

La manovra per il 2017 nel quadro programmatico dei conti pubblici

Come di consueto, il Focus contiene l'aggiornamento dell'analisi illustrativa contenuta nel Rapporto UPB sulla politica di bilancio 2017 dello scorso novembre, tenendo conto delle modifiche intervenute nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della legge di bilancio per il 2017-19 (L. 232/2016) e del decreto legge in materia fiscale 193/2016 (convertito dalla L. 225/2016). Le modifiche apportate al DDL di bilancio risultano contenute poiché, a causa della crisi di Governo, il provvedimento è stato di fatto sottoposto a una sola lettura parlamentare. Il lavoro fa anche il punto sulle recenti interazioni istituzionali con la Commissione europea.

1. Il quadro programmatico di finanza pubblica e le previsioni della Commissione europea

I due provvedimenti che compongono la manovra comportano un peggioramento dei conti pubblici nel triennio di programmazione rispetto all'andamento

tendenziale a legislazione vigente. Nel Documento programmatico di bilancio 2017 (DPB), per il 2017 è programmato un aumento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dall'1,6 per cento del PIL tendenziale al 2,3 per cento. Rispetto all'obiettivo del 2 per cento precedentemente indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF), il saldo risulta più elevato in quanto viene utilizzato – per tre quarti – il margine aggiuntivo richiesto nella Relazione allegata alla NADEF (sino a un massimo di 0,4 punti percentuali di PIL) e autorizzato dal Parlamento con le Risoluzioni del 12 ottobre 2016.

Negli anni successivi vengono confermati gli obiettivi di deficit della NADEF, pari all'1,2 per cento nel 2018 e allo 0,2 per cento nel 2019. Per tale anno è mantenuto anche il sostanziale conseguimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), che per l'Italia – come è noto – consiste nel pareggio del saldo strutturale (cioè del saldo al netto della

componente ciclica del bilancio e delle misure *una tantum*). Nel DPB, infatti, il disavanzo strutturale, dopo l'1,2 per cento atteso per il 2016, è programmato in peggioramento all'1,6 nel 2017 per poi migliorare allo 0,7 per cento nel 2018 e ancora allo 0,2 nell'anno successivo.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, dopo nove anni di crescita, viene confermato in riduzione a partire dal 2017, quando scenderebbe dal 132,8 al 132,6 per cento (132,5 nella NADEF) per calare successivamente al 130,1 per cento nel 2018 e al 126,7 nel 2019 (126,6 nella NADEF). Tale andamento sconta un ambizioso piano di privatizzazioni – programmate per uno 0,5 per cento del PIL annuo nel biennio 2017-18 e per uno 0,3 per cento nel 2019 – e un effetto *snow-ball* (cioè l'effetto connesso con l'accumulo del debito negli anni precedenti e con il differenziale tra costo medio del debito e crescita nominale del PIL) che si riduce nel 2017 e diventa favorevole a partire dal 2018 grazie soprattutto a previsioni di crescita del PIL nominale che superano il 3 per cento.

Dopo aver utilizzato nel biennio 2015-16 i margini di flessibilità concessi dalle regole del Patto di stabilità e crescita (PSC)¹, per

¹ Si tratta dei margini di flessibilità indicati nella Comunicazione della Commissione europea del gennaio del 2015 e della possibilità di escludere dagli aggiustamenti richiesti a livello europeo alcune spese legate a eventi ritenuti eccezionali dalla Commissione. Per i dettagli circa i 19 miliardi di flessibilità che secondo il Presidente della Commissione Juncker sarebbero stati concessi all'Italia nel biennio 2015-16, cfr. UPB *"Rapporto sulla politica di bilancio 2017"*, paragrafo 3.1, in particolare tabella 3.1, novembre 2016. Si ricorda che, secondo la clausola degli investimenti, ove lo spazio concesso non fosse interamente utilizzato nel 2016, la parte residua potrebbe essere sfruttata nel 2017 nei limiti dell'importo incrementale degli

il 2017 il Governo ha fissato gli obiettivi programmatici nell'ipotesi di usufruire di ulteriori spazi di flessibilità previsti dal PSC in caso di eventi eccezionali. In particolare, secondo quanto indicato nel DPB, sono state considerate spese, per un importo complessivo pari a circa lo 0,4 per cento del PIL, connesse in parti uguali all'intensità dei recenti arrivi di rifugiati e all'elevata frequenza degli eventi sismici negli ultimi anni.

Circa lo 0,2 (0,16) per cento del PIL legato al protrarsi dell'emergenza rifugiati e alla necessità di una politica che includa investimenti nei paesi-chiave di origine e di transito dei flussi è calcolato non in base all'incremento della spesa rispetto all'anno precedente, come in precedenza concesso dalla Commissione europea, ma con riferimento alla maggiore spesa che si stima sarà effettuata nel 2017 rispetto alla media degli esborsi del triennio 2011-13, periodo considerato di regolare flusso degli arrivi di rifugiati. L'altro 0,2 per cento circa del PIL deriva dalla necessità indicata dal Governo di garantire – in via preventiva – un'azione intensificata e accelerata di salvaguardia del territorio, in primo luogo con risorse per il contrasto del dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza degli edifici, in particolare delle scuole².

Nel Parere sul DPB dello scorso novembre³, la Commissione europea si ritiene pronta a considerare scostamenti addizionali nel 2017 dovuti agli eventi

investimenti eleggibili rispetto all'anno precedente; inoltre, nella Legge di bilancio vengono estese anche al 2017 alcune spese per il rafforzamento della sicurezza che erano state associate a eventi eccezionali nel 2016, come quelle per finanziare gli 80 euro mensili alle forze di Polizia.

² Per un'ampia analisi circa le richieste del Governo per la flessibilità di bilancio anche in relazione agli eventi eccezionali e, in particolare agli eventi sismici, cfr. *"Rapporto sulla politica di bilancio 2017"*, paragrafo 3.1, in particolare tabella 3.2, novembre 2016.

³ Cfr. *Commission opinion of 16.11.2016 on the Draft Budgetary Plan of Italy*.

eccezionali e, in particolare, ad assumere "un approccio ampio" per quanto riguarda le spese connesse alla prevenzione degli eventi sismici su cui continuerà a lavorare insieme alle autorità italiane. Queste ultime, peraltro, dovranno fornire elementi informativi, sia di natura *ex-ante* che *ex-post*, necessari per le valutazioni della Commissione relative a entrambe le spese, per gli eventi sismici e per i rifugiati. Con riferimento alla crisi dei rifugiati, nel Parere viene anche ricordato il riconoscimento direttamente espresso dal Consiglio europeo dell'ottobre 2016 circa il significativo contributo, anche di natura finanziaria, offerto dagli Stati membri di frontiera nei recenti anni.

Informazioni più dettagliate circa la quantificazione delle spese eleggibili per gli eventi eccezionali sono inoltre riportate nel Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il Parere⁴.

Per quanto riguarda le spese per i rifugiati, la Commissione conduce una valutazione diversa rispetto a quanto indicato nel DPB: non viene infatti calcolata – come nel Documento italiano – la differenza tra le spese previste per il 2017 e la media di quelle del periodo 2011-13, ma viene invece considerata l'intera spesa prevista per il 2017 (pari allo 0,22 per cento del PIL⁵) cui tuttavia viene sottratto – onde evitare duplicazioni – quanto già concesso a tale titolo nel biennio 2015-16 (lo 0,07 per cento quale somma dello 0,03 per il 2015 e dello 0,04 per il 2016). A fronte quindi della

⁴ Cfr. *Commission staff working document*, del 16.11.2016

⁵ Si tratta dei 3,8 miliardi riportati nel DPB quale spesa per la crisi migranti del 2017 al netto dei contributi UE, nello scenario costante. Il DPB indica anche una spesa maggiore, pari a circa 4,2 miliardi (pari allo 0,24 per cento del PIL), in uno scenario alternativo di crescita. Quest'ultimo scenario è richiamato anche nella Lettera del Ministro Padoan del 27 ottobre in cui si sottolinea che, ai ritmi più recenti, il costo previsto per il 2017, potrebbe arrivare allo 0,24 per cento del PIL.

richiesta formulata nel DPB di uno 0,16 per cento di PIL di deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'OMT la Commissione valuta uno 0,15 per cento (0,22-0,07), peraltro garantito per una sola volta.

Per quanto riguarda le spese di prevenzione antisismica, sia nel Parere che nel Documento di lavoro⁶ viene citata quale spesa indicata dalle autorità italiane lo 0,18 per cento del PIL. La concessione di ulteriori deviazioni temporanee negli anni successivi al 2017 relative a tale spesa potrà essere riconosciuta solo in caso di variazioni incrementali delle risorse. Per il 2017 le risorse per la prevenzione antisismica si sostanziano in tre principali gruppi⁷: 1) quota degli investimenti, sia centrali che locali, previsti nella Legge di bilancio per il 2017 per circa 0,6 miliardi milioni; 2) incentivi fiscali per la ristrutturazione da parte di soggetti privati per circa 2 miliardi (incluse le rate di detrazioni riferite ad anni precedenti ma con effetti sul 2017); 3) interventi pubblici contro il dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza di edifici pubblici, con particolare riferimento alle scuole, per circa 0,8 miliardi⁸.

Le ultime previsioni di autunno della Commissione europea per il periodo 2016-18 si discostano, specie per l'anno 2018, da quelle riportate nel DPB (tab. 1). In primo luogo, emergono alcune differenze tra i saldi nominali nel biennio 2017-18 e in particolare per l'anno 2018. Per il 2017, la Commissione prevede un indebitamento

⁶ In questo Documento, peraltro, si rinvia esplicitamente alla Lettera del Ministro dell'Economia e delle finanze Padoan del 27 ottobre scorso di risposta alla missiva inviata il 25 ottobre 2016 dal Vice-Presidente della Commissione europea Dombrovskis e dal Commissario per gli Affari economici Moscovici. Nella lettera del Ministro tuttavia viene espressamente indicata una cifra "close to 0,2" per cento del PIL e non lo 0,18 per cento.

⁷ Secondo quanto indicato nella già citata Lettera del Ministro Padoan del 27 ottobre 2016 e nell'Audizione dello stesso Ministro del 4 novembre 2016.

⁸ Per maggiori dettagli, cfr. "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", paragrafo 3.1, in particolare tabella 3.2, novembre 2016.

netto appena superiore a quello del DPB, anche in relazione al fatto che vengono considerati prudenzialmente minori effetti per le misure relative alle entrate e, in particolare, per quelle disposte dal DL 193/2016 per aumentare la “*tax compliance*”.

Per il 2018, le previsioni della Commissione – sostanzialmente a causa della formulazione a politiche invariate adottata – indicano un livello di indebitamento netto della PA più che doppio rispetto a quello del DPB. In particolare, la gran parte delle differenza tra le previsioni è riconducibile alla mancata considerazione da parte della Commissione dell’aumento di gettito connesso con le clausole di salvaguardia sull’IVA e le accise (per circa 19,6 miliardi, l’1,1 per cento del PIL), in quanto già varie volte in passato tali aumenti sono stati introdotti nel quadro programmatico del Governo e successivamente disattivati.

Nella scomposizione dell’indebitamento netto in componente ciclica, misure *una tantum* e saldo strutturale, si osserva che la valutazione relativa alle *una tantum* è la stessa nelle due previsioni. Vale la pena osservare però che le misure finalizzate al recupero dell’evasione contenute nel DL 193/2016 per la Commissione europea sono di natura *una tantum* contrariamente a quanto espone il Governo.

Data l’uniformità di previsioni circa le misure *una tantum*, sono i divari tra i saldi nominali unitamente a quelli tra le stime dell’*output gap* che si riflettono in differenze nel livello e nella variazione rispetto all’anno precedente dei saldi strutturali. Per il 2017, il DPB prevede un

peggioramento del saldo strutturale dello 0,4 per cento del PIL potenziale rispetto a uno pari allo 0,5 per cento della Commissione. Per l’anno successivo, si confrontano un miglioramento dello 0,9 per cento del DPB con un ulteriore peggioramento dello 0,2 per cento nelle stime europee.

Per il 2017, secondo il Governo, escludendo l’impatto degli eventi eccezionali, il saldo strutturale in percentuale del PIL si attesterebbe allo stesso livello dell’esercizio precedente implicando una deviazione non significativa, in quanto coerente con l’aggiustamento richiesto (pari allo 0,5 per cento del PIL) in una fase di congiuntura sfavorevole, come risulta dalle stime ufficiali circa l’*output gap*. Per la Commissione, date le diverse stime dell’*output gap*, l’aggiustamento richiesto sarebbe superiore (pari allo 0,6 per cento del PIL) e quindi la deviazione risulterebbe significativa.

Per quanto riguarda, infine, il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, a fronte della lieve riduzione nel 2017 e di quella più consistente nel 2018 attese nel DPB si colloca la previsione di un ulteriore lieve aumento nel 2017 e di una successiva stabilizzazione per la Commissione, che riflette principalmente la minore crescita nominale e, per il 2018, la già ricordata ipotesi delle politiche invariate per la stima del deficit.

Nel Parere sul DPB la Commissione, sulla base delle proprie previsioni e in relazione al percorso di aggiustamento verso l’OMT, evidenzia rischi di una qualche deviazione nel 2016 e di una deviazione significativa nel 2017.

Tab. 1 – Confronto tra le previsioni del Governo e della Commissione europea
(in percentuale del PIL)

	Documento programmatico di bilancio (a)			Commissione Europea <i>Autumn forecasts</i> (b)			Differenze (c = a - b)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Indebitamento netto	-2,4	-2,3	-1,2	-2,4	-2,4	-2,5	0,0	0,1	1,3
Componente ciclica	-1,3	-0,9	-0,4	-0,9	-0,4	0,0	-0,4	-0,5	-0,4
Misure <i>una tantum</i>	0,1	0,2	-0,1	0,1	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo di bilancio strutturale	-1,2	-1,6	-0,7	-1,6	-2,2	-2,4	0,4	0,6	1,7
<i>Variazione</i>		-0,4	0,9		-0,5	-0,2		0,1	1,1
Debito pubblico	132,8	132,6	130,1	133,0	133,1	133,1	-0,2	-0,5	-3,0
<i>Variazione</i>		-0,3	-2,5		0,1	0,0		-0,4	-2,5

Fonte: DPB 2017 e *European Economic Forecast – Autumn 2016*.

Anche con il riconoscimento degli eventi eccezionali per il 2017 (per lo 0,33 per cento del PIL, dato dalla somma dello 0,15 per cento per i rifugiati e dello 0,18 per cento per la prevenzione antisismica), il parere della Commissione indica il rischio di deviazione significativa sia per la regola sul saldo strutturale sia per quella sulla spesa.

In particolare, viene sottolineato⁹ come ai fini delle valutazioni per il 2016 rilevino due elementi: in primo luogo, sebbene una valutazione finale sia possibile solo in base ai dati di consuntivo che si avranno nel 2017, informazioni preliminari circa gli investimenti cofinanziati nel 2016 indicano un ammontare inferiore alla flessibilità secondo la clausola degli investimenti concessa per il 2016 (pari allo 0,25 per cento del PIL); in secondo luogo, il documento non riscontra la ripresa del percorso di aggiustamento del saldo strutturale a partire dal 2017, condizione necessaria per la concessione di una flessibilità pari allo 0,75 per cento del PIL nel 2016 per le clausole sia sulle riforme strutturali (0,5 per cento) sia sugli investimenti¹⁰. Qualora – sulla

base di queste considerazioni – venisse concessa una flessibilità solo per lo 0,4 per cento (quella richiesta in primavera del 2015 per la sola clausola sulle riforme strutturali, non condizionata esplicitamente alla ripresa del percorso di aggiustamento dal 2017), si avrebbe il rischio di deviazione significativa anche nel 2016¹¹.

l'applicazione delle clausole di flessibilità per il 2016 all'interno del braccio preventivo del PSC. La prima richiesta contenuta nel DEF 2015 di una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'OMT pari allo 0,4 per cento del PIL, in connessione con l'attuazione di riforme strutturali, è stata accolta dal Consiglio della UE. Successivamente, in occasione della presentazione del DPB per il 2016, le autorità italiane hanno richiesto di poter usufruire di ulteriore flessibilità, per uno 0,1 per cento, ancora in virtù della clausola per le riforme strutturali, e per altri 0,3 punti percentuali in base alla clausola per gli investimenti. A livello europeo è stato concesso solo uno 0,25 per cento per quest'ultima clausola. Per maggiori dettagli, cfr. UPB, "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016", capitolo 4, aprile 2016.

¹¹ Si ricorda che la Commissione ha riconosciuto una spesa per gli eventi eccezionali nel 2016, pari allo 0,1 per cento del PIL, relativamente all'emergenza del flusso di rifugiati e al rafforzamento della sicurezza. In particolare, per quanto riguarda il flusso di rifugiati, la Commissione ha considerato come spesa connessa all'evento eccezionale solo l'incremento, rispetto all'anno precedente, pari allo 0,04 per cento per il 2016. Inoltre, la Commissione ha concesso uno spazio dello 0,06 per cento del PIL in relazione alla spesa per la sicurezza per specifiche aree di intervento. Per un

⁹ Nel Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il Parere, pag. 16.

¹⁰ Si ricorda che il Governo in due occasioni, nell'aprile del 2015 nell'ambito del Documento di economia e finanza (DEF) e successivamente con il DPB per il 2016 dell'autunno 2015, ha chiesto

La Commissione pertanto invita le autorità italiane a prendere le misure necessarie al fine di assicurare che il bilancio 2017 rispetti le regole del Patto di stabilità.

Per quanto riguarda il debito, nel Parere la Commissione evidenzia che sulla base del DPB e delle proprie previsioni non si attende che la relativa regola sia rispettata nel 2016 e nel 2017. Nel Documento di lavoro sono inoltre riportate le distanze dal *benchmark* della regola nella metodologia prospettica (*forward-looking*) e si sottolinea come la sua *compliance* sia ulteriormente posposta rispetto al Programma di stabilità del 2016, in cui per il 2017 il *gap* era ridotto al solo 0,2 per cento del PIL. Viene infine annunciata l'intenzione di pubblicare un nuovo rapporto sul debito basato sulle ultime previsioni e sull'ulteriore informazione inclusa nel DPB relativa alla mancata ripresa del percorso di aggiustamento del saldo strutturale a partire nel 2017.

Successivamente, il 5 dicembre scorso, sulla base della discussione circa i documenti programmatici di bilancio degli Stati della zona dell'euro, anche l'Eurogruppo invita l'Italia a compiere i passi necessari ad assicurare che il bilancio del 2017 sia in linea con le regole europee. Come per gli altri Paesi a rischio di "*non compliance*", l'Eurogruppo monitorerà l'implementazione delle misure aggiuntive nel marzo del 2017.

Da ultimo, il 17 gennaio la Commissione invia all'Italia una lettera¹² in cui evidenzia

maggior dettaglio, cfr. UPB, "*Rapporto sulla politica di bilancio 2017*", paragrafo 3.1, novembre 2016.

¹² Si tratta della lettera inviata dal Vicepresidente della Commissione europea Dombrovskis e dal Commissario agli Affari economici Moscovici al Ministro Padoan il 17 gennaio 2017.

che sarebbero necessarie misure di bilancio aggiuntive, implicanti uno sforzo di consolidamento strutturale di almeno lo 0,2 per cento del PIL, al fine di evitare l'apertura di una procedura di deficit eccessivo per il mancato rispetto della regola sul debito. Si richiede inoltre, ai fini della preparazione del nuovo rapporto ex art. 126(3) – già annunciato – l'invio di informazioni circa tutti i fattori rilevanti per il giudizio qualitativo sull'eccesso del rapporto debito/PIL rispetto al valore di riferimento. Peraltro dovranno essere rese disponibili ulteriori informazioni sulla ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT per il 2016 e il 2017: nella lettera viene infatti ribadito che, sulla base delle sue previsioni di autunno, la Commissione nel Parere sul DPB aveva evidenziato il rischio di deviazione significativa nel 2017 e che il rispetto del braccio preventivo del Patto per lo stesso anno costituiva una precondizione per la concessione della flessibilità per il 2016, senza la quale la Commissione sottolineava la possibilità di un rischio di deviazione significativa anche nel 2016. Nella lettera si specifica, infine, che per una piena considerazione, nel suo prossimo rapporto, sia delle misure aggiuntive sia dell'aggiornamento dei fattori rilevanti dovrà pervenire alla Commissione, prima del 1° febbraio prossimo, una risposta pubblica da parte del nostro Paese che includa un sufficientemente dettagliato set di impegni specifici e un chiaro calendario per la loro adozione tramite provvedimenti di legge.

Riguardo alla dimensione delle misure aggiuntive richieste, a una prima valutazione la correzione pari allo 0,2 per cento del PIL riportata nella lettera del 17

gennaio consentirebbe di ottenere un approssimativo soddisfacimento del criterio della non significatività della deviazione del saldo strutturale e una riduzione del rapporto tra il debito e il PIL nel 2017 anche sulla base delle previsioni di autunno della Commissione.

Alla fine di dicembre il Governo ha emanato un provvedimento (DL 237/2016) istitutivo di un fondo di 20 miliardi destinato alla copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale e dalle garanzie concesse dallo Stato su passività di nuova emissione e sull'erogazione di liquidità di emergenza a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani. Ai fini dei saldi, tali somme sono verosimilmente classificate come partite finanziarie e quindi escluse dall'indebitamento netto; in ogni caso avrebbero natura *una tantum*¹³ e quindi sarebbero escluse dal saldo strutturale. Tali importi hanno impatto invece sul livello del debito, ma gli eventi che hanno indotto all'adozione delle misure di intervento potrebbero essere considerati fattori rilevanti ai fini della valutazione della relativa regola.

2. Gli effetti finanziari della legge di bilancio 2017 e del decreto legge 193/2016

¹³ Secondo le regole europee, infatti, le azioni intraprese dal governo al fine di prevenire danni al sistema finanziario e all'economia nel suo complesso possono essere considerate come una risposta diretta a un evento di natura eccezionale. In proposito cfr. *Report on Public Finances in EMU* (2015), pag. 62.

Gli effetti complessivi della legge di bilancio per il 2017 e del decreto legge fiscale 193/2016 – approvati dal Parlamento – confermano, come manovra netta, un peggioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche rispetto alla legislazione vigente di circa 12 miliardi nel 2017 (0,7 per cento del PIL), di 6,6 miliardi nel 2018 (0,4 per cento del PIL) e di 2,8 miliardi nel 2019 (0,2 per cento del PIL). Il saldo del 2017 migliorerebbe di 0,2 punti percentuali di PIL non considerando la neutralizzazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise (che implicano minori entrate per circa 15,4 miliardi).

Rispetto alle valutazioni ufficiali contenute nella Nota tecnico – illustrativa (NTI) definitiva le quantificazioni contenute in questo Focus relative al complesso degli impieghi e delle risorse e agli importi netti delle entrate e delle spese si differenziano per due motivi, a parità di effetti sul saldo delle Amministrazioni pubbliche. In primo luogo, effettuando un consolidamento tra i due provvedimenti della manovra, gli impieghi e le risorse sono valutati nel Focus al netto del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE), che viene incrementato nel DL fiscale e utilizzato nella legge di bilancio ai fini della copertura; inoltre, nell'esposizione di questo Focus si tiene conto delle modifiche apportate al DL 193/2016 nel corso dell'iter parlamentare di conversione in legge, diversamente da quanto considerato nella NTI.

A fronte di risorse pari a 18,2 miliardi nel 2017 e a 21,5 e 24,3, miliardi nei due successivi, si prevedono impieghi per 30,2 miliardi nel 2017, 28,0 nel 2018 e 27,1 nel 2019¹⁴ (tab. 2 per una visione di sintesi; si veda l'Allegato 1, tab. A1.1, per maggiori dettagli).

¹⁴ Come ricordato precedentemente, le risorse e gli impieghi sono considerati al netto del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE).

Tab. 2 – Sintesi degli effetti della legge di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
ENTRATE NETTE	-6.284	5.952	5.414
Clausole di salvaguardia	-15.353	-199	3.691
ENTRATE NETTE AL NETTO CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA	9.069	6.151	1.723
Misure della legge di bilancio 2017 (L. 232/2016)			
Modifica disciplina ACE (aiuto alla crescita economica) - riduzione rendimento dal 4,75% nel 2016 al 2,3% nel 2017 e 2,7% a decorrere dal 2018- Ires/Irpef	1.706	1.527	1.423
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24% - regime opzionale	0	-1.986	-1.236
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata	0	1.331	-553
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	0	-1.131	-1.923
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320	160	160
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340	340	340
Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni	29	-740	-1.547
Detassazione premi di produttività	-209	-390	-382
No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni	-213	-247	-246
Sospensione incremento addizionale sui diritti di imbarco passeggeri	-184	-184	0
Concorso Stato Fondo solidarietà riconversione e riqualificazione personale credito	-174	-224	-139
Riapertura termini <i>voluntary disclosure</i>	1.600	0	0
Altri interventi (saldo)	944	232	-126
Effetti retroazione - maggiori entrate	350	1.050	2.200
Misure del DL 193/2016 (conv. dalla L. 225/2016)			
Estinzione agevolata debiti fiscali anni 2000-2016	2.300	1.500	300
Comunicazione trimestrale delle fatture e dei dati delle liquidazioni IVA	2.110	4.230	2.770
Potenziamento riscossione	0	483	483
Altre entrate (DL 193/2016)	150	200	200
USCITE NETTE	5.711	12.536	8.198
Misure della legge di bilancio 2017 (L. 232/2016)			
Autorizzazione al cambio tecnologia dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 Mhz	-2.010	0	0
Interventi in materia pensionistica	1.230	2.178	2.755
Fondo per il pubblico impiego	1.481	1.933	1.933
Fondo per il rafforzamento autonomia scolastica	140	400	400
Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali	970	970	970
Pareggio bilancio Amm. locali - Inclusione Fondo pluriennale vincolato	304	296	302
Utilizzo avanzo vincolato investimenti patto nazionale incentivato - Enti territoriali	420	746	706
Sanità - Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali innovativi	1.000	1.000	1.000
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale	-1.063	-1.998	-3.988
Misure per le famiglie	606	732	721
Emergenza sismica - Credito d'imposta ricostruzione privata e contributi ricostruzione pubblica	600	800	950
Fondo interventi straordinari rilancio dialogo con Paesi africani per rotte migratorie	200	0	0
Proroga e potenziamento credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	727	727
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	629	1.968	3.500
Rifinanziamento Fondo esigenze indifferibili	364	1.192	105
Rifinanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda	2.804	1.417	1.157
Definanziamenti - sezione seconda	-2.934	-1.773	-1.283
Riprogrammazioni - sezione seconda	0	0	-3.393
Altri interventi (saldo)	992	1.309	1.641
Misure del DL 193/2016 (conv. dalla L. 225/2016)			
Finanziamenti investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI	0	400	0
Credito di imposta costi adeguamento tecnologico comunicazioni IVA	0	245	0
Altre uscite (DL 193/2016)	-21	-4	-4
INDEBITAMENTO NETTO (1)	-11.996	-6.584	-2.784

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati alla LB 2017 e al DL 193/2016.

(1) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggiore) del saldo.

Le entrate nette si riducono nel 2017 di oltre sei miliardi mentre aumentano per importi lievemente inferiori nel biennio successivo, nel 2019 grazie in particolare alla definizione di una nuova clausola di salvaguardia sull'IVA che assicura oltre i due terzi dei maggiori introiti netti previsti per quell'anno. Le spese nette si incrementano di circa sei miliardi nel 2017 per poi più che raddoppiare nell'anno successivo, a causa dell'aumento di quelle in conto capitale, e rallentare nel 2019 in conseguenza di un analogo ridimensionamento delle maggiori uscite correnti e di quelle in conto capitale. Queste ultime risentono in particolare della consistente riprogrammazione operata per il 2019 nella sezione seconda della legge di bilancio; sulle spese correnti influisce soprattutto la riduzione crescente del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale.

Sul versante degli impieghi, gli interventi aumentano la spesa per tutto il triennio, e in particolare quella destinata agli enti territoriali, al settore pensionistico, nonché per il pubblico impiego e per il rilancio degli investimenti; a parte la sterilizzazione della clausola di salvaguardia disposta per il 2017, le misure di riduzione delle entrate si concentrano nel biennio 2018-19, riflettendo in particolare l'introduzione del regime opzionale di tassazione per i contribuenti in contabilità ordinaria (IRI), il rafforzamento della maggiorazione degli ammortamenti fiscali e le detrazioni per ristrutturazioni edilizie.

Dal lato delle coperture, le norme correttive riguardano soprattutto le

entrate, con una consistente presenza di *una tantum* nel biennio 2017-18; i risparmi di spesa mostrano un andamento altalenante a causa sostanzialmente delle riduzioni delle uscite in conto capitale, per gli effetti sul 2017 derivanti della revisione del diritto d'uso delle frequenze e per quelli sul 2019 delle già ricordate riprogrammazioni effettuate nella sezione seconda della legge di bilancio.

Guardando alla versione definitiva della manovra, l'impatto sull'indebitamento netto non viene sostanzialmente modificato rispetto ai contenuti iniziali dei due provvedimenti (tab. 3); tuttavia, dopo l'iter parlamentare di approvazione sono risultati in aumento i livelli sia degli impieghi che delle risorse per l'intero triennio, nonché delle entrate e delle uscite nette (specie di quelle correnti) nel biennio 2017-18.

I cambiamenti di maggiore entità sono stati effettuati nel DL 193/2016, essenzialmente per l'estensione di un anno della estinzione agevolata dei debiti fiscali (anni 2000-2016), con effetti sul 2017 e 2018, e il contestuale aumento del fondo per le esigenze indifferibili. Le principali modifiche della legge di bilancio hanno riguardato sostanzialmente il settore pensionistico, con la previsione di agevolazioni per le pensioni degli orfani delle vittime del dovere, di pensioni di inabilità a favore dei lavoratori affetti da patologie correlate alla presenza dell'amianto nei luoghi di lavoro, nonché di maggiori spese per la cosiddetta opzione donna. Tra gli interventi, è stato inoltre disposto un ulteriore incremento del fondo per la povertà e l'esclusione sociale, a partire dal 2017. Quest'ultimo ha trovato copertura tramite una corrispondente riduzione degli assegni di disoccupazione mentre gli altri provvedimenti aggiuntivi sono stati finanziati con misure correttive a vario titolo.

Tab. 3 – Effetti della legge di bilancio 2017 e del DL 193/2016: modifiche apportate nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento (1)
(milioni di euro)

	Testi iniziali (2) (a)			Legge di bilancio 2017 (2) e L. 225 /2016 (di conversione del DL 193/2016) (b)			Differenze (c = b - a)		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
ENTRATE NETTE	-6.754	4.956	5.514	-6.284	5.952	5.414	470	996	-100
USCITE NETTE	5.257	11.555	8.308	5.711	12.536	8.199	454	981	-109
<i>correnti</i>	5.272	5.684	4.628	5.765	6.691	4.531	493	1.007	-97
<i>in conto capitale</i>	-15	5.871	3.680	-54	5.845	3.668	-39	-26	-12
INDEBITAMENTO NETTO (3)	-12.010	-6.599	-2.794	-11.996	-6.584	-2.784	14	15	10
<i>in % del PIL</i>	-0,7	-0,4	-0,2	-0,7	-0,4	-0,2	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaborazioni su dati dei prospetti finanziari riferiti al DDL di bilancio 2017, alla legge di bilancio 2017 e al DL 193/2016.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) Per un confronto corretto, gli effetti della revisione del diritto d'uso delle frequenze sono classificati in riduzione delle spese in conto capitale secondo le regole della contabilità nazionale (SEC2010) sia nel testo iniziale del DDL di bilancio che in quello finale della legge di bilancio. – (3) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo.

3. Una valutazione della manovra e dei suoi margini di rischio

Un fattore rilevante della manovra consiste nell'aumento delle spese in conto capitale. Opportunamente, alcuni interventi sono volti a rilanciare gli investimenti sia pubblici sia privati. In particolare, per il periodo 2017-19, viene consentito un incremento costante degli investimenti pubblici rispetto agli andamenti tendenziali: dovrebbe quindi verificarsi una maggiore espansione, dopo l'inversione di tendenza realizzata nel 2015 e la lieve crescita attesa dal Governo per il 2016.

Si ricorda che gli investimenti pubblici sono diminuiti per cinque anni consecutivi, nel periodo 2010-14, registrando una riduzione cumulata di oltre il 30 per cento rispetto al 2009.

Tuttavia, la manovra presenta alcuni elementi critici. Se l'incremento in disavanzo delle spese in conto capitale,

peraltro di carattere non permanente, può essere riconducibile alla esigenza di superare la carenza accumulata nel tempo nonché agli effetti positivi che esse potranno avere sulla crescita economica, appare problematica l'assunzione di impegni permanenti dal lato delle spese correnti (in particolare per le pensioni e il pubblico impiego) compensati solo in parte da entrate strutturali e certe.

Infatti, come accaduto nel 2016, il finanziamento degli interventi del 2017 avviene con misure in parte di natura *una tantum*, cui si aggiungono norme volte al recupero di evasione, di incerta valutazione. Per il biennio successivo, si fa affidamento su tendenziali che scontano ancora la presenza di clausole di salvaguardia e la riduzione della spesa per interessi; non si può invece più contare sulla stabilità della spesa per il personale dovuta alla mancanza dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego, dopo l'attesa ripresa degli stessi in seguito alla sentenza della Corte costituzionale 178/2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del regime di blocco della contrattazione collettiva per il settore pubblico.

Si sottolinea poi che per il secondo anno consecutivo, l'intervento più consistente della manovra di finanza pubblica è l'annullamento dell'aumento delle aliquote IVA per l'anno successivo. Nell'ipotesi che vi sia l'intenzione di disattivare la clausola anche negli anni seguenti, lo stesso scenario sembra destinato a riproporsi (tab. 4).

Circa l'efficacia dei provvedimenti, oltre agli elementi caratterizzanti le singole misure e gli effetti attesi sugli aggregati di finanza pubblica, si deve valutare anche lo scenario economico in cui si colloca la manovra.

Un generale fattore di rischio per la tenuta dei conti pubblici è infatti connesso alla plausibilità del quadro macroeconomico programmatico indicato nei documenti ufficiali, in particolare per quanto

concerne le variabili esogene. Il più rilevante elemento di incertezza riguarda lo scenario internazionale e in particolare l'andamento del commercio mondiale atteso nel triennio di programmazione che, tramite il canale delle esportazioni, potrebbe influire negativamente sulla nostra economia. Le prospettive di indebolimento del cambio dell'euro, d'altro canto, potrebbero fornire uno stimolo per le vendite all'estero. Un ulteriore rischio per lo scenario economico prospettato potrebbe inoltre derivare dalla ripresa del prezzo del petrolio, che inciderebbe negativamente sulla dinamica della domanda interna.

Inoltre, la crescita sottostante ai conti pubblici è condizionata da fattori di rischio se valutata in confronto alle attese formulate da altri previsori, da ultimo il Fondo monetario internazionale.

Tab. 4 – Legge di bilancio 2017: clausole di salvaguardia abrogate, disattivate e attive (milioni di euro)

Intervento	2017	2018	2019
Clausole di salvaguardia disattivate dalla legge di bilancio 2017			
Disattivazione incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2017 (art. 1, c. 718, lett. a), LS 2015)	-6.957		
Disattivazione incremento aliquota IVA dal 22% al 24% dal 2017 (art. 1, c. 718, lett. b), LS 2015)	-8.176		
Abrogazione incremento accise dal 2017 al 2018 (art. 1, c. 626, LS 2014)	-220	-199	12
Totale disattivazioni clausole	-15.353	-199	12
Clausole di salvaguardia attive post legge di bilancio 2017			
<i>Conferma clausole precedenti</i>			
Incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2018 (art. 1, c. 631, lett. a))(1)		6.957	6.957
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25% dal 2018 (art. 1, c. 631, lett. b))(2)		12.264	12.264
Incremento accise sui carburanti dal 2018 (art. 1, c. 6, lett. c), LS 2016)		350	350
<i>Nuove clausole</i>			
Incremento aliquota IVA dal 25% al 25,9% dal 2019 (art. 85, c. 1, lett. b))			3.679
Totale aumenti previsti nel caso non si individuino misure alternative	0	19.571	23.250

Fonte: elaborazioni su dati della relazione tecnica della legge di bilancio per il 2017.

(1) L'art. 1, c. 718, lett. a) della LS 2015 prevedeva l'incremento dal 2017, la legge di bilancio lo prevede a partire dal 2018. – (2) L'art. 1, c. 718, lett. b) della LS 2015 prevedeva un incremento graduale, dal 22 al 24 per cento nel 2017 e al 25 per cento dal 2018, la legge di bilancio prevede un unico incremento di tre punti percentuali a partire dal 2018.

Elementi di rischio più specifici ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica emergono dalle analisi condotte dall'UPB su alcune delle misure della manovra¹⁵. La possibilità di minori entrate o di sconfinamento delle spese rispetto alle quantificazioni riportate nelle relazioni tecniche dei due provvedimenti implica la necessità di un monitoraggio costante degli andamenti delle componenti del bilancio pubblico, come in taluni casi richiesto espressamente in base ai meccanismi di salvaguardia direttamente collegati ad alcuni provvedimenti¹⁶.

Peraltro, come avviene da qualche tempo, la presenza di numerosi fondi – istituiti a vario titolo nel bilancio dello Stato – costituisce uno strumento di governo per il controllo della spesa ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, anche se a scapito di una allocazione delle risorse più trasparente.

Di seguito, si mostrano alcuni punti di debolezza in relazione ai vari settori della manovra.

Con riferimento alle misure di contrasto all'evasione fiscale:

- l'incertezza circa l'entità del recupero di gettito associato alle comunicazioni trimestrali IVA, data anche la possibilità che tale misura incentivi altre forme di evasione (evasione con consenso ed evasione nelle cessioni al consumatore finale);

¹⁵ Per maggiori dettagli si veda UPB, "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", novembre 2016.

¹⁶ Come nel caso delle effetti attesi dal provvedimento di riordino del diritto d'uso delle frequenze di telecomunicazioni e da quello di riapertura dei termini della *voluntary disclosure*.

- l'incertezza circa la valutazione della cosiddetta rottamazione dei ruoli accumulati negli anni 2000-2016 a causa delle limitate informazioni sull'ammontare di quelli inesigibili¹⁷ (tanto maggiori quanto più distanti nel tempo) e dell'alea connessa alle scelte di adesione dei contribuenti, che riflettono valutazioni di convenienza economica difficili da prevedere;
- la possibile sovrastima delle maggiori entrate attese dalla riapertura dei termini della *voluntary disclosure*, alla luce del possibile sostanziale esaurimento della platea degli interessati dopo la precedente edizione della procedura di collaborazione volontaria; la previsione di una clausola di salvaguardia a valere sulle spese dei ministeri riduce tuttavia i rischi per i conti pubblici.

Con riferimento alle misure a favore delle imprese si evidenziano:

- i rischi di sottostima della quantificazione della perdita di gettito dovuta al rafforzamento della maggiorazione degli ammortamenti; secondo valutazioni effettuate sulla base delle più recenti statistiche dell'Istat – pur mantenendo un'ipotesi di tipo conservativo – la perdita di gettito risulterebbe infatti sottostimata quasi del 20 per cento in termini di cassa;
- una possibile maggiore perdita di gettito derivante dalla più ampia

¹⁷ L'inesigibilità deriva, tra le altre cose, dall'esistenza di procedure concorsuali o azioni cautelari ed esecutive in corso, dalla presenza di soggetti nullatenenti, di società cessate e di soggetti deceduti.

platea di soggetti – le imprese individuali in contabilità semplificata – che potrebbero optare per il regime IRI in contabilità ordinaria, di cui la stima ufficiale sembra non tenere conto.

Con riferimento alle misure in ambito sanitario si sottolinea:

- la necessità per le Regioni di individuare spazi compensativi degli oneri aggiuntivi derivanti dalla conferma e dall'incremento dei Fondi per i farmaci innovativi nell'ambito del finanziamento complessivo del SSN;
- la necessità di verificare la reale capacità delle Regioni a statuto ordinario di far fronte alla eventuale ulteriore riduzione del proprio finanziamento dal 2017 – prevista qualora le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non corrispondano entro il 31 gennaio 2017 il contributo previsto dalla legge di stabilità per il 2016.

Con riferimento infine alle misure in materia di finanza locale, si segnala che maggiori spese potrebbero emergere in base a:

- l'ipotesi – adottata nella relazione tecnica – di ridotto utilizzo da parte degli enti degli spazi finanziari generati dalle deroghe al vincolo del pareggio, disposte al fine di favorire la spesa di investimento, che potrebbe risultare poco prudentiale, anche alla luce della misura premiale che incentiva l'abbattimento dell'*overshooting* rispetto al pareggio;
- l'attuazione di accordi definiti nella scorsa estate con la Regione Sicilia, con l'attribuzione di risorse per l'ampliamento della base di riferimento per la compartecipazione regionale all'Irpef, che dovrebbe verosimilmente tradursi in un aumento della capacità di spesa dell'ente.

Allegato 1

Gli elementi di dettaglio della manovra

Con riferimento agli elementi costitutivi della manovra, si devono innanzitutto evidenziare la piena sterilizzazione della clausola di salvaguardia sull'IVA per il 2017 nonché l'abrogazione dell'incremento delle accise disposto per il biennio 2017-18 dalla legge di stabilità per il 2014. Per gli anni 2018-19 vengono invece confermati gli incrementi di IVA e accise previsti dalle clausole in essere, con l'aggiunta di un ulteriore aumento di 0,9 punti percentuali dell'aliquota dell'IVA del 25 per cento a partire dal 2019 (per un quadro riassuntivo delle clausole di salvaguardia abrogate, disattivate e attive si veda la tab. 4).

Di seguito è riportato un dettaglio della manovra, distinguendo tra impieghi e risorse.

Gli impieghi

Sul versante degli impieghi è possibile distinguere i settori di intervento delle principali misure (tabb. 2 per una visione di sintesi e A1.1 per maggiori dettagli).

Gli interventi a favore delle imprese rappresentano un blocco rilevante della manovra. Le principali misure includono¹⁸ sia strumenti di incentivo agli investimenti sia revisioni della struttura della tassazione del reddito d'impresa:

1. la proroga di un anno (al 31 dicembre 2017) e l'estensione della maggiorazione della deducibilità degli

ammortamenti relativi agli investimenti in macchinari e attrezzature nonché ai nuovi beni di elevato contenuto tecnologico (dal 40 al 150 per cento);

2. la proroga e il potenziamento del credito di imposta riconosciuto per le spese di investimento in ricerca e sviluppo; sono previsti l'estensione temporale del beneficio al 2020, una maggiorazione dello stesso (l'agevolazione passa dal 25 al 50 per cento degli investimenti) e del limite massimo di spesa agevolata; sono disposti finanziamenti finalizzati agli investimenti delle piccole e medie imprese innovative e delle cosiddette *start-up*; è previsto il rifinanziamento della cosiddetta "Nuova Sabatini", con la possibilità per le piccole e medie imprese di accedere a finanziamenti a tasso agevolato per investimenti in macchinari, impianti e attrezzature, con una quota riservata alla concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti per investimenti in tecnologie (tra cui quelli in banda ultra larga, *cyber security*, robotica avanzata);
3. l'introduzione dell'IRI (Imposta sul reddito imprenditoriale) quale strumento per eliminare le distorsioni fiscali in relazione alla forma giuridica delle imprese; si tratta di un regime opzionale di tassazione proporzionale per gli utili non prelevati dalle imprese individuali in contabilità ordinaria e dalle società di persone; l'aliquota è pari al 24 per cento ed è quindi allineata con quella Ires sulle società di capitali.

Si ricorda che nella legge di stabilità per il 2016 è stata disposta una riduzione

¹⁸ Per una descrizione si veda UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", paragrafo 4.1.

dell'aliquota dell'Ires dal 27,5 al 24 per cento a partire dal 2017.

Sono previsti numerosi interventi in materia pensionistica. Oltre alle misure introdotte nel passaggio parlamentare della legge di bilancio già ricordate:

1. agevolazioni per le pensioni degli orfani delle vittime del dovere; si estende la non imponibilità ai fini Irpef, già prevista con riferimento alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, ai trattamenti spettanti ai soggetti in questione;
2. pensioni di inabilità a favore dei lavoratori affetti da patologie correlate alla presenza dell'amianto nei luoghi di lavoro; per i trattamenti per i soggetti in questione viene disposto un limite di spesa se affetti da patologie riconosciute di origine professionale, a condizione che risultino soddisfatti requisiti contributivi minimi;
3. maggiori spese per la cosiddetta opzione donna; è prevista l'estensione della possibilità di optare per il regime sperimentale di accesso anticipato alla pensione alle lavoratrici nate nell'ultimo trimestre del 1958 (1957 per le lavoratrici autonome), in base a specifici requisiti di maturazione di anzianità;

tra i principali interventi presenti nella versione iniziale del provvedimento si ricordano¹⁹:

4. l'aumento e l'estensione della cosiddetta quattordicesima dei pensionati; con accesso condizionato al reddito e all'anzianità contributiva e una maggiorazione del 30 per cento degli importi erogati agli attuali beneficiari ed estensione degli stessi in base al reddito rispetto al trattamento minimo pensionistico;
5. l'incremento della *no-tax* area per i pensionati; tramite una modifica delle detrazioni per redditi da pensione estendendo quelle previste per i percettori di età non inferiore a 75 anni a quelli di età inferiore;
6. il cumulo dei periodi assicurativi senza oneri aggiuntivi per i lavoratori con anzianità contributive in più gestioni; viene ampliata rispetto alla normativa vigente la possibilità di cumulo gratuito a favore dei lavoratori ai fini dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia e anticipato;
7. le agevolazioni per l'accesso al pensionamento dei lavoratori cosiddetti precoci (appartenenti a prestabilite categorie giudicate bisognose) e per quelli impiegati in lavori usuranti (con modifiche al già esistente accesso anticipato al pensionamento, relativamente al regime delle decorrenze e alla durata del lavoro usurante);
8. l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE); si tratta di un prestito bancario erogato su base mensile per dodici mensilità, assistito da assicurazione per evento premorienza e da un apposito Fondo di garanzia, da ripagarsi nell'arco di

¹⁹ Per una descrizione si veda UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", paragrafo 4.4, e UPB Flash 4/2016 del 2 dicembre 2016..

venti anni mediante trattenuta sulle future rate pensionistiche;

9. l'anticipo pensionistico sociale (APE sociale); si tratta di una misura di tipo assistenziale, costituita da un trasferimento pubblico a favore di lavoratori bisognosi di sostegno sulla base di determinati requisiti;
10. l'introduzione dell'ottava salvaguardia²⁰ (dopo la revisione della programmazione della spesa relativa alle prime sette salvaguardie), che si rivolge a una platea di 27.700 lavoratori.
11. il concorso dello Stato agli oneri del Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione del personale del credito.

Nell'ambito degli interventi sul mercato del lavoro si ricordano²¹:

1. la detassazione dei premi di produttività; con aumento dell'importo dei premi su cui si può applicare una aliquota sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali e ampliamento della platea dei destinatari grazie all'innalzamento del massimale di reddito da lavoro dipendente che può sfruttare la detassazione;
2. la riduzione dell'aliquota contributiva (di quattro punti percentuali, al 25 per cento) dei lavoratori autonomi titolari di partita IVA iscritti alla gestione separata dell'INPS.

²⁰ Sul tema delle salvaguardie pensionistiche si veda UPB, (2016), "Focus tematico n. 2", 23 febbraio.

²¹ Per una descrizione si veda UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", paragrafo 4.5.

Altre risorse sono destinate alle famiglie e al contrasto della povertà²². Le principali misure prevedono:

1. il sostegno al reddito in caso di nuove nascite e di adozioni, nonché alle famiglie in condizioni di bisogno per le spese connesse alla genitorialità;
2. il finanziamento di servizi per la prima infanzia (asili nido e *voucher baby-sitting*);
3. l'incremento del fondo per la non autosufficienza (sezione II);
4. l'aumento dal 2017 della dotazione del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (articolato e sezione II).

Nell'ambito della sanità l'intervento più rilevante concerne la costituzione di due fondi, per farmaci innovativi e per farmaci oncologici innovativi, nell'ambito del livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale (SSN).

Ulteriori misure riguardano la promozione del cosiddetto capitale umano:

1. le risorse destinate alle Università (contribuzione studentesca, fondo per la concessione di borse di studio, fondo per la ricerca di base);
2. il completamento della riforma scolastica con riferimento al settore dell'infanzia;
3. il contributo per le scuole paritarie, con un apporto aggiuntivo in particolare per quelle materne;

²² Per una descrizione si veda UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", paragrafo 4.7.

4. il rifinanziamento della carta elettronica per i diciottenni (sezione II).

Ulteriori provvedimenti favoriscono rilancio degli investimenti pubblici²³, nazionali e a livello territoriale²⁴; in particolare si tratta di un insieme differenziato di provvedimenti che comportano la realizzazione diretta di investimenti; per la Amministrazioni centrali è previsto un Fondo per il rilancio degli investimenti, che dovrà indirizzare le risorse verso specifici settori tra cui: trasporti e viabilità, infrastrutture, ricerca, difesa del suolo e dissesto idrogeologico, edilizia scolastica, prevenzione del rischio sismico.

Un blocco di norme specifiche interviene sulla finanza degli enti territoriali e delle autonomie speciali²⁵ finalizzate soprattutto a sostenere la spesa sia di parte corrente che in conto capitale. Tra le misure, sono previste:

1. l'attribuzione agli enti di risorse aggiuntive; tramite l'introduzione di due fondi, di cui il Governo dovrà decidere la destinazione e le istanze da soddisfare;
2. la conferma dell'inclusione del Fondo pluriennale vincolato (FPV) nel vincolo del pareggio; il FPV è uno strumento che consente una certa flessibilità intertemporale di bilancio per gli enti, in quanto consente l'utilizzo di entrate acquisite negli anni precedenti per finanziare gli investimenti;

²³ Per una descrizione si veda UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", paragrafo 4.2.

²⁴ Per gli enti territoriali si veda il blocco di norme successivo.

²⁵ Per una descrizione si veda UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", paragrafo 4.3.

3. la concessione di spazi finanziari per gli investimenti; tramite la disposizione di deroghe al pareggio volte a concedere spazi di spesa – nell'ambito del patto di solidarietà nazionale – per gli investimenti degli Enti Locali e delle Regioni, con la possibilità di realizzare saldi in deficit finalizzati prioritariamente agli interventi per l'edilizia scolastica, per la riduzione del rischio sismico e per il risanamento idrogeologico;
4. La concessione di spazi finanziari in favore delle Province autonome di Trento e Bolzano per il rilancio degli investimenti.

Altre risorse sono destinate al settore del pubblico impiego per:

1. la ripresa del rinnovo dei contratti, dopo la sentenza della Corte costituzionale 178/2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del regime di blocco della contrattazione collettiva per il settore pubblico;
2. la stabilizzazione degli 80 euro mensili alle forze di polizia, introdotti con la legge di stabilità per il 2016;
3. l'assunzione di nuovo personale, tra cui quello destinato al settore sanitario dopo la predisposizione di un piano del fabbisogno di personale, al fine anche di garantire il rispetto delle disposizione europee sull'orario di lavoro.

Ulteriori finanziamenti sono indirizzati all'emergenza immigrazione per:

1. l'accoglienza dei migranti (sezione II);

2. 2 investimenti nei paesi di transito e di origine dei flussi migratori; è previsto un fondo per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani di importanza prioritaria per le rotte migratorie.

Altri interventi, oltre a quelli già menzionati, interessano le aree colpite dai recenti eventi sismici²⁶:

1. per la ricostruzione pubblica, con interventi di ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici pubblici nonché dei beni del patrimonio culturale;
2. per la ricostruzione privata, con contributi destinati alla riparazione e ricostruzione di edifici, al rimborso di danni a beni e prodotti delle attività economiche e alla delocalizzazione delle imprese, attraverso crediti di imposta che coprono parte dei finanziamenti ottenuti dal sistema creditizio. A questi sono in parte collegati quelli per la messa in sicurezza del territorio con proroghe ed estensioni delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione antisismica ed energetica, acquisto di mobili e crediti di imposta per strutture ricettive.

Vengono infine finanziati alcuni settori delle cosiddette politiche invariate (tra cui interventi per l'autonomia scolastica, per il decoro e la funzionalità degli edifici scolastici, per le "strade sicure") nonché concesse agevolazioni fiscali e disposti interventi per il settore della cultura.

²⁶ Per una descrizione si veda UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", paragrafo 4.2 e 3.1.

Le risorse

Sul versante delle risorse di copertura, i principali provvedimenti riguardano il recupero dell'evasione fiscale, la riduzione della spesa corrente e altre misure di tipo *una tantum* (tab. 2 per una visione di sintesi e 5 per maggiori dettagli).

Nell'ambito delle maggiori entrate sono previsti:

1. come già ricordato, una nuova clausola di salvaguardia sull'IVA per il 2019; con aumento dell'aliquota dal 25 al 25,9 per cento dal 2019 dopo la conferma della clausola che prevede l'incremento dell'aliquota del 22 per cento al 25 per cento nel 2018;
2. la revisione dell'agevolazione ACE nell'ambito dell'imposizione d'impresa, anche per adeguarla al mutato assetto delle condizioni di mercato; tra i vari aspetti, è prevista la riduzione dell'aliquota di rendimento con l'obiettivo di avvicinare il tasso nozionale al rendimento effettivo dei mercati finanziari;
3. il recupero dell'elusione fiscale sull'IVA alle dogane; tramite il consolidamento delle potenzialità di controllo sulla catena distributiva dei prodotti petroliferi, con finalità di contrasto delle frodi riscontrate nel settore dei carburanti di provenienza comunitaria (introduzione di un sistema di tracciamento della posizione delle autobotti, installazione di strumenti di misura degli impianti di distribuzione del carburante e dei depositi di stoccaggio).

Un pacchetto di interventi in tema di contrasto all'evasione fiscale e riscossione che include principalmente:

1. l'introduzione di nuovi obblighi di comunicazione telematica di dati e fatture; con il passaggio dalla comunicazione dei dati relativi all'IVA con cadenza annuale a quella trimestrale e dei dati relativi alle fatture emesse e ricevute affinché l'Agenzia delle entrate possa effettuare controlli incrociati tra clienti e fornitori in corso d'anno, con accelerazione anche dei tempi per la riscossione di eventuali omessi versamenti;
2. l'estinzione agevolata dei debiti fiscali relativi agli anni 2000-2016; in base alla quale il contribuente estinguerà il proprio debito pagando esclusivamente la parte di capitale e interessi legali, quella relativa all'aggio dell'agente della riscossione e del rimborso spese per le notifiche ricevute, senza quindi dover pagare sanzioni e interessi di mora;
3. la proroga e l'ampliamento della cosiddetta *voluntary disclosure*; è prevista la riapertura dei termini per aderire alla procedura di collaborazione volontaria; viene contestualmente introdotta una clausola di salvaguardia in caso di gettito inferiore alle attese con riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa dei Ministeri o, in caso di scostamenti non compensabili, assunzione di conseguenti iniziative legislative se si riscontra un pregiudizio per il

conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica;

4. il potenziamento dell'attività di riscossione, tramite l'utilizzo di banche dati e informazioni, in particolare con uno specifico canale diretto, in via telematica, per l'accesso ai dati dell'INPS, relativi ai rapporti di lavoro o di impiego.

Come già ricordato, vengono inoltre evidenziate, tra gli esiti finanziari della legge di bilancio 2017, le altre entrate:

1. derivanti dagli effetti di retroazione della complessiva politica espansiva disposta;
2. che vanno a sommarsi agli effetti fiscali di primo impatto connessi alle singole misure;
3. riguardanti i cosiddetti oneri riflessi relativi al maggior prelievo contributivo, per Irpef e IRAP indotto dai maggiori redditi da lavoro pubblico.

Nell'ambito dei risparmi di spesa si evidenziano:

1. gli effetti *una tantum* derivanti da un contributo per il cambio di utilizzo delle frequenze di telecomunicazione; secondo le regole di contabilità nazionale, tale contributo va in riduzione delle spese in conto capitale;
2. la rideterminazione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale; secondo la relazione tecnica del provvedimento tale rideterminazione può derivare anche da aumento delle imposte e da altri meccanismi

- automatici in caso di formazione di disavanzi;
3. le ampie operazioni di definanziamento e riprogrammazione delle spese (sezione II), al cui interno si colloca la revisione e la riprogrammazione della spesa dei Ministeri;
 4. le riprogrammazioni di uscite in conto capitale nel 2019, riguardante in particolare riprogrammazioni sia dei finanziamenti per investimenti delle Ferrovie dello Stato sia del fondo di rotazione per il cofinanziamento delle politiche comunitarie.

Tab. A1.1 – Dettaglio degli effetti della legge di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico della PA
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
IMPIEGHI (1)	30.214	28.047	27.095
<i>in percentuale del PIL</i>	1,8	1,6	1,5
Maggiori spese	13.448	17.612	17.625
Maggiori spese correnti	10.796	11.483	10.249
Fondo per il pubblico impiego	1.481	1.933	1.933
Fondo per il rafforzamento autonomia scolastica-Incremento organico autonomia	140	400	400
Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali	970	970	970
Quattordicesima mensilità pensionati	800	800	800
Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali innovativi	500	500	500
Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali oncologici innovativi	500	500	500
Pensionamento anticipato per lavoratori precoci	360	550	570
APE sociale - Anticipo pensionistico	300	609	647
Cumulo periodi contributivi diverse gestioni previdenziali	93	144	182
Agevolazioni accesso al pensionamento per lavori usuranti - Oneri pensionistici	85	86	92
Rifinanziamento del Fondo per ulteriori interventi lavoratori salvaguardati	642	406	107
Oneri ottava salvaguardia	137	305	368
Premio alla nascita	392	392	392
Buono nido	144	250	300
Rifinanziamento Fondo esigenze indifferibili	364	1.192	105
Fondo interventi straordinari rilancio dialogo con Paesi africani per rotte migratorie	200	0	0
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	150	150	150
Estensione opzione donna (sperimentazione pensionamento anticipato)	18	47	88
Riconoscimento pensione di inabilità ai lavoratori affetti da malattie amianto - correlate	20	30	30
Fondo speciale di parte corrente	59	162	152
Rifinanziamenti sezione seconda (di cui: missioni internazionali 900 mln. nel 2017, deleghe buona scuola mln. 250 nel 2017 e 300 mln. dal 2018, non autosufficienza 50 mln. dal 2017 e povertà 500 mln. dal 2018)	2.518	1.243	1.140
Altri interventi	923	814	823
Maggiori spese in conto capitale	2.653	6.129	7.377
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	629	1.968	3.500
Proroga e potenziamento credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	727	727
Emergenza sismica - Credito d'imposta ricostruzione privata	400	500	600
Emergenza sismica - Contributi ricostruzione pubblica	200	300	350
Pareggio bilancio AL - Inclusione Fondo pluriennale vincolato	304	296	302
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nel patto nazionale incentivato - Enti locali	245	435	405
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nel patto nazionale incentivato - Regioni	175	311	301
Spazi finanziari per investimenti Province autonome di Trento e di Bolzano	50	73	98
Fondo speciale di conto capitale	31	108	161
Rifinanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda	286	174	17
Finanziamenti investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI (DL 193/2016)	0	400	0
Credito di imposta per costi adeguamento tecnologico comunicazioni IVA (DL 193/2016)	0	245	0
Altri interventi	333	591	915
Minori entrate	-16.766	-10.435	-9.469
Eliminazione aumenti IVA per il 2017	-15.133	0	0
Eliminazione aumenti Accise LS 2014	-220	-199	0
No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni	-213	-247	-246
Detassazione premi di produttività	-209	-390	-382
Sospensione incremento addizionale sui diritti di imbarco passeggeri	-184	-184	0
Concorso Stato Fondo solidarietà riconversione e riqualificazione personale credito	-174	-224	-139
Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni	-138	-1.513	-1.369
Riduzione aliquota contributiva lavoratori autonomi	-108	-292	-370
Agevolazioni pensioni vittime del dovere e orfani dei superstiti	-37	-40	-40
Detraibilità spese scuole paritarie	-54	-82	-83
Agevolazioni investimenti fondi e casse	-10	-79	-93
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24% - regime opzionale	0	-5.332	-3.112
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	0	-1.131	-1.923
Abolizione Irpef per imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti	0	-228	-135
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata- Irpef e IRAP	0	0	-553
IVA di gruppo	0	0	-158
Altri interventi	-264	-389	-563
Effetti fiscali:	-16	-100	-301
<i>Vari</i>	-16	-100	-301
Oneri riflessi	-6	-6	-2,6

Tab. A1.1 – (segue) Dettaglio degli effetti della legge di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico della PA (milioni di euro)

	2017	2018	2019
RISORSE (1)	18.218	21.463	24.310
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>1,3</i>
Maggiori entrate	10.481	16.388	14.883
Modifica disciplina ACE (aiuto alla crescita economica) - riduzione rendimento dal 4,75% nel 2016 al 2,3% nel 2017 e 2,7% a decorrere dal 2018	1.706	1.527	1.423
Riapertura termini <i>voluntary disclosure</i> (con clausola salvaguardia su riduzioni di spesa)	1.600	0	0
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340	340	340
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320	160	160
Disposizioni in materia di depositi fiscali di prodotti energetici	105	105	105
Norme antielusive in materia di depositi doganali	100	100	100
Modifica <i>part time</i> lavoratori settore privato	100	50	0
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24% - regime opzionale	0	3.345	1.876
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata	0	1.331	0
Nuova clausola IVA 2019	0	0	3.679
Estinzione agevolata debiti fiscali anni 2000-2016 (DL 193/2016)	2.300	1.500	300
Comunicazione trimestrale fatture - IVA e altre entrate (DL 193/2016)	1.130	2.270	2.170
Comunicazione trimestrale fatture - Irpef (DL 193/2016)	300	600	600
Accelerazione verifiche per comunicazione trimestrale dati riepilogativi liquidazioni IVA (DL 193/2016)	680	1.360	0
Potenziamento riscossione (DL 193/2016)	0	483	483
Altre entrate (DL 193/2016)	150	200	200
Effetti retroazione - maggiori entrate tributarie	246	704	1.600
Effetti retroazione - maggiori entrate contributive	104	346	600
Altri interventi	275	110	113
Effetti fiscali:	171	949	227
<i>Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni</i>	<i>167</i>	<i>845</i>	<i>84</i>
<i>Vari altri</i>	<i>4</i>	<i>104</i>	<i>143</i>
Oneri riflessi	854	907	907
Minori spese	-7.737	-5.076	-9.427
Minori spese correnti	-5.030	-4.792	-5.718
Definanziamenti - sezione seconda	-2.434	-1.701	-1.210
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale	-1.056	-1.890	-3.666
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale - RSS e Province autonome	-7	-108	-322
Accertamento economie e rideterminazione oneri salvaguardati dalla riforma pensionistica	-642	-406	-107
Acquisizione economie Fondo ulteriori interventi lavoratori salvaguardati	-510	-112	0
Riduzione assegno di disoccupazione	-150	-150	-150
Riduzione Fondo ulteriori interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	-134	-295	-107
Altri interventi	-98	-130	-157
Minori spese in conto capitale	-2.707	-284	-3.709
Autorizzazione al cambio tecnologia dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 Mhz (con clausola di salvaguardia su riduzione stanziamenti accantonati)	-2.010	0	0
Definanziamenti - sezione seconda	-500	-72	-74
Riprogrammazioni - sezione seconda	0	0	-3.393
Soppressione credito d'imposta a favore di enti previdenziali	-80	-80	-80
Altri interventi	-116	-132	-163
ENTRATE NETTE	-6.284	5.952	5.414
USCITE NETTE	5.711	12.536	8.198
<i>correnti</i>	<i>5.765</i>	<i>6.691</i>	<i>4.531</i>
<i>in conto capitale</i>	<i>-54</i>	<i>5.845</i>	<i>3.668</i>
INDEBITAMENTO NETTO (2)	-11.996	-6.584	-2.784
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati alla LB 2017 e al DL 193/2016.

(1) Gli impieghi e le risorse sono al netto del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE)

– (2) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggiore) del saldo.

Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.