7 miliardi) rispetto a quanto programmato a settembre.

Nel triennio 2013-2015 si propone di reperire maggiori risorse per circa 29 miliardi, composte per circa il 63% da maggiori entrate e per il 37% da tagli di

spesa. L'aumento di entrate è ottenuto prevalentemente mediante:

- riduzioni delle agevolazioni IRPEF per i redditi superiori a 15.000 euro (per un maggior gettito pari a 2.156, 1.366 e 1.359 milioni rispettivamente nei tre anni);
- l'introduzione dell'imposta sulle transazioni finanziarie (1.088 milioni ogni anno);
- aumenti di gettito delle accise sul carburante (1.107 milioni annui);
- aumento degli acconti sulle riserve tecniche per le imprese di assicurazione (623 milioni nel primo anno che scendono a 374 milioni a regime) e riduzione di agevolazioni per acquisto beni aziendali (412, 549 e 532 milioni rispettivamente).

Il taglio di spesa è ottenuto principalmente mediante una riduzione delle spese degli Enti territoriali (2.200 milioni all'anno), interventi di razionalizzazione nel settore sanitario (600 milioni nel primo anno, 1.000 a regime) e nel settore degli Enti di previdenza (300 milioni all'anno).

Le risorse disponibili vengono impiegate per finanziare interventi espansivi che ammontano a poco meno di 32 miliardi complessivamente nel triennio (13, 10 e 9 miliardi rispettivamente nei tre anni), di cui 22 miliardi di riduzioni di entrata e quasi 10 miliardi di aumento di spesa. Gli interventi sulle entrate riguardano:

- la riduzione delle aliquote IRPEF riferite ai primi due scaglioni di reddito (fino a 15.000 e da 15.000 a 28.000), rispettivamente dal 23% al 22% e dal 27% al 26% a decorrere dall'anno di imposta 2013 (questa misura rappresenta circa il 77% del totale delle riduzioni di entrata);
- la proroga della detassazione dei salari di produttività (circa il 7% del totale delle riduzioni di entrata);
- il contenimento dell'aumento delle aliquote IVA, già previsto per la metà del 2013, ad un punto percentuale (dal 10% all'11% e dal 21% al 22%) anziché due come previsto dalle norme in vigore (circa il 15% del totale delle riduzioni di entrata<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Si noti che, se nel confronto con gli andamenti a legislazione vigente risulta un effetto di riduzione del gettito, nella realtà il gettito IVA aumenta rispetto ad uno scenario con aliquote invariate al livello attuale. Infatti l'incidenza delle imposte indirette sul Pil risulta aumentare di circa 9 decimi di punto in percentuale del Pil nel 2013 (dal 15,1 al 16%) rispetto al 2012 e si stabilizza intorno a tale valore negli anni successivi.

Tenendo conto della riduzione delle aliquote IRPEF e della rimodulazione di deduzioni e detrazioni, si ha un minor gettito complessivo pari a 2,1 miliardi nel 2013, 5,3 nel 2014 e 4,6 nel 2015. Le misure proposte potrebbero beneficiare i redditi più bassi, anche se per una valutazione puntuale bisognerebbe tenere conto della specificità delle deduzioni. Inoltre, per una valutazione più ampia degli interventi sulle imposte, occorre valutare puntualmente anche gli effetti sui diversi panieri di spesa dell'incremento dell'IVA e della specificità delle deduzioni. Per quanto riguarda le misure di incremento di spesa, esse sono relative per 5,6 miliardi complessivamente nel triennio alle voci di parte corrente (soprattutto dotazioni di Fondi) e per 4,2 miliardi le spese in conto capitale (interventi di manutenzione straordinaria e nuovi investimenti in infrastrutture).

### ***3.2 Le manovre di finanza pubblica attuate nell'ultimo anno: un quadro d'insieme***

Con l'attuazione della legge di stabilità nella versione attualmente in discussione alla Camera, gli interventi attuati nel corso dell'ultimo anno<sup>2</sup> hanno comportato effetti restrittivi per complessivi 49 miliardi nel 2012 (circa 3 punti di Pil), 73 miliardi nel 2013 (circa 4,5 punti) e 81 miliardi nel 2014 (quasi 5 punti), per un totale che nel triennio supera i 203 miliardi (oltre 4 punti di Pil in media).

Nel periodo di programmazione 2012-2014, la manovra cumulata risulta comportare aumenti netti di entrata per 122 miliardi (60% della manovra, pari a 2,6 punti di Pil) e riduzioni nette di spesa per 81,5 miliardi (40% della manovra, 1,7 punti). Nel biennio 2012-2013, in particolare, la manovra complessiva di riduzione della spesa è stata pari a 43 miliardi circa (1,4 punti di Pil).

In questo modo, il peso delle spese primarie sul Pil nel 2013 risulterebbe, nelle stime programmatiche del governo, pari a quello registrato nel 2011 (45,5%), mentre l'aumento di sei decimi di punto dell'incidenza sul Pil della spesa per interessi determina un analogo aumento del peso delle spese totali. Parallelamente, nel 2013 il peso del totale delle entrate risulta accresciuto rispetto al 2011 di circa 2,8 punti percentuali (dal 46,6% al

---

<sup>2</sup> In particolare, prima della legge di stabilità 2013, si considerano gli effetti dei seguenti provvedimenti: L.111/2011(DL98/2011); L.148/2011(DL 138/2011); L.183/2011; L.214/2011 (DL201/2011); L.135/2012 (DL 95/2012).

49,4%), dei quali quasi due punti per l'aumento del peso delle indirette e i restanti otto decimi di punto per l'aumento delle dirette.

Questi andamenti riflettono ovviamente tutte le modifiche che sono intervenute nel corso dell'anno, eventuali errori di valutazione e l'esplicarsi degli effetti indiretti delle manovre stesse. Confrontando il quadro programmatico del disegno di legge di stabilità con il quadro tendenziale contenuto nella Nota di aggiornamento al DEF (il primo disegna gli andamenti stimati attualmente, dopo l'attuazione di tutte le misure considerate, mentre il secondo delinea lo scenario che un anno fa si riteneva plausibile in assenza di tali misure) emerge come il peggioramento del saldo del bilancio pubblico sia attribuibile soprattutto alla dinamica delle spese primarie correnti e della spesa per interessi, la quale ha più che compensato gli incrementi di gettito fiscale. Se va notato come, in assenza di questi ultimi il peggioramento del bilancio sarebbe stato ancora più forte e difficilmente sostenibile, il fatto che gran parte dello scostamento tra quadro programmatico e realizzazioni sia dovuto alle diverse prospettive di crescita (si vedano gli andamenti relativi all'*output gap*) rende evidente come il proseguimento del percorso di deciso e duraturo risanamento fiscale non possa essere realizzato senza un'attenta valutazione del rischio che le manovre di consolidamento vengano riassorbite dal peggior andamento del quadro macroeconomico. Poiché quest'ultimo non è indipendente dalle caratteristiche delle manovre, gli interventi proposti e quelli futuri devono essere disegnati attentamente, al fine di minimizzare l'effetto negativo sulla crescita di breve termine e, soprattutto, di aumentare il potenziale di sviluppo a medio termine. Le recenti analisi svolte dal Fondo Monetario Internazionale indicano, al riguardo, i rischi di "avvitamento" derivanti da forti riduzioni dell'indebitamento pubblico in presenza di una congiuntura economica negativa.

Come evidenziato dall'ultimo *World Economic Outlook* del Fondo Monetario, recenti analisi di confronto internazionale per i paesi avanzati degli errori di previsione della crescita effettuati nel periodo 2010-11 indicano la presenza di una sistematica sottostima dell'impatto delle misure di contenimento dell'indebitamento netto della PA sulla crescita economica. In base a questi risultati, i "moltiplicatori fiscali" effettivi sperimentati nei paesi avanzati durante l'ultima crisi sono da due a tre volte maggiori di quelli abitualmente utilizzati nelle analisi economiche. Ciò implica che per ogni punto

percentuale di Pil di contenimento del disavanzo fiscale (al netto degli effetti del ciclo economico) la crescita economica di breve termine verrebbe ridotta da poco meno di un punto percentuale fino a più di un punto e mezzo. Questo si deve alle condizioni cicliche dell'economia nelle quali l'aggiustamento di bilancio è stato implementato ed al limitato ruolo di supporto alla crescita della politica monetaria per le persistenti difficoltà nel sistema finanziario internazionale.

### ***3.3 La valutazione di alcuni interventi previsti nel disegno di legge***

#### *L'aumento delle aliquote IVA*

Nell'ipotesi di un completo e immediato trasferimento sui prezzi al consumo dell'aumento delle aliquote IVA previsto nel disegno di legge, l'impatto teorico sui singoli prezzi dei prodotti sarebbe pari allo 0,83% per i beni e servizi ad IVA ordinaria e dello 0,91% per quelli su cui grava l'aliquota del 10%. I primi pesano per il 51% circa sul paniere dei prezzi al consumo, mentre i secondi pesano per circa il 29%: complessivamente, quindi, la manovra interesserà prezzi di beni e servizi relativi a quasi l'80% della spesa per consumi.

Più in dettaglio, il previsto incremento riguarda per intero le divisioni di spesa delle Bevande alcoliche e tabacchi e dell'Abbigliamento e calzature, mentre ha un'incidenza superiore al 95% per quanto riguarda i Trasporti, le Comunicazioni e i Servizi ricettivi e di ristorazione. Per le altre divisioni di spesa, eccezion fatta per i servizi dell'Istruzione, la percentuale dei prodotti toccati dalla variazione delle aliquote IVA è relativamente più bassa e comunque compresa tra il 56,3% dei Servizi sanitari e spese per la salute e il 76,9% dell'Abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili. I prodotti con IVA al 10% risultano concentrati nei Servizi ricettivi e di ristorazione e nel comparto alimentare e delle bevande analcoliche, quelli soggetti all'aliquota ordinaria sono soprattutto presenti nei Trasporti, nell'Abbigliamento e calzature e nei Mobili, articoli e servizi per la casa.

Sulla base delle elaborazioni effettuate a partire dagli indici elementari di prodotto del paniere dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo, l'impatto della manovra sul livello dell'indice prezzi al consumo armonizzato (IPCA) ammonta a otto decimi di punto percentuale. Nel caso in cui fosse stata confermata la maggiorazione di aliquota di due punti l'impatto sarebbe stato,

invece, di 1,5 punti percentuali. L'impatto maggiore sulla crescita dei prezzi al consumo (nove decimi di punto percentuale) per effetto dell'aumento di un punto di IVA si registrerebbe per il settore delle Bevande alcoliche e tabacchi, dell'Abbigliamento e calzature, dei Trasporti e delle Comunicazioni, mentre gli Alimentari subirebbero una crescita dei prezzi dello 0,5%. In termini di tipologia dei prodotti, l'effetto maggiore si registrerebbe per i prezzi dei beni (sette decimi di punto), in particolare per i beni energetici (un punto percentuale), mentre i prezzi dei servizi risulterebbero accresciuti di sei decimi di punto percentuale.

### *La variazione delle aliquote IRPEF e le nuove disposizioni su deduzioni e detrazioni*

I risultati qui presentati considerano l'effetto congiunto dei seguenti provvedimenti<sup>3</sup>:

- modifica delle aliquote del primo e del secondo scaglione IRPEF, che implica *coeteris paribus* una riduzione dell'imposta di importo crescente in valore assoluto al crescere del reddito imponibile individuale, fino ad un massimo di 280 euro attribuito a tutti i contribuenti con redditi imponibili superiori a 28 mila euro. In percentuale del reddito imponibile, il beneficio è dell'uno per cento fino ai 28 mila euro e decresce gradualmente per i redditi imponibili individuali più alti (per es. per un reddito di 50 mila euro è pari a circa mezzo punto percentuale). Non si ha tuttavia nessun effetto per i redditi imponibili più bassi, compresi nella *No Tax Area*, che sono già esenti dall'imposta;
- modifica degli oneri deducibili, che interessa i contribuenti con reddito complessivo superiore ai 15 mila euro e consiste nell'esclusione dal beneficio di una quota fissa di 250 euro (franchigia) per le seguenti spese: i canoni e altri oneri gravanti sui redditi immobiliari; gli assegni periodici corrisposti al coniuge; i contributi ai fondi integrativi del

---

<sup>3</sup> La simulazione considera tutte le possibili interazioni delle modifiche apportate alla normativa IRPEF, per esempio il fatto che la riduzione degli oneri deducibili comporta un aumento dell'imponibile e, quindi, dell'imposta lorda che può compensare in tutto o in parte (o anche più che compensare) l'effetto della riduzione delle aliquote. Le microsimulazioni sono state condotte sulla base dei dati dell'indagine Istat sui redditi e sulle condizioni di vita del 2010 (redditi 2009). Non volendo ricorrere a ipotesi ad hoc troppo semplificate circa l'evoluzione della distribuzione dei redditi negli anni 2013 e seguenti, si è preferito simulare i provvedimenti 'come se' fossero stati introdotti nel 2010, con riferimento ai redditi dell'anno precedente.

Servizio Sanitario Nazionale; i contributi in favore delle Organizzazioni Non Governative; le indennità per perdita dell'avviamento in caso di cessazione della locazione commerciale; le erogazioni liberali a favore di università, fondazioni universitarie ed enti di ricerca<sup>4</sup>;

- modifica delle detrazioni, che riguarda anch'essa i contribuenti con reddito complessivo maggiore di 15 mila euro e prevede una franchigia di 250 euro per la maggior parte delle spese detraibili al 19% ed un limite superiore di 3.000 euro al totale delle detrazioni. Non concorrono tuttavia a formare la somma soggetta al vincolo dei 3.000 euro le spese sanitarie della generalità dei contribuenti, quelle per l'assistenza a persone non autosufficienti e per il sostegno a disabili gravi<sup>5</sup>. Inoltre, le spese per le persone non autosufficienti e disabili non sono soggette a franchigia, mentre quella per le spese sanitarie della generalità dei contribuenti passa dai 129,11 ai 250 euro.

L'impatto sulle singole famiglie dipende dall'effetto combinato dei diversi aspetti dell'intervento, dal livello e dalla composizione delle fonti di reddito familiare (in particolare, dal fatto che si percepiscano uno o più redditi) e dall'ammontare di deduzioni e detrazioni spettanti in base alla normativa preesistente.

Sulla base del modello di microsimulazione dell'Istat (peraltro in fase di revisione e affinamento), la riduzione d'imposta media per famiglia, inclusiva di quella relativa alle addizionali regionali e comunali, è pari a circa 240 euro. In particolare, le misure considerate comportano un beneficio medio di 340 euro l'anno per il 77,7% delle famiglie e un aggravio di circa 290 euro per il 7,4%, mentre per il rimanente 14,9% delle famiglie l'effetto sarà sostanzialmente nullo. Disaggregando i risultati per tipologia familiare, tipo e numero di redditi percepiti e quintili di reddito familiare equivalente<sup>6</sup>,

---

<sup>4</sup> Risultano esclusi dall'intervento i seguenti oneri deducibili: i contributi previdenziali ed assistenziali obbligatori e quelli versati facoltativamente alla gestione della forma pensionistica obbligatoria di appartenenza, compresi quelli per la ricongiunzione di periodi assicurativi; i contributi per la previdenza complementare; le spese mediche e quelle di assistenza specifica necessarie nei casi di grave e permanente invalidità o menomazione; le erogazioni liberali in denaro a favore delle Chiese Cattolica, Evangelica, Valdese e Avventiste.

<sup>5</sup> Includo le spese per i veicoli, per il mantenimento di cani-guida dei non vedenti e per gli interpreti di supporto ai sordomuti.

<sup>6</sup> Per confrontare fra loro i redditi di famiglie di diversa numerosità e composizione, è necessario applicare opportuni fattori di conversione ("scale di equivalenza"). Nelle simulazioni, si è applicata la scala di equivalenza dell'OCSE, che si ottiene sommando per ogni famiglia i seguenti coefficienti: (a) 1 per il primo adulto; (b) 0,5 per ogni altro adulto; (c) 0,3 per ogni minore di 14 anni. Le famiglie sono poi ordinate in base al reddito equivalente e

emerge che:

- gli effetti complessivi dell'intervento sono di entità compresa fra lo 0,5% e lo 0,8% del reddito familiare disponibile e risultano maggiori per il ceto medio e per quello medio-alto (secondo, terzo e quarto quintile della distribuzione, per i quali l'impatto si aggira intorno allo 0,8%). I meno avvantaggiati sono i redditi agli estremi della distribuzione, cioè quelli più alti (ultimo quintile, con un effetto pari allo 0,5%) e quelli più bassi (primo quintile, 0,6%);
- in valore assoluto, invece, il beneficio risultante dalla riduzione delle aliquote è massimo (280 euro) per i redditi individuali superiori a 28 mila euro e si amplifica per le famiglie con più percettori di reddito, mentre è di importo minore per chi guadagna meno di 28 mila euro e per le famiglie con una sola fonte di reddito. Infine, è del tutto inefficace per i redditi più bassi, già inclusi nella *No Tax Area* in base alla normativa vigente.

In termini familiari, solo una minoranza di famiglie dovrebbe sperimentare un aggravio d'imposta. In questo gruppo la frequenza di chi è penalizzato cresce al crescere del reddito (2,4% per gli appartenenti al primo quinto, 13,5% per l'ultimo), e ciò a causa dei maggiori importi medi delle spese deducibili e detraibili che caratterizzano le famiglie con redditi più alti. Inoltre, le famiglie con figli – in particolare se minori - risultano avere benefici inferiori rispetto alla media del quintile di appartenenza. Il risultato dipende dal più alto rapporto fra il numero di persone che generano spese deducibili e detraibili e il numero di percettori che caratterizza queste famiglie. Le modifiche dell'IRPEF penalizzano i primi e attribuiscono vantaggi solo ai secondi, attraverso la riduzione delle aliquote.

I benefici della riduzione delle aliquote rispecchiano, accentuandoli, i limiti dello schema generale dell'imposta, basato sul reddito personale e non su quello della famiglia, già segnalati nell'ultimo Rapporto Annuale dell'Istituto. Lo svantaggio relativo delle famiglie con figli risulta più evidente se questi sono di minore età, o comunque ancora impegnati negli studi o non economicamente autosufficienti, poiché si lega al fatto che la cura dei figli

---

raggruppate in quinti, in modo che il primo quinto (il più povero) comprenda il 20% delle famiglie con redditi bassi, il secondo quinto un altro 20% di famiglie con redditi medio-bassi e così via fino all'ultimo quinto (il più ricco).

riduce le probabilità di occupazione delle madri (e, per quelle occupate, costituisce un ostacolo al conseguimento di maggiori guadagni).

### *Interventi che interessano le condizioni di vita nei centri urbani*

#### a) Il trasporto pubblico locale

Il disegno di legge interviene per migliorare la qualità del trasporto pubblico locale istituendo un *Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale*, le cui risorse sono finalizzate a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi medesimi anche mediante un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico e la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata.

In effetti, i dati relativi alla disponibilità, la domanda e la qualità dei servizi di trasporto pubblico locale mostrano una forte disomogeneità territoriale. In Italia poco meno di un quarto della popolazione<sup>7</sup> dichiara di servirsi del trasporto pubblico locale, con differenziali ampi tra le regioni del Nord, dove l'utilizzo è mediamente superiore, e il Mezzogiorno, dove scende a valori intorno al 17%. I differenziali sono fortemente accentuati in funzione della dimensione demografica dei comuni, con punte di utilizzo pari al 68% nelle aree metropolitane.

La domanda di trasporto, definita in termini di passeggeri annui trasportati dai mezzi pubblici (per ogni residente), si attesta intorno ai 228 passeggeri per abitante e nell'ultimo decennio ha presentato una variazione media annua pari all'1,4%. L'offerta di trasporto pubblico locale riferita al totale dai mezzi del trasporto è di poco inferiore ai 4.800 posti-km per abitante<sup>8</sup>, un ammontare in crescita del 9,7% dal 2000. Mettendo in relazione le variazioni dell'offerta con quelle della domanda si osserva come, ad eccezione delle ripartizioni meridionali, dalla metà degli anni 2000 la

---

<sup>7</sup> Popolazione di 14 anni e più.

<sup>8</sup> I mezzi considerati sono autobus, tram, metro e filovie. L'indicatore sintetizza la dotazione, in termini di veicoli e capienza, l'estensione della rete e la frequenza del servizio.

domanda di mobilità nei comuni capoluogo di provincia cresca più velocemente dell'offerta.

Considerando i giudizi su alcuni aspetti del servizio offerto, i residenti dei comuni di media dimensione (tra i 10 e i 50 mila abitanti) e dei centri più piccoli (fino a duemila abitanti) sono quelli che si dichiarano nel complesso maggiormente soddisfatti del trasporto pubblico locale, mentre i meno soddisfatti sono i residenti delle aree metropolitane: nei comuni centrali di questi grandi agglomerati urbani la metà dei cittadini si dichiara molto o abbastanza soddisfatto della velocità delle corse (52%) e della loro frequenza, circa il 40% della puntualità e una quota nettamente inferiore della possibilità di trovare posto a sedere e della pulizia delle vetture (35% e 30% rispettivamente). Tra i residenti dei comuni delle periferie questi stessi aspetti sono maggiormente apprezzati da circa la metà degli utenti, con punte del 60% di soddisfazione espressa per la velocità delle corse, mentre la pulizia delle vetture, anche in questo caso, si manifesta come un fattore critico (soddisfa poco meno del 35% degli utenti). Rispetto agli abitanti dei poli centrali delle aree metropolitane, invece, la soddisfazione è inferiore, soprattutto per il giudizio sugli oneri economici: solo il 32% è soddisfatto del costo del biglietto (nove punti percentuali in meno del valore medio nazionale).

#### b) La riduzione dei costi per l'illuminazione

Al fine di risparmiare risorse energetiche e di razionalizzare ed ammodernare le fonti di illuminazione in ambienti pubblici, le disposizioni di cui ai commi 25 e 26 dispongono che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, sono stabiliti standard tecnici di tali fonti di illuminazione e misure di moderazione del loro utilizzo, nonché l'individuazione della rete viaria ovvero delle aree, urbane o extraurbane nelle quali sono adottate le misure dello spegnimento e/o dell'affievolimento dell'illuminazione, e quelle che invece da tali misure sono escluse.

Tale intervento ha sollevato dubbi nell'opinione pubblica rispetto al potenziale effetto che una riduzione dell'illuminazione pubblica nei centri abitati nelle ore notturne possa comportare per la sicurezza dei cittadini.

Secondo l'indagine Multiscopo condotta dall'Istat nel 2009 su tale argomento, il 27,4% dei cittadini afferma che la zona in cui abita è scarsamente illuminata. Livelli insoddisfacenti di illuminazione sono segnalati in modo particolare nel Lazio (38,5%), in Campania (30,9%) e in Liguria (30,2%).

Dall'indagine emerge poi una certa limitazione alle attività quotidiane dei cittadini derivante dall'insufficienza di illuminazione e dalla conseguente percezione dei cittadini di scarsa sicurezza nel circolare per le strade. In particolare, il 28,9% degli intervistati dichiara di provare poca o nessuna sicurezza quando esce da solo ed è buio, e l'11,6% evita del tutto di uscire dopo il tramonto sia solo, che accompagnato. In particolare, la sensazione di insicurezza rispetto all'uscire dopo il tramonto è più diffusa tra le donne (37,0% contro il 20,1% degli uomini) ed è maggiore nel Sud del Paese, soprattutto in Campania (41,6% rispetto alla media italiana del 20,9%). Il fenomeno della limitazione nelle uscite serali è più alto nelle aree metropolitane, sia nei quartieri centrali che periferici (rispettivamente, 27,5% e 30,2%, contro il 25,2% della media nazionale). Caso particolare è il Veneto, che presenta una percentuale maggiore sia rispetto alla media italiana che a quella delle altre regioni del Nord-est: evita, infatti, di uscire quando è buio perché ha paura il 26,4% dei veneti, contro il 23,3% dei residenti nel Nord-est.