

COMMENTO AL PROGRAMMA DI FINANZA PUBBLICA DEL CENTRODESTRA

Sommario: Le misure incluse nel documento "Un programma per l'Italia" firmato dai quattro partiti della coalizione di Centrodestra e depositato presso il Ministero dell'Interno, comporta misure (inclusi tagli della tassazione e aumenti di spesa per pensioni, per difesa e sicurezza e per il reddito di dignità) pari ad almeno 136 miliardi di euro, con fonti di copertura di circa 82 miliardi, con uno squilibrio di almeno 54 miliardi (2,6 per cento del Pil al 2022). Al tempo stesso, Forza Italia, che ha indicato in modo preciso i propri obiettivi di finanza pubblica per i prossimi anni, promette un rapido rafforzamento dei conti pubblici con un aumento dell'avanzo primario che raggiungerebbe il 4 per cento del Pil nel 2022 e un calo marcato del debito pubblico (circa 20 punti percentuali di Pil in 5 anni). Ma alcune ipotesi macroeconomiche sono ottimistiche e, soprattutto, rendere tali obiettivi di finanza pubblica coerenti con le proposte incluse in "Un programma per l'Italia" richiederebbe misure non identificate per 101 miliardi di euro al 2022 (quasi il 5 per cento del Pil). Con ipotesi macroeconomiche meno ottimistiche e in assenza di ulteriori coperture il debito pubblico al 2022 sarebbe pari al 135,8 per cento del Pil contro il 131,6 nel 2017 e il 112,8 per cento previsto nel quadro di Forza Italia al 2022. L'effetto cumulato sul debito della mancanza di adeguate coperture ammonterebbe nel quinquennio a 174 miliardi di euro. La Lega, che ha comunicato il proprio quadro solo pochi giorni fa, ha invece indicato obiettivi di finanza pubblica del tutto diversi: l'avanzo primario verrebbe quasi azzerato nel corso del quinquennio. Il rapporto tra debito pubblico e Pil scenderebbe solo di poco più di 10 punti percentuali e solo per effetto di un'accelerazione della crescita al 2,5 per cento in termini reali e il 4,7 per cento in termini nominali. Ciononostante anche il quadro della Lega comporta una mancanza di coperture (per circa 24 miliardi di euro al 2022 o l'1,2 per cento del Pil).

STIMA DEGLI EFFETTI DELLE MISURE NEL PROGRAMMA DEL CENTRODESTRA

La Tavola 1 riassume le principali misure incluse nel documento "Un programma per l'Italia: per la crescita, la sicurezza, le famiglie e la piena occupazione" firmato dai leader del Centrodestra.

Come indicato nella Tavola 1, tali promesse implicano un aumento della spesa o una riduzione delle entrate che nel 2022 raggiungerebbero i 136 miliardi di euro (6,7 per cento del Pil al 2022). Le fonti di copertura sono solo in parte specificate. Il programma del Centrodestra indica che il costo della *flat tax* (64 miliardi di euro al 2022) sarà interamente coperto dal taglio di agevolazioni fiscali (peraltro non si dice quali).¹ Inoltre, il programma indica l'introduzione di una nuova riforma

¹ Il programma parla di riduzione degli "sconti fiscali" per coprire interamente il costo della *flat tax*. Le agevolazioni fiscali (o spese fiscali) sull'IRPEF ammontavano a circa 100 miliardi al 2015. Le principali agevolazioni riguardavano il lavoro dipendente e assimilati (38 miliardi), le deduzioni per contributi

pensionistica che, a fini illustrativi, si ipotizza possa portare a un recupero della metà della maggiore spesa per pensioni dovuta all'abolizione della Riforma Fornero (Tavola 1). A questi risparmi si aggiungono minori spese per stipendi di parlamentari e per migranti stimate in 4,4 miliardi, per un totale di coperture pari a circa 82 miliardi. Restano senza copertura almeno 54 miliardi (2,6 per cento del Pil al 2022).

Come si conciliano queste maggiori spese e riduzione della tassazione (con un effetto netto espansivo sul deficit di 54 miliardi) con gli impegni del Centrodestra in materia di obiettivi di finanza pubblica? Il programma del Centrodestra non include obiettivi specifici per il deficit o il debito pubblico. Tuttavia, Forza Italia e Lega hanno risposto all'invito dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani a rendere espliciti i propri obiettivi sui principali aggregati di finanza pubblica per il quinquennio 2018-2022.

IL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA DI FORZA ITALIA

Forza Italia ha inviato tre quadri dettagliati che si differenziano tra loro in termini di ipotesi sul tasso di crescita del Pil, sul recupero di evasione e sulla rapidità nel processo di privatizzazione.² Commentiamo nel seguito il quadro che ipotizza una "crescita media" (in realtà quello con le ipotesi di crescita più bassa dei tre quadri presentati), rinviando alla fine qualche commento sui restanti due quadri.

Il quadro a crescita media presentato da Forza Italia (si veda la Tavola 2) si avvicina a quanto necessario per il rispetto delle regole europee, sebbene se ne discosti in modo non trascurabile. Il quadro ipotizza:

- Una crescita del Pil reale e dell'inflazione che salgono gradualmente verso il 2 per cento, col tasso di crescita del Pil nominale che raggiunge il 4 per cento nel 2022 (il doppio del tasso di crescita previsto nel 2017).
- In questo contesto, l'avanzo primario (la differenza tra entrate e spese al netto degli interessi) è previsto crescere dall'1,7 per cento del Pil nel 2017 al 3,2 per cento del Pil nel 2020 (sostanzialmente in linea con gli obiettivi della Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza — NADEF — dell'ottobre 2017) e al 4 per cento del Pil nel 2022.
- Il quadro di finanza pubblica di Forza Italia indica anche che l'aumento dell'avanzo primario nel quinquennio sarebbe ottenuto attraverso una drastica riduzione delle spese primarie, che scenderebbero di 6,3 punti percentuali rispetto al Pil, il che consentirebbe anche una riduzione della pressione fiscale di 4 punti percentuali di Pil al 2022.

previdenziali e assistenziali (12 miliardi), le detrazioni per familiari a carico (11 miliardi) e il bonus di 80 euro per i redditi bassi (9 miliardi).

² I tre quadri presentati da Forza Italia sono consultabili sul sito dell'Osservatorio:

http://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-quadro_programmatico_di_finanza_pubblica_Forza_Italia.pdf

- Il deficit scende più lentamente di quanto previsto dalla NADEF perché la spesa per interessi resta più elevata (si ipotizza quindi un sentiero per la spesa per interessi più prudente di quello della NADEF). Conseguentemente, il pareggio di bilancio non verrebbe raggiunto entro il 2020, quando il deficit si attesterebbe allo 0,8 per cento del Pil, riducendosi allo 0,3 nel 2021 e allo 0,2 nel 2022.
- Ciononostante, il rapporto tra debito pubblico e Pil scenderebbe un po' più rapidamente che nel quadro NADEF per effetto della maggior crescita, di maggiori privatizzazioni e di ipotesi ottimistiche sulla discrepanza tra variazione del debito e deficit (si veda il punto 3 successivo).

Questo quadro, pur mirando a un notevole miglioramento dei conti pubblici italiani, presenta cinque elementi di criticità:

1. Prevede una crescita piuttosto sostenuta del Pil nominale. Conseguentemente, la differenza tra tasso di interesse medio sul debito e tasso di crescita del Pil diventerebbe negativa (per la prima volta negli ultimi vent'anni), facilitando la riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil.³
2. Prevede entrate da privatizzazioni pari a 10 miliardi di euro l'anno nel periodo 2018-22, in forte aumento rispetto a quanto realizzato negli ultimi anni. L'aspettativa è che queste entrate siano realizzate attraverso la costituzione di uno *special purpose vehicle (SPV)*, un ente che assorbirebbe attività dello stato finanziandosi emettendo titoli. Tali titoli non sarebbero parte del debito pubblico vista la natura privata dello SPV, che venderebbe poi gradualmente al mercato le attività acquisite dallo stato. In passato, simili schemi avevano portato a risultati molto più modesti.
3. Non tiene conto del fatto che, secondo le informazioni implicite nella NADEF, il debito nel periodo 2018-20 aumenterebbe di circa 55 miliardi più rapidamente di quanto coerente con l'andamento del deficit e delle entrate da privatizzazione, per un insieme di motivi: necessità di aumentare le scorte di tesoreria, spese per derivati, scarti di emissione, spese su titoli indicizzati, eccetera; (si veda la nota dell'Osservatorio CPI "La trasparenza dei conti pubblici: 55 miliardi di troppo" e il successivo commento del Ministero dell'Economia e delle Finanze).⁴
4. Non sembra coerente con le misure espansive e le limitate coperture incluse nel programma (riportate nella Tavola 1). Come già notato, tali misure comporterebbero uno squilibrio pari a 54 miliardi di euro (2,6 per cento del Pil) che, in assenza di ulteriori coperture, porterebbe a un calo dell'avanzo primario dall'1,7 per cento del Pil nel 2017 a -0,9 nel 2022. Visto che l'obiettivo

³ Un differenziale negativo tra tasso di interesse e tasso di crescita del Pil tende a far scendere il rapporto tra debito e Pil perché il numeratore (il debito) tende a crescere meno del denominatore (il Pil), visto che il numeratore aumenta per effetto del pagamento degli interessi più lentamente di quanto accade al denominatore per effetto della crescita nominale.

⁴ <http://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-trasparenza-dei-conti-pubblici-55-miliardi-di-troppo>

fissato è quello di raggiungere un avanzo primario del 4 per cento del Pil nello stesso anno, occorrerebbe indentificare nuove misure pari al 5 per cento del Pil (circa a 101 miliardi).

In altri termini, gli ambiziosi obiettivi di rafforzamento dei conti pubblici non sembrano coerenti con le misure espansive annunciate e le limitate coperture a meno di ipotizzare nuove misure, per ora non identificate, pari a 101 miliardi (quasi il 5 per cento del Pil).⁵

5. Con ipotesi macroeconomiche meno ottimistiche di quelle ipotizzate da Forza Italia, le misure previste nel programma del Centrodestra farebbero salire il debito pubblico al 135,8 per cento del Pil nel 2022, dal 131,6 del 2017, contro il 112,8 per cento previsto da Forza Italia.⁶ L'effetto cumulato sul debito della mancanza di adeguate coperture ammonterebbe nel quinquennio a 174 miliardi di euro, compresi gli interessi sul maggiore debito.

Forza Italia propone anche altri due quadri che prevedono, nel triennio 2019-2022: (i) un tasso di crescita del Pil reale pari al 3 per cento alla fine del periodo (più elevato di quello del quadro di base), e (ii) in aggiunta, un maggiore recupero di gettito del 2 per cento annuo a partire dal 2019, che, in questo secondo quadro, farebbe aumentare l'avanzo primario più rapidamente. In entrambi i quadri, il raggiungimento del pareggio di bilancio sarebbe previsto per il 2021 e le privatizzazioni sarebbero più consistenti rispetto al quadro di base, per un valore cumulato pari a 100 miliardi dal 2018 a 2022. Ciò porterebbe a una discesa più rapida del rapporto debito-Pil di 26 punti percentuali nel 2022 rispetto al 2017 (scenario (ii) con ipotesi di maggior gettito).

IL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA DELLA LEGA

Il quadro di finanza pubblica della Lega è molto diverso da quello di Forza Italia. Viene attuata una espansione fiscale con una riduzione dell'avanzo primario dall'1,7 per cento del Pil nel 2017 allo 0,7 per cento nel 2018 con un'ulteriore piccola riduzione negli anni seguenti (si veda la Tavola 3). Viene ipotizzato che questo, insieme a una riduzione del livello della tassazione e della spesa, sia sufficiente a far aumentare il tasso di crescita del Pil reale dall'1,5 per cento nel 2017 al 2,5 per cento entro il 2021. L'inflazione salirebbe rapidamente oltre il 2 per cento. Il debito pubblico si

⁵ Occorre anche notare che il quadro programmatico di Forza Italia prevede una riduzione della pressione fiscale di 4 punti percentuali di Pil (appendice, Tavola 2). Tuttavia, le misure identificate nel programma del Centrodestra (Tavola 1) comportano una riduzione della pressione fiscale solo dello 0,3 per cento del Pil. Quindi, raggiungere sia l'obiettivo di aumentare l'avanzo primario al 4 per cento del Pil, sia quello di ridurre la pressione fiscale nella misura indicata richiederebbe l'identificazione di nuovi tagli di tassazione, il che però comporterebbe tagli di spesa non specificati pari a 8,7 punti percentuali di Pil (5 punti per raggiungere l'obiettivo di avanzo primario e 3,7 punti per raggiungere l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale).

⁶ Si è ipotizzato un differenziale fra tasso di interesse e tasso di crescita del Pil pari a 0,5, un livello comunque più basso di quello registrati negli ultimi 30 anni, anche se più alto del valore (negativo) assunto nel quadro di Forza Italia. Inoltre, si è ipotizzato un valore delle privatizzazioni pari alla metà di quello previsto da Forza Italia. Se invece non si considerassero le privatizzazioni *in toto*, il valore del rapporto debito – Pil al 2022 arriverebbe a 137,1 punti percentuali. Si è anche ipotizzato che le misure aggiuntive siano introdotte gradualmente nel corso del quinquennio.

ridurrebbe, ma, in conseguenza di deficit pubblici dell'ordine del 3 per cento, il calo sarebbe moderato (11 punti percentuali in 5 anni).

Questo quadro presenta cinque elementi di criticità:

1. Ancor più che nel quadro di Forza Italia, la differenza tra tasso di interesse e tasso di crescita diventerebbe negativo, un'ipotesi ottimistica.
2. Come nel quadro di Forza Italia non si tiene conto del fatto che il debito tende a crescere più rapidamente della cumulata del deficit, per i motivi sopra spiegati.
3. L'accelerazione del Pil è difficile da spiegare visto l'ammontare limitato dell'espansione fiscale. Il moltiplicatore fiscale implicito (effetto di una riduzione dell'avanzo primario sul Pil reale) sarebbe quindi molto elevato.
4. L'andamento previsto per le variabili fiscali sarebbe in chiara violazione delle regole europee, il che potrebbe portare a un innalzamento dello spread sul debito pubblico italiano, mentre il quadro della Lega prevede una continuazione di tassi di interesse bassi per il quinquennio.
5. La Lega prevede una diminuzione dell'avanzo primario pari all'1,4 per cento del Pil al 2022, questo non sembra in linea con le misure del programma del Centrodestra che, come evidenziato sopra, prevede, in assenza di ulteriori coperture, un deterioramento dell'avanzo primario pari al 2,6 per cento del Pil. Quindi, nel quadro della Lega, nonostante, il finanziamento in deficit di una parte delle nuove misure, mancano coperture per 1,2 punti di Pil (circa 24 miliardi di euro al 2022).

Appendice

QUANTIFICAZIONE DELLE MISURE PROPOSTE NEL PROGRAMMA DEL CENTRODESTRA

Le proposte sono tratte dal documento "Un programma per l'Italia" firmato dai quattro partiti della coalizione di Centrodestra e depositato presso il Ministero dell'Interno.⁷

Il programma prevede alcune misure che potrebbero avere effetti sui conti pubblici che non è possibile quantificare perché non sufficientemente dettagliate. Le misure non quantificate sono:

- Misure espansive:
 - no alle tasse sui risparmi;
 - pensioni alle mamme;
 - sostegno e aiuto all'associazionismo sportivo;
 - incentivi all'inserimento dei disabili nel mondo del lavoro.
- Fonti di copertura:
 - taglio visibile agli sprechi mediante l'effettiva introduzione dei fabbisogni e costi standard;
 - riduzione del surplus dei versamenti annuali al bilancio UE.

Le misure quantificate sono elencate nella Tavola 1.

⁷ http://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/Doc/52/52_Prog_Elettorale.pdf

Tavola 1: Quantificazione delle misure

Le stime riportate indicano l'effetto dopo 5 anni sul livello delle entrate e delle spese conseguenti alle proposte del programma del Centrodestra (valori in miliardi di euro)

Misure espansive		Coperture	
<i>Minori entrate</i>		<i>Maggiori entrate</i>	
Introduzione <i>flat tax</i> IRPEF	64,0 ¹	Eliminazione <i>tax expenditures</i>	64,0 ¹
Eliminazione bollo auto	6,0 ²	Effetto indotto delle maggiori	3,5 ³
Eliminazione imposte donazione e successione	0,7 ²	spese	
Eliminazione IMU prima casa	0,1 ²		
<i>Maggiori spese</i>		<i>Minori spese</i>	
Reddito di dignità	23,0 ⁴	Riforma delle pensioni	10,5 ¹³
Abolizione Riforma Fornero	21,0 ⁵	Spese per i migranti	4,3 ¹⁴
Aumento spese difesa	9,1 ⁶	Riduzione dei parlamentari	0,1 ¹⁵
Pensioni minime a mille euro	4,0 ⁷		
Estensione delle prestazioni sanitarie	2,0 ⁸		
Asili nido gratuiti	1,5 ⁹		
Aumento dotazioni e stipendi Forze dell'Ordine	1,5 ¹⁰		
Piano Marshall per l'Africa	1,4 ¹¹		
Aumento pensioni di invalidità	1,9 ¹²		
Totale	136,2	Totale	82,4

¹ Elaborazioni su dati MEF, 2015, aliquota al 23 per cento e *no tax area* di 12mila euro, abolizione *tax expenditures* pari alla perdita di gettito

² Conto Economico della PA (dati Istat, 2016)

³ Si è ipotizzato che il 30 per cento delle maggiori spese per pensioni e il 50 per cento della maggiore spesa per gli stipendi sia recuperato attraverso maggiori entrate

⁴ Calcolato su 1,6 milioni di famiglie che vivono sotto la soglia di povertà di 9.478 euro l'anno (Istat, 2016)

⁵ Stime della Ragioneria Generale dello Stato, 2017

⁶ Il programma del Centrodestra prevede un adeguamento della spesa per difesa a quella dei paesi occidentali (2,4 per cento del Pil). Si è ipotizzato di raggiungere almeno il livello della Francia (1,8 per cento del Pil, Insee, dati 2016)

⁷ Basato sulle stime del Gruppo Parlamentare di Forza Italia della Camera dei Deputati. La misura andrebbe a incidere su 842mila pensionati (il 5,4 per cento del totale dei pensionati)

⁸ Basato su un aumento del 2 per cento della spesa sanitaria rispetto al tendenziale

⁹ Si è valutato il totale delle spese delle famiglie per gli asili nido (dati Ocse, 2013)

¹⁰ Si è incrementato del 5 per cento il totale della spesa per sicurezza e ordine pubblico (dati Eurostat, 2015)

¹¹ Il costo dell'intervento è calcolato come il 30 per cento dell'abbattimento della spesa per migranti (pari a 4,3 miliardi)

¹² Il programma prevede il raddoppio delle pensioni di invalidità, il cui importo medio attuale è di circa 280 euro al mese, mentre il numero di prestazioni vigenti è pari al 534mila (dati INPS, 2017)

¹³ Si è ipotizzato che metà del costo dell'abolizione della Riforma Fornero sia recuperato attraverso una nuova riforma

¹⁴ Il programma prevede il blocco completo degli sbarchi. Le minori spese sono valutate al netto dei sostegni europei, come indicato nel Documento Programmatico di Bilancio 2018, p.11

¹⁵ Si è ipotizzata una riduzione del 30 per cento del numero dei parlamentari. Il calcolo del risparmio è effettuato sulle spese per indennità, la diaria e le spese per l'esercizio del mandato

Tavola 2: Il quadro programmatico di Forza Italia

(valori in miliardi di euro, ove non diversamente specificato)

	2017*	2018	2019	2020	2021	2022
Pil reale (variazione percentuale)	1,5	1,4	1,7	2,0	2,0	2,0
Deflatore del Pil (variazione percentuale)	0,6	1,1	1,5	1,7	1,9	2,0
Pil nominale (variazione percentuale)	2,1	2,5	3,2	3,7	3,9	4,0
Livello del Pil nominale	1.717	1.759	1.815	1.882	1.955	2.033
Spesa primaria	777,7	777,6	778,6	779,1	782,2	793,1
a Spesa primaria (in % del Pil)	45,3	44,2	42,9	41,4	40,0	39,0
Entrate totali	807,1	813,0	824,1	839,6	856,7	874,7
b Entrate totali (in % del Pil)	47,0	46,2	45,4	44,6	43,8	43,0
c Avanzo primario (b-a) (in % del Pil)	1,7	2,0	2,5	3,2	3,8	4,0
d Interessi (in % del Pil)	3,8	3,6	3,9	4,0	4,1	4,2
Indebitamento netto (c-d) (in % del Pil)	-2,1	-1,6	-1,4	-0,8	-0,3	-0,2
Privatizzazioni	3	10	10	10	10	10
Debito pubblico ipotesi Forza Italia (in % del Pil)	131,6	129,9	126,7	122,4	117,6	112,8
Tasso di interesse medio sul debito	2,9	2,8	3,1	3,3	3,5	3,7
Differenziale tasso di interesse medio sul debito-tasso di crescita del Pil	0,8	0,3	-0,1	-0,4	-0,4	-0,3

*I dati per il 2017 provengono dalla NADEF

Tavola 3: Il quadro programmatico della Lega
 (valori in percentuale del Pil, ove non diversamente specificato)

	2017*	2018	2019	2020	2021	2022
Pil reale (variazione percentuale)	1,5	2,0	2,3	2,4	2,5	2,5
Deflatore del Pil (variazione percentuale)	0,6	1,8	1,9	2,0	2,2	2,2
Pil nominale (variazione percentuale)	2,1	3,8	4,2	4,2	4,7	4,7
Livello del Pil nominale (in miliardi di euro)	1.717	1.782	1.857	1.938	2.029	2.125
a Spesa primaria	45,3	45,8	44,6	42,8	41,7	40,6
b Entrate totali	47,0	46,5	44,8	43,4	42,4	40,9
c Avanzo primario (<i>b-a</i>)	1,7	0,7	0,3	0,6	0,7	0,3
d Interessi	3,8	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7
Indebitamento netto (<i>c-d</i>)	-2,1	-2,8	-3,2	-3,0	-2,9	-3,3
Debito pubblico	131,6	129,6	127,6	125,2	122,5	120,3

*I dati per il 2017 provengono dalla NADEF