

Quali coperture per la legge di bilancio?

di Giampaolo Galli e Luca Gerotto

7 ottobre 2019

Come ogni anno alla vigilia della sessione di bilancio, un esiguo numero di persone al Ministero dell'Economia è tenuta a fare il necessario e meritorio lavoro di trovare le coperture, mentre nei discorsi pubblici si parla solo di maggiori spese o minori entrate. Per dare un contributo a questo lavoro, in questa nota ripercorriamo le principali misure espansive (aumenti di spesa o riduzioni di entrate) che sono state attuate nelle ultime due legislature. La lista è molto lunga e somma a circa 80 miliardi di euro. Una strada per trovare risorse può essere quella di valutare queste misure, verificando se abbiano avuto l'effetto sperato o se sia preferibile spendere diversamente quelle risorse: ad esempio, per evitare che l'IVA aumenti.

* * *

Ogni manovra economica introduce innovazioni normative, quasi tutte motivate da buone intenzioni, ma di rado si fa una valutazione a posteriori per verificare, a distanza di tempo, se le innovazioni abbiano avuto effettivamente l'effetto sperato e quindi se valga la pena mantenerle (o anche potenziarle), oppure se sia preferibile impiegare le risorse altrove. Questa valutazione è possibile e viene fatta in vari Paesi, e anche dalla Commissione Europea per le norme di sua competenza.

In Italia non solo non vi è una valutazione a posteriori, ma manca addirittura l'elenco delle misure che sono state prese negli ultimi anni e del loro costo attuale. Idealmente, si dovrebbe poter associare ad ogni voce del bilancio pubblico le norme che, almeno negli ultimi anni, ne hanno determinato la configurazione attuale in termini di costo/beneficio per la finanza pubblica e per gli utenti. Un elenco siffatto, che attualmente è disponibile solo per quanto riguarda le "spese fiscali", sarebbe quanto mai utile per capire dove si potrebbero reperire risorse qualora ciò sia necessario. E darebbe un contributo importante alla trasparenza sui conti pubblici.

In questa nota si dà un primo contributo in questa direzione, presentando un elenco delle misure espansive che sono state assunte dalle manovre

economiche varate nelle ultime due legislature – cioè quelle dei Governi Letta, Renzi, Gentiloni e Conte I.

Per non fare un elenco pressoché infinito, ma poco utile, ci si limita alle misure che dovrebbero valere almeno 250 milioni per il 2020 (si veda la Tavola 1). Ad ogni voce di bilancio, distinte fra maggiori spese e minori entrate, sono associate *a)* la norma che ha introdotto le modifiche e *b)* le norme su cui tali modifiche hanno inciso.

Il risultato è che si possono individuare oltre quaranta innovazioni normative (o sostanziali modifiche alla normativa preesistente) che valgono complessivamente circa 80 miliardi fra maggiori spese e minori entrate. In realtà le misure espansive che sono state adottate sono di più di queste, perché qui non si considerano le misure che hanno avuto effetti temporanei e non sono più in vigore nel 2020, o altre che dovevano essere permanenti ma sono state nel frattempo abrogate. Ciò comporta che l'elenco non comprende misure importanti e costose come, ad esempio, le decontribuzioni che hanno accompagnato l'introduzione del *Jobs Act* nel 2015.

Dal momento che, come si è detto, non esiste un database che riassume le varie innovazioni normative che sono state apportate negli anni, con relativi riferimenti normativi, la lista riportata nella Tavola 1 è stata stilata analizzando, con riguardo alle Leggi di Bilancio ed agli eventuali Decreti Fiscali dal 2013 (Manovra economica 2014) al 2018 (Manovra economica 2019) più il recente Decreto Crescita (dl 34/2019), i testi di leggi e decreti e le relative relazioni tecniche, le note di lettura predisposte dal Servizio Bilancio di Camera e Senato, il rapporto annuale sulle spese fiscali ed i riepiloghi degli effetti finanziari stilati dalla Ragioneria Generale dello Stato.¹ È verosimile che siano intercorse delle variazioni in itinere, dato che spesso le leggi approvate in corso d'anno prevedono delle modifiche al Bilancio dello Stato, ma queste non dovrebbero influenzare i risultati, dato che le leggi in corso d'anno possono modificare l'allocazione delle risorse, ma non i saldi complessivi. Va anche rilevato che, trattandosi di cifre per il 2020, si parla ovviamente di previsioni: le varie misure potrebbero avere un tiraggio superiore o inferiore. I più recenti esempi sono Quota 100 e Reddito di Cittadinanza, che sulla carta dovrebbero costare complessivamente 16 miliardi nel 2020, ma in realtà costeranno, secondo le più recenti stime INPS riportate dagli organi di stampa, 4 miliardi in meno. Sono

¹ Leggi di Bilancio per gli anni 2017, 2018 e 2019, Leggi di Stabilità per gli anni 2014, 2015 e 2016. Il rapporto sulle spese fiscali più recente è dell'ottobre 2018, e non considera quindi le modifiche introdotte dalla Manovra 2019. Per le manovre varate fra il 2014 ed il 2016 la Ragioneria Generale dello Stato non includeva ancora gli effetti finanziari gli effetti per il 2020; per queste manovre gli effetti finanziari sono stati desunti da un'analisi combinata del testo normativo, delle relazioni tecniche e delle note di lettura predisposte dal Servizio Bilancio di Camera e Senato.

comunque previsioni utili a comprendere l'ordine di grandezza dei vari interventi.

Una panoramica

Abbiamo parlato di oltre quaranta voci. Ma di cosa si tratta? Per i dettagli rimandiamo alla Tavola 1; nel complesso, le maggiori uscite ammontano a circa 50,2 miliardi e le minori entrate a 30 miliardi. Minori entrate e maggiori uscite si equivalgono invece se si considerano gli "80 Euro", che sono formalmente inquadrati come una spesa e non come una riduzione di imposta, cioè una minore entrata.

Va osservato che qui si considerano solo le misure espansive, ma nel corso degli anni sono state attuate numerose misure di contenimento della spesa; il fatto che ci siano già stati interventi in questa direzione rende più difficile il lavoro di chi deve individuare ulteriori importanti coperture.

L'effetto netto, come riportato nella Tavola 2, è che fra il 2012 e il 2018 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati) la spesa complessiva si è ridotta sia in termini reali, ossia è cresciuta meno dell'inflazione, sia in percentuale al Pil; in parallelo alla riduzione della spesa si è registrata anche una riduzione delle entrate, sia in termini reali che rispetto al Pil, seppur con minore intensità. Nello specifico, la spesa complessiva è aumentata di 32,8 miliardi, pari al 4 per cento, a prezzi correnti, ma è diminuita dell'1,6 per cento a prezzi costanti. In gran parte il contenimento della spesa è dovuto al crollo degli investimenti pubblici (si vedano nella Tavola 2 le spese in conto capitale) ed alla diminuzione dei tassi di interesse. Tuttavia, anche considerando la spesa al netto di queste due voci - dunque la spesa corrente primaria - si ottiene, sempre con riferimento al periodo 2012-2018, un aumento piuttosto moderato: +8,3 per cento a prezzi correnti e +2,6 per cento a prezzi costanti; in rapporto al Pil, questa componente della spesa si è mantenuta costante.

Con riferimento ai provvedimenti espansivi elencati nella Tavola 1, si può osservare che essi riguardano molteplici ambiti. Fra i più rilevanti, troviamo: *i*) misure per agevolare l'uscita anticipata dal lavoro o per sostenere il reddito dei pensionati con un assegno basso; *ii*) contrasto alla povertà, come il Reddito di Cittadinanza che ha inglobato anche il preesistente Reddito di Inclusione; *iii*) tagli al cuneo fiscale, fra cui il "Bonus 80 Euro"; *iv*) investimenti pubblici, sia a livello centrale che territoriale; *v*) fondi per le assunzioni ed i rinnovi nel contratto nel pubblico impiego; *vi*) contributi agli Enti Locali; *vii*) riduzioni della tassazione per le imprese, incluse le piccole partite IVA (il "regime dei minimi") ed interventi in settori specifici, come quello bancario e assicurativo; *viii*) incentivi agli investimenti privati in ricerca e sviluppo, alle assunzioni ed al reinvestimento degli utili; *ix*) numerose rivisitazioni alla tassazione sugli

immobili, come la TASI prima introdotta e poi abolita (per la prima casa), e numerose esenzioni e deduzioni sull'IMU; x) la riforma della scuola; xi) l'ampliamento della copertura degli ammortizzatori sociali; xii) misure per il sostegno alle famiglie e alla natalità.

Come si vede dai titoli, quasi tutte le misure hanno una loro ragion d'essere, anche se all'interno di ciascuno di questi titoli si nascondono spesso norme settoriali e particolaristiche che favoriscono questo o quel settore e a volte addirittura singole aziende o singole istituzioni pubbliche.

Anche se per buona parte di questi provvedimenti è difficile pensare ad una cancellazione, avere a disposizione una lista che vale circa 80 miliardi può permettere di rimodulare alcune di queste misure, auspicabilmente quelle meno efficaci o che non si sono rivelate capaci di raggiungere gli scopi prefissi al momento della loro stesura, per trovare coperture utili. Ovviamente, è altrettanto importante assicurarsi che i provvedimenti raggiungano le persone giuste: in tal senso, vanno ad esempio avviati i controlli sul campo per verificare che i percettori di pensioni Quota 100 e del Reddito di Cittadinanza abbiano effettivamente i requisiti, fra i quali vi è ovviamente quello di non avere un lavoro non dichiarato o in nero.

Più in generale, al di là delle urgenze contingenti, legate in gran parte al superamento delle clausole di salvaguardia, sarebbe sempre buona norma condurre regolari valutazioni sull'efficacia delle misure in vigore: significherebbe sapere con largo anticipo quali sono le misure nei fatti meno valide, da cui prelevare le risorse da adoperare per nuovi provvedimenti o, perché no, per rafforzare quelli esistenti e funzionanti.

Tav. 1: Innovazioni normative introdotte dalle manovre economiche dal 2014 al 2019 ed indebitamento netto per il 2020 (valori in miliardi di euro)

VOCE	Maggiore spesa	Minore entrata	Legge di riferimento	Legge che apporta la modifica
<i>Bonus 80 Euro</i>	9,4		art. 1, c. 12-15 L. 190/2014	
<i>Quota 100 ed altri provvedimenti minori</i>	8,3		art. 1, c. 256 L. 145/2018	
<i>Lotta alla povertà e l'inclusione sociale + Reddito di cittadinanza</i>	2,2			art. 1 c. 238 L. 232/2016 art. 1 c. 197 L. 205/2017
	5,9		art. 1, c. 255-258 L. 145/2018	
<i>Totale</i>	8,1			
	1,9		art. 1, c. 364 L. 232/2016	
<i>Contratti della PA</i>	1,7		art. 48, c.1 dlgs 165/2001	art 1 c 379 L. 205/2017
	0,9		art. 48, c.1 dlgs 165/2001	art 1 c 436 L. 145/2018
<i>Totale</i>	4,5			
<i>Fondi da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese</i>	3,0		art. 1 c. 140 L. 232/2016	
	1,2		art. 1 c. 140 L. 232/2016	art. 1 c. 1072 L. 205/2017
<i>Totale</i>	4,2			
<i>Riduzione IRES dal 27,5% al 24%</i>		4,0	art. 1, c. 61-63 L. 208/2015	
<i>Deduzione del costo del lavoro da imponibile IRAP</i>		3,9	art. 1, c. 20, 22-25 L.190/2014	
<i>Abolizione TASI abitazione principale ed esenzione inquilini</i>		3,6	art. 1 c. 14 a)-b) L. 208/2015	
<i>Regime fiscale agevolato per autonomi (aliquota sostitutiva 15%)</i>		0,8	art. 1, c. 54-89 L.190/2014	
		0,3	art. 1, c. 111-113 L. 208/2015	
		1,8	art. 1, c. 9-11 L. 145/2018	
<i>Totale</i>		2,9		
<i>Svalutazione e perdite su crediti - banche, finanziarie ed assicurazioni</i>		2,7	art. 1, c. 158-161 L. 147/2013	
<i>Investimenti per gli enti territoriali</i>	2,3		art. 1 c. 122 L. 145/2018	
<i>Aliquota IRES ridotta al 21,5% per gli utili accantonati a riserve</i>		1,7	art. 2 L. 58/2019	
<i>Incremento detrazioni IRPEF redditi da lavoro dipendente</i>		1,7	art. 1, c. 127 L. 147/2013	
<i>Realizzazione de "La Buona Scuola"</i>	1,6		art. 1, c. 4 L. 190/2014	

<i>Riduzioni premi e contributi e revisione tariffe INAIL</i>		1,2	art. 1, c. 128 L. 147/2013	
		0,4	art. 1, c. 1121-1122 L. 145/2018	
	<u>Totale</u>	1,6		
<i>Esonero contributivo previdenziale per l'assunzione a tempo indeter. di giovani</i>		1,5	art. 1, c. 100 L. 205/2017	
<i>Rifinanziamento degli ammortizzatori sociali</i>	1,5		art. 1, c. 107-108 L.190/2014	
	0,2		art. 1. c. 125-132 L.190/2014	
<i>Misure per le famiglie</i>	0,7		art. 1, c. 353 L. 232/2016	
	0,3		art. 1, c. 125-132 L.190/2014	art. 1, c. 2 L. 136/2018
	<u>Totale</u>	1,3		
<i>Investimenti amministrazioni centrali</i>	1,2		art. 1, c. 95 L. 145/2018	
<i>Revisione imposte patrimonio immobiliare</i>		1,0	art. 1, c. 639-721 L. 147/2013	
<i>Rimborso alle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi</i>	1,0		art. 1, c. 400-401 L. 232/2016	
<i>Esenzione IMU terreni agricoli ed imbullonati</i>		1,0	art. 1, c. 13 L. 208/2015	
<i>Finanziamento di interventi in favore degli Enti territoriali</i>	1,0		art. 1, c. 438 L. 232/2016	
<i>Detassazione premi di produttività</i>		0,6	art. 1, c. 182-189 L. 208/2015	
		0,4	art. 1, c. 182-189 L. 208/2015	art. 1, c. 160 L. 232/2016
	<u>Totale</u>	1,0		
<i>Detrazione sismabonus</i>		0,9	art. 14, L. 90/2013	art. 1 c. 2 L. 232/2016
<i>Investimenti rischio idraulico ed idrogeologico</i>	0,8		art. 1, c. 1029 L. 145/2018	
<i>Quattordicesima mensilità pensionati</i>	0,8		art. 1, c. 187 L. 232/2016	
<i>Contributo alle Province ed alle Città Metropolitane delle RSO</i>	0,5		art. 1, c. 754 L. 208/2015	
~Province, Città Metr., piccoli Comuni e fusioni di Comuni	0,2		art. 1, c. 838,840,843,862,869 L. 205/2017	
	<u>Totale</u>	0,6		
<i>Pensionamento anticipato per lavoratori precoci</i>	0,6		art. 1, c. 203 L. 232/2016	
<i>Rafforzamento dell'autonomia scolastica</i>	0,4		art. 1, c. 366 L. 232/2016	
	0,2		art. 1, c. 366 L. 232/2016	art. 1 c. 613 L. 205/2017
	<u>Totale</u>	0,6		
<i>Deducibilità IMU immobili strumentali</i>		0,2	art. 4, c. 11 dlgs 23/2011	art. 1 c. 715 L. 147/2013
		0,2	art. 4, c. 11 dlgs 23/2011	art. 1 c 12 L. 145/2018
		0,2	art. 4, c. 11 dlgs 23/2011	art. 3 L. 58/2019
	<u>Totale</u>	0,5		

<i>Emergenza sismica 2016 - Credito d'imposta ricostruzione privata e contributi ricostruzione pubblica</i>	0,5	art. 1, c. 362 L. 232/2016	
<i>Investimenti dei Comuni per messa in sicurezza e manutenzione scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, territori e investimenti delle Regioni per edifici e territori</i>	0,2	art. 1, c. 853 L. 205/2017	
	0,3	art. 1, c. 107 e 892 L. 145/2018	
<u>Totale</u>	0,4		
<i>Credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo</i>	0,7	art. 3, L. 9/2014	art. 1 c 15-16 L. 232/2016
	-0,3	art. 3, L. 9/2014	art. 1 c. 70 L. 145/2018
<u>Totale</u>	0,4		
<i>Aumento della deduzione imponible IRAP a 5.000 euro ed Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca</i>	0,4	art. 1, c. 70-72 e 123-124 L. 208/2015	
<i>Cooperazione internazionale allo sviluppo</i>	0,4	art. 18, c. 2 c) L. 125/2014	art. 18 c. 2 c) L. 125/2014
<i>Utilizzo avanzo vincolato per investimento nell'ambito del patto nazionale incentivato</i>	0,4	art. 1, c. 485-492, 507 L. 232/2016	art. 1 c. 874 L. 205/2017
<i>Incremento del fondo per finanziare le assunzioni di personale (PA)</i>	0,3	art. 1, c. 364 L. 232/2016	art. 1 c. 298 L. 145/2018
<i>Ristoro risparmiatori</i>	0,3	art. 1 c. 493 L. 145/2018	
<i>Riduzione aliquota contributiva lavoratori autonomi</i>	0,3	art. 1, c. 165 L. 232/2016	
<i>Fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività della fondazione</i>	0,3	art. 1, c. 1091 L. 205/2017	
	-0,04	art. 1, c. 1091 L. 205/2017	art. 1 c. 488 L. 145/2018
<u>Totale</u>	0,3		
<i>No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni</i>	0,3	art. 1, c. 210 L. 232/2016	
<i>Centri per l'impiego ed ANPAL</i>	0,3	art. 1, c. 794-797 L. 205/2017	
TOTALE MISURE	50,2	30	

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su testi e relazioni tecniche delle Leggi di Stabilità 2014-2016 e Leggi di Bilancio 2017-2019, Note di Lettura redatte dal Servizio Bilancio della Camera e del Senato, prospetti riepilogativi degli effetti finanziari redatti dalla RGS ed il rapporto annuale sulle spese fiscali 2018. Gli indebitamenti netti sono calcolati al netto degli eventuali effetti riflessi. Valori espressi in miliardi di euro ed arrotondati alle centinaia di milioni; eventuali discrepanze tra il totale e le componenti sono attribuibili ad arrotondamenti.

Tav. 2: Entrate ed uscite della PA, 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. 2012-18
Prezzi Correnti (mld euro)								
Uscite della PA	822	822	828	833	831	845	855	33
<i>su anno prec.(%)</i>		0,0	0,7	0,6	-0,3	1,7	1,1	4,0
- uscite correnti	759	765	769	766	775	779	796	37
<i>su anno prec.(%)</i>		0,8	0,6	-0,5	1,3	0,4	2,2	4,9
- - interessi	84	78	75	68	66	65	65	-19
<i>su anno prec.(%)</i>		-7,1	-4,3	-8,6	-2,7	-1,4	-1,0	-22,9
- - uscite primarie correnti	675	687	695	697	709	713	732	56
<i>su anno prec.(%)</i>		1,7	1,1	0,4	1,7	0,6	2,5	8,3
- uscite primarie in conto capitale	63	57	58	67	55	66	58	-4
<i>su anno prec.(%)</i>		-9,4	2,9	15,1	-18,0	19,9	-11,8	-6,9
per memoria: uscite primarie	738	744	753	765	765	780	790	52
<i>su anno prec.(%)</i>		0,8	1,2	1,6	0,0	2,0	1,3	7,0
Entrate della PA	774	776	780	791	790	803	816	42
<i>su anno prec.(%)</i>		0,2	0,5	1,4	-0,1	1,7	1,6	5,4
Prezzi Costanti (mld euro, anno base 2010)								
Uscite della PA	799	789	787	785	774	784	786	-13
<i>su anno prec.(%)</i>		-1,2	-0,2	-0,3	-1,4	1,3	0,3	-1,6
- uscite correnti	738	735	732	722	723	723	733	-5
<i>su anno prec.(%)</i>		-0,4	-0,4	-1,4	0,1	0,0	1,4	-0,7
- - interessi	81	75	71	64	62	61	59	-22
<i>su anno prec.(%)</i>		-8,2	-5,2	-9,5	-3,8	-1,8	-1,8	-27,0
- - uscite primarie correnti	656	660	661	657	661	662	673	17
<i>su anno prec.(%)</i>		0,5	0,1	-0,5	0,5	0,2	1,7	2,5
- uscite primarie in conto capitale	61	55	56	63	51	61	54	-7
<i>su anno prec.(%)</i>		-10,5	1,9	14,1	-18,9	19,4	-12,5	-11,8
per memoria: uscite primarie	717	714	716	721	712	723	727	9
<i>su anno prec.(%)</i>		-0,4	0,3	0,6	-1,2	1,6	0,5	1,3
Entrate della PA	752	745	742	745	736	745	751	-1
<i>su anno prec.(%)</i>		-1,0	-0,5	0,5	-1,2	1,2	0,8	-0,2
Rapporto al Pil (%)								
Uscite della PA	47,7	48,0	47,9	47,4	46,2	46,0	45,8	-2,0
<i>su anno prec.(%)</i>		0,3	-0,1	-0,5	-1,3	-0,2	-0,2	-4,1
- uscite correnti	44,1	44,7	44,5	43,6	43,1	42,4	42,6	-1,5
<i>su anno prec.(%)</i>		0,6	-0,2	-1,0	-0,5	-0,7	0,3	-3,3
- - interessi	4,9	4,6	4,3	3,9	3,7	3,6	3,5	-1,4
<i>su anno prec.(%)</i>		-0,3	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1	-0,1	-28,9
- - uscite primarie correnti	39,2	40,2	40,2	39,7	39,4	38,8	39,2	-0,1
<i>su anno prec.(%)</i>		0,9	0,1	-0,5	-0,3	-0,6	0,3	-0,1
- uscite primarie in conto capitale	3,6	3,3	3,4	3,8	3,1	3,6	3,1	-0,5
<i>su anno prec.(%)</i>		-0,3	0,1	0,4	-0,8	0,5	-0,5	-14,1
per memoria: uscite primarie	42,9	43,5	43,6	43,5	42,5	42,4	42,3	-0,6
<i>su anno prec.(%)</i>		0,6	0,1	-0,1	-1,1	-0,1	-0,1	-1,3
Entrate della PA	45,0	45,4	45,1	45,0	43,9	43,7	43,7	-1,3
<i>su anno prec.(%)</i>		0,4	-0,2	-0,1	-1,1	-0,2	0,0	-2,8

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati ISTAT ed IMF