



upB.

ufficio  
parlamentare  
di bilancio

# Rapporto sulla politica di bilancio 2016

*novembre 2015*

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 26 novembre 2015.  
La versione elettronica può essere scaricata da: [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it)*

Ufficio parlamentare di bilancio  
Via del Seminario, 76  
00186 Roma  
[segreteria@upbilancio.it](mailto:segreteria@upbilancio.it)

# INDICE

|                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PREMESSA</b>                                                                                         | <b>5</b>  |
| <b>1 QUADRO MACROECONOMICO</b>                                                                          | <b>7</b>  |
| 1.1 <i>Economia internazionale</i>                                                                      | 7         |
| 1.2 <i>Economia italiana</i>                                                                            | 7         |
| 1.3 <i>Previsioni macroeconomiche</i>                                                                   | 9         |
| 1.3.1 <i>Il quadro del Governo</i>                                                                      | 13        |
| 1.3.2 <i>La procedura di validazione e la stima degli effetti della manovra</i>                         | 13        |
| 1.4 <i>I rischi macroeconomici</i>                                                                      | 14        |
| Appendice 1.1: <i>Prodotto potenziale e output gap</i>                                                  | 19        |
| Appendice 1.2: <i>I moltiplicatori fiscali in tempo di crisi</i>                                        | 24        |
| <b>2. LA FINANZA PUBBLICA</b>                                                                           | <b>29</b> |
| 2.1 <i>I conti pubblici nel 2015 e il quadro programmatico per gli anni successivi</i>                  | 29        |
| 2.2 <i>L'analisi della fiscal stance</i>                                                                | 35        |
| 2.3 <i>La richiesta di flessibilità da parte del Governo e le indicazioni della Commissione europea</i> | 37        |
| 2.3.1 <i>Le richieste del Governo sulle clausole per la flessibilità</i>                                | 37        |
| 2.3.2 <i>Le indicazioni della Commissione europea sulle clausole per la flessibilità</i>                | 42        |
| 2.4 <i>Il DDL di stabilità per il 2016</i>                                                              | 43        |
| 2.5 <i>I fattori di rischio sugli effetti finanziari della manovra</i>                                  | 47        |
| 2.6 <i>Gli obiettivi di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio europee</i>                 | 49        |
| 2.6.1 <i>L'aggiustamento del saldo strutturale di bilancio verso l'obiettivo di medio termine</i>       | 49        |
| 2.6.2 <i>La regola sulla spesa</i>                                                                      | 54        |
| 2.6.3 <i>L'evoluzione del debito pubblico in rapporto al PIL</i>                                        | 54        |
| Appendice 2.1: <i>Effetti del DDL di stabilità per il 2016</i>                                          | 60        |
| Appendice 2.2: <i>La metodologia per la valutazione del debito pubblico nel medio termine</i>           | 62        |
| <b>3. LE PRINCIPALI MISURE CONTENUTE NEL DDL DI STABILITÀ</b>                                           | <b>65</b> |
| 3.1 <i>L'abolizione della Tasi sull'abitazione principale</i>                                           | 65        |
| 3.2 <i>La tassazione sulle imprese</i>                                                                  | 77        |
| 3.2.1 <i>La riduzione dell'aliquota legale dell'Ires</i>                                                | 80        |
| 3.2.2 <i>La maggiorazione degli ammortamenti fiscali per i nuovi investimenti</i>                       | 83        |
| 3.2.3 <i>Il regime dei "minimi"</i>                                                                     | 91        |
| 3.3 <i>Misure di contenimento della spesa</i>                                                           | 93        |
| 3.3.1 <i>La finanza territoriale</i>                                                                    | 93        |
| 3.3.2 <i>La sanità</i>                                                                                  | 101       |
| 3.3.3 <i>I Ministeri</i>                                                                                | 106       |
| 3.4 <i>Le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla esclusione sociale</i>                      | 108       |
| 3.5 <i>Altre principali misure</i>                                                                      | 119       |



## PREMESSA

La pubblicazione del *Rapporto sulla politica di bilancio 2016* segna un anno di attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB). Dopo la costituzione ad aprile 2014 e l'inizio effettivo dei lavori nel settembre successivo, nel corso del 2015 l'UPB si è avviato verso una piena operatività per assolvere i suoi compiti di analisi delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e di valutazione del rispetto delle regole di bilancio europee e nazionali.

Questo *Rapporto* esamina i documenti programmatici di bilancio e il disegno di legge di stabilità per il 2016, riproponendo, con sviluppi, integrazioni e aggiornamenti, i contenuti delle relazioni presentate nelle audizioni di fronte alle Commissioni parlamentari tenute il 29 settembre e il 3 novembre. Ulteriori approfondimenti su specifici aspetti della manovra finanziaria per il 2016 saranno a breve pubblicati nella collana dei Focus tematici dell'UPB.

Il *Rapporto* si articola in tre capitoli. Il primo tratta il quadro macroeconomico, valutando la congiuntura (sulla base delle informazioni disponibili a fine novembre), dando conto dell'attività svolta di analisi delle previsioni macroeconomiche del Governo e della loro validazione con riferimento al periodo 2015-16 e proponendo una discussione dei rischi sottostanti all'intero orizzonte di previsione (che si estende fino al 2019).

Il capitolo successivo esamina il quadro tendenziale e programmatico della finanza pubblica, nonché la struttura delle misure previste dal DDL di stabilità 2016. Nello stesso capitolo viene valutato il rispetto delle regole europee e nazionali.

Il terzo capitolo si concentra sull'analisi delle principali misure della manovra di finanza pubblica (cancellazione della Tasi sull'abitazione principale, fiscalità delle imprese, misure di contenimento della spesa pubblica, interventi di contrasto della povertà).



# 1 QUADRO MACROECONOMICO

## 1.1 Economia internazionale

I segnali di rallentamento globale si sono rafforzati negli ultimi mesi. La decelerazione della Cina e delle economie emergenti ha indotto una netta frenata del commercio internazionale. La ripresa delle economie avanzate, dopo aver proceduto a un buon ritmo nella prima metà dell'anno, ha perso vigore dall'estate risentendo del minore impulso proveniente dall'estero. Gli attacchi di Parigi del 13 novembre incidono su questo quadro, da un lato, aumentando l'incertezza e scoraggiando alcune tipologie di consumi, dall'altro, portando ad aumenti di spesa per le esigenze di difesa e sicurezza.

La decelerazione mondiale ha indotto gli organismi internazionali a rivedere le stime di crescita globale. Nella previsione di ottobre, il FMI stima un'espansione del commercio del 3,2 per cento quest'anno (0,9 punti in meno rispetto a sei mesi prima), del 4,1 nel 2016 (-0,3 punti) e del 4,6 nel 2017 (-0,5 punti). Più significative, per l'anno in corso e il successivo, sono le revisioni effettuate dalla Commissione europea e dall'OCSE che stimano, in novembre, incrementi degli scambi di circa il 2 per cento quest'anno e del 3,6 nel 2016, con correzioni, rispetto alle precedenti valutazioni, di 1,5 punti percentuali per la Commissione europea e di 1,7-1,9 punti per l'OCSE. Le stime governative, elaborate in settembre nella *Nota di aggiornamento del DEF* (NADEF) per il 2015, riducono le previsioni rispetto ad aprile, ma si collocano sostanzialmente al di sopra delle valutazioni più recenti dei previsori internazionali (il commercio mondiale, per il Governo, cresce del 3 per cento nel 2015, del 4,5 il prossimo anno e del 5,2 nel 2017; tab. 1.1).

La frenata cinese si ripercuote sui mercati delle *commodities*, deprimendo il quadro dell'inflazione. La quotazione del petrolio, salita nei primi sei mesi a 64 dollari dai minimi di gennaio, è calata nuovamente a partire dall'estate, scendendo sotto i 45 dollari in novembre. Lo squilibrio tra produzione e consumo che ha caratterizzato il mercato del greggio nell'ultimo anno e mezzo appare sempre più alimentato dall'indebolimento del lato domanda. Il prezzo del Brent nella media del 2015 dovrebbe risultare prossimo a quello ipotizzato dal Governo (53,7 dollari a barile). Più incerte appaiono le valutazioni governative per l'anno prossimo. Le previsioni della NADEF e del *Documento programmatico di bilancio* (DPB) per il 2016 scontano un graduale rafforzamento del greggio il prossimo anno, in controtendenza rispetto alle stime degli organismi internazionali che incorporano l'ulteriore indebolimento sperimentato negli ultimi mesi, proiettando prezzi in flessione nella media del 2016 (tab. 1.2).

Il rallentamento dei paesi emergenti si è accompagnato a instabilità finanziaria e significativi deprezzamenti nei confronti delle monete dei paesi industriali. Il tasso di cambio della moneta unica, dopo aver toccato un minimo in aprile, si è apprezzato nei successivi sette mesi di circa il 7 per cento rispetto a un ampio paniere di valute, del 4 per cento sul dollaro. L'attesa di un ulteriore allentamento monetario europeo, a fronte

di un probabile rialzo dei tassi statunitensi, ha comportato nelle ultime settimane un nuovo indebolimento dell'euro, sceso sui valori di aprile nei confronti della moneta americana. La quotazione dollaro/euro nella media 2015 potrebbe risultare leggermente più deprezzata di quella ipotizzata dal Governo (1,118). Nella prospettiva dei prossimi anni, la stima governativa si basa sull'ipotesi tecnica di un cambio dollaro/euro stabile sui livelli di fine agosto (1,125 dollari per euro); assunzioni tecniche simili vengono adottate dagli organismi internazionali.

Il ritmo della ripresa nei paesi avanzati si è attenuato a partire dall'estate, riflettendo la perdita di velocità della congiuntura internazionale. Negli Stati Uniti, le stime indicano una decelerazione del PIL nel terzo trimestre (+0,5 per cento, dopo un aumento dell'1 per cento nei precedenti tre mesi). Le prospettive dell'economia americana rimangono positive, anche se le previsioni più recenti dipingono per il 2016 una espansione meno robusta rispetto alle precedenti valutazioni: +2,5 per cento secondo l'OCSE (+2,8 per cento, sei mesi fa), +2,2 per cento secondo il FMI (+3 per cento). Dati gli impulsi depressivi del quadro internazionale, restano delle incertezze sul *timing* dell'aumento dei tassi di interesse sui fondi federali dopo sette anni di invarianza al livello zero. Le attese convergono per un primo rialzo entro dicembre o a inizio 2016.

Il Giappone è nuovamente scivolato in recessione (-0,2 per cento nel secondo e terzo trimestre), risentendo in modo più diretto delle altre maggiori economie del rallentamento cinese e del continente asiatico. L'indebolimento della prospettiva economica pesa soprattutto sulle spese per investimento, contrattesi in modo significativo negli ultimi trimestri.

**Tab. 1.1** – Commercio mondiale(1)

|                       | Tassi di crescita percentuali |      |      |      | Differenza in p.p. rispetto alle precedenti stime |      |      |
|-----------------------|-------------------------------|------|------|------|---------------------------------------------------|------|------|
|                       | 2014                          | 2015 | 2016 | 2017 | 2015                                              | 2016 | 2017 |
| NADEF, settembre 2015 | 3,6                           | 3,0  | 4,5  | 5,2  | -1,0                                              | -0,8 | -0,1 |
| FMI, ottobre 2015     | 3,3                           | 3,2  | 4,1  | 4,6  | -0,9                                              | -0,3 | -0,5 |
| CE, novembre 2015     | 3,3                           | 2,3  | 3,6  | 4,5  | -1,5                                              | -1,5 | ..   |
| OCSE, novembre 2015   | 3,4                           | 2,0  | 3,6  | 4,8  | -1,9                                              | -1,7 | -0,5 |

(1) Media delle variazioni in volume di importazioni ed esportazioni; per la Commissione europea (EC), variazione in volume delle importazioni.

**Tab. 1.2** – Prezzo del petrolio in dollari  
(variazioni percentuali)

|                         | 2015  | 2016 | 2017 |
|-------------------------|-------|------|------|
| DPB, ottobre 2015 (1)   | -45,8 | 0,7  | 9,4  |
| FMI, ottobre 2015 (2)   | -46,4 | -2,4 | 10,1 |
| CE, novembre 2015 (1)   | -45,0 | -1,3 | 8,5  |
| OCSE, novembre 2015 (1) | -45,3 | -7,6 | 0,0  |

(1) Bent; (2) Media Brent, Dubai, WTI.



Nella zona euro, la fase di graduale ripresa è proseguita nel terzo trimestre, ma a un ritmo (+0,3 per cento) inferiore a quello della prima metà dell'anno (+0,5 per cento nel primo trimestre, +0,4 nel secondo). Al positivo andamento della domanda interna, favorito dall'allentamento delle condizioni finanziarie, si è contrapposto il rallentamento delle esportazioni su cui hanno influito le flessioni delle vendite nei mercati emergenti. Le informazioni congiunturali mostrano la prosecuzione del sentiero di moderata crescita nei mesi restanti dell'anno. Si evidenziano, però, elementi di rischio in prospettiva. I segnali emersi dall'estate in Germania (flessione dell'industria, indebolimento dell'export, calo dei nuovi ordini esteri) indicano una perdita di velocità di questa economia, su cui pesa peraltro l'incertezza per le ripercussioni della vicenda Volkswagen (le cui immatricolazioni sono scese in ottobre). Un eventuale rallentamento della produzione tedesca di auto potrebbe incidere sui produttori italiani di parti e componenti, data l'elevata integrazione produttiva tra i due sistemi realizzatasi negli ultimi anni. La BCE, in considerazione di più recenti sviluppi e degli scarsi risultati conseguiti nel tentativo di rivitalizzare l'inflazione nell'area, prende in considerazione la possibilità di rafforzare le operazioni di acquisto di titoli pubblici e privati avviati nel marzo scorso e, nell'eventualità, di abbassare ulteriormente il tasso di remunerazione sui depositi delle banche presso l'Eurosistema che già si trova in territorio negativo (-0,2 per cento).

Le stime dei previsori internazionali di ottobre e novembre incorporano in parte questi rischi per l'area euro, lasciando sostanzialmente invariata, rispetto alle valutazioni di sei mesi prima, la stima di crescita nel 2015 (+1,5/+1,6 per cento) e abbassandola nel 2016 (di un decimo, a 1,8 e 1,6 per cento rispettivamente per la Commissione europea e il FMI, e di tre decimi, a 1,8 per cento, per l'OCSE).

## **1.2 Economia italiana**

In Italia, l'attività economica si mantiene su un sentiero di ripresa moderata (fig. 1.1). Dopo l'accelerazione registrata nei primi due trimestri dell'anno in corso (+0,4 e +0,3 per cento, rispettivamente), i ritmi produttivi hanno segnato un rallentamento nel terzo (+0,2 per cento) analogamente a quanto riscontrato nell'area euro. Le indicazioni preliminari Istat segnalano incrementi del valore aggiunto nei principali comparti produttivi (industria, servizi e agricoltura); dal lato della domanda, la crescita del PIL è stata sospinta dalle componenti interne (a lordo delle scorte); quella estera netta ha fornito un apporto negativo.

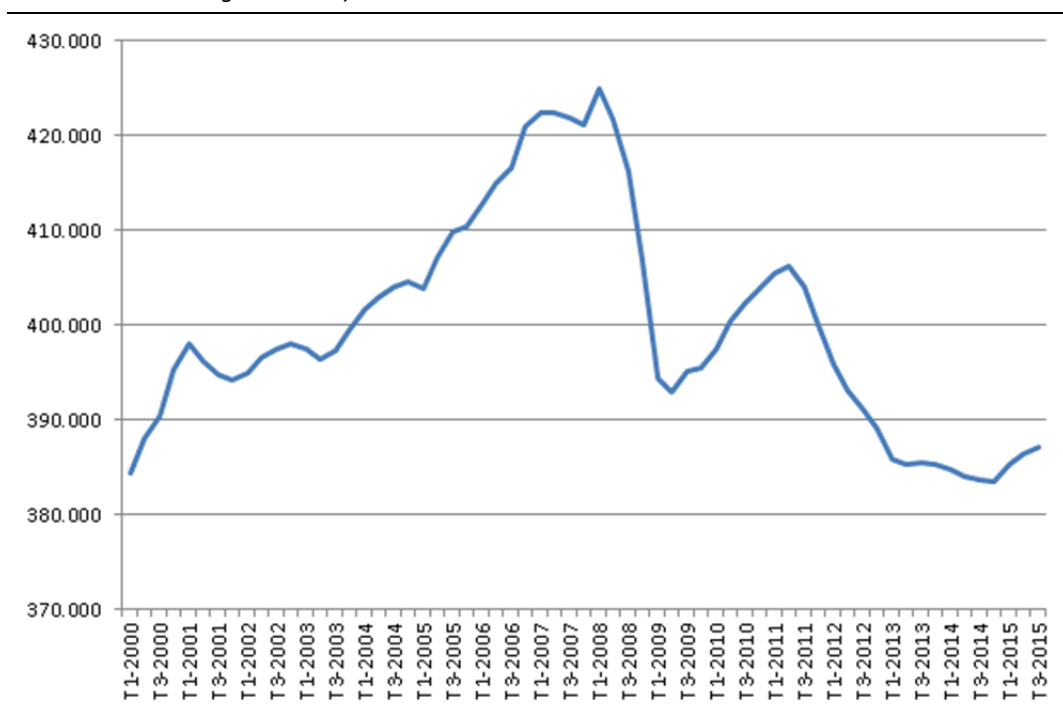
Secondo le più recenti informazioni congiunturali, la spesa per consumi delle famiglie avrebbe proseguito nel terzo trimestre l'evoluzione moderatamente positiva che ha contrassegnato il periodo primaverile. I consumatori hanno beneficiato dei guadagni del potere d'acquisto consentiti dalla debole dinamica dei prezzi e del miglioramento delle

condizioni del mercato del lavoro. Il clima di fiducia delle famiglie ha continuato ad aumentare, attestandosi a ottobre poco al di sotto del livello di fine 2001.

La marcata volatilità della spesa per investimenti produttivi (macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto), insieme all'evoluzione ancora sfavorevole di quelli in costruzioni, ha contenuto l'apporto degli investimenti fissi lordi alla crescita dell'economia. Le informazioni congiunturali più recenti forniscono indicazioni nel complesso coerenti con un contenuto aumento della spesa in beni capitali. Nel terzo trimestre, il grado di utilizzo degli impianti nel comparto dei beni strumentali si è confermato stabile sugli elevati valori raggiunti nei precedenti tre mesi (77,8 per cento). Le attese di recupero dei livelli di produzione hanno sostenuto la fiducia delle imprese. L'indebolimento delle prospettive di domanda estera potrebbe costituire un fattore di freno alla spesa per investimenti.

Nel primo semestre dell'anno, le esportazioni hanno beneficiato del deprezzamento del cambio e del maggiore orientamento geografico verso i mercati in crescita del Nord America e dell'Europa. Tale andamento si è indebolito nel terzo trimestre, a causa della decelerazione dei paesi emergenti. Sulla base dei dati di commercio estero in valore, le vendite italiane all'estero sono diminuite del 2,3 per cento sul precedente trimestre, risentendo soprattutto del marcato calo sui mercati esterni all'Unione europea. Tenuto conto della dinamica dei prezzi all'export dei prodotti industriali (-0,8 per cento), l'evoluzione in valore del commercio estero implicherebbe una flessione congiunturale dei volumi esportati nel terzo trimestre.

**Fig. 1.1** – Prodotto interno lordo  
(milioni di euro, valori concatenati, con anno di riferimento 2010; dati destagionalizzati)



Fonte: Istat.

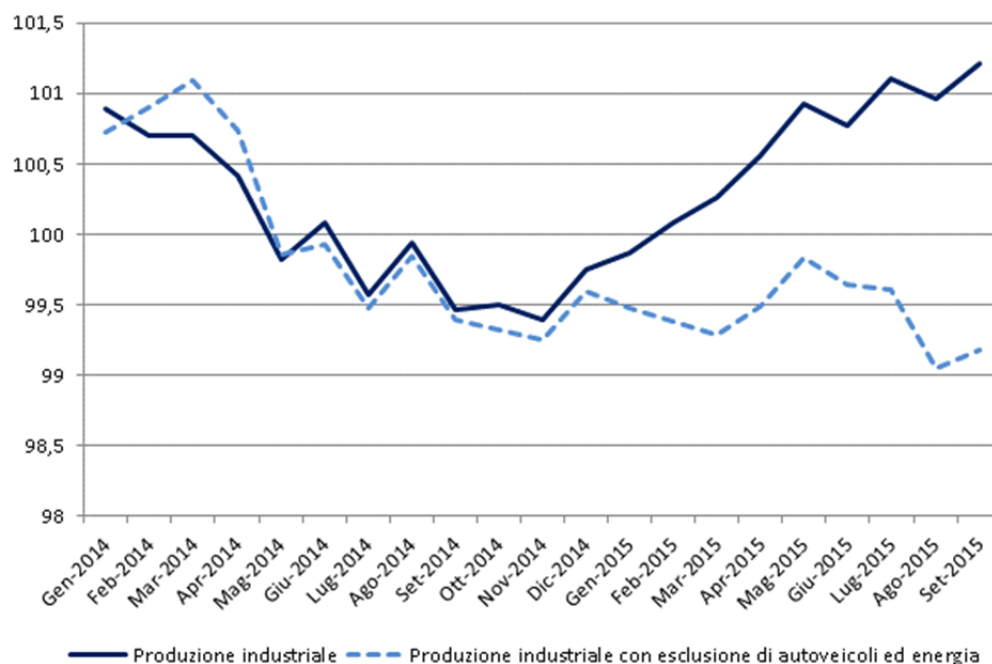
Dal lato dei settori produttivi, le informazioni prospettano il proseguimento della moderata fase di ripresa in atto. L'indice della produzione industriale ha segnato un modesto rialzo a settembre (+0,2 per cento), che ha parzialmente attenuato la caduta di agosto. Nella media del trimestre, l'attività industriale (al netto delle costruzioni) si è incrementata dello 0,4 per cento, un ritmo analogo a quello dei precedenti tre mesi. L'intensità del recupero ciclico appare ancora modesta, frenata dall'eterogeneità con cui la ripresa si è diffusa tra i principali comparti industriali. Nei primi 9 mesi dell'anno, l'indice generale si è incrementato dello 0,7 per cento nel confronto con l'analogo periodo del 2014. Tale andamento è stato in larga parte sostenuto dalle produzioni di beni strumentali e in particolare di mezzi di trasporto, in minor misura da quelle di beni energetici (fig. 1.2). Al contrario, il comparto dei beni di consumo non ha fornito alcun apporto, quello dei beni intermedi vi ha contribuito sfavorevolmente. Nel breve termine, le attese degli operatori appaiono coerenti con il prosieguo della fase ciclica secondo gli attuali ritmi di sviluppo.

Il comparto delle costruzioni rimane contrassegnato da condizioni di debolezza. I ritmi produttivi hanno accusato una nuova flessione in settembre (-0,3 per cento), che fa seguito alla stasi di agosto e al temporaneo balzo di luglio. Nella media del terzo trimestre, l'attività produttiva è diminuita dello 0,4 per cento rispetto ai precedenti tre mesi (del 2,2 per cento nella media dei primi nove mesi rispetto allo stesso periodo del 2014). Le recenti indagini qualitative descrivono una condizione ciclica del comparto meno sfavorevole. Il clima di fiducia degli imprenditori è migliorato per i giudizi più favorevoli sulle condizioni di domanda e sulle prospettive occupazionali. Le minori tensioni nel mercato del credito hanno inoltre favorito una ripresa delle compravendite nel comparto residenziale. Secondo il sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni effettuato dalla Banca d'Italia, si è ulteriormente ridotta la quota di agenti che segnala un calo dei prezzi delle abitazioni. In sintesi, queste informazioni sembrano delineare un graduale esaurimento della fase di caduta del settore.

Appare, invece, in via di consolidamento il recupero produttivo nei servizi, a riflesso del più positivo andamento della domanda interna e, in particolare, dei consumi. Nel terzo trimestre, le vendite al dettaglio hanno proseguito lungo un sentiero di crescita moderata (+0,2 per cento rispetto ai precedenti tre mesi). A conferma del miglioramento in corso, il clima di fiducia ha evidenziato un marcato recupero sia per le imprese del commercio, sia per quelle dei servizi alle imprese.

Nell'insieme, queste tendenze appaiono coerenti con la prosecuzione di una crescita dell'economia, nel trimestre finale dell'anno, secondo ritmi in linea o lievemente superiori a quelli osservati nel terzo. Nella media del 2015, tali andamenti porterebbero a una crescita del PIL (destagionalizzato e corretto per il differente numero di giorni lavorativi) pari allo 0,7 per cento. Tenendo conto che il 2015 è caratterizzato da tre giornate lavorative in più rispetto al 2014, il PIL misurato in termini grezzi (a lordo cioè dei giorni di lavoro) potrebbe crescere dello 0,8 per cento.

**Fig. 1.2** – Produzione industriale complessiva e con esclusione dei settori trainanti  
(2014=100, medie mobili trimestrali di dati mensili destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

In ottobre, l'evoluzione dei prezzi al consumo ha mostrato un lieve rialzo (+0,3 per cento, dopo il rallentamento in settembre), attribuibile ai rincari degli alimentari non lavorati e di alcune componenti dei servizi. Al netto di beni energetici e alimentari freschi, la crescita tendenziale dell'indice armonizzato si è mantenuta sui ritmi del mese precedente (+0,8 per cento). Nel complesso, le spinte al rialzo dell'inflazione al consumo appaiono deboli e limitate a una quota relativamente ristretta di beni e servizi. Con riferimento al paniere di voci elementari dell'IPCA, l'incidenza di quelle che presentano una variazione negativa è pari a circa un terzo; quella dei beni e servizi contrassegnati da un'inflazione particolarmente bassa (sotto lo 0,5 per cento) arriva a coprire quasi la metà delle voci complessive; pari a quasi due terzi è la quota con una dinamica tendenziale sotto l'1 per cento. Nella prospettiva dei prossimi mesi, l'evoluzione dei prezzi è attesa proseguire secondo ritmi molto contenuti, pur con una maggiore probabilità di risalita, per il confronto con un periodo del 2014 contrassegnato da una riduzione degli energetici. Le aspettative delle imprese, desunte dalle inchieste congiunturali dell'Istat, segnalerebbero una sostanziale stasi nella formazione dei prezzi di vendita per i prossimi mesi. Anche la *survey* relativa ai consumatori ha evidenziato attese di inflazione particolarmente contenute.

Nel corso del 2015 il mercato del lavoro ha mostrato una marcata reattività alle condizioni cicliche dell'economia. La risalita dei livelli occupazionali si è realizzata, in termini di "teste", a ritmi mediamente più sostenuti di quelli dell'economia. Sulla base dei dati mensili della Rilevazione sulle forze di lavoro, nel terzo trimestre l'occupazione

netta complessiva è aumentata dello 0,5 per cento su base congiunturale (+0,9 per cento nei primi nove mesi dell'anno), nonostante la flessione in settembre (-0,2 per cento). L'aumento occupazionale del terzo trimestre è interamente attribuibile alla componente dell'occupazione dipendente (+0,7 per cento), caratterizzata da un recupero delle assunzioni a carattere permanente (+0,2 per cento) e da una dinamica ancor più sostenuta di quelle a tempo determinato (+3,8 per cento). Il miglioramento della domanda di lavoro trova conferma, tra gli altri indicatori, nel tasso di posti vacanti (nel terzo trimestre, si è mantenuto sui livelli dei precedenti tre mesi). In questo contesto, il tasso di disoccupazione è ripiegato dai massimi toccati a fine 2014, scendendo all'11,8 per cento a settembre (11,9 nella media del terzo trimestre), una evoluzione favorita dall'incremento degli inattivi. Secondo le valutazioni degli imprenditori, l'evoluzione della domanda di lavoro è attesa in ulteriore miglioramento nel breve termine, in particolare nella manifattura, costruzioni e nel commercio al dettaglio.

### **1.3 Previsioni macroeconomiche**

#### **1.3.1 Il quadro del Governo**

Lo scenario macroeconomico del DPB conferma, con alcune marginali differenze, il quadro programmatico NADEF: il PIL è stimato in crescita dello 0,9 per cento quest'anno, dell'1,6 per cento nel 2016.

La previsione per il 2015 implica una dinamica dell'attività economica nel terzo e quarto trimestre simile a quella osservata nella prima metà dell'anno (0,3-0,4 per cento). Come visto, la recente stima preliminare dell'Istat per il periodo luglio-settembre (+0,2 per cento) è inferiore a questa ipotesi. Tenuto conto delle attese per il quarto trimestre, la dinamica dell'attività economica nella media del 2015 potrebbe risultare marginalmente più bassa rispetto alla stima del DPB. Nel quadro governativo, il PIL dell'anno in corso risulta sospinto dall'irrobustimento di consumi e investimenti, nonché dall'accumulo delle scorte. Tali andamenti più che compensano il contributo negativo della domanda estera netta, su cui influisce un'accelerazione delle importazioni superiore a quella delle esportazioni. Nell'insieme, le tendenze delle componenti di domanda descritte nel DPB per il 2015 appaiono in linea con gli sviluppi in corso nell'economia.

Per quanto riguarda il 2016, tenuto conto della previsione tendenziale indicata nella NADEF (+1,3 per cento), il quadro DPB conferma la valutazione di un impatto positivo della manovra di finanza pubblica di tre decimi di punto, a riflesso dell'ulteriore rafforzamento della domanda finale interna. Confrontando le ipotesi programmatiche DPB con quelle dello scenario tendenziale NADEF, si rileva che le spese delle famiglie beneficiano del miglioramento del reddito disponibile reale, grazie anche alla minore inflazione derivante dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia. Sulle spese per

investimenti incidono le migliori prospettive generali dell'attività economica, nonché le misure di stimolo a favore delle imprese stabilite nella manovra. La previsione DPB sull'inflazione, pur risultando inferiore di mezzo punto a quella tendenziale, sconta un'accelerazione: i deflatori del PIL e dei consumi delle famiglie si incrementano dell'1 per cento. L'evoluzione del mercato del lavoro nel 2016 si conferma in miglioramento.

Il DPB indica la previsione del PIL reale e nominale anche per il triennio 2017-19, confermando le stime dello scenario programmatico NADEF. Il PIL aumenta in termini reali dell'1,6 per cento nel 2017 (tre decimi in più rispetto al tendenziale NADEF), dell'1,5 nel 2018 (due decimi in più) e dell'1,3 nel 2019 (un decimo in più). Il PIL nominale si incrementa del 3,3 per cento nel 2017 (tre decimi in più), del 3,4 per cento nel 2018 (quattro decimi in più) e del 3,1 per cento nel 2019 (tre decimi in più). Facendo riferimento alla NADEF (il DPB non esplicita le componenti di domanda per il 2017-19), si evince che la maggiore crescita programmatica continua a essere sospinta dal più favorevole andamento delle componenti della domanda finale interna, a fronte di un contributo della domanda estera netta che torna negativo negli ultimi due anni. La dinamica programmatica del PIL nominale diventa più forte a seguito della maggiore crescita reale e delle più forti spinte inflazionistiche derivanti dal più robusto scenario economico. In conseguenza di questi andamenti, riflessi positivi si hanno nel mercato del lavoro con un tasso di disoccupazione che scende nell'ultimo anno verso il 10 per cento.

### ***1.3.2 La procedura di validazione e la stima degli effetti della manovra***

L'UPB ha validato, lo scorso 16 settembre, il quadro macroeconomico tendenziale 2015-16, poi pubblicato nella NADEF il 18 settembre. Successivamente, il 25 settembre, l'UPB ha proceduto a validare le previsioni programmatiche per il 2015 e 2016 pubblicate nello stesso documento. Come detto, le stime della NADEF sono state, a meno di marginali modifiche, confermate dal Governo dopo l'approvazione il 15 ottobre in Consiglio dei Ministri del disegno di legge (DDL) di stabilità per il 2016 e incluse nel DPB trasmesso alla Commissione europea.

La validazione del quadro programmatico 2015-16 presentato nella NADEF si è fondata su un'ipotesi di manovra di finanza pubblica dedotta, nelle grandi linee, dalle informazioni disponibili in quel documento e attraverso un processo di interlocuzione con il MEF. L'UPB ha, quindi, replicato l'esercizio di validazione sulla base della composizione effettiva della manovra, come è descritta nel DDL stabilità. Tale articolazione è disponibile solo per il triennio 2016-18. L'esercizio è stato condotto con le stesse modalità seguite per la NADEF, ovvero sulla base di un confronto con gli scenari dei previsori del *panel* UPB (CER, Prometeia, REF e previsione UPB col modello Istat). Questi scenari sono stati ottenuti, per omogeneità di comparazione, assumendo le stesse ipotesi circa il contesto internazionale su cui è costruita la previsione DPB.

Il risultato dell'esercizio conferma le conclusioni a cui si era giunti per il quadro programmatico NADEF. Le stime di crescita del PIL reale 2015-16, anni di validazione, sono nell'intervallo dei previsori del *panel* UPB, pur se collocate al limite superiore (fig. 1.3). Quelle per il 2017 e 2018 (sul 2019 non è possibile effettuare verifiche per mancanza di informazioni sulla manovra) risultano, invece, al di fuori dell'intervallo di previsione del *panel* UPB. In particolare, la dinamica del PIL ipotizzata dal DPB risulta più elevata della media dei previsori di quattro decimi di punto tanto nel 2017 che nel 2018. Se si esclude il previsore del *panel* con la stima più elevata (ma pur sempre inferiore a quella del Governo), la distanza tra DPB e i restanti tre previsori ammonta a 0,5 punti tanto nel 2017 che nel 2018.

Considerando il dettaglio del quadro macroeconomico programmatico quale è descritto nella NADEF, l'evoluzione fuori linea è fondamentalmente il risultato di una stima del Governo più ottimistica, rispetto alle valutazioni del *panel* UPB, per le dinamiche dei consumi e degli investimenti fissi lordi.

A complemento della valutazione dello scenario macroeconomico del Governo, l'UPB ha effettuato una verifica degli effetti della manovra utilizzando il modello econometrico annuale dell'Istat. La quantificazione dell'impatto viene misurata rispetto a uno scenario tendenziale che si caratterizza per l'assenza di manovra. Per facilitare la lettura, le misure sono state classificate in tre principali ambiti: a favore delle famiglie, a favore delle imprese, copertura finanziaria (tab. 1.3).

**Fig. 1.3** – Confronto degli scenari di previsione del Governo e del *panel* UPB



**Tab. 1.3** – Impatto sul PIL della manovra prevista dal DDL di stabilità per il 2016  
(differenze in punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale senza manovra)

|                                                                     | 2016         | 2017         | 2018         |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Misure a favore delle famiglie                                      | 0,12         | 0,292        | 0,12         |
| - <i>Minore prelievo</i>                                            | 0,057        | 0,141        | 0,08         |
| - <i>Disattivazione clausole di salvaguardia e riduzione accise</i> | 0,063        | 0,151        | 0,04         |
| Misure a favore delle imprese                                       | 0,008        | 0,029        | 0,034        |
| Misure di copertura finanziaria                                     | -0,081       | -0,057       | -0,035       |
| <b>Impatto complessivo della manovra</b>                            | <b>0,055</b> | <b>0,263</b> | <b>0,119</b> |

L'insieme delle misure a favore delle famiglie include come principali provvedimenti di politica economica quelli che vanno a influenzare il reddito disponibile reale dei consumatori. Esse, dunque, comprendono la riduzione del prelievo sui redditi delle famiglie attraverso la proroga e la revisione delle detrazioni fiscali, la cancellazione dell'imposta sull'abitazione principale, le maggiori prestazioni sociali, nonché la disattivazione delle clausole di salvaguardia e la riduzione delle accise. L'insieme di tali misure produce un effetto espansivo sul PIL quantificabile in 0,1 punti percentuali nel 2016, 0,3 nel 2017 e 0,1 nel 2018. Nel 2016 e 2017, oltre il 50 per cento dello stimolo a favore delle famiglie è da attribuire alla disattivazione delle clausole rispetto allo scenario tendenziale.

I provvedimenti a favore delle imprese riguardano la riduzione dell'aliquota dell'Ires (dal 2017), le maggiori deduzioni dalla base imponibile dell'IRAP, l'abolizione del prelievo Imu per i terreni ad uso agricolo e i macchinari cosiddetti "imbullonati", la proroga della decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato. I provvedimenti a favore delle imprese diverrebbero maggiormente visibili nel 2017 e 2018, favorendo una maggiore crescita del PIL quantificabile in tre centesimi di punto percentuale in ciascuno dei due anni.

L'effetto espansivo di tali misure sarebbe attenuato dalle manovre di copertura finanziaria (in particolare, dalla riduzione della spesa in consumi intermedi della PA e degli investimenti pubblici), in misura pari a circa 0,1 punti percentuali nel 2016 e nel 2017, marginalmente meno nel 2018.

Nell'insieme, tali valutazioni portano a quantificare la maggiore crescita del PIL in circa 0,1 punti percentuali nel 2016, 0,3 punti percentuali nel 2017, 0,1 punti percentuali nel 2018.

## 1.4 I rischi macroeconomici

Si è visto come lo scenario macroeconomico del Governo poggia su ipotesi circa le variabili esogene relativamente favorevoli, alla luce delle tendenze concretizzatesi negli ultimi mesi e delle previsioni avanzate, in ottobre e novembre, dagli organismi internazionali. Le assunzioni del Governo sono state adottate, per consentire una



omogeneità di confronto, dal *panel* dei previsori UPB nell'ambito dell'esercizio di validazione. Tuttavia, anche tali previsori si caratterizzano, nelle ipotesi da essi formulate in modo indipendente, per quadri esterni meno favorevoli riguardo a crescita e inflazione rispetto al Governo. Vi sono, dunque, elementi di rischio nella elaborazione degli scenari che vanno valutati.

A questo scopo, di seguito si illustrano i risultati di alcuni esercizi di simulazione condotti con un modello econometrico internazionale<sup>1</sup> per quanto riguarda le due variabili esterne che sembrano maggiormente discostarsi nelle ipotesi del Governo maggiormente dalle valutazioni più recenti dei previsori: commercio mondiale e prezzo del petrolio. In particolare, si sono simulati gli effetti di: a) un commercio mondiale che cresce di 1 punto percentuale in meno nel 2016 e di 0,5 punti percentuali in meno nel 2017; b) un prezzo del petrolio che, seguendo il profilo delineato dai contratti *future* di fine novembre, si collochi a 48 dollari nel 2016 (-11 per cento rispetto alla base), 54 dollari nel 2017 (-9 per cento), 57 dollari nel 2018 (-8 per cento), 59 dollari nel 2019 (-7,5 per cento). Le variazioni di ciascuna variabile esogena è simulata *ceteris paribus*, sotto l'assunzione cioè che l'altra resti fissa al valore di riferimento.

I risultati dell'esercizio UPB (tab. 1.4) evidenziano per quanto riguarda la crescita del PIL reale: a) l'influsso negativo del 2016 e 2017 di una domanda mondiale più lenta; b) l'effetto positivo nel 2017 di un petrolio più basso rispetto alle ipotesi dello scenario tendenziale.

Osservare ciò che avviene alla crescita non è, però, sufficiente. Nella fase attuale è di particolare rilievo considerare anche le ripercussioni sull'inflazione (deflatore del PIL) e, di conseguenza, sulla dinamica nominale del PIL, dati i rischi che, nelle attuali condizioni della politica monetaria, derivano da un abbassamento dell'inflazione per economie che devono ridurre le proprie posizioni di debito, sia esso pubblico o privato.

Sotto questo aspetto le simulazioni conducono a rilevare i seguenti punti.

- 1) Un commercio mondiale più depresso (simulazione 1) nel prossimo biennio si accompagnerebbe a dinamiche inflazionistiche più contenute a partire dal 2017. Tali effetti, cumulandosi con quelli negativi sul PIL reale nel 2017 e agendo da soli negli anni successivi, porterebbero ad abbassare la dinamica del PIL nominale non solo nel 2016 (quando opera l'impatto della minore crescita reale), ma anche nel periodo seguente, in media in una misura di due decimi di punto.
- 2) Un petrolio più basso (simulazione 2) si tradurrebbe in una minore dinamica del deflatore del PIL nel 2017 (che compenserebbe l'effetto positivo sulla crescita reale) e nel 2018 e, marginalmente, nel 2019. Ne conseguirebbe una riduzione della dinamica del PIL nominale di circa un decimo di punto negli ultimi due anni dell'orizzonte di previsione.

<sup>1</sup> Si è utilizzato per gli esercizi di simulazione l'*Oxford econometric model*.

- 3) Infine, facendo cadere l'ipotesi di *ceteris paribus*, si è considerata la possibilità che il rallentamento del commercio internazionale si accompagni al petrolio più basso rispetto allo scenario di base. I risultati, evidenziati nella parte finale della tabella 1.4, mostrano il prevalere degli effetti disinflazionistici sull'economia. L'impatto positivo sul PIL reale del petrolio più basso nel 2017 si eliderebbe con l'effetto negativo del commercio mondiale più lento. Entrambi gli *shock* (minore prezzo del greggio e domanda più lenta) si cumulerebbero, invece, nell'indurre una minore dinamica dei prezzi interni nell'intero arco di previsione. L'evoluzione del PIL nominale sarebbe di due decimi più bassa, rispetto alla base, nel 2016 e 2017, dei quattro decimi nel 2018 e di tre decimi nel 2019.

In definitiva, queste simulazioni portano a evidenziare che un quadro esterno meno dinamico di quello ipotizzato dal Governo avrebbe effetti negativi o al più nulli (grazie al minore prezzo del petrolio) sulla crescita reale, ma comporterebbe, attraverso il canale dei prezzi, un impatto uniformemente depressivo per la dinamica del PIL nominale.

**Tab. 1.4** – Effetti su PIL reale, deflatore del PIL e PIL nominale di differenti ipotesi su commercio mondiale e prezzo del petrolio  
(differenze in punti percentuali dei tassi di crescita rispetto allo scenario di base)

|                                                                                                                 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| <i>Simulazione 1</i>                                                                                            |      |      |      |      |
| Commercio mondiale (1 p.p più basso nel 2016, 0,5 p.p più basso nel 2017, 0,2 p.p più basso nel 2018)           |      |      |      |      |
| PIL reale                                                                                                       | -0,2 | -0,1 | 0,0  | 0,0  |
| Deflatore del PIL                                                                                               | 0,0  | -0,1 | -0,2 | -0,3 |
| PIL nominale                                                                                                    | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 |
| <i>Simulazione 2</i>                                                                                            |      |      |      |      |
| Prezzo del petrolio (livello più basso dell'11% nel 2016, del 9% nel 2017, dell'8% nel 2017, del 7,5% nel 2019) |      |      |      |      |
| PIL reale                                                                                                       | 0,0  | 0,1  | 0,0  | 0,0  |
| Deflatore del PIL                                                                                               | 0,0  | -0,1 | -0,1 | 0,0  |
| PIL nominale                                                                                                    | 0,0  | 0,0  | -0,1 | -0,1 |
| <i>Simulazione 3</i>                                                                                            |      |      |      |      |
| Commercio mondiale + prezzo del petrolio                                                                        |      |      |      |      |
| PIL reale                                                                                                       | -0,2 | 0,0  | -0,1 | 0,0  |
| Deflatore del PIL                                                                                               | 0,0  | -0,2 | -0,3 | -0,3 |
| PIL nominale                                                                                                    | -0,2 | -0,2 | -0,4 | -0,3 |

## Appendice 1.1

### Prodotto potenziale e *output gap*

#### *La stima del Governo nel DPB*

Le stime del prodotto potenziale e quella, strettamente connessa, dell'*output gap* (OG) rivestono un ruolo centrale nel processo di sorveglianza multilaterale previsto dal Patto di stabilità e crescita dell'Unione europea, poiché da queste dipende il saldo strutturale di bilancio, indicatore chiave per definire il livello dell'obiettivo di medio termine (OMT) e il percorso di avvicinamento verso di esso. Inoltre, dalla posizione ciclica dell'economia così come stimata dall'*output gap* dipende anche l'ampiezza dell'aggiustamento strutturale di finanza pubblica richiesto agli Stati membri che non hanno raggiunto l'OMT<sup>2</sup>.

Tuttavia, il PIL potenziale, ovvero il livello massimo di prodotto ottenibile con il pieno utilizzo delle risorse e coerente con un'inflazione stabile, e quindi l'*output gap* (differenza relativa tra il PIL effettivo e potenziale) sono grandezze non osservabili e devono essere stimate. Esistono vari metodi per la stima di tali variabili, essenzialmente riconducibili a tre grandi categorie: 1) metodi puramente statistici, basati su filtri o su componenti principali che estraggono la componente ciclica da indicatori di *output* (come il PIL) o indicatori sull'andamento ciclico dell'economia (come dati di *survey*); 2) metodi basati sulla funzione di produzione, che considera la produttività totale dei fattori (TFP) e la dotazione di questi ultimi (lavoro e capitale) in relazione all'equilibrio tra disoccupazione di lungo periodo e progresso tecnologico; 3) procedure di stima multivariata, che fanno uso di tecniche econometriche basate su presupposti di teoria economica (tipicamente la legge di Okun e la curva di Phillips).

La Commissione Europea, nell'ambito del processo di sorveglianza multilaterale, ha scelto di utilizzare il metodo basato sulla funzione di produzione<sup>3</sup>.

In particolare, la procedura di stima dell'*output gap* concordata in sede europea utilizza nel calcolo della componente di trend della TFP l'indice del grado di utilizzo degli impianti (denominato CUBS, *Capacity Utilisation and Business Sentiment*). Tale variabile è un indice sintetico costruito dalla Commissione europea aggregando le informazioni trimestrali e mensili delle *survey* Istat relative ai vari settori (industria, costruzioni e servizi) con opportuni pesi e riscalandolo il valore ottenuto rispetto alla sua media<sup>4</sup>. L'*output gap* nella NADEF è stato stimato non considerando i dati a consuntivo della capacità produttiva relativi all'anno in corso, poiché a settembre la Commissione

---

<sup>2</sup> Communication from the commission to the European parliament [...] Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact, Strasburg 13/01/2015.

<sup>3</sup> DG Ecfm, "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", Economic Papers 535, novembre 2014.

<sup>4</sup> L'indice è calcolato come scarto dalla media (e diviso per la media stessa) in modo che sia zero quando il grado di utilizzo degli impianti è pari alla media di lungo periodo.

europea non aveva ancora aggiornato l'indice CUBS in base alle nuove serie Istat<sup>5</sup>. La scelta del Governo è stata quindi quella di estrapolare il valore della capacità produttiva del 2015 attraverso le tecniche statistiche concordate a livello europeo.

Tuttavia, successivamente alla presentazione della NADEF sono stati pubblicati i dati del secondo semestre del grado di utilizzo degli impianti che permettono di stimare la capacità utilizzata per l'intero 2015<sup>6</sup>. In particolare, considerando che i dati delle *survey* sono risultati superiori alle attese per l'anno in corso, l'indicatore CUBS risulta oggi sensibilmente migliore di quello stimato in occasione della NADEF. Utilizzando solo questa variabile come indicatore della componente ciclica della TFP, come concordato in sede europea, si ricava una stima più bassa (in valore assoluto) della produttività totale dei fattori di quanto stimato in precedenza sia per gli ultimi anni che per il periodo di previsione. Ciò in ultima analisi si traduce in un *output gap* che si chiuderebbe più rapidamente.

Anche al fine di preservare la dinamica storica della componente ciclica e di trend della TFP e di limitarne le revisioni, il Governo nel DDL stabilità ha provveduto a rivedere i parametri di inizializzazione del modello (*priors*) per la loro stima, praticamente annullando l'impatto del dato del CUBS 2015 sulla stima del prodotto potenziale e dell'*output gap*.<sup>7</sup>

### ***Sensibilità della stima dell'output gap a CUBS, priors e previsione***

Le precedenti considerazioni conducono a evidenziare la notevole sensibilità di potenziale e *output gap* a variazioni anche contenute di parametri e variabili che entrano nella stima. Una sensibilità che getta incertezza su un indicatore chiave (*output gap*) da cui dipende il calcolo dei saldi strutturali di bilancio e quindi le decisioni di politica fiscale del Paese.

In particolare, le recenti applicazioni hanno messo in luce come la procedura di stima dell'*output* potenziale risulta particolarmente sensibile ai valori dell'indice CUBS, o più precisamente anche solo all'aggiunta di un singolo dato riguardo a questo indicatore. Se si desse totale credito al segnale che arriva da tale variabile e all'impatto che questo ha sul prodotto potenziale, la situazione economica italiana apparirebbe profondamente migliorata rispetto alle attese di primavera, e in linea con la fase del ciclo osservata nel nostro Paese agli albori della crisi finanziaria, cosa che non trova ancora pieno riscontro nei dati quantitativi.

---

<sup>5</sup> A marzo 2015 l'Istat ha rivisto l'indagine sulla fiducia delle imprese aggiornando l'anno base dal 2005 al 2010.

<sup>6</sup> Occorre tuttavia evidenziare che esiste uno sfasamento temporale sull'attribuzione dei dati di *survey* tra Istat e Commissione europea. I dati trimestrali sul grado di utilizzo degli impianti sono raccolti nei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre. L'Istat attribuisce i dati così raccolti al trimestre che si chiude nel mese precedente alla rilevazione (ad esempio, il grado di utilizzo rilevato a ottobre viene imputato al terzo trimestre), la Commissione, invece, attribuisce il dato al trimestre in corso (per cui la rilevazione di ottobre va a definire il quarto trimestre).

<sup>7</sup> Per una illustrazione della sensibilità delle stime dell'*output gap* alle ipotesi sui parametri di inizializzazione si veda Fioramanti, M., Padrini, F. e Pollastri, C. (2015), *"La stima del PIL potenziale e dell'output gap: analisi di alcune criticità"*, Ufficio parlamentare di bilancio, Nota di lavoro n. 1.

Vi sono però altri elementi che concorrono alla revisione delle stime dell'*output gap* rispetto ai valori calcolati a primavera.

A fini illustrativi, partendo dalle stime del *Documento di economia e finanza* di primavera, è stata realizzata (tab. A1.1.1) una simulazione per valutare la sensitività dell'*output gap* a tre elementi: 1) il nuovo quadro macroeconomico previsivo fino al 2019; 2) i dati della capacità produttiva del 2015<sup>8</sup>; 3) i parametri di inizializzazione del modello della TFP. I risultati riportati nella tabella sottostante mostrano che il nuovo quadro macroeconomico di previsione (seconda colonna della tabella) non modifica in modo sostanziale le stime di primavera. Ha, invece, un effetto significativo l'introduzione del dato del CUBS del 2015 (terza colonna) che rende progressivamente meno negativo l'*output gap*, anticipandone la chiusura di almeno un anno. La scelta del Governo di modificare le *priors* del modello di stima della TFP (quarta colonna) è tale da riportare i valori dell'*output gap* su livelli simili a quelli NADEF per l'orizzonte di previsione, ma produce una revisione anche per i valori storici. Nella quinta colonna si riportano le stime del DDL stabilità che si ottengono con le stesse ipotesi della quarta colonna su CUBS e *priors*, ma utilizzando il quadro macroeconomico del DDL stabilità, ovvero quello inclusivo delle revisioni dei dati di contabilità nazionale pubblicati dall'Istat il 23 settembre 2015.

La scelta delle *priors* è quindi rilevante ai fini del risultato e deve essere definita in coerenza con le ipotesi del quadro macroeconomico. Tuttavia, se queste sono le conseguenze, occorrerebbe anche interrogarsi sull'opportunità di utilizzare un unico indicatore e per giunta di *survey* (ovvero misurato in base alla percezione degli imprenditori sul grado di utilizzo degli impianti) nella stima della produttività totale dei fattori.

**Tab A1.1.1** – Elementi intervenuti nella modifica della stima dell'*output gap* dal DEF al DDL di stabilità

|      | DEF  | QM Nadev | QM Nadev+<br>CUBS 2015 | QM Nadev +<br>CUBS 2015 +<br>new priors<br>MEF | DDL stabilità |
|------|------|----------|------------------------|------------------------------------------------|---------------|
| 2010 | -    | -2,2     | -2,2                   | -2,4                                           | -             |
| 2011 | -    | -1,8     | -1,7                   | -2                                             | -             |
| 2012 | -    | -3,8     | -3,6                   | -3,9                                           | -             |
| 2013 | -4,7 | -4,8     | -4,7                   | -5,1                                           | -             |
| 2014 | -4,6 | -4,8     | -4,5                   | -5,1                                           | -             |
| 2015 | -3,8 | -4       | -3,5                   | -4,2                                           | -4            |
| 2016 | -2,5 | -2,5     | -1,9                   | -2,6                                           | -2,5          |
| 2017 | -1,3 | -1,3     | -0,6                   | -1,3                                           | -1,2          |
| 2018 | -0,3 | -0,2     | 0,5                    | -0,2                                           | -0,2          |
| 2019 | 0,5  | 0,5      | 1,3                    | 0,6                                            | 0,5           |

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze.

<sup>8</sup> La simulazione utilizza l'indicatore CUBS coerente con la tempistica di presentazione del DDL di stabilità (15 ottobre 2015) e pertanto inclusivo del dato di capacità produttiva dei soli primi 3 trimestri dell'anno (la *release* Istat che ha portato a completare il 2015 è stata diffusa il 28 ottobre).

## **Risultati diversi a seconda dei metodi di stima**

Alle precedenti osservazioni va aggiunto che il metodo della funzione di produzione utilizzato dalla Commissione europea è solo una delle possibili scelte per la stima dell'*output gap*. La letteratura si è a lungo soffermata sulle problematiche connesse alla misurazione del *gap* tra *output* effettivo e potenziale senza peraltro giungere a una conclusione definitiva in quanto la peculiare condizione di non osservabilità del prodotto potenziale porta l'inevitabile complicazione di non poter valutare quale sia il metodo di stima migliore semplicemente calcolando la differenza tra valore stimato e osservato.

Sta di fatto che le più importanti istituzioni internazionali forniscono valori del *gap* diverse tra loro, dipingendo condizioni cicliche dell'economia italiana molto diversificate (tab. A1.1.2). Inoltre, l'attuale congiuntura è tale per cui dando rilievo al segnale favorevole derivante dalle *survey* e utilizzando ad esempio un metodo di calcolo prettamente statistico, basato sull'estrazione della componente di fondo dell'economia da indicatori ciclici, così come fa ad esempio nel Regno Unito l'*Office for Budget Responsibility* (OBR) per misurare l'*output gap*, si avrebbe un *gap* in chiusura già nel 2015 (vedi ultima colonna tabella A1.1.2)<sup>9</sup>.

Le conseguenze di politica fiscale di un risultato piuttosto che un altro non sono irrilevanti, basti citare il fatto che date le stime dell'OCSE il pareggio di bilancio strutturale (ovvero l'OMT) sarebbe già stato conseguito dall'Italia nel 2014. Data questa varietà di risultati, sarebbe opportuno utilizzare un *set* di modelli diversi piuttosto che un singolo metodo, in modo da costruire un *range* di variabilità della stima che dia una misura dell'incertezza della misura, così come suggeriscono alcuni autori<sup>10</sup> e come viene in effetti realizzato in Gran Bretagna dall'OBR per valutare la politica fiscale del Governo.

La stessa Commissione europea<sup>11</sup> individua tra le caratteristiche con cui scegliere il metodo di misura quella di minimizzare le revisioni della serie stimata. Se da un lato questa scelta è condivisibile, occorre però non dimenticare che essa prescinde dal fatto che il metodo sia o meno corretto e pertanto risulta rischiosa. Qualora infatti la misura fosse distorta, per eccesso o difetto, assenza di revisioni vorrebbe dire errore persistente in eccesso o difetto.

---

<sup>9</sup> Seguendo l'esempio dell'OBR, la componente ciclica dell'economia è stata calcolata in base alla prima componente principale estratta dai dati di *survey* Istat (tra cui dati settoriali su clima di fiducia, attese di occupazione, grado utilizzo degli impianti, attese sui prezzi) ribasata rispetto alla media e varianza della serie OCSE dell'*output gap*. Vedi Murray, J. (2014), "*Output gap measurement: judgement and uncertainty*", OBR working paper n 5.

<sup>10</sup> Vedi Bassanetti, A., Caivano, M. e Locarno, A. (2010), "*Modelling Italian potential output and the output gap*" Temi di discussione della Banca d'Italia, settembre.

<sup>11</sup> European Commission (2015), "*Quarterly Report on the Euro Area*", Institutional paper n. 101, October.

**Tab A1.1.2** – Stima dell'*output gap* secondo diverse metodologie

|      | IMF  | OCSE | EC   | MEF (DPB) | Metodo statistico |
|------|------|------|------|-----------|-------------------|
| 2010 | -1,4 | -2,3 | -2,2 | -2,2      | -4,9              |
| 2011 | -0,6 | -1,5 | -1,6 | -1,8      | -0,1              |
| 2012 | -3,0 | -4   | -3,3 | -3,8      | -0,2              |
| 2013 | -4,3 | -5,3 | -4,3 | -4,8      | -3,5              |
| 2014 | -4,6 | -5,5 | -4   | -4,8      | -3                |
| 2015 | -3,9 | -4,7 | -2,9 | -4        | -1,5              |
| 2016 | -3,1 | -3,4 | -1,5 | -2,5      | -0,1              |
| 2017 | -2,4 | -2,3 | -0,2 | -1,2      |                   |
| 2018 | -1,7 |      |      | -0,2      |                   |
| 2019 | -1,2 |      |      | 0,5       |                   |

Fonte: FMI (*World economic outlook*, ottobre 2015); OCSE (*Economic Outlook*, novembre 2015); Commissione europea (*European Economic Forecast*, novembre 2015); MEF (*Draft Budgetary Plan 2016*, ottobre 2015).

Oltre che valutare le revisioni e quindi la precisione del metodo di calcolo, sarebbe quindi opportuno considerare la significatività economica dei risultati con esso ottenuti. In particolare, la valutazione della fase dell'economia non dovrebbe essere disgiunta dalla considerazione della congruenza delle stime a cui si perviene con l'osservazione ad esempio del fatto che in Italia oggi il livello di disoccupazione rimane ancora elevato e l'inflazione pressoché nulla. A tal proposito alcuni autori hanno di recente avanzato delle perplessità circa la capacità della metodologia comunitaria di cogliere la peculiarità della situazione economica italiana, soprattutto in relazione alla stima della disoccupazione strutturale (NAWRU, *non-acclerating wage rate of unemployment*), giudicata pro-ciclica o, più precisamente, distorta nelle fasi di ciclo negativo<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Si veda Fantacone S., Garalova P., Milani C., "Deficit strutturali e politiche di bilancio: i limiti del modello europeo", *Rivista di Politica Economica*, gen/mar 2015 e la discussione che si è svolta su Lavoce.info a partire dall'articolo di Cottarelli C., Giammusso F. e Porello C. "Politica di bilancio ostaggio della stima del PIL potenziale", [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) del 4/11/2014, con la risposta della Commissione europea (Mc Morrow K. e Roeger W. "Per l'Italia non è solo un problema di metodo" del 7/11/2014) e la successiva controreplica degli autori (dell'11/11/2014).

## Appendice 1.2

### I moltiplicatori fiscali in tempo di crisi

Con l'esplosione della crisi finanziaria e l'adozione, soprattutto in Europa, dei processi di consolidamento delle finanze pubbliche, numerosi contributi di carattere teorico ed empirico hanno riportato al centro del dibattito economico la questione della dimensione dei moltiplicatori fiscali.

In condizioni normali, la dimensione dei moltiplicatori fiscali varia a seconda delle caratteristiche strutturali delle economie<sup>13</sup>. Essi sono più elevati nei sistemi economici relativamente chiusi alle importazioni, ovvero caratterizzati da bassi stabilizzatori automatici, con condizioni di rigidità nel mercato del lavoro, con sistema di cambi fissi (e, in maggior misura, se partecipi di unioni monetarie), con rapporto debito/PIL relativamente basso, con amministrazioni pubbliche efficienti nel prelievo delle tasse e nella realizzazione dei programmi di spesa.

Una letteratura empirica ormai molto ampia ha inoltre mostrato che è possibile riscontrare eterogeneità dei moltiplicatori fiscali, non soltanto tra economie, ma anche all'interno di uno stesso sistema economico al variare delle condizioni cicliche. In particolare, i moltiplicatori risulterebbero più elevati nei periodi di recessione, quando si ha capacità produttiva inutilizzata e minori possibilità di *crowding out* della spesa privata, rispetto alle fasi di recupero ciclico<sup>14</sup>.

Proprio questi fattori di *state dependency* sono divenuti particolarmente rilevanti nell'ultima profonda crisi, quando sono peraltro maturate ulteriori condizioni (oltre a quella della recessione) che hanno presumibilmente portato a moltiplicatori fiscali di dimensioni più grandi del normale (anche di quelli che caratterizzano le normali fasi recessive). Tali condizioni non sono state adeguatamente considerate da previsori e autorità di politica economica, inducendo errori di sottostima degli effetti sul PIL dei consolidamenti fiscali adottati nel corso della crisi, soprattutto in Europa<sup>15</sup>. Esse sono riassumibili in tre punti: a) politica monetaria impotente a compensare, attraverso azioni di stimolo, gli effetti depressivi del consolidamento a causa di tassi nominali di *policy* rapidamente approssimatisi a zero (trappola della liquidità); b) deterioramento del funzionamento del sistema finanziario-creditizio che ha esacerbato i vincoli di liquidità, per cui le decisioni di spesa di ampie fasce di consumatori e imprese sono venute a dipendere dal reddito corrente (in caduta) più che da quello futuro; c) l'economia si trovava già in una situazione di debolezza ciclica, con *output gap* negativo, quando sono

<sup>13</sup> Si veda Batini, N., Eyraud, L. e Weber, A. (2014), "A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers", IMF working paper wp/14/93, June.

<sup>14</sup> Auerbach, A.J. e Gorodnichenko, Y. (2012), "Measuring Output Responses to Fiscal Policy", American Economic Journal: Economic policy, 4(2) 1-27; Baum, A., Poplawski-Ribeiro, M., e Weber A. (2012), "Fiscal Multipliers and the State of the Economy", IMF working papers wp/12/286, December.

<sup>15</sup> Blanchard, O. e Leigh, D. (2013), "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", American Economic Review, vol 103, n. 3, pp. 117-20.



state adottate misure di consolidamento fiscale, inasprendo gli effetti avversi che transitano per il canale del credito (se, a seguito di una manovra fiscale, l'*output gap* passa da -2 a -4 per cento, gli effetti sulle situazioni di insolvenza di consumatori e imprese tendono a essere superiori rispetto al caso in cui l'*output gap* si riducesse da 0 a -2 per cento). A ciò si deve aggiungere, nel caso concreto dell'Europa, la simultaneità dei processi di consolidamento adottati in un'area fortemente integrata e per questo particolarmente esposta a effetti di *spillover* delle misure di politica economica. In queste circostanze, i moltiplicatori fiscali tendono a eccedere l'unità, talché un'azione di consolidamento (o di stimolo) può comportare nel breve periodo una contrazione (o un aumento) dell'attività economica più che proporzionale rispetto all'entità della correzione di finanza pubblica.

Accanto a tutto ciò occorre considerare che i moltiplicatori presentano dimensioni diverse a seconda che l'impulso esogeno sul PIL provenga da un aggregato di spesa o di entrata. Una larga parte della letteratura mostra che, in condizioni normali, i moltiplicatori fiscali di spesa sono più grandi di quelli dal lato delle entrate. Tale divario tende ad ampliarsi in condizioni di recessione perché i moltiplicatori di spesa effettiva (ad esempio, acquisto della PA di beni e servizi) crescono in misura più accentuata che quelli delle entrate. Ne consegue che considerare il solo moltiplicatore generale (del *deficit*) per valutare gli effetti di consolidamenti/stimoli fiscali può essere fuorviante<sup>16</sup>.

Sulla valutazione dei moltiplicatori fiscali incidono ovviamente anche le metodologie di stima (modelli di serie storiche, modelli VAR strutturali, modelli DSGE con rigidità nominali, *forecast error analysis*) e gli approcci perseguiti nella quantificazione della manovra di finanza pubblica (considerazione della variazioni di poste di finanza pubblica corrette per il ciclo oppure *narrative approach* basato sulle misure di politica economica effettivamente decise). Pur nella varietà delle metodologie di stima, una meta-analisi condotta su 98 studi pubblicati tra il 1992 e il 2013 fornisce indicazioni nel complesso omogenee sul fatto che i moltiplicatori fiscali tendono ad aumentare significativamente nei periodi di recessione e che ciò avviene soprattutto per quelli associati alla spesa<sup>17</sup>.

Non si dispone di evidenze specifiche sul cambiamento di dimensione dei moltiplicatori fiscali relative al caso italiano. Nel DEF 2015, tenuto conto delle condizioni macroeconomiche dell'Italia, si assume un aumento del moltiplicatore di bilancio, ipotizzando un valore di poco inferiore a uno nel caso di una manovra equamente distribuita tra entrate e uscite.

In quanto segue si descrive un esercizio preliminare per verificare la possibilità di identificare cambiamenti nei moltiplicatori fiscali nel periodo di crisi in modelli

---

<sup>16</sup> Mineshima, A. e Weber, A. (2014) "*Fiscal Multipliers*", in Cottarelli, C., Gerson, P. e Sendhadji, A. (a cura di), "*Post-Crisis Fiscal Policy*", Cambridge, MIT press.

<sup>17</sup> Gechert, S., Hughes-Hallet, A. e Rannenberg, A. (2015), "*Fiscal Multipliers in Downturns and the Effects of Eurozone Consolidation*", CEPR, Policy Insight no. 79, February. In contrasto con queste evidenze, moltiplicatori di spesa inferiori a quelli associati alle tasse vengono stimati da Alesina, A., Barberio, O., Favero, C., Giavazzi, F. e Paradisi, M. (2015), "*Austerity in 2009-2013*", *Economic Policy* 30 (83), pp. 383-347.

strutturali di tipo tradizionale, generalmente impiegati per effettuare previsioni macroeconomiche di scenario nelle agenzie governative e negli uffici studi. Il modello utilizzato per questo esercizio è quello dell'Istat MeMo-It<sup>18</sup>. Il moltiplicatore fiscale in un modello econometrico multiequazionale fornisce una misura sintetica del meccanismo di risposta a impulso che si espleta attraverso la forma ridotta del modello, su cui influiscono i parametri strutturali.

Per rendere i risultati comparabili, le variazioni del deficit e delle singole componenti fiscali vengono normalizzate in modo da dare luogo a uno stimolo (positivo o negativo) che, *ex ante*, è pari a 1 per cento del PIL nominale dell'anno iniziale dello scenario *baseline*.

Nel suo normale utilizzo, il modello Istat è stimato sull'intervallo temporale 1970-2014. Ciò implica che la forma ridotta (utilizzata per il calcolo dei moltiplicatori) riflette il valore di parametri strutturali stimati su un periodo che include una fase, temporalmente preponderante, di fluttuazioni cicliche normali (1970-2007), cui ha fatto seguito, nell'ultimo tratto della serie storica (2008-2014), la grave crisi economica.

Data la brevità della serie nella fase di crisi (7 anni), non è possibile procedere a una stima dei parametri strutturali del modello e dei corrispondenti moltiplicatori fiscali per tale sotto-periodo. Si può, però, verificare se l'esclusione degli anni di crisi dalla stima conduce a moltiplicatori diversi da quelli propri del modello. Si è, in particolare, proceduto a un confronto dei moltiplicatori fiscali ottenuti sulla base di parametri stimati su due distinti periodi: il periodo "normale" 1970-2007 che esclude gli anni della crisi, il periodo completo 1970-2014. La tabella A1.2.1 riporta i moltiplicatori di impatto (primo anno) per entrambi gli esercizi di stima.

In primo luogo, sembra trovare conferma la notevole eterogeneità dei moltiplicatori associati alle diverse variabili esogene di finanza pubblica: quelle di spesa (consumi intermedi e spese in conto capitale, inclusive di investimenti pubblici e contributi agli investimenti) presentano moltiplicatori più alti di quelli delle voci di entrata e delle prestazioni sociali (il cui moltiplicatore è simile a quello associato all'Irpef). In secondo luogo, i moltiplicatori relativi al periodo completo sono più elevati di quelli ottenuti sulla base della stima sul periodo 1970-2007. Ciò è vero tanto per le voci di uscita che di entrata. L'incremento dei moltiplicatori calcolati sull'intervallo temporale più esteso appare più accentuato per i consumi intermedi e per le spese in conto capitale rispetto alle altre voci esogene del bilancio pubblico. Nell'insieme, questi risultati preliminari sembrano implicare che il periodo di crisi (successivo al 2007) si caratterizzi, anche nel modello Istat, per un'amplificazione degli effetti sul PIL della politica fiscale.

---

<sup>18</sup> Per una descrizione del modello cfr. Bacchini, F., Brandimarte, C.; Crivelli, P.; De Santis, R., Fioramanti, M., Girardi, A., Golinelli, R., Jona-Lasino, C.; Mancini, M.; Pappalardo, C., Rossi, D.; Ventura, M. e Vicarelli, C. (2013), "Building the core of the Istat system of models for forecasting the Italian economy: MeMo-it", Rivista di Statistica Ufficiale, n.1, pp. 27-45.

**Tab. A1.2.1 –** Moltiplicatori fiscali di impatto (primo anno) nel modello Istat MeMo-It

|                                        | Moltiplicatori basati<br>sulla stima per l'intero<br>periodo 1970-2014 | Moltiplicatori basati<br>sulla stima per il periodo<br>1970-2007 |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Consumi intermedi                      | 0,602                                                                  | 0,504                                                            |
| Prestazioni sociali                    | 0,150                                                                  | 0,112                                                            |
| Spese in conto capitale                | 0,634                                                                  | 0,462                                                            |
| - <i>Investimenti pubblici</i>         | 0,588                                                                  | 0,551                                                            |
| - <i>Contributi agli investimenti</i>  | 0,743                                                                  | 0,252                                                            |
| <b>Totale uscite</b>                   | <b>0,332</b>                                                           | <b>0,261</b>                                                     |
| Imposte dirette                        | 0,127                                                                  | 0,098                                                            |
| - <i>IRPEF</i>                         | 0,160                                                                  | 0,122                                                            |
| - <i>IRES</i>                          | 0,017                                                                  | 0,018                                                            |
| Imposte indirette                      | 0,061                                                                  | 0,042                                                            |
| - <i>IVA</i>                           | 0,074                                                                  | 0,056                                                            |
| - <i>IRAP</i>                          | 0,023                                                                  | 0,002                                                            |
| Contributi sociali                     | 0,197                                                                  | 0,156                                                            |
| - <i>A carico dei datori di lavoro</i> | 0,221                                                                  | 0,179                                                            |
| - <i>A carico dei lavoratori</i>       | 0,141                                                                  | 0,105                                                            |
| <b>Totale entrate</b>                  | <b>0,138</b>                                                           | <b>0,107</b>                                                     |



## 2. LA FINANZA PUBBLICA

### 2.1 I conti pubblici nel 2015 e il quadro programmatico per gli anni successivi

Nel 2015 i conti pubblici migliorano rispetto al 2014 a causa della più favorevole evoluzione della spesa per interessi. L' atteso miglioramento dell'indebitamento netto, con una riduzione sia in valore assoluto che in percentuale del PIL, da 49 a 42,8 miliardi e dal 3,0 al 2,6 per cento del prodotto (tab. 2.1), deriva da una diminuzione della spesa per interessi dal 4,6 al 4,3 per cento del PIL, che ha beneficiato della riduzione dei tassi di interesse come conseguenza del *quantitative easing*. L'avanzo primario infatti aumenta solo marginalmente, in quanto sia le spese primarie sia le entrate complessive rimangono costanti come quota del PIL, al 46,6 per cento le prime e al 48,2 le seconde. La pressione fiscale sale leggermente dal 43,6 al 43,7 per cento.

Tale aumento riflette quello delle imposte dirette, la cui stima sembrerebbe tuttavia ottimistica anche in relazione alla sostanziale mancata adesione al versamento in busta paga dell'anticipo del TFR, previsto dalla legge di stabilità per il 2015, che implicava un consistente incremento della tassazione. Per lo stesso motivo, potrebbero invece risultare più elevati gli introiti per contributi sociali, come peraltro sembrano indicare anche le più recenti informazioni. Le imposte indirette risultano in diminuzione rispetto al 2014, a causa dell'andamento non favorevole registrato in corso d'anno da molte componenti, ma potrebbero mostrare a fine anno risultati migliori.

Quanto alle spese al netto degli interessi, la costanza in quota del PIL sintetizza una riduzione di quelle correnti (dal 43 al 42,6 per cento del PIL) sostanzialmente compensata da un incremento delle spese in conto capitale (dal 3,6 al 3,9 per cento del PIL). Queste ultime, risentono di vari fattori: dell'effetto *una tantum* degli arretrati 2012-14 dovuti alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici, disposta tramite il DL 65/2015 con cui il Governo ha dato attuazione ai principi della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 riguardante l'incostituzionalità del blocco, introdotto dal 2011, della rivalutazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo; di quanto disposto con i provvedimenti disposti successivamente alla presentazione del DEF; di un minore ammontare di dismissioni immobiliari, in particolare degli Enti previdenziali.

Nell'ambito delle spese correnti primarie, l'unico aumento in percentuale del PIL riguarda le prestazioni sociali e deriva sostanzialmente dagli effetti della conferma a regime del bonus di 80 euro mensili introdotto nel 2014. L'incremento è più che compensato dalle riduzioni attese per le altre componenti di spesa e in particolare per i consumi intermedi, che nelle stime del Governo dovrebbero diminuire anche in termini assoluti. Relativamente a tali consumi, la manovra 2015 sul settore sanitario potrebbe produrre risparmi inferiori a quanto considerato nelle stime, in quanto la specificazione delle misure da adottare è stata definita solo nel corso dell'estate<sup>19</sup> e alcuni provvedimenti richiedono un tempo di attuazione relativamente lungo; tuttavia talune Regioni potrebbero aver cominciato ad attuare le misure già nei primi mesi dell'anno, e in particolare dopo l'intesa Stato-Regioni del 26 febbraio scorso, con la quale è stato determinato l'ammontare dei tagli alla sanità. Nei conti pubblicati dall'Istat il 1° ottobre scorso relativi al primo semestre dell'anno, i consumi intermedi in senso stretto (che costituiscono circa i due terzi dei consumi intermedi) crescono dello 0,9 per cento rispetto allo stesso periodo del 2014; una evoluzione che sembra confermare risultati meno favorevoli di quanto stimato. D'altra parte, rispetto alle stime del Governo, le spese per investimento potrebbero crescere meno.

<sup>19</sup> Con l'Intesa Stato-Regioni del 2 luglio scorso e con l'emendamento al DL 78/2015, convertito dalla L. 125/2015 del 6 agosto.

**Tab. 2.1 – Il conto delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2016-18: valori tendenziali e programmatici**

|                                      | milioni di euro |           | TENDENZIALE                                        |       |       |      |      |                        |           |           |      |       | PROGRAMMATICO                                      |      |           |           |           |                        |  |
|--------------------------------------|-----------------|-----------|----------------------------------------------------|-------|-------|------|------|------------------------|-----------|-----------|------|-------|----------------------------------------------------|------|-----------|-----------|-----------|------------------------|--|
|                                      |                 |           | Nota tecnico-illustrativa al DDL di stabilità 2016 |       |       |      |      |                        |           |           |      |       | Nota tecnico-illustrativa al DDL di stabilità 2016 |      |           |           |           |                        |  |
|                                      |                 |           | tassi di variazione                                |       |       |      |      | in percentuale del PIL |           |           |      |       | tassi di variazione                                |      |           |           |           | in percentuale del PIL |  |
| 2014                                 | 2015            | 2015      | 2016                                               | 2017  | 2018  | 2014 | 2015 | 2016                   | 2017      | 2018      | 2016 | 2017  | 2018                                               | 2016 | 2017      | 2018      |           |                        |  |
| USCITE                               |                 |           |                                                    |       |       |      |      |                        |           |           |      |       |                                                    |      |           |           |           |                        |  |
| Redditi da lavoro dipendente         | 163.814         | 164.868   | 0,6                                                | 0,9   | -0,4  | -0,1 | 10,2 | 10,1                   | 9,9       | 9,6       | 9,3  | 1,0   | -0,4                                               | -0,2 | 9,9       | 9,6       | 9,2       |                        |  |
| Consumi intermedi                    | 134.153         | 129.905   | -3,2                                               | 1,6   | 1,5   | 0,9  | 8,3  | 7,9                    | 7,8       | 7,7       | 7,6  | -0,2  | 1,5                                                | 0,1  | 7,7       | 7,6       | 7,3       |                        |  |
| Prestazioni sociali                  | 328.304         | 335.500   | 2,2                                                | 1,8   | 2,3   | 2,5  | 20,3 | 20,5                   | 20,3      | 20,2      | 20,1 | 1,9   | 2,4                                                | 2,4  | 20,4      | 20,2      | 20,0      |                        |  |
| Pensioni                             | 256.902         | 258.950   | 0,8                                                | 1,2   | 2,4   | 2,8  | 15,9 | 15,8                   | 15,6      | 15,5      | 15,5 | 1,1   | 2,4                                                | 2,6  | 15,6      | 15,5      | 15,3      |                        |  |
| Altre prestazioni sociali            | 71.402          | 76.550    | 7,2                                                | 3,7   | 1,9   | 1,4  | 4,4  | 4,7                    | 4,7       | 4,7       | 4,6  | 4,7   | 2,2                                                | 1,7  | 4,8       | 4,7       | 4,6       |                        |  |
| Altre uscite correnti                | 66.922          | 66.916    | 0,0                                                | -0,3  | -3,3  | 0,5  | 4,1  | 4,1                    | 4,0       | 3,7       | 3,6  | -1,2  | -4,1                                               | -0,9 | 3,9       | 3,7       | 3,5       |                        |  |
| Uscite correnti netto interessi      | 693.193         | 697.188   | 0,6                                                | 1,3   | 1,0   | 1,4  | 43,0 | 42,6                   | 42,0      | 41,2      | 40,5 | 1,0   | 0,9                                                | 1,1  | 41,9      | 41,0      | 40,1      |                        |  |
| Interessi                            | 75.043          | 70.031    | -6,7                                               | 1,9   | -0,3  | 1,0  | 4,6  | 4,3                    | 4,2       | 4,1       | 4,0  | 1,9   | -0,3                                               | 1,0  | 4,3       | 4,1       | 4,0       |                        |  |
| USCITE CORRENTI                      | 768.236         | 767.219   | -0,1                                               | 1,4   | 0,9   | 1,4  | 47,6 | 46,9                   | 46,2      | 45,3      | 44,6 | 1,1   | 0,8                                                | 1,1  | 46,2      | 45,1      | 44,1      |                        |  |
| Investimenti fissi lordi             | 35.678          | 37.473    | 5,0                                                | 2,4   | 2,5   | -0,2 | 2,2  | 2,3                    | 2,3       | 2,3       | 2,2  | 0,4   | 3,4                                                | -0,9 | 2,2       | 2,2       | 2,2       |                        |  |
| Contributi in c/capitale             | 12.936          | 15.114    | 16,8                                               | -2,9  | -19,0 | 6,3  | 0,8  | 0,9                    | 0,9       | 0,7       | 0,7  | -5,4  | -17,6                                              | 6,3  | 0,9       | 0,7       | 0,7       |                        |  |
| Altri trasferimenti                  | 9.776           | 11.712    | 19,8                                               | -18,1 | -28,2 | -3,1 | 0,6  | 0,7                    | 0,6       | 0,4       | 0,4  | -18,1 | -28,2                                              | -3,1 | 0,6       | 0,4       | 0,4       |                        |  |
| USCITE IN CONTO CAPITALE             | 58.390          | 64.299    | 10,1                                               | -2,6  | -7,3  | 0,8  | 3,6  | 3,9                    | 3,7       | 3,4       | 3,3  | -4,3  | -6,4                                               | 0,3  | 3,7       | 3,3       | 3,2       |                        |  |
| Uscite al netto interessi            | 751.583         | 761.487   | 1,3                                                | 1,0   | 0,3   | 1,3  | 46,6 | 46,6                   | 45,7      | 44,5      | 43,8 | 0,5   | 0,3                                                | 1,0  | 45,6      | 44,3      | 43,3      |                        |  |
| TOTALE USCITE                        | 826.626         | 831.517   | 0,6                                                | 1,1   | 0,3   | 1,3  | 51,2 | 50,9                   | 50,0      | 48,6      | 47,8 | 0,7   | 0,3                                                | 1,0  | 49,9      | 48,4      | 47,3      |                        |  |
| ENTRATE                              |                 |           |                                                    |       |       |      |      |                        |           |           |      |       |                                                    |      |           |           |           |                        |  |
| Imposte dirette                      | 237.567         | 248.986   | 4,8                                                | 2,9   | 2,2   | 2,2  | 14,7 | 15,2                   | 15,2      | 15,1      | 15,0 | 2,1   | -0,5                                               | 1,4  | 15,2      | 14,6      | 14,3      |                        |  |
| Imposte indirette                    | 247.419         | 245.588   | -0,7                                               | 7,7   | 5,7   | 3,2  | 15,3 | 15,0                   | 15,7      | 16,1      | 16,2 | 0,1   | 8,8                                                | 4,0  | 14,7      | 15,4      | 15,5      |                        |  |
| Contributi sociali                   | 216.404         | 217.901   | 0,7                                                | 1,4   | 2,3   | 3,4  | 13,4 | 13,3                   | 13,1      | 13,0      | 13,1 | 1,3   | 1,7                                                | 3,7  | 13,2      | 12,9      | 13,0      |                        |  |
| Altre entrate correnti               | 69.173          | 69.063    | -0,2                                               | 0,1   | 1,7   | 2,0  | 4,3  | 4,2                    | 4,1       | 4,1       | 4,0  | 1,0   | 0,8                                                | 2,0  | 4,2       | 4,1       | 4,0       |                        |  |
| ENTRATE CORRENTI                     | 770.563         | 781.538   | 1,4                                                | 3,7   | 3,3   | 2,8  | 47,7 | 47,8                   | 48,2      | 48,3      | 48,3 | 1,2   | 3,1                                                | 2,9  | 47,1      | 47,0      | 46,8      |                        |  |
| Imposte in c/capitale                | 1.581           | 1.979     | 25,2                                               | -46,0 | -10,5 | 0,8  | 0,1  | 0,1                    | 0,1       | 0,1       | 0,1  | 55,0  | -68,8                                              | 0,8  | 0,2       | 0,1       | 0,1       |                        |  |
| Entrate in conto capitale non tribut | 5.444           | 5.181     | -4,8                                               | 5,4   | -18,3 | -1,9 | 0,3  | 0,3                    | 0,3       | 0,3       | 0,2  | 5,4   | -18,3                                              | -1,9 | 0,3       | 0,3       | 0,2       |                        |  |
| ENTRATE IN CONTO CAPITALE            | 7.025           | 7.160     | 1,9                                                | -8,8  | -17,0 | -1,4 | 0,4  | 0,4                    | 0,4       | 0,3       | 0,3  | 19,1  | -36,5                                              | -1,4 | 0,5       | 0,3       | 0,3       |                        |  |
| TOTALE ENTRATE                       | 777.588         | 788.698   | 1,4                                                | 3,6   | 3,2   | 2,8  | 48,2 | 48,2                   | 48,6      | 48,7      | 48,6 | 1,3   | 2,7                                                | 2,9  | 47,6      | 47,3      | 47,1      |                        |  |
| Pressione fiscale                    | 43,6            | 43,7      |                                                    |       |       |      |      |                        | 44,2      | 44,3      | 44,3 |       |                                                    |      | 43,1      | 43,0      | 42,9      |                        |  |
| SALDO PRIMARIO                       | 26.005          | 27.211    |                                                    |       |       |      | 1,6  | 1,7                    | 2,9       | 4,1       | 4,8  |       |                                                    |      | 2,0       | 3,0       | 3,8       |                        |  |
| INDEBITAMENTO NETTO                  | -49.038         | -42.820   |                                                    |       |       |      | -3,0 | -2,6                   | -1,4      | 0,0       | 0,7  |       |                                                    |      | -2,2      | -1,1      | -0,2      |                        |  |
| PIL nominale (milioni di euro)       | 1.613.859       | 1.635.144 |                                                    |       |       |      |      | 1.681.893              | 1.732.988 | 1.784.568 |      |       |                                                    |      | 1.678.566 | 1.734.508 | 1.792.769 |                        |  |

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nella Nota tecnico-illustrativa allegata al DDL di stabilità per il 2016.

Per gli anni successivi, il quadro programmatico del DPB ha confermato il più graduale profilo di aggiustamento dei saldi di finanza pubblica indicato nella NADEF rispetto a quanto prospettato nel DEF dello scorso aprile. Tale impostazione è connessa con la volontà del Governo di avvalersi dei margini di flessibilità presenti nella normativa europea, di cui il DPB illustra il contenuto per quelli aggiuntivi rispetto a quanto già richiesto in occasione della presentazione del DEF.

Il raggiungimento dell'OMT, vale a dire del pareggio di bilancio strutturale, è stato quindi rinviato di un anno, al 2018. In coerenza con tale decisione, il saldo nominale delle Amministrazioni pubbliche – che negli andamenti tendenziali sarebbe progressivamente sceso da un indebitamento del 3 per cento del PIL del 2014 al pareggio nel 2017 e a un successivo avanzo dell'1 per cento del PIL nel 2019 – in conseguenza degli effetti della manovra disposta nel disegno di legge (DDL) di stabilità mostra un contenimento più graduale ed è atteso tornare in positivo solo alla fine del periodo di programmazione (pari allo 0,3 per cento del PIL nel 2019)

Rispetto agli obiettivi del DEF, l'impianto della manovra rafforza l'intenzione del Governo di sostenere l'economia attraverso la riduzione del carico fiscale. Tuttavia, le misure di variazione delle imposte trovano adesso una compensazione più limitata dal lato dei tagli alla spesa con le risorse provenienti dalla *spending review* (da 0,6 previsto nel DEF a 0,4 nel 2016, 0,5 nel 2017 e 0,6 nel 2018<sup>20</sup>, ma con minori spese nette pari allo 0,2-0,3 per cento del PIL) e senza alcun intervento di razionalizzazione sulle *tax expenditures* (tab. 2.2).

Come conseguenza di ciò, una parte più elevata della riduzione del carico fiscale viene adesso finanziata attraverso un peggioramento del saldo di circa un ulteriore 0,5 per cento del PIL annuo rispetto ai programmi del DEF (tab. 2.3). L'obiettivo di questa strategia dichiarata dal Governo è quello di "proteggere" l'avvio della ripresa in un periodo in cui le condizioni esterne appaiono in peggioramento e potrebbero ulteriormente deteriorarsi.

**Tab. 2.2** – Ipotesi di manovra nel DEF 2015  
(in percentuale del PIL)

|                         | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|------|------|------|
| Disattivazione clausole | -1,0 | -1,2 | -1,2 |
| Spending review         | -0,6 | -0,6 | -0,6 |
| Peggioramento saldo     | -0,4 | -0,6 | -0,5 |

Fonte: elaborazioni sulla base dei dati del DEF.

<sup>20</sup> Per importi pari rispettivamente a 7,3; 8,4 e 10 miliardi, secondo quanto valutato nella Nota tecnico-illustrativa allegata al DDL di stabilità per il 2016, come effetti netti che tengono quindi conto degli oneri riflessi di alcune misure.

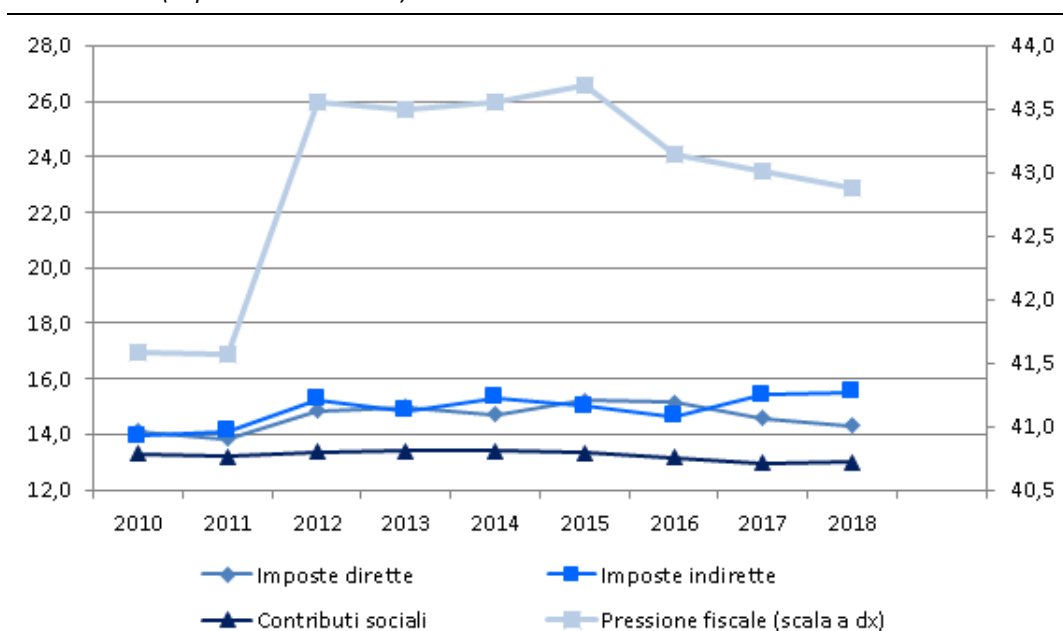
**Tab. 2.3** – Scomposizione degli effetti del DDL di stabilità per il 2016  
(in percentuale del PIL)

|                            | 2016        | 2017        | 2018        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Disattivazione clausole    | -1,0        | -0,6        | -0,5        |
| Altre minori entrate       | -0,4        | -0,9        | -0,9        |
| Maggiori entrate           | 0,3         | 0,3         | 0,2         |
| Minori entrate nette       | -1,1        | -1,3        | -1,2        |
| Minori spese nette         | -0,2        | -0,2        | -0,3        |
| <b>Peggioramento saldo</b> | <b>-0,9</b> | <b>-1,1</b> | <b>-0,9</b> |

Fonte: elaborazioni sulla base dei dati del prospetto finanziario allegato al DDL di stabilità per il 2016.

L'avanzo primario nel 2016 salirebbe al 2 per cento del PIL per poi continuare ad aumentare fino al 3,8 per cento previsto per il 2018 e necessario a raggiungere l'OMT. Rispetto al 2015, la crescita di circa 2,2 punti percentuali di PIL del *surplus* al netto degli interessi deriverebbe da una riduzione di 3,3 punti percentuali di PIL della spesa primaria compensata da un calo delle entrate di 1,1 punti. La pressione fiscale scenderebbe meno, di 0,8 punti, al 42,9 per cento del PIL nel 2018 scontando, da un lato, la riduzione in percentuale del PIL delle imposte dirette – dovuta in buona parte agli interventi sull'Ires – e quella, più contenuta, dei contributi sociali – per le misure sulla decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato – e, dall'altro, l'aumento delle imposte indirette connesso con gli aumenti di aliquote dell'IVA ancora previsti dalla clausola di salvaguardia a partire dal 2017 (fig. 2.1).

**Fig. 2.1** – Pressione fiscale e sue principali componenti – Valori programmatici  
(in percentuale del PIL)



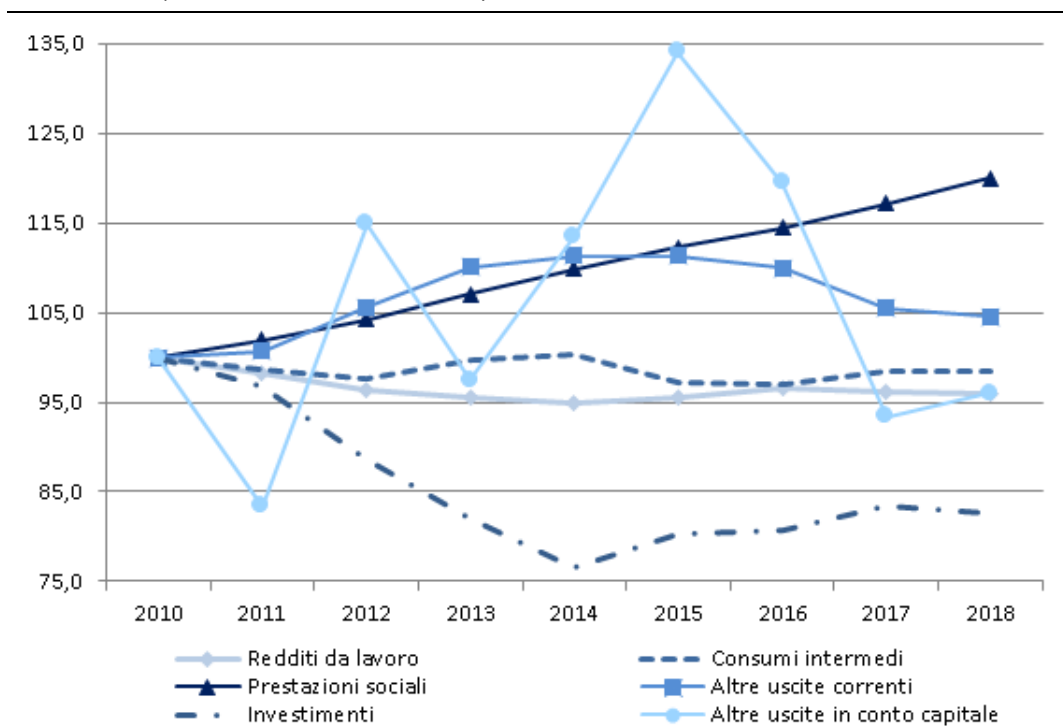
Fonte: elaborazioni sulla base dei dati del prospetto finanziario allegato al DDL di stabilità per il 2016.



La diminuzione della quota sul PIL della spesa primaria dal 2015 al 2018 è ascrivibile in larga parte a quella corrente (-2,6 punti percentuali di PIL) e in misura minore a quella in conto capitale (-0,7 punti). Tutte le componenti dovrebbero ridursi in percentuale del PIL e in particolare i redditi da lavoro e i consumi intermedi. Esaminando le dinamiche in termini assoluti (fig. 2.2), queste due voci di spesa dovrebbero rimanere sostanzialmente stabili nel triennio 2016-18. La prima a causa delle limitate risorse destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego e delle rinnovate limitazioni al *turn over* e ai trattamenti accessori; la seconda in relazione alle ripetute manovre sui consumi intermedi, compresa quella del DDL di stabilità 2016 sulla sanità e in generale a carico delle Regioni. Il contributo richiesto a queste ultime dovrebbe anche incidere sull'andamento delle altre uscite correnti, che sono previste in riduzione in valore assoluto dal 2015.

Una dinamica leggermente in crescita dovrebbero mostrare gli investimenti, dato il positivo andamento tendenziale, connesso tra l'altro all'allentamento degli obiettivi del Patto di stabilità interno disposto dalla legge di stabilità per il 2014 che tuttavia risulta limitato – nonostante i maggiori spazi concessi ai Comuni – dagli effetti di riduzione delle spese disposti dal DDL di stabilità specie per il 2016. L'aumento maggiore è atteso per le prestazioni sociali, caratterizzate da andamenti strutturalmente crescenti e incrementate dal DDL di stabilità per interventi di ampliamento della spesa per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale ma contenuti in particolare a partire dal 2018 nella componente pensionistica a causa dei provvedimenti di limitazione dell'indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo.

**Fig. 2.2** – Componenti delle uscite primarie – Valori programmatici  
(crescita cumulata; 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DDL di stabilità per il 2016.

Più irregolare l'andamento delle altre uscite in conto capitale, che mostrano un picco nel 2015 dovuto a consistenti spese per gli interventi a favore delle popolazioni colpite negli anni recenti da calamità naturali e agli effetti *una tantum*, già ricordati, per gli arretrati connessi con la rivalutazione delle pensioni. Sugli anni successivi influisce il venir meno di crediti di imposta a causa del cambiamento nel regime di deducibilità delle svalutazioni crediti e perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari, che possono essere integralmente dedotti nell'esercizio di riferimento, diversamente da quanto accadeva con il sistema previgente che consentiva la deduzione su un orizzonte quinquennale (con conseguente generazione di imposte anticipate, *deferred tax assets*, DTA).

In conseguenza di tali andamenti, le spese primarie risulterebbero crescere in media nel triennio 2016-18 dello 0,6 per cento, dell'1 per cento quelle correnti al netto degli interessi. Queste dinamiche si confrontano con un aumento negli andamenti tendenziali dello stesso periodo pari rispettivamente a 0,9 e 1,2 per cento. Le evoluzioni della spesa programmatica risultano in linea con quelle registrate in media nell'ultimo quadriennio (pari rispettivamente a 0,7 e 1 per cento in media del periodo 2011-14). Tuttavia, si tratta di ritmi di crescita difficili da mantenere nel tempo.

La politica di bilancio espansiva nel 2016, seppur adottata per far fronte a un quadro macroeconomico ancora relativamente fragile, presenta tuttavia rischi non trascurabili negli anni successivi. In estrema sintesi, la manovra prevede l'assunzione a partire dal 2016 di impegni a carattere permanente che nel primo anno sono in buona parte finanziati da risorse temporanee: in primo luogo la flessibilità di bilancio consentita dalle regole europee per quell'anno ma anche gettiti *una tantum* come quello della *voluntary disclosure*. Nel 2017 e negli anni successivi, quando quelle risorse temporanee verranno meno, la tenuta dei conti sarebbe garantita sostanzialmente da un andamento favorevole del quadro tendenziale di finanza pubblica.

Tale andamento favorevole dipende da due fattori. Il primo è la dinamica dell'economia secondo le previsioni ufficiali, che incorporano – come si è sottolineato in precedenza – tassi di crescita superiori a quelli di consenso. Se il sentiero di crescita dovesse rimanere al di sotto di quello del Governo verrebbero messi a rischio gli obiettivi per il 2017-19: ulteriore riduzione della pressione fiscale e discesa del rapporto debito/PIL. Il secondo fattore incorporato nelle previsioni tendenziali di finanza pubblica è, come si è visto, una sostanziosa clausola di salvaguardia che sconta l'aumento delle aliquote IVA.

Il ricorso a clausole di salvaguardia per garantire la tenuta dei conti nel medio periodo rende difficile riconoscere gli obiettivi della programmazione di bilancio per gli anni successivi al primo. Si considerino ad esempio gli effetti della legge di stabilità dello scorso anno sul 2016. Essa prevedeva maggiori spese nette per circa 6,5 miliardi e minori entrate nette di analogo ammontare, compensate con 13,5 miliardi derivanti dalle clausole di salvaguardia su IVA e accise (per le quali, comunque, era dichiarato l'intento di una futura disattivazione) non producendo così in sostanza nessun effetto sul saldo 2016. Nel DDL di stabilità per il 2016, quelle clausole sono annullate per il 2016

e vengono compensate da un aumento del disavanzo, che quindi di fatto va a finanziare gli effetti sul 2016 delle decisioni prese nella legge di stabilità per il 2015 (tab. 2.4).

**Tab. 2.4** – Effetti cumulati per l'anno 2016 della legge di stabilità per il 2015 e del DDL di stabilità per il 2016  
(milioni di euro)

| IMPIEGHI                                      |         | RISORSE                      |         |
|-----------------------------------------------|---------|------------------------------|---------|
| Disattivazione aumento IVA e accise DDLS 2016 | -13.542 | Aumento IVA e accise LS 2015 | 13.542  |
| Maggiori spese nette LS 2015                  | 6.838   | Minori spese nette DDLS 2016 | -3.465  |
| Minori entrate nette LS 2015                  | -6.557  |                              |         |
| Minori entrate nette DDLS 2016                | -4.505  | Saldo                        | -14.435 |

Fonte: elaborazioni sulla base dei dati dei prospetti finanziari allegati alla legge di stabilità per il 2015 e al DDL di stabilità per il 2016.

Analogamente, non è chiaro il quadro programmatico per il 2017 e 2018. Si potrebbe ritenere confermata l'intenzione dichiarata nel DEF dello scorso aprile di disattivare le clausole anche per quegli anni. In tal caso occorrerà reperire a regime risorse per più di 1 punto percentuale di PIL. Non si può escludere, tuttavia, la possibilità che la riduzione dell'Ires decisa per il 2017 con la legge di stabilità per il 2016 e quella dell'Irpef annunciata per il 2018 verranno finanziate in quegli anni, almeno in parte, con un aumento dell'IVA. Di fatto, si seguirebbe così la raccomandazione della Commissione europea di spostare l'onere della tassazione dal lavoro e dalle imprese al consumo. Quale delle due opzioni verrà scelta, lo si potrà sapere solo il prossimo anno, a conferma della difficoltà di interpretare i programmi di medio periodo della politica di bilancio.

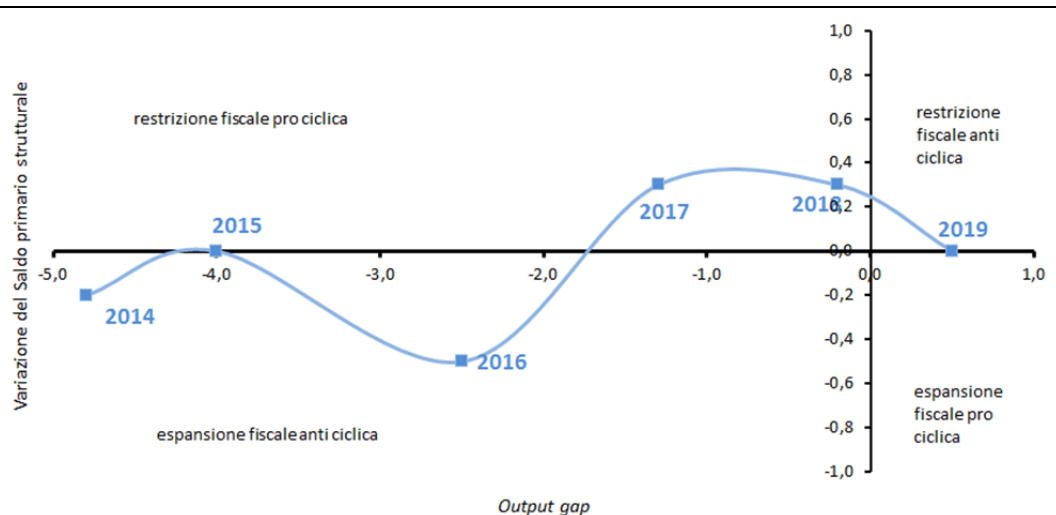
## 2.2 L'analisi della fiscal stance

Il confronto tra l'andamento del saldo primario strutturale (il saldo primario corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*) e l'*output gap* (la distanza tra il PIL effettivo e quello potenziale) permette una immediata visualizzazione della *fiscal stance*, che misura l'indirizzo espansivo o restrittivo della politica economica sullo sfondo dell'andamento macroeconomico.

Dalla Nota di aggiornamento, utilizzando la variazione del saldo primario strutturale e i livelli dell'*output gap* negli anni dal 2013 al 2019, si evince come il seppur contenuto carattere espansivo e anti ciclico della politica di bilancio nel 2014 non è proseguito nel 2015, ma viene riproposto per il 2016, con un'ampiezza maggiore (fig. 2.3). Il raggiungimento dell'OMT presuppone che la scelta espansiva del 2016 trovi compensazione nel 2017 e nel 2018, con due variazioni consecutive in aumento del saldo primario strutturale in una fase ciclica ancora negativa seppur in via di miglioramento.

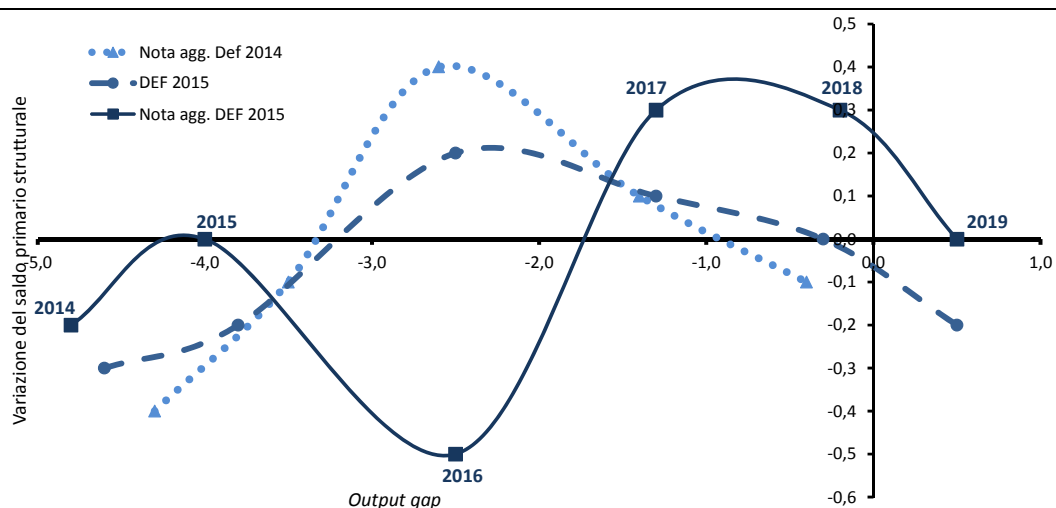
La *fiscal stance* descritta nella Nota di aggiornamento del DEF 2015 può esser letta in controluce rispetto a quelle indicate nella Nota di aggiornamento del DEF 2014 e nel DEF 2015, così da mettere in risalto i possibili cambiamenti di intonazione nel tempo (fig. 2.4).

**Fig. 2.3** – Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap* (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione sui dati della NADEF 2015.

**Fig. 2.4** – Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap* (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione sui dati della Nota di aggiornamento del DEF 2014, del DEF 2015 e della Nota di aggiornamento del DEF 2015.

Nello scenario programmatico redatto nell'autunno dello scorso anno, la *fiscal stance* avrebbe dovuto essere restrittiva per 0,4 punti percentuali del PIL nel 2016, sempre restrittiva ma in misura minore nel 2017 per diventare leggermente espansiva nel 2018. Nel successivo mese di aprile, con il DEF 2015, veniva ammorbidita la restrizione per il 2016 a 0,2 punti percentuali, e a questo si faceva corrispondere anche un più lento passaggio a intonazioni meno restrittive. Nella Nota di aggiornamento in esame, la politica di bilancio per il 2016 si inverte e diviene espansiva, con un differenziale sul saldo primario strutturale di 0,9 punti percentuali del PIL rispetto a un anno fa e di 0,7 rispetto al DEF 2015. Come conseguenza, nella Nota si prevede che l'espansione fiscale del 2016 venga recuperata con restrizioni fiscali nel 2017 e nel 2018.

## **2.3 La richiesta di flessibilità da parte del Governo e le indicazioni della Commissione europea**

### **2.3.1 Le richieste del Governo sulle clausole per la flessibilità**

Nel DPB sono fornite informazioni circa le motivazioni sottostanti le richieste alle Istituzioni della UE di utilizzo dei nuovi margini di flessibilità nel percorso di avvicinamento all'OMT che consentono il percorso programmatico dei conti pubblici descritto in precedenza.

L'ulteriore margine relativo al processo di attuazione delle riforme strutturali (0,1 per cento del PIL) è riconducibile, secondo il Governo, essenzialmente all'introduzione della nuova normativa in materia di diritto fallimentare e civile e alle modifiche del trattamento fiscale delle svalutazioni dei crediti e delle perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari. Inoltre si deve tener conto del completamento dell'iter normativo di alcune riforme avvenuto successivamente alla presentazione del DEF e, in particolare, dell'approvazione – in agosto – della legge delega di riforma delle Amministrazioni pubbliche.

Quanto alla clausola degli investimenti, il Documento quantifica le spese eleggibili da poter utilizzare per il margine di flessibilità.

Esse riguardano i cofinanziamenti per progetti di investimento finanziati anche dal Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), i cofinanziamenti nazionali per i fondi strutturali europei (suddivisi in quattro tipologie cui si aggiunge anche l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile), le spese per le Reti transeuropee (*Trans-European Network*, TEN), le spese per il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF).

All'interno delle uscite tendenziali del 2016 è compreso un rilevante ammontare di spesa nazionale relativa a progetti cofinanziati dall'Unione europea: agli importi, pari a 2,85 miliardi, relativi ai quattro fondi strutturali europei (FESR, FSE, FEASR e FEAMP), si aggiungono le risorse connesse all'iniziativa sull'occupazione giovanile (YEI) per 200 milioni, le risorse del CEF per 1,05 miliardi e quelle dei cofinanziamenti nazionali di progetti finanziati anche dal FEIS, sempre per 1,05 miliardi.

La spesa complessiva ammonta quindi a 5,15 miliardi e costituisce la base della richiesta della clausola per un ammontare di 0,3 punti percentuali di PIL. A fronte di tali importi, è contabilizzata una spesa pari a 6,15 miliardi di cofinanziamenti europei. In totale, dunque, l'ammontare di progetti che il Governo intende attivare grazie alla clausola è pari a 11,3 miliardi. Le maggiori risorse sono appostate sugli obiettivi tematici trasporti e reti infrastrutturali, agenda digitale, competitività delle PMI e occupazione.

Nel DPB viene illustrata infine un'analisi delle spese connesse con l'afflusso degli immigrati (per soccorso in mare, accoglienza, sanità e istruzione) con lo scopo di evidenziare un'emergenza che potrebbe offrire – secondo il Governo – la possibilità di un margine aggiuntivo di flessibilità pari allo 0,2 per cento del PIL. In particolare, nel Documento è riportata una stima della spesa sostenuta e prevista, scontando un aggravio dei costi nel biennio 2015-16, pari a circa 2,5 volte la spesa registrata in media nel triennio 2011-13. Il Governo ritiene di poter considerare come margine aggiuntivo di flessibilità il divario tra la spesa stimata per il prossimo anno e la media della spesa del periodo 2011-13.

In ordine alla richiesta relativa alla clausola degli investimenti, l'ammontare di spesa iscritto a tal fine nei conti tendenziali appare di entità notevole. La clausola richiesta è pari allo 0,3 per cento del PIL in quanto riferita al cofinanziamento nazionale, che incide sui conti pubblici, ma lo sforzo di realizzazione effettiva degli investimenti riguarda l'intero importo di 11,3 miliardi sopracitato. Infatti, solo ai fini del saldo delle Amministrazioni pubbliche la componente di cofinanziamento europeo non rileva, in quanto i flussi UE sono registrati per lo stesso importo in entrata e in uscita.

L'entità dei fondi indicati nel DPB appare inoltre molto consistente se confrontata con quanto sperimentato negli anni precedenti, nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013 la cui chiusura effettiva si avrà a fine 2015. La spesa a essa relativa, certificata sino al 2014, è stata di importo inferiore in tutti gli anni rispetto a quanto programmato per il 2016. Nel periodo 2011-14 in media, la spesa annua totale – nazionale e cofinanziata dalla UE – è risultata pari a circa 8,4 miliardi. Ma negli anni di avvio del ciclo della programmazione è stata nettamente inferiore.

Nel DPB, anche la quota di cofinanziamento nazionale sul complesso della spesa appare elevata (oltre il 45 per cento) e in controtendenza rispetto agli ultimi anni in cui è scesa progressivamente, sino a toccare circa il 30 per cento nel 2014.

Inoltre, si fa riferimento ai generali ambiti di intervento della spesa, senza indicazione di progetti specifici. La Commissione europea potrebbe avere invece necessità di un elenco di singoli progetti, al fine di valutarne l'effettiva "cantierabilità" nel 2016.

Non è ancora chiaro inoltre se la Commissione europea, oltre a CEF, TEN-T e FEIS, considererà nelle sue valutazioni l'insieme dei quattro fondi strutturali o solo il FESR e il FSE, in quanto sono gli unici fondi europei previsti per la coesione territoriale dal Regolamento n. 1083/2006 vigente in occasione della prima versione della clausola degli

investimenti, cui fa riferimento la Comunicazione della Commissione sulla flessibilità del 13 gennaio 2015.

I quattro fondi indicati nel DPB coinvolgono anche spese diverse dagli investimenti, tra cui quelle per contributi agli investimenti, oltre che spese di natura corrente quali i contributi alla produzione e i trasferimenti correnti alle imprese. Qualora le Istituzioni della UE dovessero considerare tra le spese eleggibili solo quelle per investimenti, si ridurrebbe l'importo della spesa cofinanziata ammissibile ai fini della clausola.

Al fine di favorire la realizzazione degli interventi, il DDL di stabilità prevede delle norme di accelerazione degli investimenti in questione, che dispongono la possibilità per le Regioni di istituire organismi strumentali con il mandato esclusivo di gestione degli interventi comunitari in contabilità speciali, con un trattamento speciale rispetto alle norme relative al pareggio (cfr. il paragrafo 3.3.1). Sempre al fine di agevolare il finanziamento degli interventi, sono inoltre previste anticipazioni di cassa per le Regioni.

Alla realizzazione degli investimenti eleggibili potrà contribuire la spesa dei Comuni, che hanno un ruolo attivo nelle politiche di sviluppo territoriale. Una maggiore spesa per investimenti è infatti resa possibile dallo spazio venutosi a creare dal combinarsi, da un lato, del passaggio dal vincolo di bilancio posto sull'avanzo a quello che richiede il pareggio con, dall'altro, l'utilizzo del Fondo pluriennale vincolato concesso dal DDL di stabilità per il 2016 (cfr. il paragrafo 3.3.1).

Più in generale, gli obiettivi del Piano di investimenti appaiono ambiziosi considerate le problematiche legate alla *governance* sull'attuazione della politica infrastrutturale in Italia come evidenziato nel Riquadro 2.1. Inoltre, appare ambizioso in generale l'obiettivo di mobilitazione dei capitali privati per le infrastrutture in Italia così come previsto dal Piano Juncker.

## Riquadro 2.1 – Alcune criticità sugli investimenti pubblici in Italia

### *La governance degli investimenti pubblici in Italia*

Per aumentare la quantità e migliorare la qualità delle infrastrutture in Italia, il sistema di *governance* degli investimenti pubblici nel nostro Paese richiederebbe significativi interventi correttivi, un tema su cui l'Upb ha recentemente condotto un approfondimento<sup>21</sup>. Le principali criticità riguardano il quadro insoddisfacente della valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti, la mancanza di un parco progetti ("*pipeline*") di investimenti continuamente aggiornato e rinnovato, e la necessità di sviluppare strutture che forniscano assistenza tecnica alle amministrazioni per la preparazione dei progetti e il loro finanziamento.

La legislazione vigente nel nostro Paese, in parte, già indica strumenti e principi coerenti con le buone pratiche adottate a livello internazionale; tuttavia, il quadro italiano della *governance* richiederebbe una migliore attuazione e, per alcuni aspetti, integrazioni e adattamenti. La maggiore criticità consiste nella necessità di acquisire e inserire nel processo decisionale e attuativo strutture tecniche dotate di competenze adeguate, in grado di interagire nel complesso sistema formato da interessi pubblici, vincoli europei, operatori privati e sistema bancario.

Alcuni aspetti del Piano Junker, in particolare l'enfasi sull'addizionalità, sulla fattibilità ("*viability*") dei progetti sotto il profilo tecnico ed economico, sulla capacità di mobilitare capitale privato, da una parte, nonché la previsione di un parco progetti e la costituzione di un polo per l'assistenza tecnica, dall'altra, possono rappresentare un'opportunità per introdurre miglioramenti alla *governance* sugli investimenti pubblici in Italia.

### *Le partnership pubblico-privato in Italia*

Considerato che uno degli obiettivi principali del Piano Junker è quello di mobilitare capitali privati in progetti di investimento, è importante sviluppare alcune considerazioni sulle cosiddette *partnership* pubblico-privato (*public-private partnership*, PPP).

In primo luogo, occorre sottolineare che, come evidenziato da alcune organizzazioni internazionali (FMI e OCSE<sup>22</sup>), le PPP pongono rischi potenziali per i bilanci pubblici, in particolare quando vengono utilizzate per ovviare ai vincoli del bilancio piuttosto che per migliorare la qualità delle infrastrutture stesse. I rischi sono determinati sia dai costi diretti, sia dalle passività contingenti, esplicite e implicite. Inoltre, le PPP irrigidiscono il bilancio pubblico nel lungo periodo. In secondo luogo, le PPP sono più complesse degli appalti pubblici tradizionali, e la loro realizzazione richiede specifiche competenze tecniche nel settore pubblico che non sono normalmente necessarie nella gestione degli appalti convenzionali.

Attualmente, nel nostro Paese, il quadro del partenariato pubblico-privato presenta notevoli criticità, sebbene la pubblica amministrazione dimostri un crescente interesse nei confronti dello strumento, anche per effetto della progressiva contrazione delle risorse pubbliche destinate agli investimenti negli ultimi anni, in considerazione delle limitazioni imposte dall'applicazione del Patto di Stabilità Interno. In particolare, è stato evidenziato<sup>23</sup>: 1) assenza di verifiche preliminari sulla reale convenienza del ricorso alla PPP in termini di ottimizzazione dei costi per la pubblica amministrazione; 2) inadeguata capacità delle amministrazioni pubbliche a confrontarsi con la parte privata, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, sia nelle valutazioni economico-finanziarie, sia nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto; 3) un elevato tasso di insuccesso delle procedure di gara, che denota la difficoltà delle soluzioni progettuali proposte di riscuotere l'interesse del mercato; 4) un esiguo numero di *closing* finanziari, che evidenzia

<sup>21</sup> Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "*Il Piano di investimento europeo. Un'opportunità per una migliore governance delle infrastrutture pubbliche in Italia?*", Focus n. 5.

<sup>22</sup> FMI (2004), "*Public-Private Partnerships*"; FMI (2015), "*PPP Fiscal Risk Assessment Model (P-FRAM)*"; OCSE (2012), "*Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*".

<sup>23</sup> Si veda, in particolare, il documento prodotto dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: UTFP (2014), "*UTFP: 100 Domande e risposte*", II edizione.



l'incapacità dei progetti aggiudicati di reperire i necessari finanziamenti per l'effettiva realizzazione; 5) mancanza della maggior parte delle autorizzazioni prima dell'avvio della gara (il progetto è messo a gara senza il piano definitivo).

Si noti, inoltre, che il mercato italiano delle PPP si caratterizza, tradizionalmente, per la prevalenza di progetti di piccola e di media dimensione, banditi da amministrazioni locali, e realizzate da operatori che ricorrono a forme di finanziamento (ad esempio finanziamenti *corporate*) meno onerose rispetto ai finanziamenti strutturati (*project finance*), sia in termini di costi, sia di complessità della contrattualistica richiesta<sup>24</sup>.

Il disegno di legge delega all'esame del Parlamento per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (riforma del Codice dei contratti), e per il recepimento delle Direttive UE n. 23, 24 e 25 del 2014 (sui contratti di concessione, gli appalti pubblici e le procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali), interviene su alcune delle criticità evidenziate, prevedendo, ad esempio, la razionalizzazione delle forme di partenariato pubblico-privato, la predisposizione di studi di fattibilità che consentano di porre a gara progetti con accertata copertura finanziaria (verifica dei livelli di bancabilità), garantendo altresì l'acquisizione di tutte le necessarie autorizzazioni, i pareri e gli atti di assenso entro la fase di aggiudicazione.

Tuttavia, considerate le difficoltà di partenza e il fatto che questi miglioramenti sul piano normativo siano ancora *in itinere* e richiedano piena attuazione anche sul piano amministrativo, appare difficile che il piano di investimenti predisposto dal Governo possa attivare un volume significativo di risorse tramite PPP nel breve periodo.

---

<sup>24</sup> Si veda UTPF (2014), "Relazione sull'attività svolta nel 2013".

### **2.3.2 Le indicazioni della Commissione europea sulle clausole per la flessibilità**

Nell'ambito dell'opinione sul DPB pubblicata il 17 novembre del 2015<sup>25</sup>, la Commissione europea ha fornito alcune indicazioni sulla possibilità di utilizzare ulteriori margini di flessibilità di bilancio da parte del Governo italiano ma ha di fatto rimandato la decisione finale alla primavera del 2016.

Sulle modalità di richiesta da parte del nostro Paese, la Commissione nota che concedere adesso la flessibilità aggiuntiva non sarebbe coerente con le procedure previste dalla relativa Comunicazione in quanto avrebbe luogo al di fuori del ciclo normale del Semestre europeo, vale a dire la primavera precedente l'anno per il quale viene richiesta la flessibilità.

Sul merito, la Commissione ritiene che l'Italia possa soddisfare i criteri per poter accedere alla clausola sugli investimenti. Inoltre, la Commissione sottolinea che, per valutare la richiesta di ulteriore flessibilità per le riforme strutturali, continuerà a monitorare la loro attuazione effettiva.

La Commissione dichiara quindi che, nel contesto della valutazione del Programma di stabilità del prossimo anno, terrà conto delle precedenti considerazioni sulla possibile ammissibilità delle richieste dell'Italia sulla flessibilità. In particolare, verrà tenuto in conto: 1) se una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'OMT è effettivamente utilizzata allo scopo di aumentare gli investimenti; 2) se vi sono progressi nell'agenda delle riforme, anche in relazione alle raccomandazioni adottate dal Consiglio della UE nel luglio scorso; 3) se verrà presentato un piano credibile per riprendere il sentiero di aggiustamento verso l'OMT.

Nei fatti, la Commissione rimanda alla primavera del 2016 l'eventuale decisione di concedere all'Italia la clausola per gli investimenti e di estendere quella per le riforme strutturali. Tale decisione sarà presa sulla base soprattutto di un attento monitoraggio del piano degli investimenti e dell'effettiva attuazione della strategia di riforma.

Per quanto riguarda la richiesta di maggiore flessibilità per far fronte alle spese per i rifugiati, avanzata anche da altri Paesi oltre all'Italia, la Commissione ha deciso che tali spese non possono essere considerate *una tantum* e quindi non possono essere escluse dal calcolo dei saldi strutturali di bilancio. Tuttavia, l'aumento di tali spese rispetto all'anno precedente verrà tenuto in considerazione nella valutazione *ex-post* del percorso di aggiustamento verso l'OMT.

---

<sup>25</sup> Per l'opinione della Commissione si veda:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it\\_2015-11-16\\_co\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_co_en.pdf); mentre per il documento di lavoro si veda:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/dbp/2015/lv\\_2015-11-16\\_swd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/lv_2015-11-16_swd_en.pdf).

Per l'Italia, tale interpretazione di fatto comporta modifiche molto limitate alla valutazione del percorso di aggiustamento verso l'OMT. Infatti, secondo i dati pubblicati dal Governo nel DPB, nel 2015 la spesa per rifugiati sarebbe superiore di soli 0,1 punti percentuali di PIL rispetto all'anno precedente mentre nel 2016 rimarrebbe pressoché identica ai livelli del 2015.

È importante infine notare che lo *Staff working document* della Commissione rende noto che il Governo ha incluso nel DPB tra le *una tantum* dal 2014 l'aumento di spesa per i rifugiati rispetto al periodo 2011-13. L'interpretazione data dalla Commissione, come già ricordato, comporta invece l'esclusione di tali spese dalle *una tantum* contribuendo così a peggiorare il saldo strutturale in questi due anni rispetto alle stime del Governo.

## **2.4 Il DDL di stabilità per il 2016<sup>26</sup>**

Il DDL di stabilità comporta, come manovra netta, un peggioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche nel 2016 di 14,6 miliardi (circa 0,9 per cento del PIL), di 19,2 miliardi nel 2017 (1,1 per cento del PIL) e di 16,2 miliardi nel 2018 (0,9 per cento del PIL) (tab. 2.5 per una visione di sintesi e tab. A2.1.1 per il dettaglio). A fronte di un'acquisizione di risorse intorno ai 14 miliardi annui, si collocano impieghi pari a 28,7 miliardi nel prossimo anno e a 32,4 e 30,3 miliardi nei due anni successivi. Nel periodo 2016-18, le entrate dovrebbero ridursi, in media, di circa 21 miliardi all'anno (18 nel 2016, l'1,1-1,3 per cento del PIL), le spese di circa 4 miliardi (5,7 nel 2018, lo 0,2-0,3 per cento del PIL), quelle correnti in misura più consistente e crescente nel tempo.

Sul versante degli impieghi, si possono individuare diversi settori di intervento per le principali misure.

In primo luogo la manovra prevede la disattivazione delle clausole di salvaguardia che sarà completa per il 2016 e pari a 16,8 miliardi, parziale per gli anni successivi e pari a 11,1 miliardi nel 2017 e a 9,4 nel 2018. Si prospetta in sostanza il mantenimento a decorrere dal 2017, degli aumenti dell'IVA. Resta quindi in vigore una clausola di salvaguardia per 15 miliardi nel 2017 e circa 20 miliardi negli anni successivi (tab. 2.6). Per il 2016, la manovra contiene una nuova clausola di salvaguardia che, qualora dal monitoraggio delle entrate derivanti dalla procedura di emersione volontaria emergesse – data l'incertezza della quantificazione – un disallineamento rispetto alla previsione di 2 miliardi, stabilisce un corrispondente aumento delle accise a partire dal 1° maggio 2016 e limitato al prossimo anno.

<sup>26</sup> Il paragrafo si riferisce al DDL di stabilità presentato al Senato in prima lettura.

**Tab. 2.5** – Effetti del DDL di stabilità per il 2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche  
(milioni di euro)

|                                                                                                                             | 2016           | 2017           | 2018           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>ENTRATE NETTE</b>                                                                                                        | <b>-18.047</b> | <b>-22.393</b> | <b>-21.852</b> |
| Clausole di salvaguardia                                                                                                    | -16.814        | -11.088        | -9.394         |
| <i>Riduzione clausole di salvaguardia aliquote IVA e accise - L.S. 2015</i>                                                 | -12.814        | -4.088         | -2.394         |
| <i>Abrogazione incremento accise dal 2016 - L.S. 2015</i>                                                                   | -728           | -728           | -728           |
| <i>Eliminazione clausola di salvaguardia - L.S. 2014</i>                                                                    | -3.272         | -6.272         | -6.272         |
| Abolizione Tasi abitazione principale e esenzione inquilini                                                                 | -3.591         | -3.593         | -3.592         |
| Esenzione Imu terreni agricoli e imbullonati                                                                                | -935           | -935           | -935           |
| Ecobonus e ristrutturazioni                                                                                                 | -113           | -1.077         | -953           |
| Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali                                                                   | -170           | -943           | -1.258         |
| Riduzione aliquota Ires dal 2017                                                                                            | 0              | -2.978         | -3.970         |
| Modifiche regime agevolato minimi (saldo)                                                                                   | 283            | -512           | -293           |
| Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca e aumento deduzione                                                   | -167           | -535           | -379           |
| Proroga decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato e decontribuzione settore agricolo                             | -834           | -2.094         | -1.337         |
| Detassazione premi di produttività (saldo)                                                                                  | -89            | -263           | -264           |
| Voluntary disclosure                                                                                                        | 2.000          | 0              | 0              |
| Giochi                                                                                                                      | 1.108          | 600            | 600            |
| Rivalutazione cespiti (Ires e sostitutiva)                                                                                  | 309            | 100            | 100            |
| Utilizzo Fondo per la riduzione della pressione fiscale                                                                     | 810            | 413            | 411            |
| Altri interventi (saldo)                                                                                                    | 157            | 509            | -589           |
| <b>USCITE NETTE</b>                                                                                                         | <b>-3.465</b>  | <b>-3.215</b>  | <b>-5.668</b>  |
| Fondo per la lotta alla povertà e altri interventi in campo sociale                                                         | 894            | 1.294          | 1.294          |
| Spese per enti locali (Contributo alle Province e alle Città metropolitane delle RSO, Fondo per equilibrio bilancio Comuni) | 1.066          | 400            | 400            |
| Pubblico impiego (saldo varie misure)                                                                                       | 186            | 73             | -89            |
| Incremento Fondo interventi politica econ. e Fondo per le esigenze indifferibili                                            | 300            | 1.171          | 300            |
| Fabbisogno sanitario nazionale                                                                                              | -1.783         | 0              | 0              |
| Finanza regionale                                                                                                           | -1.850         | -5.002         | -6.140         |
| Riduzioni di spesa Ministeri e rafforzamento Consip                                                                         | -2.319         | -2.055         | -2.150         |
| Interventi sulla previdenza (saldo varie misure)                                                                            | -124           | -298           | -457           |
| Riduzione finanziamenti CAF, patronati, partiti politici e spese Enti di previdenza                                         | -211           | -221           | -221           |
| Altri interventi (saldo)                                                                                                    | 376            | 1.423          | 1.395          |
| <b>INDEBITAMENTO NETTO</b>                                                                                                  | <b>-14.582</b> | <b>-19.178</b> | <b>-16.184</b> |

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di stabilità per il 2016 e della *Nota tecnico-illustrativa*.

Come riassunto nella tabella 2.6, viene innanzitutto abrogata la clausola di carattere programmatico, introdotta dalla legge di stabilità per il 2014 e oggetto di modifica da parte della legge di stabilità per il 2015, che ne ridimensionava la portata, relativa alla riduzione delle agevolazioni fiscali o all'inasprimento delle aliquote di imposta da individuare con appositi provvedimenti e da attivare qualora non fossero stati approvati provvedimenti che avrebbero assicurato maggiori entrate o analoghi effetti finanziari mediante interventi di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica, giudicati preferibili ma incerti per entità e tempistica (la perdita di gettito di tale abrogazione è pari a circa 3,3 miliardi per il 2016 e a circa 6,3 miliardi a partire dal 2017). Viene inoltre abolita completamente anche la clausola della legge di stabilità per il 2015 che prevedeva un aumento delle accise sui carburanti in caso di divieto comunitario (come avvenuto) alla praticabilità del "reverse-charge" nel settore della grande distribuzione, ossia del meccanismo che pone a carico dell'acquirente, in luogo del venditore, l'obbligo del versamento dell'IVA sulle transazioni commerciali, tributo soggetto a regolamentazione comunitaria (l'abolizione implica una perdita di gettito pari a 0,7 miliardi per ciascun anno della previsione). È infine parzialmente disattivata la clausola della legge di stabilità per il 2015 che prevedeva interventi di maggiori entrate a efficacia differita (relative all'IVA e alle accise sui carburanti) ma già perfezionate normativamente e senza bisogno di successivi atti di attuazione, ma per le quali vi era un impegno programmatico a individuare misure alternative. In particolare, il DDL di stabilità per il 2016, da un lato dimezza l'importo dell'aumento delle accise previsto dalla legge di stabilità per il 2015 a partire dal 2018 (con una riduzione di gettito da 700 a 350 milioni). Dall'altro, sempre rispetto a quanto definito nella legge di stabilità per il 2015, e con riferimento all'IVA, disattiva gli inasprimenti previsti per il 2016 (per cui non scatta l'aumento di due punti percentuali, al 12 e al 24 per cento, delle aliquote ridotta e ordinaria) e ridefinisce il profilo degli incrementi di aliquota successivi (la perdita di gettito complessiva per IVA e accise è pari a 12,8 miliardi nel 2016, 4,1 nel 2017 e a 2,4 a partire dal 2018). Date queste abrogazioni e parziali disattivazioni, le clausole di salvaguardia che rimangono attive riguardano le accise, il cui aumento come già ricordato rimane ma di entità dimezzata a partire dal 2018 (anno dal quale l'incremento di gettito è pari a 350 milioni), e l'IVA. Per quest'ultima, dal 2017 le aliquote ridotta e ordinaria sono incrementate rispettivamente di tre e due percentuali (al 13 e 24 per cento, in luogo del precedente 13 e 25 per cento), dal 2018 è innalzata di un ulteriore punto l'aliquota ordinaria (al 25 per cento, in luogo del precedente 25,5 per cento). Il gettito che rimane a disposizione ai fini del miglioramento dei saldi pubblici è quindi pari a 15,1 miliardi per il 2017 e a 19,6 a partire dal 2018.

**Tab. 2.6** – DDL di stabilità per il 2016: clausole di salvaguardia abrogate, disattivate e attive  
(milioni di euro)

| Intervento                                                                       | 2016           | 2017           | 2018          | 2019          |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| <b>Clausole di salvaguardia abrogate o disattivate dal DDL di stabilità 2016</b> |                |                |               |               |
| Abrogazione clausole legge di stabilità 2014 (imposte dirette e indirette)       | -3.272         | -6.272         | -6.272        | -6.272        |
| Abrogazione incremento accise dal 2016 (art. 1, c. 632, legge di stabilità 2015) | -728           | -728           | -728          | -728          |
| Disattivazione IVA e accise (art. 1, c. 718, legge di stabilità 2015)            | -12.814        | -4.088         | -2.394        | -2.394        |
| <b>Totale abrogazioni e disattivazioni clausole</b>                              | <b>-16.814</b> | <b>-11.088</b> | <b>-9.394</b> | <b>-9.394</b> |
| <b>Clausole di salvaguardia attive post DDL di stabilità 2016</b>                |                |                |               |               |
| Incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2017 (art. 3, c. 2, lett. a)          | 0              | 6.957          | 6.957         | 6.957         |
| Incremento aliquota IVA dal 22% al 24% dal 2017 (art. 3, c. 2, lett. b)          | 0              | 8.176          | 8.176         | 8.176         |
| Incremento aliquota IVA dal 24% al 25% dal 2018 (art. 3, c. 2, lett. b)          | 0              | 0              | 4.088         | 4.088         |
| Incremento accise sui carburanti dal 2018 (art. 3, c. 2, lett. c)                |                |                | 350           | 350           |
| <b>Totale aumenti dell'IVA e delle accise</b>                                    | <b>0</b>       | <b>15.133</b>  | <b>19.571</b> | <b>19.571</b> |

Fonte: elaborazioni su dati della relazione tecnica del DDL di stabilità per il 2016.

Ulteriori provvedimenti di riduzione della pressione fiscale riguardano sia le famiglie che le imprese (cfr. paragrafi 3.1 e 3.2): 1) sono abolite la Tasi sulle abitazioni principali (anche per gli inquilini) e l'imposta sui valori immobiliari all'estero (IVIE), ad eccezione delle abitazioni di lusso; 2) è disposta la riduzione dell'aliquota legale dell'Ires dal 27,5 al 24 per cento a partire dal 2017; 3) è previsto un incentivo fiscale temporaneo per i nuovi investimenti in impianti e macchinari effettuati dalle imprese, attraverso una maggiorazione delle quote di ammortamento deducibili; 4) sono esentati dal pagamento dell'IRAP i soggetti che operano nel settore agricolo, della silvicoltura e della pesca e viene incrementata la deduzione forfetaria ai fini IRAP delle piccole imprese; 5) sono previste l'esenzione dall'Imu per i terreni degli imprenditori agricoli e la revisione della disciplina per i fabbricati industriali di categoria D ed E per quanto riguarda i cosiddetti "imbullonati"; 6) sono attuate modifiche favorevoli al regime agevolato dei contribuenti "minimi".

Altri interventi sono disposti al fine di favorire la ripresa economica e sostenere il mercato del lavoro (cfr. il paragrafo 3.5): 1) è prorogata la detraibilità delle spese per ristrutturazioni, riqualificazione energetica e introdotta quella per l'acquisto di immobili da parte delle giovani coppie; 2) è prorogata la decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2016, anche se di entità e durata ridotte rispetto al 2015; 3) è riproposta la tassazione agevolata dei premi di produttività per i dipendenti privati, tramite un'imposta sostitutiva del regime Irpef.

Altre risorse sono destinate al sostegno del reddito e al contrasto alla esclusione sociale (cfr. il paragrafo 3.4): 1) è istituito un nuovo fondo per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale, le cui risorse nel 2016 sono indirizzate ai meno abbienti ("nuova carta acquisti") e a incrementare il finanziamento degli assegni di disoccupazione e dal 2017 ad altri interventi di natura assistenziale; 2) vengono rifinanziati gli ammortizzatori sociali in deroga; 3) sono destinate nuove risorse per la non autosufficienza; 4) è previsto un fondo per il sostegno delle persone con grave disabilità, in particolare stato di indigenza e prive di familiari di primo grado.

In parte con le stesse finalità delle misure precedenti, sono disposti ulteriori interventi nel settore pensionistico (cfr. il paragrafo 3.5): 1) è stabilito, dal 2017, l'aumento delle detrazioni fiscali a favore dei pensionati meno abbienti; 2) è prevista un'ulteriore salvaguardia, la settima, dei lavoratori cosiddetti "esodati" dell'ultima riforma previdenziale; 3) viene estesa la cosiddetta "opzione donna" per l'accesso al pensionamento anticipato, vincolato alla liquidazione del trattamento pensionistico secondo le regole di calcolo del sistema contributivo; 4) è introdotta la facoltà di scegliere il *part-time*, in accordo con il datore di lavoro, per i lavoratori dipendenti del settore privato, con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, che maturano il diritto al pensionamento di vecchiaia entro una certa data.

Alcune misure sono destinate a specifici settori (cfr. il paragrafo 3.3.1): 1) è riconosciuto uno spazio finanziario per gli enti locali a favore degli investimenti; 2) sono attribuite

maggiori risorse alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario destinate alla viabilità e all'edilizia scolastica; 3) sono previsti stanziamenti per il rinnovo contrattuale del personale statale.

Dal lato delle risorse di copertura, le principali misure riguardano principalmente riduzioni di spesa corrente ed entrate di natura *una tantum*.

Nell'ambito dei risparmi di spesa si evidenziano: 1) il contenimento della spesa delle Regioni, sia per il raggiungimento del pareggio sia come ulteriore concorso alla manovra di finanza pubblica (cfr. il paragrafo 3.3.1); 2) i risparmi attesi dal comparto sanitario (cfr. il paragrafo 3.3.2); 3) la riduzione degli stanziamenti per l'edilizia sanitaria; 4) il concorso dei Ministeri alla manovra disposto nei provvedimenti dell'articolato, degli elenchi e delle tabelle allegati al DDL di stabilità e l'ulteriore rafforzamento della centralizzazione degli acquisti per i vari enti (cfr. il paragrafo 3.3.3); 6) i risparmi provenienti dal settore pensionistico, sia dal taglio dei fondi riguardanti i lavoratori salvaguardati e i lavori usuranti sia dalla riduzione di spesa derivante dalla minore indicizzazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo (cfr. il paragrafo 3.5); 7) le misure sul pubblico impiego relative in particolare al *turn over* e al trattamento accessorio del personale.

Nell'ambito delle maggiori entrate, sono previsti: 1) gli effetti *una tantum* sul 2016 dei provvedimenti sull'emersione volontaria dei capitali detenuti all'estero (*voluntary disclosure*), garantiti dalla clausola di salvaguardia già menzionata; 2) gli importi attesi dal comparto dei giochi, di cui una parte di natura temporanea; 3) gli effetti, anch'essi temporanei, della riproposizione sia della rideterminazione del valore dei terreni e delle partecipazioni sia della rivalutazione dei beni di impresa; 4) l'utilizzo del fondo per la riduzione della pressione fiscale; 5) la riduzione del fondo sgravi contributivi per la contrattazione di secondo livello.

## **2.5 I fattori di rischio sugli effetti finanziari della manovra**

Un elemento di rischio generale per i conti pubblici deriva dalla predisposizione da parte del Governo di uno scenario macroeconomico basato su ipotesi per le variabili esogene che, alla luce delle tendenze degli ultimi mesi e delle prospettive recentemente avanzate dagli organismi internazionali, appaiono relativamente favorevoli, con conseguenze sfavorevoli sulla crescita reale della nostra economia e soprattutto con ripercussioni negative sull'inflazione e, quindi, sulla dinamica attesa per il PIL in termini nominali. Questi fattori potrebbero porre problemi, soprattutto negli anni finali del periodo di previsione, per il rispetto dei saldi di finanza pubblica e in particolare per la dinamica discendente del rapporto tra il debito pubblico e il PIL.

In base alle analisi svolte nel capitolo 3, alcune osservazioni sono possibili sia sull'efficacia delle misure disposte sul versante della spesa e dal lato delle entrate per la

copertura degli interventi previsti dal DDL di stabilità, sia sulla quantificazione degli effetti di alcune disposizioni che implicano un aggravio dei conti.

Per quanto riguarda il contenimento della spesa sanitaria, il ridimensionamento delle risorse rispetto a quanto concordato con il Patto per la salute potrebbe non risultare del tutto realistico, in presenza dell'impegno per le strutture del Servizio sanitario nazionale (SSN) ad adottare i nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA) e i nuovi nomenclatori, dell'introduzione recente di importanti e costosi farmaci innovativi, dell'avvio della contrattazione per il personale dipendente (ed eventualmente per quello convenzionato), dell'introduzione di nuovi parametri da rispettare sulla quantità/qualità delle prestazioni. Avrebbero un impatto di contenimento, invece, i possibili effetti dei piani di rientro delle aziende ospedaliere e di altri enti sanitari nonché l'ulteriore centralizzazione delle procedure per l'acquisto di beni ed eventualmente la definizione di un nuovo, più favorevole per la pubblica amministrazione, meccanismo di *pay-back* per la farmaceutica.

Con riferimento agli enti locali, il DDL di stabilità dispone il superamento del Patto di stabilità interno che è sostituito da una regola – transitoria in attesa della piena attuazione della legge rinforzata n. 243 del 2012 – basata sul saldo tra entrate e spese finali di competenza, all'interno del quale sono inclusi/esclusi alcuni fondi specifici. È espressamente indicato il computo, nel saldo di riferimento per il pareggio per l'anno 2016, degli stanziamenti in entrata e in uscita al Fondo pluriennale vincolato, solo per la parte derivante da entrate proprie. Non sono invece considerati gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità. L'inclusione nel pareggio di entrate inesigibili non sterilizzate comporta l'emersione di un disavanzo ai fini dei conti della PA. Per una stima indicativa di tale effetto si può considerare che la relazione tecnica della Legge di stabilità per il 2015 quantificava gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità in un importo pari a 1,9 miliardi.

Nel campo degli interventi sul settore pensionistico, il DDL di stabilità allarga la platea delle possibili beneficiarie della cosiddetta "opzione donna". Le stime ufficiali quantificano i maggiori costi derivanti da tale misura sulla base dell'andamento storico dei pensionamenti e su un campione di estratti contributivi. Se unitamente all'aumentato interesse mostrato dai dati mensili sulle pensioni di nuova liquidazione, dovuto anche agli inasprimenti previsti dal 1° gennaio 2016, si considera l'ampliamento della platea indotto dalla norma, già nel 2016 le nuove pensioni liquidate con l'"opzione donna" potrebbero essere più numerose di quanto i dati storici – su cui sono effettuate le stime della relazione tecnica – farebbero supporre.

Infine, sul versante delle entrate e in particolare in materia di giochi, rilevano alcuni elementi di criticità rispetto alle misure che dispongono l'aumento del prelievo unico sui giochi (PREU), per varie tipologie di giochi e l'effettuazione di un bando per circa 15.000 nuovi punti vendita e *corner* per giochi e scommesse. Riguardo agli aumenti del prelievo, sembra non realistica l'ipotesi di invarianza dei volumi di gioco ai livelli del 2014



sottostante alle stime di maggior gettito, in considerazione del fatto che le informazioni relative ai primi mesi del 2015 indicano una flessione dei volumi (6 per cento circa). La previsione di un prelievo unico al 5,5 per cento relativo alle VLT (sistemi di gioco costituiti da una serie di videoterminali) sembra non tener conto del fatto che il bando con cui le attuali concessioni furono assegnate escludeva la possibilità che il PREU potesse salire al di sopra del 4 per cento, per cui è immaginabile un elevato livello di contenzioso su un tale innalzamento del prelievo. É da considerare che il livello di pressione fiscale sui concessionari di apparecchi da intrattenimento salirebbe a circa il 67 per cento (se commisurato ai margini e non alla raccolta), un livello che, oltre a mettere a rischio la sostenibilità di medio-lungo periodo del settore e con questa anche le entrate fiscali da esso generate, rende difficile immaginare che tutte le concessioni per i punti vendita previste per i nuovi bandi siano assegnate.

## **2.6 *Gli obiettivi di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio europee***

### **2.6.1 *L'aggiustamento del saldo strutturale di bilancio verso l'obiettivo di medio termine***

Nella Nota di aggiornamento del DEF 2015 e nel DPB 2016, il Governo posticipa di un anno, rispetto al Programma di stabilità dell'aprile scorso, il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine. Il pareggio di bilancio in termini strutturali è programmato per il 2018.

É importante prima di tutto sottolineare che, relativamente ad aprile scorso, la stima del saldo di bilancio strutturale per il 2015 è migliorata di 0,2 punti percentuali – da 0,5 a 0,3 per cento – a fronte di un saldo nominale rimasto sostanzialmente invariato. Ciò è dovuto tra l'altro a una revisione verso l'alto della serie stimata del PIL potenziale (in particolare del fattore lavoro), conseguenza dell'innalzamento delle previsioni di crescita nel periodo 2015-19. Infatti, la metodologia per la stima del PIL potenziale concordata a livello europeo e utilizzata nella Nota di aggiornamento comporta, a fronte di un miglioramento delle previsioni di crescita future, una crescita potenziale più elevata non solo nel periodo di previsione, ma anche negli anni passati.

Quello della frequente revisione delle stime della crescita potenziale e dell'*output gap* è un tema già approfondito dall'UPB in alcuni contributi<sup>27</sup> dai quali emerge come l'adozione di questi indicatori per la definizione della politica di bilancio non agevoli la programmazione di finanza pubblica.

Tuttavia, sulla base delle sole informazioni contenute nel DPB 2016, non è possibile condurre una valutazione della regola di aggiustamento verso l'OMT nel 2015 in quanto

---

<sup>27</sup> Fioramanti, M.; Padrini, F. e Pollastri, C. (2015), "La stima del PIL potenziale e dell'output gap: analisi di alcune criticità", Ufficio parlamentare di bilancio, *Nota di lavoro* n. 1.

non viene pubblicata la stima del saldo strutturale nell'anno precedente. Tale stima potrebbe aver subito dei cambiamenti rispetto a quanto pubblicato nella Nota di aggiornamento perché il Governo ha aggiornato le stime dell'*output gap* a seguito della pubblicazione di nuove informazioni, come descritto nel Capitolo 1. Inoltre, modifiche dovrebbero aver interessato le *una tantum* considerato che nel DPB 2016, a differenza della Nota di aggiornamento, sono state incluse le spese aggiuntive per i rifugiati come indicato nei documenti della Commissione.

Secondo la Commissione, il saldo strutturale nel 2015 del DBP, ricalcolato con la loro stima dell'*output gap*, mostra una deviazione, seppur non significativa, dal percorso di aggiustamento verso l'OMT. Questa conclusione viene rafforzata se le spese per i rifugiati aggiuntive rispetto a quelle del periodo 2011-13 venissero tolte dalle *una tantum* come indicato dalla Commissione.

Per i motivi sopra ricordati sarebbe quindi molto importante, da parte del Governo, pubblicare le informazioni di dettaglio riguardanti la stima dei saldi strutturali di bilancio, comprese le *una tantum*, non solo nel periodo di previsione ma anche per gli anni passati per una valutazione completa dell'aggiustamento verso l'OMT.

Per il 2016, il Governo ha deciso di richiedere un più ampio spazio di flessibilità nel raggiungimento dell'OMT come descritto nel paragrafo 2.3. A fronte di queste richieste, il Governo intende attuare una manovra espansiva nel 2016. Il saldo strutturale peggiorerebbe quindi di 0,4 punti percentuali nel 2016 rispetto al 2015, a fronte di un miglioramento di 0,3 punti percentuali che sarebbe stato richiesto all'Italia dal Patto in assenza di richiesta di attivazione delle clausole.

Per quanto riguarda gli anni successivi, nel 2017 il Governo prevede un aggiustamento strutturale di 0,4 punti percentuali, più basso della correzione di 0,5 punti percentuali fissata dal Patto per i Paesi in congiuntura "normale" (dove è prevista trovarsi l'Italia in quell'anno). Nel 2018, verrebbe infine attuata una correzione di 0,3 punti che permetterebbe all'Italia il raggiungimento dell'OMT, in coerenza con le regole del Patto.

La possibilità di attuare questa strategia nel rispetto del Patto di stabilità e crescita è ovviamente adesso sottoposta a forti rischi dopo le indicazioni contenute nell'opinione della Commissione sul DPB illustrate nel paragrafo 2.3.2. Infatti, se la richiesta di maggiore flessibilità da parte del Governo non fosse accolta nella primavera del 2016, la deviazione consentita dal percorso di aggiustamento sarebbe pari a 0,4 punti percentuali invece di 0,8 ipotizzata dal Governo. Inoltre, le spese per i rifugiati aggiuntive rispetto a quelle del periodo 2011-13 non possono essere considerate *una tantum*.

Tenendo conto di questi due aspetti e mantenendo il resto del quadro di finanza pubblica invariato, da prime stime preliminari risulterebbe che la deviazione dal percorso di aggiustamento nel 2016 sarebbe pari a circa 0,5 punti percentuali, quindi a forte rischio di essere considerata significativa così come emerge anche utilizzando le

previsioni della Commissione. Se dai dati a consuntivo risultasse effettivamente la presenza di una deviazione significativa, potrebbe essere aperta per l'Italia la relativa procedura (si veda il Riquadro 2.2 sulle eventuali conseguenze di questa procedura).

Un elemento aggiuntivo di rischio per il rispetto della regola del saldo strutturale riguarda l'incertezza sull'effettiva posizione ciclica dell'economia italiana, misurata dall'*output gap* con il metodo concordato a livello europeo. Come spiegato nell'Appendice 1.1 del capitolo 1, tale metodo impiega il grado di utilizzo degli impianti come uno degli indicatori con i quali misurare la componente ciclica della produttività totale dei fattori e quindi l'*output gap*. Nel 2015, il grado di utilizzo degli impianti è migliorato significativamente per l'Italia; ciò potrebbe suggerire che l'*output gap* stia migliorando più rapidamente di quanto ipotizzato dal Governo nella NADEF e nel DPB. A parità di saldo effettivo di bilancio, ciò implicherebbe una dinamica del saldo strutturale più sfavorevole di quanto ipotizzato dal Governo con il rischio che l'aggiustamento programmato non sia coerente con quello richiesto dal Patto di stabilità.

## Riquadro 2.2 – La procedura per deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'OMT

La parte preventiva del Patto di stabilità e crescita ha l'obiettivo di indurre gli Stati membri ad adottare politiche di bilancio prudenti nel medio periodo, vale a dire in periodi in cui il PIL effettivo è vicino a quello potenziale. Il rispetto dell'OMT e dell'*expenditure benchmark* sono gli elementi che vengono valutati dalla Commissione, sia in termini *ex ante*, sia in termini *ex post*. La valutazione avviene due volte l'anno: 1) in primavera, nell'ambito della valutazione del Programma di stabilità con un'analisi *ex post* dell'anno precedente, dell'anno in corso ed *ex ante* per gli anni successivi; 2) in autunno, nell'ambito della valutazione dei Documenti Programmatici di Bilancio degli Stati della zona euro, con un'analisi dell'anno in corso ed *ex ante* per l'anno successivo. La valutazione è condotta sia con riferimento al singolo anno, sia con riferimento alla media di due anni consecutivi.

Mentre le valutazioni della Commissione condotte *ex ante* e in corso d'anno hanno in generale lo scopo di fornire indicazioni di *policy* ai Paesi, la valutazione *ex post* può invece condurre, nel caso venga osservata una deviazione significativa dal sentiero di aggiustamento verso l'OMT, all'imposizione di sanzioni nei confronti degli Stati della zona euro.

La procedura per deviazione significativa implica una serie articolata e complessa di passi, con la previsione di maggioranze richieste ai fini delle deliberazioni del Consiglio dell'Unione, diverse a seconda delle fasi.

In particolare, se la Commissione, nell'ambito della valutazione *ex post*, ritiene che si sia verificata una deviazione significativa, indirizza un avvertimento (*warning*), sulla base dell'articolo 121 (4) del Trattato sul Funzionamento della UE (TFUE), allo Stato membro in questione, al fine di prevenire il superamento della soglia del 3 per cento del disavanzo nominale, o di porre a rischio il corretto funzionamento dell'Unione monetaria. Il Consiglio dell'Unione, su proposta della Commissione, entro un mese dall'emanazione dell'avvertimento, rivolge allo Stato membro le raccomandazioni sulle misure da adottare entro un certo termine (non superiore a 5 mesi, riducibile a 3 mesi se la Commissione giudica la situazione particolarmente grave) per correggere la deviazione. La maggioranza richiesta per l'adozione della raccomandazione da parte del Consiglio è quella qualificata<sup>28</sup>. Se lo Stato membro non adotta le azioni correttive entro il termine stabilito dal Consiglio, la Commissione immediatamente emana una nuova raccomandazione per il Consiglio, affinché esso adotti una decisione circa la mancanza di misure efficaci (*effective action*). Anche in questo caso la maggioranza richiesta nel Consiglio dell'Unione è quella qualificata. La Commissione può proporre al Consiglio l'adozione di una nuova raccomandazione rivista, sempre sulla base dell'articolo 121 (4), sulla misure correttive che lo Stato membro deve adottare.

Nel caso in cui il Consiglio non approvi la decisione proposta dalla Commissione sulla mancanza di misure efficaci, e lo Stato membro persista nel non adottarle, la Commissione propone una nuova raccomandazione per il Consiglio entro un mese dalla precedente, affinché sia deliberata la mancanza di misure efficaci. Questa seconda raccomandazione è approvata con una "maggioranza semplice invertita", vale a dire a meno che la maggioranza semplice degli Stati non voti contro la proposta della Commissione.

Entro venti giorni dall'adozione della decisione del Consiglio circa la mancanza di azioni effettive, la Commissione propone al Consiglio anche l'imposizione di sanzioni, nella forma di un deposito fruttifero pari allo 0,2 per cento del PIL dell'anno precedente. La proposta della Commissione è

<sup>28</sup> Dal 1° novembre del 2014, sulla base del Trattato di Lisbona, l'approvazione a maggioranza qualificata richiede che il 55 per cento degli Stati che partecipano alla decisione, comprendenti almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione, sia a favore della proposta della Commissione. Tuttavia, sino alla fine del periodo di transizione previsto dal Trattato, ossia il 31 marzo del 2017, un membro del Consiglio può chiedere che la definizione di maggioranza qualificata da applicare sia quella stabilita nel Trattato di Nizza, ossia i due terzi dei voti ponderati degli Stati partecipanti alla decisione, rappresentanti almeno il 62 per cento della popolazione.

adottata dal Consiglio, a meno che la maggioranza qualificata non si opponga (cosiddetta approvazione a “maggioranza qualificata invertita”). Su richiesta motivata dello Stato membro, la Commissione può considerare la riduzione o la cancellazione del deposito, raccomandando il Consiglio di deliberare in modo conforme. Il deposito, con gli interessi maturati, è restituito allo Stato membro quando il Consiglio, su proposta della Commissione, delibera che la situazione che diede origine alla decisione precedente sulla mancanza di misure efficaci è venuta meno.

Il deposito fruttifero diventa infruttifero nel caso in cui il Consiglio dell’Unione, avendo successivamente riscontrato una violazione dei criteri di Maastricht sull’indebitamento netto nominale o sul rapporto debito/PIL, avvii nei confronti dello Stato membro, su proposta della Commissione, una procedura per disavanzo eccessivo, nell’ambito della parte correttiva del Patto.

All’interno della procedura della parte preventiva, alle decisioni del Consiglio sulla mancanza di azioni effettive e sull’imposizione di sanzioni (deposito fruttifero) che riguardano i Paesi dell’area euro, non partecipano i Paesi non appartenenti a tale area. Si noti infine che in tutte le deliberazioni del Consiglio nell’ambito del Patto di stabilità e crescita, sia parte preventiva, sia parte correttiva, il Paese interessato non vota.

### 2.6.2 La regola sulla spesa

Per quanto riguarda la regola sulla spesa, nel 2015 l'aggregato di spesa utilizzato per la regola è stimato crescere di circa lo 0,5 per cento in termini reali, al di sopra dell'obiettivo che sarebbe coerente con il percorso di convergenza verso l'OMT (rappresentato da un tasso di variazione di circa -0,5 per cento). Le indicazioni della regola sulla spesa nel 2015 confermano quanto illustrato nella sezione precedente riguardo alla possibile deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'OMT.

Nel 2016, nell'ipotesi in cui nella prossima primavera le Istituzioni della UE accettassero la richiesta italiana di maggiore flessibilità, la regola della spesa risulterebbe rispettata. Infatti, l'aggregato della spesa utilizzato per la regola crescerebbe a un tasso dello 0,7 per cento in termini reali, al di sotto di quello che verrebbe consentito grazie all'applicazione piena delle clausole di flessibilità.

Al contrario, in uno scenario dove le richieste del Governo non venissero accettate, si otterrebbe una deviazione anche per la regola della spesa. Tuttavia, utilizzando il *benchmark* di crescita della spesa implicito nelle stime del Governo, la deviazione potrebbe comunque risultare non significativa<sup>29</sup>. Considerando invece il biennio 2015-16, la deviazione risulterebbe significativa.

### 2.6.3 L'evoluzione del debito pubblico in rapporto al PIL

Nell'ambito del Programma di stabilità dello scorso aprile, il quadro a legislazione vigente evidenziava che la regola del debito non risultava rispettata, mentre in quello programmatico il criterio *forward looking* risultava soddisfatto già nel 2016. Il soddisfacimento del criterio era condizionato al raggiungimento di un profilo programmatico crescente dell'avanzo primario (dall'1,6 per cento del 2015 al 4,0 del 2019) e dalla realizzazione di introiti da privatizzazioni, pari a 0,4 per cento nel 2015, 0,5 in ciascuno degli anni 2016-17 e 0,3 nel 2018.

Nel quadro programmatico della Nota di aggiornamento e del DPB, il profilo del rapporto debito/PIL risulta mutato, rispetto a quello del DEF 2015. In ciascuno degli anni 2015-18, il rapporto è più elevato di alcuni decimi di punto (da tre a cinque, a seconda degli anni), mentre soltanto nel 2019 il rapporto diventa più basso (di due decimi di punto). Come nel DEF, il rapporto debito/PIL delineato dalla Nota continua ad aumentare nel 2015 rispetto al 2014, per poi seguire un sentiero decrescente a partire dal 2016, che lo porta a raggiungere il livello del 119,8 per cento nel 2019.

---

<sup>29</sup> Il *benchmark* di crescita della spesa nel 2016 dipende dal livello del saldo strutturale nel 2015. Secondo le stime del Governo, tale saldo strutturale è inferiore a 0,5 (è infatti pari a 0,3). Questo richiede uno sforzo di contenimento della spesa minore rispetto a quello stimato dalla Commissione per la quale il saldo strutturale nel 2015 è superiore a 0,5.

Nonostante il peggioramento del rapporto, la regola del debito, sempre nella versione *forward looking*, appare rispettata nel 2016 sulla base delle proiezioni al 2018 della Nota: nel 2018 il rapporto debito/PIL programmatico risulta pari al 123,7 per cento, mentre il *benchmark forward looking* prevederebbe un valore soglia di 123,8 per cento. Ne deriva che la regola del debito è rispettata nel 2016 per un solo decimo di punto. Nel 2017 il margine di rispetto è maggiore (1,2 punti percentuali).

Quindi, la regola appare ancora rispettata nonostante il rapporto debito/PIL sia aumentato nella Nota rispetto al DEF, nel quale i margini erano assai limitati. Le ragioni di questo risultato, a prima vista sorprendente, sono da rinvenire in una serie di cause.

In primo luogo, è rilevante il metodo di calcolo del *benchmark* del debito, vale a dire del livello al di sotto del quale deve posizionarsi il rapporto debito/PIL per il rispetto della regola. Infatti, se il rapporto debito/PIL è più elevato nei tre anni precedenti, il *benchmark* risulta anch'esso più elevato, rendendo meno arduo il soddisfacimento della regola. Inoltre, tale metodo implica una probabilità maggiore di soddisfare la regola quando la correzione del rapporto è spostata verso l'anno finale del triennio considerato.

Inoltre, contribuisce al rispetto della regola la previsione per il 2018 di una crescita del PIL nominale maggiore di due decimi di punto rispetto al DEF (3,4 per cento contro 3,2), con un effetto di crescita del denominatore del rapporto debito/PIL. Si ricorda a questo proposito che le previsioni di crescita nel 2017-19 della Nota e del DPB appaiono ottimistiche rispetto a quelle del *panel* UPB (cfr. capitolo 1).

È quindi rilevante valutare la sensitività della dinamica del rapporto debito/PIL presentato nella Nota considerando scenari alternativi per la crescita del PIL nominale, sulla base dei risultati del *panel* UPB.

In questi esercizi, la simulazione *baseline* è rappresentata fino al 2019 dallo scenario programmatico presentato nella Nota di aggiornamento e nel DPB, mentre dal 2020 è stata disegnata sulla base di una serie di ipotesi *ad hoc*: saldo primario tale da assicurare un saldo complessivo intorno al pareggio, aggiustamento stock-flussi nullo, convergenza della crescita reale a un valore dell'1 per cento, del tasso di inflazione al 2 per cento e del tasso di interesse a breve e a lunga, rispettivamente, al 3 e al 4,5 per cento. L'extrapolazione del rapporto debito/PIL dopo il 2020 – così come quello delle simulazioni dal 2015 illustrate più avanti – è condotta utilizzando una metodologia simile a quella adottata dalla Commissione europea per l'analisi di sostenibilità del debito pubblico (si veda anche l'Appendice 2.2).

Secondo lo scenario *baseline*, il rapporto debito/PIL dovrebbe ridursi progressivamente per raggiungere un livello poco sopra il 100 per cento nel 2024 (fig. 2.5). Come sottolineato nella Nota di aggiornamento, la regola del debito verrebbe rispettata anche secondo il criterio *backward looking* dal 2018; continuerebbe a essere soddisfatta, in maniera più evidente, negli anni successivi.

Sono stati quindi condotte due simulazioni alternative, modificando contemporaneamente la crescita reale e il tasso di inflazione rispetto alla Nota di aggiornamento e al DPB, prendendo come riferimento gli scenari macroeconomici per il 2015-19, rispettivamente, meno favorevole e più favorevole tra quelli presentati dai previsori del *panel* UPB in termini di crescita del PIL nominale. Dal 2020, per i due scenari si ipotizzano i medesimi criteri di convergenza per la crescita reale e tasso di inflazione descritti precedentemente per lo scenario *baseline*.

Nello scenario meno favorevole del *panel* UPB, il PIL nominale cresce a un tasso medio annuo dell'1,6 per cento nel periodo 2015-19, come risultato di un tasso annuo medio di crescita reale pari a 1,1 per cento e di un tasso di inflazione medio annuo pari allo 0,5. Nello scenario più favorevole, il PIL nominale aumenta a un tasso medio annuo del 2,5 per cento, frutto di una crescita reale media dell'1,2 per cento e di un tasso di inflazione medio dell'1,3. Questi scenari sono meno ottimistici di quello della Nota di aggiornamento e del DPB, nei quali il tasso di crescita annuo medio del PIL nominale è pari a 2,7 per cento, di cui 1,4 per cento è dovuto alla crescita reale e 1,3 al tasso di inflazione.

Nelle simulazioni si ipotizza inoltre che la minore crescita reale influenzi negativamente il rapporto saldo primario/PIL; questa ipotesi amplifica l'impatto sfavorevole della minore crescita sul rapporto debito/PIL. Inoltre, viene adottata l'ipotesi di traslazione parziale (pari a 0,5) della minore inflazione sui tassi di interesse; ciò contribuisce a mitigare l'impatto della prima sul rapporto debito/PIL.

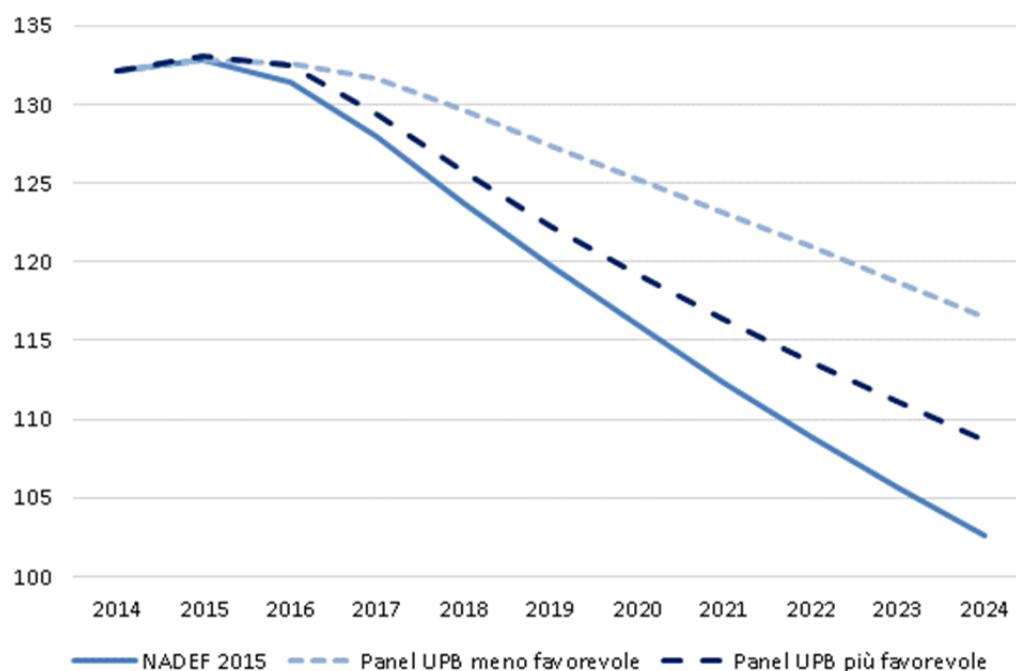
In ambedue gli scenari alternativi, la dinamica del rapporto appare meno favorevole rispetto a quella illustrata nella Nota di aggiornamento, anche se presenta comunque una diminuzione dal 2017 (fig. 2.5). Nello scenario del *panel* UPB meno favorevole la regola del debito non verrebbe mai rispettata, mentre in quello più favorevole verrebbe rispettata solo nel 2019 e nel 2020; il rapporto si manterrebbe appena al di sopra del *benchmark* negli anni successivi.

Questo esercizio mostra quindi che il rapporto debito/PIL presenta in generale una tendenza alla diminuzione anche a fronte di scenari meno favorevoli, rispetto alla Nota e al DPB, delle principali variabili che lo determinano. Tuttavia, appare in generale difficile poter mantenere un ritmo di riduzione in linea con le regole indicate dal Patto di stabilità, tranne che non si realizzi il quadro macroeconomico e finanziario nella Nota e del DPB, che almeno dal 2017 appare ottimistico rispetto alle previsioni del *panel* UPB.

I rischi sulla dinamica del debito possono inoltre essere evidenziati attraverso la scomposizione della variazione del rapporto debito/PIL nelle sue componenti (tab. 2.7). Dopo un aumento di 0,5 punti percentuali nel 2015, tale rapporto è ipotizzato diminuire di 1,4 punti percentuali nel 2016 e di 3,5 punti percentuali nel 2017.



**Fig. 2.5** – La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati della Nota di aggiornamento e del DPB.

Lo scenario di riduzione diventa più favorevole nel tempo per una serie di cause. In primo luogo, l'obiettivo programmatico del Governo prevede un aumento significativo del saldo primario soprattutto nel 2017, riconducibile al mantenimento in vigore delle clausole di salvaguardia di innalzamento delle aliquote IVA. Sforzi complessivi aggiuntivi dovrebbero essere attuati dal Governo se unitamente al miglioramento del saldo primario intendesse continuare nella strategia di riduzione del carico fiscale.

In secondo luogo, l'effetto sfavorevole dello "snowball", vale a dire l'effetto legato al debito accumulato negli anni precedenti, si riduce nel tempo grazie a un costo medio del debito che è ipotizzato rimanere poco sopra i livelli attuali a fronte di un PIL nominale che al contrario è ipotizzato aumentare in misura considerevole. Sono evidenti i rischi che tale scenario potrebbe risultare troppo ottimista soprattutto a causa di un'inflazione più coerente con le attuali aspettative di mercato e quindi notevolmente inferiore a quella prevista dal Governo o, per contro, a causa di tassi di interesse che potrebbero salire in modo repentino a seguito di possibili tensioni internazionali.

Infine, il miglioramento sul fronte del debito dipende da aggiustamenti *stock-flow* di segno negativo a partire dal 2015. In parte, questo è dovuto al programma di privatizzazioni del Governo.

Nel DEF 2015, gli introiti da privatizzazioni venivano quantificati in complessivi 1,7 punti percentuali di PIL tra il 2015 e il 2018 (0,4 punti percentuali nel 2015, 0,5 in ciascuno degli anni 2016-17 e infine 0,3 nel 2018). Nella Nota di aggiornamento del DEF 2015, gli introiti da privatizzazioni sono stati rivisti al rialzo dal Governo e sono quantificati in 0,4 punti percentuali di PIL nel 2015, 0,5 in ciascuno degli anni 2016-18, per complessivi 1,9 punti di PIL.

Per quanto riguarda le dismissioni di partecipazioni dirette dello Stato<sup>30</sup>, nel febbraio del 2015 è stata portata a termine la vendita del 5,74 per cento del capitale di ENEL, che ha determinato introiti per il MEF pari a circa 2,2 miliardi di euro. Successivamente, in ottobre, si è conclusa l'operazione di Offerta Globale di Vendita di azioni ordinarie di Poste Italiane, finalizzata alla quotazione sul mercato azionario<sup>31</sup>. L'introito per il MEF è quantificato in circa 3,1 miliardi di euro al lordo delle commissioni di collocamento, incluso l'esercizio dell'opzione "*greenshoe*" concessa agli operatori istituzionali<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda le altre privatizzazioni annunciate dal Governo, nel 2016, completate le procedure preliminari, saranno effettuate le operazioni relative a ENAV (quotazione e vendita di una quota non superiore al 49 per cento del capitale) e del Gruppo Ferrovie dello Stato<sup>33</sup>. Nella Nota di aggiornamento si fa inoltre menzione delle quote detenute dal MEF, rispettivamente, nella società STMicroelectronics, e nel capitale del Fondo italiano di investimento; tali quote saranno cedute alla Cassa Depositi e Prestiti.

Si osserva, infine, che nella Nota di aggiornamento non vengono fornite indicazioni sulle operazioni di privatizzazione da attuare nel 2017 e nel 2018, anno per il quale i proventi complessivi, derivanti dalle operazioni di valorizzazione del patrimonio pubblico, sono stati rivisti verso l'alto, come evidenziato in precedenza, da 0,3 a 0,5 punti percentuali di PIL.

Gli obiettivi del Governo in termini di introiti derivanti da cessioni di partecipazioni (o operazioni assimilate) sono stati quindi rispettati nel 2015 mentre nel 2016 occorrerà valutare se le condizioni di mercato saranno così favorevoli in termini di prezzo e di liquidità per la vendita di aziende come Ferrovie dello Stato di ammontare relativamente rilevante. Per gli anni successivi, non vi sono al momento informazioni sufficienti per valutare se il programma di privatizzazioni del Governo, e quindi la dinamica di discesa del debito, sia credibile. In assenza di maggiori informazioni, appare in particolare ambizioso il maggiore obiettivo di privatizzazioni indicato dal Governo nel 2018 nella Nota di aggiornamento rispetto al DEF.

Tra le altre componenti, l'aggiustamento *stock-flow* include anche l'effetto derivante dagli strumenti finanziari derivati. Rilevano a tal fine sia i flussi netti derivanti dai contratti derivati in essere o in scadenza, sia l'eventuale riclassificazione nel debito, ad esempio a seguito dell'esercizio delle *swaptions*, dei contratti che nascono sbilanciati. Ulteriori variazioni possono determinarsi in caso di operazioni di ristrutturazione dei contratti già riclassificati nel debito, che ne modifichino il valore di mercato.

---

<sup>30</sup> Gli introiti relativi alle dismissioni di partecipazioni dirette dello Stato sono destinate all'ammortamento del debito pubblico, mentre quelli relativi a operazioni su partecipazioni indirette possono dar luogo a un dividendo per l'azionista MEF, oppure essere utilizzati per il rafforzamento patrimoniale delle società capogruppo. Finora è stata utilizzata la seconda opzione.

<sup>31</sup> Rispetto all'intervallo di valorizzazione della Società, definito precedentemente all'avvio dell'Offerta tra un minimo di 6 euro e un massimo di 7,50 euro per azione, a chiusura del collocamento il prezzo delle azioni è stato fissato in 6,75 euro.

<sup>32</sup> Per opzione "*greenshoe*" si intende la facoltà per l'emittente, all'atto del collocamento dei titoli di una società, finalizzato all'ingresso in Borsa, di aumentare la dimensione dell'offerta, in modo da rispondere adeguatamente alla domanda di titoli da parte degli investitori.

<sup>33</sup> Occorre osservare che nel 2015 sono state completate le procedure per la riduzione del capitale sociale di ENAV, che ha determinato, per l'azionista MEF, un dividendo straordinario di 200 milioni. Di contro, il valore della partecipazione del MEF in ENAV si è ridotto, a seguito dell'operazione.

Negli anni recenti gli strumenti derivati hanno inciso in modo negativo sull'andamento del debito per importi significativi. Dalla Notifica sull'indebitamento netto del 21 ottobre 2015 dell'Istat si ricava un effetto di incremento annuo del debito nel periodo 2011-14 pari in media a 4,2 miliardi (circa 5,5 miliardi nel 2014) dovuto ai derivati.

Considerata la rilevanza di tale componente per l'evoluzione del debito, risulterebbe opportuno che i documenti previsionali di finanza pubblica dessero conto dell'incidenza attesa per il 2015 e per gli esercizi futuri dei flussi legati ai derivati sull'evoluzione dell'aggiustamento *stock-flow*. In particolare andrebbero resi noti gli effetti attesi dall'esercizio delle *swaptions* in scadenza e l'ammontare previsto dei flussi finanziari generati dai contratti in essere o in scadenza.

Per concludere, quindi, se il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/PIL sarà rispettato negli anni a venire, come evidenziato dal Governo, occorre sottolineare che la coerenza complessiva della strategia di bilancio rispetto alle altre regole del Patto di Stabilità appare soggetta a forti rischi sia per quanto riguarda la parte preventiva sia per quanto riguarda la regola del debito. Per quanto riguarda la parte preventiva, nel 2015 sia il percorso di aggiustamento strutturale sia l'aggregato della spesa evidenzerebbero deviazioni dagli obiettivi stabiliti dalle regole del Patto di stabilità e crescita. Per il 2016, la deviazione è anche a forte rischio di essere considerata significativa ove le Istituzioni UE decidessero di non accettare le richieste del Governo per una maggiore flessibilità rispetto a quanto già concesso lo scorso luglio. Infine, dal 2016 la regola del debito appare rispettata grazie a ipotesi sul quadro macroeconomico e sul programma di privatizzazioni che potrebbero rivelarsi eccessivamente ottimistiche.

**Tab. 2.7 – Contributi alle variazioni del rapporto debito/PIL (1)**  
(in percentuale)

|                                    | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Debito/PIL                         | 132,3 | 132,8 | 131,4 | 127,9 | 123,7 | 119,8 |
| Variazione debito/PIL              | 3,8   | 0,5   | -1,4  | -3,5  | -4,2  | -3,9  |
| <b>Contributi alle variazioni:</b> |       |       |       |       |       |       |
| Saldo primario                     | -1,6  | -1,7  | -2,0  | -3,2  |       |       |
| Effetto "snowball"                 | 4,0   | 2,6   | 0,8   | 0,1   |       |       |
| determinato da:                    |       |       |       |       |       |       |
| Costo medio del debito             | 3,6   | 3,3   | 3,2   | 3,4   |       |       |
| Crescita PIL nominale              | 0,4   | 1,3   | 2,6   | 3,3   | 3,4   | 3,1   |
| Aggiustamento stock-flow           | 1,5   | -0,4  | -0,3  | -0,3  |       |       |

Fonte: elaborazioni sulla base di dati dell'Istat e del DPB.

(1) Eventuali discrepanze del totale dalle sue componenti dipendono da arrotondamenti.

## Appendice 2.1

### Effetti del DDL di stabilità per il 2016

**Tab. A2.1.1** – Effetti del DDL di stabilità per il 2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche  
(milioni di euro)

|                                                                                                     | 2016          | 2017          | 2018           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------|
| <b>RISORSE</b>                                                                                      | <b>14.161</b> | <b>13.234</b> | <b>14.104</b>  |
| <i>in percentuale del PIL</i>                                                                       | <i>0,8</i>    | <i>0,8</i>    | <i>0,8</i>     |
| <b>Maggiori entrate</b>                                                                             | <b>5.729</b>  | <b>4.512</b>  | <b>3.213</b>   |
| Voluntary disclosure (con clausola di salvaguardia sulle accise)                                    | 2.000         | 0             | 0              |
| Imposte sui giochi                                                                                  | 600           | 600           | 600            |
| Gare giochi                                                                                         | 508           | 0             | 0              |
| Riproposizione della rideterminazione dei valori di acquisto terreni e partecipazioni               | 200           | 100           | 100            |
| Riproposizione della rivalutazione dei beni di impresa – imposta sostitutiva                        | 109           | 0             | 0              |
| Utilizzo Fondo per la riduzione della pressione fiscale                                             | 810           | 413           | 411            |
| Riduzione Fondo sgravi contributivi per contrattazione II livello                                   | 345           | 326           | 320            |
| Misure minori                                                                                       | 233           | 219           | 151            |
| Effetti fiscali:                                                                                    | 613           | 2.560         | 1.320          |
| <i>Modifiche regime agevolato minimi</i>                                                            | <i>469</i>    | <i>1.212</i>  | <i>821</i>     |
| <i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>                                                                  | <i>145</i>    | <i>636</i>    | <i>0</i>       |
| <i>Recupero Irpef per abolizione Imu terreni agricoli - Irpef statale</i>                           | <i>0</i>      | <i>162</i>    | <i>95</i>      |
| <i>Proroga esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato</i>                            | <i>0</i>      | <i>550</i>    | <i>349</i>     |
| <i>Sperimentazione per pensionamento anticipato donne</i>                                           | <i>0</i>      | <i>0</i>      | <i>55</i>      |
| Oneri riflessi                                                                                      | 312           | 293           | 311            |
| <b>Minori spese</b>                                                                                 | <b>-8.432</b> | <b>-8.722</b> | <b>-10.891</b> |
| <b>Minori spese correnti</b>                                                                        | <b>-6.413</b> | <b>-7.596</b> | <b>-9.597</b>  |
| Rideterminazione livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard              | -1.783        | 0             | 0              |
| Concorso alla finanza pubblica di Regioni e Province autonome                                       | 0             | -3.980        | -5.480         |
| Effetti passaggio al pareggio di bilancio sulle Regioni                                             | -1.850        | -1.022        | -660           |
| Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica articolato                                  | -266          | -220          | -220           |
| Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica elenco 2                                    | -375          | -387          | -369           |
| Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica tabelle                                     | -243          | -234          | -282           |
| Riduzione Fondo per ulteriori interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica       | -497          | -436          | -394           |
| Rafforzamento dell'acquisizione centralizzata (Ministeri, Enti non territoriali Enti di previdenza) | -216          | -217          | -218           |
| Riduzione Fondo lavori usuranti                                                                     | -150          | -140          | -110           |
| Turn over e trattamento economico accessorio del personale                                          | -114          | -227          | -389           |
| Riduzione disponibilità delle Amministrazioni centrali per le assunzioni di personale               | -100          | 0             | 0              |
| Misure in materia di indicizzazione delle pensioni                                                  | 0             | -514          | -1.146         |
| Misure minori                                                                                       | -819          | -219          | -329           |
| <b>Minori spese in conto capitale</b>                                                               | <b>-2.019</b> | <b>-1.126</b> | <b>-1.294</b>  |
| Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica articolato                                  | -226          | -33           | -18            |
| Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica elenco 2                                    | -103          | -164          | -172           |
| Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica tabelle                                     | -890          | -800          | -871           |
| Fondo sviluppo e coesione                                                                           | -670          | 0             | 0              |
| Misure minori                                                                                       | -130          | -129          | -233           |

**Tab. A2.1.1** – (segue) Effetti del DDL di stabilità per il 2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche  
(milioni di euro)

|                                                                                                 | 2016           | 2017           | 2018           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>IMPIEGHI</b>                                                                                 | <b>28.743</b>  | <b>32.412</b>  | <b>30.288</b>  |
| <i>in percentuale del PIL</i>                                                                   | <i>1,7</i>     | <i>1,9</i>     | <i>1,7</i>     |
| <b>Maggiori spese</b>                                                                           | <b>4.967</b>   | <b>5.507</b>   | <b>5.223</b>   |
| <b>Maggiori spese correnti</b>                                                                  | <b>4.052</b>   | <b>4.894</b>   | <b>4.708</b>   |
| Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale                                        | 654            | 1.054          | 1.054          |
| Contributo alle Province e alle Città metropolitane delle RSO                                   | 400            | 400            | 400            |
| Rinnovi contrattuali                                                                            | 300            | 300            | 300            |
| Incremento Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE)                           | 300            | 300            | 300            |
| Benefici 7ª salvaguardia "esodati"                                                              | 213            | 387            | 436            |
| Sperimentazione per pensionamento anticipato donne                                              | 160            | 405            | 757            |
| Incremento Fondo non autosufficienze                                                            | 150            | 150            | 150            |
| Rifinanziamento ammortizzatori sociali in deroga                                                | 150            | 0              | 0              |
| Incremento Fondo sanitario nazionale-specializzandi in medicina                                 | 57             | 86             | 126            |
| Cooperazione internazionale allo sviluppo                                                       | 120            | 240            | 360            |
| Fondo trattamento economico del personale soprannumerario enti di area vasta                    | 100            | 0              | 0              |
| Fondo ordinario università per assunzione professori e giovani ricercatori                      | 93             | 135            | 135            |
| Sostegno disabilità grave, indigenza, prive legami familiari di primo grado                     | 90             | 90             | 90             |
| Interventi nella terra dei fuochi                                                               | 100            | 100            | 0              |
| Fondo per le esigenze indifferibili                                                             | 0              | 671            | 0              |
| Misure minori                                                                                   | 1.165          | 576            | 600            |
| <b>Maggiori spese in conto capitale</b>                                                         | <b>915</b>     | <b>613</b>     | <b>515</b>     |
| Fondo pluriennale vincolato nel saldo di riferimento per l'equilibrio di bilancio - Enti locali | 676            | 10             | 10             |
| Fondo per le esigenze indifferibili                                                             | 0              | 200            | 0              |
| Interventi nella terra dei fuochi                                                               | 0              | 50             | 50             |
| Fondo per le emergenze nazionali                                                                | 70             | 80             | 85             |
| Misure minori                                                                                   | 169            | 273            | 370            |
| <b>Minori entrate</b>                                                                           | <b>-23.776</b> | <b>-26.905</b> | <b>-25.065</b> |
| Riduzione clausole di salvaguardia aliquote IVA e accise - Legge di stabilità 2015              | -12.814        | -4.088         | -2.394         |
| Eliminazione clausola di salvaguardia - Legge di stabilità 2014                                 | -3.272         | -6.272         | -6.272         |
| Abrogazione incremento accise dal 2016 - Legge di stabilità 2015                                | -728           | -728           | -728           |
| Abolizione Tasi abitazione principale e esenzione inquilini                                     | -3.591         | -3.593         | -3.592         |
| Esenzione Imu terreni agricoli e imbullonati                                                    | -935           | -935           | -935           |
| Riduzione Ires dal 27,5% al 24% dal 1° gennaio 2017                                             | 0              | -2.978         | -3.970         |
| Modifiche regime agevolato minimi                                                               | -186           | -1.725         | -1.113         |
| Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali                                       | -170           | -943           | -1.258         |
| Ecobonus e ristrutturazioni                                                                     | -113           | -1.077         | -953           |
| Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca e aumento deduzione                       | -167           | -535           | -379           |
| IVA per crediti non riscossi in procedure fallimentari                                          | 0              | -340           | -340           |
| Proroga decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato e decontribuzione settore agricolo | -834           | -2.094         | -1.337         |
| Detassazione premi di produttività                                                              | -434           | -589           | -584           |
| Misure minori                                                                                   | -285           | -513           | -459           |
| Effetti fiscali:                                                                                | -23            | -295           | -471           |
| <i>Fondo sgravi contributivi per contrattazione II livello</i>                                  | -23            | -116           | -72            |
| <i>Misure in materia di indicizzazione delle pensioni</i>                                       | 0              | -179           | -399           |
| Oneri riflessi                                                                                  | -224           | -201           | -280           |
| <b>ENTRATE NETTE</b>                                                                            | <b>-18.047</b> | <b>-22.393</b> | <b>-21.852</b> |
| <b>USCITE NETTE</b>                                                                             | <b>-3.465</b>  | <b>-3.215</b>  | <b>-5.668</b>  |
| <i>correnti</i>                                                                                 | -2.361         | -2.702         | -4.889         |
| <i>in conto capitale</i>                                                                        | -1.104         | -513           | -779           |
| <b>INDEBITAMENTO NETTO</b>                                                                      | <b>-14.582</b> | <b>-19.178</b> | <b>-16.184</b> |
| <i>in percentuale del PIL</i>                                                                   | <i>-0,9</i>    | <i>-1,1</i>    | <i>-0,9</i>    |

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di stabilità per il 2016 e della *Nota tecnico-illustrativa*.

## Appendice 2.2

### La metodologia per la valutazione del debito pubblico nel medio termine

In formule, la dinamica del debito pubblico può essere descritta nel modo seguente:

$$(1) D_t = D_{t-1} - PB_t + IP_t + SFA_t$$

dove:

$D_t$ : stock di debito pubblico alla fine del tempo  $t$ ;

$PB_t$ : saldo primario del bilancio pubblico al tempo  $t$ ;

$IP_t$ : spesa per interessi sul debito pubblico al tempo  $t$ ;

$SFA_t$ : aggiustamento stock-flussi al tempo  $t$ .

Dall'equazione (1), la dinamica del debito pubblico in rapporto al PIL può essere formulata:

$$(2) d_t = \frac{d_{t-1}}{(1 + g_t)(1 + \pi_t)} - pb_t + ip_t + sfa_t$$

dove:

$d_t$ : stock di debito pubblico in rapporto al PIL alla fine del tempo  $t$ ;

$g_t$ : tasso di crescita del PIL reale al tempo  $t$ ;

$\pi_t$ : tasso di crescita del deflatore del PIL al tempo  $t$ ;

$pb_t$ : saldo primario del bilancio pubblico in rapporto al PIL al tempo  $t$ ;

$ip_t$ : spesa per interessi in rapporto al PIL al tempo  $t$ ;

$sfa_t$ : aggiustamento stock-flussi in rapporto al PIL al tempo  $t$ .

In linea con il metodo adottato dalla Commissione europea per l'analisi della dinamica del debito<sup>34</sup>, la spesa per interessi al tempo  $t$  viene espressa come la somma di tre componenti. La prima componente ( $IP^S$ ) è la spesa per interessi pagata sulla quota di debito pubblico a breve termine<sup>35</sup>. Tale quota comprende sia il debito a breve termine dell'anno precedente che viene rinnovato sia la parte di eventuale nuovo fabbisogno che si viene a creare durante l'anno e che viene coperto con nuove emissioni di debito a breve termine<sup>36</sup>. La seconda componente ( $IP^{L,M}$ ) è la spesa per interessi pagata sia sul debito a medio-lungo termine<sup>37</sup> che scade durante l'anno e che viene rinnovato, sia sulla

<sup>34</sup> Berti, K. e Carone, G. (2014), "Assessing Public Debt Sustainability in EU Member States: A Guide", European Economy Occasional Papers, n. 200, agosto.

<sup>35</sup> Per debito a breve termine si intende il debito con scadenza (originaria) inferiore a un anno. Nelle nostre simulazioni, in tale quota è stato incluso anche il debito a medio-lungo termine con tasso di interesse variabile e il debito a medio-lungo termine con rendimenti indicizzati all'inflazione.

<sup>36</sup> Si noti che un fabbisogno negativo, quindi una disponibilità, ridurrebbe la spesa per interessi in quanto parte del debito in scadenza può essere coperto da tale disponibilità piuttosto che da nuove emissioni.

<sup>37</sup> Per debito a medio-lungo termine si intende il debito con scadenza (originaria) superiore a un anno. Nelle nostre simulazioni, in tale quota è stato incluso solo il debito a medio-lungo termine con tasso di interesse

parte di eventuale nuovo fabbisogno che si viene a formare durante l'anno e che viene coperto attraverso nuove emissioni di debito a medio-lungo termine<sup>38</sup>. La terza componente ( $IP^{L,NM}$ ) è rappresentata dalla spesa per interessi pagata sul debito a medio-lungo termine che non scade durante l'anno.

In formule, la spesa per interessi può quindi essere espressa come:

$$(3) IP_t = IP_t^S + IP_t^{L,M} + IP_t^{L,NM} \\ = i_t^S \cdot \alpha^S \cdot (D_{t-1} + \Delta D_t) + i_t^L \cdot (\alpha^{L,M} \cdot D_{t-1} + \alpha^L \cdot \Delta D_t) + i_t^{L,NM} \cdot \alpha^{L,NM} \cdot D_{t-1}$$

dove:

$\alpha^S$ : quota di debito pubblico a breve termine sul totale;

$\alpha^L$ : quota di debito pubblico a medio-lungo termine sul totale;

$\alpha^{L,M}$ : quota di debito pubblico a medio-lungo termine sul totale in scadenza nel corso dell'anno;

$\alpha^{L,NM}$ : quota di debito pubblico a medio-lungo termine sul totale non in scadenza nel corso dell'anno<sup>39</sup>;

$i_t^S$ : tasso di interesse a breve termine al tempo t;

$i_t^L$ : tasso di interesse a lungo termine al tempo t;

$i_t^{L,NM}$ : tasso di interesse implicito sulla quota di debito pubblico a medio-lungo termine non a scadenza al tempo t.

Per i dati storici, il tasso di interesse implicito  $i_t^{L,NM}$  viene ricavato dall'identità (3), in quanto tutte le altre variabili sono note<sup>40</sup>. In simulazione, in linea con il metodo della Commissione, si ipotizza che il tasso implicito al tempo T+1 (dove T è l'ultimo dato storico disponibile) sia una media ponderata del tasso implicito al tempo T e del tasso a medio-lungo termine sempre dell'anno T. In formule, al tempo T+1 – e in modo analogo negli anni successivi – il tasso implicito è quindi determinato dalla seguente equazione:

$$(4) i_{T+1}^{L,NM} = \frac{\alpha^{L,NM} \cdot D_{T-1}}{\alpha^L \cdot D_T} \cdot i_T^{L,NM} + \left(1 - \frac{\alpha^{L,NM} \cdot D_{T-1}}{\alpha^L \cdot D_T}\right) \cdot i_T^L$$

Moltiplicando e dividendo il lato destro dell'equazione (4) per il PIL al tempo T, il tasso di interesse implicito è determinato dalla seguente espressione:

---

fisso mentre quello a tasso variabile o indicizzato all'inflazione è stato incluso nella quota di debito pubblico a breve termine (si veda nota 35).

<sup>38</sup> Si veda nota 36.

<sup>39</sup> Si ha quindi  $\alpha^L = \alpha^{L,M} + \alpha^{L,NM}$ . In simulazione, si ipotizza inoltre che le quote  $\alpha$  rimangano costanti nel corso del tempo, uguali all'ultimo dato disponibile.

<sup>40</sup> La fonte per la spesa per interessi è Istat, così come per il saldo primario, il tasso di crescita del PIL reale e del deflatore del PIL. La fonte per i tassi di interesse a breve e a medio-lungo termine è Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico "Mercato finanziario", e quella per il debito pubblico è Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico, "Finanza pubblica, fabbisogno e debito". Gli aggiustamenti *stock-flow* sono stati ricavati per differenza per il periodo coperto dal DEF e sono stati ipotizzati pari a zero in simulazione.

$$(5) i_{T+1}^{L,NM} = \frac{\alpha^{L,NM} \cdot \left( \frac{d_{T-1}}{(1+g_T)(1+\pi_T)} \right)}{\alpha^L \cdot d_T} \cdot i_T^{L,NM} + \left( 1 - \frac{\alpha^{L,NM} \cdot \left( \frac{d_{T-1}}{(1+g_T)(1+\pi_T)} \right)}{\alpha^L \cdot d_T} \right) \cdot i_T^L$$

Inoltre, sostituendo l'espressione del debito dall'equazione (1) nell'equazione (3), dopo alcuni passaggi aritmetici<sup>41</sup> ed esprimendo le variabili in rapporto al PIL, si ottiene la seguente equazione per la spesa per interessi in rapporto al PIL utilizzata in simulazione al tempo T+1 (e successivi):

$$(6) ip_{T+1} = \frac{1}{1 - i_{T+1}^S \cdot \alpha^S - i_{T+1}^L \cdot \alpha^L} \cdot \left[ (i_{T+1}^S \cdot \alpha^S + i_{T+1}^L \cdot \alpha^{L,M} + i_{T+1}^{L,NM} \cdot \alpha^{L,NM}) \cdot \frac{d_T}{(1+g_{T+1})(1+\pi_{T+1})} - (i_{T+1}^S \cdot \alpha^S + i_{T+1}^L \cdot \alpha^L) \cdot (pb_{T+1} - sfa_{T+1}) \right]$$

Per simulare la dinamica del rapporto debito/PIL dal tempo T+1 e successivi, vengono quindi utilizzate ricorsivamente le equazioni (5), (6) e (2).

<sup>41</sup> Disponibili su richiesta.



### 3. LE PRINCIPALI MISURE CONTENUTE NEL DDL DI STABILITÀ

Questo capitolo contiene una breve descrizione di alcune delle principali misure contenute nel DDL di stabilità per il 2016, nella versione originaria presentata in Parlamento il 25 ottobre scorso (AS 2111). In particolare, dal lato delle entrate, ci si sofferma sull'abolizione della Tasi sull'abitazione principale e sulle misure che incidono sulla tassazione delle imprese. Dal lato delle spese, un'attenzione particolare viene posta sulle misure che riguardano la finanza territoriale, il comparto sanitario e, con riferimento alle Amministrazioni centrali, specificamente i Ministeri; si passa poi alle misure di sostegno al reddito e di contrasto alla esclusione sociale, di decontribuzione per le nuove assunzioni, di detassazione dei premi di produttività e a quelle relative al pacchetto pensioni.

#### 3.1 *L'abolizione della Tasi sull'abitazione principale*<sup>42</sup>

Il DDL di stabilità per il 2016 prevede diversi interventi in materia di imposizione immobiliare. L'operazione di maggiore portata riguarda l'abolizione della Tasi sulle abitazioni principali<sup>43</sup> (3,6 miliardi). Provvedimenti di minore entità finanziaria consistono nell'eliminazione della quota Tasi a carico dei locatari, nella ridefinizione dell'Imu sui terreni agricoli – con l'esenzione totale dei terreni posseduti e condotti da imprenditori agricoli e la revisione dell'ambito di esenzione per gli altri proprietari –, nella modifica dei criteri di valutazione della base imponibile per i fabbricati industriali di categoria D ed E per quanto riguarda i cosiddetti "imbullonati" (tab. 3.1).

L'abolizione del prelievo sulle abitazioni principali è stata motivata nel dibattito politico anche per i suoi potenziali effetti espansivi sull'economia in termini sia di sostegno ai consumi delle famiglie sia di possibili ricadute sul mercato immobiliare e sulle costruzioni.

È quindi opportuno valutare questo intervento in relazione a una molteplicità di profili: la coerenza con il disegno complessivo del sistema tributario, gli effetti redistributivi prodotti, l'impatto sui consumi determinato dal maggiore reddito disponibile, i possibili riflessi sul mercato delle transazioni immobiliari e su quello delle costruzioni, le conseguenze per il sistema di finanziamento dei Comuni.

---

<sup>42</sup> Il paragrafo è ampiamente tratto dall'Audizione del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'esame della manovra economica per il triennio 2016-18 davanti alle Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati che ha avuto luogo il 3 novembre 2015. La tematica è stata ulteriormente approfondita in *"La cancellazione della Tasi sull'abitazione principale"* (a cura di C. Pollastri), *Focus* n. 6, pubblicato il 13 novembre 2015 sul sito dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

<sup>43</sup> Viene abolita anche l'imposta sul valore degli immobili adibiti ad abitazione principale situati all'estero (IVIE).

**Tab. 3.1** – Effetto sull’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche degli interventi sull’imposizione immobiliare  
(milioni di euro)

| Misure                                         | Indebitamento netto PA |               |               |
|------------------------------------------------|------------------------|---------------|---------------|
|                                                | 2016                   | 2017          | 2018          |
| Eliminazione Tasi abitazione principale        | -3.575                 | -3.575        | -3.575        |
| Eliminazione Tasi quota locatari               | -16                    | -16           | -16           |
| Eliminazione Ivie abitazioni principali        | 0                      | -2            | -1            |
| Esenzione parziale Imu terreni agricoli (1)    | -405                   | -243          | -310          |
| Ridefinizione base imponibile categorie D ed E | -530                   | -530          | -530          |
| <b>Totale misure</b>                           | <b>-4.526</b>          | <b>-4.366</b> | <b>-4.431</b> |

(1) La valutazione comprende il recupero di gettito Irpef connesso alle esenzioni dall’Imu.

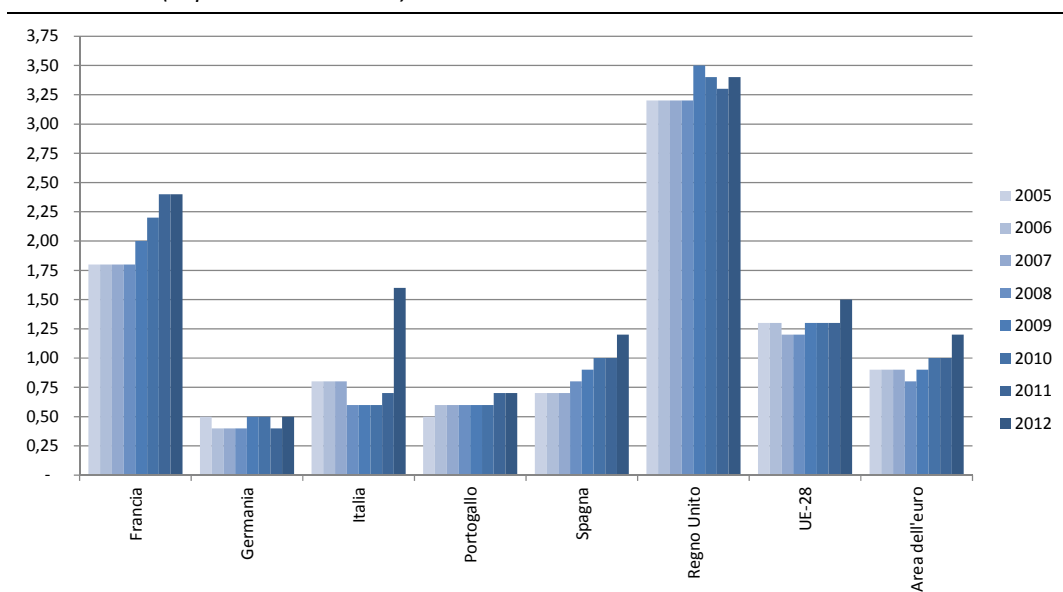
*Il quadro internazionale.* – Dal 2008 l’imposizione ricorrente sugli immobili ha registrato una crescita per il complesso dei paesi della UE e dell’area dell’euro (fig. 3.1), raggiungendo nel 2012, rispettivamente, l’1,5 e l’1,2 per cento del PIL (dall’1,2 e dallo 0,8 per cento). È più alta in assoluto in Francia e nel Regno Unito, dove nel 2012 raggiunge rispettivamente il 2,4 e il 3,4 per cento; è la più bassa in Germania, attestandosi a circa lo 0,5 per cento del PIL in ogni anno dal 2005 al 2012. In Spagna vi è stata una tendenza crescente che ha portato l’incidenza dell’imposte dallo 0,7 all’1,2 per cento.

In Italia l’imposizione ricorrente sugli immobili ha avuto un andamento meno regolare: è stata circa pari allo 0,8 per cento del PIL tra il 2005 e il 2007, si è ridotta a 0,6 punti nel 2008 e nel 2010 e a 0,7 nel 2011. Dopo l’introduzione nel 2012 dell’Imu il peso dell’imposta si è allineato a quello medio degli altri paesi della UE in termini di quota sul prelievo complessivo e di percentuale sul PIL. In particolare, in base ai dati di Eurostat, tra il 2011 e il 2012 l’incidenza sul prodotto è salita all’1,6 per cento, a fronte dell’1,5 per cento della media degli altri paesi della UE (fig. 3.1).

Conclusioni simili emergono se, in luogo dell’incidenza sul PIL, si analizza la quota della imposizione complessiva riconducibile alle imposte ricorrenti sugli immobili e alle altre imposte sulla proprietà immobiliare (imposte sulle transazioni, sulle successioni, ecc.). Nel 2011 la Germania era l’unico paese ad avere un’incidenza delle imposte ricorrenti sugli immobili sul gettito complessivo inferiore a quella dell’Italia (fig. 3.2); ma in Germania questo avveniva in un contesto in cui era molto modesta e significativamente inferiore alla media europea tutta l’imposizione sulla proprietà.

Nello stesso anno, la quota delle altre imposte sulla proprietà era, in Italia, la più alta. Nel 2012, l’introduzione dell’Imu ha avvicinato l’Italia alla media europea: la quota delle imposte sulla proprietà immobiliare aumenta rispetto al 2011 e, all’interno di quest’ultima, diventa predominante il gettito dell’imposizione ricorrente sugli immobili.

**Fig. 3.1** – Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare negli anni 2005-2012  
(in percentuale del PIL)



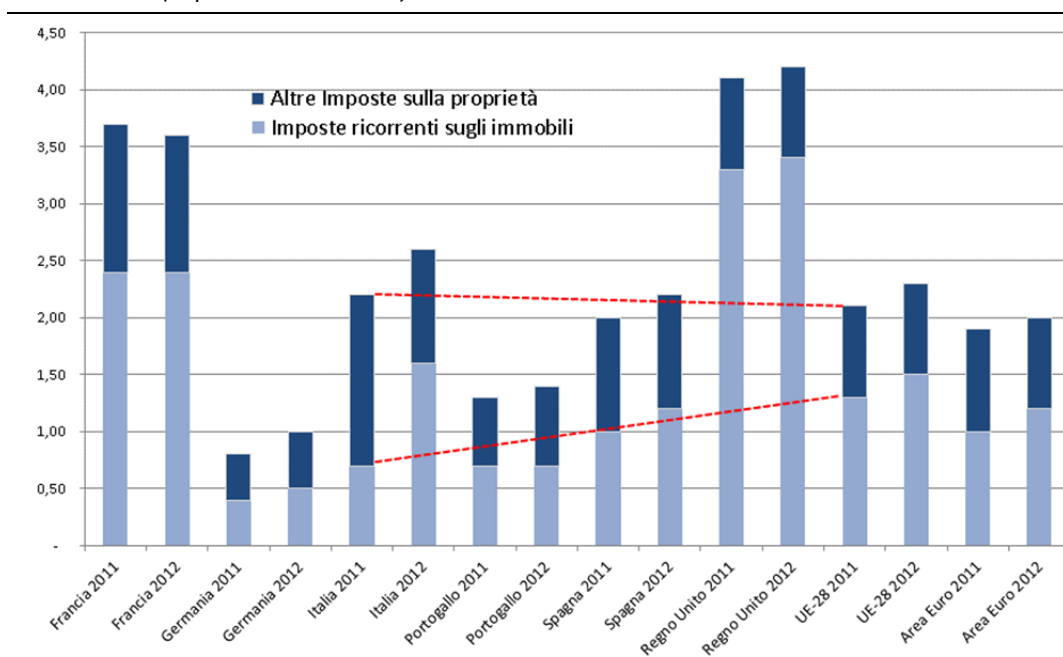
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

La riforma del 2012 si è mossa in coerenza con i risultati di gran parte della letteratura economica e con le *country specific recommendation* della Commissione Europea in cui si suggeriva di spostare il carico fiscale dalla imposizione sui fattori produttivi (capitale e lavoro) a quella ricorrente sulla proprietà immobiliare, meno dannosa per la crescita<sup>44</sup>. Rispetto a questo quadro di rafforzamento dell'imposizione ricorrente sugli immobili e di convergenza verso i livelli medi europei, la cancellazione della Tasi sull'abitazione principale costituirebbe un "cambio di rotta", analogo a quello intervenuto nel 2013 con l'abolizione dell'Imu sull'abitazione principale. In aggiunta, a seguito dell'intervento proposto nel DDL di stabilità l'Italia sarebbe uno dei pochi paesi in cui l'abitazione principale risulterebbe esente da qualsiasi forma di prelievo tanto patrimoniale di natura ricorrente quanto reddituale, pur mostrando una diffusione della proprietà per l'abitazione di residenza comparabile alla media europea.

*Gli effetti redistributivi sui contribuenti.* – La misura degli effetti redistributivi prodotti sui contribuenti dalla cancellazione della Tasi sull'abitazione principale deve innanzitutto tenere conto del fatto che i Comuni hanno applicato questa imposta con modalità assai eterogenee tanto nella fissazione dell'aliquota quanto, soprattutto, nel disegno delle detrazioni.

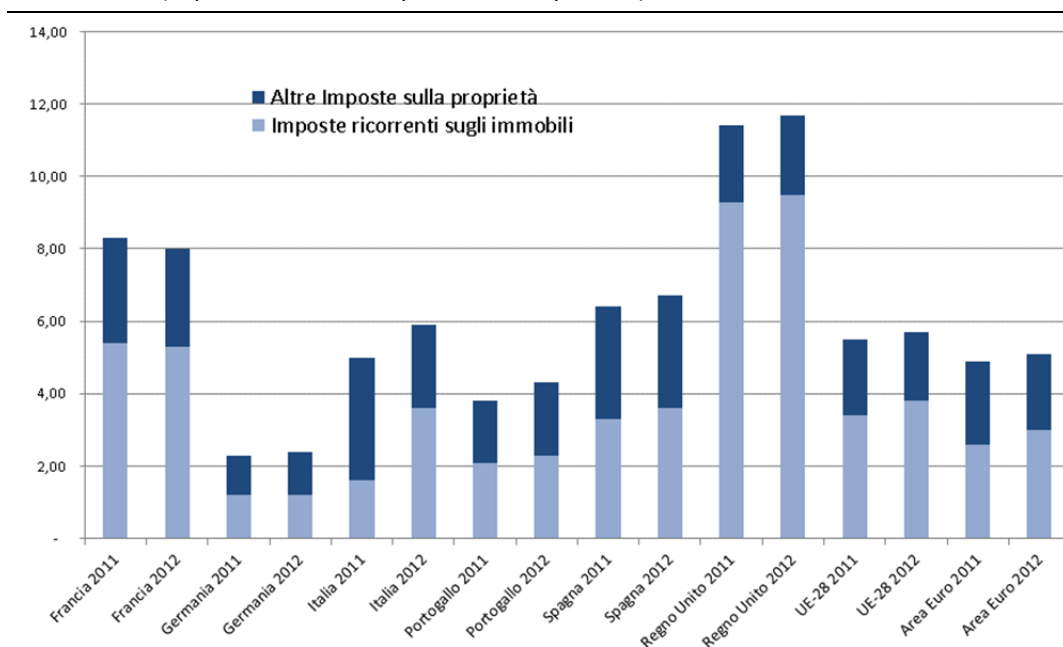
<sup>44</sup> Per una sintesi delle raccomandazioni della Commissione europea in tema di imposizione sugli immobili, cfr. Agenzia delle entrate (2015), *"La tassazione immobiliare: un confronto internazionale"*, disponibile online. L'archivio delle raccomandazioni all'Italia e agli altri paesi europei è consultabile direttamente dal sito istituzionale della Commissione europea ([http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm)).

**Fig. 3.2** – Imposte sulla proprietà nel 2011 e nel 2012  
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

**Fig. 3.2** – (segue) Imposte sulla proprietà nel 2011 e nel 2012  
(in percentuale dell'imposizione complessiva)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Nel 2014 (ultimo anno disponibile) solo il 18 per cento dei Comuni, che pesano per l'8,5 per cento della popolazione italiana, ha mantenuto il regime standard sull'abitazione principale (aliquota dell'1 per mille senza detrazioni). Oltre il 60 per cento dei Comuni ha fissato un'aliquota più elevata dello standard, mentre il 16 per cento l'ha ridotta. Circa il 6,8 per cento dei Comuni, dove risiede però quasi un quarto della popolazione italiana, ha applicato in tutto o in parte la maggiorazione dello 0,8 per mille. Inoltre quasi il 30 per cento dei Comuni ha introdotto detrazioni, nei due terzi dei quali in misura variabile in funzione di diversi indicatori (in prevalenza rendita/valore catastale, ma anche ISEE, figli a carico, ecc.), oppure riservate a particolari tipologie di contribuenti. In definitiva, circa il 48 per cento della popolazione risiede in Comuni in cui sono state introdotte detrazioni variabili e circa il 10 per cento in Comuni che hanno deliberato una detrazione fissa. A partire da queste modalità di applicazione assai differenziate è comunque possibile evidenziare alcune regolarità significative. Il prelievo medio è più elevato nei Comuni di maggiori dimensioni rispetto a quelli piccoli (2,5 per mille nei Comuni con oltre 15.000 abitanti e circa 1,1 nei Comuni fino a 1.000 abitanti), e, in termini territoriali, nel Centro-Italia, Piemonte ed Emilia-Romagna rispetto alle Regioni del Sud e a quelle a statuto speciale.

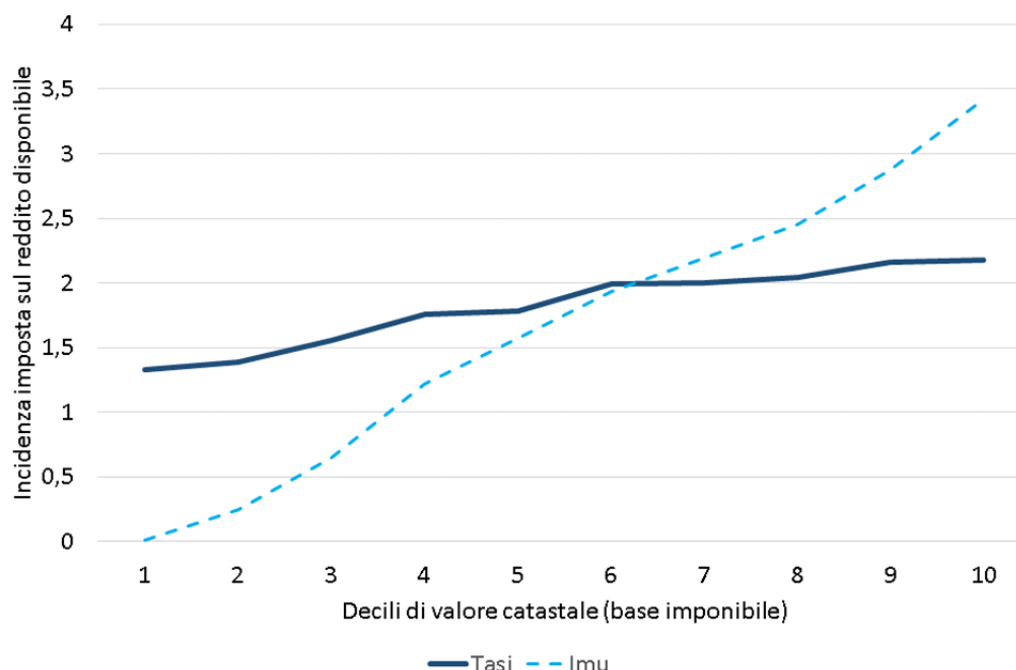
L'eterogeneità dei regimi di imposta tra Comuni rende difficile una visione completa degli effetti redistributivi prodotti dalla Tasi sull'abitazione principale (e quindi, con segno opposto, dalla sua cancellazione) perché contribuenti con le stesse caratteristiche rilevanti possono subire prelievi differenti a seconda del Comune di residenza (equità orizzontale). Un'indicazione di sintesi è comunque ricavabile concentrandosi sul solo valore medio dell'aliquota implicita per famiglie ordinate secondo differenti indicatori di capacità contributiva<sup>45</sup>.

La figura 3.3 riporta l'andamento dell'incidenza del prelievo sul valore catastale dell'abitazione principale per il complesso delle famiglie italiane (proprietarie e non proprietarie dell'abitazione di residenza) ordinate per decili dello stesso valore catastale<sup>46</sup>. L'imposta risulta lievemente progressiva rispetto alla propria base imponibile: l'aliquota implicita cresce infatti con il valore dell'immobile, passando da un minimo di 1,3 per mille per il primo decile a circa il 2,2 per mille in corrispondenza del decimo. Per effetto della differente struttura dell'imposta, la progressività della Tasi risulta molto meno pronunciata di quella della precedente Imu sull'abitazione principale, che era caratterizzata da una detrazione di base definita a livello centrale e applicata da tutti i Comuni. Di conseguenza, lo sgravio di imposta derivante dall'eliminazione della Tasi risulterebbe maggiore in rapporto al valore catastale dell'abitazione principale per i possessori di abitazioni di immobili di valore più elevato.

<sup>45</sup> I risultati illustrati sono ricavati mediante un esercizio di microsimulazione a partire dai dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia nel 2012. L'indagine ha rilevato l'ammontare di Imu pagata sull'abitazione di residenza nel 2012. Sulla base dei regimi Imu effettivamente applicati dai Comuni nel 2012, di fonte IFEL, è stato possibile ricostruire la base imponibile dell'imposta e successivamente simulare il corrispondente gettito Tasi del 2014 (utilizzando i regimi Tasi sull'abitazione principale applicati nel 2014, sempre di fonte IFEL). I dati originari, che sovrastimano il gettito Imu abitazione principale 2012 di circa il 25 per cento, sono stati sottoposti a un procedimento di post-stratificazione e calibratura in modo tale da riprodurre la distribuzione dei pagamenti per classe di importo.

<sup>46</sup> Questa analisi tiene conto esclusivamente delle detrazioni generali e di quelle legate alla rendita/valore catastale. Non sono invece state simulate le detrazioni legate ad altri indicatori o specifiche per tipologie di contribuenti.

**Fig. 3.3** – Aliquota implicita della Tasi e dell’Imu sull’abitazione principale per decili di rendita catastale nel 2014



Fonte: elaborazioni su dati della Banca d’Italia e dell’IFEL.

Risultati differenti si ricavano quando, cambiando prospettiva di analisi, si consideri l’incidenza del prelievo su un indicatore generale di capacità contributiva quale è il reddito disponibile<sup>47</sup>. La figura 3.4 illustra l’andamento dell’incidenza del prelievo sul reddito per il complesso delle famiglie italiane ordinate per decili di reddito disponibile equivalente monetario. L’incidenza sul reddito risulta più elevata per il primo decile (1,2 per cento), mentre rimane sostanzialmente costante per i decili successivi, con valori compresi tra 0,7 e 0,5 per cento. L’imposta risulterebbe quindi sostanzialmente neutrale rispetto al reddito, con la rilevante eccezione del primo decile, in cui le famiglie povere in termini di reddito ma proprietarie dell’abitazione di residenza subiscono un carico di imposta particolarmente elevato rispetto al proprio reddito disponibile<sup>48</sup>. Queste famiglie sarebbero dunque quelle che, in termini relativi di reddito, vedrebbero aumentare maggiormente le risorse disponibili per effetto dell’eliminazione dell’imposta; l’incremento percentuale di reddito per le altre famiglie risulterebbe invece pressoché indipendente dalla loro condizione economica. Ovviamente, proprio

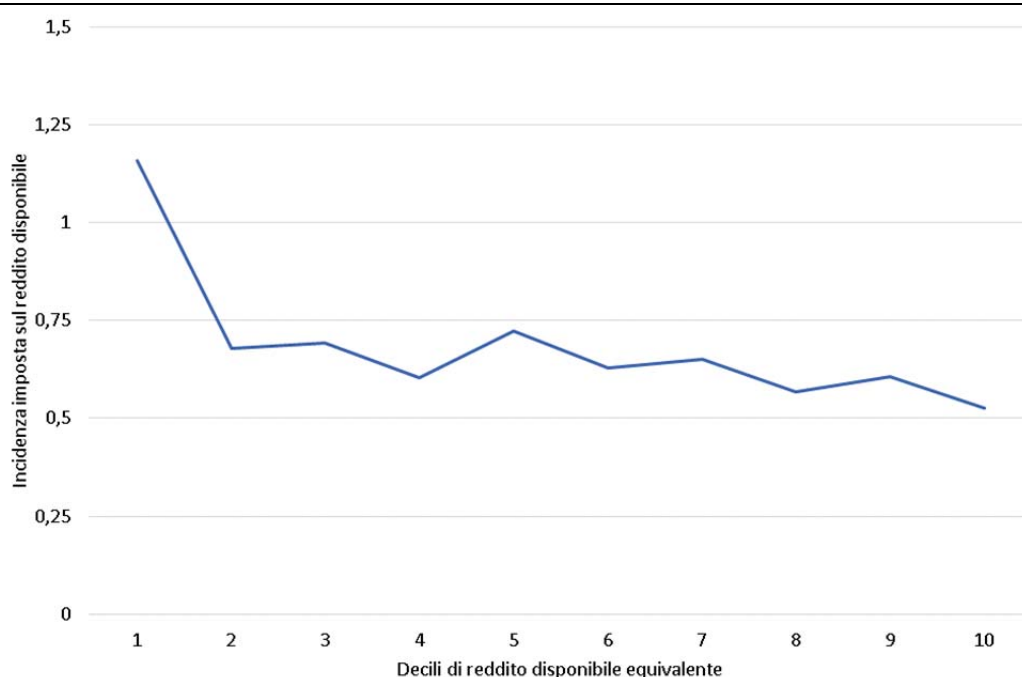
<sup>47</sup> L’analisi fa riferimento a grandezze misurate su base familiare per cogliere le effettive condizioni di vita, tenendo conto di tutti i redditi prodotti all’interno del nucleo e dei bisogni dei componenti. Il reddito monetario qui considerato è pari alla somma dei redditi da lavoro, dei rendimenti netti da attività finanziarie e dei trasferimenti. Al fine di tenere conto delle diverse dimensioni dei nuclei familiari, il reddito complessivamente percepito dai membri della famiglia è stato reso equivalente dividendolo per la radice quadrata del numero dei componenti (OECD *square root scale*), per ottenere una misura del reddito pro-capite che tiene conto delle economie di scala che si realizzano nei nuclei di dimensioni maggiori.

<sup>48</sup> Nella simulazione non sono state considerate le detrazioni applicate in funzione di requisiti specifici, tra le quali ad esempio quelle modulate in funzione dell’ISEE; ciò può aver portato a una sovrastima dell’imposta pagata dai più poveri. Si consideri tuttavia che le detrazioni modulate in funzione dell’ISEE hanno riguardato solo circa il 2,5 per cento dei Comuni.

perché per i decili superiori al primo il risparmio di imposta risulta sostanzialmente proporzionale al reddito, il beneficio in valore assoluto sarà maggiore per le famiglie con reddito più elevato<sup>49</sup>.

L'abolizione dell'imposta quindi aumenta la progressività del sistema fiscale se non si considera l'influenza del possesso dell'abitazione di residenza sul benessere familiare e ciò è dovuto esclusivamente all'elevata incidenza dell'imposta per i proprietari dell'abitazione di residenza a basso reddito monetario. Qualora invece si considerasse anche l'influenza del possesso dell'abitazione principale, l'operazione andrebbe interpretata come lievemente regressiva.

**Fig. 3.4** – Incidenza sul reddito disponibile della Tasi sull'abitazione principale



Fonte: elaborazioni su dati della Banca d'Italia e dell'IFEL.

<sup>49</sup> Il Dipartimento delle Finanze, in risposta all'interrogazione parlamentare dell'On. Paglia del 24 settembre del 2015, ha fornito alcune evidenze circa la distribuzione del gettito Tasi sull'abitazione principale per classi di reddito complessivo dei contribuenti. Questi dati non consentono tuttavia una piena valutazione degli effetti distributivi della Tasi sull'abitazione principale rispetto alla condizione economica delle famiglie italiane. Infatti i dati del Dipartimento fanno riferimento: a redditi individuali a fini Irpef e non piuttosto familiari inclusivi anche dei rendimenti di attività finanziarie nette e dei redditi esenti Irpef; alla platea dei soli contribuenti Tasi e non all'intero universo delle famiglie italiane. Pertanto, se dalle evidenze fornite dal Dipartimento si può ricavare qualche indicazione sulla distribuzione del debito di imposta, non è invece possibile derivare alcuna conclusione circa le caratteristiche di progressività del prelievo rispetto alla condizione economica delle famiglie.

La figura 3.5 evidenzia altri profili redistributivi del prelievo Tasi per diverse caratteristiche della popolazione. L'incidenza del prelievo sul reddito risulta maggiore per i nuclei familiari con capofamiglia più anziano – tendenzialmente caratterizzati da un rapporto tra patrimonio e reddito più elevato rispetto ai soggetti in età da lavoro (per effetto della maggiore accumulazione di attività patrimoniali nell'arco della vita) – e per i nuclei con uno e due componenti. Per quanto riguarda la condizione professionale il prelievo pesa di più sui lavoratori autonomi che su quelli dipendenti ed è crescente al crescere della qualifica di questi ultimi. Coerentemente con le indicazioni derivate dalla distribuzione per classi di età, l'incidenza più elevata si riscontra tra i pensionati. Infine, si evidenzia una minore incidenza dell'imposta, seppure contenuta, per i possessori situati in zone centrali, anche per effetto del mancato allineamento tra valori catastali e valori di mercato, che genera effetti presumibilmente più sfavorevoli per le zone di più recente costruzione.

*Gli effetti sui consumi.* – Alcune indicazioni riguardo al potenziale effetto sui consumi del maggiore reddito disponibile derivante dalla cancellazione della Tasi sull'abitazione principale possono essere ricavate a partire da una stima delle propensioni marginali al consumo delle famiglie proprietarie di abitazione di residenza distinte per decili di reddito<sup>50</sup>. L'incremento complessivo di consumi che risulta dall'applicazione delle propensioni marginali al risparmio di imposta sarebbe pari a circa il 44 per cento della riduzione totale di prelievo, ovvero approssimativamente 1,5 miliardi di euro. Ipotizzando una propensione all'importazione del 30 per cento, l'impulso sui consumi interni sarebbe pari a circa 1,1 miliardi di euro.

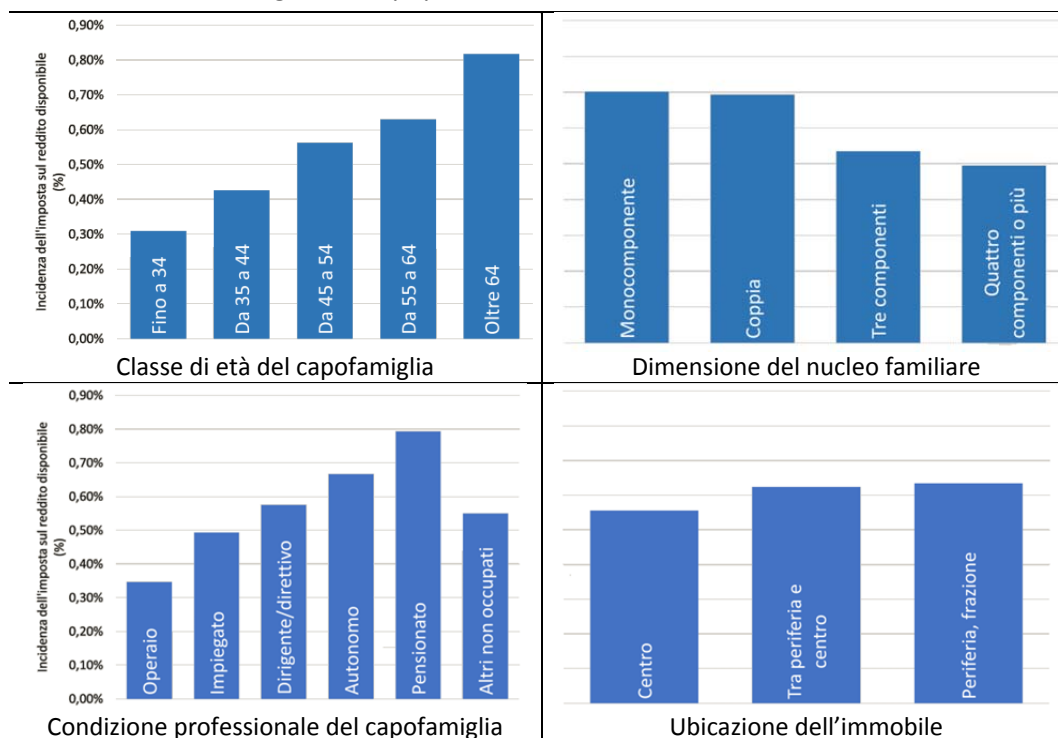
La portata espansiva della cancellazione della Tasi sull'abitazione principale risulta in parte limitata dal fatto che, in termini assoluti, la quota maggiore del reddito aggiuntivo derivante dal risparmio di imposta affluisce alle famiglie con redditi più elevati, connotati da una minore propensione marginale al consumo. Infatti, come mostra la figura 3.6, ai decili dal quinto al decimo, che presentano una propensione media al consumo inferiore di circa 10 punti rispetto a quella delle famiglie più povere (decili dal primo al quinto), affluisce circa il 68 per cento delle risorse aggiuntive derivanti dall'abolizione dell'imposta.

---

<sup>50</sup> La stima delle propensioni marginali al consumo può essere ricavata a partire dalle informazioni raccolte dall'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia nel 2010. Nell'ambito di tale Indagine agli intervistati è stato sottoposto il seguente quesito: "Supponga di ricevere improvvisamente un rimborso pari a quanto la sua famiglia guadagna in un mese. Di questa somma quanta parte ne risparmierebbe e quanta ne spenderebbe?".



**Fig. 3.5** – Incidenza sul reddito disponibile della Tasi sull’abitazione principale per diversi segmenti di popolazione



Fonte: elaborazioni su dati della Banca d'Italia e dell'IFEL.

Una valutazione alternativa può essere derivata applicando le stime ottenute da Surico e Trezzi (2015)<sup>51</sup> che, sempre a partire dall'indagine della Banca d'Italia, studiano l'impatto negativo sui consumi che avrebbe avuto la reintroduzione dell'imposta sull'abitazione principale nel 2012. Nel complesso, gli autori calcolano una riduzione dei consumi pari al 42 per cento dell'imposta totale, totalmente ascrivibile alla diminuzione dei beni durevoli, e segnatamente a quella degli autoveicoli, delle famiglie titolari di un mutuo. Per queste ultime la riduzione della spesa sarebbe risultata pari a circa 2,7 volte l'incremento di imposta. Ipotizzando un comportamento simmetrico di recupero dei consumi precedentemente ridotti quando l'imposta venne abolita, si otterrebbero risultati aggregati molto simili rispetto alle indicazioni sopra prospettate.

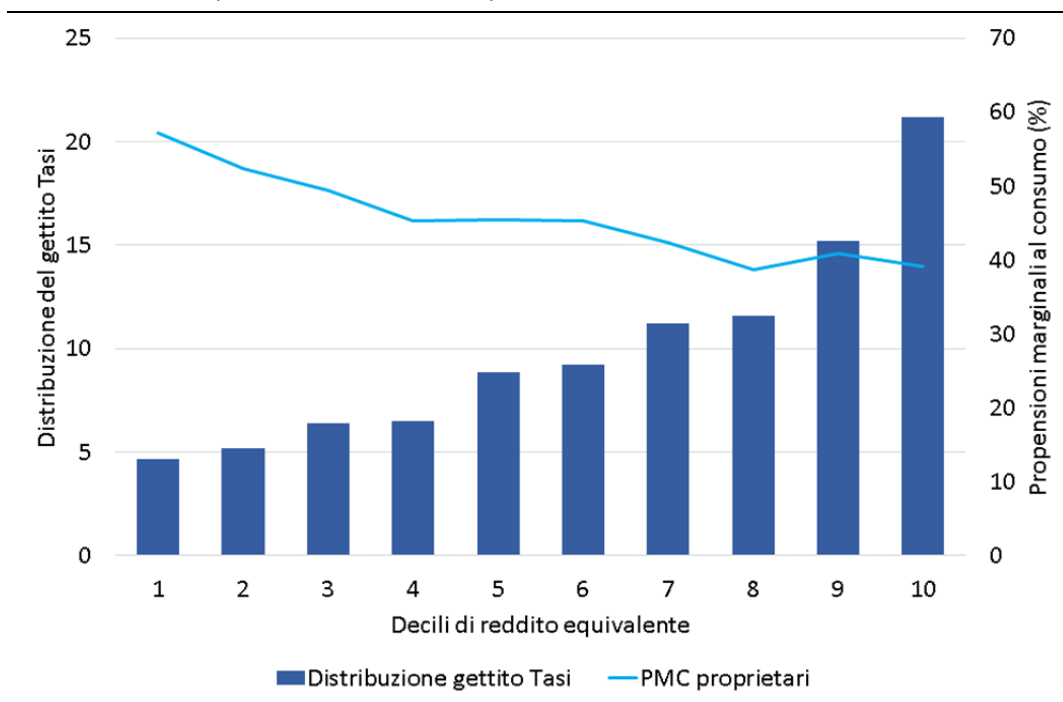
La dimensione dell'impatto sui consumi sarà inoltre determinata dalla percezione che i contribuenti avranno dell'effettivo carattere strutturale della riduzione del carico fiscale.

Quanto più la riduzione di imposta sarà percepita come permanente, tanto più l'impatto sui consumi risulterà maggiore<sup>52</sup>. Peraltro, la sequenza delle abolizioni e reintroduzioni dell'imposta sulla prima casa registrato nel recente passato possono influire sulla formazione delle aspettative dei contribuenti.

<sup>51</sup> Surico, P. e Trezzi, R. (2015), "Consumer Spending and Property Taxes", FEDS Working Paper No. 2015-057.

<sup>52</sup> Le stime sull'incremento del consumo sopra riportate e basate sul quesito riportato nell'Indagine della Banca d'Italia fanno riferimento a uno *shock* di reddito transitorio; qualora l'incremento di reddito fosse percepito come permanente il corrispondente aumento dei consumi dovrebbe risultare maggiore.

**Fig. 3.6** – Stima delle propensioni marginali al consumo e distribuzione del gettito Tasi per decili di reddito disponibile



*Gli effetti sul mercato immobiliare.* – Di ancor più incerta valutazione sono infine i potenziali effetti dell’abolizione della Tasi sul settore immobiliare e delle costruzioni. La crisi del mercato immobiliare è stata molto profonda in questi ultimi anni: dal 2007 al 2013 le compravendite di fabbricati nel complesso e quelle di abitazioni principali sono calate rispettivamente di circa il 40 e il 35 per cento<sup>53</sup>, mentre l’indice della produzione nelle costruzioni è diminuito di oltre il 45 per cento dal gennaio del 2008 all’agosto del 2015<sup>54</sup>. Assieme alla contrazione dell’attività economica generale, diversi altri fattori hanno contribuito alla crisi del settore, tra i quali probabilmente anche la tassazione patrimoniale, cresciuta dai circa 9,6 miliardi del 2011 ai 23,8 miliardi del 2012. Tuttavia, a differenza dagli effetti positivi sul settore edilizio generati dalle detrazioni fiscali sulle spese per le ristrutturazioni edilizie e di efficientamento energetico – dimostrati da analisi condotte su dati della Banca d’Italia e del Cresme –, non è facile isolare l’impatto sul settore immobiliare di una variazione delle imposte, anche di entità rilevante come l’abolizione della Tasi sulla prima casa.

Si può comunque considerare che il prelievo abolito risulta contenuto rispetto alle grandezze in gioco. Poiché il valore catastale è in media circa 3,6 volte inferiore a quello di mercato<sup>55</sup>, un’imposta pari all’1 per mille della base imponibile Tasi risulta pari a circa lo 0,05 per cento del valore di acquisto dell’immobile. Il valore attuale del flusso delle

<sup>53</sup> Cfr. Dipartimento delle Finanze, Dati sul registro e successioni ([http://www1.finanze.gov.it/pagina\\_dichiarazioni/registro.html](http://www1.finanze.gov.it/pagina_dichiarazioni/registro.html)).

<sup>54</sup> Cfr. Istat, *Indice della produzione nelle costruzioni* (<http://www.istat.it/it/congiuntura>).

<sup>55</sup> Cfr. Agenzia delle entrate (2010), *“Gli immobili in Italia”*.

imposte pagate in futuro in un orizzonte infinito<sup>56</sup>, raggiunge circa il 2,4 per cento del valore di mercato dell'immobile utilizzando un tasso di sconto del 2 per cento.

Si può presumere che il segmento delle abitazioni principali sia meno sensibile all'impatto dell'introduzione o abolizione di un'imposta ricorrente rispetto a quello degli altri immobili residenziali in quanto è plausibile ritenere che nel primo caso la domanda sia meno elastica al prezzo.

*Il fondo di solidarietà comunale e gli effetti sulla finanza locale degli interventi sull'imposizione immobiliare.* – La cancellazione della Tasi sull'abitazione principale (e l'esenzione dall'Imu per i terreni posseduti e condotti da imprenditori agricoli) si riflette sugli assetti della finanza comunale con differenti modalità. Da un lato, l'abolizione del prelievo sull'abitazione principale cancella una leva importante di autonomia fiscale per i Comuni, ampiamente sfruttata nel 2015 attraverso gli interventi su aliquote e detrazioni. Sullo stesso piano, il DDL di stabilità prevede, in attesa di una riforma complessiva dell'imposizione immobiliare a livello comunale da realizzarsi nel 2016, il blocco degli aumenti delle aliquote dei tributi manovrabili dagli enti locali<sup>57</sup> rispetto ai livelli deliberati per il 2015 e la conferma nel 2016, per i soli Comuni che l'avevano deliberata nel 2015, della maggiorazione Tasi per gli immobili diversi dall'abitazione principale, anche in questo caso ai livelli del 2015. Dall'altro lato, la manovra prevede per ciascun Comune la piena compensazione via trasferimenti del mancato gettito dei prelievi aboliti, e questo comporta, una revisione del funzionamento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) in relazione ai suoi criteri di alimentazione e riparto.

Quanto al primo profilo, quello dei riflessi sull'autonomia fiscale dei Comuni, va sottolineato che la cancellazione della Tasi sull'abitazione principale e il provvedimento di blocco delle aliquote dei tributi locali al livello del 2015 sottraggono una quota rilevante di manovrabilità delle risorse agli enti. Infatti, sul versante Tasi abitazione principale, nel 2014 circa il 73 per cento dei Comuni (il 45 per cento in termini di popolazione residente) non aveva raggiunto l'aliquota massima del 2,5 per mille. Anche sugli altri tributi comunali, che sono investiti dal blocco delle aliquote, benché diversi enti abbiano già raggiunto i limiti di manovrabilità delle leve fiscali in loro possesso, rimarrebbero ancora ampi margini di intervento non ancora utilizzati: circa un terzo dello sforzo fiscale medio residuo sull'Imu relativa agli altri immobili non risultava ancora sfruttato nel 2013, mentre oltre due terzi

---

<sup>56</sup> L'introduzione di un'imposta sul capitale genera per il proprietario del cespite una perdita di valore pari al valore attuale della somma delle imposte future qualora vi sia effettiva traslazione della capitalizzazione dell'imposta sul prezzo. Ciò dipende dalle condizioni di mercato.

<sup>57</sup> Il blocco riguarda anche le Regioni, ad eccezione di quelle soggette alle disposizioni previste per il settore sanitario. A questo proposito va anzi ricordato che la Relazione tecnica al DDL di stabilità segnala che, in base all'attuale regolamentazione di tale settore, il taglio al finanziamento della sanità per il 2016, se le Regioni non ridurranno sufficientemente la spesa, comporterà l'utilizzo della leva fiscale e degli altri automatismi volti a evitare disavanzi. Il blocco non si applica alla Tari e ai provvedimenti, disposti dai Comuni, necessari per l'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui al DL 35/2013. Sono altresì esclusi dal blocco i Comuni in dissesto e in pre-dissesto.

dei Comuni (a cui corrisponde oltre il 40 per cento della popolazione italiana) sarebbero in grado di aumentare le aliquote Irpef<sup>58</sup>.

Va anche evidenziato che le modalità previste dal DDL di stabilità per realizzare la compensazione via trasferimenti delle minori entrate determinate dalla cancellazione della Tasi sull'abitazione principale si riflettono sulla questione dell'autonomia fiscale riconosciuta ai Comuni. Infatti la manovra prevede che la compensazione non sia riferita al gettito ad aliquote standard del prelievo abolito ma copra anche lo sforzo fiscale effettivamente esercitato da ciascun Comune nel 2015<sup>59</sup>. Si tratta di una misura che, dato il blocco delle leve fiscali autonome, si rende necessaria per garantire agli enti che avevano incrementato il prelievo sulle basi imponibili ora esentate di mantenere le risorse dell'anno precedente, ma che produce incentivi distorti nelle scelte fiscali a livello municipale. Infatti, questa modalità di compensazione garantisce in futuro ai Comuni che hanno esercitato sforzo fiscale in passato, un maggiore livello di risorse senza che il relativo onere ricada sui propri cittadini. Una simile operazione è stata realizzata diverse volte in passato, sia nel caso dell'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, sia con il passaggio dall'ICI all'Imu, compensando il gettito effettivo delle imposte abolite. Un esercizio di simulazione consente di evidenziare l'ammontare di trasferimenti che i Comuni con aliquote più alte ricevono in più grazie al meccanismo di compensazione<sup>60</sup>. I Comuni dell'Emilia-Romagna sono i maggiori beneficiari del meccanismo di compensazione previsto (+65 milioni in complesso, 15 euro pro-capite) mentre quelli della Sardegna e della Valle d'Aosta (che hanno applicato aliquote Tasi inferiori) sono i più sfavoriti (fig. 3.7).

Riguardo al secondo profilo, quello dei riflessi della compensazione dei gettiti aboliti sul Fondo di solidarietà comunale (FSC), va ricordato come il DDL di stabilità preveda un incremento della dotazione del Fondo pari a 3.668 milioni, a titolo di compensazione dei 3.500 milioni dell'abolizione della Tasi sull'abitazione principale, dei 152,4 milioni di perdita di gettito derivante dall'esenzione Imu dei terreni posseduti e condotti da imprenditori agricoli e dei 15,6 milioni della Tasi a carico dei locatari relativi ai Comuni nelle Regioni a statuto ordinario (RSO), Sicilia e Sardegna. Nei Comuni delle altre Regioni a statuto speciale

<sup>58</sup> Il 15,9 per cento dei Comuni – a cui corrisponde il 18,5 per cento della popolazione italiana – ha infatti esaurito gli spazi di sforzo fiscale dell'addizionale comunale Irpef, mentre il 14,5 per cento dei Comuni – il 39,8 per cento della popolazione – se intendesse aumentare i gettiti, dovrebbe farlo accrescendo il prelievo sui redditi più bassi (dato che quelli più elevati sono già tassati all'aliquota massima) con conseguenti costi politici assai gravosi. Cfr. Ufficio parlamentare di bilancio (2015), *“Tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali”*, Audizione del Prof. Alberto Zanardi sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 22 gennaio.

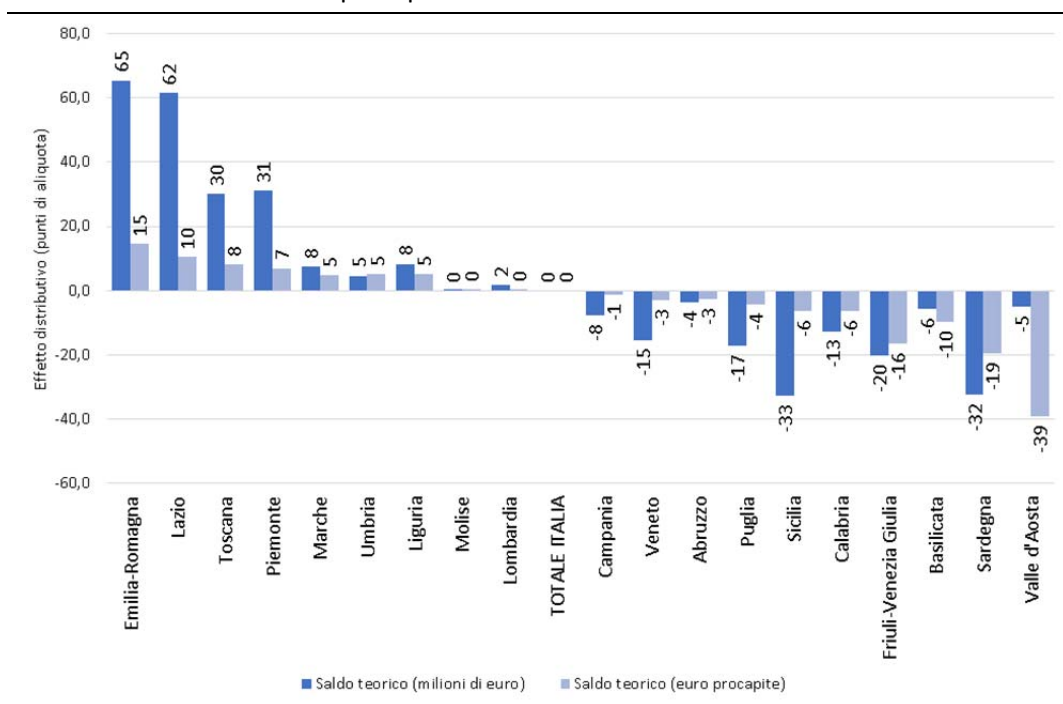
<sup>59</sup> Sono valide le delibere approvate in consiglio entro 30 luglio, termine di approvazione del bilancio (con l'eccezione dei Comuni siciliani, delle Province e delle città metropolitane la cui scadenza è stata portata al 30 settembre).

<sup>60</sup> Per misurare l'entità delle maggiori risorse che derivano dal meccanismo di compensazione previsto per l'abolizione della Tasi, si può quantificare la differenza tra la compensazione prevista dal DDL di stabilità e una ripartizione alternativa che, mantenendo il complesso delle risorse per il comparto, distribuisca l'ammontare di gettito Tasi in funzione della distribuzione della base imponibile. Le elaborazioni sono state svolte con riferimento alla distribuzione del gettito effettivo Tasi da abitazione principale 2014 e non tengono quindi conto degli effetti derivanti dall'applicazione dello sforzo fiscale aggiuntivo esercitato nel 2015.

(RSS) il mancato gettito vale circa 82,7 milioni di euro, che sono compensati da un minore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Per ogni Comune, nel 2016 l'ammontare del FSC "storico" (non derivante dall'applicazione dei fabbisogni standard) è pari alla somma della dotazione 2015 ridotta della minore alimentazione e aumentata delle nuove compensazioni Imu-Tasi. In questo modo le risorse complessive "storiche" per singolo Comune rimangono invariate.

**Fig. 3.7** – Effetti distributivi del meccanismo di compensazione della Tasi sull'abitazione principale



### 3.2 La tassazione sulle imprese

La manovra di bilancio per il 2016 prevede misure quantitativamente rilevanti per le imprese: è prevista una riduzione del loro carico tributario pari, complessivamente, a circa 5,3 miliardi nel 2017 e 6,3 miliardi nel 2018 (tab. 3.2). Si tratta di circa un quarto del valore complessivo della manovra dal lato delle entrate e un terzo di punto di riduzione della pressione fiscale. Oltre il 60 per cento di questa riduzione andrà a favore delle società di capitali, in modo proporzionale, per la variazione dell'aliquota legale dell'Ires.

Da un punto di vista qualitativo, si possono identificare tre gruppi di interventi (tab. 3.3).

- 1) Nel primo, sono previste alcune modifiche di struttura del prelievo, sia per le società di capitali, con la riduzione dell'aliquota dell'Ires, sia per i soggetti che esercitano attività agricola e le cooperative e i consorzi che forniscono servizi al

settore, con la loro esclusione dal regime di applicazione dell'IRAP. Inoltre, si prevede un sistema più generoso di deduzioni dalla base imponibile dell'IRAP per le imprese con volume di affari ridotti.

Per le società di capitali è prevista la riduzione dell'aliquota legale dell'Ires dal 27,5 al 24 per cento dal 2017. La norma delinea due possibili scenari. Nel primo, l'aliquota diminuirebbe in un'unica soluzione dal 2017; nel secondo, potrebbe scendere di 3 punti già nel 2016, e di un ulteriore mezzo punto dal 2017. Questo ultimo scenario è subordinato nel DDL al riconoscimento, in sede europea, dei margini di flessibilità di bilancio correlati all'emergenza derivante dai flussi di immigrazione e della conseguente coerenza con la disciplina europea di un obiettivo di indebitamento netto programmatico fissato al 2,4 per cento del PIL.

Per coloro che operano nel settore dell'agricoltura e della pesca (già soggetti all'aliquota agevolata dell'1,9 per cento) è prevista l'esenzione dall'IRAP, mentre per i contribuenti di piccole dimensioni (base imponibile non superiore a 180.999,91 euro) sono invece elevati gli importi deducibili dall'IRAP, e rafforzate le deduzioni in favore di alcune tipologie di soggetti<sup>61</sup>. Queste misure rappresentano un ulteriore elemento di erosione di questo tributo che ha subito un progressivo svuotamento della sua base imponibile, sempre più lontana dalla definizione del valore aggiunto netto, fin dall'anno successivo alla sua introduzione nel 1998.

- 2) Un secondo gruppo di interventi ha come obiettivo, da una parte, la modifica dei criteri di accesso ai regimi forfetari per i professionisti e le imprese di piccole dimensioni (si veda oltre), e dall'altra, "la riduzione e la razionalizzazione fiscale" di alcune operazioni che dovrebbero riguardare prevalentemente le società non operative. In quest'ultimo caso si tratta dell'applicazione di un regime sostitutivo, più favorevole del regime ordinario, per la estromissione dal regime di impresa degli immobili che si definiscono "non profittevoli".
- 3) La terza area di intervento prevede un incentivo fiscale per i nuovi investimenti in impianti e macchinari effettuati dalle imprese nel periodo tra il 15 ottobre del 2015 e il 31 dicembre del 2016. L'agevolazione comporta un risparmio fiscale in termini di minore imposta a fronte di una maggiorazione del 40 per cento delle corrispondenti quote di ammortamento.

Tale misura determina una riduzione annua dell'imposta sul reddito proporzionale alle quote di ammortamento deducibili ai fini della determinazione della base imponibile dell'Ires o dell'Irpef, a seconda della natura giuridica dell'impresa<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Società in nome collettivo e in accomandita semplice (ed equiparate) e persone fisiche esercenti attività commerciali, nonché persone fisiche e società semplici esercenti arti e professioni.

<sup>62</sup> La norma esclude dall'incentivo tutti gli investimenti in costruzioni e fabbricati e comunque tutti quei beni per i quali è prevista una quota di ammortamento annua inferiore al 6,5 per cento.

**Tab. 3.2** – Entità della manovra di bilancio sulle imprese

|                  | Milioni di euro |        |        | % del PIL |       |       | % Totale manovra entrate |       |       |
|------------------|-----------------|--------|--------|-----------|-------|-------|--------------------------|-------|-------|
|                  | 2016            | 2017   | 2018   | 2016      | 2017  | 2018  | 2016                     | 2017  | 2018  |
| Impatto netto    | -45             | -5.364 | -6.283 | 0,00      | -0,31 | -0,35 | 0,25                     | 23,95 | 28,75 |
| minori entrate   | -563            | -6.596 | -7.108 | -0,03     | -0,38 | -0,40 | 3,12                     | 29,45 | 32,53 |
| maggiori entrate | 518             | 1.232  | 825    | 0,03      | 0,07  | 0,05  | -2,87                    | -5,50 | -3,78 |

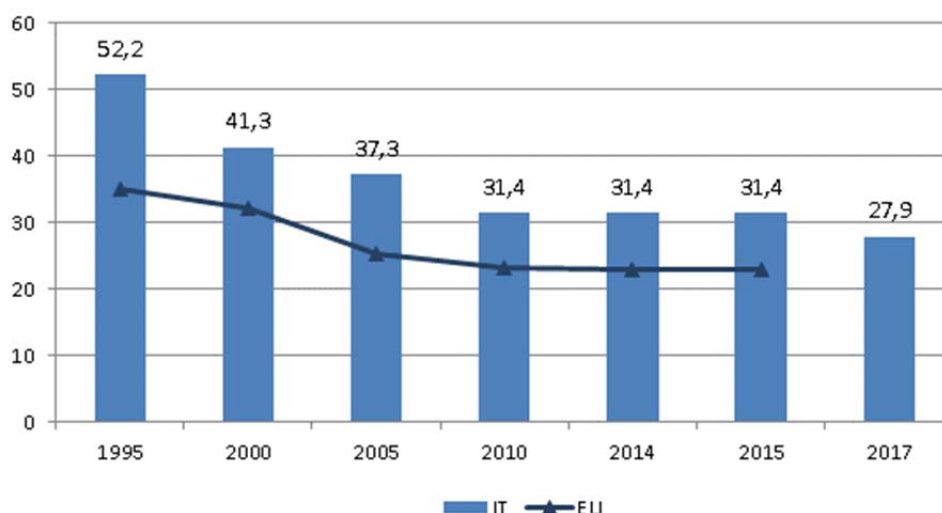
Gli interventi, da una parte segnano una continuità rispetto a un processo di riforma strutturale che ha caratterizzato gli ultimi quindici anni, dall'altra sembrano rispondere, in modo più o meno esplicito, a esigenze di natura prevalentemente congiunturale cercando di assecondare alcuni segnali di ripresa e di fiducia degli operatori economici che si sono manifestati negli ultimi mesi.

In questi termini, la riduzione della aliquota legale dell'Ires si concilia sia con un allentamento della pressione fiscale per le imprese, sia con l'esigenza di reagire in modo "dinamico" alle pressioni internazionali di *tax competition* (fig. 3.8). L'incentivo agli investimenti risponde in modo più esplicito a una esigenza congiunturale non solo di sostegno, ma anche di propulsione, alla ripresa economica dal lato dell'offerta. Altre misure, come la riduzione dell'IRAP, le norme sul regime forfetario e il regime incentivante di dismissione dei beni non profittevoli, sembrano collocarsi in un contesto di politica di tutela delle imprese minori per compensare, da una parte, il vantaggio competitivo delle imprese più grandi, che possono utilizzare maggiori strumenti di elusione e di pianificazione fiscale e, dall'altra, la loro maggiore vulnerabilità economica nella fase di recessione.

**Tab. 3.3** – Principali provvedimenti riguardanti le imprese  
(milioni di euro)

|                                                         | 2016         | 2017            | 2018            |
|---------------------------------------------------------|--------------|-----------------|-----------------|
| <b>1ª tipologia di interventi</b>                       |              |                 |                 |
| Riduzione aliquota Ires                                 | 0,0          | -2.977,5        | -3.970,0        |
| Abolizione IRAP imprese agricole e pesca                | -166,9       | -196,4          | -196,4          |
| Aumento della deduzione imponibile IRAP                 | 0,0          | -338,6          | -177,0          |
| <b>2ª tipologia di interventi</b>                       |              |                 |                 |
| Regime forfetario dei minimi                            | 282,6        | -512,1          | -292,5          |
| Assegnazione agevolata beni ai soci                     | 49,4         | -56,4           | -48,6           |
| <b>3ª tipologia di interventi</b>                       |              |                 |                 |
| Maggiorazione ammortamenti 40%                          | -170,0       | -943,0          | -1.258,0        |
| <b>Altro</b>                                            |              |                 |                 |
| IVA per crediti non riscossi in procedure fallimentari  | 0,0          | -340,0          | -340,0          |
| Anticipo decorrenza revisione del sistema sanzionatorio | -40,0        | 0,0             | 0,0             |
| <b>Totale</b>                                           | <b>-44,9</b> | <b>-5.364,0</b> | <b>-6.282,5</b> |

**Fig. 3.8** – Aliquote legali dell'Ires e dell'IRAP (1995-2017)



Fonte: Eurostat (2015), "Taxation trends in the EU".

Tuttavia, l'insieme di queste misure contribuisce a produrre una ulteriore frammentazione del sistema di imposizione. Si tratta di una inversione di tendenza rispetto alle politiche ispirate alla neutralità e uniformità di prelievo sostenute in passato, accettando e assecondando anche da un punto di vista fiscale la complessità e la differenziazione del mondo delle imprese.

### 3.2.1 La riduzione dell'aliquota legale dell'Ires

L'aliquota dell'imposta costituisce un primo elemento di valutazione della politica tributaria sulle imprese. In Italia, quella complessiva ordinaria sui profitti si è fortemente ridotta a partire dalla metà degli anni '90: nel 1995 era pari al 52,2 per cento, e corrispondeva alla somma della aliquota dell'Irpeg e dell'Ilor; dal 2008 è il 31,4 per cento (fig. 3.8), pari alla somma delle aliquote dell'Ires (27,5 per cento) e dell'IRAP (3,9 per cento)<sup>63</sup>. Nello stesso periodo, a livello europeo, si riscontra la stessa tendenza, con una riduzione media della aliquota di circa 12 punti percentuali.

La Germania, che negli anni '90 era insieme all'Italia tra i paesi a più elevata tassazione delle società, ha ridotto la sua aliquota legale di 26,6 punti percentuali. La stessa politica è stata seguita anche nei paesi che avevano aliquote inferiori alla media, come Austria, Paesi bassi e Regno Unito. Una politica particolarmente aggressiva è stata quella

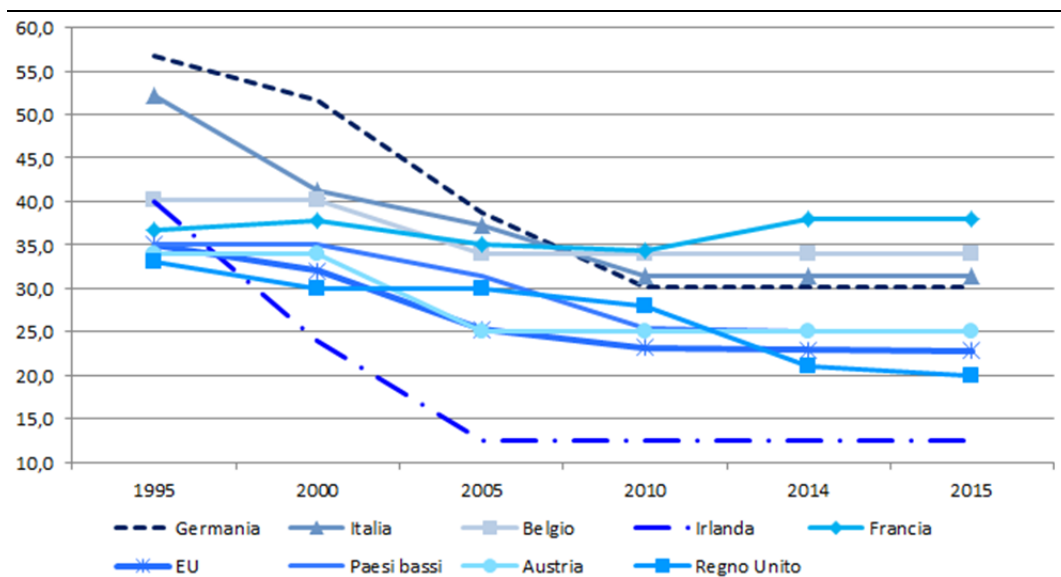
<sup>63</sup> La recente normativa ha introdotto maggiorazioni di aliquota pari al 6,5 per cento dell'imponibile Ires (4 punti nel triennio 2011-13) per le grandi imprese che operano nei settori del petrolio, del gas e dell'energia elettrica e nel settore della ricerca e della coltivazione di idrocarburi. L'aliquota IRAP è più elevata per banche e assicurazioni e più bassa per il settore agricolo, e può variare su base regionale.



dell'Irlanda che ha ridotto l'aliquota di oltre 27,5 punti, passando dal 40 per cento nel 1995 al 12,5 per cento già all'inizio degli anni 2000 (fig. 3.9).

Il livello dell'aliquota legale è rilevante per quantificare il risparmio di imposta legato alle agevolazioni fiscali (per esempio, ammortamenti anticipati, deducibilità di spese in ricerca e sviluppo, incentivi agli investimenti) e per valutare le convenienze alla pianificazione fiscale internazionale (i gruppi multinazionali possono minimizzare l'onere tributario complessivo sugli utili ripartendo ricavi e costi tra i diversi paesi, sfruttando i differenziali di aliquota), ma non forniscono una misura adeguata del prelievo effettivo sui profitti. Per questo motivo, alle aliquote legali vengono affiancate quelle effettive (o implicite o condensate), ovvero indicatori che tengono conto della specifica definizione della base imponibile e delle principali agevolazioni tributarie. Tali aliquote sono calcolate come rapporto tra le imposte pagate e una base economica di riferimento (a livello aggregato: il PIL, il margine operativo lordo, il valore aggiunto)<sup>64</sup>. Essendo aliquote medie, permettono di misurare l'entità di autofinanziamento sottratta all'impresa e di conseguenza definiscono la capacità di gettito per lo Stato<sup>65</sup>.

**Fig. 3.9** – Riduzione e convergenza dell'aliquota legale dell'imposta sulla società (1995-2015)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat (2015).

<sup>64</sup> La differenza (positiva o negativa) tra l'aliquota effettiva e quella legale dipende dall'effetto combinato della definizione della base imponibile (più o meno ampia rispetto all'utile di bilancio) e dalla presenza di aliquote legali differenziate.

<sup>65</sup> Diversi studi misurano le aliquote implicite utilizzando i dati aggregati di contabilità nazionale. L'approccio si è sviluppato a partire dagli anni '90, parallelamente alla liberalizzazione commerciale e dei movimenti di capitale, per identificare il ruolo della competizione fiscale sulla struttura funzionale del prelievo (lavoro, capitale e consumo). La metodologia è stata inizialmente sviluppata da Mendoza et al. (1994), utilizzando i dati OCSE ed è stata successivamente sviluppata in ambito Eurostat (*"Taxation trends in EU"*). Una valutazione più articolata si può ottenere da dati micro che utilizzano i bilanci delle imprese. Il vantaggio di questo approccio è di poter simulare l'impatto di specifiche politiche tributarie sia a livello aggregato sia a livello settoriale e dimensionale e la possibilità di incorporare eventuali trattamenti tributari differenziati.

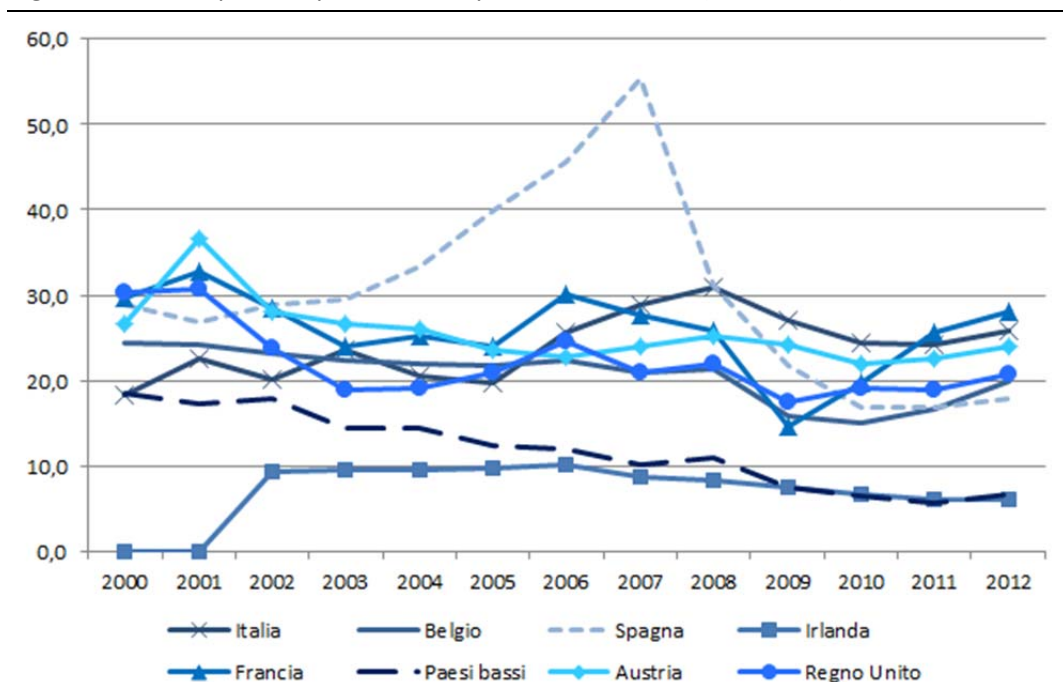
Eurostat calcola le aliquote implicite sui profitti societari utilizzando come base imponibile il margine operativo lordo di contabilità nazionale. Si può osservare che alla riduzione di aliquota legale non corrisponde necessariamente la riduzione della aliquota implicita (in Italia l'aliquota implicita è crescente tra il 2004 e il 2008) e comunque il suo effetto è generalmente attenuato (Fig. 3.10).

In passato, in Italia, gli obiettivi di politica tributaria si sono alternati tra il tentativo di rispondere alle pressioni della competizione internazionale e l'esigenza di salvaguardare il gettito.

Fino al 2007, il gettito, nonostante la riduzione delle aliquote, ha mantenuto una dinamica stabile e in alcuni casi crescente anche in termini di PIL e in rapporto al gettito complessivo. Questa evidenza ha caratterizzato anche altri paesi e, per l'Italia, può essere spiegato con un ampliamento della platea dei contribuenti e della loro profittabilità e, sul piano della politica tributaria, con un allargamento delle basi imponibili.

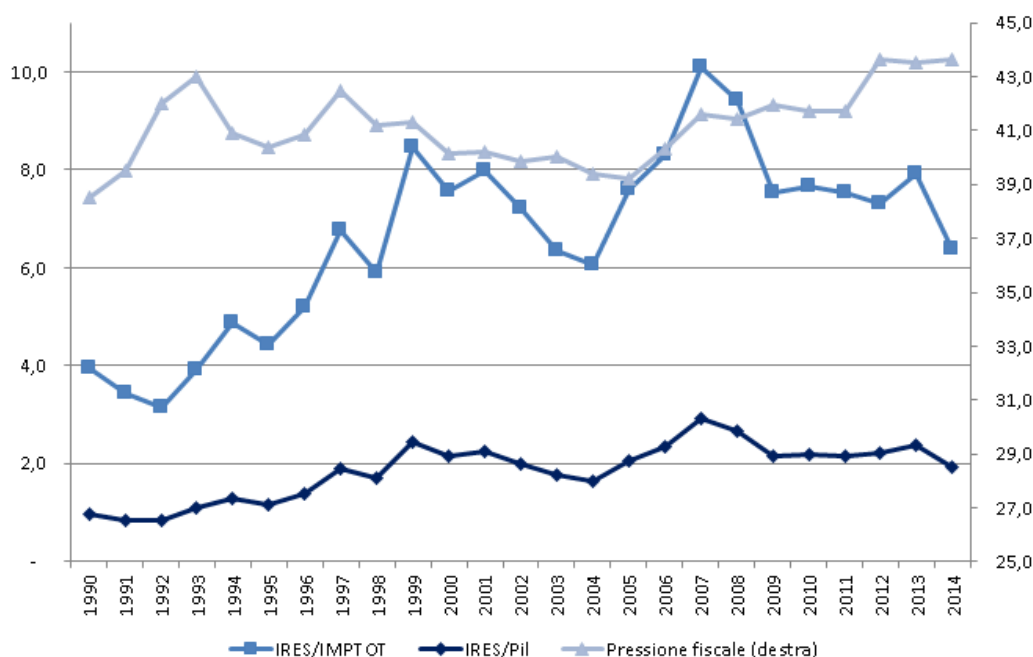
Con la recessione, la redditività delle imprese si è ridotta (in particolare a partire dal 2010) e di conseguenza il gettito dell'imposta sulle società si è contratto in modo non trascurabile (fig. 3.11). Anche in questo caso, fattori di politica tributaria hanno comunque contribuito (in direzione contraria rispetto al passato) a una erosione delle basi imponibili e hanno accentuato le conseguenze della recessione economica sul gettito dell'imposta sulle società. Tra questi rientrano l'Aiuto per la crescita economica (ACE) e il riporto illimitato delle perdite.

**Fig. 3.10** – L'aliquota implicita dell'imposta sulla società (2000-2012)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat (2015).

**Fig. 3.11 – Il gettito dell’imposta sulle società e la pressione fiscale (1980-2014)**



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat (2015).

### 3.2.2 La maggiorazione degli ammortamenti fiscali per i nuovi investimenti

Il DDL di stabilità introduce un incentivo fiscale per i nuovi investimenti in impianti e macchinari effettuati dalle imprese tra il 15 ottobre del 2015 e la fine del 2016 che consiste in una maggiorazione del 40 per cento del costo ammortizzabile dei beni acquistati. Ciò determina un corrispondente aumento delle quote di ammortamento annuali deducibili ai fini della determinazione della base imponibile e quindi una riduzione proporzionale dell’imposta sul reddito.

Nell’ambito degli interventi di politica industriale, gli incentivi fiscali agli investimenti possono essere di tipo diverso: tra questi vi sono gli ammortamenti anticipati, i crediti di imposta e le esenzioni.

Fino al 2008, in Italia era vigente il regime degli *ammortamenti anticipati* che prevedeva la possibilità di dedurre un importo fino al doppio della quota ordinaria di ammortamento nei primi tre anni di vita del bene capitale, lasciando invariato il valore ammortizzabile del bene. Questa anticipazione nel tempo delle quote di ammortamento si riflette in una temporanea rinuncia di gettito da parte dello Stato. Il caso più estremo è quello che consente di dedurre l’intera spesa di investimento nell’anno di acquisizione. Se l’impresa ha utili sufficienti per compensare questa maggiore deducibilità si può dire che lo Stato concorre al finanziamento della spesa per investimento privata per una percentuale determinata dalla aliquota legale dell’imposta. Successivamente, tuttavia, concorre nella medesima proporzione alla riduzione degli utili lordi.

La politica di investimento adottata dall’impresa influenza le quote di ammortamento e di conseguenza gli effetti dell’incentivo. In generale: a) nel caso di un investimento *una tantum*, gli ammortamenti anticipati sono assimilabili a un prestito a costo zero concesso dallo Stato alle

imprese (rinuncia temporanea del gettito); b) nel caso di investimento a tasso costante, l'agevolazione comporta un vantaggio definitivo per l'impresa e il prestito non viene mai rimborsato; c) nel caso di investimento a tasso crescente, sarà tale anche il risparmio di imposta annuo (il vantaggio fiscale si riduce inizialmente, ma poi cresce allo stesso tasso di crescita degli investimenti).

Uno dei principali motivi per cui gli ammortamenti anticipati sono di frequente adottati come strumento per incentivare la spesa di investimento privata risiede proprio nella caratteristica di creare una discriminazione in favore delle imprese che maggiormente si espandono.

Il *credito di imposta agli investimenti* costituisce una riduzione dell'imposta dovuta di un ammontare proporzionale al costo dei nuovi beni capitali: le imprese possono dedurre dal proprio debito di imposta una certa proporzione della spesa di investimento. Variazioni nella percentuale del credito concesso o negli investimenti alterano l'ammontare del risparmio di imposta/perdita di gettito in ogni periodo e quindi influenzano la disponibilità complessiva di fondi interni delle imprese. Tuttavia, la percentuale della spesa di investimento finanziata attraverso il risparmio di imposta è indipendente dalla politica di investimento seguita dall'impresa. Rispetto agli ammortamenti anticipati, il credito di imposta non traccia alcuna differenza tra imprese in crescita e imprese stabili, anche se in condizioni di crescita degli investimenti vi è una più elevata riduzione di imposta di quella che si osserva in condizioni di stabilità.

Da un punto di vista degli effetti economici, un credito di imposta agli investimenti (non deducibile dalla base ammortizzabile del bene capitale) può essere assimilato, in caso di capienza, a un trasferimento in conto capitale concesso dallo Stato alle imprese in proporzione alla spesa di investimento.

Una terza tipologia di incentivo fiscale è costituita dalla *esenzione degli investimenti* (*Investment Allowance*). Questa può essere assimilata a un ammortamento anticipato, ma se ne differenzia in quanto normalmente non concorre a ridurre il valore ammortizzabile del bene ed è dunque addizionale rispetto alle quote di ammortamento ordinarie fissate dalla normativa<sup>66</sup>.

Gli effetti delle diverse tipologie di incentivo dipendono anche dalla capienza fiscale delle imprese. Nel caso degli ammortamenti anticipati e in quelle in cui si ricorra a un incremento delle quote di ammortamento deducibili, come in quello della maggiorazione prevista nel DDL di stabilità, l'incentivo è efficace solo nella misura in cui l'impresa disponga di utili sufficienti oppure della capacità di sfruttare l'agevolazione nei periodi di imposta successivi utilizzando il riporto delle perdite. Nel caso invece del credito di imposta, se questo è rimborsabile, l'incentivo è efficace a prescindere dalla posizione fiscale dell'impresa; se invece non è rimborsabile, è efficace per le sole imprese che hanno una base imponibile positiva (questo effetto è attenuato nel caso in cui il credito possa essere utilizzato per ridurre il debito di altre imposte e nel caso in cui possa essere riportato in avanti).

Il riporto delle perdite non è evidentemente equivalente a un sistema di immediato e totale rimborso: nel primo caso, l'impresa sopporta un costo uguale all'interesse che avrebbe potuto ottenere se avesse potuto disporre subito dei crediti emersi in sede di determinazione dei propri pagamenti di imposta, senza doverne posticipare il godimento al momento in cui ha utili sufficienti per effettuare le detrazioni previste dalla normativa. Nel caso di un limite temporale al riporto delle perdite, può accadere che soprattutto in periodi di prolungata recessione, il tempo

---

<sup>66</sup> Credito di imposta ed esenzione degli investimenti condividono la stessa differenza che c'è tra detrazione e deduzione; sono equivalenti quando: il valore ammortizzabile del bene rimane invariato, l'imposta è proporzionale e la percentuale di esenzione è pari a  $k/t$ . Con una aliquota di imposta pari al 27,5 per cento, sono equivalenti in termini di risparmio di imposta per l'impresa (capiente) e di perdita di gettito per lo Stato, un'esenzione del 40 per cento e un credito di imposta pari all'11 per cento del valore del bene.

concesso non sia neppure sufficiente affinché l'impresa possa recuperare, pur sopportando il costo del mancato interesse, crediti fiscali emersi nel passato.

La maggiorazione degli ammortamenti introdotta con il DDL può essere considerata essenzialmente come un incentivo fiscale anche se le modalità di erogazione rende la misura più simile a una forma di aiuto.

Da un punto di vista economico, questo tipo di incentivo si differenzia dagli ammortanti anticipati, utilizzati in Italia fino al 2008, e dai tradizionali crediti di imposta agli investimenti. Rispetto ai primi, l'incentivo proposto risulta più generoso in quanto, nei limiti della capienza fiscale dell'impresa, determina una effettiva anticipazione delle quote di ammortamento con un maggiore risparmio fiscale nei primi anni di vita del bene, senza comportare una maggiore imposta negli anni successivi. L'incentivo definisce di fatto, come il credito di imposta, un contributo in conto capitale, ma l'effetto incentivante potrebbe essere inferiore perché il beneficio è ripartito sulla vita utile del bene e dipende dalla effettiva capienza fiscale dell'impresa.

I diversi incentivi possono essere messi a confronto ipotizzando un investimento di 1.000 euro effettuata da una società di capitali, ammortizzabile con un coefficiente del 20 per cento<sup>67</sup> e una aliquota Ires del 27,5. La tabella 3.4 e la figura 3.12 mostrano la distribuzione del risparmio di imposta aggiuntivo per le diverse tipologie di incentivo. Per l'ammortamento anticipato è stata considerata la normativa vigente fino al 2008 (quota doppia nei primi tre anni di vita del bene e riduzione corrispondente nel periodo di vita residuo); il credito di imposta e l'*Investment Allowance* sono stati disegnati in modo da garantire la loro equivalenza con la maggiorazione del costo del bene ammortizzabile previsto nel DDL di stabilità.

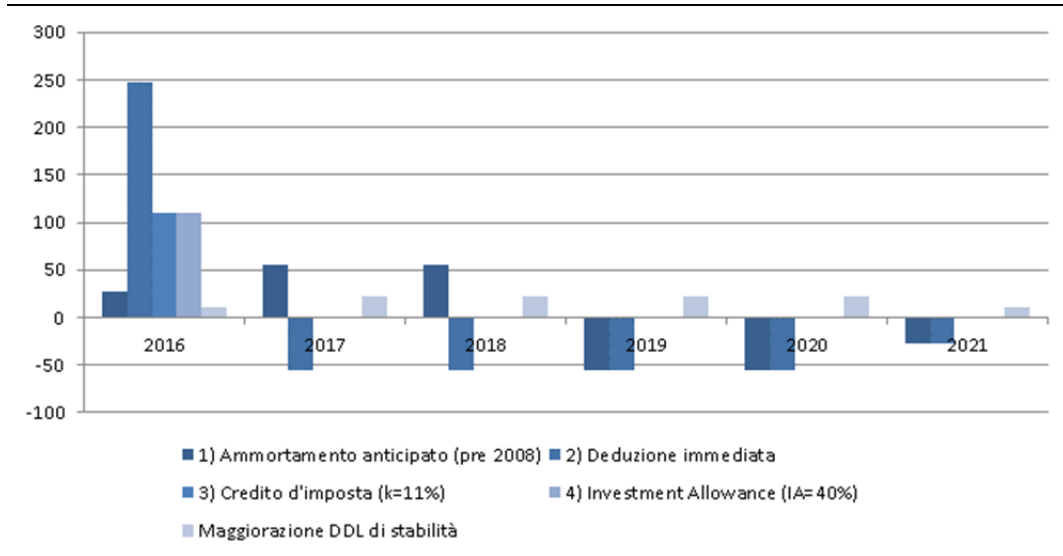
**Tab. 3.4 – Incentivi agli investimenti a confronto**

|                                       | Risparmio di imposta annuo |             |             |             |             |             | Totale<br>cumulato | Totale valore<br>attuale<br>(tasso =2%) |
|---------------------------------------|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|-----------------------------------------|
|                                       | 2016                       | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        |                    |                                         |
| Ammortamento ordinario                | 27,5                       | 55,0        | 55,0        | 55,0        | 55,0        | 27,5        | 275,0              | 256,7                                   |
| <b>Variazione rispetto a base</b>     | <b>2016</b>                | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> |                    |                                         |
| Maggiorazione DDL di stabilità        | 11,0                       | 22,0        | 22,0        | 22,0        | 22,0        | 11,0        | 110,0              | 102,7                                   |
| 1) Ammortamento anticipato (pre 2008) | 27,5                       | 55          | 55          | -55         | -55         | -27,5       | 0,0                | 6,6                                     |
| 2) Deduzione immediata                | 247,5                      | -55,0       | -55,0       | -55,0       | -55,0       | -27,5       | 0,0                | 12,9                                    |
| 3) Credito d'imposta (k=11%)          | 110,0                      | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 110,0              | 107,8                                   |
| 4) Investment Allowance (IA=40%)      | 110,0                      | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 110,0              | 107,8                                   |

Ipotesi: aliquota Ires 27,5%; ammortamento lineare coef. 20% (1 anno 10% e 6 anno residuo)

<sup>67</sup> In base alla legislazione vigente in Italia, l'ammortamento è del 10 per cento nel primo e nel sesto anno di vita del bene e del 20 per cento dal secondo al quinto anno.

**Fig. 3.12 – Incentivi agli investimenti a confronto**



La valutazione economica della maggiorazione degli ammortamenti fiscali, rispetto all'incentivo a investire delle imprese, deve tenere conto di diversi aspetti.

- a) Da una parte, l'agevolazione fiscale si colloca in una fase particolare della congiuntura economica: le imprese negli ultimi anni hanno significativamente ridotto l'ammontare dei loro investimenti. I dati di contabilità nazionale nella figura 3.13 mostrano l'andamento degli investimenti fissi lordi per gli impianti, macchinari e armamenti dal 2000 al 2013, evidenziando la tendenza negativa a partire dal 2007. Lo stesso andamento è confermato sia a livello settoriale (alcuni settori sono riportati nella stessa figura 3.13 e nella tabella 3.5) sia per le tre componenti principali degli investimenti in impianti, macchinari e armamenti: mezzi di trasporto, investimenti ICT e altri impianti e macchinari.

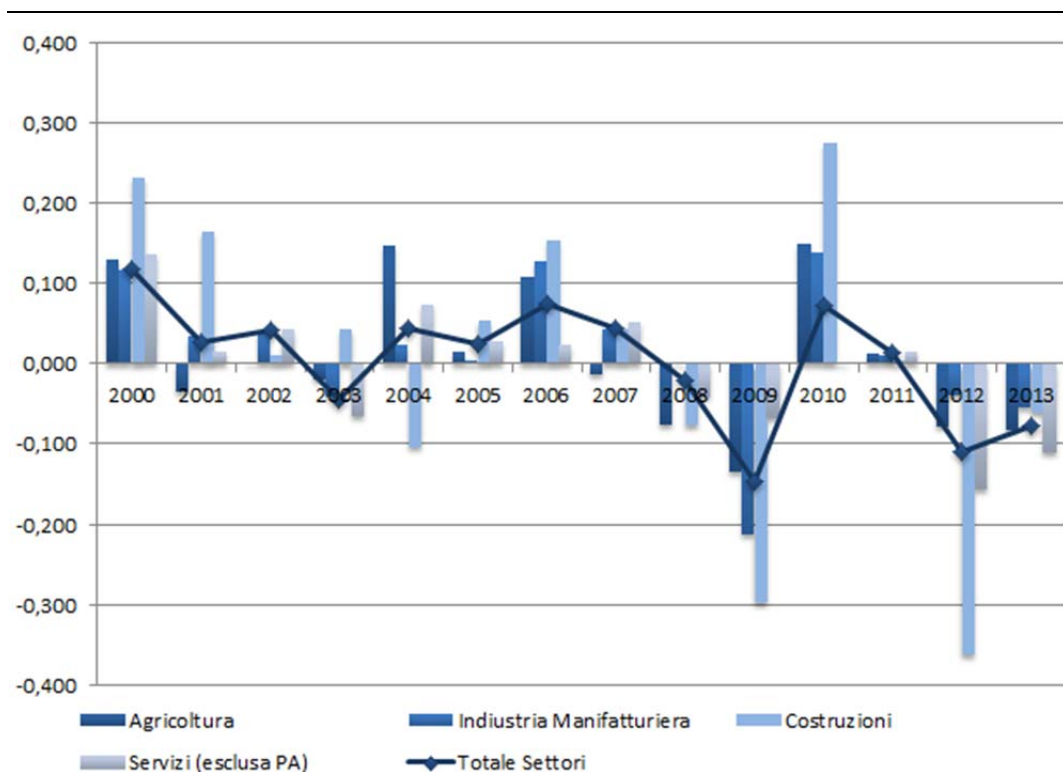
In questo contesto, l'incentivo potrebbe non essere trascurabile, non solo in termini di riduzione del costo del capitale, ma soprattutto in termini di capacità di autofinanziamento dell'impresa, allentando il vincolo all'indebitamento.

- b) Dall'altra parte, la recessione economica ha ridotto la profittabilità delle imprese, generando negli ultimi anni maggiori perdite nei bilanci. La possibilità di utilizzare in deduzione dal reddito le perdite pregresse, già costituisce un importante fattore di contenimento del carico fiscale delle imprese nei prossimi anni. In questi termini, una nuova deduzione dalle basi imponibili potrebbe ridurre ulteriormente il grado di capienza fiscale delle imprese, diminuendo la convenienza dell'incentivo nel breve periodo. Da un lato, si indebolisce l'efficacia economica dell'incentivo rispetto alle attese, dall'altro, si riduce l'elasticità del gettito anche nei prossimi anni. Si ricorda che anche l'ACE, per il suo meccanismo di calcolo determina un incremento dinamico della deducibilità

della remunerazione ordinaria. Inoltre, nella misura in cui i nuovi investimenti vengono finanziati con capitale proprio, gli effetti della agevolazione in termini di erosione della base imponibile si amplificano.

- c) Se da un lato la sua temporaneità rafforza l'incentivo per le imprese a realizzare e anche ad anticipare gli investimenti pianificati per i prossimi anni, dall'altro, l'agevolazione è generalizzata all'ammontare di nuovi investimenti effettuati in un certo periodo di tempo senza distinguere, come invece è accaduto in passato, tra quota tendenziale e quota incrementale e/o di sostituzione dei beni: viene implicitamente accolto l'effetto "peso morto" dell'agevolazione; per cui il legislatore si accolla anche una perdita di gettito che corrisponde a un sussidio per gli investimenti già programmati dalle imprese. In generale, un incentivo agli investimenti si dovrebbe distinguere da un semplice sussidio per la sua capacità selettiva rispetto agli investimenti "aggiuntivi", permettendo anche di minimizzare il suo costo in termini di perdita di gettito. In questo caso, la formulazione dell'incentivo mostra chiaramente l'obiettivo più ampio di sostenere e consolidare alcuni segnali di ripresa economica.

**Fig. 3.13** – Andamento degli investimenti fissi lordi (impianti, macchinari e armamenti): totale settori di attività (esclusa la PA) e principali settori (2000-2013)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

**Tab. 3.5** – Andamento degli investimenti fissi lordi (impianti, macchinari e armamenti): totale settori di attività (esclusa la PA) e principali settori

| Settore NACE                                                                                                                 | Impianti e macchinari<br>(variazione% annua) |               |               |               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                                                                                                                              | 2010                                         | 2011          | 2012          | 2013          |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca                                                                                            | 0,150                                        | 0,014         | -0,078        | -0,082        |
| Industria estrattiva                                                                                                         | 0,407                                        | -0,014        | -0,169        | 0,297         |
| Industria manifatturiera                                                                                                     | 0,140                                        | 0,011         | -0,038        | -0,053        |
| <i>Alimentari, delle bevande e del tabacco</i>                                                                               | <i>0,259</i>                                 | <i>0,003</i>  | <i>-0,014</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Tessili, confezione abbigliamento, articoli pelle e simili</i>                                                            | <i>0,121</i>                                 | <i>-0,009</i> | <i>-0,054</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Legno, della carta, editoria</i>                                                                                          | <i>0,236</i>                                 | <i>0,016</i>  | <i>-0,046</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio</i>                                            | <i>-0,158</i>                                | <i>0,016</i>  | <i>0,112</i>  | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di prodotti chimici</i>                                                                                     | <i>0,046</i>                                 | <i>0,015</i>  | <i>-0,138</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici</i>                                            | <i>0,048</i>                                 | <i>0,019</i>  | <i>0,013</i>  | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi</i> | <i>0,351</i>                                 | <i>0,009</i>  | <i>-0,044</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature</i>                       | <i>0,122</i>                                 | <i>0,007</i>  | <i>-0,054</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica</i>                                                          | <i>-0,053</i>                                | <i>0,008</i>  | <i>-0,105</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di apparecchiature elettriche</i>                                                                           | <i>0,249</i>                                 | <i>0,021</i>  | <i>-0,258</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.</i>                                                                  | <i>0,236</i>                                 | <i>0,020</i>  | <i>-0,077</i> | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di mezzi di trasporto</i>                                                                                   | <i>-0,011</i>                                | <i>0,019</i>  | <i>0,291</i>  | <i>n.d</i>    |
| <i>Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature</i>    | <i>0,052</i>                                 | <i>0,028</i>  | <i>-0,203</i> | <i>n.d</i>    |
| Fornitura di energia elettrica, gas...                                                                                       | 0,107                                        | 0,021         | -0,077        | 0,118         |
| Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento                                         | 0,123                                        | 0,012         | 0,252         | -0,161        |
| Costruzioni                                                                                                                  | 0,275                                        | 0,005         | -0,362        | -0,060        |
| Servizi (esclusa PA)                                                                                                         | 0,002                                        | 0,016         | -0,155        | -0,110        |
| <b>Totale Settori (Esclusa PA)</b>                                                                                           | <b>0,073</b>                                 | <b>0,014</b>  | <b>-0,110</b> | <b>-0,076</b> |

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

- d) Un ulteriore fattore di valutazione riguarda l'interazione dell'incentivo fiscale con le altre caratteristiche del sistema tributario. In particolare, come per tutte le deduzioni dall'imponibile, la dimensione del risparmio dipende negativamente dal livello dell'aliquota di imposta. Come si è visto in precedenza, l'aliquota legale dell'Ires è diminuita negli ultimi anni e il DDL di stabilità la riduce di ulteriori 3,5 punti percentuali dal 2017, depotenziando l'effetto dell'agevolazione.

Per quanto riguarda l'impatto finanziario di questo provvedimento, la Relazione tecnica stima una riduzione del gettito dell'Ires e dell'Irpef secondo il seguente profilo: 0,2 miliardi nel 2016, 0,9 nel 2017, 1,3 nel 2018, 1,0 dal 2019 al 2022.

Gli effetti di competenza e di cassa scontano, da una parte, lo scenario di riduzione dell'aliquota dell'Ires già nel 2016 e, dall'altra, un profilo degli acconti di imposta che non tengono conto di tale riduzione (la norma prevede che le imprese non possono utilizzare il cosiddetto metodo previsionale). L'ammontare e l'estensione delle perdite di gettito annue scontano l'ipotesi sulla vita utile media dei beni. Inoltre, la quantificazione è basata su diverse ipotesi:



- a) Gli investimenti agevolati nel 2016 dovrebbero ammontare a circa 17 miliardi nel 2015 e a 80 miliardi nel 2016. La stima fa riferimento al dato degli investimenti fissi lordi per tipo di investimento e branca proprietaria per il 2014, utilizzando in particolare i dati relativi a impianti, macchinari e armamenti al netto degli investimenti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche. La maggiorazione degli ammortamenti dovrebbe quindi ammontare a 6,8 miliardi nel 2015 e a 32 miliardi nel 2016. Secondo la Relazione tecnica il dato di contabilità nazionale include alcuni beni non agevolabili e quindi si può ipotizzare implicitamente una quota di investimento indotta dall'incentivo.
- b) Le quote di ammortamento sono definite sulla base di un periodo medio di vita utile del bene di sette anni e il risparmio di imposta è calcolato utilizzando una aliquota media Irpef/Ires del 20 per cento nel 2015, del 17,8 nel 2016 e del 17,45 dal 2017 per tenere conto della riduzione di aliquota dell'Ires prevista nello stesso DDL.

Pur trattandosi di un incentivo generalizzato e teoricamente proporzionale, il suo impatto sul carico fiscale risulterà presumibilmente differenziato in relazione a tre diversi fattori.

- 1) La natura giuridica delle imprese e il regime di tassazione: società di capitali e società di persone scontano una differente aliquota marginale e possono anche essere soggette a regimi differenziati a seconda di particolari caratteristiche (ad esempio, il regime agevolato per le nuove attività incluso nello stesso DDL).

A puro titolo esemplificativo, si può calcolare che per una società di capitali capiente che sconta l'aliquota legale, il risparmio di imposta è pari all'8,5 per cento dell'investimento; per una nuova attività nel regime forfetario agevolato (con aliquota al 5 per cento), il risparmio si riduce all'1,8 per cento.

- 2) Il profilo temporale del risparmio di imposta dipende dalla composizione degli investimenti delle imprese. In generale, minore è la vita utile del bene, più alta è la sua concentrazione iniziale e maggiore sarà il vantaggio per l'impresa in termini di effettiva liquidità.

Per evidenziare questo secondo aspetto è possibile utilizzare i dati di contabilità nazionale disaggregati per settori e tipologia di investimento. In generale, l'investimento complessivo potenzialmente agevolabile appare concentrato in alcuni settori: oltre l'80 per cento degli investimenti totali sono effettuati dal settore manifatturiero e da quello dei servizi (tab. 3.6).

Nell'ambito dei diversi settori si osserva poi una significativa differenza nella composizione dei beni materiali agevolabili: a fronte di una media di investimenti del 74 per cento del totale in altri impianti e macchinari, il settore manifatturiero investe il 92 per cento e il settore dei servizi solo il 48 per cento (tab. 3.6). Questo aspetto assume rilevanza se si considera che gli altri impianti e i macchinari possono essere ammortizzati (a seconda del settore) con tassi di ammortamento superiori (nella maggior parte dei

casi otto anni) a quelli dei mezzi di trasporto e degli investimenti in ICT (rispettivamente cinque e quattro anni).

Replicando le ipotesi della Relazione tecnica e utilizzando però la disaggregazione settoriale è stata riprodotta la perdita di gettito teorica. La simulazione evidenzia due risultati:

- Un profilo del risparmio di imposta non proporzionale alla quota di investimento complessivo per ciascun settore. Questa differenza appare anche più pronunciata utilizzando un livello di disaggregazione maggiore (tab. 3.7).
- Un diverso profilo temporale del gettito rispetto alla Relazione tecnica riconducibile alla eterogeneità dei beni agevolabili e alla loro diversa percentuale di ammortamento (fig. 3.14).

**Tab. 3.6** – Composizione degli investimenti fissi lordi per tipologia di bene e settore (2013)

| Settore NACE                                                                                                                 | %<br>Investimenti<br>totali | Mezzi di<br>trasporto | Appar.<br>ICT | Altri<br>impianti |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------|---------------|-------------------|
| Agricoltura, silvicoltura e pesca                                                                                            | 6,160                       | 0,07                  | 0,01          | 0,92              |
| Industria Estrattiva                                                                                                         | 0,424                       | 0,06                  | 0,02          | 0,93              |
| Industria Manifatturiera                                                                                                     | 40,089                      | 0,04                  | 0,03          | 0,92              |
| <i>Alimentari, delle bevande e del tabacco</i>                                                                               | <i>5,490</i>                | <i>0,04</i>           | <i>0,03</i>   | <i>0,93</i>       |
| <i>Tessili, confezione abbigliamento, articoli pelle e simili</i>                                                            | <i>2,196</i>                | <i>0,07</i>           | <i>0,05</i>   | <i>0,87</i>       |
| <i>Legno, della carta, editoria</i>                                                                                          | <i>2,841</i>                | <i>0,05</i>           | <i>0,06</i>   | <i>0,89</i>       |
| <i>Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio</i>                                            | <i>1,557</i>                | <i>0,01</i>           | <i>0,01</i>   | <i>0,99</i>       |
| <i>Fabbricazione di prodotti chimici</i>                                                                                     | <i>2,451</i>                | <i>0,02</i>           | <i>0,02</i>   | <i>0,96</i>       |
| <i>Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici</i>                                            | <i>1,420</i>                | <i>0,01</i>           | <i>0,02</i>   | <i>0,97</i>       |
| <i>Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi</i> | <i>4,861</i>                | <i>0,04</i>           | <i>0,03</i>   | <i>0,94</i>       |
| <i>Attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature</i>                       | <i>7,330</i>                | <i>0,04</i>           | <i>0,03</i>   | <i>0,93</i>       |
| <i>Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica</i>                                                          | <i>1,187</i>                | <i>0,02</i>           | <i>0,05</i>   | <i>0,93</i>       |
| <i>Fabbricazione di apparecchiature elettriche</i>                                                                           | <i>1,439</i>                | <i>0,03</i>           | <i>0,03</i>   | <i>0,94</i>       |
| <i>Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.</i>                                                                  | <i>3,181</i>                | <i>0,06</i>           | <i>0,05</i>   | <i>0,89</i>       |
| <i>Fabbricazione di mezzi di trasporto</i>                                                                                   | <i>4,349</i>                | <i>0,04</i>           | <i>0,02</i>   | <i>0,94</i>       |
| <i>Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature</i>    | <i>1,786</i>                | <i>0,11</i>           | <i>0,05</i>   | <i>0,84</i>       |
| Fornitura di energia elettrica, gas...                                                                                       | 4,515                       | 0,01                  | 0,02          | 0,96              |
| Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento                                         | 3,222                       | 0,14                  | 0,04          | 0,83              |
| Costruzioni                                                                                                                  | 4,107                       | 0,24                  | 0,05          | 0,70              |
| Servizi (esclusa PA)                                                                                                         | 41,483                      | 0,33                  | 0,19          | 0,48              |
| <b>Totale Settori (Esclusa PA)</b>                                                                                           | <b>100,00</b>               | <b>0,14</b>           | <b>0,11</b>   | <b>0,74</b>       |

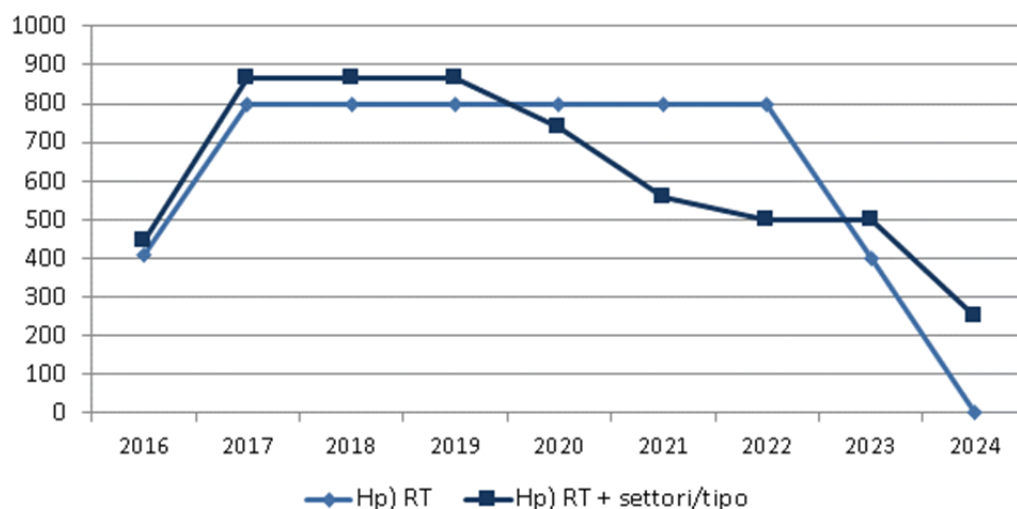
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

**Tab. 3.7** – Effetto della maggiorazione degli ammortamenti: analisi per macro settori e tipologia di investimento

| Settore NACE                                       | % Investimenti<br>totali | % del risparmio di<br>imposta |
|----------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Agricoltura, silvicoltura e pesca                  | 6,2                      | 5,3                           |
| Industria estrattiva                               | 0,4                      | 0,4                           |
| Industria manifatturiera                           | 40,1                     | 34,3                          |
| Fornitura di energia elettrica, gas, ecc.          | 4,5                      | 3,7                           |
| Fornitura di acqua, reti fognarie e altre attività | 3,2                      | 3,0                           |
| Costruzioni                                        | 4,1                      | 4,2                           |
| Servizi (esclusa PA)                               | 41,5                     | 48,2                          |
|                                                    | 100,0                    |                               |

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

**Fig. 3.14** – Profilo degli ammortamenti: ipotesi Relazione tecnica e ipotesi integrata per macro settori e tipologia di beni



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

- 3) Il risparmio di imposta effettivo dipende dalla profittabilità delle imprese. L'incapienza fiscale può differire il risparmio di imposta vanificando l'effetto teorico dell'incentivo.

Con riferimento alle statistiche fiscali, disponibili solo per il periodo di imposta 2012, si evidenzia una percentuale delle imprese in perdita in media pari al 30 per cento, con differenze importanti a livello settoriale, regionale e per classe dimensionale delle imprese.

### 3.2.3 Il regime dei "minimi"

Il DDL di stabilità amplia il perimetro di applicabilità del regime forfetario di determinazione del reddito per gli esercenti attività d'impresa, arti e professioni in forma individuale, introdotto con la legge di stabilità 2015.

In base alla legislazione vigente, per l'accesso al regime sono previste delle soglie di ricavi o di compensi diverse a seconda del tipo di attività esercitata; inoltre, i redditi conseguiti nell'attività di impresa, arti e professioni devono risultare nell'anno precedente prevalenti rispetto a quelli eventualmente percepiti come redditi di lavoro dipendente e assimilati. Quest'ultima condizione diviene irrilevante sia nel caso in cui il rapporto di lavoro è cessato, sia nel caso in cui la somma dei redditi d'impresa, arte o professione e di lavoro dipendente o assimilato non eccede l'importo di 20.000 euro.

Il regime di imposizione forfetario prevede: 1) un'imposta sostitutiva con una aliquota del 15 per cento (dell'Irpef, delle relative addizionali regionale e comunale e dell'IRAP); 2) per le nuove attività, nei primi due anni, un'ulteriore agevolazione con la riduzione di un terzo del reddito imponibile; 3) una semplificazione degli adempimenti (ad esempio, l'esonero dalle comunicazioni per lo spesometro, *black list* e dichiarazioni d'intento); 3) un regime contributivo più favorevole,

prevedendo, in opzione al regime di contribuzione previdenziale minima, il calcolo dei contributi sulla base del reddito dichiarato.

La norma in esame amplia la platea dei soggetti interessati aumentando le soglie dei ricavi ed eliminando i limiti per i redditi misti. In questo caso, il regime forfetario viene esteso ai lavoratori dipendenti e i pensionati con una attività in proprio, nel rispetto dei valori soglia dei ricavi e dei compensi stabiliti per ciascun settore, a condizione che il loro reddito da lavoro dipendente o assimilato ovvero da pensione non abbia superato nell'anno precedente 30.000 euro. Inoltre, il regime agevolato per le nuove attività viene esteso da due a cinque anni e la riduzione della base imponibile prevista dalla legislazione vigente viene sostituita con l'applicazione di un'aliquota ridotta (5 anziché 15 per cento).

A parità di base imponibile, l'effetto combinato delle due modifiche (maggiore base e minore aliquota) comporta una riduzione implicita della aliquota di imposta, dal 10 al 5 per cento. Tale modifica non è neutrale per le imprese che nei primi anni di attività non sono in utile: la riduzione di base imponibile, nel regime vigente, può generare delle perdite da utilizzare negli anni successivi, mentre l'aliquota agevolata per la sua applicazione richiede un imponibile positivo e nel caso di perdita non genera alcun effetto negli esercizi futuri. La nuova disciplina si applica anche ai soggetti che hanno iniziato una nuova attività nel 2015 e quindi stanno già usufruendo della agevolazione vigente<sup>68</sup>.

Infine, la norma modifica il calcolo della contribuzione a fini previdenziali introducendo un regime opzionale che prevede una riduzione degli importi dovuti pari al 35 per cento della contribuzione ordinaria INPS dovuta ai fini previdenziali.

Con riferimento alle nuove attività, il regime attuale ha sostituito i regimi "di favore" previgenti, ovvero il regime agevolato per le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo (con aliquota al 10 per cento), il regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità (i previgenti "minimi" con aliquota al 5 per cento) e il regime contabile agevolato (per gli "ex minimi")<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Per poter beneficiare del regime di vantaggio è necessario che: 1) il contribuente non abbia esercitato, nei tre anni precedenti, un'attività artistica, professionale ovvero d'impresa, anche in forma associata o familiare; 2) l'attività da esercitare non costituisca, in nessun modo, mera prosecuzione di altra attività precedentemente svolta sotto forma di lavoro dipendente o autonomo, escluso il caso in cui l'attività precedentemente svolta consista nel periodo di pratica obbligatoria ai fini dell'esercizio di arti o professioni; 3) qualora venga proseguita un'attività d'impresa svolta in precedenza da altro soggetto, l'ammontare dei relativi ricavi, realizzati nel periodo d'imposta precedente quello di riconoscimento del predetto beneficio, non sia superiore ai limiti prefissati.

<sup>69</sup> Si ricorda, infine, che la delega fiscale (L. 23/2014, art. 11, c. 1, lett. b)) prevedeva una riforma complessiva del regime dei minimi, con l'istituzione di regimi semplificati per i contribuenti di minori dimensioni, nonché, per i contribuenti di dimensioni minime, di regimi che prevedano il pagamento forfetario di un'unica imposta in sostituzione di quelle dovute; la delega contemplava eventuali agevolazioni in favore dei soggetti che sostengono costi od oneri per il ricorso a mezzi di pagamento tracciabili. Sul punto sono intervenuti successivamente la legge di stabilità per il 2015 e il DL 192/2014. In ogni caso, per tali aspetti la delega, che scadeva il 27 giugno del 2015, non ha trovato attuazione.

Dagli ultimi dati dell'Osservatorio delle partite IVA del Ministero dell'Economia e delle finanze si evince che nello scorso mese di luglio 1.249 soggetti hanno aderito al nuovo regime forfetario, mentre 4.016 soggetti hanno scelto il regime fiscale di vantaggio. Complessivamente, tali adesioni rappresentano il 32,4 per cento del totale delle nuove aperture. Le norme introdotte potrebbero costituire un incentivo a un grado di adesione maggiore di quello atteso a legislazione vigente.

### **3.3 Misure di contenimento della spesa**

#### **3.3.1 La finanza territoriale**

Il DDL di stabilità contiene misure per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte delle Amministrazioni locali che comportano, nel loro complesso, un effetto netto di miglioramento del saldo di bilancio delle Amministrazioni pubbliche pari, nelle valutazioni ufficiali, a 2,4 miliardi nel 2016, 4,5 nel 2017 e 5,6 nel 2018 (tab. 3.8). Tale miglioramento è l'effetto netto di misure di contenimento di ammontare significativo e crescente negli anni per le Regioni e di misure di segno opposto per i Comuni e le Province rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente. Oltre a tali misure, che incidono sulla capacità di spesa dei diversi comparti, riducendola o aumentandola, il provvedimento riconosce a favore delle Regioni e dei Comuni, per il solo 2016, dei contributi pari a 1,3 miliardi per le Regioni e a 0,39 miliardi per i Comuni. Tali contributi sono utilizzabili ai fini del rimborso del debito degli enti e, pertanto, non incidendo sulla capacità di spesa degli enti, non rilevano ai fini del pareggio.

Il provvedimento contiene anche misure di carattere fiscale inerenti i tributi locali (riduzione della base imponibile dell'IRAP, dell'Imu e della Tasi, divieto di aumento delle aliquote dei tributi locali). Tali misure, pari a 4,3 miliardi per il 2016 e a 4,8 miliardi sia per il 2017 che per il 2018, risultano neutrali per i bilanci degli enti interessati, in quanto interamente compensate da trasferimenti, ma ne riducono l'autonomia tributaria.

Per le Regioni la manovra produce, secondo le valutazioni ufficiali, effetti che migliorano l'indebitamento netto pari a 3,6 miliardi nel 2016, 4,9 nel 2017 e 6,0 nel 2018 (tab. 3.9). Le principali misure consistono in una significativa compressione dei trasferimenti e in una modifica della regola del pareggio di bilancio. La riduzione dei trasferimenti riguarda per il 2016 unicamente il comparto sanitario delle Regioni a statuto ordinario (RSO), con un taglio complessivo pari a 1,8 miliardi. Per gli anni successivi la riduzione di risorse si estende anche agli altri comparti di spesa e alle Regioni a statuto speciale (RSS), per un importo complessivo pari a 3,98 miliardi per il 2017 e a 5,48 sia per il 2018 che per il 2019. Viene inoltre prorogato al 2019 il contenimento delle risorse previsto dalla normativa vigente fino al 2018, di 2,202 miliardi, riguardante i comparti di spesa diversi dalla sanità<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Tale importo deriva dal susseguirsi di diversi provvedimenti: a) il DL 66/2014 che ha previsto inizialmente una riduzione di 0,750 miliardi; b) la legge di stabilità per il 2015, che ha incrementato tale riduzione di

Va peraltro ricordato che per il 2016 e per gli anni successivi restano ancora da individuare, in sede di intesa tra le Regioni, i trasferimenti sui quali effettuare le riduzioni disposte dai provvedimenti precedenti, per la parte relativa alla spesa diversa da quella sanitaria<sup>71</sup>, che le intese hanno individuato solo fino al 2015. Le Regioni tendono infatti a dare attuazione con un'ottica annuale a quanto disposto dalle manovre, benché le misure riguardino un arco di tempo pluriennale. Tale tendenza deriva dal fatto che in molti casi le Regioni scelgono di operare sui contributi loro attribuiti anno per anno per specifiche finalità, in modo da contenere l'incidenza dei tagli sui capitoli destinati a finanziare la spesa storica. La stessa attribuzione di tali contributi da parte dello Stato, contestualmente alla previsione di riduzione delle risorse, sembra avallare tale orientamento delle Regioni, che preferiscono sacrificare i contributi di nuova attribuzione, evitando di stabilizzare i tagli su capitoli dotati in via permanente.

**Tab. 3.8** – La manovra per il 2016 sulle Amministrazioni locali  
(milioni di euro)

|                                                                   | Effetti sull'indebitamento netto |               |               |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------|---------------|
|                                                                   | 2016                             | 2017          | 2018          |
| Manovra netta a carico delle Regioni                              | -3.583                           | -4.914        | -6.012        |
| Manovra netta a favore dei Comuni                                 | 996                              | 197           | 72            |
| Manovra netta a favore delle Province                             | 180                              | 210           | 335           |
| <b>Totale manovra netta a carico delle Amministrazioni locali</b> | <b>-2.407</b>                    | <b>-4.506</b> | <b>-5.605</b> |
| Misure senza effetti sull'indebitamento netto                     |                                  |               |               |
| Contributo alle Regioni non computabile ai fini del pareggio      | 1.300                            | -             | -             |
| Contributo ai Comuni non computabile ai fini del pareggio         | 390                              | -             | -             |

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DDL di stabilità per il 2016.

**Tab. 3.9** – La manovra per il 2016: impatto sulla capacità di spesa delle Regioni  
(milioni di euro)

|                                                                            | Effetti sull'indebitamento netto |               |               |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------------|---------------|
|                                                                            | 2016                             | 2017          | 2018          |
| Rideterminazione finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard | -1.783                           | 0             | 0             |
| Incremento Fondo sanitario nazionale-specializzandi in medicina            | 57                               | 86            | 126           |
| Riduzione risorse delle RSO per concorso alla finanza pubblica             | 0                                | -3.980        | -5.480        |
| Mantenimento contributo DL 66/2014 e L. 190/2014 (-1.850 per il 2019)      | 0                                | 0             | 0             |
| Effetti del pareggio di bilancio per le Regioni                            | -1.850                           | -1.022        | -660          |
| Altro                                                                      | -7                               | 2             | 2             |
| <b>Manovra a carico delle Regioni (a)</b>                                  | <b>-3.583</b>                    | <b>-4.914</b> | <b>-6.012</b> |
| Misure senza effetti sull'indebitamento netto                              |                                  |               |               |
| Contributo non computabile ai fini del pareggio                            | 1.300                            | 0             | 0             |

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DDL di stabilità per il 2016.

3,452 miliardi; c) il DL 78/2015 che ha reso permanente la quota riferita alla sanità, pari a 2 miliardi con riferimento alle RSO. Per un approfondimento della manovra riguardante il settore sanitario si rinvia al paragrafo 3.3.2.

<sup>71</sup> Per un importo complessivo pari a 3,252 miliardi, di cui 1,050 ai sensi dell'art. 16, c. 2, del DL 95/2012, e 2,202 ai sensi dell'art. 46, c. 6 del DL 66/2014, come rideterminato dall'art. 1, c. 398, della L. 190/2014.

Da ultimo, nell'intesa del 26 febbraio del 2015, riguardante l'attuazione degli effetti delle manovre pregresse sul 2015, le Regioni hanno optato per la riduzione in via prevalente di trasferimenti in conto capitale<sup>72</sup>, incidendo principalmente sul Fondo sviluppo e coesione, ma anche su trasferimenti la cui dotazione era limitata al 2015. Ne sono esempi la somma attribuita annualmente per incentivare l'applicazione del patto verticale, utilizzabile per la riduzione del debito delle Regioni e le risorse per l'edilizia sanitaria. Negli esempi citati, i capitoli tagliati nel 2015 non avevano effetti ai fini del saldo dell'indebitamento netto. Per rendere effettivi i risparmi ai fini del predetto saldo, a fronte del taglio di tali capitoli non rilevanti per lo stesso, le Regioni hanno quindi di fatto rinunciato allo spazio finanziario reso disponibile dalla deroga al pareggio di 2 miliardi prevista per il 2015. Nel caso in cui, anche per il 2016, la scelta dei capitoli da tagliare ricadrà, come in passato, su voci prive di impatto sull'indebitamento netto – come il contributo di 1,3 miliardi previsto dal DDL di stabilità 2016, non computabile ai fini del pareggio – andranno, in ogni caso, posti in essere, da parte delle Regioni risparmi aggiuntivi rispetto a quelli attuati nel 2015: le Regioni non beneficiano infatti, per il 2016, di una deroga al pareggio, analoga a quella prevista per il 2015, cui rinunciare.

La Relazione tecnica al DDL di stabilità indica comunque la possibilità per le Regioni di conseguire risparmi da alcune delle misure di *spending review* previste nel provvedimento, tra cui la centralizzazione degli acquisti (cui è ascrivito un effetto di risparmio per le Regioni di 0,48 miliardi dal 2016), la razionalizzazione degli uffici dirigenziali, il più rigoroso regime delle assunzioni. I risparmi ottenuti con la centralizzazione degli acquisti potranno concorrere al conseguimento di quelli aggiuntivi attesi dal comparto delle Regioni per il 2016 nell'ambito delle misure per il raggiungimento del pareggio e, dal 2017, rientreranno all'interno dei tagli richiesti per il concorso al risanamento della finanza pubblica.

A tali misure si aggiungono le implicazioni del vincolo del pareggio di bilancio, già introdotto lo scorso anno in via permanente, seppure con una diversa formulazione; come argomentato più avanti, i relativi effetti non sembrerebbero pertanto essere ascrivibili alla manovra in esame (si veda il paragrafo 3.3.1).

In ultimo vanno ricordate alcune misure suscettibili di accentrare la gestione di somme destinate a sostenere gli investimenti di competenza delle Regioni, al fine di accelerarne la spendibilità. Rientrano tra tali misure l'istituzione di organismi regionali, dotati di un proprio bilancio, finalizzati alla gestione degli interventi cofinanziati da risorse europee, e l'istituzione di un Fondo per il concorso dello Stato all'acquisto degli automezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, cui confluiscono, previa intesa con le Regioni, le risorse disponibili a tal fine attualmente trasferite alle Regioni.

Per valutare la portata della manovra correttiva richiesta alle Regioni, comprensiva degli interventi nel settore sanitario, può essere utile ripercorrere il comportamento di spesa di tali amministrazioni a partire dai primi anni del 2000.

Nel periodo 2002-09 la spesa primaria delle Regioni<sup>73</sup> è cresciuta in media a un tasso pari al 4,1 per cento, con un aumento dell'incidenza sul PIL di 1,5 punti percentuali, al 10,1 per cento. Nel

<sup>72</sup> Fa eccezione la quota permanente di 2 miliardi relativa alla sanità, già ricordata.

<sup>73</sup> Calcolata al netto di una posta contabile registrata nel 2009 e nel 2010 sia in uscita che in entrata per lo stesso importo e quindi senza effetti sui saldi.

quinquennio 2010-14 la spesa si è invece ridotta in media dello 0,1 per cento e l'incidenza sul PIL è scesa di tre decimi di punto, al 9,8 per cento.

La correzione della spesa primaria dell'ultimo quinquennio deriva, da un lato, dal contenimento della dinamica tendenziale della voce principale, i trasferimenti correnti a enti pubblici (riferiti in massima parte alla spesa sanitaria e pari nel 2014 a circa il 78 per cento delle uscite primarie), che sono cresciuti in media dell'1,5 per cento a fronte del 5,3 per cento del periodo 2002-09; dall'altro, da riduzioni in media di tutte le altre componenti – ad eccezione delle prestazioni sociali – e in particolare delle uscite in conto capitale. Queste ultime sono diminuite in media di circa il 7,6 per cento (contro il precedente incremento dello 0,6 per cento), le primarie correnti sono aumentate in media dell'1 per cento (+5 per cento in precedenza).

Sulla dinamica delle uscite in conto capitale ha influito l'andamento degli investimenti che, dopo aver mostrato un'evoluzione irregolare nel periodo 2002-09, hanno registrato un calo cumulato negli anni successivi di oltre il 37 per cento. Tutto ciò riflette l'inclusione, dal 2005, degli investimenti all'interno dei vincoli del Patto di stabilità interno nonché l'esclusione dagli stessi, dal 2008, di alcune componenti di spesa relative a interventi cofinanziati dai fondi europei. Anche i contributi agli investimenti, in quanto più facilmente comprimibili, hanno risentito in particolare modo dei tagli effettuati dalle Amministrazioni regionali per rispettare i vincoli posti dal Patto e hanno mostrato una contrazione cumulata di circa il 42 per cento dal 2010.

In prospettiva, se si fa riferimento agli andamenti tendenziali per l'anno in corso e per quelli successivi, gli effetti delle manovre recenti continueranno a incidere – soprattutto nel biennio 2015-16 – sulle voci relative ai consumi intermedi e ai contributi alla produzione, nonché sui trasferimenti correnti a enti pubblici, in particolare, per i risparmi attesi sulla spesa sanitaria. In media, la dinamica delle spese primarie tendenziali risulterebbe simile a quella, contenuta, dell'ultimo quinquennio. Sulle stesse componenti di spesa, oltre che sugli investimenti regionali, sembra inoltre essere appostata la manovra del DDL di stabilità in base a quello che si evince dal quadro programmatico della Amministrazioni locali indicato nella Nota tecnico-illustrativa allegata al DDL (principalmente per il biennio 2017-18). Nei conti del Governo, diversamente da quanto avvenuto in passato, i trasferimenti correnti delle Regioni agli enti pubblici si ridurrebbero in valore assoluto, in conseguenza di una correzione della spesa sanitaria e di quella delle altre amministrazioni cui le Regioni trasferiscono risorse. La spesa primaria programmatica delle Regioni farebbe registrare ancora riduzioni nei livelli. Tali dinamiche – confrontate con quelle realizzate in media nel recente passato – possono indurre a valutare di complessa realizzazione i rilevanti risparmi attesi dal concorso alla manovra da parte delle Regioni.

Per i Comuni la manovra produce, secondo le stime ufficiali, un peggioramento dell'indebitamento netto pari a circa un miliardo nel 2016, 0,2 nel 2017 e 0,1 nel 2018 (tab. 3.10). Tale effetto si deve sia all'introduzione del principio del pareggio, meno stringente dei previgenti vincoli del Patto di stabilità interno, sia, per il solo 2016, all'inclusione del Fondo pluriennale vincolato (FPV) nel saldo soggetto al vincolo, con conseguente aumento dello spazio per finanziare gli investimenti. Vi si aggiunge l'ulteriore effetto, non quantificato nella Relazione tecnica, della mancata inclusione del Fondo crediti di dubbia esigibilità nel saldo soggetto al pareggio (si veda il paragrafo 3.3.1). Nessun impatto sulla finanza pubblica proviene invece dalla rideterminazione del FSC, modificato a fini compensativi della variazione del gettito Imu lasciando inalterato il meccanismo di perequazione vigente, salvo un rafforzamento della quota da ripartire secondo la differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard.



**Tab. 3.10–** La manovra per il 2016: impatto sulla capacità di spesa dei Comuni  
(milioni di euro)

|                                                                                       | Effetti sull'indebitamento netto |            |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------|-----------|
|                                                                                       | 2016                             | 2017       | 2018      |
| Passaggio al pareggio di bilancio per i comuni                                        | 400                              | 200        | 75        |
| Inserimento del Fondo pluriennale vincolato nel saldo soggetto a pareggio per il 2016 | 596                              | 0          | 0         |
| Minori interessi passivi su anticipazioni liquidità                                   | 0                                | -3         | -3        |
| <b>Manovra a favore dei Comuni (a)</b>                                                | <b>996</b>                       | <b>197</b> | <b>72</b> |
| Misure senza effetti sull'indebitamento netto                                         |                                  |            |           |
| Contributo non computabile ai fini del pareggio                                       | 390                              | 0          | 0         |

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DDL di stabilità per il 2016.

Per le Province la manovra determina un lieve peggioramento dell'indebitamento (0,2 miliardi nei primi due anni e 0,3 nel 2018; tab. 3.11), per l'attribuzione in loro favore di maggiori risorse – pari a 0,5 miliardi per il 2016 e a 0,4 dal 2017 –, parzialmente compensate dall'effetto del vincolo del pareggio, che per tale comparto risulta più stringente rispetto al Patto di stabilità interno.

Si ricorda peraltro che, sulla base della legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014), alle Province e alle Aree metropolitane è stato applicato un taglio di risorse pari a un miliardo nel 2015, destinato a raddoppiarsi per il 2016 e a triplicarsi per il 2017. Dato il parziale ristoro delle risorse disposto dal DDL di stabilità per il 2016, i tagli si riducono nel 2016 e dal 2017, rispettivamente, a 1,5 e 2,6 miliardi.

*La regola del pareggio per le Amministrazioni locali.* – Il DDL di stabilità dispone – a decorrere dall'esercizio 2016 – il superamento del Patto di stabilità interno, sostituendolo con una regola basata sul saldo tra entrate e spese finali di competenza (al netto quindi delle voci inerenti l'accensione e il rimborso di debiti). Questo saldo deve essere non negativo sia *ex ante* sia *ex post*. L'innovazione riguarda le Amministrazioni locali richiamate dalla L. 243/2012: RSO, RSS, Comuni, Province, Province autonome e Città metropolitane.

**Tab. 3.11–** La manovra per il 2016: impatto sulla capacità di spesa delle Province  
(milioni di euro)

|                                                                                           | Effetti sull'indebitamento netto |            |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------|------------|
|                                                                                           | 2016                             | 2017       | 2018       |
| <b>Province e città metropolitane</b>                                                     |                                  |            |            |
| Passaggio al pareggio di bilancio per le Province                                         | -390                             | -190       | -65        |
| Inserimento del Fondo pluriennale vincolato nel saldo soggetto a pareggio per il 2016     | 70                               | 0          | 0          |
| Contributo alle Province e delle Città metropolitane delle RSO                            | 400                              | 400        | 400        |
| Fondo per il trattamento economico del personale soprannumerario degli enti di area vasta | 100                              | 0          | 0          |
| <b>Totale manovra a favore delle Province</b>                                             | <b>180</b>                       | <b>210</b> | <b>335</b> |

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DDL di stabilità per il 2016.

Queste misure hanno un impatto non trascurabile sulla *governance* della finanza locale, con effetti anche sul saldo delle Amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda le Regioni, la Relazione tecnica stima per il 2016 un effetto di contenimento del saldo pari a 1,850 miliardi (tab. 3.9). Occorre però ricordare che già nella legge di stabilità per il 2015 veniva prevista l'introduzione in via permanente di un vincolo di pareggio; per il solo 2015, era affiancato da una deroga da ripartire proporzionalmente tra gli avanzi di amministrazione e le giacenze di cassa e dal 2016 risultava più stringente di quello oggi prospettato.

La Relazione tecnica della legge di stabilità dello scorso anno stimava che l'introduzione dell'obbligo di pareggio per le Regioni avrebbe portato un effetto di miglioramento dei saldi di circa 2 miliardi. La misura, pur essendo di carattere permanente, veniva quantificata solo per il 2015. Nel Rapporto dell'ottobre 2014, l'UPB segnalava l'opportunità di considerare permanenti i risparmi derivanti dal pareggio di bilancio per le Regioni.

La quantificazione odierna appare essere la proiezione al 2016 di quella presentata nella Relazione tecnica dello scorso anno per il 2015, lievemente ridotta in considerazione del carattere meno stringente del vincolo attuale rispetto a quello vigente.

In sintesi, l'introduzione del criterio di pareggio, con le relative implicazioni per le Regioni in termini di azioni di consolidamento, era già previsto a legislazione vigente con un profilo che comportava un risparmio aggiuntivo dal 2016. Le Regioni avrebbero pertanto potuto mettere in atto misure di contenimento permanente nel corso del 2015 (anno di deroga) per rispettare gli obiettivi per il 2016 e per gli anni successivi. La raffigurazione sui conti pubblici degli effetti delle misure descritte (nel prospetto finanziario allegato alla scorsa legge di stabilità e nei conti tendenziali) presentava peraltro una opacità che potrebbe avere oscurato l'opportunità di porre in atto le misure necessarie a realizzare gli obiettivi per il 2016, ora riproposti con il presente DDL di stabilità.

Per quanto riguarda gli enti locali, l'introduzione del pareggio implica nel 2016 maggiori spazi per i Comuni (il peggioramento dei saldi è stimato pari a 0,4 miliardi), mentre le Province vedono ridursi la propria capacità di spesa (effetti attesi di miglioramento dei saldi pari a 0,4 miliardi). L'effetto negativo sulle Province viene compensato con il riconoscimento in loro favore di un contributo di importo pressoché equivalente (0,4 miliardi).

I Comuni, nonostante il Patto di stabilità interno fosse stato di recente alleggerito, erano ancora tenuti a esporre, nel loro complesso, una posizione di avanzo. Le Province, invece, pur avendo subito negli ultimi anni – in considerazione della loro prevista soppressione – riduzioni di risorse più incisive rispetto ai Comuni, avevano mantenuto obiettivi tendenziali di comparto in disavanzo.

Per il 2016 è previsto il computo nel saldo di riferimento per il pareggio, degli stanziamenti in entrata e in uscita al FPV, solo per la parte derivante da entrate proprie.

Il FPV viene iscritto in entrata e in uscita dei bilanci degli enti. Nel Fondo vengono iscritte le somme di competenza rinviate al futuro in quanto finalizzate a finanziare spese pluriennali autorizzate nell'esercizio (o in quelli pregressi) ma non ancora completate, somme che verranno iscritte in entrata nel Fondo dell'esercizio successivo. Il Fondo può essere alimentato da somme derivanti da entrate proprie o indebitamento.

Questo determina un effetto significativo a favore dei Comuni (stimato pari a 0,6 miliardi), poiché sono i soggetti istituzionali che effettuano la parte maggiore della spesa per investimento delle Amministrazioni locali, ricorrendo quindi in misura più ampia all'attivazione del FPV. Più limitati sono gli effetti stimati a favore delle Province.

Per le Regioni a tale componente non sono ascritti effetti, presumibilmente in quanto l'inclusione del FPV nel saldo di riferimento era già prevista dalla legge di stabilità per il 2015; la quantificazione dello scorso anno già comprende pertanto gli effetti dell'inclusione del FPV.

Per gli esercizi 2017-18, la Relazione tecnica prevede sia per le Regioni sia per gli enti locali una progressiva riduzione degli effetti attesi dall'introduzione del vincolo di pareggio, presumibilmente in considerazione di un'ipotesi presente nella legislazione vigente di una tendenza "spontanea" dei bilanci delle Amministrazioni locali ad adeguarsi al pareggio.

L'effetto espansivo ascrivito alla misura, pari a 400 milioni in coerenza con l'avanzo di bilancio indicato nei tendenziali per il comparto dei Comuni, potrebbe essere sottostimato perché gli andamenti tendenziali scontano la compressione della spesa degli enti stessi, di entità corrispondente alla quota delle entrate considerate inesigibili e sterilizzate mediante accantonamenti al corrispondente Fondo<sup>74</sup>. La regola del pareggio, che esclude gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità, determina quindi una situazione in cui gli enti potranno effettuare spese corrispondenti alle entrate iscritte in competenza nei propri bilanci, anche se a consuntivo tali entrate non verranno incassate, con conseguente emersione di un disavanzo ai fini dei conti della PA. Per una stima indicativa di tale effetto si può considerare che la Relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2015 quantificava gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità in un importo pari a 1,9 miliardi.

L'effetto espansivo descritto dovrebbe condurre a una maggiore capacità di spesa in conto capitale per i Comuni, restando fermo l'obbligo di iscrivere gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità ai fini del pareggio di parte corrente, ai sensi dell'art. 162, c. 6 del Testo Unico degli enti locali (TUEL).

---

<sup>74</sup> Si ricorda in proposito che la legge di stabilità per il 2015 aveva previsto in effetti l'inclusione degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità nell'obiettivo del patto di stabilità interno, attribuendo a tale inclusione effetti positivi di carattere permanente pari a circa 1,9 miliardi annui a decorrere dal 2015. Il DL 78/2015 ha poi operato alcune modifiche volte a incentivare l'emersione dei crediti inesigibili, lasciando inalterato l'importo dei risparmi attesi: in particolare, ha consentito di escludere dagli obiettivi del patto gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità, però inasprendo in modo compensativo gli obiettivi del patto attribuiti a ciascun ente. L'effetto di compressione della spesa è equivalente nei due casi e incluso nel saldo tendenziale.

La regola del pareggio è accompagnata dalla introduzione di un meccanismo di flessibilità regionale su un arco triennale per la spesa per investimenti<sup>75</sup>.

Il meccanismo prevede la cessione reciproca di spazi tra gli enti della stessa Regione, con effetti compensativi sia all'interno della Regione nel medesimo anno, sia per il singolo ente su un arco triennale. Tale flessibilità è finalizzata a contemperare la regola del pareggio con l'esigenza di consentire la realizzazione di investimenti pubblici ai singoli enti (con debito o con risorse risparmiate nel tempo), specie a quelli di piccole dimensioni. Viene meno la cosiddetta flessibilità verticale incentivata, non essendo riconosciuti contributi premiali alle Regioni che cedono spazi finanziari per consentire agli enti locali del proprio territorio di attuare investimenti.

Nel merito, l'orizzonte triennale appare forse eccessivamente limitato, circoscrivendo l'utilizzo della flessibilità per gli investimenti di ammontare limitato. Inoltre, l'intero meccanismo è condizionato alla disponibilità di controparti disposte a cedere gli spazi finanziari richiesti: si tratta cioè di un disegno complessivo che richiede un forte miglioramento della capacità di programmazione a livello locale, sia di chi offre sia di chi chiede spazi finanziari.

Le disposizioni introdotte nel DDL di stabilità sul pareggio di bilancio per le Amministrazioni locali devono essere lette in connessione con quanto previsto dalla L. 243/2012 (*"Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio"*, detta anche legge rinforzata), la cui decorrenza – in recenti dichiarazioni del Governo<sup>76</sup> – è stato chiarito essere per i bilanci dell'esercizio 2017, quindi un anno dopo l'entrata in vigore delle disposizioni oggi in esame.

La legge rinforzata definisce gli obiettivi di pareggio che gli enti devono rispettare e li articola in una pluralità di vincoli: tra entrate e spese finali; tra entrate e spese correnti; nel bilancio di previsione e a consuntivo; in termini sia di competenza che di cassa. Si prevede inoltre la costituzione di un meccanismo di compensazione territoriale per le spese di investimento.

Le disposizioni in esame potrebbero quindi essere considerate come parzialmente attuative di quanto previsto dalla legge rinforzata, lasciando in sospeso altre misure. Oltre al meccanismo di flessibilità territoriale, si introduce la previsione di un saldo non negativo tra entrate e spese finali, *ex ante* ed *ex post*. Tenuto conto dell'introduzione del principio della competenza rafforzata, le registrazioni di competenza e quelle di cassa si avvicinano, in tal modo riducendo la distanza tra i due saldi.

---

<sup>75</sup> Art. 35, commi 16-18.

<sup>76</sup> Si veda l'intervento presso la Commissione bilancio del Senato del vice ministro Morando, il quale ha sostenuto che *"quanto (...) alla questione concernente una decorrenza del nuovo regime, ritiene che non vi siano motivi di preoccupazione, dal momento che l'anno finanziario 2016 rappresenta pacificamente un momento di transizione, in cui si applicano le precedenti regole mentre vengono attuate le nuove"*. La Commissione nel suo parere sul testo del DDL di stabilità per il 2016 ha osservato che *"per quanto riguarda l'articolo 35, comma 3 in relazione al patto di stabilità per gli enti territoriali, si rileva che la norma deve intendersi valida solo per l'anno 2016 altrimenti essa potrebbe entrare in conflitto con quanto disposto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, cosiddetta legge rinforzata, che disciplina i saldi dei medesimi enti in modo differente"* (sedute del 28 e 29 ottobre del 2015).

Se tutte le entrate e le spese esigibili fossero rimosse e pagate in conformità con la loro scadenza, le previsioni di cassa corrisponderebbero a quelle di competenza. Il principio della competenza rafforzata, previsto dal D.Lgs n. 118/2011, mirando a realizzare questo obiettivo, prevede che le entrate e le spese debbano essere iscritte nel bilancio di previsione in base agli importi ritenuti effettivamente esigibili in ciascuno degli esercizi considerati. Si evita in tal modo la formazione di residui connessi con la gestione di spese pluriennali, restando invece possibile la formazione di residui derivanti da meri slittamenti per cassa delle riscossioni e dei pagamenti.

Il quadro di attuazione della legge rinforzata nell'ambito delle regole di bilancio degli enti territoriali resta però quanto meno incompleto, indipendentemente dalla questione dell'anno della sua formale entrata in vigore. In particolare, due aspetti appaiono assenti nelle norme contenute nel DDL di stabilità. Non si prevede (diversamente da quanto indicato nella L. 243/2012) l'obbligo di pareggio di entrate e spese correnti e non viene attivato il Fondo per il ciclo economico. Con riferimento al primo aspetto, va considerato comunque che quanto previsto dal DDL di stabilità si configura come un vincolo *ex post* alla gestione di bilancio degli enti (sostitutivo del Patto di stabilità interno) aggiuntivo rispetto a quanto stabilito dalla normativa contabile vigente, nella quale si ha già – ai fini della redazione del bilancio di previsione – l'obbligo di pareggio *ex ante* su un saldo prevalentemente di parte corrente. Sul secondo aspetto, come argomentato nell'audizione su *Le prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*<sup>77</sup>, l'obiettivo di concentrare a livello centrale la funzione di stabilizzazione ciclica, cioè di stabilizzazione delle entrate delle autonomie territoriali nelle diverse fasi del ciclo economico, viene già in parte realizzato attraverso i meccanismi ordinari di finanziamento delle autonomie. La valutazione di benefici attesi e delle eventuali controindicazioni di questi due aspetti potrebbe pertanto essere sviluppata nelle more dell'entrata in vigore del quadro connesso con la legge rinforzata.

### 3.3.2 La sanità

A seguito della manovra di bilancio nel 2016 il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) viene posto a 111 miliardi, livello appena superiore a quello del 2015, contro i 113,097 che residuavano dopo aver sottratto all'ammontare indicato dalla legge di stabilità 2015 (coerente con il Patto per la salute 2014-16) la correzione richiesta alle Regioni da un altro comma della stessa legge, nella misura applicata alla spesa sanitaria<sup>78</sup>. Tuttavia, come sopra accennato, l'impatto sull'indebitamento netto è limitato a 1,783 miliardi, perché viene sterilizzato l'effetto sulle RSS. L'ulteriore apporto richiesto alle Regioni per gli anni successivi al 2016 dovrà essere allocato tra gli ambiti di spesa e ripartito tra le Regioni attraverso un accordo da recepire in Conferenza Stato-

<sup>77</sup> Cfr. l'Audizione del Presidente dell'UPB, Giuseppe Pisauro, presso le Commissioni riunite bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*, 14 luglio 2015.

<sup>78</sup> La parte di tale correzione assegnata alla sanità è stata fissata in 2,352 miliardi con le Intese in Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio e del 2 luglio del 2015 e con la L. 125/2015 (che ha convertito, con modifiche, il DL 78/2015).

Regioni entro il mese di gennaio di ogni anno. Il DDL di stabilità ribadisce che il “rispetto dei livelli essenziali di assistenza” (LEA) non dovrebbe essere messo a repentaglio dai risparmi. In caso di mancata Intesa sarà il Governo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), a stabilire l’allocazione del taglio tra i settori di spesa regionale (compresa, dichiaratamente, la sanità) e il riparto tra gli enti (da determinare anche sulla base della popolazione e del PIL)<sup>79</sup>. Rimane l’incertezza sulla ripartizione dei precedenti tagli, già stabiliti fino al 2018 (DL 66/2014 e legge di stabilità 2015) e confermati per il 2019 dal DDL di stabilità: infatti, la parte che non è stata ancora attribuita alla sanità con il DL 78/2015 andrà allocata e ripartita per il 2016 mediante Intesa, o comunque tramite DPCM (in coerenza con il DL 66/2014), e per gli anni successivi con le procedure sopra indicate per il nuovo contributo: è possibile che la sanità sia fatta oggetto di nuovi tagli, in quanto tali procedure sembrano differenziarsi da quelle applicabili nel primo anno essenzialmente perché viene esplicitata la possibilità di intervenire sul finanziamento al comparto sanitario. Resta problematica la valutazione dell’effettività degli interventi rispetto alle prestazioni rese in un comparto che concorda annualmente la ripartizione di misure di contenimento pluriennali o permanenti. Peraltro, data la composizione dei bilanci delle Regioni, sembra inevitabile che una quota crescente della correzione colpisca il SSN. Considerando le stime sull’evoluzione della spesa sanitaria a legislazione vigente contenute nella NADEF del 2015, che prevedono un calo, in rapporto al PIL, da 6,8 a 6,5 punti percentuali tra il 2015 e il 2019, nel quadro programmatico la riduzione complessiva a fine periodo potrebbe risultare di circa mezzo punto di PIL.

Si osservi inoltre che una quota del finanziamento al SSN, pari a 0,8 miliardi, viene condizionata per il 2016 all’adozione dei nuovi LEA<sup>80</sup>.

Si ricorda che uno schema di DPCM contenente i nuovi LEA<sup>81</sup> era stato fatto circolare nel febbraio scorso, con una stima del costo pari a 414 milioni, tuttavia la Relazione tecnica al DDL di stabilità include nell’operazione relativa ai LEA la revisione dei nomenclatori nazionali delle prestazioni<sup>82</sup>. Viene anche prevista dal DDL l’istituzione di una nuova Commissione nazionale per l’aggiornamento dei LEA e la promozione dell’appropriatezza del SSN (nominata e presieduta dal Ministro della salute), che ogni anno presenti una proposta di aggiornamento e che si occupi sistematicamente della valutazione delle prestazioni incluse nei livelli essenziali e della relativa appropriatezza, delle possibili innovazioni da introdurre – servendosi anche delle analisi di *Health Technology Assessment* (HTA), ovvero di valutazione delle tecnologie – e dei relativi costi, delle richieste di autorizzazione a fornire prestazioni innovative da parte di singole strutture del SSN.

---

<sup>79</sup> Per le RSS si dovranno raggiungere Intese separate.

<sup>80</sup> I LEA dovranno essere introdotti con DPCM su proposta del Ministro della Salute, di concerto con quello dell’Economia e delle finanze, d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni (non è più previsto il parere delle Commissioni parlamentari competenti); saranno aggiornati con la medesima procedura, a meno che non si tratti solo di modificare l’elenco delle prestazioni erogabili e le misure volte a migliorare l’appropriatezza, senza prevedere maggiori oneri di bilancio, nel qual caso sarà sufficiente un decreto ministeriale, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

<sup>81</sup> I precedenti LEA risalgono al 2001, quando furono introdotti con DPCM del 29 novembre 2001.

<sup>82</sup> Il DDL di stabilità cancella le priorità indicate dal DL 158/2012 ai fini della revisione dei LEA, ovvero la riformulazione dell’elenco delle malattie croniche e di quelle rare e il trattamento dei problemi legati alla cosiddetta ludopatia.

Nell'ambito della *spending review*, il DDL di stabilità prevede alcuni interventi volti a migliorare la produttività e l'efficienza degli enti del SSN, che non vengono posti in connessione diretta con le riduzioni dei finanziamenti e non producono effetti finanziari misurati dalla Relazione tecnica. Si tratta principalmente: 1) dell'introduzione di piani di rientro e di riqualificazione per gli enti del SSN; 2) di nuove disposizioni sulla centralizzazione dell'acquisto di beni e servizi, ma anche dell'HTA.

- 1) Per quanto riguarda il primo punto, vanno individuate dalle Regioni<sup>83</sup>, entro il 30 giugno di ogni anno (il 31 marzo per il 2016), le aziende ospedaliere (AO), anche universitarie (AOU), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e gli altri enti pubblici che forniscono prestazioni di ricovero e cura – eccettuate le aziende sanitarie locali (ASL) e i relativi presidi a gestione diretta, almeno per il 2016<sup>84</sup> – che si trovano in una o entrambe le seguenti condizioni, tali da richiedere la definizione di un piano di rientro: la prima è riferita allo squilibrio finanziario e, in particolare, all'eventualità di uno scostamento tra costi – come riportati nel conto economico consuntivo<sup>85</sup> – e ricavi<sup>86</sup> superiore al 10 per cento dei ricavi stessi, oppure a 10 milioni in valore assoluto; la seconda riguarda le carenze riscontrabili nell'adeguamento ad alcuni nuovi parametri relativi ai volumi, alla qualità e all'esito delle cure. Gli enti che non rispettano le due condizioni di cui sopra devono presentare alla Regione, entro novanta giorni, un piano di rientro triennale, che contenga misure volte a ripristinare l'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e a migliorare la qualità e l'offerta.

Tale piano viene valutato, anche in relazione alla programmazione regionale (o al piano di rientro regionale) e alle linee guida che saranno indicate, ed eventualmente approvato dalla Giunta regionale o dal Commissario *ad acta* entro trenta giorni. Gli interventi del piano di rientro sono vincolanti per gli enti e possono implicare modifiche di provvedimenti amministrativi in materia di programmazione e pianificazione aziendale. Le Regioni in piano di rientro riportano nel programma operativo volto all'attuazione dello stesso l'indicazione dei piani eventualmente in essere negli enti del proprio Servizio sanitario regionale (SSR) e dei relativi obiettivi.

Sarà un decreto del Ministro della Salute, di concerto con quello dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, a indicare la metodologia di valutazione dello scostamento ai fini della verifica della prima condizione, a individuare gli ambiti assistenziali e i parametri di riferimento per volumi, qualità ed esiti delle cure in relazione alla seconda condizione, tenendo anche conto del recente decreto ministeriale sugli standard ospedalieri (decreto n. 70 del 2 aprile 2015), e a definire le linee guida per la preparazione dei piani di rientro.

---

<sup>83</sup> Con provvedimento della Giunta regionale o del Commissario *ad acta*.

<sup>84</sup> Nel 2016 dovranno essere specificati i criteri e le metodologie per identificare le ASL, i relativi presidi a gestione diretta e gli altri enti pubblici, individuati da leggi regionali, che erogano prestazioni di ricovero e cura da sottoporre a un piano di rientro e saranno aggiornati i modelli di rilevazione dei costi dei presidi ospedalieri a gestione diretta per valutarne l'equilibrio di gestione in rapporto alla remunerazione tariffaria e non tariffaria.

<sup>85</sup> Per il 2016 si fa riferimento a quelli relativi al quarto trimestre del 2015.

<sup>86</sup> Determinati come remunerazione dell'attività, secondo il DL 502/1992.



Le Regioni con enti inadempienti rispetto alle due condizioni dovranno istituire, se non l'hanno già fatto, la gestione sanitaria accentrata<sup>87</sup>, affinché questa iscriva sul proprio bilancio una quota del FSR pari ai saldi negativi registrati dagli enti in piano di rientro. Questi passaggi verranno controllati ai tavoli tecnici per la verifica degli adempimenti e dell'erogazione dei LEA, ai quali saranno comunicati, entro cinque giorni, l'approvazione dei piani di rientro degli enti del SSR e l'ammontare degli scostamenti.

La Regione (o il Commissario *ad acta*) verifica ogni tre mesi l'attuazione del piano: se il risultato è positivo può erogare come anticipazione una parte delle risorse iscritte sul bilancio, altrimenti deve adottare le misure del piano rimaste inattuate. Alla fine di ogni esercizio vengono pubblicati i risultati economici raggiunti dai singoli enti raffrontati con gli obiettivi. I contratti (anche quelli in essere) dei direttori generali delle aziende e degli IRCCS dovranno prevedere la decadenza automatica degli stessi in caso di non approvazione del piano o di esito negativo della verifica annuale.

Inoltre, tutti gli enti del SSN, oltre a essere sottoposti a obblighi di trasparenza sul bilancio<sup>88</sup>, devono attivare un sistema di monitoraggio delle attività assistenziali e della relativa qualità, che si raccordi con quello già previsto per le Regioni dal DL 158/2012 e che, come questo, sia collegato al programma nazionale di valutazione esiti<sup>89</sup>. Eventuali inadempienze implicherebbero un illecito disciplinare e sarebbero causa di responsabilità amministrativa del direttore generale e del responsabile per la trasparenza e la prevenzione della corruzione.

Stando ai dati pubblicati da Agenas relativamente ai ricavi netti e ai risultati di gestione delle aziende ospedaliere (e IRCCS) relativi al 2014<sup>90</sup>, non avrebbero rispettato la prima condizione tre su sei enti in Piemonte, due su tre nel Veneto, i due della Liguria, tre su quattro in Toscana, i nove del Lazio, due su cinque in Calabria e i tre della Sardegna. Per lo più, sarebbe il vincolo dei 10 milioni a pesare, ma nel Lazio, in Calabria e in Sardegna agirebbe anche quello del 10 per cento dei ricavi. Si osservi che il disavanzo complessivo nel Lazio superava i 660 milioni. La definizione dei parametri di riferimento per la valutazione di qualità/quantità/esito richiederà grande attenzione, per evitare che gli sforzi di miglioramento, soprattutto in presenza di importanti disavanzi da eliminare, si concentrino sugli aspetti monitorati a discapito di altri.

---

<sup>87</sup> La gestione sanitaria accentrata è volta a gestire direttamente presso la Regione una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario.

<sup>88</sup> Tutti gli enti devono pubblicare il bilancio sul proprio sito web e, inoltre, è in programma la revisione degli schemi dei bilanci allegati al D.Lgs. 118/2011.

<sup>89</sup> Tale programma produce misure e indicatori utili come supporto per l'*auditing* clinico e organizzativo, il miglioramento dell'efficacia e dell'equità (si veda, in proposito, il sito dell'Agenas: <http://95.110.213.190/PNEed14/index.php>).

<sup>90</sup> Cfr. Agenas (2015), "*Dati Aziende ospedaliere (AO, AOU) e IRCCS pubblici (CE 2014)*", disponibile all'indirizzo <http://www.agenas.it/>.



Il DDL di stabilità dispone anche che, sia per migliorare le sinergie, sia per produrre dei risparmi, nelle Regioni e Province autonome senza piano di rientro che nell'ultimo biennio hanno riorganizzato, o cominciato a riorganizzare, il SSR attraverso accorpamenti di aziende sanitarie, si possano costituire aziende sanitarie uniche che incorporino aziende ospedaliero-universitarie nelle ASL, tramite protocolli di intesa con le Università. Operazioni di unificazione di questo tipo potrebbero non necessariamente rispondere a criteri di efficienza di gestione dei SSR, a causa, tra l'altro, delle dimensioni molto grandi che possono implicare maggiori difficoltà di *governance* delle strutture, e della peculiarità della regolazione e della complessità degli enti universitari.

- 2) L'altro intervento mirato ad aumentare l'efficienza della spesa sanitaria riguarda essenzialmente l'ulteriore centralizzazione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi e del sistema di valutazione delle tecnologie.

Per le categorie merceologiche del settore sanitario<sup>91</sup>, a prescindere da qualsiasi soglia di importo dei contratti, gli enti del SSN dovranno approvvigionarsi solo attraverso la Consip S.p.A. o le centrali regionali di committenza (e se queste non sono disponibili oppure operative, le centrali di committenza iscritte nell'elenco dei soggetti aggregatori, individuate comunque da quelle regionali). I contratti in essere potranno essere prorogati solo fino alla data di attivazione del contratto aggiudicato dalla centrale di committenza (ulteriori proroghe sarebbero nulle), rischiando altrimenti, anche in questo caso, di incorrere in un illecito disciplinare e in una causa di responsabilità per danno erariale.

Quanto all'HTA, si chiede alle Regioni di provvedere affinché non siano create nuove unità organizzative di valutazione delle tecnologie da parte degli enti del SSN e siano soppresse quelle esistenti, per fare quindi riferimento a quelle regionali o nazionali. Alla Cabina di regia già istituita nel marzo scorso in attuazione del Patto per la salute spetteranno compiti di indirizzo, promozione delle attività, coordinamento, validazione delle metodologie, diffusione degli esiti e stimolo all'utilizzo di tali informazioni al fine di formulare le decisioni sulla dotazione di dispositivi.

Il ridimensionamento delle risorse rispetto a quanto concordato con il Patto per la salute 2014-16 potrebbe risultare non coerente con l'impegno di adottare i nuovi LEA e i nuovi nomenclatori, con l'introduzione di importanti e costosi farmaci innovativi<sup>92</sup>, con l'avvio della contrattazione economica per il personale dipendente (e forse quello convenzionato), con l'introduzione di nuovi parametri da rispettare sulla quantità/qualità delle prestazioni, con l'adozione eventuale del nuovo Piano vaccini<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Si tratta delle categorie individuate con un apposito DPCM previsto dal DL 66/2014 e basato sulle analisi del Tavolo dei soggetti aggregatori.

<sup>92</sup> Per i farmaci innovativi il governo ha stanziato 100 milioni nel 2015, mentre le altre risorse del fondo a destinazione vincolata di 500 milioni per il 2015 e per il 2016 sono state dirottate dal finanziamento degli specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale.

<sup>93</sup> La discussione sul Piano vaccini è stata rinviata in Conferenza Stato-Regioni, con la richiesta del Ministero dell'Economia e delle Finanze di approfondire l'analisi del testo, la cui applicazione sembrerebbe costare circa 300 milioni aggiuntivi.

Giocherebbero a favore i risparmi derivanti dalla *spending review* e la possibile definizione di un nuovo meccanismo di *pay-back*<sup>94</sup> per la farmaceutica.

### 3.3.3 I Ministeri

La manovra sui Ministeri si articola in norme specifiche e altre più generali che coinvolgono anche le amministrazioni dello Stato. Queste ultime, in particolare, consistono essenzialmente in risparmi ottenuti tramite riduzioni dei prezzi attraverso un nuovo rafforzamento dell'acquisizione centralizzata dei beni e servizi della PA. Gli altri interventi si articolano nel taglio sostanzialmente lineare operato sulle spese rimodulabili delle missioni dei ministeri – i cui effetti sono esposti in un elenco allegato al DDL – e in parte attraverso riduzioni di dotazioni finanziarie indirizzate ad altri enti della pubblica amministrazione o con minori risorse fornite all'economia.

Nel complesso i risparmi ammontano a 2,2 miliardi nel 2016, 1,9 nel 2017 e 2,1 nel 2018. Essi si compongono di misure specifiche indicate nel DDL su proposta dei Ministeri e di una serie di tagli lineari individuati tramite una percentuale di riduzione delle dotazioni di cassa e competenza. Il campo di applicazione dei tagli, che in larga misura incide su fondi ancora da ripartire e assegnare, si evince solamente per missioni e programmi dei Ministeri e, per quest'anno, non dovrebbe aver tenuto conto di fattispecie "protette" da non coinvolgere nell'intervento di riduzione delle risorse. I risparmi più consistenti riguardano il Ministero dell'Istruzione, dell'università e ricerca e quello dell'Economia e delle finanze.

Riguardo alle misure specifiche, oltre a risparmi che la Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli Enti di previdenza individuano in piena autonomia, le riduzioni di stanziamenti definite per i singoli Ministeri riguardano in massima parte istituzioni esterne, quali i Centri di assistenza fiscale, i patronati, i partiti politici, le organizzazioni internazionali, o imprese come quelle operanti nel trasporto marittimo. In alcuni casi, inoltre, anziché di riduzioni di spesa si tratta di vendite del patrimonio immobiliare o di aumento di tariffe. In altre situazioni ancora, i risparmi sono legati a misure di efficientamento, che in un caso si concretizzano nella riduzione di un Fondo istituito un anno prima ai fini del recupero di efficienza.

Un ulteriore rilevante contenimento della spesa discende dal contenuto delle tabelle allegate al DDL e deriverebbe in massima parte da riduzioni o rimodulazioni di spesa in

---

<sup>94</sup> Il sistema del *pay-back* in campo farmaceutico (ripiano degli sforamenti del tetto di spesa a carico della filiera del farmaco) è in fase di ridefinizione, ma la soluzione alla complessa questione tarda ad arrivare. Intanto il DL 179/2015 ha consentito di accertare e impegnare nel bilancio 2015 delle Regioni, a ripiano dei disavanzi del biennio precedente, il 90 per cento dei rimborsi già individuati dall'AIFA (367 milioni per gli sforamenti della spesa territoriale e di quella ospedaliera nel 2013 e 472 milioni per quella ospedaliera del 2014), al netto degli importi eventualmente già contabilizzati (salvo eventuali successive correzioni in caso di differenza rispetto al risultato finale delle procedure definitive di ripiano, attraverso regolazioni contabili).

conto capitale, riguardanti soprattutto i settori del trasporto ferroviario e dell'edilizia sanitaria pubblica.

Per quanto riguarda la manovra che agisce sui prezzi, gli effetti di contenimento della spesa sono parametrati richiedendo un maggiore sforzo ai Ministeri che meno hanno fatto ricorso agli strumenti di acquisizione centralizzata nel 2014.

Le norme prevedono nuove fattispecie procedurali e di controllo che costituiscono un rafforzamento del processo avviato con il DL 66/2014. Le norme comuni riguardanti anche i Ministeri prevedono nuovi obblighi e possibilità a carico delle Amministrazioni, che possono procedere ad acquisti per specifiche categorie di uso ricorrente al di fuori delle modalità centralizzate condizionatamente all'ottenimento di corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento rispetto ai migliori praticati a livello centralizzato e dalle centrali regionali; i contratti stipulati in tal senso devono comunque essere trasmessi all'ANAC. È previsto inoltre l'obbligo per tutte le Amministrazioni di effettuare una programmazione biennale per acquisti di beni e servizi di importo superiore a un milione. È consentita l'utilizzazione di strumenti di acquisto anche con riferimento alle attività di manutenzione. È prevista infine una migliore disciplina per gli acquisti autonomi delle Amministrazioni con la definizione delle "caratteristiche essenziali" per i beni oggetto di approvvigionamento da definire con decreto del MEF (sentita l'ANAC), al fine di impedire che diversità di tipo minore consentano di evitare il rispetto dell'obbligo di adesione e/o di rispetto del *benchmark*.

Un consistente contributo alla manovra deriva dall'utilizzo del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (per 0,8 miliardi nel 2016 e 0,4 in ognuno dei due anni successivi) che si "svuota" a copertura delle minori entrate della manovra. Tale Fondo è alimentato, oltre che da risparmi di spesa dei Ministeri, anche dalle risorse emerse per gli effetti della lotta all'evasione, anche se non vi è traccia, nella Relazione tecnica e negli allegati al bilancio, delle fonti di alimentazione dello stanziamento a legislazione vigente.

Molti dei tagli riguardano flussi di spesa rivolti all'esterno e quindi non richiedono processi di riorganizzazione interna delle Amministrazioni. Viene ampliata la platea dei soggetti obbligati agli acquisti centralizzati. L'estensione all'attività di manutenzione tra quelle oggetto di strumenti di acquisto centralizzato è stata attuata anche con riferimento a esigenze specificamente manifestate da varie Amministrazioni, tra cui le scuole. La valutazione delle "caratteristiche essenziali" e dei relativi prezzi, in base agli aspetti maggiormente incidenti sul prezzo, con pubblicazione sul sito del MEF, va nella direzione di reprimere ulteriormente un fenomeno di elusione ancora diffuso.

Quanto agli effetti di riduzione dei prezzi degli strumenti centralizzati adottati nel passato, questi sono in parte documentati dalla Rilevazione MEF - Istat sui prezzi unitari di acquisto per beni e servizi della Pubblica Amministrazione, condotta su un campione di circa 1.400 enti e inserita nel Programma Statistico Nazionale.

In proposito, sarebbe tuttavia opportuno che l'Istat rendesse pubbliche le serie dei dati relativi sia ai consumi intermedi della PA in volume sia quelle riferite ai relativi prezzi, al fine di poter effettuare valutazioni a livello aggregato dell'intera PA sui possibili effetti di prezzo-quantità anche conseguenti alle varie manovre correttive realizzate nel tempo.

Potrà essere importante ai fini della razionalizzazione degli acquisti, il passaggio di gran parte delle gare attualmente gestite da 32.000 stazioni appaltanti ai 34 soggetti aggregatori recentemente individuati, che comprendono oltre alla Consip e a 21 centrali regionali, altri soggetti rappresentanti di nove Città metropolitane, due Province e un consorzio.

### **3.4 Le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla esclusione sociale**

Tra le misure del DDL di stabilità ve ne sono alcune che hanno un contenuto di natura essenzialmente assistenziale, volte a sostenere il reddito di alcune categorie di individui e a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Rientrano tra queste, la modifica delle detrazioni per redditi da pensione, la salvaguardia di un'ulteriore tranche di esodati, il finanziamento degli ammortizzatori sociali e di alcuni strumenti economici di supporto agli individui in condizione di povertà.

*Detrazione per redditi da pensione.* – Viene stabilito, dal 2017, l'aumento delle detrazioni fiscali ai fini Irpef a favore dei pensionati meno abbienti (con reddito fino a 15.000 euro). In particolare, viene riconosciuto un aumento in valore assoluto dell'importo della detrazione e un ampliamento dello scaglione di reddito entro il quale questa viene riconosciuta.

*“Salvaguardia” esodati.* – È prevista la “salvaguardia” di ulteriori 26.300 esodati della cosiddetta “riforma Fornero”.

In particolare, ferme restando le sei salvaguardie già introdotte, i requisiti di pensionamento precedenti la riforma “Fornero” si applicheranno anche a: 1) lavoratori collocati in mobilità o in trattamento speciale edile a seguito di accordi stipulati entro il 31 dicembre del 2011, a condizione che perfezionino i requisiti necessari al pensionamento pre riforma entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità o del trattamento speciale edile; 2) lavoratori cessati dall'attività entro il 31 dicembre del 2014 a seguito di procedure fallimentari, a condizione che perfezionino i requisiti necessari al pensionamento pre riforma entro il periodo di fruizione dell'indennità di mobilità o del trattamento speciale edile<sup>95</sup>; 3) lavoratori già autorizzati alla prosecuzione volontaria dei versamenti anteriormente al 4 dicembre del 2011, a condizione che perfezionino i requisiti necessari al pensionamento pre riforma entro il sessantaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore della riforma; 4) lavoratori il cui rapporto di lavoro sia cessato entro il 31 dicembre del 2012 o, nel caso di risoluzione unilaterale, nel periodo tra il 1° gennaio del 2007 e il 31 dicembre del 2011, a condizione che perfezionino i requisiti necessari al pensionamento pre riforma entro il sessantaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore della riforma; 5) lavoratori che nel

---

<sup>95</sup> I cessati dal lavoro entro il 31 dicembre 2012 possono conseguire il perfezionamento dei requisiti pre riforma anche mediante il versamento di contributi pensionistici volontari.

2011 in congedo per assistere figli con disabilità grave, a condizione che perfezionino i requisiti necessari al pensionamento pre riforma entro il sessantaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore della riforma; 6) lavoratori con contratto a tempo determinato in settori diversi da quello agricolo, cessati dal lavoro tra il 1° gennaio del 2007 e il 31 dicembre del 2011, non più rioccupati a tempo indeterminato, a condizione che perfezionino i requisiti necessari al pensionamento pre riforma entro il sessantaseiesimo mese successivo alla data di entrata in vigore della riforma. L'INPS accetterà le domande di salvaguardia in ordine cronologico e sino a esaurimento dei limiti numerici e di spesa, fissati pari a 0,2 miliardi nel 2016, 0,4 nel 2017 e nel 2018, per poi scendere progressivamente.

L'impianto delle salvaguardie resta di fatto quello della precedente legge di stabilità, con un ampliamento dei parametri di accesso che prosegue l'estensione della platea dei beneficiari in corso dal 2013. Tenendo conto dei potenziali destinatari della settima salvaguardia, in base alle valutazioni ufficiali, i beneficiari complessivi diventano 172.466, per una spesa di circa 11,4 miliardi nell'arco di dieci anni (2013-2023) che andrebbe a erodere i risparmi generati dalla riforma "Fornero", quantificabili in circa 20 punti percentuali di PIL tra il 2012 e il 2060<sup>96</sup>.

*Ammortizzatori sociali in deroga.* – Nel 2016, sono destinati 250 milioni al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in attesa che entri a regime il nuovo sistema previsto dal Jobs Act. Viene stabilito che per il prossimo anno il trattamento di integrazione salariale in deroga non può essere concesso o prorogato per un periodo superiore a tre mesi e che il trattamento di mobilità in deroga non può essere concesso per più di quattro mesi non prorogabili, che diventano sei per i lavoratori del Mezzogiorno<sup>97</sup>. Le nuove concessioni devono rispettare il vincolo che la durata complessiva del trattamento (comprensivo dei periodi già goduti) non superi i tre anni e quattro mesi.

*Misure di contrasto del disagio sociale.* – Con il DDL viene istituito un nuovo Fondo le cui risorse, pari a 0,6 miliardi nel 2016 e a un miliardo dal 2017, dovrebbero finanziare un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, da adottare ogni tre anni con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con la Conferenza unificata. Tale Piano dovrebbe indicare i passi per un avvicinamento graduale, in quanto limitato dalle risorse disponibili, verso i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) assistenziali da garantire sul territorio nazionale per il contrasto alla povertà<sup>98</sup>. Oltre al Piano triennale, è prevista la realizzazione di alcuni interventi legislativi di riordino sia delle disposizioni relative alle varie forme di sostegno di natura assistenziale, o comunque concesse attraverso la prova dei

<sup>96</sup> Cfr. Ragioneria Generale dello Stato (2015), *"Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario"*, Rapporto n. 16.

<sup>97</sup> Il trattamento di mobilità in deroga non può essere concesso a chi abbia già beneficiato dello stesso trattamento per almeno tre anni anche non continuativi. Nel 2016 Regioni e Province autonome possono disporre la concessione di trattamenti di integrazione salariale e mobilità, anche in deroga, in misura non superiore al 5 per cento delle risorse loro attribuite. L'eventuale eccedenza, deve trovare copertura integrale nelle finanze regionali.

<sup>98</sup> A tale proposito, è bene ricordare che i LEP in questo campo non sono stati ancora definiti, malgrado dovessero rappresentare uno dei perni del federalismo fiscale disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009.

mezzi<sup>99</sup>, sia dei criteri di accesso alle prestazioni sociali, con l'obiettivo di definire un unico programma nazionale di contrasto alla povertà.

Se per le prime misure di razionalizzazione degli strumenti occorrerà attendere almeno il 2017, nel DDL sono già indicate per il 2016 le priorità del Piano, cui allocare le risorse stanziate. In particolare, una somma pari a 380 milioni sarà utilizzata per finanziare un'operazione di ampliamento e rafforzamento della sperimentazione relativa alla cosiddetta nuova *carta acquisti* (si veda oltre per una breve analisi sulle diverse edizioni di questo strumento e la relativa applicazione). In attesa del Piano, le caratteristiche di questo strumento (tra cui i criteri di selezione, l'importo del beneficio, i progetti personalizzati di inclusione lavorativa e sociale e le procedure) andranno ridefinite con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, ma il DDL di stabilità già fissa una priorità per gli interventi rivolti ai nuclei familiari con figli minori. Anche le risorse già appostate per le precedenti versioni della *carta acquisti* e non utilizzate (tra cui 287 milioni di quelle relative alla nuova versione), oltre a ulteriori 54 milioni del Fondo per l'occupazione<sup>100</sup>, confluirebbero nel nuovo programma<sup>101</sup>. In definitiva, i finanziamenti supererebbero i 700 milioni nel 2016.

La parte del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale del 2016 rimanente, ovvero 220 milioni, andrà a incrementare il Fondo per il finanziamento dell'ASDI<sup>102</sup>, il nuovo assegno di disoccupazione previsto dal decreto legislativo n. 22/2015 attuativo del Jobs Act (L. 183/2014), e rivolto al sostegno del reddito dei lavoratori che abbiano esaurito la durata della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpl), siano ancora disoccupati e si trovino in una condizione economica di bisogno. Questo strumento, ancora in fase sperimentale, è rivolto prioritariamente a coloro nel cui nucleo familiare siano presenti minorenni e, secondariamente, ai soggetti vicini al pensionamento, ed è erogato fino all'esaurimento delle risorse dell'apposito Fondo, nella misura del 75 per cento dell'ultima indennità NASpl percepita e comunque non oltre il livello dell'assegno sociale (è incrementato per gli eventuali carichi familiari). I redditi da lavoro possono essere parzialmente cumulati con l'ASDI al fine di incentivare la ricerca di una nuova occupazione e l'erogazione è condizionata all'adesione a un progetto personalizzato che comprenda impegni di ricerca attiva di lavoro e accettazione di adeguate proposte, partecipazione a iniziative di orientamento e formazione.

Inoltre, si intende intervenire su alcuni altri fondi a finalità sociali e istituirne di nuovi. Tra questi ultimi, il Fondo per il contrasto della povertà educativa, a carattere sperimentale, per gli anni 2016-18 sarà finanziato con versamenti delle Fondazioni bancarie, nell'ambito della propria attività istituzionale. Su tali versamenti verrà riconosciuto, fino a esaurimento dell'apposito stanziamento di 100 milioni, un credito di imposta pari al 75 per cento, che può

<sup>99</sup> Anche rivolte a beneficiari residenti all'estero.

<sup>100</sup> Contestualmente, si cancellerebbe l'indennità prevista dalla L. 92/2012 per alcuni collaboratori coordinati e continuativi che hanno sofferto periodi di disoccupazione.

<sup>101</sup> Dopo il 2016 queste somme resteranno comunque nel nuovo Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

<sup>102</sup> Già finanziato con 200 milioni per il 2015, 380 per il 2016, 270 per il 2017, 170 per il 2018 e 200 dal 2018.

essere usato in compensazione, oppure essere ceduto a intermediari bancari, finanziari e assicurativi<sup>103</sup>. Le modalità di gestione del Fondo e di intervento ai fini del contrasto della povertà educativa, i sistemi di valutazione, selezione e monitoraggio dei progetti (anche da parte di valutatori indipendenti) saranno stabiliti con un protocollo d'intesa tra le Fondazioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Economia e delle finanze e quello del Lavoro e delle politiche sociali.

Sono anche previsti: 1) un Fondo per il sostegno delle persone con grave disabilità, in particolare stato di indigenza e prive di familiari di primo grado (cosiddetto Fondo "dopo di noi"), finanziato con 90 milioni annui, le cui modalità di utilizzo sono demandate a un decreto non regolamentare sul quale sarà necessaria un'intesa in Conferenza Stato-Regioni, e 2) il Fondo per le adozioni internazionali, al quale sono destinati 15 milioni annui, recuperati dal Fondo per le politiche della famiglia. Infine, il Fondo per le non autosufficienze viene accresciuto di 150 milioni (da utilizzare anche per il sostegno dei malati di SLA), mantenendo così il livello del 2015, mentre non sono più finanziati gli interventi per la prima infanzia e per la distribuzione di derrate alimentari (112 milioni).

Il livello e la crescita della povertà tra le famiglie con almeno un minore, insieme a considerazioni sulla necessità di tutelare i soggetti intrinsecamente più vulnerabili e dipendenti, spiegano la scelta di individuare questi nuclei come *target* degli interventi contro il disagio sociale. Per poter fare fronte alle diverse condizioni di povertà, tuttavia, sarebbe necessario un intervento non categoriale e più ampio di quello messo in cantiere per il 2016. L'esperienza italiana peraltro è stata sempre segnata dalla categorialità degli strumenti e, più di recente, dalla moltiplicazione e parcellizzazione dei programmi. Per il momento, come si è visto, una riorganizzazione e razionalizzazione degli strumenti delle politiche sociali in questo campo è stata rinviata al 2017, e i fondi stanziati restano limitati.

Secondo i più recenti dati dell'Istat<sup>104</sup>, l'incidenza della povertà assoluta tra gli individui è più che raddoppiata negli anni della crisi, arrivando a coinvolgere più di 4 milioni di persone, e tra le famiglie è passata dal 3,5 al 6,3 per cento dal 2007 al 2013, per poi calare al 5,7 per cento nel 2014 (tab. 3.12). Nel Mezzogiorno la percentuale di famiglie povere ha superato il 10 per cento nel 2013 ed è stata un poco più bassa (8,6 per cento) nell'ultimo anno di osservazione. Inoltre, l'incidenza della povertà assoluta è aumentata in misura molto consistente tra le famiglie con almeno un figlio minore, passando dal 2,4 all'8,4 per cento<sup>105</sup>, mentre tra quelle con anziani è rimasta relativamente stabile su livelli molto più bassi (4,7 per cento nel 2014). Tuttavia, si evidenziano altre condizioni di disagio molto diffuso, a prescindere dalla presenza di minori, soprattutto per le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (incidenza raddoppiata nel periodo di osservazione e pari al 15,7 per cento nel 2014) oppure per i nuclei con persona di riferimento operaio o assimilato, nei quali la quota di poveri è esplosa nel periodo della crisi ed è aumentata anche nel 2014, arrivando a sfiorare il 10 per cento.

---

<sup>103</sup> Il credito non è sottoposto ai limiti complessivi di utilizzo vigenti.

<sup>104</sup> Dal 2015, l'Istat calcola la povertà assoluta sulla base dell'Indagine sulle spese delle famiglie, che ha sostituito la precedente indagine sui consumi. Si veda Istat (2015), *"La povertà in Italia"*, Anno 2014, 15 luglio.

<sup>105</sup> Si osservi che l'incidenza aumenta all'aumentare del numero di minori e in generale del numero di componenti, oltre due.



La carta acquisti. – La *carta acquisti* o *social card*<sup>106</sup> è stata introdotta parecchi anni dopo l’abbandono della sperimentazione del reddito minimo di inserimento, la cui valutazione da parte degli istituti di ricerca incaricati non era stata peraltro negativa, e dell’ipotesi di reddito di ultima istanza, per il mancato rispetto delle competenze regionali. Lo strumento è stato spesso rivisto e modificato in corso d’opera, anche per il cambiamento dei governi in carica tra il momento della proposta e la fase dell’esecuzione. La successione e sovrapposizione degli strumenti per il contrasto della povertà e dell’esclusione sociale è tale che appare utile ripercorrere brevemente il percorso seguito dalle diverse politiche gestite a livello nazionale<sup>107</sup>.

La cosiddetta vecchia *social card*, o carta acquisti ordinaria, è stata introdotta con il DL 118/2008; consiste in un aiuto monetario di ammontare limitato (40 euro al mese) ed è rivolta alle famiglie con minori di età inferiore a tre anni e/o anziani ultra sessantaquattrenni<sup>108</sup>. La selezione dei beneficiari avviene sulla prova dei mezzi, in base a una soglia ISEE<sup>109</sup>, al livello dei trattamenti ricevuti e ad alcuni requisiti patrimoniali, nonché in termini di consumi.

**Tab. 3.12–** Individui e famiglie in condizione di povertà assoluta e incidenza della povertà (1)

| Individui  |               | Famiglie   |               |               |        |      |                         |                   |                             |                         |                          |
|------------|---------------|------------|---------------|---------------|--------|------|-------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------------|
| ITALIA     |               | ITALIA     |               | Nord          | Centro | Sud  | Almeno un figlio minore | Almeno un anziano | In cerca di occupazione (2) | In altra condizione (2) | Operaio o assimilato (2) |
| (migliaia) | incidenza (%) | (migliaia) | incidenza (%) | incidenza (%) |        |      |                         |                   |                             |                         |                          |
| 2007       | 1.789 3,1     | 823 3,5    |               | 3,1           | 2,8    | 4,6  | 2,4                     | 4,6               | 7,0                         | 7,3                     | 1,7                      |
| 2008       | 2.113 3,6     | 937 4,0    |               | 2,9           | 2,7    | 6,2  | 3,2                     | 4,6               | 9,6                         | 8,9                     | 4,5                      |
| 2009       | 2.318 3,9     | 969 4,0    |               | 3,0           | 2,3    | 6,6  | 3,6                     | 4,6               | 10,6                        | 8,3                     | 4,0                      |
| 2010       | 2.472 4,2     | 980 4,0    |               | 3,4           | 3,6    | 5,1  | 3,5                     | 4,5               | 10,3                        | 6,7                     | 6,6                      |
| 2011       | 2.652 4,4     | 1.081 4,3  |               | 3,2           | 3,6    | 6,4  | 4,1                     | 5,0               | 9,7                         | 7,4                     | 6,1                      |
| 2012       | 3.552 5,9     | 1.398 5,6  |               | 4,8           | 4,6    | 7,6  | 5,5                     | 5,2               | 15,6                        | 10,7                    | 7,4                      |
| 2013       | 4.420 7,3     | 1.614 6,3  |               | 4,4           | 4,9    | 10,1 | 8,6                     | 5,2               | 21,1                        | 9,9                     | 9,3                      |
| 2014       | 4.102 6,8     | 1.470 5,7  |               | 4,2           | 4,8    | 8,6  | 8,4                     | 4,7               | 15,7                        | 7,7                     | 9,6                      |

Fonte: Istat (2015), “La povertà in Italia, Anno 2014”.

(1) Serie ricostruita per gli anni precedenti il 2014. Dati provvisori. – (2) La condizione professionale è quella della persona di riferimento. La definizione di persona in cerca di occupazione si basa sulla condizione autodichiarata.

<sup>106</sup> I due termini verranno utilizzati indifferentemente.

<sup>107</sup> Per approfondimenti relativi all’esame critico comparativo tra i diversi strumenti si vedano: Lusignoli, L. (2014), “Come cambiano gli interventi di contrasto alla povertà: social card a confronto”, in “Le politiche contro la povertà in Italia”, Rapporto 2014, Caritas; Baldini, M. e Toso, S. (2013), “Sostegno del reddito e lotta alla povertà: le politiche pubbliche in tempo di crisi”, in Zanardi, A. (2013) (cura di) “La finanza pubblica italiana”, Rapporto 2013.

<sup>108</sup> La legge di stabilità 2014 ha allargato il programma ad alcuni cittadini stranieri per adeguare lo strumento a una direttiva europea.

<sup>109</sup> Le soglie su cui è basata la prova dei mezzi sono soggette annualmente a rivalutazione monetaria. Nel 2015 i requisiti per accedere alla vecchia *carta acquisti* sono: 1) una soglia ISEE di 6.795,38 euro; 2) un livello massimo di trattamenti monetari pubblici di 6.795,38 euro per i soggetti di età compresa tra 65 e 69 anni e di 9.060,51 da 70 anni in poi; 3) una soglia di patrimonio mobiliare ai fini ISEE pari a 15.000 euro; 4) il non possesso di immobili oltre all’abitazione principale, se non in una quota inferiore al 25 per cento se di uso abitativo e al 10 negli altri casi; 5) non essere intestatari di più di una utenza elettrica domestica e una non domestica, di più di due utenze del gas, di più di due autoveicoli. Il beneficio è escluso se si è ricoverati in istituto di cura con vitto a carico dello Stato o si è detenuti.



La carta, che viene richiesta agli uffici postali, consente di acquistare prodotti alimentari e farmaceutici e di pagare le bollette elettriche (eventualmente agevolate) e del gas, e inoltre può dare diritto a sconti nei negozi convenzionati. L'assenza di servizi di accompagnamento all'integrazione sociale, scolastica e sul mercato del lavoro, l'esiguità della platea di beneficiari e del sostegno concesso, i significativi costi amministrativi rappresentano alcuni dei limiti di questo strumento.

Dai Rapporti annuali dell'INPS è possibile ricostruire il numero dei beneficiari della *carta acquisti* ordinaria e gli importi erogati tra il 2009 e il 2014. Dopo la riduzione tra il 2009 e il 2010 (da 637.000 a 540.000 individui), il numero dei beneficiari è restato pressoché stabile sino al 2013, per poi aumentare nel 2014 del 14,9 per cento, superando le 615.000 unità (tab. 3.13). Nei sei anni considerati, i beneficiari di almeno un accredito appaiono concentrati soprattutto in due Regioni, la Campania (23,4 per cento del totale) e la Sicilia (22,9 per cento); seguono la Puglia (11 per cento), il Lazio (8,5 per cento), la Calabria (7 per cento) e la Lombardia (6 per cento). In totale, queste sei Regioni contano per quasi il 78 per cento dei beneficiari.

**Tab. 3.13** – Beneficiari con almeno un accredito della *carta acquisti* ordinaria (1)

|                       | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2014           |
|-----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Piemonte              | 26.049         | 18.794         | 18.068         | 17.879         | 17.990         | 26.069         |
| Valle D'Aosta         | 574            | 414            | 385,00         | 390            | 367            | 515            |
| Liguria               | 10.719         | 8.244          | 7.634          | 7.238          | 7.051          | 8.440          |
| Lombardia             | 44.117         | 30.370         | 29.018         | 27.975         | 27.604         | 45.564         |
| Trentino Alto Adige   | 2.187          | 1.650          | 1.642          | 1.501          | 1.470          | 3.058          |
| Veneto                | 22.950         | 15.892         | 14.901         | 14.097         | 13.565         | 21.506         |
| Friuli-Venezia Giulia | 5.579          | 3.982          | 3.762          | 3.702          | 3.744          | 5.754          |
| Emilia-Romagna        | 17.783         | 12.823         | 11.904         | 11.331         | 11.139         | 20.282         |
| Toscana               | 18.954         | 14.034         | 13.068         | 12.265         | 12.025         | 17.141         |
| Umbria                | 4.310          | 3.032          | 2.707          | 2.550          | 2.504          | 4.195          |
| Marche                | 8.048          | 5.886          | 5.386          | 5.093          | 4.941          | 7.529          |
| Lazio                 | 58.593         | 45.721         | 45.032         | 44.949         | 45.430         | 50.704         |
| Abruzzo               | 12.183         | 9.149          | 8.754          | 8.452          | 8.585          | 10.043         |
| Molise                | 3.161          | 2.439          | 2.462          | 2.450          | 2.534          | 2.640          |
| Campania              | 134.965        | 125.931        | 130.044        | 132.038        | 133.477        | 137.033        |
| Puglia                | 62.317         | 55.675         | 55.670         | 55.562         | 55.622         | 58.043         |
| Basilicata            | 6.098          | 4.903          | 4.770          | 4.708          | 4.703          | 5.100          |
| Calabria              | 44.507         | 38.973         | 37.334         | 37.602         | 38.119         | 40.645         |
| Sicilia               | 134.060        | 125.662        | 126.757        | 127.824        | 128.061        | 133.710        |
| Sardegna              | 19.808         | 16.107         | 16.114         | 16.263         | 16.573         | 17.424         |
| <b>Totale</b>         | <b>636.962</b> | <b>539.681</b> | <b>535.412</b> | <b>533.869</b> | <b>535.504</b> | <b>615.395</b> |

Fonte: elaborazioni su dati INPS. I dati relativi al 2010 sono di fonte Istat (<http://dati.coesione-sociale.it/>).

(1) Ogni bimestre i requisiti per l'accesso alla *carta* vengono verificati; di conseguenza, un beneficiario può ricevere gli accrediti anche soltanto su alcuni bimestri dell'anno.

Per quanto riguarda la spesa, tra il 2011 e il 2014<sup>110</sup> le risorse erogate tramite la *carta acquisti ordinaria* hanno superato gli 854 milioni di euro (tab. 3.14). Sia in termini di dinamica sia di concentrazione geografica la spesa rispecchia gli andamenti riscontrati per i beneficiari.

Il database dell'Istat sulla coesione sociale permette, limitatamente agli anni 2010-12<sup>111</sup>, di osservare la distribuzione per genere, per età e per fasce di importo fruito dei beneficiari della carta. La percentuale di beneficiari di genere femminile (fig. 3.15) è rimasta sostanzialmente invariata nei tre anni ed è dovunque significativamente superiore al 50 per cento. Nel Nord-Est e nel Nord-Ovest le donne hanno raggiunto il 70 per cento; appena più bassa è stata la percentuale nel Centro (67-68 per cento), mentre nel Sud e nelle Isole il livello si abbassa a circa il 60. Probabilmente le differenze si spiegano con la più diffusa presenza nel Sud e nelle Isole di donne disoccupate o con redditi da lavoro bassi, ma all'interno di nuclei familiari non eligibili per la *carta acquisti*. Al contrario, nel Nord e nel Centro sono più numerose le donne occupate e prime percettrici di reddito in nuclei familiari indipendenti eligibili.

**Tab. 3.14** – Importo totale erogato con la *carta acquisti ordinaria*

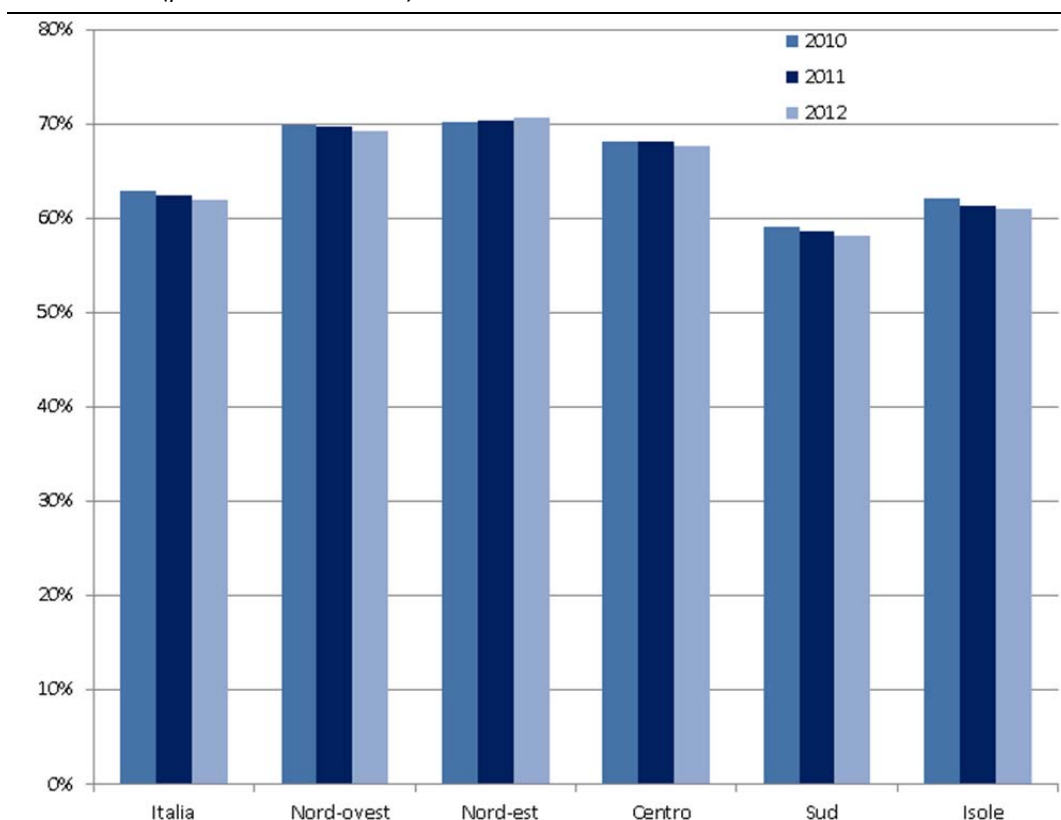
|                       | 2011               | 2012               | 2013               | 2014               | totale 2011-2014   |
|-----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Piemonte              | 7.194.612          | 7.138.578          | 7.144.915          | 9.217.230          | 30.695.336         |
| Valle D'Aosta         | 151.440,00         | 150.400,00         | 143.600            | 175.520            | 620.960            |
| Liguria               | 3.138.259          | 3.001.969          | 2.914.555          | 3.215.440          | 12.270.222         |
| Lombardia             | 11.548.146         | 11.260.400         | 11.022.259         | 15.748.968         | 49.579.773         |
| Trentino Alto Adige   | 636.681            | 602.750            | 579.680            | 975.040            | 2.794.151          |
| Veneto                | 6.093.964          | 5.822.218          | 5.538.174          | 7.559.051          | 25.013.407         |
| Friuli-Venezia Giulia | 1.503.967          | 1.486.305          | 1.496.880          | 2.053.360          | 6.540.512          |
| Emilia-Romagna        | 4.679.700          | 4.480.430          | 4.347.760          | 6.792.814          | 20.300.703         |
| Toscana               | 5.275.975          | 4.988.438          | 4.831.916          | 6.057.840          | 21.154.169         |
| Umbria                | 1.089.490          | 1.034.831          | 1.002.480          | 1.435.280          | 4.562.081          |
| Marche                | 2.152.256          | 2.047.840          | 1.942.640          | 2.581.680          | 8.724.416          |
| Lazio                 | 17.732.518         | 18.033.543         | 18.274.757         | 19.329.547         | 73.370.365         |
| Abruzzo               | 3.464.551          | 3.388.320          | 3.406.960          | 3.740.720          | 14.000.551         |
| Molise                | 972.817            | 970.960            | 986.240            | 1.021.520          | 3.951.537          |
| Campania              | 49.162.242         | 50.695.642         | 51.329.482         | 52.431.152         | 203.618.519        |
| Puglia                | 21.134.669         | 21.239.985         | 21.260.587         | 21.950.381         | 85.585.623         |
| Basilicata            | 1.791.451          | 1.815.760          | 1.817.760          | 1.907.600          | 7.332.571          |
| Calabria              | 14.201.637         | 14.450.871         | 14.592.720         | 15.289.149         | 58.534.377         |
| Sicilia               | 49.041.386         | 49.526.138         | 49.839.199         | 51.546.554         | 199.953.277        |
| Sardegna              | 6.134.690          | 6.271.377          | 6.400.960          | 6.684.962          | 25.491.990         |
| <b>Totale</b>         | <b>207.100.450</b> | <b>208.406.756</b> | <b>208.875.684</b> | <b>229.713.808</b> | <b>854.096.698</b> |

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

<sup>110</sup> Nei Rapporti Annuali dell'INPS i dati di spesa sono disponibili solo a partire dal 2011. Il *database* sulla coesione sociale dell'Istat riporta dati solo con riferimento ai beneficiari e non alla spesa.

<sup>111</sup> Il *database* sulla coesione sociale dell'Istat riporta i dati annuali sino al 2012. Per il 2013 sono disponibili solo le informazioni relative ad una parte dell'anno.

**Fig. 3.15** – Beneficiari di genere femminile della *carta acquisti* ordinaria  
(percentuale del totale)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

In termini di età, la presenza di un minore con meno di tre anni è la caratteristica più diffusa per l'accesso alla carta acquisti (tab. 3.15). In questa fascia di età, il numero di beneficiari dei due generi di fatto si equivale, seppur con una leggera prevalenza dei maschi. Dopo i 65 anni le donne sono molto più numerose degli uomini, con la differenza di genere che aumenta al crescere dell'età sino a divenire massima nella fascia oltre gli 80 anni.

**Tab. 3.15** – Beneficiari della *carta acquisti* ordinaria per età e genere (1)  
(numero di individui)

|               | 2010           |                |                | 2011           |                |                | 2012           |                |                |
|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|               | Maschi         | Femmine        | Totale         | Maschi         | Femmine        | Totale         | Maschi         | Femmine        | Totale         |
| Fino a 3 anni | 126.002        | 119.395        | 245.397        | 127.283        | 120.012        | 247.295        | 126.376        | 118.974        | 245.350        |
| 65-69 anni    | 14.342         | 26.238         | 40.580         | 14.441         | 24.141         | 38.582         | 16.505         | 24.267         | 40.772         |
| 70-74 anni    | 22.609         | 63.018         | 85.627         | 21.843         | 59.842         | 81.685         | 21.455         | 57.159         | 78.614         |
| 75-79 anni    | 19.575         | 60.139         | 79.714         | 19.330         | 59.479         | 78.809         | 19.502         | 58.985         | 78.487         |
| 80 anni e più | 17.782         | 71.110         | 88.892         | 18.638         | 70.919         | 89.557         | 19.309         | 71.556         | 90.865         |
| <b>Totale</b> | <b>200.310</b> | <b>339.900</b> | <b>540.210</b> | <b>201.535</b> | <b>334.393</b> | <b>535.928</b> | <b>203.147</b> | <b>330.941</b> | <b>534.088</b> |
| Fino a 3 anni | 62,9%          | 35,1%          | 45,4%          | 63,2%          | 35,9%          | 46,1%          | 62,2%          | 36,0%          | 45,9%          |
| 65-69 anni    | 7,2%           | 7,7%           | 7,5%           | 7,2%           | 7,2%           | 7,2%           | 8,1%           | 7,3%           | 7,6%           |
| 70-74 anni    | 11,3%          | 18,5%          | 15,9%          | 10,8%          | 17,9%          | 15,2%          | 10,6%          | 17,3%          | 14,7%          |
| 75-79 anni    | 9,8%           | 17,7%          | 14,8%          | 9,6%           | 17,8%          | 14,7%          | 9,6%           | 17,8%          | 14,7%          |
| 80 anni e più | 8,9%           | 20,9%          | 16,5%          | 9,2%           | 21,2%          | 16,7%          | 9,5%           | 21,6%          | 17,0%          |
| <b>Totale</b> | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b>  | <b>100,0%</b>  |

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) I dati comprendono anche destinatari non residenti sul territorio nazionale (meno dello 0,1 per cento). Discrepanze con i dati di fonte INPS si spiegano anche col il diverso grado di aggiornamento.

In termini di erogazioni fruitive nel corso dell'anno (tab. 3.16 e fig. 3.16), i beneficiari appaiono concentrati nella fascia di importo tra 450 e 500 euro dove si colloca il 60 per cento dei titolari di carta, che hanno ottenuto tutte le dodici mensilità. Nelle altre cinque fasce si colloca mediamente il 7-8 per cento dei beneficiari.

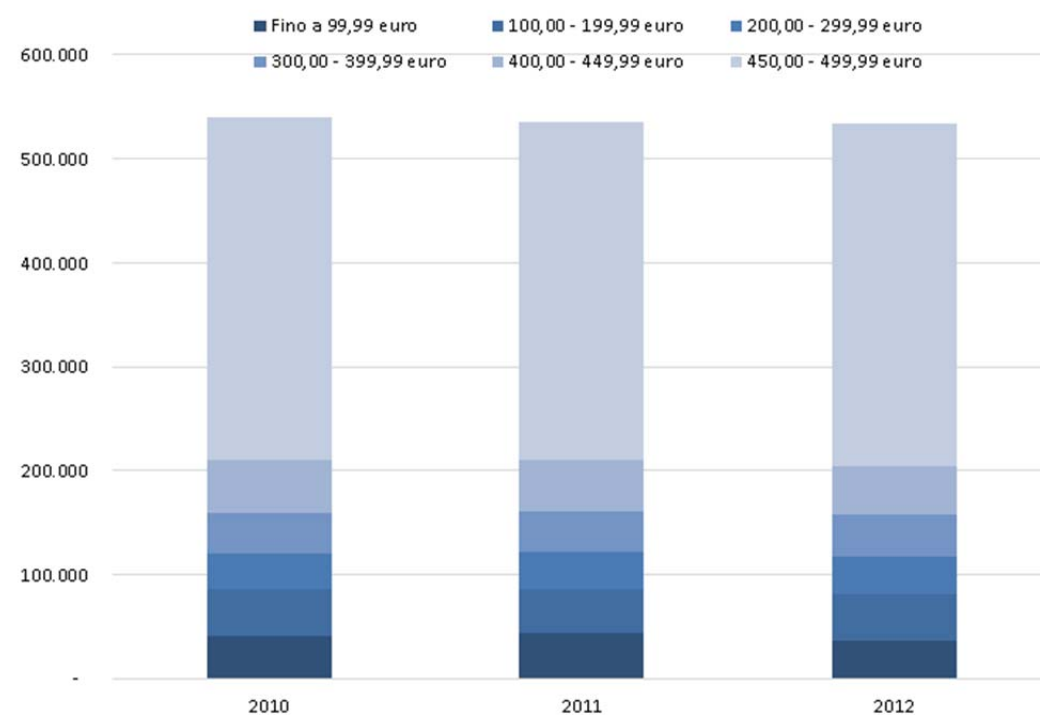
**Tab. 3.16** – Beneficiari della *carta acquisti* ordinaria per importo fruito nell'anno (1)  
(in euro)

|                 | 2010           | 2011           | 2012           |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| Fino a 99,99    | 40.709         | 43.566         | 36.358         |
| 100,00 - 199,99 | 45.255         | 42.868         | 44.933         |
| 200,00 - 299,99 | 34.893         | 35.157         | 36.666         |
| 300,00 - 399,99 | 38.881         | 39.663         | 39.744         |
| 400,00 - 449,99 | 50.925         | 49.738         | 46.819         |
| 450,00 - 499,99 | 329.547        | 324.936        | 329.568        |
| <b>Totale</b>   | <b>540.210</b> | <b>535.928</b> | <b>534.088</b> |

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) I dati comprendono anche destinatari non residenti sul territorio nazionale (meno dello 0,1 per cento).

**Fig. 3.16** – Beneficiari della *carta acquisti* ordinaria per importo fruito nell'anno



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

La nuova *social card*, o carta acquisti sperimentale – in quanto parte della sperimentazione di un progetto di sostegno di inclusione attiva (SIA) – prevista dal DL 5/2012, è partita in dodici Comuni con più di 250.000 abitanti, sulla base di un finanziamento di 50 milioni. L'impostazione iniziale, che prevedeva sostanzialmente di affidare lo strumento agli enti caritativi, è stata in seguito completamente rivista, attribuendo un ruolo rilevante ai Comuni (a cui viene direttamente inoltrata la domanda). Il *target* sono le famiglie con minori e i Comuni possono utilizzare criteri preferenziali basati sul disagio abitativo, sulla condizione di monogenitorialità, sulla presenza di un numero elevato di minori o di minori disabili (sono ammesse anche le famiglie di immigrati comunitari o, comunque, con permesso di soggiorno di lungo periodo). L'importo della nuova *carta acquisti* è più elevato rispetto alla vecchia e dipende dalla composizione familiare (da 231 euro mensili per due componenti a 404 nel caso di cinque e più componenti), ma gli indicatori della prova dei mezzi sono più stringenti<sup>112</sup>.

La principale differenza rispetto alla vecchia *carta acquisti* è la previsione dell'attivazione di servizi personalizzati, gestiti dai Comuni in connessione con i servizi per l'impiego, con quelli sanitari e con quelli scolastici. Per la nuova *social card* erano previste forme di valutazione e verifica, anche attraverso il confronto con gruppi non coinvolti nella sperimentazione. L'avvio di questa misura è stato molto difficile, in quanto la limitatezza delle risorse ha portato a stabilire criteri molto restrittivi (con controlli anche *ex ante*), al punto che in molti Comuni non si è riuscito a utilizzare tutti i fondi (le domande sono state abbondanti, ma molte non rispettavano i requisiti); il criterio del disagio lavorativo è risultato particolarmente stringente<sup>113</sup>.

Con il DL 76/2013 si è poi cercato di estendere la sperimentazione della nuova *carta acquisti* alle Regioni del Mezzogiorno, con un finanziamento di 167 milioni per il 2014 e il 2015, rafforzato da risorse aggiuntive pari a 300 milioni per i due anni 2014 e 2015 (grazie alla riprogrammazione e rimodulazione di fondi europei). In quest'occasione, la nuova *carta acquisti* è stata rinominata *Carta d'inclusione sociale* (CIS). Successivamente, con la legge di stabilità 2014 (L. 147/2013), è stata disposta l'estensione anche al Centro-Nord della nuova *carta acquisti*, grazie a un finanziamento di 40 milioni annui per il triennio 2014-16.

Infine, un disegno più ampio di quello che dovrebbe diventare il SIA è stato elaborato dal gruppo di lavoro sul reddito minimo, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali,

---

<sup>112</sup> La soglia ISEE è più bassa (3.000 euro), il valore dell'abitazione principale non può superare 30.000 euro, il patrimonio mobiliare e l'indicatore patrimoniale ISEE devono essere entrambi non superiori a 8.000 euro, gli altri trattamenti monetari pubblici devono essere inferiori a 600 euro mensili, non si possono possedere auto o motoveicoli di immatricolazione recente, in combinazione con cilindrata superiori a determinati limiti. Inoltre, a questi requisiti ne vengono aggiunti di nuovi: tutti i componenti del nucleo familiare devono essere disoccupati al momento della richiesta e almeno uno deve aver cessato l'attività lavorativa negli ultimi 36 mesi, o comunque, se almeno un componente è un lavoratore dipendente o precario, il guadagno del nucleo negli ultimi sei mesi non può superare 4.000 euro; altri elementi introdotti direttamente dai Comuni, concordati con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e con quello dell'Economia e delle finanze.

<sup>113</sup> Si veda Guerra, M.C. e Tangorra, R. (2014), "*La nuova social card al banco di prova*", in *lavoce.info*, 8 agosto.

nell'estate del 2013. L'ipotesi avanzata era quella di uno strumento universale, basato sull'ISEE riformato<sup>114</sup> e sui servizi di sostegno all'inclusione sociale, che doveva portare il reddito al livello di sussistenza, ma sarebbe stato realizzato progressivamente, fino a coprire una quota pari al 6-7 per cento della popolazione, ovvero la platea in condizione di povertà assoluta. Inizialmente si pensava di investire circa 1,5 miliardi, cominciando a rimpiazzare le varie *social card* e ad affrontare le situazioni di maggiore indigenza; a regime, una volta completato, il programma sarebbe costato circa 7-8 miliardi.

Il Rapporto annuale 2014 dell'INPS permette una prima analisi dei dati relativi alla *carta acquisti* sperimentale, la SIA, avviata nella primavera del 2014. La sperimentazione è ancora in atto in dodici città: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona. *“La sperimentazione si colloca in un più generale processo di definizione di una misura di contrasto alla povertà assoluta quale livello essenziale da riconoscere sull'intero territorio nazionale, riprendendo l'orientamento strategico della raccomandazione della Commissione Europea sull'inclusione attiva (2008/867/EC) che prevede, accanto al sostegno al reddito, altri due pilastri: mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi sociali di qualità”*<sup>115</sup>.

La tabella 3.17 mostra i dati del primo anno di funzionamento della nuova *carta*. Nel 2014 vi sono stati 6.565 percettori con almeno un accredito della *carta* sperimentale. I beneficiari si concentrano a Palermo (23 per cento) e Napoli (20,7 per cento); seguono Torino (14,5 per cento), Milano (11,7 per cento), Catania (9,3 per cento), Bari (6,2 per cento) e Genova (5,7 per cento). Bologna, Firenze, Verona e Venezia fanno registrare numeri più bassi.

**Tab. 3.17** – Beneficiari della *carta acquisti* sperimentale con almeno un accredito e importi erogati nel 2014 (1)

|               | Importo totale erogato<br>(euro) | %              | Beneficiari con almeno<br>un accredito | %              |
|---------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------------|----------------|
| Milano        | 2.071.574                        | 12,42%         | 769                                    | 11,71%         |
| Napoli        | 3.847.766                        | 23,07%         | 1360                                   | 20,72%         |
| Torino        | 2.213.778                        | 13,27%         | 952                                    | 14,50%         |
| Palermo       | 3.569.766                        | 21,40%         | 1.511                                  | 23,02%         |
| Genova        | 860.452                          | 5,16%          | 378                                    | 5,76%          |
| Bologna       | 567.372                          | 3,40%          | 221                                    | 3,37%          |
| Firenze       | 288.198                          | 1,73%          | 112                                    | 1,71%          |
| Bari          | 1.127.800                        | 6,76%          | 408                                    | 6,21%          |
| Catania       | 1.456.448                        | 8,73%          | 609                                    | 9,28%          |
| Venezia       | 290.288                          | 1,74%          | 101                                    | 1,54%          |
| Verona        | 383.816                          | 2,30%          | 144                                    | 2,19%          |
| <b>Totale</b> | <b>16.677.258</b>                | <b>100,00%</b> | <b>6.565</b>                           | <b>100,00%</b> |

Fonte: elaborazioni su dati INPS.

<sup>114</sup> Il nuovo ISEE, previsto dal DL 201/2011, è entrato in vigore all'inizio del 2015.

<sup>115</sup> INPS (2015), *“Rapporto annuale 2014”*, pag. 192.

(1) Ogni bimestre i requisiti vengono riverificati; di conseguenza, un beneficiario può ricevere gli accrediti anche soltanto su alcuni bimestri dell'anno. Il Comune di Roma Capitale era in fase di acquisizione delle domande al momento della rilevazione dei dati.

In termini di erogazioni, nel 2014 la nuova carta fa registrare una spesa complessiva di circa 16,7 milioni di euro. Napoli (oltre 3,8 milioni), Palermo (oltre 3,5 milioni), Torino (circa 2,2 milioni) e Milano (circa 2 milioni) sono le città con il maggior tiraggio. Seguono Catania (quasi 1,5 milioni), Bari (oltre 1,1 milioni), Genova (0,9 milioni) e Bologna (0,6 milioni).

### **3.5 Altre principali misure**

*Decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato.* – Il DDL di stabilità estende al 2016, depotenziandolo in termini di durata ed entità, l'incentivo contributivo riconosciuto ai datori di lavoro sulle nuove assunzioni. In particolare, sui nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016, il datore di lavoro è esonerato dal versamento del 40 per cento (anziché 100 per cento) dei contributi previdenziali per un periodo massimo di due anni (invece di tre), decorrenti dalla data di attivazione del contratto. L'importo massimo dell'agevolazione per il singolo lavoratore neoassunto è fissato pari a 3.250 euro (circa il 40 per cento degli 8.060 euro previsti dalla norma dello scorso anno) e non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni di aliquote di finanziamento previste dalla normativa in vigore. Sono esclusi dall'agevolazione i nuovi contratti di apprendistato e di lavoro domestico.

Sono previste misure specifiche per il settore agricolo. In particolare, è previsto un limite di spesa predefinito per il periodo 2016-19 e distinto per i lavoratori con qualifica di impiegati e dirigenti e per tutte le altre qualifiche. La presenza di limiti comporta che l'agevolazione sia riconosciuta in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e sino a capienza delle risorse programmate.

Continuano a essere dovuti dal datore di lavoro i contributi INAIL. L'aliquota di computo ai fini pensionistici resta come per lo scorso anno invariata, grazie alla piena compensazione per via figurativa.

L'agevolazione non è applicabile 1) ai lavoratori che nei sei mesi precedenti sono stati occupati con contratto a tempo indeterminato, 2) ai lavoratori che nei tre mesi precedenti l'entrata in vigore del DDL di stabilità sono stati occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato presso lo stesso datore di lavoro o in società formalmente o anche solo di fatto controllate o collegate, e 3) ai lavoratori che hanno già beneficiato, con precedente assunzione, della decontribuzione (anche quella prevista dalla legge di stabilità per il 2015).

Nell'ambito del settore agricolo, non hanno accesso all'agevolazione i neoassunti con contratto di apprendistato e i lavoratori che nel 2015 risultavano già occupati con contratto a tempo indeterminato o con contratto a tempo determinato per un numero di giornate non inferiore a 250.

Dalla misura in questione sono attesi oneri per la finanza pubblica stimati ufficialmente in 0,8 miliardi nel 2016, 2,1 nel 2017 e 1,3 nel 2018 (rispettivamente, 0,8, 1,5 e 1,0 al netto degli effetti fiscali).

Sulla base dei dati delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, nei primi due trimestri del 2015 il totale delle attivazioni di contratti a tempo indeterminato è stato di 1,1 milioni (in aumento di quasi il 30 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente). I più recenti dati INPS permettono di affermare che, se si manterrà la dinamica già osservata nei primi otto mesi, i contratti con fruizione dell'agevolazione contributiva attivati nel 2015 arriveranno a 1,2 milioni (200.000 contratti in più rispetto a quelli attesi nelle stime ufficiali).

Fatta eccezione per alcuni aspetti di dettaglio relativi al settore agricolo (che come menzionato ha limiti prefissati di spesa), l'agevolazione non è cambiata nella platea di riferimento rispetto allo scorso anno. È stata modificata solo per quanto attiene alla misura e al tetto massimo in valore assoluto per lavoratore, entrambi ridotti al 40 per cento dei rispettivi valori previsti per il 2015. A parità di flussi di neoassunti rispetto al 2015 e di retribuzioni, ci si potrebbe pertanto aspettare minori entrate contributive dell'ordine del 40 per cento dell'ammontare riconducibile alla misura adottata nel 2015. Siccome la Relazione tecnica, partendo dai dati INPS del 2015 menzionati in precedenza, ipotizza per il 2016 un milione di nuove assunzioni a tempo indeterminato, a fronte di 1,2 milioni stimate per il 2015, correggendo per il minore flusso di neoassunti, le minori entrate contributive potrebbero attestarsi al 33 per cento di quelle relative alla misura adottata nel 2015.

Ipotizzare un minore numero di nuove assunzioni a tempo indeterminato appare realistico. Come rilevato in occasione dell'analisi della legge di stabilità per il 2015, la totale decontribuzione introdotta quest'anno potrebbe aver indotto le imprese a posticipare scelte di assunzione già programmate per il 2014, amplificando l'effetto della misura sul 2015. Ciò dovrebbe portare a rivedere la stima per il 2016 al ribasso. Bisogna tuttavia tenere presente che nella direzione opposta agiscono due fattori: la lieve ripresa economica attesa per il prossimo anno, che potrebbe indurre le imprese ad assumere di più, e un effetto di attrazione a fine 2016 di assunzioni a tempo indeterminato che sarebbero altrimenti avvenute nel 2017 (anno in cui non vi è alcuna decontribuzione).

*Regime fiscale dei premi di produttività.* – Il DDL di stabilità prevede misure volte a incrementare la produttività e a rafforzare la partecipazione dei dipendenti all'attività dell'impresa e di sostegno ai lavoratori e ai propri familiari. Viene innanzitutto riproposta la detassazione dei premi di produttività, già applicata nel 2014 e in anni precedenti, modificando il massimale e la soglia di reddito. In particolare, viene stabilita l'applicazione dal 2016 di un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali regionale e comunale del 10 per cento sulla parte di retribuzione legata a incrementi di produttività misurabili e verificabili e le somme corrisposte come partecipazione agli utili



di impresa. L'importo massimo agevolabile è fissato pari a 2.000 euro lordi, se il lavoratore nell'anno precedente ha avuto un reddito da lavoro dipendente non superiore a 50.000 euro<sup>116</sup>. Nonostante la misura sia già stata adottata in passato, si rimanda a futuri decreti attuativi per le modalità tecniche di definizione e misurazione della produttività. La misura è quantificata in un onere pari a circa mezzo miliardo l'anno.

*Welfare aziendale.* – Il DDL di stabilità prevede che non entrino a far parte del reddito da lavoro dipendente imponibile ai fini dell'Irpef le prestazioni monetarie o in natura erogate dal datore di lavoro al lavoratore o ai suoi familiari. Ne sono esempi le somme, prestazioni, opere e servizi erogati ai lavoratori e/o ai loro familiari per l'istruzione, la ricreazione, lo svago, l'assistenza sociale e sanitaria, anche a persone anziane e non autosufficienti, il culto. Il costo di questa misura è irrisorio (circa 4 milioni l'anno).

*Pacchetto pensioni.* – Il pacchetto pensioni del DDL di stabilità contiene due interventi: la modifica alla cosiddetta "opzione donna" e il part-time pre pensionamento.

Con la prima misura si modificano i termini di accesso alla cosiddetta "opzione donna", introdotta nel 2004 e ribadita nel 2011<sup>117</sup>. In base a quest'ultima, fino al 31 dicembre del 2015 maturano il diritto di accedere al trattamento pensionistico di anzianità le lavoratrici dipendenti e autonome con un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica non inferiore a, rispettivamente, 57 e 58 anni, purché optino per la liquidazione del trattamento secondo le regole di calcolo del sistema contributivo. Con il DDL di stabilità si interviene a includere nella platea di possibili beneficiarie le donne che soddisfano i requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre, ancorché l'erogazione della pensione (il pagamento del primo assegno) decorra dopo il 31 dicembre 2015<sup>118</sup>. A legislazione vigente invece possono utilizzare l'opzione solo le lavoratrici per le quali la decorrenza della pensione (l'erogazione del primo assegno) cade entro il 31 dicembre 2015.

Per il pensionamento con l'opzione "donna" continua a trovare applicazione la disciplina delle decorrenze anteriore la riforma "Fornero", ossia dodici mesi per il comparto del lavoro dipendente e diciotto per quello autonomo e parasubordinato.

Nelle stime ufficiali, basate sull'andamento storico dei pensionamenti e su un campione di estratti contributivi, emerge che da questa misura deriveranno per i primi sei anni maggiori uscite (da 0,2 miliardi nel 2016 a 0,7 nel 2018 per poi scendere a 0,1 nel 2021)

---

<sup>116</sup> Nel 2014, ultimo anno di applicazione di una norma equivalente, il limite massimo dell'importo agevolabile e della soglia di reddito erano, rispettivamente, pari a 3.000 e 40.000. Pertanto, si trattava di un'agevolazione maggiore per una platea più ridotta di individui.

<sup>117</sup> L'opzione è stata introdotta con la L. 23 agosto 2004, n. 243 (art. 1, c. 9) e confermata successivamente dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, nota anche come "riforma Fornero".

<sup>118</sup> L'effettivo pagamento del primo assegno avviene a 57 anni e 3 mesi di età per le lavoratrici dipendenti e a 58 anni e 3 mesi per le lavoratrici autonome e per le iscritte alla gestione separata dell'INPS.

mentre nel medio-lungo periodo prevarranno i risparmi derivanti dalle pensioni calcolate interamente con il criterio contributivo.

I maggiori oneri sono integralmente finanziati: a) da riduzioni nelle autorizzazioni di spesa relativa alle salvaguardie rivolte ai lavoratori da non assoggettare ai requisiti di pensionamento introdotti dalla cosiddetta “riforma Fornero”; b) dalla proroga sino al 2018 delle regole di indicizzazione delle pensioni all’inflazione introdotte nel 2013 con riferimento al triennio 2014-16<sup>119</sup>, basate su cinque scaglioni: 100 per cento per le pensioni fino a tre volte il trattamento minimo, 90 per quelle comprese tra tre e quattro volte, 75 per quelle comprese tra quattro e cinque volte, 50 per quelle comprese tra cinque e sei volte, 40 nel 2014 e 45 nel 2015 e nel 2016 per quelle superiori a sei volte. In mancanza di proroga, dal 2017 tornerebbe in vigore il più conveniente (per percettori di pensioni) meccanismo di indicizzazione basato su tre scaglioni: 100 per cento per le pensioni fino a tre volte il trattamento minimo, 90 per quelle comprese tra tre e cinque volte, 75 per quelle superiori a cinque volte<sup>120</sup>.

Diversamente da quanto accaduto dal 2004 al 2011 (anno della “riforma Fornero”)<sup>121</sup>, negli ultimi tempi l’“opzione donna” ha avuto adesioni crescenti come si legge nei dati mensili sulle pensioni di nuova liquidazione (il più recente è quello relativo a settembre del 2015). Se, unitamente a questo aumentato interesse, dovuto anche agli inasprimenti previsti dal 1° gennaio 2016, si considera che il DDL di stabilità amplia la platea delle donne che possono aderirvi, già nel 2016 le nuove pensioni liquidate con l’“opzione donna” potrebbero essere più numerose di quanto i dati storici farebbero supporre.

L’altra misura, nota come *part-time pre pensionamento*, prevede che i lavoratori dipendenti del settore privato con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, che maturano il diritto al pensionamento di vecchiaia entro il 31 dicembre 2018, possano scegliere, in accordo con il datore di lavoro, di ridurre l’orario di lavoro tra il 40 e il 60 per cento per un periodo non superiore a quello che li separa dalla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia (al più 3 anni). Non è chiaro se al momento dell’accordo sulla trasformazione contrattuale, il lavoratore debba aver già maturato i requisiti contributivi per il pensionamento di vecchiaia (20 anni di anzianità).

L’accordo contrattuale prevede che il datore di lavoro versi in busta paga, anziché all’INPS, i contributi a finalità pensionistica che sarebbero stati a suo carico sulla parte della retribuzione corrispondente alla prestazione lavorativa non effettuata. Tali contributi, una volta divenuti parte integrante della retribuzione, sono esenti da imposizione sul reddito e da contribuzione previdenziale da parte del lavoratore. I contributi previdenziali non versati sulla parte della retribuzione che viene a mancare (sia quelli datoriali che quelli del

---

<sup>119</sup> L. 27 dicembre 2013, n. 147, art.1, c. 483.

<sup>120</sup> L. 23 dicembre 2000, n. 388, art. 69, c. 1. Per una sintesi descrittiva della normativa sull’indicizzazione delle pensioni all’inflazione si veda il *Focus* n. 4 pubblicato sul sito dell’Ufficio parlamentare di bilancio il 16 giugno 2015.

<sup>121</sup> Dal 2004, l’“opzione donna” ha riscosso poco successo per due ragioni: in primo luogo, sino alla “riforma Fornero” non erano entrate in vigore modifiche rilevanti dei requisiti anagrafici e contributivi per l’accesso al pensionamento (un significativo aumento è in effetti previsto da gennaio del 2016); in secondo luogo, il ricomputo contributivo integrale implica, nella maggior parte dei casi, ampie riduzioni dell’assegno pensionistico (nella Relazione tecnica viene ipotizzato che dal ricalcolo derivi una diminuzione dell’importo del 27,5 per cento per le lavoratrici autonome e del 36 per le lavoratrici dipendenti).

lavoratore) sono interamente fiscalizzati, in modo che per il lavoratore nulla cambi, sia ai fini del computo dei benefici pensionistici, sia per le altre prestazioni previdenziali. Al momento dell'effettivo pensionamento, l'assegno pensionistico non potrà avere valore superiore a quello che sarebbe stato senza modifiche del rapporto di lavoro.

È dimostrabile che, data la scelta di riduzione dell'orario di lavoro compresa tra il 40 e il 60 per cento, il risparmio per il datore di lavoro è compreso tra il 30 e il 45 per cento della retribuzione lorda, mentre quello del lavoratore tra il 13 e il 20.

Per questa misura è prevista una spesa massima di circa 0,1 miliardi in ciascun anno del triennio 2016-18, da finanziare attraverso la maggiorazione del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (pari allo 0,3 per cento delle retribuzioni interessate). La norma stabilisce che raggiunto il limite di spesa non sarà più possibile ammettere domande di accesso al part time pre pensionamento.

Nelle sue vesti attuali, l'incentivo al part time, più che aprire opportunità di invecchiamento attivo, sembra assolvere a funzioni di pre pensionamento e di riduzione degli organici aziendali. A livello internazionale e nelle *policy guideline* dell'OCSE e del FMI, si parla di invecchiamento attivo a proposito di modalità contrattuali e regole di pensionamento che stimolino la prosecuzione dell'attività lavorativa oltre i requisiti minimi di pensionamento, anche attivando forme di premio in termini di assegno pensionistico a seconda dell'età effettiva di pensionamento. Nella misura proposta nel DDL, invece, l'accezione appare un'altra: si rende praticabile e agevolato un ridimensionamento dell'attività lavorativa che serva a rendere meno gravoso il raggiungimento dei primi requisiti utili di pensionamento.

Questa interpretazione è avallata da altri tre elementi: la completa fiscalizzazione dei contributi previdenziali (non solo pensionistici) sulla parte di retribuzione non corrisposta; la totale esenzione da imposizione e da contribuzione previdenziale della retribuzione del lavoratore rappresentata dai contributi pensionistici che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'INPS sulla parte di retribuzione che viene a mancare; la non strutturalità (opzione limitata nel tempo e riservata a una platea circoscritta).

ufficio

D

**Ufficio parlamentare di bilancio**  
**Via del Seminario, 76**  
**00186 Roma Italia**  
**[www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it)**

