



upB. • ufficio
parlamentare
di bilancio

Rapporto sulla politica di bilancio 2017

novembre 2016

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 14 novembre 2016.
La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it*

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma
segreteria@upbilancio.it

INDICE

PREMESSA	5
1. IL QUADRO MACROECONOMICO DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO	7
1.1	<i>Dal quadro NADEF a quello DPB</i> 8
1.1.1	<i>Il quadro macroeconomico 2016</i> 9
1.1.2	<i>Il quadro macroeconomico 2017</i> 10
1.1.3	<i>Il quadro macroeconomico 2018-19</i> 13
1.2	<i>Stima degli effetti macroeconomici della manovra</i> 14
1.3	<i>Rischi dello scenario macroeconomico</i> 16
2. LA FINANZA PUBBLICA	21
2.1	<i>I conti pubblici nel 2016, il quadro programmatico e la composizione della manovra</i> 22
2.1.1	<i>I conti pubblici nel 2016 e il quadro programmatico per gli anni successivi</i> 22
2.1.2	<i>La manovra: il DL 193/2016 e il DDL di bilancio per il 2017</i> 26
2.2	<i>L'analisi della fiscal stance</i> 35
2.3	<i>I fattori di rischio sugli effetti finanziari della manovra</i> 36
2.4	<i>Alcune valutazioni sulle recenti innovazioni su procedure e documenti del bilancio</i> 38
2.4.1	<i>Il nuovo calendario del ciclo della programmazione di bilancio</i> 39
2.4.2	<i>Il nuovo contenuto informativo della NADEF</i> 40
2.4.3	<i>Il nuovo formato della legge di bilancio</i> 42
3. LE REGOLE DI BILANCIO	47
3.1	<i>Le richieste del Governo: la flessibilità e gli eventi eccezionali</i> 48
3.2	<i>Le misure una tantum</i> 54
3.3	<i>Gli obiettivi di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio</i> 57
3.3.1	<i>La regola sul saldo strutturale</i> 57
3.3.2	<i>La regola sulla spesa</i> 59
3.3.3	<i>La regola di riduzione del debito</i> 61
3.4	<i>La sostenibilità del debito pubblico</i> 62
3.4.1	<i>Analisi deterministica</i> 62
3.4.2	<i>Analisi stocastica</i> 64
Appendice 3.1	<i>Gli obiettivi del DPB 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale sotto diverse ipotesi</i> 68
Appendice 3.2	<i>Gli obiettivi del DPB 2017 alla luce della regola sulla spesa sotto diverse ipotesi</i> 71
Appendice 3.3	<i>Metodologia per l'analisi di sostenibilità del debito pubblico</i> 74

4.	I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DEL DDL DI BILANCIO E DEL DL FISCALE	79
4.1	<i>Misure riguardanti le imprese</i>	79
4.2	<i>Misure sulla spesa in conto capitale</i>	91
4.3	<i>Misure relative agli Enti territoriali</i>	95
4.4	<i>Misure in ambito pensionistico</i>	102
4.5	<i>Misure sul lavoro</i>	117
4.6	<i>Misure sulla sanità</i>	124
4.7	<i>Misure riguardanti la famiglia e la povertà</i>	128
4.8	<i>Misure per il contrasto dell'evasione fiscale</i>	128

PREMESSA

Questo *Rapporto* esamina i documenti programmatici di bilancio e il disegno di legge di bilancio per il 2017, riproponendo, con sviluppi, integrazioni e aggiornamenti, i contenuti delle relazioni presentate nelle audizioni di fronte alle Commissioni parlamentari tenute il 3 ottobre e il 7 novembre.

Il *Rapporto* si articola in quattro capitoli. Il primo tratta il quadro macroeconomico, il capitolo successivo esamina il quadro tendenziale e programmatico della finanza pubblica, nonché la struttura delle misure previste dal DDL di bilancio 2017. Nel terzo capitolo viene valutato il rispetto delle regole europee e nazionali. Il quarto capitolo si concentra sull'analisi delle principali misure della manovra di finanza pubblica.

Il quadro macroeconomico del Documento programmatico di bilancio (DPB) si basa su una manovra di finanza pubblica 2017 più ampia (per 0,3 punti percentuali) rispetto a quella ipotizzata in settembre nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF). L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha valutato plausibile la previsione macroeconomica esposta dal Governo nel DPB, procedendo alla validazione del quadro macroeconomico DPB 2016-17. Ha, nel contempo, rilevato elementi di rischio nell'attuale fase congiunturale che potrebbero incidere sulle ipotesi di crescita per il 2017 e gli anni successivi. Nell'ambito dell'esercizio di validazione, l'UPB ha condotto una verifica degli effetti macroeconomici dei provvedimenti in cui si articola la manovra: si produrrebbe una maggiore crescita del PIL, rispetto al tendenziale, di circa 0,3 punti percentuali nel 2017, a fronte di uno scarto di 0,4 punti percentuali ipotizzato nel DPB.

I fattori di rischio che gravano sul quadro macroeconomico sono soprattutto di origine esterna. L'incertezza è accresciuta dall'esito delle recenti elezioni presidenziali americane. Le reazioni degli investitori hanno condotto a rapidi rialzi dei tassi di interesse statunitensi a lungo termine, con effetti di contagio sui rendimenti dei titoli di Stato europei e ampliamento degli *spread* rispetto al *benchmark* tedesco. È presto per valutare la portata di questi cambiamenti. Quando l'incertezza si sarà attenuata si dovrà verificare la tenuta dei quadri macroeconomici elaborati prima delle elezioni USA.

Rispetto all'andamento tendenziale della finanza pubblica, le misure del DDL di bilancio per il 2017 (integrato con il DL 193/2016) producono un maggiore indebitamento per 0,7 punti di prodotto nel 2017, 0,4 punti nel 2018 e 0,2 punti nel 2019. Per il 2017, l'intervento più rilevante è di gran lunga l'annullamento dell'aumento delle aliquote IVA e delle accise (le cosiddette "clausole di salvaguardia"), che vale lo 0,9 per cento del prodotto (15,4 miliardi). Le altre misure nel loro insieme implicano, quindi, una riduzione dell'indebitamento valutata in 0,2 punti di PIL, circa 7,3 miliardi di maggiori spese nette e 10,6 miliardi di maggiori entrate nette. Il quadro per il 2018 e 2019 risente del mantenimento della disposizione di aumento delle aliquote IVA nel 2018 e dalla previsione di un ulteriore aumento di 0,9 punti dell'aliquota base nel 2019. Nell'insieme,

il gettito associato ammonta a 19,6 miliardi nel 2018 e 23,3 miliardi nel 2019, corrispondenti rispettivamente al 1,1 e all'1,3 per cento del PIL.

In sintesi, l'effetto sull'equilibrio dei conti non è privo di rischi. Non tanto per l'incremento delle spese in conto capitale in disavanzo, dato il carattere non permanente di queste spese e gli effetti che esse potranno avere sulla crescita economica, quanto per l'assunzione di impegni permanenti dal lato delle spese correnti (in particolare per le pensioni e il pubblico impiego) compensati solo in parte da entrate permanenti e certe. In particolare, il mantenimento della clausola di aumento dell'IVA e, anzi, il suo rafforzamento nel 2019 con la finalità di garantire la tenuta dei conti rendono difficile identificare gli obiettivi della programmazione di bilancio di medio termine. Per il secondo anno consecutivo, l'intervento più rilevante della manovra di finanza pubblica è l'annullamento dell'aumento delle aliquote IVA per l'anno successivo. Nell'ipotesi che vi sia l'intenzione di disattivare la clausola anche negli anni seguenti, lo stesso scenario sembra destinato a ripetersi nei futuri progetti di bilancio.

La coerenza del quadro di finanza pubblica alle regole sul saldo strutturale e sulla spesa risulta condizionata da almeno due elementi critici relativi alle valutazioni della Commissione: a) il riconoscimento quali eventi eccezionali delle spese connesse al flusso di rifugiati e alla messa in sicurezza sismica e la loro conseguente esclusione dal saldo strutturale; b) la misura della correzione richiesta al Paese in relazione alla congiuntura economica, normale o sfavorevole, la cui misura è data dall'*output gap*. In caso di conclusioni positive su entrambi questi aspetti (riconoscimento dell'impatto di eventi eccezionali e che il Paese attraversa una congiuntura economica sfavorevole), gli obiettivi del DPB sarebbero a rischio di deviazione al limite della significatività per la regola sul deficit strutturale e a rischio di deviazione non significativa per la regola sulla spesa. Diversamente, in caso di conclusione negativa quanto al riconoscimento degli eventi eccezionali, gli obiettivi del DPB sarebbero a rischio di deviazione significativa per entrambe le regole. Quanto agli obiettivi di riduzione del debito contenuti nel DPB essi non appaiono coerenti con nessuno dei criteri utilizzati (*backward-looking*, *forward-looking* e aggiustamento per il ciclo) per valutare la relativa regola numerica. Il suo eventuale rispetto dipende quindi dalla considerazione dei fattori rilevanti.

Il DDL di bilancio e il decreto fiscale si caratterizzano per la presenza, da un lato, di alcuni interventi di ampia portata volti a favorire la capitalizzazione e la crescita delle imprese, una maggiore neutralità di trattamento rispetto alla natura giuridica del contribuente, la ripresa degli investimenti e il contrasto dell'evasione fiscale. Dall'altro, contengono una serie di misure (su famiglia, giovani e contrasto alla povertà) più difficilmente riferibili a un disegno organico. Le quantificazioni ufficiali delle misure che compongono la manovra, seppure in generale plausibili, presentano profili di rischio specie sul versante delle entrate.

1. IL QUADRO MACROECONOMICO DEL DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO

Il quadro macroeconomico del Documento programmatico di bilancio (DPB) si basa su una manovra di finanza pubblica 2017 più ampia (per 0,3 punti percentuali) rispetto a quella ipotizzata nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) in settembre. La revisione in senso espansivo della manovra non ha comportato cambiamenti nel tasso di crescita previsto per il 2017 (1 per cento come nella NADEF). Anche il quadro dell'inflazione e la dinamica del PIL nominale risultano simili alla NADEF. Considerando la dimensione più grande della manovra rispetto a quella che caratterizzava il quadro NADEF, l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha valutato plausibile la previsione del Governo, procedendo alla validazione del quadro macroeconomico DPB 2016-17. Ha, nel contempo, rilevato elementi di rischio nell'attuale fase congiunturale che potrebbero incidere sulle ipotesi di crescita per il 2017 e gli anni successivi.

Nell'ambito dell'esercizio di validazione, l'UPB ha condotto una verifica degli effetti macroeconomici dei provvedimenti in cui si articola la manovra. Nell'insieme, tali valutazioni indicano che la manovra produce una maggiore crescita del PIL, rispetto al tendenziale, di circa 0,3 punti percentuali nel 2017. L'analogo scarto sul tendenziale ipotizzato nel DPB per tale anno è pari a 0,4 punti percentuali. Nella simulazione UPB si ha, inoltre, un effetto di maggiore crescita di 0,3 punti percentuali anche nel 2018. Nel 2019 si avrebbe, invece, una minore crescita per circa 0,1 punti percentuali.

I fattori di rischio che gravano sul quadro macroeconomico sono soprattutto di origine esterna. L'incertezza è accresciuta dall'esito delle recenti elezioni presidenziali americane. Le reazioni degli investitori hanno condotto a rapidi rialzi dei tassi di interesse statunitensi a lungo termine, con effetti di contagio sui rendimenti dei titoli di Stato europei e ampliamento degli spread rispetto al benchmark tedesco. È presto per valutare la portata di questi cambiamenti. Quando l'incertezza si sarà attenuata si dovrà verificare la tenuta dei quadri macroeconomici elaborati prima delle elezioni.

Un rilevante punto interrogativo dello scenario internazionale concerne l'evoluzione del commercio mondiale. L'elasticità degli scambi al prodotto globale si è già sensibilmente abbassata negli ultimi anni tanto per motivi ciclici che strutturali. Un simile fenomeno potrebbe rafforzarsi se l'avvento della nuova amministrazione statunitense comportasse un'accentuazione delle tendenze protezionistiche globali. L'UPB tiene conto della possibilità di scambi strutturalmente meno dinamici con una simulazione basata su un'ipotesi di dinamica del commercio mondiale più bassa rispetto alle assunzioni del Governo per il periodo 2017-19. Il rallentamento degli scambi internazionali avrebbe effetti depressivi sulla crescita italiana, attraverso il canale della minore domanda estera, nonché sulla dinamica dei prezzi interni per la più debole congiuntura. La più

lenta crescita reale e la minore inflazione porterebbero a una evoluzione del PIL nominale più bassa di quella ipotizzata nel DPB nell'intero periodo di previsione.

1.1 Dal quadro NADEF a quello DPB

Il quadro macroeconomico del DPB si differenzia da quello programmatico della NADEF per due fattori: 1) l'inclusione nella previsione delle informazioni sull'andamento dell'economia per il 2016 resi disponibili successivamente alla pubblicazione della NADEF (27 settembre), con particolare riferimento ai conti nazionali trimestrali diffusi dall'Istat il 3 ottobre; 2) una manovra di finanza pubblica più ampia rispetto a quella descritta nella NADEF. In particolare, l'indebitamento netto in rapporto al PIL viene portato (dall'1,6 per cento dello scenario a legislazione vigente) al 2,3 per cento nel quadro DPB, anziché al 2 per cento come era supposto nel quadro programmatico NADEF (si veda cap. 2). Mentre le nuove informazioni congiunturali influiscono principalmente sulle stime per il 2016, la diversa manovra di finanza pubblica va a impattare sulla previsione relativa al 2017 e agli anni successivi.

Prima di procedere all'esame del nuovo quadro macroeconomico del Governo è utile rammentare brevemente i passaggi dell'esercizio di validazione effettuato dall'UPB che hanno preceduto la valutazione del quadro macroeconomico del DPB. L'UPB ha validato, lo scorso 26 settembre, il quadro macroeconomico tendenziale 2016-17, poi pubblicato nella NADEF. Ciò è avvenuto dopo che l'UPB aveva comunicato, il 14 settembre, i propri rilievi su una precedente versione provvisoria della previsione governativa. Il Governo ha tenuto conto di questi rilievi nel predisporre il quadro tendenziale definitivo che ha pertanto ricevuto la validazione positiva dell'UPB.

L'UPB non ha, invece, ritenuto di poter concludere positivamente l'esercizio di validazione del quadro programmatico 2017 pubblicato nella NADEF, in quanto le previsioni, come argomentato nell'Audizione parlamentare del 3 ottobre sulla NADEF, risultavano fuori linea rispetto all'intervallo dei previsori del *panel* UPB. In particolare, l'impatto della manovra 2017 ipotizzata nella NADEF (aumento di quattro decimi di punto del deficit/PIL tra tendenziale e programmatico) sulla crescita 2017 (aumento di quattro decimi di punto, dallo 0,6 all'1 per cento, del tasso di incremento del PIL tra tendenziale e programmatico) denotava un eccesso di ottimismo, essendo più elevato di quello stimato dal *panel* dei previsori UPB (costituito, si ricorda, da CER, Prometeia, REF.Ricerche, oltre che dallo stesso UPB).

La revisione in senso espansivo della manovra di finanza pubblica realizzata nel DPB (con il ricordato aumento di sette decimi di punto del deficit/PIL tra tendenziale e programmatico) ha portato il Governo a riformulare il quadro macroeconomico programmatico confermando tuttavia la previsione di crescita reale 2017 all'1 per cento, già riportata nella NADEF in presenza di una manovra meno espansiva. L'UPB ha sottoposto a una ulteriore valutazione il nuovo quadro macroeconomico del DPB, seguendo la consueta metodologia. In particolare, i previsori del *panel* UPB hanno dapprima verificato e rielaborato le rispettive previsioni tendenziali alla luce delle statistiche trimestrali Istat e hanno poi applicato a tali scenari la nuova manovra di

finanza pubblica pervenendo alla definizione dei corrispondenti nuovi quadri programmatici.

A seguito di questa ulteriore analisi le stime del DPB relative al biennio considerato sono risultate plausibili e su questa base lo scorso 17 ottobre l'UPB ha trasmesso al MEF la lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico 2016-17, segnalando l'esito positivo della procedura (<http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2016/10/Lettera-validazione-QMP-DPB-2017.pdf>). Sebbene l'orizzonte della validazione abbia riguardato esclusivamente il biennio 2016-17, l'UPB ha comunque proceduto per gli anni successivi (2018-19) a valutare il realismo complessivo della previsione del Governo al di fuori del processo di validazione.

Richiamiamo di seguito sinteticamente gli elementi essenziali della previsione DPB, le maggiori differenze nel 2016-17 rispetto al quadro programmatico NADEF e i risultati a cui l'UPB è giunto col nuovo esercizio di validazione.

1.1.1 Il quadro macroeconomico 2016

Per il 2016 le stime del quadro macroeconomico DPB sulla crescita reale (0,8 per cento), sul deflatore del PIL (1 per cento) e, quindi, sul PIL nominale (1,8 per cento) rimangono invariate rispetto a quelle ipotizzate nella NADEF (tab. 1.1). Alcune modifiche sono, invece, state apportate alle stime delle componenti della domanda aggregata e, in misura lieve, nel quadro dei deflatori.

Tenendo conto delle indicazioni dei primi due trimestri del 2016, il DPB stima un contributo della domanda estera netta meno negativo rispetto a quello ipotizzato nella NADEF (-0,1 punti percentuali contro -0,3 della precedente previsione). Ciò deriva tanto da una dinamica migliore delle esportazioni (quattro decimi di punto in più rispetto a quanto si riteneva a settembre), quanto da un aumento più contenuto delle importazioni (due decimi di punto in meno). Rispetto alla NADEF, il DPB stima anche un contributo della domanda interna finale (cioè al netto delle scorte) marginalmente più positivo (1,2 punti percentuali, contro 1,1), a riflesso di andamenti lievemente più sostenuti di consumi privati, spesa delle Amministrazioni pubbliche e investimenti (per un decimo di punto in ciascun caso). È, invece, più sfavorevole nel confronto con le stime NADEF di settembre l'apporto delle scorte (-0,4 punti percentuali contro -0,1). Per quel che concerne il quadro dell'inflazione, si rilevano leggeri rialzi, rispetto alla NADEF, nei deflatori dei consumi e dell'*export* (entrambi di un decimo più elevati), compensati da un lieve ribasso in quello della spesa delle Amministrazioni pubbliche (per un decimo di punto). Nell'insieme queste modifiche tendono a compensarsi, non comportando variazioni, rispetto alla NADEF, per il deflatore del PIL.

Le ipotesi DPB circa le componenti di domanda presentano solo marginali differenze rispetto alle stime del *panel* UPB. Quest'ultime si caratterizzano essenzialmente per un contributo della domanda finale interna lievemente più contenuto e in un apporto delle scorte meno negativo.

Tab. 1.1 – Differenze tra il quadro macroeconomico DPB e il quadro programmatico NADEF
(punti percentuali)

	2016		2017		Diff. DPB-NADEF	
	DPB	NADEF prog.	DPB	NADEF prog.	2016	2017
Crescita e componenti della domanda						
PIL	0,8	0,8	1,0	1,0	0,0	0,0
Importazioni	2,1	2,3	3,6	3,3	-0,2	0,3
Consumi finali nazionali	1,1	1,0	0,9	0,8	0,1	0,1
Consumi famiglie e ISP	1,3	1,2	1,0	1,0	0,1	0,0
Spesa della PA	0,5	0,4	0,7	0,5	0,0	0,2
Investimenti	2,0	1,9	2,9	3,2	0,1	-0,3
Esportazioni	1,7	1,3	2,5	2,5	0,4	0,1
Contributi alla crescita del PIL						
Esportazioni nette	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	0,2	-0,1
Scorte	-0,4	-0,1	0,0	0,0	-0,3	0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,2	1,1	1,2	1,2	0,1	0,0
Prezzi						
Deflatore importazioni	-3,4	-3,4	1,3	1,5	0,0	-0,2
Deflatore esportazioni	-0,7	-0,8	1,7	1,6	0,1	0,2
Deflatore PIL	1,0	1,0	1,0	0,9	0,0	0,1
PIL nominale	1,8	1,8	2,0	1,9	0,0	0,1
Deflatore consumi	0,1	0,1	0,9	0,9	0,1	0,0
Lavoro						
Costo lavoro	0,5	0,5	1,2	1,2	0,0	0,0
Produttività (mis.su PIL)	-0,1	-0,2	0,3	0,3	0,0	0,0
CLUP (misurato su PIL)	0,7	0,7	0,9	0,9	-0,1	0,0
Occupazione (ULA)	0,9	0,9	0,6	0,6	-0,1	0,0
Tasso di disoccupazione	11,5	11,5	10,8	10,8	0,0	0,0

Fonte: DPB, ottobre 2016; NADEF, settembre 2016.

Di conseguenza, le stime DPB per quanto riguarda la crescita del PIL reale, del deflatore del PIL e del PIL nominale 2016 si collocano, analogamente a quanto si era già verificato in occasione della NADEF, nell'intervallo delle previsioni del *panel* UPB.

1.1.2 Il quadro macroeconomico 2017

La previsione DPB sul 2017 differisce, come detto, da quella dello scenario programmatico NADEF principalmente perché basata su una manovra di bilancio diversa, e specificamente più espansiva di 0,3 punti percentuali, rispetto a quella ipotizzata in settembre. Nella stima del Governo la revisione della manovra non sembra tuttavia aver avuto effetti rilevanti sul quadro macroeconomico atteso. La crescita ipotizzata per il PIL 2017 rimane infatti confermata all'1 per cento, mentre si osservano soltanto limitate modifiche nella composizione della domanda (tab. 1.1).

Il contributo delle esportazioni nette alla variazione del PIL diviene marginalmente più negativo (un decimo di punto in meno), per una maggiore crescita delle importazioni che sopravanza un

andamento leggermente più robusto delle esportazioni. Lievemente più favorevole è l'apporto delle scorte (per un decimo di punto). Il contributo della domanda finale interna resta nullo, sottendendo opposte modifiche per gli investimenti (in accelerazione meno accentuata per tre decimi di punto rispetto a quanto veniva supposto nel quadro programmatico NADEF) e per la spesa in volume delle Amministrazioni pubbliche (ipotizzata in più forte aumento, rispetto alla NADEF, per due decimi di punto).

Alcuni cambiamenti comunque limitati si rilevano nel quadro dei deflatori. Nel DPB si sconta un maggiore guadagno di ragioni di scambio rispetto allo scenario programmatico NADEF, a seguito di una evoluzione più sostenuta dei prezzi all'*export* (per due decimi di punto) e di un andamento più debole di quelli all'*import* (per due decimi di punto). Anche per effetto di tali modifiche, il deflatore del PIL nel DPB (1 per cento) aumenta leggermente rispetto alla NADEF (per un decimo di punto), pur in presenza di un deflatore dei consumi delle famiglie che rimane sostanzialmente invariato. Data la dinamica del PIL reale e del deflatore del PIL, la crescita del PIL nominale assunta nel DPB (2 per cento) risulta lievemente più elevata di quella NADEF (un decimo di punto in più).

I principali risultati dell'analisi di validazione dell'UPB per il 2017 sono illustrati nella figura 1.1. La crescita del PIL reale si colloca, a differenza di quanto avveniva col precedente quadro programmatico della NADEF, nel ventaglio delle nuove previsioni del *panel* UPB (pari a 0,8-1 per cento, con valore centrale di 0,9 per cento), pur se in corrispondenza del limite più alto di tali stime.

Nel raffronto tra programmatico (DPB) e tendenziale (NADEF), la manovra netta (maggiore indebitamento per sette decimi di punto di PIL) produce, sull'impatto (vale a dire nello stesso anno di applicazione delle misure), una maggiore crescita di quattro decimi di punto. Tale scostamento tra PIL programmatico e tendenziale implica un effetto moltiplicativo della manovra nel primo anno inferiore a quello che veniva ipotizzato nella NADEF (dove si perveniva allo stesso tasso di crescita del PIL, pari all'1 per cento, ma sulla base di una manovra di dimensioni più contenute). Lo scarto risulta nel *range* delle stime di impatto ipotizzate dai previsori UPB. Secondo tali ipotesi, la maggiore crescita 2017, rispetto all'evoluzione tendenziale, è compresa nell'intervallo di 0,2-0,5 punti percentuali; nella stima dell'UPB, ottenuta con il modello Istat, tale scarto si colloca a circa 0,3 punti percentuali, con una propagazione degli effetti anche al periodo successivo (si veda par. 1.2).

La composizione della domanda assunta dal DPB è sostanzialmente simile a quella ipotizzata dai previsori UPB. Il contributo della domanda interna si colloca, tuttavia, al limite superiore dell'intervallo del *panel* UPB. Analizzando le singole componenti di spesa, non si rilevano marcate divergenze tra il quadro DPB e quelli dei previsori UPB per export/import, consumi privati e investimenti (quest'ultima componente era, invece, fuori linea nell'esercizio di validazione del quadro programmatico NADEF). Emergono differenze per l'ipotesi di spesa delle Amministrazioni pubbliche che nella stima DPB è più elevata del limite superiore dell'intervallo dei previsori UPB. Su questo divario incidono, presumibilmente, anche ipotesi diverse adottate dal *panel* dei previsori UPB, rispetto al DPB, circa la suddivisione della variazione della spesa nominale delle Amministrazioni pubbliche tra le componenti di prezzo e di quantità.

La dinamica del deflatore del PIL supposta dal DPB cade nel *range* delle stime dei previsori UPB. Considerata la dinamica del PIL reale, ne consegue che, al contrario di

quanto si verificava per il quadro programmatico NADEF, anche l'evoluzione del PIL nominale risulta nell'intervallo del *panel* di previsori UPB.

Fig. 1.1 – Previsioni sul quadro macroeconomico programmatico – Anno 2017

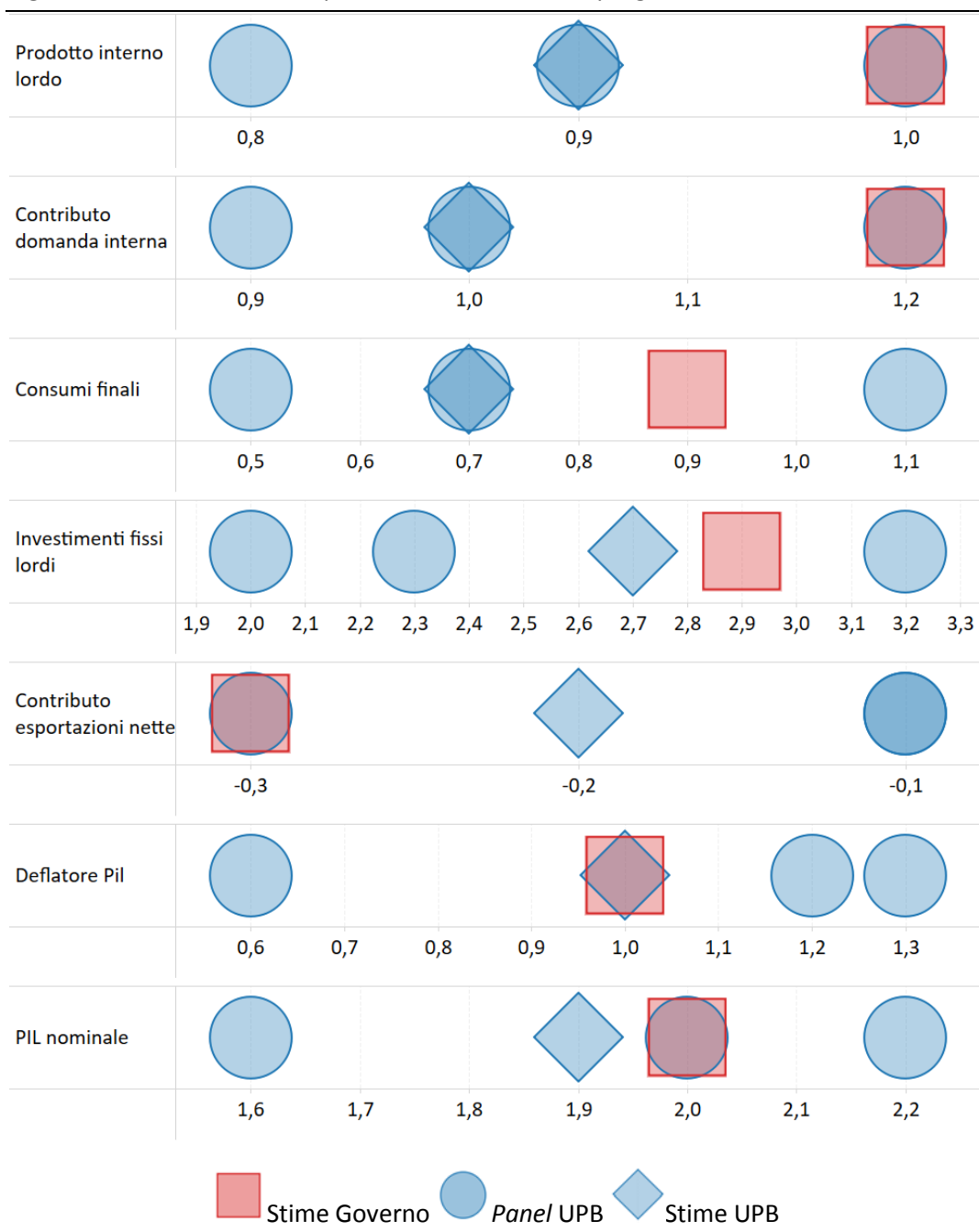
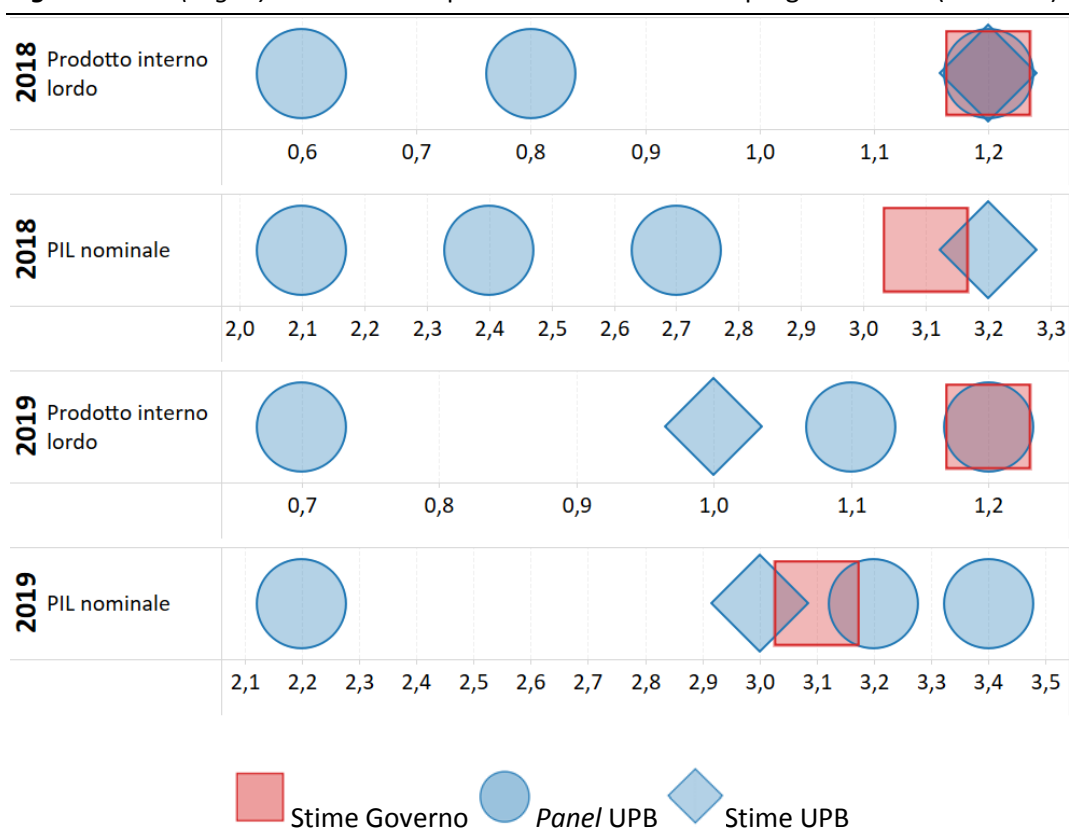


Fig. 1.1 – (segue) Previsioni sul quadro macroeconomico programmatico (2018–19)



In conclusione, sulla base di questa analisi l'UPB ha validato, come detto il 17 ottobre, le previsioni programmatiche 2016-17 presentate nel DPB, osservando al contempo come l'ipotesi di crescita reale 2017 si situi, come visto, al limite più elevato delle stime del *panel* dei previsori UPB, evidenziando un potenziale elemento di rischio, date le incertezze che ancora dominano l'attuale fase ciclica.

A integrazione delle precedenti valutazioni, si aggiunge che lo scorso 9 novembre la Commissione europea ha diffuso le proprie previsioni autunnali. Lo scenario macroeconomico italiano per il 2017 sconta una crescita reale dello 0,9 per cento, trainata dalla domanda interna. L'aumento del deflatore del PIL è dello 0,9 per cento, con un incremento del PIL nominale dell'1,9 per cento. Tale quadro, basato su un'ipotesi di indebitamento netto pari al 2,4 per cento del PIL, è dunque molto simile alle stime del *panel* UPB e allo scenario macroeconomico che il Governo ha presentato nel DPB.

1.1.3 Il quadro macroeconomico 2018-19

La previsione del DPB sul 2018 e 2019 stima una crescita del PIL pari all'1,2 per cento in ciascun anno. L'espansione dell'attività economica continua a essere trainata dall'apporto favorevole della domanda interna. Il quadro dell'inflazione tende a

rafforzarsi nel 2018 a riflesso della ripresa dell'economia, per poi stabilizzarsi nell'anno successivo. Il deflatore del PIL aumenta dell'1,9 per cento nel 2018 e dell'1,8 nel 2019. In conseguenza della maggiore crescita reale e della più elevata inflazione, il PIL nominale accelera nel 2018 portandosi al 3,1 per cento; tale tasso di incremento è confermato nell'anno successivo.

Nell'insieme, le ipotesi di crescita DBP 2018-2019 si collocano nell'intervallo dei previsori UPB (nel quadro programmatico NADEF, invece, il 2018 risultava fuori linea rispetto alle stime del *panel*). Tuttavia, come per il 2017, anche per il 2018 e 2019 la crescita DPB si situa in prossimità dell'estremo superiore dell'intervallo delle previsioni UPB (fig. 1.1). È da rilevare che il *range* delle previsioni del *panel* UPB è nei due anni più ampio di quello per il 2017, a indicazione di una più forte incertezza della previsione. Ne consegue una maggiore distanza (rispetto al 2017) della previsione governativa rispetto ai valori centrali delle stime UPB (lo scarto, da un decimo di punto nel 2017, passa a circa due decimi di punto nel 2018 e 2019). In presenza di una dinamica del deflatore del PIL nell'intervallo dei previsori, il PIL nominale appare, in particolare nel 2018, prossimo al limite superiore del ventaglio dei previsori.

Complessivamente, considerato l'ampliamento della distanza della previsione governativa circa il tasso di incremento del PIL reale dai valori centrali del *panel* UPB, i potenziali fattori di rischio individuati nelle ipotesi di crescita del DPB riguardo al 2017, appaiono rafforzati nel biennio 2018-19.

1.2 Stima degli effetti macroeconomici della manovra

A complemento della valutazione dello scenario macroeconomico del Governo, l'UPB ha condotto una verifica degli effetti macroeconomici della manovra effettiva, che si è concretizzata nel disegno di legge di bilancio e nel decreto legge in materia fiscale da poco presentati al Parlamento, utilizzando il proprio modello econometrico annuale. La quantificazione viene determinata a partire dallo scenario tendenziale in assenza di interventi e riguarda l'intero periodo 2017-19. Per facilitare la lettura, le misure sono state classificate in sette ambiti principali (per un'analisi dettagliata degli interventi inclusi nella manovra si veda il paragrafo 2.1.2): 1) la disattivazione della clausola di salvaguardia IVA per il 2017; 2) le misure a favore delle imprese; 3) le misure a favore delle famiglie; 4) i provvedimenti sul mercato del lavoro e la previdenza; 5) altre tipologie di interventi; 6) le politiche invariate; 7) gli interventi di copertura finanziaria, tra cui l'introduzione di una nuova clausola di salvaguardia sull'IVA per il 2019 (tab. 1.2).

La manovra prevede innanzitutto, come già ricordato, la piena sterilizzazione della clausola di salvaguardia sull'IVA per il solo 2017. Tale misura favorirebbe una crescita del PIL per circa 0,1 punti percentuali nel 2017 e produrrebbe un effetto espansivo, per un analogo ammontare, anche nel 2018. Nel 2019, l'effetto netto sul PIL sarebbe negativo

(circa -0,2 punti percentuali rispetto all'ipotesi tendenziale): il graduale venir meno dell'effetto espansivo, indotto dalla disattivazione della clausola IVA nel 2017, si rifletterebbe in una decelerazione del PIL programmatico, il cui livello tornerebbe ad accostarsi a quello dello scenario macroeconomico tendenziale. I provvedimenti a favore delle imprese produrrebbero un effetto espansivo sul PIL complessivamente contenuto nel 2017 (inferiore al decimo di punto percentuale), più consistente nel biennio 2018-2019 (pari a circa 0,1 punti percentuali all'anno). L'impatto espansivo delle misure a favore delle famiglie sarebbe piuttosto contenuto e stimato in circa 0,06 punti percentuali nel complesso del triennio 2017-2019, con effetti concentrati principalmente nel 2018. Il pacchetto su lavoro e previdenza comporterebbe cumulativamente una maggiore crescita del PIL pari a circa 0,1 punti percentuali, con effetti anche in questo caso maggiormente concentrati nel 2018. Gli altri interventi (principalmente il rifinanziamento del fondo esigenze indifferibili, il rilancio degli investimenti pubblici a livello territoriale, le risorse per l'accoglienza dei migranti e per gli investimenti nei paesi di transito e di origine dei flussi migratori) favorirebbero nel complesso la crescita del PIL per quasi 0,2 punti percentuali nel 2017 e avrebbero effetti pressoché nulli negli anni successivi. Le politiche invariate avrebbero in totale ripercussioni modeste sul PIL. Le misure di copertura, in termini sia di maggiori entrate sia di risparmi di spesa, comporterebbero una minore crescita del PIL di entità limitata nel 2017 e pari a circa 0,1 punti percentuali sia nel 2018 che nel 2019.

Nell'insieme, tali valutazioni portano a quantificare la maggiore crescita del PIL prodotta dalla manovra in circa 0,3 punti percentuali sia nel 2017 che nel 2018. Nel 2019 si avrebbe, invece, una minore crescita per circa 0,1 punti percentuali.

Tab. 1.2 – Impatto sul PIL della manovra prevista dal DDL di stabilità
(differenze in punti percentuali tra i tassi di crescita programmatico e tendenziale)

	2017	2018	2019
Disattivazione IVA 2017	0,111	0,134	-0,155
Imprese	0,035	0,143	0,070
Famiglie	0,004	0,049	0,005
Lavoro e pensioni	0,020	0,055	0,029
Altri interventi	0,154	-0,011	0,023
Politiche invariate	0,007	-0,008	0,006
Coperture	-0,036	-0,090	-0,108
di cui: Attivazione IVA 2019	0,000	0,000	-0,025
Totale	0,295	0,272	-0,129

Fonte: stime UPB.

1.3 *Rischi dello scenario macroeconomico*

La validazione del quadro macroeconomico del DPB è stata, come detto, accompagnata dalla sottolineatura degli elementi di rischio connessi alle incertezze dell'attuale congiuntura. Le informazioni in questo scorcio del 2016 evidenziano, in effetti, il proseguimento della ripresa su ritmi irregolari, ma nel complesso modesti. Il buon andamento del settore industriale nel periodo luglio-settembre segnala il rafforzamento dell'attività economica nel terzo trimestre, dopo la stasi dei precedenti tre mesi. Nelle stime UPB, basate sui modelli di breve periodo, il PIL nel terzo trimestre aumenterebbe intorno allo 0,3 per cento (la previsione UPB precedente alla diffusione dello scorso 10 novembre del dato di produzione industriale di settembre, meno negativo delle attese, era intorno allo 0,2 per cento; la stima preliminare Istat sul terzo trimestre viene diffusa in coincidenza con la pubblicazione di questo Rapporto). La crescita tornerebbe, però, a frenare nel quarto trimestre, quando la variazione del PIL sarebbe solo marginalmente positiva (circa 0,1 per cento). Queste stime trimestrali comportano un incremento medio annuo del PIL 2016, corretto per i giorni di lavoro, dello 0,8 per cento. La stima del PIL grezzo – che è quella impiegata nelle previsioni del Governo –, cioè non aggiustata per il minore numero di giornate lavorative del 2016 rispetto al 2015, risulterebbe marginalmente inferiore (0,74 per cento che si confronta con lo 0,75 per cento, arrotondato a 0,8 per cento, del quadro macroeconomico DPB).

La chiusura in frenata del 2016 darebbe luogo a un trascinamento congiunturale sul prossimo anno solo lievemente positivo (circa 0,2 per cento), talché il raggiungimento di una crescita dell'1 per cento nel 2017 richiederebbe un profilo di ripresa trimestrale mediamente più intenso (e più regolare) rispetto a quello sperimentato nel 2016. È un'evoluzione possibile considerate le ipotesi adottate sul quadro delle variabili esogene e lo stimolo all'economia derivante dalla manovra di finanza pubblica. Sulla prospettiva del 2017 pesano, tuttavia, fattori di rischio soprattutto di origine internazionale di cui bisogna tenere conto nella valutazione della plausibilità complessiva dello scenario.

L'incertezza sul fronte internazionale appare al momento accresciuta dall'esito delle elezioni presidenziali americane del 9 novembre che hanno visto la vittoria a sorpresa del candidato del partito repubblicano Donald Trump. Le reazioni degli investitori finanziari hanno condotto a forti rialzi del mercato azionario e a una rapida risalita dei tassi di interesse statunitensi a lungo termine, anche nell'aspettativa di mutamenti nel *mix* di politica economica che verrà adottato con la nuova amministrazione (attese di una politica fiscale espansiva a cui si accompagnerebbe una politica monetaria restrittiva).

Si sono al contempo avuti effetti di contagio sui tassi di interesse dei titoli di Stato dei mercati europei, con un ampliamento degli *spread* rispetto al *benchmark* tedesco. Il differenziale di rendimento del titolo decennale italiano rispetto a quello tedesco è salito in pochi giorni (tra l'8 e l'12 novembre) di oltre 20 punti base, raggiungendo un livello (superiore a 175 punti base) non più toccato dall'estate del 2014. Tensioni hanno riguardato anche i titoli spagnoli, ma in misura minore rispetto a quelli italiani (lo *spread*

iberico si è ampliato di 13 punti base). È evidentemente troppo presto per poter valutare se gli andamenti degli ultimi giorni costituiscano un effettivo cambio di prospettiva per i tassi di interesse o solo un aumento di volatilità indotto dalla grande incertezza circa gli sviluppi futuri. Si tratta comunque di una modifica di scenario con cui i previsori dovranno misurarsi nei mesi a venire, verificando la tenuta delle ipotesi sottostanti ai quadri macroeconomici elaborati prima delle elezioni.

Prendendo a riferimento le tendenze delle ultime settimane, ovvero di un periodo in massima parte antecedente le elezioni, si può rilevare che il quadro delle ipotesi internazionali del Governo appare sostanzialmente in linea con gli andamenti osservati per quanto riguarda tanto il mercato petrolifero quanto quello dei cambi. Il greggio ha subito solo temporanee ripercussioni dopo l'intesa raggiunta in sede OPEC a settembre sui tagli produttivi. A inizio novembre il prezzo del barile è nuovamente sceso sotto i 50 dollari, mentre la quotazione *future* per il 2017 (periodo 1-12 novembre) risulta non molto distante dalla stima adottata nello scenario NADEF/DPB (tab. 1.3) . Analogamente, il mercato dei cambi si è caratterizzato per una evoluzione non dissimile da quanto ipotizzato nella previsione del Governo, come mostrano le quotazioni a termine del dollaro sull'euro, rilevate nei prime due settimane di novembre, per il prossimo anno. Nei giorni immediatamente successivi all'elezione di Trump (tra il 9 e il 12 novembre) i mercati a termine hanno preso a scontare un petrolio più debole e un dollaro più apprezzato rispetto alle precedenti sedute. Un rilevante punto interrogativo dello scenario internazionale continua, invece, a concernere l'evoluzione del commercio mondiale, anche nella nuova prospettiva che si apre dopo le elezioni americane.

Gli andamenti più recenti segnalano (periodo gennaio-agosto) una dinamica tendenziale degli scambi internazionali praticamente stagnante (tab. 1.4). I mercati esteri rilevanti per l'Italia hanno avuto in tale periodo un'evoluzione migliore, ma comunque modesta (aumentando, in termini tendenziali, poco più dell'1 per cento). Queste tendenze relative ai primi otto mesi del 2016 risultano assai più contenute delle dinamiche assunte per l'intero anno tanto nel quadro governativo, quanto dai previsori internazionali. Esse si sono realizzate nonostante un'evoluzione dell'attività economica globale sostanzialmente in linea con le attese, mettendo in evidenza un ulteriore ridimensionamento dell'elasticità degli scambi alla produzione mondiale rispetto ai già bassi livelli che hanno caratterizzato gli ultimi anni (fig. 1.2).

Tab. 1.3 – Quotazione del petrolio e tasso di cambio dollaro/euro

	2016	2017
Prezzo del petrolio		
NADEF/DPB	46,6	52,5
FMI, ottobre 2016	43,0	50,6
CE, novembre 2016	45,2	54,7
Quotazioni <i>forward</i> (1-12 novembre)	42,8	49,4
Tasso di cambio dollaro/euro		
NADEF/DPB	1,119	1,126
CE, novembre 2016	1,111	1,104
Quotazioni <i>forward</i> (1-12 novembre)	1,112	1,113

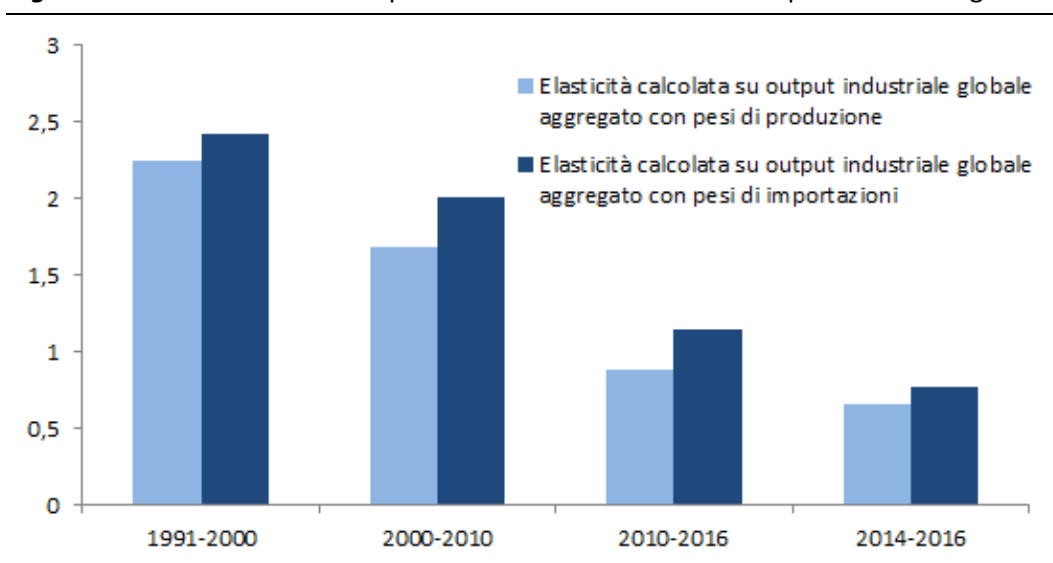
Fonte: NADEF settembre 2016, FMI *World Economic Outlook*, ottobre 2016, Commissione europea, *Economic forecast*, novembre 2016, Thomson reuters.

Tab. 1.4 – Andamento del commercio mondiale
(variazioni percentuali sull'anno precedente)

		2016			2017		
	CPB gennaio-agosto	NADEF/DPB	FMI	CE	NADEF/DPB	FMI	CE
Commercio mondiale	0,0	2,1	2,3	1,9	2,6	3,8	3,3
Mercati rilevanti per l'Italia	1,2(1)	2,6	..	2,8	2,9	..	3,7

Fonte: *Central Plan Bureau*, NADEF, settembre 2016, FMI *World Economic Outlook*, ottobre 2016, Commissione europea, *Economic forecast*, novembre 2016.

(1) Elaborazioni UPB su dati CPB.

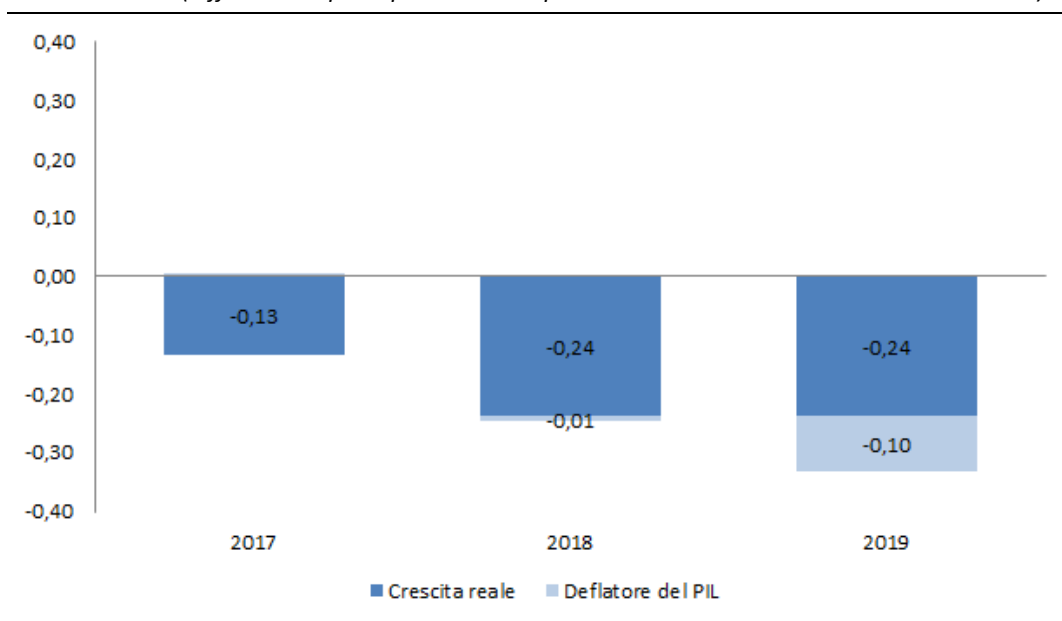
Fig. 1.2 – Elasticità delle importazioni mondiali di beni all'*output* industriale globale

Tale flessione risente di cambiamenti non solo ciclici o di composizione geografica del commercio, ma anche di natura strutturale. Vi influiscono un arretramento della frammentazione internazionale dei processi produttivi dopo possibili eccessi delle delocalizzazioni negli scorsi anni, l'attenuazione degli effetti del progresso tecnologico nei trasporti degli ultimi decenni (incentrato sul cosiddetto sistema di *containerization*), il venire meno della spinta delle passate liberalizzazioni commerciali e l'emergere in alcune economie di tendenze protezionistiche più o meno esplicite. L'esito delle elezioni presidenziali americane potrebbe rafforzare, in prospettiva, quest'ultimo fenomeno. Tutto ciò suggerisce, dunque, un rischio di indebolimento non transitorio degli scambi, a parità di crescita del prodotto mondiale, che potrebbe estendersi ai prossimi anni, anche al di là di quanto viene attualmente assunto nelle stime della gran parte dei previsori.

Si tiene conto di questa possibilità nell'esercizio di simulazione elaborato in occasione dell'Audizione sulla NADEF, che richiamiamo brevemente, circa gli effetti sull'economia italiana di una dinamica strutturalmente più debole della domanda globale. Nella figura 1.3 si riportano gli impatti su crescita reale, inflazione (misurata sul deflatore del PIL) e PIL nominale di una espansione più bassa del commercio mondiale per un punto percentuale in ciascun anno del periodo 2017-19, rispetto al profilo ipotizzato dalla NADEF (che stima incrementi del 2,6 per cento nel 2017, del 3,5 per cento nel 2018 e del 4,1 per cento nel 2019).

L'indebolimento del commercio mondiale avrebbe effetti depressivi sulla crescita reale attraverso il canale della minore domanda estera di beni e servizi dell'Italia, in particolare nel biennio 2018-19. Vi sarebbero degli effetti anche sulla dinamica dei prezzi. La più lenta espansione degli scambi mondiali porterebbe, infatti, a un abbassamento del prezzo dei beni esportati e, dato il rallentamento dell'economia, a una graduale decelerazione dei deflatori delle componenti di domanda interna. Ciò finirebbe col riflettersi in una minore dinamica del deflatore del PIL che diverrebbe maggiormente visibile nell'ultimo anno. La più lenta crescita reale e la minore dinamica inflazionistica porterebbero a una evoluzione del PIL nominale più bassa di quella ipotizzata dal Governo in ciascun anno del periodo di previsione (rispetto allo scenario base, di -0,1 nel 2017 di -0,25 nel 2018 e di -0,3 nel 2019).

Fig. 1.3 – Effetti sul PIL nominale dell'Italia di un'espansione più bassa del commercio mondiale dell'1 per cento all'anno
(differenze in punti percentuali rispetto ai tassi di crescita dello scenario di base)



2. LA FINANZA PUBBLICA

Rispetto all'andamento tendenziale della finanza pubblica, le misure del DDL di bilancio per il 2017 (integrato con il DL 193/2016) producono un maggiore indebitamento per 0,7 punti di prodotto nel 2017, 0,4 punti nel 2018 e 0,2 punti nel 2019.

Per il 2017, l'intervento più rilevante è di gran lunga l'annullamento dell'aumento delle aliquote IVA e delle accise (le cosiddette "clausole di salvaguardia") che vale lo 0,9 per cento del prodotto (15,4 miliardi). Le altre misure nel loro insieme implicano, quindi, una riduzione dell'indebitamento valutata in 0,2 punti di PIL, circa 7,3 miliardi di maggiori spese nette e 10,6 miliardi di maggiori entrate nette. Dal lato delle spese, gli incrementi riguardano il pubblico impiego (1,5 miliardi), gli Enti territoriali (1,7 miliardi, di cui circa 0,7 miliardi in conto capitale), le pensioni (1,2 miliardi), i sussidi alle famiglie (0,6 miliardi), l'emergenza sismica (0,6 miliardi) e gli investimenti pubblici (0,6 miliardi); nel complesso la correzione in aumento delle spese in conto capitale è di circa 2 miliardi. Dal lato delle entrate, per il 2017 la misura più importante con effetti permanenti riguarda la revisione dell'agevolazione ACE (nell'ambito dell'imposta sul reddito delle società) con un gettito di 1,7 miliardi. Effetti permanenti secondo le stime ufficiali dovrebbe avere anche la comunicazione trimestrale dei dati IVA: 1,3 miliardi nel 2017. Altre misure hanno effetti sostanzialmente una tantum e costituiscono circa metà delle maggiori entrate nette: l'estinzione agevolata dei debiti fiscali 2000-2015 (2 miliardi), l'accelerazione delle liquidazioni IVA (0,7 miliardi), la riapertura dei termini della voluntary disclosure (1,6 miliardi), l'asta per i diritti d'uso delle frequenze (2 miliardi). Di importi relativamente modesti sono le misure che comportano riduzioni di spese o sgravi fiscali. Va tuttavia ricordato che nel tendenziale è incorporata l'entrata in vigore nel 2017 della riduzione dell'aliquota Ires, decisa con la legge di stabilità dello scorso anno.

Il quadro per il 2018 e 2019 risente del mantenimento della disposizione di aumento delle aliquote IVA nel 2018 e dalla previsione di un ulteriore aumento di 0,9 punti dell'aliquota base nel 2019. Nell'insieme, il gettito associato ammonta a 19,6 miliardi nel 2018 e 23,3 miliardi nel 2019, corrispondenti rispettivamente al 1,1 e all'1,3 per cento del PIL. La correzione di bilancio per il 2018 comprende nell'insieme maggiori entrate nette per circa 5 miliardi e maggiori spese nette per 11,5 miliardi; quella per il 2019 maggiori entrate nette per 5,4 miliardi e maggiori spese nette per 8,2 miliardi. Dal lato delle spese, le principali voci di incremento sono associate agli effetti crescenti delle misure introdotte per il 2017, richiamate sopra; di rilievo l'aumento delle spese in conto capitale di 5,8 miliardi nel 2018 e 3,6 miliardi nel 2019. Riguardo alle riduzioni nette di spesa, la più importante riguarda la sanità, per circa 1 miliardo nel 2018 e 3 miliardi nel 2019. Dal lato delle entrate, compaiono a partire dal 2018 rilevanti interventi di diminuzione di imposte, tra cui l'istituzione dell'IRI (2 miliardi nel 2018 e 1,2 miliardi nel 2019), la maggiorazione su ammortamenti e canoni dei beni strumentali (1,1 miliardi e 1,9 miliardi nei due anni), l'estensione delle detrazioni per ecobonus e ristrutturazioni (0,7 e 1,5 miliardi). Le maggiori entrate nette derivano dalle misure introdotte per il 2017, con

una composizione analoga tra misure con effetti permanenti e temporanei. Per il 2019, il venir meno di questi ultimi è compensato dall'ulteriore aumento dell'aliquota ordinaria IVA ricordato in precedenza con un gettito aggiuntivo di 3,7 miliardi.

In sintesi, l'effetto sull'equilibrio dei conti non è privo di rischi. Non tanto per l'incremento delle spese in conto capitale in disavanzo, dato il carattere non permanente di queste spese e gli effetti che esse potranno avere sulla crescita economica, quanto per l'assunzione di impegni permanenti dal lato delle spese correnti (in particolare per le pensioni e il pubblico impiego) compensati solo in parte da entrate permanenti e certe. In particolare, il mantenimento della clausola di aumento dell'IVA e, anzi, il suo rafforzamento nel 2019 con la finalità di garantire la tenuta dei conti rendono difficile identificare gli obiettivi della programmazione di bilancio di medio termine. Per il secondo anno consecutivo, l'intervento più rilevante della manovra di finanza pubblica è l'annullamento dell'aumento delle aliquote IVA per l'anno successivo. Nell'ipotesi che vi sia l'intenzione di disattivare la clausola anche negli anni seguenti, lo stesso scenario sembra destinato a riproporsi nei futuri progetti di bilancio.

La sessione di bilancio in corso rappresenta la prima applicazione delle modifiche della legge di contabilità e finanza pubblica introdotte nel corso del 2016 per renderla coerente con la riforma dell'articolo 81 della Costituzione del 2012 e le conseguenti disposizioni di attuazione contenute nella cosiddetta legge rinforzata. Le novità più significative riguardano il calendario del ciclo della programmazione di bilancio, il contenuto informativo della NADEF e il diverso formato della legge di bilancio derivante dall'assorbimento in tale documento contabile del contenuto della ex-legge di stabilità e dall'unificazione in un unico strumento dell'intera manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

2.1 I conti pubblici nel 2016, il quadro programmatico e la composizione della manovra

2.1.1 I conti pubblici nel 2016 e il quadro programmatico per gli anni successivi

Come accaduto per il 2015, anche nel 2016 il miglioramento dell'indebitamento netto è ascrivibile alla più favorevole evoluzione della spesa per interessi.

Per l'anno in corso, il Governo stima una riduzione del disavanzo dal 2,6 per cento del PIL registrato nel 2015 al 2,4 per cento (leggermente superiore al 2,3 previsto nel Documento di economia e finanza (DEF)) e un analogo decremento della spesa per interessi, dal 4,2 al 4 per cento. L'avanzo primario rimane stabile, all'1,5 per cento del prodotto; ciò riflette una riduzione di circa otto decimi sia delle uscite al netto degli interessi (dal 46,2 al 45,5 per cento del PIL) sia delle entrate (dal 47,8 al 47,0 per cento). La pressione fiscale cala dal 43,4 al 42,6 per cento. La riduzione delle spese primarie è sostanzialmente riconducibile a quella delle uscite in conto capitale, pari a sei decimi di

PIL, connessa in larga misura alla contrazione delle altre uscite dovuta al venir meno di alcune rilevanti poste che hanno caratterizzato il 2015.

In particolare, si tratta delle spese per arretrati relativi alla restituzione della mancata perequazione delle pensioni, di quelle per contributi arretrati alle Ferrovie dello Stato, di quelle infine sostenute dal Fondo nazionale di risoluzione per la copertura delle perdite delle banche commissariate, queste ultime riviste al rialzo dall'Istat il 23 settembre scorso. Sempre nell'ambito delle uscite in conto capitale, gli investimenti in termini nominali sono previsti in lieve crescita (pur mantenendo la costanza sul PIL al 2,2 per cento); le indicazioni provenienti dai conti trimestrali delle Amministrazioni pubbliche pubblicati dall'Istat il 3 ottobre scorso, relative ai primi sei mesi dell'anno evidenziano una riduzione dell'1,8 per cento. Le spese correnti primarie dovrebbero scendere dal 42,1 al 42 per cento del PIL, grazie sostanzialmente alla stabilità attesa nelle stime ufficiali per il livello nominale dei consumi intermedi; tuttavia, sempre per la prima metà dell'anno, i conti dell'Istat mostrano una crescita del 4,1 per cento dei consumi intermedi in senso stretto, che rappresentano circa i due terzi dei consumi intermedi.

Sul versante delle entrate, le imposte dirette scontano l'andamento favorevole delle imposte principali, in particolare per quanto riguarda l'autotassazione e le ritenute sui redditi, mentre si riducono le imposte sostitutive; i tributi indiretti, mostrano una riduzione dovuta agli interventi della manovra per il 2016 sulla Tasi e sull'Imu e agli effetti di quella del 2015 sull'IRAP. In particolare, quest'ultima imposta ha registrato negli andamenti in corso d'anno una riduzione molto marcata rispetto all'anno precedente, essendosi "scaricato" in modo consistente sul saldo incassato nel 2016 (e non sugli acconti del 2015) l'effetto dell'intervento adottato con la legge di stabilità per il 2015 relativo all'eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile. Il gettito dell'imposizione diretta e indiretta potrebbe risultare più favorevole del previsto. Le imposte in conto capitale riflettono il gettito derivante dalla *voluntary disclosure*, in parte slittato al 2017 rispetto alle attese iniziali, a causa di difficoltà amministrative nell'attività di riscossione. I contributi sociali, nonostante gli interventi di decontribuzione, presentano una crescita come testimoniato dal monitoraggio in corso d'anno.

Per quanto riguarda il quadro programmatico 2017-19, il DPB ha parzialmente rivisto le indicazioni riportate nella NADEF. Il disavanzo del 2017 viene elevato dal 2 al 2,3 per cento del PIL, utilizzando i tre quarti del margine aggiuntivo richiesto nella Relazione allegata alla Nota (sino a un massimo di 0,4 punti percentuali di PIL) e autorizzato dal Parlamento con la Risoluzione dello scorso 12 ottobre (tab. 2.1).

Tab. 2.1 – Indicatori di finanza pubblica: confronto tra DEF 2016, NADEF 2016 e DPB 2017 (1)
(in percentuale del PIL – Segno + = miglioramento del saldo)

	DEF 2016					NADEF 2016					DPB 2017			
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Indebitamento netto tendenziale (a)	-2,6	-2,3	-1,4	-0,3	0,4	-2,6	-2,4	-1,6	-0,8	0,0	-2,4	-1,6	-0,8	0,0
<i>Variazione (a')</i>		0,3	0,9	1,1	0,7		0,2	0,8	0,8	0,8	0,2	0,8	0,8	0,8
Misure <i>una tantum</i> tendenziali	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Interventi (b)			-0,4	-0,6	-0,3			-0,4	-0,4	-0,2		-0,7	-0,4	-0,2
Indebitamento netto programmatico (c=a+b)	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9	0,1	-2,6	-2,4	-2,0	-1,2	-0,2	-2,4	-2,3	-1,2	-0,2
<i>Variazione (c')</i>	0,4	0,3	0,5	0,9	1,0		0,2	0,4	0,8	1,0	0,2	0,1	1,1	1,0
Componente ciclica del saldo di bilancio programmatico (d)	-1,9	-1,2	-0,6	-0,1	0,4	-1,9	-1,3	-0,9	-0,4	0,0	-1,3	-0,9	-0,4	0,0
Indebitamento netto programmatico corretto per il ciclo (e=c-d)	-0,7	-1,1	-1,2	-0,9	-0,3	-0,8	-1,1	-1,1	-0,8	-0,2	-1,1	-1,4	-0,8	-0,3
Misure <i>una tantum</i> programmatiche (f)	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,2	-0,1	-0,1
Saldo di bilancio programmatico strutturale (g=e-f)	-0,6	-1,2	-1,1	-0,8	-0,2	-0,7	-1,2	-1,2	-0,7	-0,2	-1,2	-1,6	-0,7	-0,2
<i>Variazione (g')</i>	0,2	-0,7	0,1	0,3	0,6	0,2	-0,5	0,0	0,5	0,6	-0,4	0,9	0,5	
Debito pubblico (h)	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8	132,3	132,8	132,5	130,1	126,6	132,8	132,6	130,1	126,7
<i>Variazione (h')</i>	0,2	-0,3	-1,5	-2,9	-4,2	0,4	0,5	-0,3	-2,3	-3,5	0,5	-0,3	-2,5	-3,4

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Negli anni successivi sono mantenuti gli obiettivi di deficit della NADEF, pari all'1,2 per cento nel 2018 e allo 0,2 per cento nel 2019. Anno in cui è programmato anche il sostanziale conseguimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), che per l'Italia – come è noto – consiste nel pareggio del saldo strutturale (cioè del saldo al netto della componente ciclica e delle *una tantum*). Il Riquadro 2.1 confronta gli obiettivi di saldo strutturale del DPB con le previsioni di autunno recentemente pubblicate dalla Commissione europea.

Con riferimento al debito pubblico, l'innalzamento del deficit del 2017 di tre decimi di PIL non implica un corrispondente peggioramento del rapporto tra il debito e il PIL; ciò è ascrivibile in parte all'evoluzione più favorevole della crescita nominale rispetto a quanto previsto nella NADEF e in parte a una riduzione dell'impatto derivante dall'aggiustamento *stock-flow*. Viene confermata la riduzione di tale rapporto a partire dal prossimo anno, quando il Governo prevede di raggiungere un valore pari al 132,6 per cento (132,5 nella NADEF) a fronte del 132,8 per cento atteso per il 2016.

Il rapporto tra il debito e il PIL dovrebbe poi calare a ritmi più intensi sino a raggiungere il 126,7 per cento nel 2019, con una riduzione complessiva di 5,6 punti percentuali di PIL rispetto al risultato del 2015. La discesa del rapporto deriverebbe sia dal piano di privatizzazioni – programmate per uno 0,5 per cento del PIL annuo nel biennio 2017-18 e per uno 0,3 per cento nel 2019 – sia da un effetto *snow-ball* (cioè l'effetto connesso con l'accumulo del debito negli anni precedenti) che diminuisce nel tempo e diventa favorevole a partire dal 2018 grazie soprattutto a previsioni di crescita del PIL nominale che superano il 3 per cento.

Riquadro 2.1 – Un sintetico confronto tra le previsioni di finanza pubblica del DPB e della Commissione europea

In questo riquadro viene condotto un breve confronto tra le previsioni di finanza pubblica del DPB con quelle recentemente pubblicate dalla Commissione europea nell'*Autumn Forecast* 2016. I risultati sono esposti nella tabella R2.1.1.

In primo luogo, è interessante notare che nel biennio 2016-17, a fronte di un indebitamento netto molto simile, l'indebitamento netto strutturale stimato dalla Commissione europea è meno favorevole rispetto a quello del DPB. Ciò è dovuto alle diverse stime di *output gap* utilizzate dal Governo e dalla Commissione europea per determinare la componente ciclica del bilancio. Infatti, essendo il livello dell'*output gap* del DPB maggiore (in valore assoluto) rispetto a quello della Commissione, la componente ciclica del bilancio da depurare dall'indebitamento netto effettivo per ottenere quello strutturale è più elevata.

Focalizzando l'attenzione, invece che sui livelli, sulle variazioni del saldo strutturale che sono maggiormente confrontabili in quanto risentono solo in minima parte delle diverse stime dell'*output gap*, nel 2017 il peggioramento previsto dalla Commissione europea è circa pari a mezzo punto percentuale, maggiore rispetto a quello del Governo (pari a 0,4). Guardando alle componenti, si evince che tale risultato dipende da un miglioramento meno favorevole della spesa per interessi per il 2017 nelle stime della Commissione europea rispetto a quelle del DPB. Al contrario, il saldo primario strutturale è stimato peggiorare della medesima entità nel DPB e nelle previsioni della Commissione europea (0,7 punti percentuali) anche se con un *mix* diverso tra variazioni di entrate e di spese primarie corrette per il ciclo.

Per quanto riguarda il 2018, le stime di finanza pubblica della Commissione europea differiscono in modo significativo da quelle del DPB. Infatti, la Commissione europea formula le proprie previsioni sotto l'ipotesi delle politiche invariate piuttosto che sotto quelle della legislazione vigente; quindi alcune delle misure contenute nella manovra di bilancio non sono state considerate. In particolare, il peso preponderante per spiegare le differenze tra le due previsioni è riconducibile all'aumento delle imposte indirette previsto dalla legislazione vigente ma non considerato nel quadro a politiche invariate della Commissione in quanto già molte volte in passato tali aumenti sono stati introdotti nel quadro programmatico del Governo ma successivamente revocati.

Di conseguenza, l'indebitamento netto stimato dalla Commissione europea è pari al 2,5 per cento del PIL, 1,3 punti percentuali peggiore di quello del DPB. In termini strutturali, la Commissione europea stima un deterioramento di 0,2 punti percentuali del saldo nel 2018 rispetto al 2017 a fronte di un miglioramento di 0,8 riportato nel DPB. Ciò è interamente dovuto alle diverse previsioni del saldo primario corretto per il ciclo per il quale la Commissione europea prevede un peggioramento pari a 0,7 punti percentuali mentre il DPB un miglioramento di mezzo punto percentuale. Il peggioramento previsto dalla Commissione europea è dovuto sia alle entrate corrette per il ciclo che dovrebbero ridursi di 0,3 punti percentuali sia alle spese corrette per il ciclo che dovrebbero aumentare di 0,4 punti percentuali rispetto al 2017.

Tab. R2.1.1 – Obiettivi di finanza pubblica del DPB e previsioni della Commissione (1)
(punti percentuali)

	2016		2017		2018	
	DPB	COM	DPB	COM	DPB	COM
Indebitamento netto effettivo	-2,4	-2,4	-2,3	-2,4	-1,2	-2,5
Indebitamento netto strutturale	-1,2	-1,6	-1,6	-2,2	-0,7	-2,4
Variazione indebitamento netto strutturale			-0,4	-0,5	0,9	-0,2
di cui: Variazione spesa per interessi			-0,3	-0,2	-0,1	-0,2
Variazione saldo primario strutturale			-0,7	-0,7	0,8	-0,4
di cui: Variazione una-tantum			0,1	0,1	-0,3	-0,3
Variazione saldo primario corretto per il ciclo			-0,6	-0,6	0,5	-0,7
di cui: Variazione entrate corrette per il ciclo			-0,3	-0,5		-0,3
Variazione spese primarie corrette per il ciclo			0,3	0,1		0,4

Fonte: Elaborazioni su dati DPB 2017 e Commissione europea (2016): *Autumn Forecasts*, Novembre.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

2.1.2 La manovra: il DL 193/2016 e il DDL di bilancio per il 2017

I cambiamenti nella impostazione del bilancio si sono concretizzati nella manovra contenuta nel DDL di bilancio appena presentato in Parlamento e nel DL in materia fiscale dello scorso ottobre (DL 193/2016).

Nell'esposizione della manovra, al fine di una lettura coerente con l'impostazione ufficiale, non si considera la diversa contabilizzazione che, in base alla contabilità nazionale (SEC2010), dovrebbe riguardare la posta relativa alla revisione del diritto d'uso delle frequenze di telecomunicazioni inserita tra le maggiori entrate invece che nelle minori uscite in conto capitale.

I due provvedimenti implicano, come manovra netta, un peggioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche rispetto alla legislazione vigente di circa 12 miliardi nel 2017 (0,7 per cento del PIL), di 6,6 miliardi nel 2018 (0,4 per cento del PIL) e di 2,8 miliardi nel 2019 (0,2 per cento del PIL). Se si esclude la neutralizzazione delle clausole, si evidenzia una manovra che migliora il saldo del 2017. A fronte di un'acquisizione di risorse pari a 17,1 miliardi nel prossimo anno e a 19,8 e 23,7 miliardi nei due successivi, si prevedono impieghi per 29,1 miliardi nel 2017, 26,4 nel 2018 e 26,5 nel 2019¹; per l'anno prossimo, circa la metà dell'importo degli interventi (circa 15,4 miliardi) dipende dalla già ricordata sterilizzazione di clausole di salvaguardia. Quest'ultima consente una riduzione delle entrate nette per il 2017 di circa cinque miliardi, cui fanno seguito incrementi dello stesso importo nel biennio seguente e in particolare nel 2019 riguardanti in larga parte (circa 3,7 miliardi) una nuova clausola sull'IVA. Le entrate nette, considerate al netto delle clausole, mostrano un aumento di 10,6 miliardi nel 2017, che scende a 5,1 miliardi nel 2018 e a 1,7 miliardi nel 2019. Le spese nette aumentano in misura crescente nei primi due anni (da 7,3 a 11,5 miliardi) per poi rallentare nel 2019 (a 8,2 miliardi) a causa in particolare della notevole riduzione delle spese in conto capitale riprogrammata per quell'anno (tab. 2.2).

Sul versante degli impieghi, gli interventi aumentano la spesa per tutto il triennio, e in particolare quella corrente, mentre – al netto della sterilizzazione della clausola – le misure di riduzione delle entrate si concentrano nel biennio 2018-19. Viceversa, dal lato delle coperture, le norme correttive riguardano soprattutto le entrate, con una consistente presenza di *una tantum* nel primo anno; i risparmi di spesa si addensano nell'ultimo anno, soprattutto quelli in conto capitale.

¹ Le risorse e gli impieghi sono considerati al netto del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE).

Tab. 2.2 – DL 193/2016 e DDL di bilancio 2017: la manovra per il triennio 2017-19
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2017	2018	2019
IMPIEGHI	29.067	26.356	26.460
<i>In % del PIL</i>	<i>1,7</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>
Maggiori spese	12.423	15.995	17.001
<i>Correnti</i>	9.882	10.021	9.863
<i>In conto capitale</i>	2.541	5.974	7.138
Minori entrate	-16.644	-10.361	-9.460
<i>Sterilizzazione clausole</i>	-15.353	-199	0
RISORSE	17.057	19.758	23.666
<i>In % del PIL</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>
Maggiori entrate (1)	11.901	15.252	14.844
<i>Nuova clausola</i>	0	0	3.679
Minori spese	-5.156	-4.505	-8.822
<i>Correnti</i>	-4.610	-4.337	-5.235
<i>In conto capitale</i>	-546	-168	-3.587
ENTRATE NETTE (1)	-4.744	4.891	5.384
USCITE NETTE	7.267	11.490	8.178
<i>Correnti</i>	5.272	5.684	4.628
<i>In conto capitale</i>	1.995	5.806	3.550
INDEBITAMENTO NETTO (2)	-12.010	-6.599	-2.794
<i>In % del PIL</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2017 e al DL 193/2016.

(1) La tabella considera gli effetti della revisione dei diritti d'uso delle frequenze di telecomunicazione tra le maggiori entrate, in quanto nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio 2017 (AC4127) è classificata tra le entrate extratributarie anche ai fini dell'indebitamento netto, mentre ai sensi del SEC2010 essa dovrebbe risultare inclusa tra le spese, a riduzione di quelle in conto capitale. – (2) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo.

L'analisi della manovra richiede una lettura composita di un insieme di misure variamente organizzate in più provvedimenti. Innanzitutto, vanno considerate le misure e i corrispondenti effetti finanziari contenuti sia nel DL fiscale che nel DDL di bilancio (nelle sue due componenti, Sezione I e Sezione II), nonché alcune risorse "trasferite" da un provvedimento all'altro tramite l'incremento (nel DL fiscale) e il successivo utilizzo (nel DDL di bilancio), ai fini della copertura, del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE). Inoltre, si riscontra la definizione di misure disposte nel decreto e quantificate nel disegno di legge, come nel caso della riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure* bis). Come evidenziato nel paragrafo 2.4, prospetti conoscitivi più integrati agevolerebbero la lettura della manovra. Positivamente va accolta l'innovazione di evidenziare in apposita voce nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio anche quelli di retroazione macroeconomica derivanti dalla manovra. Occorre segnalare che tale voce può emergere (e quindi entrare nei prospetti riepilogativi) solo se la determinazione degli effetti di retroazione macroeconomica possa credibilmente fondarsi su solide basi conoscitive e metodologiche che consentano stime sufficientemente affidabili. È inoltre

opportuno sottolineare che l'adozione di questa metodologia di evidenziazione degli effetti di retroazione implica che l'impatto sulle variabili di natura fiscale dovrà essere indicato anche in situazioni di manovre di contenimento del deficit, con l'effetto di richiedere l'attivazione di risorse aggiuntive di copertura.

Tornando alla descrizione della manovra, dal lato degli impieghi è possibile distinguere i settori di intervento delle principali misure (tabb. 2.3 per una visione di sintesi e 2.4 per il dettaglio).

In primo luogo, la manovra dispone la piena sterilizzazione della clausola di salvaguardia sull'IVA per il 2017 nonché l'abrogazione dell'incremento delle accise disposto per il biennio 2017-18 dalla legge di stabilità per il 2014. Per gli anni successivi vengono invece confermati gli incrementi di IVA e accise delle clausole in essere, con l'aggiunta di un ulteriore aumento di 0,9 punti percentuali dell'aliquota dell'IVA del 25 per cento a partire dal 2019 (per un quadro riassuntivo delle clausole di salvaguardia abrogate, disattivate e attive si veda la tab. 2.5).

Gli interventi a favore delle *imprese* rappresentano un blocco rilevante della manovra. Le principali misure includono: 1) la proroga e l'estensione della maggiorazione della deducibilità degli ammortamenti relativi agli investimenti in macchinari e attrezzature nonché ai nuovi beni di elevato contenuto tecnologico; 2) l'introduzione dell'IRI (Imposta sul reddito imprenditoriale) quale strumento per eliminare le distorsioni fiscali in relazione alla forma giuridica delle imprese; 3) la revisione del regime dell'IVA per i gruppi societari; 4) la proroga e il potenziamento del credito di imposta riconosciuto per le spese di investimento in ricerca e sviluppo.

Si ricorda che nella legge di stabilità per il 2016 è stata disposta una riduzione dell'aliquota dell'Ires dal 27,5 al 24 per cento a partire dal 2017.

Sono previsti numerosi interventi in *materia pensionistica*. Tra i principali: 1) l'aumento e l'estensione della cosiddetta quattordicesima dei pensionati; 2) l'incremento della *no-tax* area per i pensionati; 3) il cumulo dei periodi assicurativi senza oneri aggiuntivi per i lavoratori con anzianità contributive in più gestioni; 4) le agevolazioni per l'accesso al pensionamento dei lavoratori cosiddetti precoci e per quelli impiegati in lavori usuranti; 5) l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE); 6) l'anticipo pensionistico sociale (APE sociale); 7) l'introduzione dell'ottava salvaguardia.

Nell'ambito degli interventi sul *mercato del lavoro* vanno ricordati: 1) la detassazione dei premi di produttività e 2) la riduzione dell'aliquota contributiva dei lavoratori autonomi.

Tab. 2.3 – Effetti del DDL di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
ENTRATE NETTE	-4.744	4.891	5.384
Clausole di salvaguardia	-15.353	-199	3.691
ENTRATE NETTE AL NETTO CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA	10.609	5.090	1.693
Misure del DDL di bilancio 2017			
Modifica disciplina ACE (aiuto alla crescita economica) - riduzione rendimento dal 4,75% nel 2016 al 2,3% nel 2017 e 2,7% a decorrere dal 2018	1.706	1.527	1.423
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24%	0	-1.986	-1.235
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata	0	1.331	-553
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	0	-1.131	-1.923
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320	160	160
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340	340	340
Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni	29	-740	-1.547
Detassazione premi di produttività	-209	-390	-382
No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni	-213	-247	-246
Sospensione incremento addizionale sui diritti di imbarco passeggeri	-184	-184	0
Concorso Stato Fondo solidarietà riconversione e riqualificazione personale credito	-174	-224	-139
Riapertura termini <i>voluntary disclosure</i>	1.600	0	0
Revisione del diritto d'uso delle frequenze di telecomunicazioni (1)	2.010	0	0
Altri interventi (saldo)	775	271	-158
Effetti retroazione-maggiori entrate	350	1.050	2.200
Misure del DL 193/2016			
Estinzione agevolata debiti fiscali anni 2000-2015	2.000	400	300
Comunicazione trimestrale delle fatture e dei dati delle liquidazioni IVA	2.110	4.230	2.770
Potenziamento riscossione	0	483	483
Altri interventi	150	200	200
USCITE NETTE	7.267	11.490	8.178
Misure del DDL bilancio 2017			
Interventi in materia pensionistica	1.192	2.101	2.637
Contratti personale PA	1.480	1.930	1.930
Fondo per il rafforzamento autonomia scolastica	140	400	400
Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali	970	970	970
Pareggio bilancio Amm. locali - Inclusione Fondo pluriennale vincolato	304	296	302
Utilizzo avanzo e debito per investimenti patti nazionali di solidarietà - Enti territoriali	420	746	706
Sanità - Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali innovativi	1.000	1.000	1.000
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale	-1.063	-1.998	-3.988
Misure per le famiglie	600	716	715
Emergenza sismica - Credito d'imposta ricostruzione privata e contributi ricostruzione pubblica	600	800	950
Fondo interventi straordinari rilancio dialogo con Paesi africani per rotte migratorie	200	0	0
Proroga e potenziamento credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	727	727
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	629	1.968	3.500
Rifinanziamento Fondo esigenze indifferibili	300	300	300
Rifinanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda	2.324	1.196	934
Definanziamenti - sezione seconda	-2.671	-1.573	-1.082
Riprogrammazioni - sezione seconda	0	0	-3.393
Altri interventi (saldo)	842	1.267	1.571
Misure del DL 193/2016			
Finanziamenti investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI	0	400	0
Credito di imposta costi adeguamento tecnologico comunicazioni IVA	0	245	0
INDEBITAMENTO NETTO (2)	-12.010	-6.599	-2.794

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2017 e al DL 193/2016.

(1) Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio 2017 (AC4127) tale posta è classificata tra le entrate extratributarie anche ai fini dell'indebitamento netto, mentre ai sensi del SEC2010 essa dovrebbe risultare inclusa tra le spese, a riduzione di quelle in conto capitale. – (2) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo.

Tab. 2.4 – Effetti del DDL di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
IMPIEGHI (1)	29.067	26.356	26.460
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>1,7</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>
Maggiori spese	12.423	15.995	17.001
Maggiori spese correnti	9.882	10.021	9.863
Fondo a favore di contratti PA	1.480	1.930	1.930
Fondo per il rafforzamento autonomia scolastica	140	400	400
Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali	970	970	970
Quattordicesima pensionati	800	800	800
Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali innovativi	500	500	500
Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali oncologici innovativi	500	500	500
Pensionamento anticipato per lavoratori precoci	360	550	570
APE sociale	300	609	647
Cumulo periodi assicurativi	87	132	164
Agevolazioni accesso al pensionamento per lavori usuranti - Oneri pensionistici	85	86	125
Rifinanziamento del Fondo per ulteriori interventi lavoratori salvaguardati	642	406	107
Oneri ottava salvaguardia	134	295	346
Premio alla nascita	392	392	392
Buono nido	144	250	300
Rifinanziamento Fondo esigenze indifferibili	300	300	300
Fondo interventi straordinari rilancio dialogo con Paesi africani per rotte migratorie	200	0	0
Fondo speciale di parte corrente	100	200	200
Rifinanziamenti sezione seconda (di cui: non autosufficienza 50 milioni dal 2017 e povertà 500 milioni dal 2018)	2.054	1.037	932
Altri interventi	695	665	681
Maggiori spese in conto capitale	2.541	5.974	7.138
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	629	1.968	3.500
Proroga e potenziamento credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	727	727
Emergenza sismica - Credito d'imposta ricostruzione privata	400	500	600
Emergenza sismica - Contributi ricostruzione pubblica	200	300	350
Pareggio bilancio AL - Inclusione Fondo pluriennale vincolato	304	296	302
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nel patto nazionale incentivato - Enti locali	245	435	405
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nel patto nazionale incentivato - Regioni	175	311	301
Fondo speciale di conto capitale	50	150	200
Rifinanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda	271	159	2
Finanziamenti investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI (DL 193/2016)	0	400	0
Credito di imposta per costi adeguamento tecnologico comunicazioni IVA (DL 193/2016)	0	245	0
Altri interventi	268	483	751
Minori entrate	-16.644	-10.361	-9.460
Eliminazione aumenti IVA per il 2017	-15.133	0	0
Eliminazione aumenti accise LS 2014	-220	-199	0
No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni	-213	-247	-246
Detassazione premi di produttività	-209	-390	-382
Sospensione incremento addizionale sui diritti di imbarco passeggeri	-184	-184	0
Concorso Stato Fondo solidarietà riconversione e riqualificazione personale credito	-174	-224	-139
Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni	-138	-1.513	-1.369
Riduzione aliquota contributiva lavoratori autonomi	-108	-292	-370
Detraibilità spese scuole paritarie	-79	-82	-83
Agevolazioni investimenti fondi e casse	-10	-79	-93
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24%	0	-5.332	-3.112
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	0	-1.131	-1.923
Abolizione Irpef per imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti	0	-228	-135
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata- Irpef e IRAP	0	0	-553
IVA di gruppo	0	0	-158
Altri interventi	-157	-358	-598
Effetti fiscali:	-15	-100	-300
Oneri riflessi	-3	-3	-0,1
ENTRATE NETTE	-4.744	4.891	5.384
USCITE NETTE	7.267	11.490	8.178
<i>correnti</i>	<i>5.272</i>	<i>5.684</i>	<i>4.628</i>
<i>in conto capitale</i>	<i>1.995</i>	<i>5.806</i>	<i>3.550</i>
INDEBITAMENTO NETTO (2)	-12.010	-6.599	-2.794
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>

Tab. 2.4 – (segue) Effetti del DDL di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
RISORSE (1)	17.057	19.758	23.666
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>
Maggiori entrate	11.901	15.252	14.844
Revisione del diritto d'uso delle frequenze di telecomunicazioni (3) (con clausola di salvaguardia su riduzione stanziamenti accantonati)	2.010	0	0
Modifica disciplina ACE - riduzione rendimento dal 4,75% nel 2016 al 2,3% nel 2017 e 2,7% dal 2018	1.706	1.527	1.423
Riapertura termini <i>voluntary disclosure</i> (con clausola salvaguardia su riduzioni di spesa)	1.600	0	0
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340	340	340
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320	160	160
Disposizioni in materia di depositi fiscali di prodotti energetici	105	105	105
Norme antielusive in materia di depositi doganali	100	100	100
Modifica <i>part time</i> lavoratori settore privato	100	50	0
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24%	0	3.345	1.876
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata	0	1.331	0
Nuova clausola IVA 2019	0	0	3.679
Estinzione agevolata debiti fiscali anni 2000-2015 (DL 193/2016)	2.000	400	300
Comunicazione trimestrale dati IVA (DL 193/2016)	1.130	2.270	2.170
Comunicazione trimestrale dati IVA (DL 193/2016)	300	600	600
Accelerazione verifiche per comunicazione trimestrale dati riepilogativi liquidazioni IVA (DL 193/2016)	680	1.360	0
Potenziamento riscossione (DL 193/2016)	0	483	483
Altre entrate (DL 193/2016)	150	200	200
Effetti retroazione - maggiori entrate tributarie	246	704	1.600
Effetti retroazione - maggiori entrate contributive	104	346	600
Altri interventi	245	88	91
Effetti fiscali:	171	948	222
<i>Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni</i>	167	845	84
<i>Altro</i>	4	104	138
Oneri riflessi	594	895	895
Minori spese	-5.156	-4.505	-8.822
<i>Minori spese correnti</i>	-4.610	-4.337	-5.235
Definanziamenti - sezione seconda	-2.229	-1.510	-1.017
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale	-1.056	-1.890	-3.666
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale - RSS e Province autonome	-7	-108	-322
Accertamento economie rideterminazione oneri salvaguardati dalla riforma pensionistica	-642	-406	-107
Acquisizione economie Fondo ulteriori interventi lavoratori salvaguardati	-510	-112	0
Riduzione Fondo ulteriori interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	-134	-295	-107
Altri interventi	-32	-17	-17
<i>Minori spese in conto capitale</i>	-546	-168	-3.587
Definanziamenti - sezione seconda	-442	-64	-65
Riprogrammazioni - sezione seconda	0	0	-3.393
Soppressione credito di imposta a favore di enti previdenziali	-80	-80	-80
Altri interventi	-24	-24	-49

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2017 e al DL 193/2016.

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

– (2) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo. – (3) Nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio 2017 (AC4127) tale posta è classificata tra le entrate extratributarie anche ai fini dell'indebitamento netto, mentre ai sensi del SEC2010 essa dovrebbe risultare inclusa tra le spese, a riduzione di quelle in conto capitale.

Tab. 2.5 – DDL di bilancio 2017: clausole di salvaguardia abrogate, disattivate e attive

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

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

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

Altre risorse sono destinate alle *famiglie e al contrasto della povertà*. Le principali misure prevedono: 1) il sostegno al reddito in caso di nuove nascite e di adozioni, nonché alle famiglie in condizioni di bisogno per le spese connesse alla genitorialità; 2) il finanziamento di servizi per la prima infanzia; 3) l'incremento del fondo per la non autosufficienza (sezione II); 4) l'aumento dal 2018 della dotazione del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (sezione II).

Nell'ambito della *sanità* gli interventi più rilevanti concernono: 1) il sostegno all'acquisto di farmaci innovativi e 2) la rideterminazione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale.

Ulteriori misure riguardano la promozione del cosiddetto *capitale umano*: 1) le risorse destinate alle Università (contribuzione studentesca, fondo per la concessione di borse di studio, fondo per la ricerca di base); 2) il completamento della riforma scolastica con riferimento al settore dell'infanzia; 3) il contributo per le scuole paritarie, con un contributo aggiuntivo in particolare per quelle materne; 4) il rifinanziamento della carta elettronica per i diciottenni (sezione II).

Ulteriori provvedimenti riguardano il rilancio degli *investimenti pubblici* nazionali e a livello territoriale, mentre un blocco di norme specifiche interviene sulla *finanza degli enti territoriali e delle autonomie speciali*.

Altre risorse sono destinate al settore del *pubblico impiego*: 1) per la ripresa del rinnovo dei contratti; 2) la stabilizzazione degli 80 euro mensili alle forze di polizia; 3) l'assunzione di nuovo personale.

Ulteriori finanziamenti sono indirizzati all'emergenza *immigrazione*: 1) per l'accoglienza dei migranti (sezione II); 2) per investimenti nei paesi di transito e di origine dei flussi migratori.

Altri interventi interessano le aree colpite dagli *eventi sismici* dello scorso agosto, per la ricostruzione pubblica e privata. A questi sono in parte collegati quelli per la messa in sicurezza del territorio con proroghe ed estensioni delle detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione antisismica ed energetica, acquisto di mobili e crediti di imposta per strutture ricettive.

Vengono infine finanziati alcuni settori delle cosiddette politiche invariate nonché concesse agevolazioni fiscali e disposti interventi per il settore della cultura.

Sul versante delle risorse di copertura, i principali provvedimenti riguardano il recupero dell'evasione fiscale, la riduzione della spesa corrente e misure di tipo *una tantum* (tabb. 2.3 per una visione di sintesi e 2.4 per il dettaglio).

Nell'ambito delle maggiori entrate sono previsti: oltre a 1) una nuova clausola di salvaguardia sull'IVA per il 2019, 2) la revisione dell'agevolazione ACE nell'ambito dell'imposizione d'impresa, 3) gli effetti *una tantum* derivanti da un contributo per il cambio di utilizzo delle frequenze di telecomunicazione, 4) il recupero dell'elusione fiscale sull'IVA alle dogane, un pacchetto di interventi in tema di *contrasto all'evasione fiscale e riscossione* che include principalmente: 1) l'introduzione di nuovi obblighi di comunicazione telematica di dati e fatture, 2) l'estinzione agevolata dei debiti fiscali relativi agli anni 2000-2015, 3) la proroga e l'ampliamento della cosiddetta *voluntary disclosure* e 4) il potenziamento dell'attività di riscossione.

Nell'ambito dei risparmi di spesa si evidenziano inoltre le ampie operazioni di definanziamento e riprogrammazione delle spese (sezione II), al cui interno si colloca la revisione e la riprogrammazione della spesa dei Ministeri, la riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili e riprogrammazioni di uscite in conto capitale nel 2019.

Come già ricordato, vengono inoltre evidenziate, tra gli esiti finanziari del DDL di bilancio 2017, le entrate derivanti dagli effetti di retroazione della complessiva politica espansiva disposta, che vanno a sommarsi agli effetti fiscali di primo impatto connessi alle singole misure e ai cosiddetti oneri riflessi relativi al maggior prelievo contributivo, per Irpef e IRAP indotto dai maggiori redditi da lavoro pubblico.

In sintesi, nel 2017, la disattivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise (15,4 miliardi circa) e interventi in vari settori (per circa 14 miliardi) sono consentiti per oltre il 41 per cento da un aumento del deficit (per 12 miliardi) e per il restante 59 per cento da

un insieme di misure correttive (per 17,1 miliardi), suddivise sostanzialmente in tre categorie di analoga consistenza: in maggiori entrate di natura strutturale (per 5,6 miliardi, il 32,7 per cento delle risorse), derivanti – oltre che dall’ACE – dal recupero di base imponibile grazie alla lotta all’evasione e da misure minori; nella revisione e riprogrammazione delle spese (per circa 5,2 miliardi, pari al 30,4 per cento delle risorse); in entrate di natura *una tantum* (per circa 6,3 miliardi, il 36,8 per cento delle coperture). Tra le entrate *una tantum* si possono considerare quelle derivanti da: diritto d’uso delle frequenze², riapertura dei termini della *voluntary disclosure*³ e, presumibilmente, l’estinzione agevolata dei debiti fiscali nonché l’accelerazione delle verifiche per comunicazioni trimestrali dei dati sull’IVA. Nell’ambito dei 6,3 miliardi non sono invece considerate le misure *una tantum* con effetti reiterati nel tempo, che peraltro potrebbero andare a finanziare in parte le spese, anch’esse di natura *una tantum*, destinate ai crediti d’imposta per la ricostruzione privata e pubblica. Nel biennio 2018-19, un ammontare di interventi finanziariamente più consistenti, il minor effetto delle *una tantum* e gli ampliamenti del deficit tendenziale (seppure più contenuti di quello del 2017) non consentono l’eliminazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise e, anzi, richiedono misure ulteriori nell’ultimo anno di programmazione, consistenti sostanzialmente in una nuova clausola sull’IVA e in più elevati interventi correttivi sulla spesa (in particolare misure nel settore sanitario e riprogrammazioni sia dei finanziamenti per investimenti delle Ferrovie dello Stato sia del fondo di rotazione per il cofinanziamento delle politiche comunitarie).

In conclusione tra gli elementi critici di questa manovra va sottolineato come nel 2017 si finanzia la disattivazione – temporanea – di clausole di salvaguardia fissate in precedenza e si sostengano impegni di natura strutturale in parte con misure di natura *una tantum*, come nel 2016, cui si aggiungono norme volte al recupero di evasione, di incerta valutazione. Per il biennio successivo, ci si affida a tendenziali che scontano ancora la presenza di clausole di salvaguardia e la riduzione della spesa per interessi. Non si può invece più contare sulla mancanza dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego – dopo la ripresa degli stessi in seguito alla sentenza della Corte costituzionale 178/2015 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del regime di blocco della contrattazione collettiva per il settore pubblico – e va sottolineato che la crescita sottostante ai conti pubblici è condizionata da fattori di rischio se valutata in confronto a quella di altri previsori.

² Nel DDL di bilancio sono disposti meccanismi di salvaguardia atti a garantire le risorse attese, tramite accantonamenti di fondi con possibilità di successiva riduzione qualora gli esiti della misura sulle frequenze non dovessero essere, in tutto o in parte, realizzati.

³ Nel caso in cui la riapertura dei termini non consenta la realizzazione del maggior gettito è disposta la compensazione mediante riduzioni di spesa dei Ministeri e in caso di scostamenti non compensabili il Ministro dell’Economia, se riscontra un pregiudizio per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume entro il 30 settembre 2017 le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell’articolo 81 della Costituzione.

2.2 L'analisi della fiscal stance

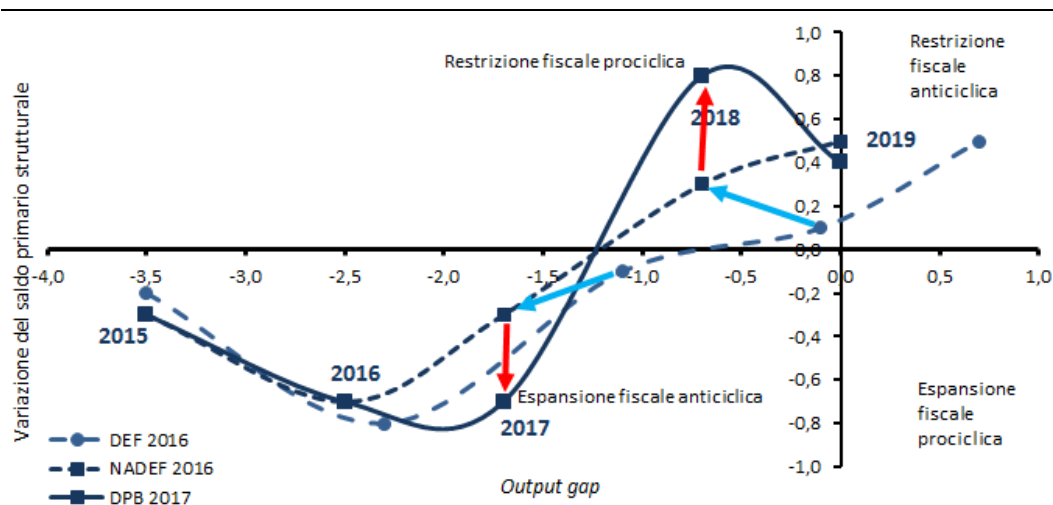
La *fiscal stance*, ossia l'indirizzo espansivo o restrittivo della politica di bilancio sullo sfondo dell'andamento macroeconomico, può essere valutata confrontando le variazioni del saldo primario strutturale (il saldo primario corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle *una tantum*) e l'*output gap* (la distanza tra il PIL effettivo e quello potenziale).

La figura 2.1 mostra come tale indirizzo si sia modificato nei documenti programmatici succedutisi nel corso del 2016.

Il DEF 2016 manteneva una posizione di sostanziale neutralità rispetto al ciclo nel 2017 e nel 2018, biennio in cui era previsto il protrarsi, benché attenuata, della fase ciclica negativa in corso. La parte più consistente del consolidamento fiscale era rinviata al 2019, quando era previsto l'avvio di una fase ciclica positiva (*backloaded consolidation*). Tale profilo temporale della correzione appariva finalizzato a evitare di soffocare, con una politica restrittiva di larga scala, la fase iniziale della ripresa che si prevedeva avrebbe portato nel biennio 2017-18 alla progressiva chiusura dell'*output gap*. L'orientamento di bilancio era quindi solo lievemente anticiclico nel primo anno e lievemente prociclico nel secondo, data l'esigenza di mantenere comunque, anche in presenza di un *output gap* moderatamente negativo, un sentiero di riduzione del deficit atto a rassicurare i mercati sulla effettività dell'obiettivo di raggiungimento del pareggio entro l'arco di previsione considerato. L'intonazione della correzione di finanza pubblica diveniva invece marcatamente anticiclica nel 2019, quanto il consolidarsi della ripresa avrebbe consentito un'azione più incisiva sull'andamento strutturale dei conti.

La NADEF (freccette azzurre nella figura 2.1), preso atto del peggioramento delle previsioni economiche (rappresentate graficamente da uno slittamento a sinistra della curva, con valori negativi più ampi dell'*output gap* nel biennio 2017-18 e il venir meno di un *output gap* positivo nel 2019) ha inteso approfondire il carattere anticiclico della manovra nel 2017, prospettando un peggioramento del saldo strutturale più ampio di quello precedentemente previsto. L'intento di mantenere invariato l'obiettivo di raggiungimento del pareggio nell'arco di previsione, come richiesto ai paesi beneficiari di clausole di flessibilità, ha compromesso inevitabilmente il precedente orientamento neutrale o anticiclico del percorso di correzione dei conti strutturali.

Fig. 2.1 — Intonazione della politica di bilancio rispetto al ciclo (*fiscal stance*)
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione sui dati del DEF 2016, della NADEF 2016 e del DPB 2017.

Rispetto alle stime della NADEF, il DPB 2017 (frecce rosse nella figura 2.1) imprime un rafforzamento dell'intonazione espansiva e anticiclica della politica di bilancio per il 2017 (da -0,3 punti della NADEF a -0,7 punti del DPB⁴). A decorrere dall'anno successivo, l'invarianza rispetto alla NADEF del percorso verso il raggiungimento dell'OMT fa sì che l'orientamento maggiormente espansivo del 2017 trovi una speculare compensazione nel 2018, con conseguente accentuazione della restrizione prociclica. Viene quindi meno il carattere di *backloaded consolidation* delineato nel DEF: il passo più ampio nel percorso di correzione del saldo strutturale è previsto nel 2018, quando l'*output gap* sarà ancora negativo.

2.3 I fattori di rischio sugli effetti finanziari della manovra

Un generale fattore di rischio per la tenuta dei conti pubblici è connesso alla plausibilità del quadro macroeconomico predisposto dal Governo. Come già evidenziato nel capitolo 1, i maggiori elementi di incertezza derivano dallo scenario internazionale e in particolare dall'evoluzione del commercio mondiale attesa nel triennio di programmazione che, tramite il canale delle esportazioni, potrebbe influire negativamente sulla nostra economia.

Elementi di rischio più specifici ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica emergono dalle analisi condotte dall'UPB su alcune delle misure della manovra, riportate nel capitolo 4. In questo paragrafo, si evidenziano in particolare:

- con riferimento alle misure di contrasto all'evasione fiscale:

⁴ La differenza di -0,4 decimi di punto discende per tre decimi dal peggioramento del deficit e per un decimo dall'aumento delle misure *una tantum* in entrata.

- o l'entità del recupero di gettito associato alle comunicazioni trimestrali IVA presenta elementi di incertezza connessi con la possibilità che tale misura incentivi altre forme di evasione (evasione con consenso ed evasione nelle cessioni al consumatore finale). Inoltre, una parte dei maggiori incassi dovuti all'aumento della *compliance* dei contribuenti affluirà presumibilmente nelle casse delle Regioni a statuto speciale, titolari di una riserva parziale o integrale sul gettito tributario maturato nel proprio territorio. Tale quota di gettito non concorrerebbe al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, bensì a finanziare una maggiore capacità di spesa delle citate Regioni.
 - o la valutazione della cosiddetta rottamazione dei ruoli accumulati negli anni 2000-2015 è resa incerta dalle limitate informazioni sull'ammontare di ruoli inesigibili⁵ (tanto maggiori quanto più distanti nel tempo) e dall'alea connessa alle scelte di adesione dei contribuenti che riflettono valutazioni di convenienza economica difficile da prevedere;
 - o le maggiori entrate attese dalla riapertura dei termini della *voluntary disclosure* potrebbero risultare elevate alla luce del possibile sostanziale esaurimento della platea degli interessati dopo la precedente edizione della procedura di collaborazione volontaria, anche se incentivi all'adesione potrebbero derivare dalle strategie antievasione adottate a livello internazionale (tra le altre, il *Common Reporting Standard*). La previsione di una clausola di salvaguardia a valere sulle spese dei ministeri riduce i rischi della quantificazione, anche se richiederebbe di considerare la sostenibilità di tali eventuali riduzioni di risorse sul funzionamento delle amministrazioni.
- Con riferimento alle misure a favore delle imprese:
 - o la quantificazione della perdita di gettito dovuta al rafforzamento della maggiorazione degli ammortamenti presenta rischi di sottostima. Utilizzando le statistiche Istat più recenti, pur mantenendo un'ipotesi di tipo conservativo, la perdita di gettito risulterebbe sottostimata quasi del 20 per cento (circa 200 milioni nel 2018 e 400 milioni nel 2019, in termini di cassa);
 - o la stima della perdita di gettito collegata all'introduzione del regime IRI sembra non tenere conto che parte delle imprese individuali in contabilità semplificata potrebbero decidere di optare per quella ordinaria e di aderire all'IRI. Il costo aggiuntivo collegato a questo ampliamento di platea dei soggetti IRI potrebbe attestarsi sui 500-600 milioni di euro.
 - Con riferimento alle misure in ambito sanitario:
 - o la conferma e l'incremento dei Fondi per i farmaci innovativi (500 milioni in più rispetto al 2016) nell'ambito del finanziamento complessivo del SSN richiede alle Regioni di individuare spazi compensativi degli oneri aggiuntivi;

⁵ L'inesigibilità deriva, tra le altre cose, dall'esistenza di procedure concorsuali o azioni cautelari ed esecutive in corso, dalla presenza di soggetti nullatenenti, di società cessate e di soggetti deceduti.

- o la capacità delle Regioni a statuto ordinario (RSO) di far fronte alla eventuale ulteriore riduzione del finanziamento dal 2017 – prevista qualora le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non corrispondano entro il 31 gennaio 2017 il contributo previsto dalla legge di stabilità per il 2016 (ammontare che potrebbe superare i 400 milioni) – andrà adeguatamente verificata.
- Con riferimento alle misure in materia di finanza locale:
 - o L’attivazione del nuovo fondo per attribuire agli enti territoriali risorse finanziarie aggiuntive “solo in termini di saldo netto da finanziare” potrebbe avere effetti negativi sul fabbisogno e sul debito, la cui identificazione è resa difficile dalla mancata esplicitazione dei criteri di costruzione degli andamenti tendenziali. La richiesta di esposizione di avanzi agli enti beneficiari del fondo nel 2017 potrebbe inoltre creare una pressione sulla finanza pubblica negli anni successivi, facendo emergere la richiesta di deroghe al vincolo del pareggio (oltre ad ampliare la capacità di spesa degli enti nel rispetto di tale vincolo);
 - o l’ipotesi di ridotto utilizzo degli spazi finanziari generati dalle deroghe al vincolo del pareggio per la spesa di investimento potrebbe risultare poco prudentiale, anche alla luce della misura premiale che incentiva l’abbattimento dell’*overshooting* rispetto al pareggio;
 - o l’attuazione di accordi definiti nella scorsa estate con la Regione Sicilia, con l’attribuzione di risorse per l’ampliamento della base di riferimento per la compartecipazione regionale all’Irpef, dovrebbe verosimilmente tradursi in un aumento della capacità di spesa dell’ente.

2.4 Alcune valutazioni sulle recenti innovazioni su procedure e documenti del bilancio

La sessione di bilancio in corso rappresenta la prima applicazione delle modifiche della legge di contabilità e finanza pubblica introdotte nel corso del 2016 per renderla coerente con la riforma dell’articolo 81 della Costituzione del 2012 e le conseguenti disposizioni di attuazione contenute nella cosiddetta legge rinforzata.

Dopo la riforma costituzionale del 2012, solo nello scorso agosto sono state modificate le disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica che disciplinano il calendario del ciclo della programmazione di bilancio e il contenuto proprio della legge di approvazione del bilancio dello Stato⁶ (che assorbe anche il contenuto della ex-legge di stabilità). Sempre nel corso del 2016, inoltre, sono stati approvati due ulteriori provvedimenti legislativi che, completando l’attuazione della delega per la modifica della legge di contabilità, hanno innovato la struttura del bilancio dello Stato con l’introduzione delle “azioni” all’interno dei programmi di spesa e il potenziamento del bilancio di cassa.

⁶ L. 163/2016 di modifica della L. 196/2009.

2.4.1 Il nuovo calendario del ciclo della programmazione di bilancio

La sessione di bilancio in corso è la prima a essere realizzata con il nuovo calendario definito con le revisioni alla legge di contabilità.

In particolare, la presentazione della NADEF è stata posticipata dal 20 al 27 settembre, mentre la presentazione al Parlamento della legge di bilancio, che assorbe anche i contenuti della soppressa legge di stabilità, è stata posticipata dal 15 al 20 ottobre. Come sottolineato nella relazione che accompagnava la proposta di legge⁷, le modifiche al calendario avrebbero dovuto soddisfare meglio le esigenze dei diversi attori istituzionali coinvolti nel processo di bilancio⁸. Nell'audizione dell'UPB dello scorso 26 maggio erano già state manifestate alcune perplessità⁹: la prima attuazione del nuovo calendario ha reso evidenti ulteriori fattori di complessità connessi con il vigente disegno della tempistica.

Se è vero infatti che il posticipo della presentazione della NADEF ha consentito al Governo di tenere conto della revisione della contabilità nazionale annuale, diffusa dall'Istat il 23 settembre scorso, il lasso temporale tra l'uscita dei nuovi dati e la pubblicazione della NADEF è risultato molto limitato, considerando che in quattro giorni il Governo ha dovuto recepire le revisioni della contabilità nel quadro macroeconomico tendenziale e sottoporlo alla nuova valutazione dell'UPB (il processo di interazione tra UPB e MEF era però già iniziato il 7 settembre con la trasmissione del primo quadro tendenziale) e anche l'UPB ha dovuto aggiornare le proprie valutazioni in un lasso di tempo molto ristretto. Inoltre, la nuova collocazione temporale della NADEF non ha consentito al Governo di disporre prima della sua pubblicazione dei dati trimestrali di contabilità nazionale, che sono stati rilasciati dall'Istat il 3 ottobre e che hanno di fatto comportato modifiche, pur se al margine, ai quadri macroeconomici tendenziale e programmatico della NADEF.

Analoghi fattori di complessità emergono relativamente alla struttura e ai tempi di presentazione della legge di bilancio, che – per effetto dell'eliminazione della legge di stabilità – per la prima volta rappresenta lo strumento unitario per la definizione della manovra triennale di finanza pubblica (si veda più diffusamente il paragrafo 2.4.3). Come più volte sottolineato, il termine per la presentazione alle Camere del disegno di

⁷ Si veda l'AC n. 3828.

⁸ La proposta di legge originaria (AC 3828) prevedeva per la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) il posticipo dal 20 al 30 settembre del termine di presentazione alle Camere, mentre per il DDL di bilancio veniva posto un primo termine, 12 ottobre, per la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, e uno mobile, entro i dodici giorni successivi, per la presentazione alle Camere. Era consentito derogare a tale procedura qualora la NADEF confermasse gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza (DEF); in tal caso, il Governo poteva presentare il DDL di bilancio contestualmente alla NADEF (entro il 30 settembre).

⁹ Per una descrizione della riforma, si veda l'“Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul contenuto della nuova legge di bilancio e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012”, presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio), 26 maggio 2016.

legge di bilancio al 20 ottobre si colloca successivamente a quello previsto nel *framework* europeo (15 ottobre¹⁰) per la presentazione alla Commissione europea e all'Eurogruppo del DPB, documento che peraltro richiede l'esposizione degli effetti finanziari derivanti da quanto viene disposto con il DDL bilancio. Questa sequenza temporale ha richiesto che il DDL bilancio fosse approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre (per definire i contenuti da trasmettere alle istituzioni europee); poi però il DDL è stato depositato presso le Camere il 29 ottobre con un notevole ritardo rispetto alla approvazione in Consiglio dei Ministri, erodendo in misura non irrilevante i tempi complessivi a disposizione per la lettura parlamentare del documento. La distanza tra l'approvazione in Consiglio dei Ministri e la trasmissione del documento alle Camere dipende in parte dalla complessità del nuovo documento di bilancio, che richiede la predisposizione di una sezione seconda che incorpori gli effetti della prima sezione e la predisposizione di una serie articolata di prospetti informativi. Il ritardo nella presentazione sembra però principalmente dipendere dal fatto che le misure erano state approvate in Consiglio dei Ministri "salvo intese", dizione che riflette una ancora incompleta definizione dei dettagli al momento del loro esame. Sono stati pertanto necessari un certo numero di giorni per il completamento della manovra e per la predisposizione dei documenti tecnici. Una migliore programmazione delle misure, a partire dal DEF e poi in sede di NADEF (si veda il paragrafo 2.4.2), dovrebbe mirare a superare questi ritardi, rendendo noto al Parlamento e al Paese il giorno stesso della trasmissione in Europa i dettagli delle misure approvate.

2.4.2 Il nuovo contenuto informativo della NADEF

Insieme al nuovo calendario di presentazione le citate modifiche legislative prevedono anche un nuovo contenuto informativo della NADEF, che deve riportare i principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi in termini di entrata e di spesa, ai fini del conseguimento degli obiettivi programmatici.

Anche in questo caso, le innovazioni dovevano consentire di soddisfare meglio le esigenze degli attori istituzionali coinvolti nella decisione di bilancio nello svolgimento delle rispettive funzioni. Il Governo avrebbe potuto recepire nella NADEF le informazioni relative ai dati di consuntivo di finanza pubblica aggiornati secondo le indicazioni riportate dall'Istat nella seconda Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche, che deve essere trasmessa alla Commissione europea entro il 1° ottobre. L'UPB avrebbe acquisito maggiori informazioni sulla manovra, ai fini del processo di validazione del quadro programmatico. Il Governo, a sua volta, sarebbe stato facilitato nella redazione della seconda sezione del DDL di bilancio, che sconta anche gli effetti delle modifiche introdotte nella prima sezione.

¹⁰ In base alle recenti modifiche alla legge di contabilità, il DPB viene trasmesso entro la stessa data anche alle Camere (L. 196/2009, art. 9, comma 1-bis).

L'esplicitazione di questi ulteriori elementi di dettaglio sulla manovra di finanza pubblica era stata valutata dall'UPB, nella citata audizione dello scorso 26 maggio¹¹, come un potenziamento del contenuto informativo del documento di programmazione, suscettibile di migliorare anche la qualità delle analisi svolte nell'ambito della procedura di validazione del quadro macroeconomico programmatico. Va osservato anche che questa puntualizzazione del contenuto informativo dei documenti programmatici risultava coerente con l'impostazione presente nella normativa di contabilità fino dall'introduzione (nel 1988) nel nostro *framework* di bilancio della fase della programmazione economico-finanziaria. Per quanto ampiamente disattese nella prassi, specifiche prescrizioni normative prevedevano che nei documenti programmatici fosse delineata l'articolazione degli interventi da adottare successivamente con la manovra di finanza pubblica.

Nell'audizione veniva già sottolineato che la presentazione di una NADEF che reca l'impianto generale delle principali misure con i relativi effetti finanziari avrebbe agevolato il rispetto di una tempistica della sessione che sconta oggettivamente un intreccio tra presentazione alle Camere del DDL di bilancio (entro il 20 ottobre) e precedente trasmissione alla Commissione europea del DPB (entro il 15 ottobre), nel quale, oltre al progetto di bilancio per l'anno successivo con l'obiettivo del saldo e lo scenario programmatico delle entrate e delle spese, devono essere presenti informazioni specifiche che richiedono la piena definizione degli effetti finanziari derivanti da quanto disposto nel medesimo DDL, per il triennio successivo.

Si conferma quindi che il rispetto delle scadenze secondo la nuova tempistica appare dipendere in modo cruciale dall'approvazione del DDL di bilancio in Consiglio dei Ministri entro il 15 ottobre (o anche prima, per consentire la predisposizione dell'apparato tabellare del DPB). Condizione questa che risulta realizzabile solo qualora nella NADEF sia effettivamente anticipata la definizione del quadro programmatico di finanza pubblica articolato per macroaggregati di entrate e spese, corredato dall'informazione circa l'articolazione essenziale della manovra lorda, ossia secondo la decisione relativa al complesso delle risorse e alla loro destinazione, con indicazioni più dettagliate sulle principali misure. Ne trarrebbe beneficio anche il processo di validazione del quadro macroeconomico programmatico, che prevede, come elemento essenziale, l'utilizzo di modelli econometrici per la stima dell'impatto sulla crescita economica delle principali misure che il Governo intende adottare per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica.

Peraltro, si è più volte sottolineata l'opportunità di anticipare, come previsto dalla stessa legge di contabilità, già nel DEF l'articolazione degli obiettivi programmatici per sottosettore e l'evoluzione programmatica dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche; tale anticipazione avrebbe effetti positivi sulla qualità delle politiche pubbliche, contribuirebbe al consolidamento delle aspettative degli operatori

¹¹ Cfr nota 9.

economici, stabilizzando il clima di fiducia, agevolerebbe l'operare degli amministratori pubblici, soprattutto a livello locale.

Nell'audizione si sottolineava anche la possibilità di prevedere, in alternativa, l'unificazione delle date di presentazione della NADEF e del DDL bilancio in una data antecedente quella prevista per la trasmissione del DPB. In tale quadro, l'UPB effettuerebbe la validazione del quadro macroeconomico programmatico avendo a disposizione l'insieme completo di informazioni sulle priorità settoriali e strategiche proposte dal Governo e in tempi adeguati per l'utilizzo da parte del Parlamento, che, entro il 15 ottobre, avrebbe modo di discutere l'aggiornamento della programmazione economico-finanziaria fornendo al Governo i relativi indirizzi prima della presentazione del DPB alla Commissione europea. Dopo il 15 ottobre, il Parlamento passerebbe quindi alla discussione delle misure contenute nel nuovo DDL di bilancio necessarie sia per realizzare gli obiettivi programmatici precedentemente approvati, sia per definire le priorità politiche dell'intervento pubblico considerato nella sua interezza.

L'esperienza della prima applicazione della nuova normativa non sembra potersi ritenere sotto questi aspetti soddisfacente. La NADEF 2016, infatti, non riporta "l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi"¹². È inoltre risultato assente il "rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica"¹³, mentre il "rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva, distinguendo tra imposte accertate e riscosse nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento [...]" e contenente "le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, l'aggiornamento e il confronto dei risultati con gli obiettivi"¹⁴ è stato pubblicato solo dopo l'approvazione della NADEF stessa da parte delle Camere.

2.4.3 Il nuovo formato della legge di bilancio

Il DDL di bilancio 2017 è stato redatto sulla base di un nuovo formato, coerente con le innovazioni recate dalle citate recenti modifiche legislative.

Il quadro risultante da tali innovazioni comporta, infatti, la necessità di una nuova configurazione del formato del bilancio dello Stato, assorbendo in tale documento contabile anche il contenuto della ex-legge di stabilità e unificando in un unico strumento l'intera manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento. In estrema sintesi, il bilancio dello Stato viene articolato in due sezioni, la prima delle quali contiene

¹² L. 196/2009, art. 10-bis, comma 1, lettera c-bis.

¹³ L. 196/2009, art. 10-bis, comma 5-bis.

¹⁴ L. 196/2009, art. 10-bis.1.

le norme modificative della legislazione vigente che concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (come definiti nei documenti di programmazione), mentre la seconda riporta gli stanziamenti di bilancio di entrata e di spesa integrando i valori finanziari a legislazione vigente con gli effetti delle modifiche derivanti dalle misure contenute nella sezione prima e con variazioni puramente quantitative adottate nella stessa sezione seconda (rifiinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni).

La novità si è confermata condivisibile: la proposta di bilancio, che ha l'obiettivo di modificare le priorità nell'allocazione delle risorse nel rispetto del vincolo di bilancio, risulta più comprensibile rispetto alla frammentazione che ha caratterizzato l'esperienza degli ultimi anni. Il nuovo documento di bilancio, da un lato, evidenzia le proposte aggiuntive rispetto agli andamenti tendenziali, dall'altro, consente di differenziare la trattazione delle voci la cui variazione discrezionale può avvenire solo modificando i parametri di legge (spese previste), da quelle la cui definizione si manifesta con una mera regolazione quantitativa dell'autorizzazione legislativa (spese predeterminate).

Il nuovo approccio ha quindi richiesto di ridefinire l'esposizione degli effetti sulle grandezze di finanza pubblica delle misure adottate con la decisione di bilancio. Sulla base di una scansione per colonne in sequenza, il nuovo formato del bilancio permette di cogliere immediatamente l'effetto delle modifiche alla legislazione vigente sull'entità dei singoli stanziamenti di bilancio, fornendo per ciascuna voce di bilancio, secondo separata evidenza contabile: le previsioni a legislazione vigente, le rimodulazioni compensative delle spese per fattori legislativi e adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (proposte dalle Amministrazioni in fase di formazione del bilancio), i rifiinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni proposti nella seconda sezione del bilancio e gli effetti delle misure inserite nella sezione prima, per arrivare infine a un valore finanziario finale che corrisponde al bilancio integrato. L'articolazione viene presentata per ministero-missione e per missione-ministero, con l'esposizione sottostante dei programmi (unità di voto); a scopo conoscitivo vengono elencate le azioni e i capitoli, nonché i riepiloghi per macroaggregati e categorie economiche.

Ne emerge un quadro indubbiamente più compatto e leggibile delle decisioni di entrata e di spesa adottate con il complesso della manovra di bilancio, che pur mantenendo "in chiaro" i vari passaggi citati permette di cogliere fin dalla presentazione del DDL di bilancio l'effettiva e completa portata deliberativa del bilancio pubblico, superando un approccio fino ad ora eccessivamente focalizzato sulle variazioni al margine. Nella precedente configurazione, infatti, solo in un momento successivo all'approvazione delle misure inserite nella legge di stabilità, con apposita Nota di variazione, ne venivano calati gli effetti sui singoli stanziamenti di bilancio, pervenendo a un bilancio integrato al termine del processo decisionale. Il nuovo formato rappresenta quindi senza dubbio un miglioramento nel senso della conoscibilità e della trasparenza della scelta allocativa sottoposta all'approvazione del Parlamento.

La prima applicazione del nuovo formato del bilancio suscita peraltro alcune riflessioni in vista di un possibile miglioramento del corredo informativo messo a disposizione del decisore politico.

Nella relazione illustrativa al DDL si sottolinea giustamente che l'approccio del "bilancio integrato" comporta che per la prima volta venga predisposta una relazione tecnica (RT) sull'"intero" bilancio. In questa prima esperienza si nota tuttavia che nel materiale informativo fornito continua a sussistere una dicotomia tra la parte informativa relativa alla prima sezione, che come "da tradizione" della legge di stabilità (prima ancora legge finanziaria e provvedimenti collegati) quantifica le singole misure normative in essa contenute esponendo poi gli effetti in un apposito prospetto riepilogativo (ex allegato 3) e il corredo informativo relativo alla seconda sezione, che si focalizza sugli effetti delle variazioni alla legislazione vigente introdotte mediante misure non normative come i rifinanziamenti, i definanziamenti e le riprogrammazioni¹⁵. Nella relazione illustrativa al bilancio poi vengono evidenziati gli andamenti relativi alle principali aggregazioni di entrata e di spesa e ai vari saldi di finanza pubblica solo nella versione a legislazione vigente. Ad esempio, nell'illustrare l'andamento delle entrate tributarie vengono evidenziati gli effetti associati nel triennio all'aumento dell'aliquota IVA previsto a legislazione vigente per effetto della clausola di salvaguardia (aumento come noto disattivato nel quadro programmatico), mentre gli effetti finanziari della disattivazione della clausola sono quantificati nella RT sulla corrispondente norma della sezione prima. La relazione illustrativa al bilancio sembrerebbe invece dover essere riferita ai flussi integrati di entrata e delle missioni/programmi di spesa, esponendo gli andamenti a legislazione vigente ma soprattutto il risultato finale complessivo della manovra di bilancio.

Nonostante la presenza, all'interno del nuovo DDL di bilancio, di prospetti riepilogativi degli effetti finanziari, si conferma la mancanza di informazioni chiare ed esaustive in termini di impatto sulle Amministrazioni pubbliche riguardo a una parte non indifferente della manovra, ora contenuta nella sezione seconda. In particolare, le variazioni quantitative attuate in tale sezione risultano dettagliate solo in termini di effetti sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e non con riferimento all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, se non negli importi complessivi indicati nel prospetto riepilogativo (ex-allegato 3) dopo il prospetto di quantificazione dell'articolato, e solo in modo aggregato (spesa corrente e in conto capitale). Insomma la coesistenza nell'ambito di un unico documento contabile di diverse modalità di intervento sulla legislazione vigente, da un lato con misure normative (sezione prima) e dall'altro mediante variazioni quantitative (sezione seconda), rende esplicita l'esigenza di migliori raccordi tra il bilancio dello Stato e il conto delle Amministrazioni pubbliche, superando la tuttora vigente opacità di evidenziazione contabile e tracciabilità degli effetti delle misure.

¹⁵ Si tratta, in sostanza, dei contenuti delle tabelle C, D ed E allegate alla legge di stabilità.

In ogni caso anche dal punto di vista prettamente tecnico le modalità di rappresentazione di questi effetti sembrano suscettibili di miglioramenti in termini di leggibilità e fruibilità dell'informazione fornita. Emerge in generale una esigenza di migliore riconciliabilità dei prospetti informativi presenti nelle varie parti del provvedimento.

Un esempio di scarsa trasparenza è dato dall'articolo 61 del DDL, il quale prevede interventi sulla spesa dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio, che forniscono un contributo quantitativo alla manovra. Le informazioni contenute sia in termini riassuntivi nella sezione seconda sia più specificamente nella tavola per Ministeri inserita nell'ambito della relazione tecnica¹⁶ non consentono una immediata valutazione dei risparmi di spesa, per la quale sarebbe indispensabile una rappresentazione più dettagliata. In prospettiva, con l'attuazione del processo di attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio, le caratteristiche delle misure disposte dai Ministeri dovrebbero essere stabilite in anticipo rispetto agli usuali tempi di definizione delle proposte dei Ministeri e quindi poter essere disponibili nel dettaglio al momento della presentazione della manovra di bilancio.

Altro esempio significativo è dato dall'articolo 82, che prevede l'estensione del cosiddetto *bonus* cultura ai soggetti che compiono 18 anni nell'anno 2017. Tale intervento, che richiederebbe una nuova autorizzazione legislativa di spesa da quantificare nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della sezione prima, viene invece presentato come un rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa già prevista a legislazione vigente per l'erogazione del *bonus* ai diciottenni del 2016, effettuato quindi nell'ambito della sezione seconda del bilancio.

Come ulteriori esempi, l'inserimento dei totali in tutti i prospetti della sezione seconda faciliterebbe la comprensione del contributo complessivo della sezione. La separazione delle colonne relative ai rifinanziamenti da quella dei definanziamenti e da quella delle riprogrammazioni consentirebbe una migliore identificazione delle voci che compongono le risorse e gli impieghi. La presenza di indici per stato di previsione e missione nei file pdf agevolerebbe la ricerca nell'ambito della rilevante mole di pagine di cui è costituito il documento. La disponibilità dei file in formato elaborabile consentirebbe una maggiore flessibilità nella esposizione dei contenuti della manovra.

L'adozione di uno strumento unico per la decisione di bilancio potrebbe preludere a auspicabili, ulteriori cambiamenti nella struttura del bilancio e della procedura di decisione annuale. Un primo aspetto sarebbe quello di privilegiare interventi che regolino in via quantitativa le grandezze finanziarie destinate ai vari settori, completando in una visione unitaria la scelta allocativa delle risorse e rinviando a una fase successiva l'approvazione delle misure di settore. Questo, da un lato, eviterebbe l'appesantimento del bilancio con minuti dettagli attuativi, consentendo di concentrarsi sulla scelta nell'allocazione delle risorse; dall'altro, valorizzerebbe il ruolo di Ministeri e Commissioni parlamentari di settore che è stato spesso compromesso dall'esame di misure specifiche nel DDL di stabilità, esaminate in tempi ristretti solo dalle Commissioni bilancio. Un esempio è quanto avvenuto nel bilancio 2015 con la cosiddetta "buona scuola": la legge di stabilità identificava le risorse aggiuntive da destinare al settore, con una indicazione di massima della finalità, mentre successivi provvedimenti (che si muovevano nell'ambito delle risorse assegnate) hanno definito le modalità della spesa.

¹⁶ Che distingue tra misure di entrata e di spesa, e indica la sezione (I o II) del disegno di legge attraverso cui vengono attuate le variazioni di bilancio.

Sarebbe anche utile uno sforzo di uniformazione della terminologia utilizzata nella legislazione contabile, soprattutto in relazione alla differenziazione tra “spese predeterminate” e “previste”, da un lato, e “fattori legislativi”, “oneri inderogabili” e “adeguamento al piano finanziario dei pagamenti”¹⁷, dall’altro. Quest’ultima è una classificazione confermata nella riforma della struttura del bilancio, ma che forse richiederebbe una ulteriore riflessione indotta proprio dalle novità introdotte. Il superamento della natura formale del bilancio potrebbe suggerire infatti di abbandonare la classica tripartizione, con la soppressione delle voci classificate come adeguamento al piano finanziario dei pagamenti, che riflettono appunto gli stanziamenti che potevano in precedenza essere variati direttamente in bilancio, diversamente da quelli che richiedevano un intervento nell’ambito del DDL di stabilità. Inoltre, potrebbe essere utile semplificare il quadro vigente con un progressivo avvicinamento tra le due rimanenti categorie (oneri inderogabili e fattori legislativi) e l’altra classificazione della spesa (spese predeterminate e previste): gli oneri inderogabili convergerebbero sulle spese previste e i fattori legislativi sulle spese predeterminate. È da notare che queste definizioni sono di un certo rilievo ai fini del controllo della spesa, sia in fase legislativa che in fase gestionale.

Infine, il nuovo bilancio unificato – raggruppando nella seconda sezione la decisione sul finanziamento o definanziamento delle leggi di spesa – migliora l’unitarietà di visione della decisione finanziaria, ma elude il tema del rapporto tra programma (unità di voto del bilancio) e fattore legislativo sottostante. Come già evidenziato in una precedente audizione¹⁸, il programma di spesa finora non ha svolto il ruolo che gli sarebbe assegnato. Le voci classificate come fattore legislativo hanno costituito un vincolo di destinazione per la fase dell’esecuzione, proveniente da autorizzazioni votate dal Parlamento, più “forte” del programma, sempre votato dal Parlamento, ma fino a oggi nell’ambito di uno strumento di natura formale. Il voto sulla singola legge ha dominato quindi sul voto del bilancio, mantenendo viva quella frammentazione della raffigurazione delle politiche pubbliche che si voleva superare con l’introduzione dei programmi e delle missioni. In questo modo, il voto sul programma è risultato quasi senza significato e opaco. Il bilancio unificato, insieme all’introduzione delle azioni e alla riorganizzazione dei programmi effettuata, sono una occasione per riflettere in modo più ampio sulla questione, riprendendo la revisione della legislazione sottostante ai programmi con una operazione di rivisitazione, riscrittura, ripulitura del complesso di leggi di spesa che sono alla base dell’attuale bilancio.

¹⁷ Nuova denominazione delle voci prima classificate come “adeguamento al fabbisogno”.

¹⁸ Ufficio parlamentare di bilancio (2015), *“Le prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio”*, Audizione del Presidente Giuseppe Pisaurò 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, Roma.

3. LE REGOLE DI BILANCIO

La coerenza del quadro di finanza pubblica alle regole sul saldo strutturale e sulla spesa risulta condizionata da almeno due elementi critici: a) il riconoscimento quali eventi eccezionali delle spese connesse al flusso di rifugiati e alla messa in sicurezza sismica e la loro conseguente esclusione dal saldo strutturale; b) la misura della correzione richiesta al Paese in relazione alla congiuntura economica, normale o sfavorevole, la cui proxy è data dall'output gap. In caso di conclusioni positive su entrambi questi aspetti (viene riconosciuto l'impatto di eventi eccezionali e il Paese è in una congiuntura economica sfavorevole), gli obiettivi del DPB sarebbero a rischio di deviazione al limite della significatività per la regola sul deficit strutturale e a rischio di deviazione non significativa per la regola sulla spesa. In caso di una conclusione negativa sul riconoscimento degli eventi eccezionali, gli obiettivi del DPB sarebbero a rischio di deviazione significativa per entrambe le regole. Al contrario, a prescindere dagli elementi sopra ricordati, gli obiettivi di riduzione del debito del DPB non appaiono coerenti con nessuno dei criteri utilizzati (backward-looking, forward-looking e aggiustamento per il ciclo) per valutare la relativa regola numerica, e il suo eventuale rispetto dipende quindi dalla considerazione dei fattori rilevanti.

Allo stato delle informazioni attuali, non è possibile prevedere quale sarà l'esito delle decisioni della Commissione europea. I criteri di calcolo dell'output gap sono in discussione nelle sedi tecniche anche su impulso del Governo italiano. Per quanto riguarda il flusso di rifugiati, già lo scorso anno la Commissione ha riconosciuto che si tratta di un evento eccezionale, prevedendo l'esclusione delle relative spese per la parte corrispondente alla variazione rispetto all'anno precedente. La decisione per il 2017 non sembrerebbe riguardare pertanto la natura del fenomeno quanto l'entità delle spese da escludere.

Per il piano di prevenzione sismica, non vi sono precedenti di esclusione dagli aggiustamenti richiesti di spese destinate alla prevenzione. L'elevata concentrazione di fenomeni sismici nel periodo recente potrebbe indicare una accresciuta rischiosità sismica del Paese rispetto al passato, rendendo necessari interventi di prevenzione straordinari. Sembra comunque difficile collocare un piano straordinario di prevenzione in un quadro di eccezionalità ai fini delle regole europee. In primo luogo lo spazio richiesto (0,2 punti percentuali di PIL) non comprende solo nuove risorse, ma anche l'impatto sui conti di misure adottate negli scorsi esercizi (già presenti nel bilancio a legislazione vigente) legate a più generali finalità di ristrutturazione del patrimonio immobiliare e all'efficienza energetica. In secondo luogo la richiesta di esclusione per il solo 2017 non sembrerebbe coerente con la prospettiva necessariamente pluriennale di un piano di prevenzione sismica.

3.1 Le richieste del Governo: la flessibilità e gli eventi eccezionali

Nell'ultimo biennio l'azione di Governo è stata condotta nell'ambito degli spazi di flessibilità delle regole europee declinati nelle forme che la Commissione ha specificato nella Comunicazione del gennaio del 2015¹⁹. Inoltre per il biennio 2015-16 la Commissione ha per la prima volta riconosciuto la possibilità di escludere dagli aggiustamenti di bilancio richiesti alcune misure necessarie per fare fronte a eventi eccezionali.

È opportuno ricordare, in via preliminare, la distinzione tra le poste di bilancio di carattere *una tantum* (vedi par. 3.2) e le deroghe connesse ad eventi eccezionali. Le prime, costituite da voci di entrata e spesa non strutturali, essendo non ricorrenti, vengono individuate al fine di sottrarle dal saldo di riferimento per le regole europee; esse sono ritenute suscettibili di tipizzazione e vengono individuate in base ai criteri metodologici di classificazione sopra menzionati. Le deroghe connesse a eventi eccezionali coincidono invece con avvenimenti che suggeriscono di sospendere temporaneamente, e di norma parzialmente, l'applicazione ordinaria delle regole di bilancio per consentire di attuare misure necessarie per far fronte a tali eventi eccezionali. Dalla definizione stessa emerge come le fattispecie che conducono alle deroghe non siano ritenute suscettibili di classificazione e vengano regolate caso per caso mediante pronunciamenti *ad hoc* della Commissione. Particolare accortezza nel distinguere le due fattispecie appare necessaria in caso di loro compresenza nel medesimo bilancio.

La flessibilità nella parte preventiva del Patto di stabilità e crescita si configura come un maggiore spazio di bilancio rispetto all'OMT²⁰ o al percorso di avvicinamento verso l'OMT. La Comunicazione della Commissione indica margini di flessibilità, che consentono scostamenti dagli aggiustamenti di bilancio richiesti, ammissibili in relazione a: 1) particolari condizioni cicliche dell'economia, 2) riforme strutturali, 3) determinati investimenti. Inoltre, la normativa europea ammette di escludere dagli aggiustamenti richiesti alcune spese legate a eventi ritenuti eccezionali.

In primo luogo, lo scostamento connesso al ciclo economico è possibile grazie a un orientamento maggiormente "*country specific*" basato, oltre che sulla posizione debitoria, su una disarticolazione più ampia e dettagliata della posizione ciclica dell'economia degli Stati membri²¹.

In secondo luogo, la flessibilità connessa alla clausola delle riforme strutturali²² è concessa qualora vengano realizzati interventi organici che, pur producendo eventuali costi per il bilancio pubblico nel breve termine: 1) siano rilevanti; 2) vengano integralmente attuati (attraverso provvedimenti con forza giuridicamente vincolante e, data la possibilità di rinvii e ritardi nel compimento di complesse riforme, prevedendo un monitoraggio della fase esecutiva²³); 3)

¹⁹ Nella Comunicazione della Commissione del 13 gennaio 2015 "*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*".

²⁰ Consistente per l'Italia nel pareggio del saldo strutturale di bilancio, ossia il saldo al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure di natura *una tantum*.

²¹ Riportata nella matrice annessa alla Comunicazione della Commissione "*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*", già citata.

²² Cfr. Commissione europea (2016), "*Vademecum on the Stability and Growth Pact – 2016 edition*", *European Economy, Institutional Paper 21*, marzo; UPB (2015), "*Rapporto sulla politica di bilancio 2016*", novembre.

²³ La Commissione e il Consiglio della UE seguono i progressi, valutano le difficoltà e gli squilibri nell'ambito del semestre europeo e della Procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), che forniscono il quadro legale nell'ambito del quale tale processo può essere svolto.

generino un impatto positivo verificabile sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo termine. Questo impatto può consistere in effetti diretti sul bilancio o indiretti attraverso l'accrescimento del PIL potenziale e, quindi, delle entrate future.

Inoltre, secondo la clausola degli investimenti²⁴, determinati investimenti di aiuto, di sostegno o economicamente equivalenti all'attuazione di rilevanti riforme strutturali, sotto determinate condizioni²⁵ – tra cui la presenza di un ciclo economico negativo nell'anno di attivazione della clausola e l'esistenza di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT²⁶ –, possono giustificare una deviazione temporanea da tale percorso²⁷. Un investimento può essere considerato economicamente equivalente all'attuazione di riforme strutturali solo se può essere dimostrato che ha un rilevante impatto positivo netto (diretto e indiretto) e verificabile sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Gli investimenti che hanno i requisiti per tale fine sono, come è noto, quelli riguardanti spese nazionali relative a progetti finanziati attraverso i cofinanziamenti europei dei Fondi strutturali e di investimento²⁸ (FERS, FSE, FEASR, FEAMP e YEI²⁹ previsti dal Regolamento della UE n. 1303/2013), le spese per le Reti transeuropee (*Trans-European Network*, TEN) e le spese per il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF), come anche i finanziamenti nazionali di progetti co-finanziati del FEIS.

Infine, per quanto riguarda gli eventi eccezionali, la relativa spesa, pur essendo riconosciuta ai fini di una deviazione del percorso verso l'OMT, non deve mettere a rischio la sostenibilità finanziaria nel medio periodo. Il riconoscimento dell'evento come eccezionale e la quantificazione della spesa a esso correlata sono, come detto, rimessi alla valutazione della Commissione.

A fine settembre il Presidente della Commissione europea aveva fatto riferimento a un ammontare di 19 miliardi di flessibilità complessivamente riconosciuta all'Italia nel biennio 2015-16³⁰. Vari sono gli elementi che hanno determinato tale flessibilità (tab. 3.1):

²⁴ Cfr. il documento della Commissione del 13 gennaio 2015, già citato, e la *Commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact* approvata dal Consiglio Ecofin del 12 febbraio 2016.

²⁵ In proposito si veda il Riquadro 4.1 *"Requisiti richiesti per la clausola degli investimenti"* in UPB, *"Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016"*.

²⁶ Come indicato sia nel Parere della Commissione sul DPB 2016 sia nel Parere del Consiglio europeo del Programma di stabilità 2016 dell'Italia.

²⁷ In proposito si veda anche il *"Vade Mecum on the Stability and Growth Pact"* edizione 2016.

²⁸ Per l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei nell'ambito del piano Juncker, cfr. *L'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Piano di investimenti per l'Europa* del 25 febbraio 2015.

²⁹ FERS: Fondo europeo per lo sviluppo regionale; FSE: Fondo sociale europeo; FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; YEI: *Young Employment Initiative*; l'Italia non partecipa al fondo di coesione, in quanto destinato alla convergenza economica delle regioni meno sviluppate.

³⁰ Dichiarazione del Presidente Juncker al Comitato economico e sociale europeo a Bruxelles il 22 settembre 2016.

Tab. 3.1 – Scostamenti per flessibilità riconosciuti all'Italia nel biennio 2015-16 ai sensi: a) della Comunicazione della Commissione sulla flessibilità del gennaio 2015; b) degli effetti di eventi eccezionali
(milioni di euro)

	% PIL		Valori assoluti		Totale
	2015	2016	2015	2016	biennio 2015-16
(a) Ciclo economico (1)	0,25		4.106		4.106
(a) Riforme		0,5		8.361	8.361
(a) Investimenti		0,25		4.181	4.181
(b) Immigrati	0,03	0,04	571	703	1.274
(b) Sicurezza		0,06		950	950
Totale	0,28	0,85	4.677	14.195	18.872
<i>PIL NADEF 2016</i>			<i>1.642.444</i>	<i>1.672.226</i>	

Fonte: elaborazioni su documentazione europea e nazionale.

(1) Lo scostamento connesso con il ciclo economico è calcolato rispetto al percorso di aggiustamento verso l'OMT richiesto prima della Comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità.

- *relativamente al ciclo economico*, per il 2015 lo scostamento concesso all'Italia rispetto all'aggiustamento *benchmark* (pari a 0,5 punti percentuali di PIL) è ammontato allo 0,25;
- *in relazione alle riforme strutturali*, per il 2016, lo scostamento riconosciuto all'Italia è ammontato allo 0,5 per cento del PIL. La flessibilità richiesta per l'attuazione delle riforme, inizialmente pari allo 0,4 per cento del PIL, riguardava una serie di aree di intervento: pubblica amministrazione, concorrenza, giustizia, istruzione, mercato del lavoro, riequilibrio della pressione fiscale a favore delle imposte sul lavoro e dei profitti, rafforzamento della *spending review*. A seguito degli interventi in materia di crediti deteriorati e procedure fallimentari, è stata avanzata l'ulteriore richiesta di 0,1 punti percentuali;
- *in relazione agli investimenti*, per il 2016, è stata accolta per l'Italia la richiesta di una deviazione temporanea dall'aggiustamento di bilancio dello 0,25 per cento³¹. A metà febbraio scorso il Governo ha inviato alla Commissione europea un documento contenente informazioni dettagliate circa la composizione della spesa di 5,15 miliardi alla base della richiesta di attivazione della clausola, a cui sono previsti essere associati 6,15 miliardi di cofinanziamenti europei. I documenti programmatici successivi non hanno dato conto dell'effettiva attuazione del piano di investimenti. Secondo la clausola, ove lo spazio concesso non fosse interamente utilizzato nel 2016, la parte residua potrebbe essere sfruttata nel 2017 nei limiti dell'importo incrementale degli investimenti eligibili rispetto all'anno precedente;

³¹ "Commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact" approvato dal Consiglio Ecofin del 12 febbraio 2016.

- *deviazioni temporanee dal percorso di avvicinamento all'OMT a fronte del riconoscimento di eventi eccezionali.* Nel 2016 la Commissione europea ha riconosciuto come eventi eccezionali l'emergenza dell'immigrazione e il rafforzamento della sicurezza. In particolare, per quanto riguarda il flusso immigratorio, la Commissione ha considerato come spesa connessa all'evento eccezionale solo l'incremento, rispetto all'anno precedente, delle spese relative a ciascun anno del biennio 2015-16. Per l'Italia, gli spazi riconosciuti sono stati rispettivamente pari allo 0,03 per cento del PIL per il 2015 e allo 0,04 per cento per il 2016. Infine, la Commissione europea ha riconosciuto il carattere di evento eccezionale anche alle spese sostenute per le accresciute esigenze di sicurezza conseguenti agli attentati terroristici verificatisi in diversi Paesi europei. Per il 2016 è stato concesso uno spazio dello 0,06 per cento del PIL in relazione a specifiche aree di intervento (*cyber security*: attraverso il potenziamento degli interventi e delle dotazioni strumentali in materia di protezione cibernetica e di sicurezza informatica, con l'istituzione di un apposito fondo presso il MEF di 150 milioni per il 2016; strumentazione: per l'ammodernamento delle dotazioni strumentali e delle attrezzature anche di protezione personale in uso alle forze armate, alle forze di polizia e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con l'istituzione di un fondo presso il MEF con una dotazione finanziaria di 50 milioni; *bonus* di 80 euro alle forze dell'ordine stimato in 500 milioni; investimenti per difesa e sicurezza: al fine di sostenere interventi straordinari per la difesa e la sicurezza pubblica, con specifico riferimento all'adeguamento delle capacità di contrasto al terrorismo, tramite un fondo presso il Ministero della difesa con una dotazione finanziaria di 250 milioni).

Per il 2017 il Governo presenta un bilancio programmatico nel quale sono incorporate spese, per un importo complessivo pari allo 0,4 per cento del PIL, legate a fenomeni ritenuti di natura eccezionale: l'intensità dei recenti flussi migratori e l'elevata frequenza degli eventi sismici negli ultimi anni.

Si ricorda, inoltre, che nel DDL di bilancio vengono estese anche al 2017 alcune spese per il rafforzamento della sicurezza che erano state associate a eventi eccezionali nel 2016, come quelle per finanziare gli 80 euro mensili alle forze di Polizia.

Secondo quanto indicato nel DPB, metà di questo importo complessivo (0,2 per cento del PIL) è legato al protrarsi dell'emergenza migranti e alla necessità di una politica che includa investimenti nei paesi-chiave di origine e di transito dei flussi. Tuttavia, il calcolo per quantificare la deviazione temporanea dall'OMT è riferito non all'incremento rispetto all'anno precedente, come sinora ammesso dalla Commissione europea, ma alla maggiore spesa sostenuta nel 2017 rispetto a quella effettuata in una situazione – assunta essere in assenza di emergenza – di alcuni anni precedenti, quella pari alla media degli esborsi del triennio 2011-13.

L'altro 0,2 per cento del PIL è connesso alla ricorrenza degli eventi sismici degli ultimi anni. Le spese eccezionali discenderebbero dalla necessità di garantire – in via

preventiva – un’azione intensificata e accelerata di salvaguardia del territorio, in primo luogo con risorse per il contrasto del dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza degli edifici, in particolare delle scuole.

Le spese in questione, finalizzate a un’azione preventiva di riduzione del rischio sismico, non sono suscettibili di essere qualificate come *una tantum* ai sensi dei criteri di classificazione europei: questi ultimi ammettono infatti, accanto alle spese per la ricostruzione, unicamente quelle spese di carattere preventivo strettamente necessarie a evitare il verificarsi di eventuali effetti dannosi aggiuntivi rispetto a quelli prodottisi in conseguenza di un evento calamitoso già manifestatosi. Il Governo formula quindi la richiesta di riconoscere come eccezionale l’esigenza di attivare un intervento di prevenzione volto a porre in sicurezza gli edifici e il territorio del Paese e di escludere conseguentemente dal saldo strutturale le spese conseguenti a tale esigenza.

Nella lettera di risposta ai chiarimenti richiesti dalla Commissione europea sul DPB³², il Governo espone ulteriori informazioni circa i due eventi eccezionali. Viene ribadito che le spese per l’immigrazione non dovrebbero essere valutate solo in termini di variazioni rispetto all’anno precedente, ma in relazione alla situazione che l’Italia sperimenterebbe se non rappresentasse il confine esterno della UE. Vengono inoltre fornite prime indicazioni in merito alle esigenze finanziarie connesse al programma di messa in sicurezza del territorio contro il rischio sismico.

Nell’audizione dello scorso 4 novembre, il Ministro dell’Economia e delle finanze ha fornito maggiori informazioni in merito all’articolazione delle spese per la sicurezza antisismica, quantificando complessivamente le spese per la ricostruzione post-terremoti e quelle di prevenzione in circa 6 miliardi. La tabella 3.2 riporta una ricostruzione delle voci che compongono tale ammontare complessivo, distinguendo le risorse per la ricostruzione, aventi natura *una tantum*, da quelle per la prevenzione, di cui si chiede il riconoscimento come evento eccezionale.

³² La lettera del 27 ottobre di risposta a quella della Commissione europea inviata all’Italia il 25 ottobre 2016.

Tab. 3.2 – Risorse per interventi di ricostruzione e prevenzione antisismica
(milioni di euro)

Risorse	2017	Fonti
Risorse per la ricostruzione (<i>una tantum</i>)		
Risorse indicate nella NADEF (tavola <i>una tantum</i> tendenziali)	2.060	<i>NADEF 2016</i>
<i>Ricostruzione (1)</i>	<i>1.700</i>	
<i>Altro</i>	<i>360</i>	
Risorse stanziolate dal DL n. 189/2016 per sisma Umbria-Marche (2)	191	<i>DL 189/2016</i>
Risorse aggiuntive stanziolate dal DDL di bilancio 2017 (2)	600	<i>DDL di bilancio 2017</i>
<i>Emergenza sismica - Credito di imposta ricostruzione privata</i>	<i>400</i>	
<i>Emergenza sismica - Contributi ricostruzione pubblica</i>	<i>200</i>	
Totale risorse per ricostruzione (<i>una tantum</i>)	2.851	
Risorse per la prevenzione (eventi eccezionali)		
Quota di investimenti del DDL di bilancio destinata alla prevenzione antisismica (3) (4)	600	<i>Audizione del Ministro</i>
<i>Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese</i>	<i>279</i>	
<i>Pareggio bilancio AL - Inclusione Fondo pluriennale vincolato</i>	<i>135</i>	
<i>Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nel patto nazionale incentivato - Enti locali</i>	<i>109</i>	
<i>Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nel patto nazionale incentivato - Regioni</i>	<i>78</i>	
Incentivi fiscali per la ristrutturazioni da parte di soggetti privati (3) (5)	2.000	<i>Lettera e Audizione del Ministro</i>
<i>di cui: Incentivi previsti dal DDL di bilancio 2017</i>	<i>134</i>	
Interventi pubblici contro il dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza di edifici pubblici (3)	800	<i>Audizione del Ministro</i>
<i>di cui: Interventi per la messa in sicurezza delle scuole (6)</i>	<i>230</i>	
<i>Tutela dell'assetto idrogeologico (7)</i>	<i>87</i>	
Totale risorse per la prevenzione	3.400	
Totale risorse per ricostruzione e prevenzione	6.251	

Fonte: elaborazioni su documenti e provvedimenti governativi.

(1) DDL di bilancio per il 2017 missione 8, programma 8.4, azione "Sostegno alla ricostruzione", sezione II. – (2) Prospetto degli effetti finanziari del provvedimento. – (3) Lettera del Ministro dell'Economia e delle finanze inviata il 27 ottobre in risposta alle richieste di chiarimenti da parte della Commissione europea del 25 ottobre 2016 e/o audizione dello stesso Ministro in data 4 novembre 2016. – (4) I 600 milioni indicati nell'audizione del Ministro costituiscono circa il 45 per cento delle risorse stanziolate agli articoli 21 e 65 del DDL. Tale percentuale è stata applicata alle singole voci indicate dal prospetto degli effetti finanziari del DDL di bilancio con riferimento a detti articoli. – (5) Incluse le rate di detrazioni riferite a incentivi fiscali concessi negli anni precedenti. – (6) DDL di bilancio per il 2017 missione 22, programma 22.1, azione "Interventi per la sicurezza nelle scuole statali e per l'edilizia scolastica", sezione II. – (7) DDL di bilancio per il 2017 missione 18, programma 18,12, azione "Protezione e difesa del suolo, tutela dell'assetto idrogeologico e rappresentazione del territorio", sezione II.

Oltre ai circa 2,8 miliardi *una tantum* per la ricostruzione, sono indicati importi per la prevenzione per un ammontare pari a 3,4 miliardi (lo 0,2 per cento del PIL già menzionato). Concorrono a formare tale cifra:

- una quota dei fondi stanziati nel DDL di bilancio per gli investimenti per opere pubbliche sia a livello nazionale che locale (per un totale di circa 600 milioni), data anche la concessione di spazi finanziari in favore degli enti territoriali;
- incentivi fiscali per la ristrutturazione da parte di soggetti privati (circa 2 miliardi), di cui una quota minoritaria prevista dal DDL di bilancio e la restante parte apparentemente riferibile alle rate residue delle detrazioni inerenti incentivi fiscali pregressi. Con riferimento agli incentivi fiscali previsti dal DDL di bilancio per il 2017, nell'audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze dello scorso 4 novembre vengono considerati, oltre a quelli riferibili agli interventi antisismici, anche gli interventi a sostegno della riqualificazione energetica e ristrutturazione del patrimonio edilizio. È presumibile che tale suddivisione si applichi anche alle rate residue di detrazione;
- interventi pubblici contro il dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza di edifici pubblici (circa 800 milioni), con particolare riferimento alle scuole. Gli stanziamenti iscritti in bilancio con riferimento all'edilizia scolastica e alla prevenzione del dissesto idrogeologico ammontano rispettivamente a 230 e 87 milioni. La restante parte potrebbe essere riferita anche a spese eventualmente inserite in altre voci del bilancio dello Stato nonché a spese sostenute dalle Amministrazioni locali.

3.2 *Le misure una tantum*

La manovra di finanza pubblica per il 2017 contiene diverse misure suscettibili di essere qualificate come *una tantum* alla luce dei criteri metodologici definiti in sede comunitaria. Tali criteri sono stati recentemente riformulati³³ con un maggior grado di dettaglio rispetto al passato, al fine di circoscrivere i margini di discrezionalità nell'individuazione delle poste in esame, la cui esclusione o meno dal saldo strutturale modifica la posizione di bilancio dei singoli paesi ai fini del rispetto delle regole europee di bilancio.

Si ricorda che misure classificate come *una tantum* incidono sul saldo effettivo di bilancio (in senso migliorativo in caso di aumenti di entrata³⁴ e peggiorativo in caso di aumenti di spesa) ma non hanno effetti sul saldo strutturale, che non considera per definizione tali voci. L'effetto netto delle misure *una tantum* nel passaggio dal saldo effettivo al saldo strutturale dipenderà dunque dalla prevalenza delle misure in entrata o in uscita, il cui effetto rispettivamente positivo e

³³ Cfr. il *"Report on Public Finances in EMU"* della Commissione europea del dicembre 2015, parte II, capitolo 3. Per una sintesi dei criteri metodologici ivi illustrati, si veda il riquadro di pagina 17 del *Focus tematico UPB n. 1/2016, "La legge di stabilità per il 2016 nel quadro programmatico dei conti pubblici"*.

³⁴ Per semplicità espositiva tra le misure di entrata si fa riferimento in questo paragrafo anche a quelle che comportano incassi per dismissione di *asset* patrimoniali materiali e immateriali, come le dismissioni immobiliari o l'assegnazione di diritti d'uso di frequenze, le quali sono invece contabilizzate contabilmente, ai sensi del SEC2010, sul lato della spesa, a riduzione degli investimenti. La tabella 3.3 classifica gli importi delle *una tantum* tra entrate e spese in conformità con i criteri di classificazione SEC2010.

negativo sul saldo effettivo andrà espunto dal saldo strutturale. Conseguentemente nel caso di prevalenza di *una tantum* in entrata il saldo strutturale registrerà un effetto peggiorativo rispetto al saldo effettivo, viceversa nel caso di prevalenza di *una tantum* in uscita.

Il DPB per il 2017 ascrive alle *una tantum* un ammontare positivo nel 2017 per 2 decimi di PIL (con un impatto peggiorativo sul saldo strutturale rispetto al saldo effettivo) e un ammontare negativo nei due esercizi successivi, per un decimo di PIL (con un impatto migliorativo sul saldo strutturale rispetto a quello effettivo), senza però fornire il dettaglio delle singole misure considerate. Tale dettaglio era invece fornito dalla NADEF, limitatamente alle sole misure *una tantum* incluse negli andamenti tendenziali, il cui effetto era stimato complessivamente nullo. A partire da tali misure tendenziali e analizzando le misure programmatiche contenute nei provvedimenti successivi alla pubblicazione della NADEF, si può formulare una ipotesi sul dettaglio delle misure *una tantum* fornite solamente in forma aggregata dal DPB (tab. 3.3).

All'incidenza delle *una tantum* sul PIL indicata nel DPB sembra potersi pervenire aggiungendo alle misure temporanee tendenziali della NADEF quelle contenute nelDDL di bilancio 2017 e nel DL 189/2016³⁵ classificabili contabilmente sul lato delle entrate (riapertura termini della *voluntary disclosure*, imposte sostitutive sulla rideterminazione/rivalutazione dei beni di impresa, delle partecipazioni e dei terreni e i proventi della gara per il superenalotto) e delle spese (crediti di imposta per la ricostruzione privata, contributi per la ricostruzione pubblica, assegnazione di diritti d'uso di frequenze³⁶, spese per il sisma di Umbria e Abruzzo). Se ne deduce pertanto che le misure finalizzate al recupero dell'evasione contenute nel DL 193/2016 non siano state incluse dal Governo tra le *una tantum*, nonostante tale categoria sembri rientrare tra quelle individuate dai criteri metodologici prima richiamati.

Potrebbe quindi configurarsi il rischio di inclusione tra le *una tantum* di alcune entrate recate dal DL 193/2016, in particolare quelle derivanti:

- dalla rottamazione delle cartelle esattoriali (articolo 6, i cui effetti sono quantificati in maggiori entrate per 2 miliardi nel 2017, 0,4 nel 2018 e nel 2019): tale fattispecie sembrerebbe infatti rientrare nella categoria³⁷ delle misure che comportano un incasso anticipato a fronte di costi futuri ricorrenti, dal momento che la norma consente l'incasso anticipato di cartelle esattoriali che non verranno incassate in futuro;
- dall'accelerazione dei metodi di verifica degli omessi versamenti (art. 4, commi 2, 5 e 6, i cui effetti sono quantificati in 0,7 miliardi nel 2017 e 1,4 nel 2018): tale fattispecie sembra infatti rientrare nella categoria³⁸ delle modifiche nella tempistica di entrate ricorrenti, con picco positivo nell'anno di transizione tra uno stato stazionario e l'altro.

Andrebbe inoltre valutato il rischio che anche alcune misure di spesa incluse nelle *una tantum* del bilancio tendenziale possano essere espunte.

³⁵ Contenente misure di sostegno alle aree colpite dal terremoto.

³⁶ Come sopra ricordato, gli incassi derivanti da tale misura sono contabilizzati come riduzione di spesa nel conto delle Amministrazioni pubbliche secondo il SEC2010.

³⁷ Principio 1.b dei criteri definiti dal citato Rapporto "Public finances in EMU 2015", parte II, capitolo 3.

³⁸ Principio 1.c dei citati criteri.

Tab. 3.3 – Le misure *una tantum* nella NADEF 2016 e nel DPB 2017

milioni di euro o percentuale del PIL

	2017	2018	2019
NADEF 2016			
Totale <i>una tantum</i> tendenziali in % del PIL	0,0	0,0	0,0
Totale <i>una tantum</i> tendenziali in valore assoluto (a)	-42	-820	-830
a) Entrate	1.138	140	10
<i>Voluntary disclosure</i>	800		
<i>Imposte sostitutive varie</i>	328	130	
<i>Condoni edilizio</i>	10	10	10
b) Spese	1.180	960	840
<i>Calamità naturali</i>	2.060	1.860	1.740
<i>Dismissioni immobiliari</i>	-900	-900	-900
<i>Dividendi in uscita</i>	20		
DPB 2017			
Totale <i>una tantum</i> programmatiche in % del PIL	0,2	-0,1	-0,1
MISURE PRESUMIBILMENTE CONSIDERATE UNA TANTUM NEL DPB 2017			
DDL bilancio 2017 (AC 4127) (b)	3.340	-661	-812
Totale <i>una tantum</i> in entrata	2.060	223	160
<i>Imposte sostitutive (artt. 69-70)</i>	410	173	160
<i>Gara superenalotto (art. 73)</i>	50	50	
<i>Riapertura termini voluntary disclosure (art. 86)</i>	1.600		
Totale <i>una tantum</i> in spesa	-1.280	884	972
<i>Diritti d'uso frequenze (art. 72) (1)</i>	-2.010		
<i>Credito di imposta per la ricostruzione privata (art. 51)</i>	400	500	600
<i>Contributi per la ricostruzione pubblica (art. 51)</i>	200	300	350
DL 189/2016 (c)	-130	-84	-22
Spese per sisma Umbria-Marche	130	84	22
Totale misure presumibilmente considerate nel DPB 2017 (d=a+b+c)	3.168	-1.565	-1.664
Incidenza percentuale sul PIL	0,2	-0,1	-0,1
<i>Per memoria: PIL programmatico DPB 2017</i>	<i>1.705.841</i>	<i>1.758.962</i>	<i>1.812.933</i>

Fonte: elaborazioni su documentazione NADEF e su prospetti riepilogativi dei provvedimenti.

(1) Nel prospetto riepilogativo degli effetti del DDL di bilancio 2017 (AC4127) tale posta è classificata tra le entrate extratributarie anche ai fini dell'indebitamento netto, mentre ai sensi del SEC2010 essa dovrebbe risultare inclusa tra le spese, a riduzione di quelle in conto capitale.

Sul lato della spesa, andrebbe verificato se sussista il rischio di esclusione dalle *una tantum* tendenziali delle spese in favore dei territori colpiti da eventi sismici troppo remoti nel tempo (in particolare quello del 2009 in Abruzzo), a fronte del criterio che ammette le sole misure strettamente necessarie a far fronte, nel breve periodo, a eventi calamitosi³⁹. È infatti da verificare in quale misura il criterio dei 2 anni, indicato come regola generale nei criteri metodologici delle *una tantum* per definire il breve periodo, possa essere interpretato in senso estensivo.

³⁹ Principio 1.d dei citati criteri.

Ove i menzionati rischi si concretizzassero, l'incidenza delle *una tantum* sul saldo effettivo potrebbe risultare diversa da quella indicata nel DPB, con effetti peggiorativi sul saldo strutturale e quindi sul rispetto delle regole di bilancio.

3.3 Gli obiettivi di finanza pubblica alla luce delle regole di bilancio

L'ordinamento italiano stabilisce che l'equilibrio dei bilanci previsto dalla nostra Costituzione sia rispettato quando il saldo strutturale risulti almeno pari all'OMT, vale a dire il pareggio di bilancio, oppure quando assicuri il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo in caso di scostamenti dovuti a evento eccezionale⁴⁰. Inoltre, il tasso di variazione della spesa in termini strutturali al netto delle entrate discrezionali deve essere coerente con le regole stabilite dall'ordinamento della UE⁴¹. Infine, essendo il debito pubblico in rapporto al PIL superiore alla soglia del 60 per cento gli obiettivi di finanza pubblica devono tenere conto sia della necessità di garantire una riduzione media annua di un ventesimo dell'eccedenza del rapporto stesso rispetto alla soglia del 60 per cento sia dei fattori rilevanti, coerentemente con l'ordinamento della UE⁴². Secondo le regole europee, il rispetto delle regole sul saldo strutturale e sulla spesa viene valutato su base sia annuale sia biennale.

3.3.1 La regola sul saldo strutturale

Nel DPB il Governo prevede un peggioramento dell'indebitamento netto strutturale di 0,4 punti percentuali nel 2017 rispetto al 2016 (da 1,2 per cento nel 2016 a 1,6 nel 2017), pur mantenendo l'obiettivo di un saldo di bilancio in termini strutturali sostanzialmente in pareggio (pari a un disavanzo contenuto di 0,2) entro il 2019 come già stabilito nel DEF della scorsa primavera.

Come nella NADEF, per il 2016 il peggioramento del saldo strutturale stimato nel DPB è pari a 0,5 punti percentuali, superiore a quello concesso dalle istituzioni UE che ammonta a 0,35. Si conferma quindi, sia con la valutazione su base annuale che biennale, il rischio di deviazione dall'aggiustamento richiesto, anche se tale deviazione non dovrebbe risultare significativa.

L'aggiustamento dell'indebitamento netto strutturale richiesto per il 2016 dalle istituzioni UE è determinato da tre componenti di segno diverso: 1) l'aggiustamento previsto per paesi che come l'Italia dovrebbero trovarsi in una fase di congiuntura economica sfavorevole e debito/PIL superiore al 60 per cento (-0,5 punti percentuali di PIL); 2) la flessibilità concessa per la clausola delle riforme strutturali (0,5 punti di PIL); l'ulteriore margine di flessibilità per la clausola degli investimenti (0,25 punti di PIL); 3) spese aggiuntive per la gestione del flusso dei rifugiati e per la

⁴⁰ L. 243/2012, art. 3.

⁴¹ L. 243/2012, art. 5.

⁴² L. 243/2012, art. 4.

sicurezza (0,1 punti di PIL). La concessione di questi spazi risulta condizionata all'impegno assunto dal Governo italiano a una ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT per il 2017 e subordinata a una verifica di tale impegno nell'autunno 2016.

Con la valutazione su base annuale, la deviazione dall'aggiustamento richiesto è inferiore (in valore assoluto) a 0,5 e quindi non dovrebbe risultare significativa. Anche considerando il biennio 2015-16, il peggioramento medio sarebbe pari a circa 0,2, superiore a quello medio concesso (0,07) ma comunque non significativo.

Per quanto riguarda il 2017, le stime del saldo strutturale contenute nel DPB sono diverse da quelle della NADEF in quanto il Governo ha deciso, dopo averne chiesto l'autorizzazione al Parlamento, di sfruttare spazi aggiuntivi di bilancio. Nel DPB viene quindi stimato un peggioramento del saldo strutturale di 0,4 punti percentuali (contro un saldo strutturale invariato nella NADEF) a fronte di una richiesta di un miglioramento pari a "0,6 o più" punti percentuali da parte del Consiglio della UE nelle sue raccomandazioni del luglio scorso sulla base della proposta della Commissione. Il Governo ritiene tale scelta coerente con le regole di bilancio europee in quanto una quota di spese pari allo 0,4 per cento del PIL deve essere considerata straordinaria sulla base dell'eccezionale flusso di rifugiati e del rischio sismico (si veda il paragrafo 3.1). In questo caso, le relative spese verrebbero sottratte dall'aggiustamento richiesto.

Inoltre, anche nel DPB, come nella NADEF, il Governo presenta una stima dell'*output gap* per il 2017 più sfavorevole rispetto a quella della Commissione europea formulata nella scorsa primavera e sulla base della quale sono state predisposte le raccomandazioni. Secondo la stima del DPB e della NADEF, l'Italia si troverebbe nel 2017 in una fase di congiuntura sfavorevole (*output gap* maggiore in valore assoluto di -1,5) e quindi, secondo i criteri stabiliti a livello UE, il miglioramento richiesto dovrebbe essere pari a 0,5 punti percentuali piuttosto che pari a 0,6.

La tabella 3.4 riassume la valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale nel 2017 sotto le diverse ipotesi. L'Appendice 3.1 illustra in dettaglio gli elementi necessari per giungere alle valutazioni riportate nella tabella 3.4 nei diversi casi considerati.

Tab. 3.4 – Il rispetto della regola sul saldo strutturale nel 2017 secondo diverse ipotesi

		Senza circostanze eccezionali	Con circostanze eccezionali = 0,4
Congiuntura normale (aggiustamento matrice = 0,6)	In termini annuali	Dev. sign.	Dev. sign.
	In termini biennali	Dev. sign.	Dev. sign.
Congiuntura sfavorevole (aggiustamento matrice = 0,5)	In termini annuali	Dev. sign.	Limite sign.
	In termini biennali	Dev. sign.	Dev. sign.

Se gli eventi richiamati dal Governo italiano fossero riconosciuti eccezionali nella misura indicata nel DPB e nell'ipotesi di congiuntura sfavorevole, il peggioramento proposto dal Governo sarebbe, su base annuale, a rischio di deviazione al limite della significatività. Su base biennale, gli obiettivi risulterebbero a rischio di deviazione significativa. Se invece la stima dell'*output gap* evidenziasse una congiuntura normale, gli obiettivi di saldo strutturale proposti nel DPB sarebbero a rischio di deviazione significativa, sia su base annuale che biennale.

Qualora le due circostanze invocate nel DPB non fossero riconosciute eccezionali, i target di bilancio evidenzerebbero il rischio di una deviazione significativa sia su base annuale che biennale, in entrambe le ipotesi di stima dell'*output gap*.

Per il 2018, il miglioramento prospettato nel DPB in termini di saldo strutturale sarebbe assai rilevante (0,9) e assicurerebbe il rispetto della regola in termini annuali. Tuttavia, in assenza di circostanze eccezionali per il 2017, in termini biennali si evidenzerebbe il rischio di deviazione significativa nel 2017-18. Nel 2019, il miglioramento previsto dal Governo sarebbe pari a 0,5 punti percentuali ed essendo inferiore allo 0,6 richiesto rischierebbe di tradursi in una deviazione, seppur non significativa. In termini biennali lo scenario del DPB implicherebbe il rispetto della regola nel 2018-19.

In conclusione, pure nell'ipotesi di un'interpretazione favorevole delle circostanze eccezionali da parte della Commissione europea, gli obiettivi di saldo strutturale stabiliti nel DPB per il 2017 risultano a rischio di deviazione significativa o al limite della significatività. Gli obiettivi per il 2018-19 appaiono maggiormente in linea con la regola ma presuppongono aggiustamenti strutturali di notevole entità la cui realizzazione è rimessa all'innalzamento delle aliquote di imposte indirette ipotizzato nei documenti programmatici.

3.3.2 La regola sulla spesa

Nel 2016, la regola sulla spesa verrebbe rispettata in termini annuali, mentre su base biennale vi sarebbe il rischio di una deviazione, seppur non significativa.

Utilizzando le informazioni contenute nel DPB 2017 il tasso di crescita dell'aggregato di spesa considerato per la regola (in termini reali e al netto delle entrate discrezionali) è cresciuto rispetto all'anno precedente dello 0,4 per cento a confronto con un obiettivo pari a 0,8 per cento. Nel biennio 2015-16, la crescita media dell'aggregato di spesa è stata dello 0,5 per cento a fronte di un obiettivo dello 0,2; in rapporto al PIL, tale deviazione sarebbe pari a 0,13 punti percentuali e quindi non risulterebbe significativa.

Come già in occasione della NADEF quindi, per il 2016 la regola sulla spesa appare più favorevole rispetto a quella sul saldo strutturale. Da una valutazione preliminare, uno dei motivi principali di questa differenza risiede in un andamento delle entrate al netto delle *una tantum* peggiore a quanto normalmente atteso considerato l'andamento

previsto del ciclo economico (*"revenue shortfall"*). Ciò influenza negativamente il rispetto della regola sul saldo strutturale.

Nel 2017, l'esito della valutazione del rispetto della regola sulla spesa (come quella sul saldo strutturale) dipende dal riconoscimento o meno delle circostanze eccezionali (per 0,4 punti di PIL) e dalla valutazione sulla posizione congiunturale dell'economia riflessa dalla stima dell'*output gap*.

La tabella 3.5 riassume la valutazione del rispetto della regola sulla spesa nel 2017 sotto le diverse ipotesi. L'Appendice 3.2 illustra in dettaglio gli elementi necessari per giungere alle valutazioni riportate nella tabella 3.5 nei diversi casi considerati.

In caso di mancato riconoscimento delle circostanze eccezionali e nell'ipotesi di congiuntura normale (aggiustamento richiesto sulla base della matrice pari a 0,6 punti percentuali), vi è il rischio di deviazione significativa, coerente con il risultato ottenuto con la regola sul saldo strutturale. In termini biennali il rischio di deviazione sarebbe al limite della significatività. Nel caso di stima dell'*output gap* che collochi il paese nella posizione di congiuntura sfavorevole, il risultato di rischio di deviazione significativa verrebbe confermato su base annuale, mentre l'analisi su base biennale mostrerebbe sempre un rischio di deviazione, ma non significativa.

In caso di riconoscimento delle circostanze eccezionali, gli obiettivi del DPB evidenzerebbero – in entrambi i contesti di congiuntura – per la regola sulla spesa il rischio di deviazione non significativa in termini annuali. Si otterrebbe il medesimo risultato in termini biennali in un contesto di congiuntura normale mentre si avrebbe il rispetto della regola sempre in termini biennali in caso di stima dell'*output gap* che indichi una congiuntura sfavorevole.

Anche nel 2017 la regola sulla spesa appare più favorevole rispetto a quella sul saldo strutturale. Una prima valutazione preliminare porta ad individuare come principali determinanti di tale risultato la presenza di *revenue shortfall* e una crescita annuale della spesa per investimenti maggiore della crescita media quadriennale. Ambedue queste circostanze rendono più facilmente conseguibile il rispetto della regola sulla spesa rispetto a quella sul saldo strutturale.

Tab. 3.5 – Il rispetto della regola sulla spesa nel 2017 secondo diverse ipotesi

		Senza circostanze eccezionali	Con circostanze eccezionali = 0,4
Congiuntura normale (aggiustamento matrice = 0,6)	In termini annuali	Dev. sign.	Dev. non sign.
	In termini biennali	Limite sign.	Dev. non sign.
Congiuntura sfavorevole (aggiustamento matrice = 0,5)	In termini annuali	Dev. sign.	Dev. non sign.
	In termini biennali	Dev. non sign.	Sì

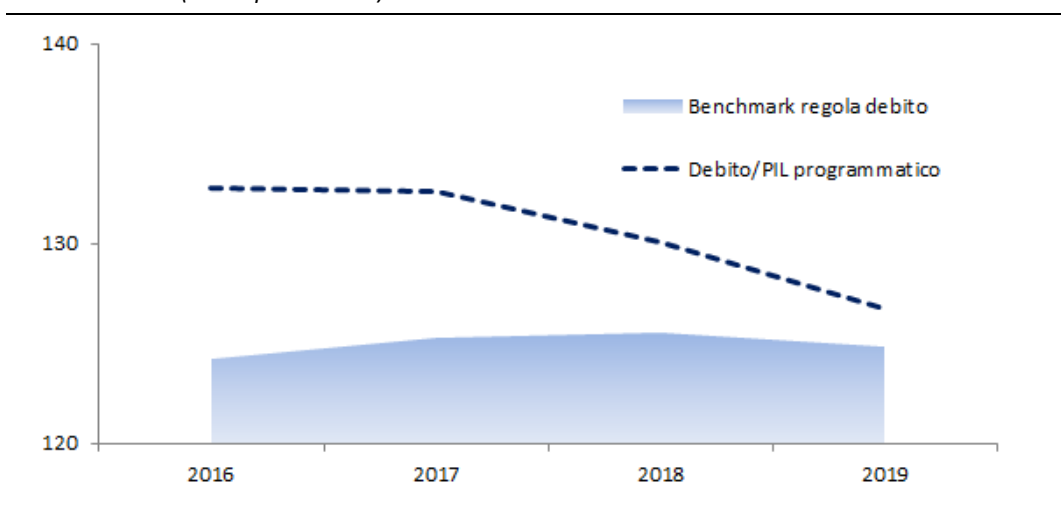
3.3.3 La regola di riduzione del debito

Per quanto riguarda la riduzione del debito, nella primavera scorsa, la Commissione – prendendo atto della violazione della regola numerica nel 2015 – ha predisposto un rapporto per valutare se aprire una procedura per disavanzo eccessivo, considerando anche i fattori rilevanti che possono avere influito su questo risultato. In quella occasione, la Commissione europea ha deciso di predisporre un nuovo rapporto nell'autunno di quest'anno una volta specificati da parte del Governo i dettagli della manovra di bilancio per il 2017. Nell'eventualità in cui il profilo del saldo strutturale programmatico, che rappresenta uno dei fattori rilevanti, fosse giudicato non coerente con l'ordinamento UE potrebbe essere rivisto il giudizio sulla posizione dell'Italia.

Per quanto riguarda il periodo 2016-19, il DPB 2017 conferma che gli obiettivi programmatici del rapporto debito/PIL non sono coerenti con il rispetto della regola numerica del debito utilizzando i tre criteri previsti dall'ordinamento europeo (*backward-looking*, *forward-looking* e aggiustamento per il ciclo; fig. 3.1).

Rispetto al DEF, nel DPB il *gap* tra il livello programmatico del rapporto e il relativo *benchmark* per il rispetto della regola numerica è aumentato notevolmente; per il 2019 nel DPB è stimato pari a 1,8 punti percentuali del PIL a fronte di un *gap* pari a solo 0,2 punti percentuali che era programmato nel DEF.

Fig. 3.1 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola di riduzione del debito
(valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni sulla base dei dati DPB 2017.

Come noto, la violazione della regola numerica del debito non comporta automaticamente l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo da parte della Commissione europea. Prima che ciò possa verificarsi devono essere presi in considerazione i fattori rilevanti. La NADEF di settembre ricordava quelli valutati favorevolmente dalla Commissione nel suo rapporto della primavera scorsa predisposto a seguito della violazione della regola numerica nel 2015; tra questi, le condizioni macroeconomiche particolarmente sfavorevoli, in particolare la bassa inflazione.

3.4 La sostenibilità del debito pubblico

Come già sottolineato in precedenti interventi dell'UPB, è fondamentale valutare la sostenibilità di medio-lungo termine del debito pubblico in rapporto al PIL nello scenario programmatico del Governo. È inoltre importante verificare se la sostenibilità sia confermata anche considerando i principali fattori di rischio che possono incidere sul rapporto.

Gli esercizi di sostenibilità qui svolti – articolati in un'analisi deterministica e in un'analisi stocastica – suggeriscono che, anche con ipotesi macroeconomiche meno favorevoli, gli obiettivi di finanza pubblica del DPB dovrebbero comunque garantire, con un livello relativamente elevato di probabilità, la discesa del rapporto debito/PIL nel medio termine. È importante tuttavia sottolineare come lo scenario relativamente favorevole del debito nella proiezione *baseline* dipenda in misura considerevole dall'ipotesi di saldi primari di bilancio elevati dal 2019, tali da permettere il rispetto della regola del pareggio di bilancio nel medio termine.

3.4.1 Analisi deterministica

Il sentiero programmatico del rapporto debito/PIL del DPB 2016 viene esteso dopo il 2019 fino al 2025 in base a una serie di ipotesi *ad hoc* per determinare lo scenario *baseline*.

Si assumono: 1) la convergenza graduale 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 lungo termine, rispettivamente, al 3 e al 4,5 per cento; 2) un saldo primario di bilancio tale da assicurare un saldo complessivo intorno al pareggio; 3) un aggiustamento *stock-flussi* nullo. L'estrapolazione è condotta utilizzando una metodologia simile a quella dalla Commissione europea per l'analisi di sostenibilità del debito pubblico⁴³.

⁴³ Si veda l'Appendice tecnica per i dettagli della metodologia.

Con queste ipotesi, nello scenario *baseline* si osserverebbe la continuazione della riduzione del rapporto debito/PIL dopo il 2019; nel 2025 risulterebbe tuttavia ancora al di sopra del livello del 100 per cento (fig. 3.2, *panel A*).

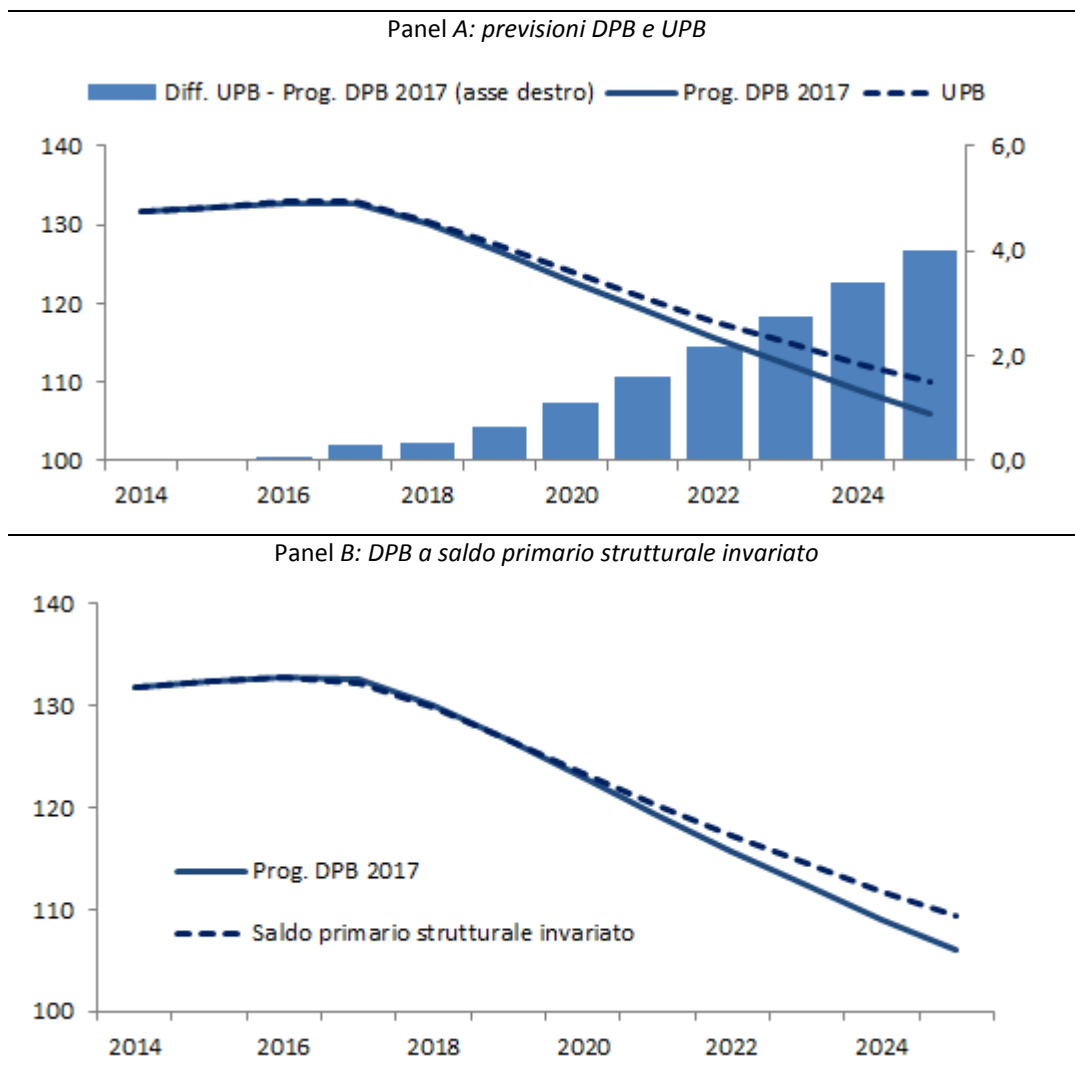
Se l'evoluzione del rapporto debito/PIL viene analizzato in coerenza con le previsioni macroeconomiche dell'UPB per il triennio 2017-19, si conferma la sua riduzione nell'orizzonte considerato seppur a ritmi più moderati; la divergenza tra la traiettoria dell'UPB rispetto a quella del DPB sarebbe pari a un punto percentuale nel 2018 e crescerebbe fino a quasi 4 punti percentuali nel 2025.

Viene ipotizzata un'elasticità di 0,539 per l'avanzo primario/PIL rispetto alla crescita del PIL reale, in linea con quella stimata e utilizzata a livello UE. Inoltre, viene ipotizzato che una variazione della crescita dei prezzi si trasli parzialmente sui tassi di interesse. L'aggiustamento *stock-flussi* rimane invariato rispetto allo scenario programmatico del DPB. Dopo il 2019 si confermano le medesime ipotesi utilizzate nello scenario *baseline*.

L'importanza, ai fini della sostenibilità del debito, della ripresa del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (vale a dire di un saldo primario relativamente elevato nel medio termine, tale da permettere il rispetto della regola del pareggio di bilancio) è evidenziata dall'analisi dell'impatto sul rapporto debito/PIL di un saldo primario strutturale invariato al valore del 2016 (fig. 3.2, *panel B*). Questa ipotesi implicherebbe un avanzo primario strutturale leggermente superiore a quello programmatico del DPB nel 2017 e inferiore negli anni successivi. In questo scenario, il rapporto debito/PIL mostrerebbe una discesa leggermente più rapida di quella prevista dallo scenario *baseline* fino al 2018. Il ritmo della discesa si ridurrebbe negli anni successivi; il rapporto debito/PIL rimarrebbe solo leggermente al di sotto del 110 per cento alla fine dell'orizzonte di previsione⁴⁴.

⁴⁴ In questa analisi di sensitività sono stati utilizzati i moltiplicatori di bilancio dinamici del modello macroeconomico Istat-UPB, ottenuti ipotizzando una variazione permanente del saldo di bilancio di un punto percentuale di PIL. Essi sono uguali a circa 0,23 nel primo anno, circa 0,43 nel secondo anno per poi salire gradualmente e arrivare a circa 0,55 a regime.

Fig. 3.2 – La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici



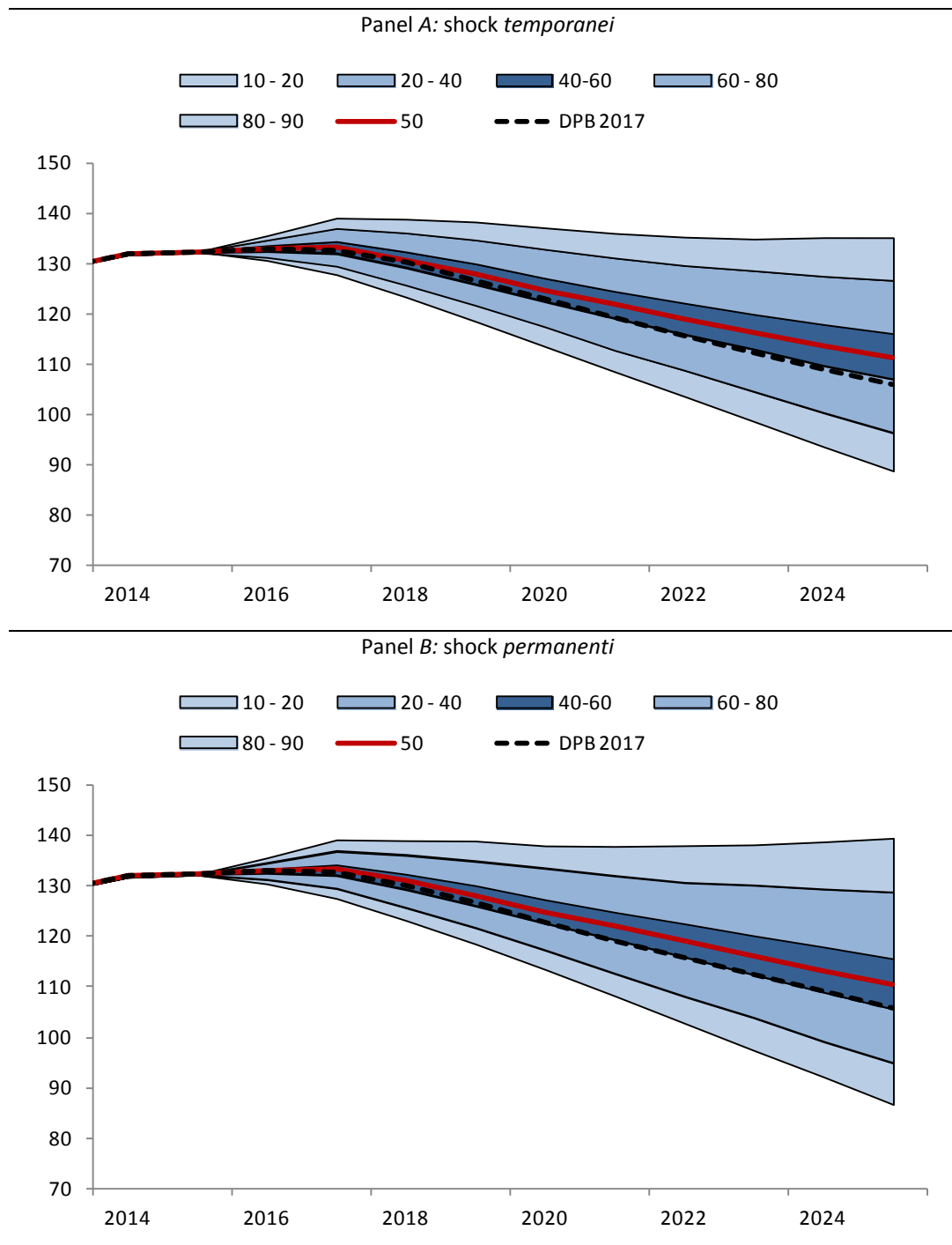
3.4.2 Analisi stocastica

Per tener conto delle incertezze delle previsioni delle variabili che determinano il rapporto debito/PIL, lo scenario del DPB viene analizzato nel contesto di intervalli ottenuti attraverso tecniche statistiche in linea con quelle utilizzate dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale⁴⁵. In particolare, vengono stimate 5.000 possibili traiettorie del rapporto debito/PIL prendendo come riferimento l'evoluzione del rapporto coerente con le previsioni macroeconomiche UPB illustrate nella precedente sezione. Ciò permette la costruzione di un ventaglio probabilistico sotto

⁴⁵ Si veda in particolare Berti K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", European Commission, Economic Papers 480, April.

l'ipotesi di *shock* temporanei (fig. 3.3, *panel A*) e permanenti (fig. 3.3, *panel B*) alle variabili che influenzano la dinamica del debito.

Fig. 3.3 – Analisi stocastica a *shock* temporanei: scenario programmatico DPB 2017 rispetto a scenario UPB



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DPB 2017.

Attraverso l'equazione che descrive la dinamica del debito, gli scenari alternativi del rapporto debito/PIL sono ottenuti sottoponendo a *shock* le variabili che caratterizzano l'equazione stessa: tasso di crescita del PIL reale, tasso di crescita del deflatore del PIL, tasso di interesse a breve e *spread* tra i tassi di interesse a breve e a lungo termine⁴⁶.

Con queste ipotesi, come illustrato nella figura 3.3 il rapporto debito/PIL programmatico del DPB si collocherebbe nella sezione inferiore della parte centrale dell'intervallo di probabilità (sovrapponendosi alla linea che demarca il quarantesimo percentile) sia sotto l'ipotesi di *shock* temporanei che sotto quella di *shock* permanenti. Quindi, secondo questa analisi la probabilità che il debito si evolva secondo quanto previsto dallo scenario *baseline* si collocherebbe attorno al 40 per cento.

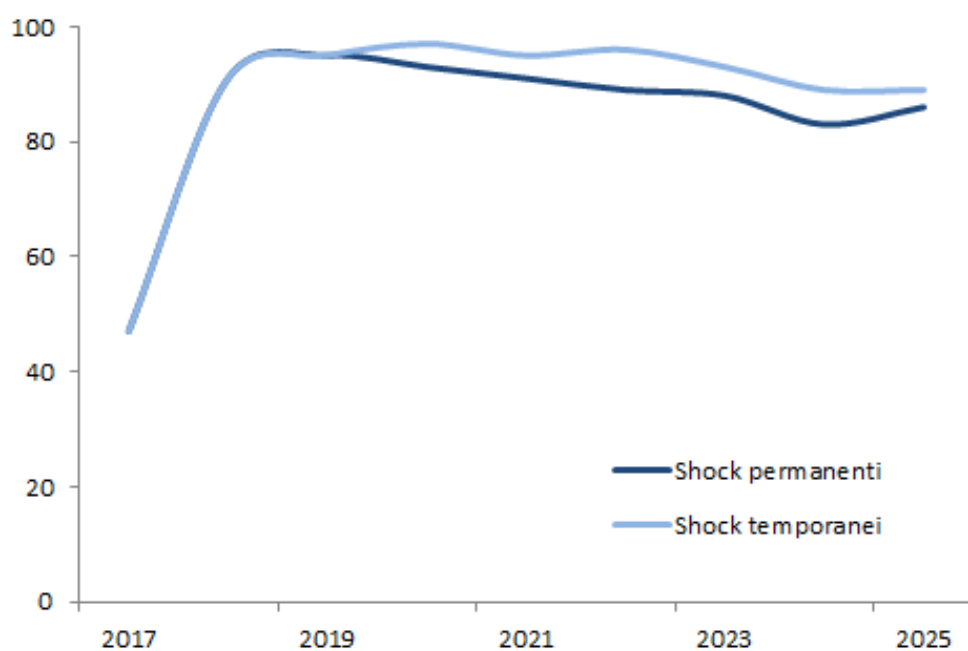
Utilizzando l'analisi stocastica appena descritta, la figura 3.4 riporta per ciascun anno le probabilità di una riduzione del debito rispetto al livello dell'anno precedente (*panel A*) e del rispetto della regola del debito con il criterio *backward looking* (*panel B*) sotto le ipotesi di *shock* temporanei e permanenti. L'analisi illustra che la probabilità di discesa del rapporto debito/PIL è leggermente al disotto del 50 per cento al 2017, mentre la probabilità di una riduzione del rapporto raggiungerebbe nel 2019-2020 una probabilità pari o al di sopra del 95 per cento. Nel caso di *shock* permanenti, la probabilità di riduzione si ridurrebbe nel medio termine rimanendo comunque su valori elevati, in un intervallo tra l'85 e il 90 per cento.

Per quanto riguarda invece la regola del debito *backward looking*, l'analisi evidenzia una probabilità molto bassa per il suo rispetto nel breve termine, al di sotto del 20 per cento. La probabilità del rispetto della regola aumenta negli anni successivi in entrambi gli scenari per posizionarsi comunque solo leggermente al di sopra del 40 per cento nel medio termine.

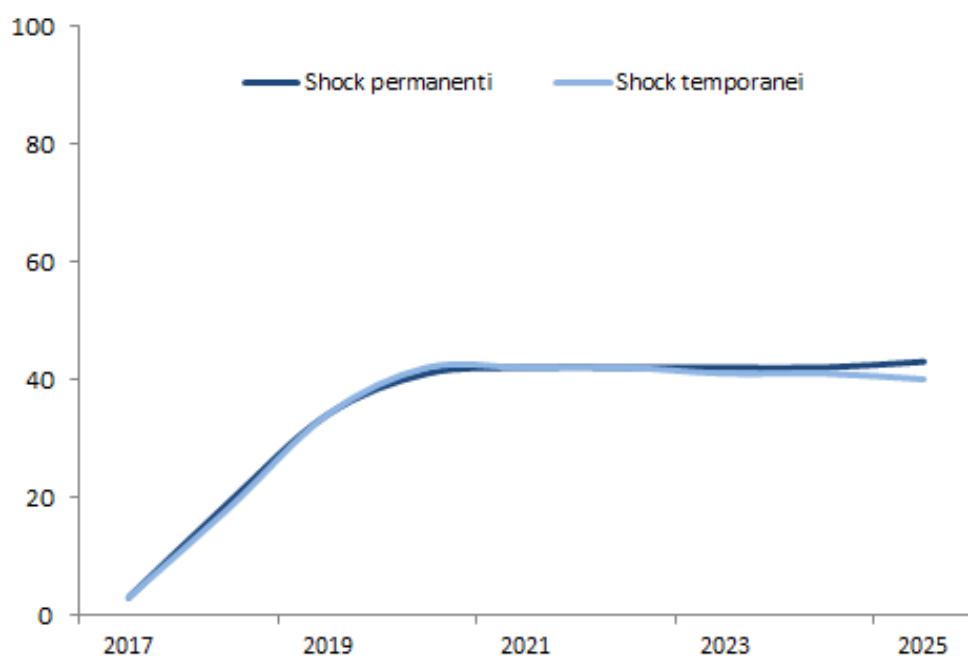
⁴⁶ L'ipotesi di *shock* temporanei prevede variazioni delle variabili che determinano l'evoluzione del rapporto debito/PIL con effetto limitato all'anno dello *shock*. L'ipotesi di *shock* permanenti prevede invece *shock* persistenti nel tempo per quanto riguarda i tassi di interesse. Per quanto riguarda l'anno 2016, le variabili sono sottoposte ad uno *shock* solo per la seconda parte dell'anno considerato che i dati per la prima metà sono già noti.

Fig. 3.4 – Analisi stocastica a *shock* temporanei: probabilità implicite

Debito in discesa rispetto all'anno precedente



Rispetto della regola del debito



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DPB 2017.

Appendice 3.1

Gli obiettivi del DPB 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale sotto diverse ipotesi

In questa appendice vengono riportate le tavole con le voci necessarie per valutare la coerenza degli obiettivi del DPB 2017 con la regola sul saldo strutturale. Le tabelle si differenziano per l'ipotesi sull'aggiustamento richiesto. La tabella A3.1.1 ipotizza che nel 2017 la congiuntura venga considerata normale (aggiustamento richiesto prima delle clausole sulla flessibilità e prima degli eventi eccezionali pari a 0,6) e che non vengano considerate circostanze eccezionali. La tabella A3.1.2 si differenzia dalla precedente in quanto si ipotizza che vengano riconosciute le circostanze eccezionali nel 2017 legate al flusso dei rifugiati e agli eventi sismici le cui spese sono stimate dal Governo in 0,4 punti di PIL. Le tabelle A3.1.3 e A3.1.4 presentano i risultati, rispettivamente, con assenza e riconoscimento delle circostanze eccezionali nel 2017 nel caso in cui la congiuntura fosse considerata sfavorevole (aggiustamento richiesto prima delle clausole sulla flessibilità e prima degli eventi eccezionali pari a 0,5).

Tab. A3.1.1 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale – Congiuntura normale e assenza di circostanze eccezionali nel 2017 (punti percentuali)

	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo di bilancio strutturale - DPB 2017	-0,7	-1,2	-1,6	-0,7	-0,2
Aggiustamento richiesto escluse clausole (annuale) (a)	0,25	0,5	0,6 (1)	0,6	0,6
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti (b)	0,0	0,75	0,0	0,0	0,0
Deviazione per eventi eccezionali (c)	0,03	0,1	0,0	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (annuale) (d=a-b-c)	0,22	-0,35	0,6	0,6	0,6
Aggiustamento realizzato (annuale) (e)	0,2	-0,5	-0,4	0,9	0,5
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (annuale) (f=e-d)	-0,1	-0,2	-1,0	0,3	-0,1
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (annuale) (2)		Dev. non sign.	Dev. sign.	Si	Dev. non sign.
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (media biennale) (g)		-0,07	0,13	0,60	0,60
Aggiustamento realizzato (media biennale) (h)		-0,19	-0,47	0,25	0,70
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (media biennale) (i=h-g)		-0,13	-0,60	-0,35	0,10
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (media biennale) (3)		Dev. non sign.	Dev. sign.	Dev. sign.	Si

Fonte: elaborazioni sui dati del DPB 2017.

(1) Per il 2017 l'aggiustamento richiesto è quello applicabile all'Italia in condizioni cicliche "normali", come richiesto dal Consiglio della UE lo scorso luglio. – (2) In termini annuali lo scostamento è considerato significativo se supera lo 0,5. – (3) In termini biennali lo scostamento medio su due esercizi è considerato significativo se supera lo 0,25.

Tab. A3.1.2 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale –
Congiuntura normale e riconoscimento di circostanze eccezionali nel
2017
(punti percentuali)

	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo di bilancio strutturale - DPB 2017	-0,7	-1,2	-1,6	-0,7	-0,2
Aggiustamento richiesto escluse clausole (annuale) (a)	0,25	0,5	0,6 (1)	0,6	0,6
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti (b)	0,0	0,75	0,0	0,0	0,0
Deviazione per eventi eccezionali (c)	0,03	0,1	0,4	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (annuale) (d=a-b-c)	0,22	-0,35	0,2	0,6	0,6
Aggiustamento realizzato (annuale) (e)	0,2	-0,5	-0,4	0,9	0,5
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (annuale) (f=e-d)	-0,1	-0,2	-0,6	0,3	-0,1
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (annuale) (2)		Dev. non sign.	Dev. sign.	Sì	Dev. non sign.
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (media biennale) (g)		-0,07	-0,07	0,40	0,60
Aggiustamento realizzato (media biennale) (h)		-0,19	-0,47	0,25	0,70
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (media biennale) (i=h-g)		-0,13	-0,40	-0,15	0,10
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (media biennale) (3)		Dev. non sign.	Dev. sign.	Dev. non sign.	Sì

Fonte: elaborazioni sui dati del DPB 2017.

(1) Per il 2017 l'aggiustamento richiesto è quello applicabile all'Italia in condizioni cicliche "normali", come richiesto dal Consiglio della UE lo scorso luglio. – (2) In termini annuali lo scostamento è considerato significativo se supera lo 0,5. – (3) In termini biennali lo scostamento medio su due esercizi è considerato significativo se supera lo 0,25.

Tab. A3.1.3 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale –
Congiuntura sfavorevole e assenza di circostanze eccezionali nel 2017
(punti percentuali)

	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo di bilancio strutturale - DPB 2017	-0,7	-1,2	-1,6	-0,7	-0,2
Aggiustamento richiesto escluse clausole (annuale) (a) (1)	0,25	0,5	0,5	0,6	0,6
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti (b)	0,0	0,75	0,0	0,0	0,0
Deviazione per eventi eccezionali (variazione spesa rifugiati e sicurezza 2015 e 2016) (c)	0,03	0,1	0,0	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (annuale) (d=a-b-c)	0,22	-0,35	0,5	0,6	0,6
Aggiustamento realizzato (annuale) (e)	0,2	-0,5	-0,4	0,9	0,5
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (annuale) (f=e-d)	-0,1	-0,2	-0,9	0,3	-0,1
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (annuale) (2)		Dev. non sign.	Dev. sign.	Sì	Dev. non sign.
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (media biennale) (g)		-0,07	0,08	0,55	0,60
Aggiustamento realizzato (media biennale) (h)		-0,19	-0,47	0,25	0,70
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (media biennale) (i=h-g)		-0,13	-0,55	-0,30	0,10
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (media biennale) (3)		Dev. non sign.	Dev. sign.	Dev. sign.	Sì

Fonte: elaborazioni sui dati del DPB 2017.

(1) Per il 2017 l'aggiustamento richiesto è quello applicabile all'Italia in condizioni cicliche "sfavorevoli", come determinato dalla stima dell'*output gap* pari a -1,7 del DPB 2017. – (2) In termini annuali lo scostamento è considerato significativo se supera lo 0,5. – (3) In termini biennali lo scostamento medio su due esercizi è considerato significativo se supera lo 0,25.

Tab. A3.1.4 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale –
Congiuntura sfavorevole e riconoscimento di circostanze eccezionali nel
2017
(punti percentuali)

	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo di bilancio strutturale - DPB 2017	-0,7	-1,2	-1,6	-0,7	-0,2
Aggiustamento richiesto escluse clausole (annuale) (a) (1)	0,25	0,5	0,5	0,6	0,6
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti (b)	0,0	0,75	0,0	0,0	0,0
Deviazione per eventi eccezionali (variazione spesa rifugiati e sicurezza 2015 e 2016) (c)	0,03	0,1	0,4	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (annuale) (d=a-b-c)	0,22	-0,35	0,1	0,6	0,6
Aggiustamento realizzato (annuale) (e)	0,2	-0,5	-0,4	0,9	0,5
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (annuale) (f=e-d)	-0,1	-0,2	-0,5	0,3	-0,1
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (annuale) (2)		Dev. non sign.	Limite sign.	Sì	Dev. non sign.
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (media biennale) (g)		-0,07	-0,12	0,35	0,60
Aggiustamento realizzato (media biennale) (h)		-0,19	-0,47	0,25	0,70
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (media biennale) (i=h-g)		-0,13	-0,35	-0,10	0,10
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (media biennale) (3)		Dev. non sign.	Dev. sign.	Dev. non sign.	Sì

Fonte: elaborazioni sui dati del DPB 2017.

(1) Per il 2017 l'aggiustamento richiesto è quello applicabile all'Italia in condizioni cicliche "sfavorevoli", come determinato dalla stima dell'*output gap* pari a -1,7 del DPB 2017. – (2) In termini annuali lo scostamento è considerato significativo se supera lo 0,5. – (3) In termini biennali lo scostamento medio su due esercizi è considerato significativo se supera lo 0,25.

Appendice 3.2

Gli obiettivi del DPB 2017 alla luce della regola sulla spesa sotto diverse ipotesi

In questa appendice vengono riportate le tavole con le principali voci necessarie per valutare la coerenza degli obiettivi del DPB 2017 con la regola sulla spesa. Le tabelle si differenziano per l'ipotesi sull'aggiustamento richiesto. La tabella A3.2.1 ipotizza che nel 2017 la congiuntura venga considerata normale (aggiustamento richiesto prima delle clausole sulla flessibilità e prima degli eventi eccezionali pari a 0,6) e che non vengano considerate circostanze eccezionali. La tabella A3.2.2 si differenzia dalla precedente in quanto si ipotizza che vengano riconosciute le circostanze eccezionali nel 2017 legate al flusso dei rifugiati e agli eventi sismici le cui spese sono stimate in 0,4 punti di PIL. Le tabelle A3.2.3 e A3.2.4 presentano i risultati, rispettivamente, con assenza e riconoscimento delle circostanze eccezionali nel 2017 nel caso in cui la congiuntura fosse considerata sfavorevole (aggiustamento richiesto prima delle clausole sulla flessibilità e prima degli eventi eccezionali pari a 0,5).

Tab. A3.2.1 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola sulla spesa – Congiuntura normale e assenza di circostanze eccezionali
(valori percentuali)

	2015	2016	2017
Crescita della spesa corretta netta annuale (reale)	0,6	0,4	0,1
Crescita della spesa corretta netta media biennale (reale)	-0,2	0,5	0,3
Obiettivo crescita annuale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali	-0,4	0,8	-1,4
Deviazione dall'obiettivo annuale (% PIL) (1)	0,5	-0,2	0,7
Rispetto regola spesa (annuale) (2)		Si	Dev. sign.
Obiettivo crescita media biennale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali		0,19	-0,31
Deviazione dall'obiettivo biennale (% PIL) (1)		0,13	0,25
Rispetto regola spesa (media biennale) (3)		Dev. non sign.	Limite sign.

(1) Un segno negativo significa che l'obiettivo è stato raggiunto (la crescita della spesa corretta netta reale è stata inferiore all'obiettivo). – (2) Secondo l'ordinamento UE, in termini annuali la deviazione è considerata significativa se supera lo 0,5. – (3) Secondo l'ordinamento UE, in termini biennali la deviazione media è considerata significativa se supera lo 0,25.

Tab. A3.2.2 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola sulla spesa – Congiuntura normale e riconoscimento di circostanze eccezionali
(valori percentuali)

	2015	2016	2017
Crescita della spesa corretta netta annuale (reale)	0,6	0,4	0,1
Crescita della spesa corretta netta media biennale (reale)	-0,2	0,5	0,3
Obiettivo crescita annuale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali	-0,4	0,8	-0,5
Deviazione dall'obiettivo annuale (% PIL) (1)	0,5	-0,2	0,3
Rispetto regola spesa (annuale) (2)		si	Dev. non sign.
Obiettivo crescita media biennale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali		0,19	0,13
Deviazione dall'obiettivo biennale (% PIL) (1)		0,13	0,05
Rispetto regola spesa (media biennale) (3)		Dev. non sign.	Dev. non sign.

(1) Un segno negativo significa che l'obiettivo è stato raggiunto (la crescita della spesa corretta netta reale è stata inferiore all'obiettivo). – (2) Secondo l'ordinamento UE, in termini annuali la deviazione è considerata significativa se supera lo 0,5. – (3) Secondo l'ordinamento UE, in termini biennali la deviazione media è considerata significativa se supera lo 0,25.

Tab. A3.2.3 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola sulla spesa – Congiuntura sfavorevole e assenza di circostanze eccezionali
(valori percentuali)

	2015	2016	2017
Crescita della spesa corretta netta annuale (reale)	0,6	0,4	0,1
Crescita della spesa corretta netta media biennale (reale)	-0,2	0,5	0,3
Obiettivo crescita annuale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali	-0,4	0,8	-1,2
Deviazione dall'obiettivo annuale (% PIL) (1)	0,5	-0,2	0,6
Rispetto regola spesa (annuale) (2)		si	Dev. sign.
Obiettivo crescita media biennale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali		0,19	-0,20
Deviazione dall'obiettivo biennale (% PIL) (1)		0,13	0,20
Rispetto regola spesa (media biennale) (3)		Dev. non sign.	Dev. non sign.

(1) Un segno negativo significa che l'obiettivo è stato raggiunto (la crescita della spesa corretta netta reale è stata inferiore all'obiettivo). – (2) Secondo l'ordinamento UE, in termini annuali la deviazione è considerata significativa se supera lo 0,5. – (3) Secondo l'ordinamento UE, in termini biennali la deviazione media è considerata significativa se supera lo 0,25.

Tab. A3.2.4 – Obiettivi DPB 2017 alla luce della regola sulla spesa – Congiuntura sfavorevole e riconoscimento di circostanze eccezionali
(valori percentuali)

	2015	2016	2017
Crescita della spesa corretta netta annuale (reale)	0,6	0,4	0,1
Crescita della spesa corretta netta media biennale (reale)	-0,2	0,5	0,3
Obiettivo crescita annuale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali	-0,4	0,8	-0,3
Deviazione dall'obiettivo annuale (% PIL) (1)	0,5	-0,2	0,2
Rispetto regola spesa (annuale) (2)		Si	Dev. non sign.
Obiettivo crescita media biennale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali		0,19	0,25
Deviazione dall'obiettivo biennale (% PIL) (1)		0,13	0,00
Rispetto regola spesa (media biennale) (3)		Dev. non sign.	Si

(1) Un segno negativo significa che l'obiettivo è stato raggiunto (la crescita della spesa corretta netta reale è stata inferiore all'obiettivo). – (2) Secondo l'ordinamento UE, in termini annuali la deviazione è considerata significativa se supera lo 0,5. – (3) Secondo l'ordinamento UE, in termini biennali la deviazione media è considerata significativa se supera lo 0,25.

Appendice 3.3

Metodologia per l'analisi di sostenibilità del debito pubblico

Definizioni

Questo paragrafo riassume le principali notazioni utilizzate nei paragrafi che seguono. Inoltre, se non altrimenti specificato, escluse le notazioni che caratterizzano periodi di tempo, si denota con lettere maiuscole le variabili effettive e con lettere minuscole tassi di variazione, tassi di interesse oppure le variabili in percentuale del PIL.

Variabile	Definizione
-----------	-------------

Equazione dinamica del debito

d_t	Debito pubblico in percentuale del PIL alla fine dell'anno
ob_t	Indebitamento netto in percentuale del PIL
pb_t	Saldo primario in percentuale del PIL
ie_t	Spesa per interessi in percentuale del PIL
sfa_t	Aggiustamento <i>stock</i> -flussi in percentuale del PIL
π_t	Tasso di crescita del deflatore del PIL
i_t	Costo medio implicito del debito
r_t	Tasso di crescita del PIL reale

Scomposizione del debito e tassi di interesse

$\gamma_t^s + \gamma_t^l = 1$	Percentuali del debito a breve (s) e lungo termine (l)
$\gamma_t^{lm} + \gamma_t^{lnm} = \gamma_t^l$	Percentuali del debito a lungo termine in scadenza entro l'anno (lm) e non in scadenza entro l'anno (lnm)
i_t^s	Tasso di interesse sul debito a breve termine
i_t^{lm}	Tasso di interesse sul debito a lungo termine in scadenza entro l'anno
i_t^{lnm}	Costo medio implicito sul debito a lungo termine non in scadenza entro l'anno
$spread_t = i_t^{lm} - i_t^s$	Differenziale (<i>spread</i>) tra il tasso di interesse a medio-lungo e a breve termine

Altre

$\bar{x}_t$	Valore di ciascuna variabile dell'equazione dinamica del debito dopo uno <i>shock</i> temporaneo
$\bar{\bar{x}}_t$	Valore di ciascuna variabile dell'equazione dinamica del debito dopo uno <i>shock</i> permanente

Proiezioni deterministiche

L'equazione dinamica del debito è data da:

$$\begin{aligned}D_t &= D_{t-1} - OB_t + SFA_t \\D_t &= D_{t-1} + IE_t - PB_t + SFA_t \\D_t &= (1 + i_t)D_{t-1} - PB_t + SFA_t \\d_t &= \frac{(1 + i_t)}{(1 + r_t)(1 + \pi_t)} \cdot d_{t-1} - pb_t + sfa_t\end{aligned}$$

In linea con il metodo adottato dalla Commissione europea per l'analisi della dinamica del debito⁴⁷, la spesa per interessi al tempo t viene espressa come la somma di tre componenti. La prima componente (IE_t^S) è la spesa per interessi pagata sulla quota di debito pubblico a breve termine⁴⁸. 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 termine⁴⁹. La seconda componente (IE_t^{lm}) è la spesa per interessi pagata sia sul debito a medio-lungo termine⁵⁰ che scade durante l'anno e che viene rinnovato, sia sulla 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. La terza componente (IE_t^{lnm}) 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:

$$IE_t = IE_t^S + IE_t^{lm} + IE_t^{lnm}$$

⁴⁷ Berti, K. e Carone, G. (2014), "Assessing Public Debt Sustainability in EU Member States: A Guide", *European Economy Occasional Papers*, n. 200, agosto.

⁴⁸ Per debito a breve termine si intende il debito con scadenza (originaria) inferiore a un anno. Nelle nostre simulazioni, in tale quota è 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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 fisso mentre quello a tasso variabile o indicizzato all'inflazione è stato incluso nella quota di debito pubblico a breve termine.

$$Eq. 1: IE_t = i_t^s \cdot \gamma_t^s \cdot D_t + i_t^{lm} (\gamma_t^{lm} \cdot D_{t-1} + \gamma_t^l \cdot \Delta D_t) + i_t^{lnm} \cdot \gamma_t^{lnm} \cdot D_{t-1}$$

Per i dati storici e negli anni di programmazione del DPB, il tasso di interesse implicito sul debito a medio-lungo termine non in scadenza viene ricavato dall'Eq. 1 come⁵¹:

$$Eq. 2: i_t^{lnm} = \frac{IE_t - i_t^s \cdot \gamma_t^s \cdot D_t - i_t^{lm} (\gamma_t^{lm} \cdot D_{t-1} + \gamma_t^l \cdot \Delta D_t)}{\gamma_t^{lnm} \cdot D_{t-1}}$$

In simulazione dopo l'ultimo anno di programmazione del DPB, in linea con il metodo della Commissione, si ipotizza che tale tasso implicito al tempo t sia una media ponderata dello stesso tasso implicito al tempo t-1 e del tasso a medio-lungo termine sempre dell'anno t-1. In formule, dopo l'ultimo anno di programmazione del DPB il tasso implicito è quindi determinato dalla seguente equazione:

$$Eq. 3: i_t^{lnm} \approx w_t \cdot i_{t-1}^{lnm} + (1 - w_t) \cdot i_{t-1}^{lm}$$

dove $w_t = \frac{\gamma_t^{lnm} D_{t-2}}{\gamma_t^l D_{t-1}}$ è la quota di debito a lungo termine dell'anno precedente che non era in scadenza. Negli anni di simulazione che seguono il periodo di programmazione del DPB, si assume che il residuo tra le serie ottenute con l'Eq. 2 e l'Eq. 3 rimanga costante all'ultimo valore osservato e tale residuo viene aggiunto all'Eq. 3.

Simulazioni stocastiche

L'analisi di sostenibilità del debito pubblico in termini stocastici consiste nel sottoporre a *shock* casuali le variabili che determinano l'equazione dinamica del debito (eccetto gli aggiustamenti *stock-flow*) per valutare la distribuzione probabilistica del sentiero di evoluzione del rapporto debito/PIL. La metodologia utilizzata è in linea con l'analisi della Commissione europea⁵².

Vengono quindi sottoposti a *shock* il tasso di crescita del PIL reale, il tasso di crescita del deflatore del PIL, il tasso di interesse a breve termine e lo *spread* tra i tassi di interesse a lungo e a breve termine. Gli *shock* sono ottenuti attraverso estrazioni da una distribuzione normale multivariata, con media zero e matrice di correlazione delle variazioni trimestrali delle variabili calcolata nel periodo 1990T1 – 2016T2⁵³.

⁵¹ La fonte per la spesa per interessi è Istat o il DPB, così come per il saldo primario, il tasso di crescita del PIL reale e il tasso di crescita 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" o il DPB. La fonte per gli aggiustamenti *stock-flow* è il DPB.

⁵² Berti, K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *Economic Papers* 480, April.

⁵³ Il periodo di riferimento utilizzato è in linea con quello utilizzato nel DEF 2016. La Commissione europea indica in Berti (2013) il 1981T1 come inizio del campione.

Nello specifico, gli *shock* trimestrali storici vengono definiti come $s_t^x = x_t - x_{t-1}$ dove $x_t \in (r_t, \pi_t, i_t^s, spread_t)$. Definendo con S il vettore contenente gli *shock* di tutte le variabili x con matrice di varianza-covarianza $Var(S) = \Sigma$, per ciascun periodo t del periodo di simulazione vengono estratti 5,000 vettori $E \sim N(0, \Sigma)$ le cui componenti ε_t^x sono gli *shock* relativi alla variabile x_t .

Gli *shock* ottenuti su base trimestrale vengono riportati su base annuale come somma semplice degli *shock* nei quattro trimestri dell'anno. Per ciascuna variabile sottoposta allo *shock*, il valore su base annuale dopo lo *shock*, $\bar{x}_t$, è uguale a $\bar{x}_t = x_t + \varepsilon_t^x$, dove x_t denota il valore della variabile nello scenario *baseline*.

Per quanto riguarda il tasso di interesse a lungo termine sul debito in scadenza il valore dopo lo *shock* viene definito come:

$$\bar{i}_t^{lm} = (i_t^s + \varepsilon_t^{is}) + (spread_t + \varepsilon_t^{spread}) = \bar{i}_t^s + \overline{spread}_t$$

In linea con la metodologia della Commissione Europea, in aggiunta allo scenario con *shock* temporanei, viene definito uno scenario a *shock* permanenti, dove il valore dopo lo *shock* del tasso di interesse a breve termine $\bar{x}_t$ evolve secondo la seguente equazione:

$$\begin{cases} \bar{i}_{T0}^s = i_{T0}^s + \varepsilon_{T0}^{is}, \text{ nel primo periodo, } T0 \\ \bar{i}_t^s = \bar{i}_{t-1}^s + \varepsilon_t^{is}, \text{ per } t > T0 \end{cases}$$

Ciò significa che gli *shock* degli anni precedenti continuano a influenzare anche il tasso di interesse a breve termine in ciascun anno t del periodo di simulazione.

In questo caso, il valore dopo lo *shock* del tasso di interesse a lungo termine sul debito in scadenza $\bar{i}_t^{lm}$ viene definito come

$$\bar{i}_t^{lm} = \bar{i}_t^s + (spread_t + \varepsilon_t^{spread}) = \bar{i}_t^s + \overline{spread}_t$$

Dati i livelli attualmente bassi dei tassi di interesse, onde evitare che *shock* negativi particolarmente rilevanti li portino significativamente al disotto dello zero, si pone un limite inferiore ai tassi di interesse a breve termine pari a -0.5 per cento.

Si ipotizza infine che il saldo primario risponda agli *shock* al tasso di crescita del PIL reale con un'elasticità di 0.539 utilizzata a livello UE per la stima del saldo strutturale.

I 5,000 vettori di variabili così ottenuti vengono utilizzati per stimare l'evoluzione del rapporto debito/PIL in base all'equazione dinamica del debito, generando altrettante traiettorie. Il ventaglio probabilistico presentato nel rapporto è costituito dal 10°, 20°, 40°, 50°, 60°, 80° e 90° percentile della distribuzione dei valori di tali traiettorie in ciascun anno.

4. I PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DEL DDL DI BILANCIO E DEL DL FISCALE

Il DDL di bilancio e il decreto fiscale si caratterizzano per la presenza, da un lato, di alcuni interventi di ampia portata volti a favorire la capitalizzazione e la crescita delle imprese, una maggiore neutralità di trattamento rispetto alla natura giuridica del contribuente, la ripresa degli investimenti e il contrasto dell'evasione fiscale. Dall'altro, sono previste una serie di misure destinate a finalità diverse, più difficilmente riferibili a un disegno organico (quelle sulla famiglia, sui giovani e sul contrasto alla povertà). Le quantificazioni riportate nelle relazioni tecniche del DDL di bilancio e del decreto fiscale, seppure in generale plausibili, presentano profili di rischio, soprattutto sul lato delle entrate (paragrafo 2.3).

In questo capitolo vengono discussi i principali provvedimenti della manovra, riferendosi, in generale, alla formulazione riportata nel DDL di bilancio e nel DL fiscale così come presentati all'esame parlamentare.

4.1 Misure riguardanti le imprese

La manovra di bilancio include una serie di interventi rilevanti in favore delle imprese; si tratta, per una parte, di misure di incentivo agli investimenti (super e iper ammortamenti, credito di imposta per la ricerca e lo sviluppo), rispondendo anche quest'anno alla esigenza congiunturale di sostegno e di propulsione, alla ripresa economica dal lato dell'offerta; per l'altra parte, di revisioni di struttura della tassazione del reddito di impresa (IRI, ACE), nella direzione di una maggiore neutralità di trattamento rispetto alla natura giuridica del contribuente. Complessivamente, secondo le stime ufficiali, gli interventi determineranno una riduzione dell'indebitamento netto di 2,3 miliardi di euro nel 2017 e un peggioramento di 1,1 e 3,4 miliardi rispettivamente nel 2018 e nel 2019 (tab. 4.1).

Tab. 4.1 – I principali provvedimenti riguardanti le imprese
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
Minori entrate	0	-3.480	-3.893
IRI - Società di persone e imprese individuali	0	-1.986	-1.235
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	0	-1.131	-1.923
Abolizione Irpef per imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti	0	-228	-135
Assegnazione agevolata beni ai soci	0	-56	-49
Agevolazioni per <i>start-up</i> partecipate da società quotate		-39	-61
Agevolazioni per investimenti nel capitale di <i>start-up</i> e PMI innovative	0	-33	-36
Eliminazione addizionale Ires - società di gestione fondi comuni di investimento	0	-7	-5
Regime forfetario dei minimi	0	0	-293
IVA di gruppo	0	0	-158
Maggiori entrate	2.456	3.334	1.344
Modifica disciplina ACE	1.706	1.527	1.423
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340	340	340
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320	160	160
Rivalutazione beni di impresa	60	0	-3
Riapertura termini assegnazione beni ai soci	25	-26	-23
Regime di cassa (contabilità semplificata)	0	1.331	-553
Estromissione agevolata dal patrimonio aziendale dei beni immobili	5	2	-1
Maggiori spese	148	921	839
Rifinanziamento interventi per l'autoimprenditorialità	70	60	0
Rifinanziamento interventi per le <i>start-up</i> innovative	50	50	0
Contributo alle PMI per l'acquisto di beni strumentali (cd. Nuova Sabatini)	28	84	112
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	727	727
Effetto sull'indebitamento netto (1)	2.308	-1.067	-3.388

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

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

In particolare, minori entrate per 3,5 miliardi nel 2018 e 3,9 miliardi nel 2019 derivano dalla proroga e dal rafforzamento per alcune tipologie di beni della misura di maggiorazione degli ammortamenti fiscali introdotta con la legge di stabilità per il 2016 (1,1 miliardi nel 2018 e 1,9 miliardi nel 2019) e dall'introduzione dell'IRI, un regime opzionale per la tassazione del reddito di impresa per i contribuenti in contabilità ordinaria (circa 2 miliardi nel 2018 e 1,2 miliardi nel 2019). Le maggiori entrate, pari a 2,5 miliardi nel 2017 e a 3,3 e 1,3 miliardi rispettivamente nei due anni successivi derivano sostanzialmente dalla revisione delle aliquote nozionali per l'applicazione della deduzione dell'ACE (1,7 miliardi nel 2017, 1,5 nel 2018 e 1,4 nel 2019) e dal passaggio al regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata. In quest'ultimo caso si tratta di un effetto di pura anticipazione contabile del prelievo nel 2018 (pari a 1,3 miliardi) che si esaurisce dopo il primo anno di applicazione, determinando anche minori entrate per 550 milioni nel 2019.

La maggiorazione degli ammortamenti. – Il DDL di bilancio prevede la proroga di un anno della maggiorazione degli ammortamenti del 40 per cento per gli investimenti in impianti e macchinari, introdotta con la legge di stabilità per il 2016. Con il DDL di bilancio le acquisizioni di impianti e macchinari rilevanti saranno quelle effettuate nel periodo tra il 15 ottobre 2016 e il 31 dicembre 2017. Con l'estensione temporale si

stabilisce inoltre che entro la fine del 2017 la spesa possa essere effettuata anche solo in acconto (almeno del 20 per cento) e che debba però essere conclusa entro il 30 giugno del 2018. Contemporaneamente si prevede, da una parte, una restrizione alla ammissibilità degli investimenti in mezzi di trasporto per i quali deve essere garantita la strumentalità per l'impresa; dall'altra, un incremento del beneficio dal 40 al 150 per cento per una specifica categoria di beni che rientra nella categoria dei beni strumentali altamente tecnologici, cosiddetti 4.0. Infine, per i soggetti che effettuano investimenti che rientrano in quest'ultima categoria, la maggiorazione del 40 per cento è estesa anche agli acquisti di beni immateriali strumentali quali software funzionali a favorire la transizione verso il processo di innovazione tecnologica.

Si ricorda che questo tipo di incentivo determina una sorta di contributo all'acquisto del bene di investimento pari al 40 per cento (150 per specifici beni) della spesa effettuata, ripartito proporzionalmente sulla vita utile del bene, erogato in forma di risparmio di imposta e quindi dipendente dalla capienza fiscale dell'impresa.

In questi termini, le imprese che hanno effettuato investimenti negli ultimi tre mesi del 2015 e nel 2016 godono nel 2017 e nei prossimi anni (fino a esaurimento della vita utile del bene) di un risparmio di imposta che la relazione tecnica della legge di stabilità per il 2016 quantificava in termini di cassa in 0,9 miliardi nel 2017 e 1,3 a regime. La relazione tecnica del DDL di bilancio stima per la proroga dell'incentivo nel 2017, nella sua nuova formulazione, un ulteriore risparmio di imposta complessivamente pari a 1,1 miliardi nel 2018, 1,9 nel 2018 e 1,6 nel 2019.

La quantificazione riproduce la metodologia utilizzata per la versione originaria della agevolazione e, in particolare, utilizza come base di riferimento, per stimare gli investimenti agevolati nel 2017-18, lo stesso ammontare, ipotizzato lo scorso anno, di investimenti in impianti e macchinari effettuati da tutti i settori, con l'eccezione delle Amministrazioni pubbliche, nel 2014 e pari a 80 miliardi (dato presente nelle statistiche Istat). Di questi 80 miliardi si ipotizza che 5 dei 12 miliardi di investimento in mezzi di trasporto (di nuovo fonte Istat 2015) non rientrino più nel perimetro della agevolazione e 10 miliardi rientrino nella agevolazione con maggiorazione del 150 per cento. A questi si aggiungono 2 miliardi di euro di investimenti in beni immateriali con maggiorazione al 40 per cento (secondo le indicazioni del Ministero dello Sviluppo economico).

Analogamente allo scorso anno, le quote di ammortamento sono definite sulla base di un periodo di vita utile medio del bene di sette anni e il risparmio di imposta è calcolato utilizzando una aliquota media Ir_{pef}/I_{res} del 17,45 per cento; inoltre, per la ripartizione del gettito di cassa non si utilizza il metodo previsionale. La vita utile è comunque ridotta a cinque anni per la quota di investimento attribuita ai mezzi di trasporto e ai beni strumentali altamente tecnologici, e a tre anni per il software. Anche se solo in modo

parziale, questa distinzione permette di tenere conto in modo più soddisfacente del profilo temporale delle perdite di gettito⁵⁴.

La quantificazione descritta nella relazione tecnica presenta alcune ipotesi non prudenziali.

Un primo aspetto riguarda la stima dell'ammontare di nuovi investimenti agevolati e ha riflessi differenziali anche rispetto alla valutazione della quantificazione effettuata *ex ante* per l'agevolazione già in vigore. A questo proposito, si osservava che questo incentivo agli investimenti si collocava in una fase particolare della congiuntura economica in quanto le imprese avevano significativamente ridotto l'ammontare dei loro investimenti con una tendenza negativa a partire dal 2007 (tab. 4.2). I nuovi dati in termini aggregati pubblicati dall'Istat quest'anno, forniscono gli andamenti degli investimenti per tipologia di bene aggiornati al 2015. L'andamento generale degli investimenti presenta la stessa tendenza negativa che si osservava lo scorso anno fino al 2014, anche se in quell'anno il valore degli investimenti non finanziari (escluse le Amministrazioni pubbliche) è stato aggiornato passando da 80 a quasi 83 miliardi. Ma nel 2015 si può osservare un incremento degli investimenti totali dell'1,5 per cento, con un'accelerazione maggiore per gli investimenti che godono dell'agevolazione (4,7 per cento) e, in particolare, per la categoria dei mezzi di trasporto (19,4 per cento), definendo un ammontare complessivo pari a circa 87 miliardi di euro. Questo andamento può avere effetti in termini di una riduzione maggiore di gettito rispetto a quella inizialmente prevista, calcolata su un valore degli investimenti di 87 miliardi (invece di 80 miliardi indicati nella relazione tecnica) non solo per l'agevolazione già in vigore per gli investimenti effettuati nel 2015, ma anche per la base di riferimento degli investimenti agevolati nel 2016 e nel 2017, sotto l'ipotesi comunque conservativa per cui si ipotizzi che le imprese continuino a investire lo stesso ammontare del 2015, senza alcuna accelerazione ulteriore.

Tab. 4.2 – Andamento degli investimenti fissi lordi (2008-2015)
(variazione percentuale annua)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totale investimenti (attività non finanziarie)	-0,1	-9,3	1,8	0,6	-8,0	-6,6	-2,7	1,5
Impianti, macchinari e armamenti	-2,0	-14,6	7,3	1,4	-11,0	-8,3	1,5	4,7
Mezzi di trasporto	3,2	-21,7	-2,0	5,6	-26,7	-22,3	12,0	19,4
Apparecchiature ICT	-5,6	-16,3	19,0	1,0	-4,2	-3,7	-2,9	2,8
Computer hardware	-7,1	-20,9	12,0	-2,0	-6,7	-2,6	5,5	2,7
Telecomunicazioni	-3,9	-11,3	25,8	3,6	-2,2	-4,6	-9,6	2,9
Altri impianti e macchinari e armamenti	-2,9	-12,3	8,1	0,4	-8,2	-6,2	0,4	2,3
Altri investimenti	0,9	-6,6	-0,8	0,2	-6,4	-5,8	-4,6	-0,1

Fonte: elaborazione su dati Istat, 2016.

⁵⁴ Rimandando all'analisi più dettagliata contenuta nella Nota di lavoro n. 1 dell'UPB di gennaio 2016, si può osservare che il metodo di quantificazione era basato su una valutazione aggregata degli investimenti agevolati e una vita utile media di sette anni che non teneva conto delle differenze nella vita utile dei diversi beni: la distribuzione temporale della perdita di gettito mostrava quindi una sottostima nei primi anni di applicazione e una sovrastima negli anni successivi.

Un secondo aspetto, meno rilevante, riguarda la stima della perdita di gettito per i beni immateriali la cui spesa di investimento è ipotizzata pari a 2 miliardi, corrispondente a poco più del 10 per cento del dato riportato dall'Istat per le spese complessive per *software* e basi di dati (escluse le Amministrazioni pubbliche) pari a circa 19 miliardi nel 2014.

Utilizzando le statistiche Istat più recenti, pur mantenendo una ipotesi di tipo conservativo e ipotizzando che solo il 50 per cento degli investimenti in *software* possa godere della agevolazione, la perdita di gettito risulterebbe sottostimata quasi del 20 per cento (circa 200 milioni nel 2018 e 400 milioni nel 2019, in termini di cassa).

L'imposta sul reddito di impresa (IRI). – L'IRI consiste in un regime di tassazione proporzionale per gli utili non prelevati dalle imprese individuali in contabilità ordinaria e dalle società di persone⁵⁵. L'aliquota IRI è pari al 24 per cento, allineata con quella Ires applicata al reddito delle società di capitali⁵⁶. Il reddito prelevato dall'imprenditore, nei limiti del reddito assoggettato a IRI, viene dedotto dall'imponibile IRI e rimane tassato ad aliquota progressiva Irpef al fine di evitare una doppia tassazione. Il limite di deducibilità delle somme prelevate è pari alla somma degli utili non prelevati nell'anno corrente e degli utili (netti da perdite scomutate) assoggettati a IRI degli anni precedenti.

Il provvedimento intende rimuovere le disparità di trattamento attualmente riscontrabili tra le imprese individuali e società di capitali, rendendo il sistema fiscale maggiormente neutrale rispetto alla scelta della forma societaria. Al contempo, riducendo la tassazione degli utili reinvestiti, si intende favorire la capitalizzazione delle imprese attraverso il finanziamento mediante capitale proprio.

Gli utili non distribuiti e reinvestiti in un'impresa individuale o società semplice risultano infatti sottoposti a un maggiore carico fiscale rispetto a quanto accade per le società di capitali. Tali importi, benché non contribuiscano direttamente alla capacità contributiva dell'imprenditore, sono attualmente tassati in maniera progressiva via Irpef, anziché con aliquota proporzionale. La figura 4.1 evidenzia l'entità della differenza di trattamento fiscale degli utili non distribuiti nel regime progressivo rispetto al regime proporzionale IRES con aliquota al 24 per cento. Il differenziale di imposta è espresso in percentuale degli utili non distribuiti. La penalizzazione si verifica per redditi superiori ai 15.000 euro e, a parità di quota di utili non distribuiti, risulta crescente al crescere del reddito fino a un aggravio complessivo di 19 punti percentuali di imposta per i redditi più elevati. A parità di reddito di impresa, l'aggravio è minore al crescere della quota di utili non distribuiti. Si

⁵⁵ Un regime fiscale dalle caratteristiche simili è già presente nell'ordinamento italiano. Fu introdotto con la legge 244/2007 (art.1 commi 40, 41 e 42), ma di fatto non è mai entrato in vigore per la mancanza dei decreti attuativi. La delega fiscale (legge 24 del 2014) ha poi prospettato l'introduzione di un'imposta proporzionale sul reddito di impresa, che sarebbe dovuta essere estesa al lavoro autonomo (arti e professioni). Anche la delega, oggi decaduta, non ha trovato attuazione.

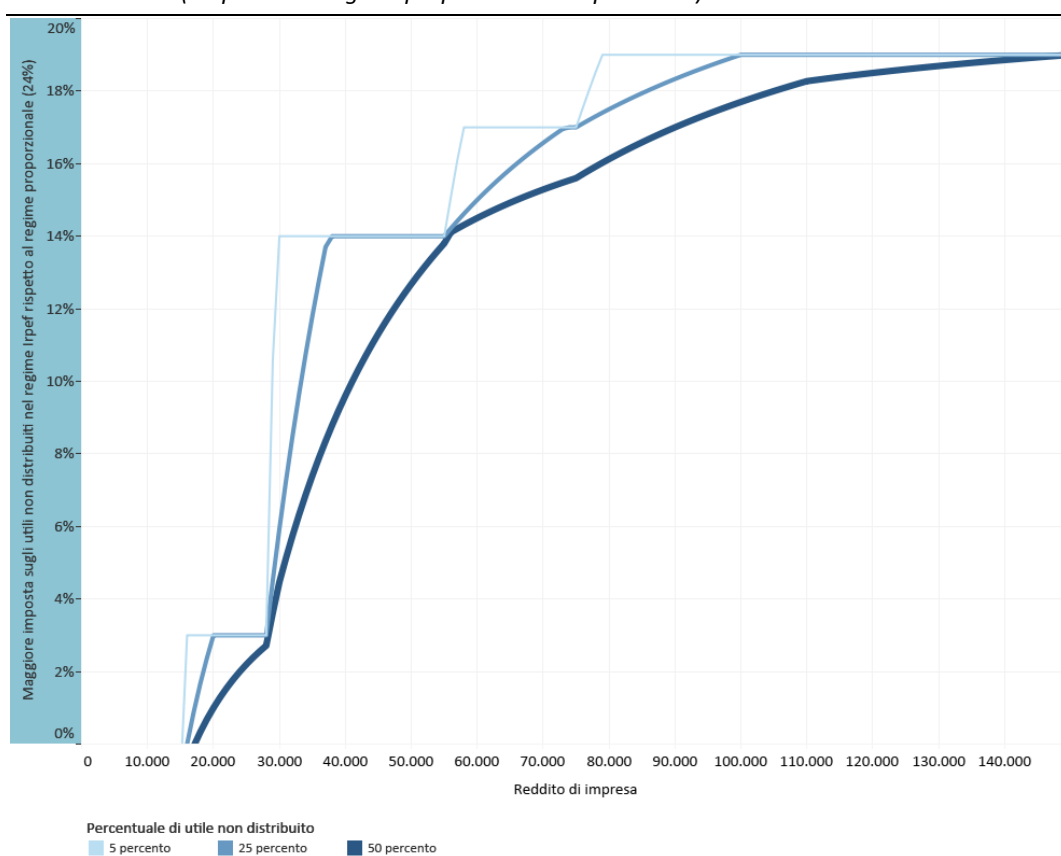
⁵⁶ La legge di stabilità per il 2016 ha previsto per il 2017 la diminuzione dell'aliquota IRES al 24 per cento, dal 27,5 per cento precedentemente applicato.

consideri inoltre che, in aggiunta a quanto riportato nella figura 4.1, la tassazione in regime Irpef prevede l'assoggettamento alle addizionali comunale e regionale.

Infine, va evidenziato che il regime IRI può consentire agli imprenditori di "stabilizzare" il reddito prelevato in presenza di entrate irregolari⁵⁷, un fenomeno che riguarda specificamente i percettori di redditi da attività imprenditoriali rispetto ai lavoratori dipendenti. Ciò consentirebbe un risparmio di imposta dovuto alla minore concentrazione dei redditi prelevati, sottoposti ad aliquota progressiva, rispecchiando in modo più puntuale l'effettiva capacità contributiva del percettore di redditi irregolari su un orizzonte temporale superiore all'anno.

Il nuovo regime è opzionale, per cui l'effettiva fruizione dell'IRI e l'impatto sui conti pubblici dipenderanno dai calcoli di convenienza degli imprenditori. Una volta effettuata la scelta, il nuovo regime riguarderà anche la quota di reddito non distribuito e lasciato nell'impresa.

Fig. 4.1 – Differenza di trattamento fiscale degli utili non distribuiti nel regime progressivo rispetto al regime proporzionale. Analisi in funzione del reddito di impresa e della quota di utili non distribuiti (aliquota del regime proporzionale 24 per cento)



⁵⁷ In anni in cui gli introiti risultano relativamente più elevati, l'imprenditore potrebbe trovare conveniente decidere di trattenerli nell'azienda, pagando un'imposta proporzionale più bassa di quella progressiva sui redditi personali, per poi prelevarli in fasi meno favorevoli (a fronte del pagamento di un'imposta progressiva più bassa perché calcolata su redditi complessivi inferiori).

Dal punto di vista della convenienza fiscale sul singolo anno di imposta, il nuovo regime comporta un minore carico fiscale nel caso in cui sia lasciata in azienda (non distribuita) la quota parte di imponibile che, in capo ai soci, risulterebbe tassata a una aliquota marginale Irpef superiore al 24 per cento. Poiché l'aliquota più bassa dell'Irpef (applicabile ai primi 15.000 euro di reddito) è pari al 23 per cento e a questa si aggiungono le addizionali regionale e comunale, emerge immediatamente che in gran parte dei casi il massimo beneficio fiscale teorico si conseguirebbe lasciando tutto il reddito nell'impresa.

Le stime ufficiali prefigurano uno scenario in cui le scelte di distribuzione degli utili sono fortemente influenzate dal risparmio di imposta conseguibile utilizzando il regime IRI. Nella relazione tecnica si ipotizza infatti che gli imprenditori tendano a sottoporre a IRI la maggior parte del reddito di impresa, prelevando esclusivamente un reddito minimo credibile per il redditometro⁵⁸. Sotto queste ipotesi si determinerebbe, a regime, un onere complessivo per la finanza pubblica di circa 430 milioni di euro per le imprese individuali e di circa 800 milioni per delle società di persone, per un costo complessivo stimato in circa 1,2 miliardi a regime.

Tale ipotesi potrebbe tuttavia risultare troppo "estrema" se si considera che un imprenditore che lasciasse in impresa una parte cospicua del reddito incontrerebbe qualche difficoltà nel prelevare in futuro. Se da un lato queste somme lasciate in azienda potrebbero contribuire al finanziamento dell'impresa in alternativa al ricorso al debito (consentendo una riduzione degli interessi passivi, al netto del relativo risparmio di imposta), l'imprenditore dovrà considerare che la "concentrazione" del prelievo degli utili accantonati, sottoposti al momento della distribuzione ad aliquota progressiva, potrebbe comportare una tassazione a una più elevata aliquota marginale. Le maggiori imposte derivanti da questo meccanismo potrebbero più che compensare il risparmio assicurato dall'applicazione dell'IRI. È dunque presumibile che le imprese scelgano di distribuire una quota di utili maggiore rispetto al livello che garantisce il massimo risparmio fiscale, e quindi l'utilizzo del regime IRI potrebbe rivelarsi minore di quanto ipotizzato dalla relazione tecnica. In questo caso gli oneri stimati dal governo potrebbero risultare sovrastimati.

D'altro canto potrebbero emergere dei rischi di sottostima del costo valutato nella relazione tecnica se si considera che il bacino dei potenziali beneficiari è potenzialmente più ampio della platea delle imprese individuali che attualmente operano in regime di contabilità ordinaria (e delle società di persone). In particolare, non ci sono vincoli normativi che impediscano alle imprese individuali in regime di contabilità semplificata di optare per la contabilità ordinaria e quindi di accedere successivamente al regime IRI. Benché gli imprenditori attualmente in contabilità semplificata presentino redditi mediamente inferiori a quelli percepiti da quelli in contabilità ordinaria, essi risultano

⁵⁸ Si ipotizza che l'importo prelevato possa eccedere tale livello minimo esclusivamente per le imprese connotate da una maggiore autonomia finanziaria (maggiore del 33 per cento), fino al livello che massimizza il risparmio di imposta.

molto più numerosi (rispettivamente 1,8 milioni, contro circa 150 mila contribuenti). Una loro ampia adesione al regime IRI potrebbe contribuire a elevare in modo significativo gli oneri derivanti dall'introduzione dell'IRI rispetto a quanto stimato.

Per fornire un termine di confronto sono state condotte alcune simulazioni con il modello di microsimulazione *tax-benefits* dell'UPB relativo alle famiglie per valutare i possibili costi derivanti dalla migrazione in contabilità ordinaria e successiva adesione al regime IRI dei contribuenti attualmente in contabilità semplificata. Applicando ipotesi comportamentali analoghe a quelle assunte nella relazione tecnica e ipotizzando assenza di costi nel passaggio alla contabilità ordinaria, si stima che l'onere complessivo che ne deriverebbe risulterebbe di circa 0,9 miliardi, pari a circa il doppio del costo imputabile all'opzione IRI degli imprenditori oggi in contabilità ordinaria.

L'ACE. – La revisione del regime di deducibilità dell'ACE ha effetti trasversali rispetto alla natura giuridica delle imprese. In particolare, sono previste alcune modifiche alla disciplina agevolativa dell'ACE sia ai fini della razionalizzazione del sistema (anche alla luce del nuovo regime di imposizione delle imprese previsto nel disegno di legge) sia per adeguarla ulteriormente al mutato assetto delle condizioni di mercato.

Si ricorda che, per favorire la neutralità della tassazione nei confronti delle scelte di finanziamento delle società di capitali, l'ACE prevede la deducibilità di una percentuale dell'incremento del capitale proprio, a titolo di remunerazione ordinaria (costo opportunità), al fine di compensare la corrispondente deducibilità degli interessi passivi come remunerazione del capitale di debito. La remunerazione ordinaria del capitale è fissata sulla base di un'aliquota di rendimento nozionale che, secondo la legislazione vigente si applica agli incrementi di capitale proprio a partire dal 31 dicembre 2010, per le società di capitali, e all'intero patrimonio netto risultante alla fine di ciascun esercizio per i contribuenti Irpef. L'aliquota di rendimento nozionale è stata fissata inizialmente al 3 per cento per passare nel biennio 2014-15, rispettivamente, al 4 e al 4,5 per cento, mentre dal 2016 l'aliquota è cresciuta al 4,75 per cento.

Il disegno di legge prevede alcune norme antielusive in materia di eccedenze ACE, la equiparazione del metodo di calcolo per i contribuenti persone fisiche con quello dei contribuenti società di capitali, la esclusione dall'incremento di capitale delle consistenze dei titoli e dei valori mobiliari diversi dalle partecipazioni (per le imprese diverse da banche e assicurazioni), l'abrogazione del regime di super-ACE che dal 2015 permetteva alle società quotate di aumentare del 40 per cento il valore degli incrementi di capitale (gli effetti della abrogazione sono nulli in quanto la norma era subordinata all'autorizzazione preventiva della Commissione europea e non ha avuto concreta esecuzione). Infine, è prevista la riduzione della aliquota di rendimento dal 4,75 per cento al 2,3 per cento nel 2017 e al 2,7 per cento a decorrere dal 2018, con l'obiettivo di avvicinare il tasso nozionale al rendimento effettivo dei mercati finanziari. La quantificazione della norma è molto complessa e non è determinata dalla sola variazione dell'aliquota. La relazione tecnica si basa quindi su una serie di ipotesi e sull'utilizzo di un modello di microsimulazione costruito con i dati fiscali delle singole imprese e fornisce solo il risultato finale in termini di effetti di competenza e di cassa. La

sua coerenza complessiva, senza la disponibilità di informazioni quantitative relative anche solo agli effetti delle singole disposizioni, rimane di difficile valutazione.

Sul piano qualitativo si deve osservare la rilevanza della deroga prevista allo statuto del contribuente, per cui i soggetti, diversi dalle banche e dalle imprese di assicurazione, già con riferimento al periodo di imposta 2016, dovranno escludere dalla variazione in aumento del capitale proprio l'incremento delle consistenze dei titoli e dei valori mobiliari diversi dalle partecipazioni rispetto a quelli risultanti dal bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2010. Questo nuovo calcolo più restrittivo della base di calcolo per la deduzione ACE prevede, non solo l'esclusione degli incrementi di questi titoli nei prossimi anni, ma anche quello cumulato con riferimento a ciascuno dei cinque anni precedenti (dequalificando le convenienze fiscali degli anni passati); inoltre, si applica nell'anno in corso in base a una norma peggiorativa emanata quasi a chiusura di esercizio.

Infine, sul piano quantitativo, la deroga comporta per le imprese interessate un aggravio importante dell'onere tributario in termini di cassa già nel 2017 (1,7 miliardi), quando si cumulano gli effetti di un maggiore saldo dovuto per il 2016 (pari a 0,4 miliardi) e gli effetti del maggiore acconto dovuto, complessivamente pari a 1,3 miliardi, sia su questo maggiore saldo sia sul valore previsionale dell'imposta dovuta nel 2017 in seguito al complesso delle altre modifiche dell'ACE (come disposto nello stesso disegno di legge).

Utilizzando il modello di simulazione dell'imposta sul reddito delle società di capitali non finanziarie dell'UPB, alimentato dai dati di bilancio della banca dati CERVED (non essendo disponibili i microdati delle dichiarazioni fiscali IRES), è stata stimata la distribuzione settoriale e dimensionale dell'effetto di puro impatto sul gettito delle società di capitali della interazione tra la riduzione dell'aliquota Ires già prevista dalla legge di stabilità per il 2016 e le modifiche al funzionamento dell'ACE inserite nel progetto di legge in esame. In termini generali si può osservare che la riduzione dei 3,5 punti di aliquota IRES determina una diminuzione del debito di imposta del 12,7 per cento che risulta omogeneo per tutte le tipologie di impresa. Entrambe le modifiche al meccanismo ACE riferibili alle società di capitali (riduzione dell'aliquota del rendimento nozionale e restrizione della base di riferimento dell'agevolazione) vanno invece nella direzione di un aumento del prelievo Ires e risultano meno omogeneamente distribuite tra le varie tipologie (tab. 4.3). La sterilizzazione degli aumenti di capitale coincidenti con variazioni positive dei valori mobiliari delle imprese non bancarie e non assicurative – che ha la finalità di focalizzare l'incentivo sugli apporti produttivi di capitale – determina infatti un incremento inferiore al 2 per cento del debito di imposta, che risulta più rilevante per l'industria e, nell'ambito delle imprese terziarie, per le *holding*⁵⁹.

⁵⁹ Attività delle *holding* impegnate nelle attività gestionali (*holding operative*)

Tab. 4.3 – Analisi per settore di impresa degli effetti della riduzione di aliquota Ires e dell'ACE
(valori percentuali)

	Composizione deduzione ACE potenziale	Composizione Ires legislazione vigente 2016	Effetto riduzione aliquote Ires (da 27,5% a 24%)	Effetto sterilizzazione altri titoli	Effetto riduzione tasso di rendimento (da 4,75% a 2,3%)	Effetto totale netto risparmio Ires	Composizione risparmio Ires netto
Agricoltura	1,0	0,4	-12,7	0,1	2,9	-9,8	0,3
Industria	27,1	39,6	-12,7	0,2	1,5	-11,0	40,6
Servizi (1)	71,9	60,1	-12,7	0,2	2,0	-10,6	59,1
di cui: Holding (2)	37,1	12,3	-12,7	0,4	3,5	-8,9	10,2
Totale	100,0	100,0	-12,7	0,2	1,8	-10,8	100,0

(1) Escluse banche e assicurazioni. – (2) Settori Ateco 64.2 70.1.

La riduzione dell'aliquota di rendimento nozionale (dal 4,75 al 2,3 per cento) ha un effetto di incremento medio di 1,8 punti percentuali del debito di imposta. Tale effetto appare più rilevante nei settori dove l'apporto di capitale è stato relativamente vivace, come nel caso delle società che operano in agricoltura e del già citato settore di gestione delle partecipazioni. L'effetto complessivo di questi provvedimenti porta a valutare il risparmio di imposta pari al 10,8 per cento, con valori inferiori dove gli apporti di capitale o l'acquisto di valori mobiliari diversi dalle partecipazioni è stato superiore alla media.

Guardando agli effetti per dimensione, escludendo le *holding*⁶⁰, si nota una sostanziale omogeneità del risparmio complessivo netto di imposta che oscilla tra 11 e 11,5 punti percentuali (tab. 4.4).

Il risparmio relativamente più elevato è quello delle imprese minori che risultano meno penalizzate dai provvedimenti di riordino ACE perché sono relativamente più indietro nel riequilibrio delle fonti di finanziamento. Le società di minori dimensioni fanno poco ricorso al meccanismo ACE⁶¹, evidenziano un apporto medio di capitale proprio molto contenuto e fanno relativamente poco ricorso all'acquisizione di titoli mobiliari diversi dalle partecipazioni. Di conseguenza, il risparmio di imposta è in termini relativi leggermente più alto anche se in termini assoluti il risparmio di Ires aggregato per questo insieme di imprese è solo il 3,2 per cento del totale.

⁶⁰ Nel valutare gli effetti per dimensione di impresa sono state escluse le unità appartenenti al settore delle holding, ovvero i codici 64.2 e 70.1 dell'ATECO 2007, che sono caratterizzate da valori medi molto diversi da quelli delle altre imprese. Proprio per la differenza della popolazione di imprese esaminata, i valori totali dell'effetto della riduzione di aliquota e dell'ACE sono non completamente coincidenti se valutati con criterio settoriale (tab. 4.9) e dimensionale (tab. 4.10).

⁶¹ Dai dati dell'Anagrafe tributaria per l'anno di imposta 2013 si evince che solo il 13 per cento delle imprese della prima classe dimensionale aveva utilizzato una deduzione ACE, contro il 66 medio delle imprese maggiori.

Tab. 4.4 – Analisi per dimensione di impresa degli effetti della riduzione di aliquota Ires e dell'ACE
(valori percentuali)

Imprese per classi di valore della produzione	Frequenze	Composizione deduzione ACE potenziale	Composizione Ires legislazione vigente 2016	Deduzione ACE per impresa in rapporto alla deduzione pro capite media	Effetto riduzione aliquota Ires (da 27,5% a 24%)	Effetto sterilizzazione altri titoli	Effetto riduzione tasso di rendimento (da 4,75% a 2,3%)	Effetto totale netto risparmio Ires	Composizione risparmio Ires netto
Piccole (<100.000 euro)	41,5	7,3	3,1	0,2	-12,8	0,1	1,2	-11,5	3,2
Medie (tra 100.000 e 2,5 milioni di euro)	52,7	20,1	21,1	0,4	-12,7	0,1	1,7	-11,0	21,0
Grandi (>2,5 milioni di euro)	5,8	72,6	75,9	12,5	-12,7	0,2	1,5	-11,0	75,8
Totale (1)	100,0	100,0	100,0	100,0	-12,7	0,2	1,6	-11,0	100,0

Misure per favorire gli investimenti nelle imprese. – Il DDL di bilancio prevede agevolazioni in favore: 1) degli investitori istituzionali (inclusi i fondi pensione) e Organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) che investono in imprese italiane o europee con stabile organizzazione in Italia; 2) delle persone fisiche che avviino un piano di investimento a lungo termine (PIR) che includa per una quota prefissata investimenti a imprese italiane o europee (soprattutto piccole e medie) con stabile organizzazione in Italia. Il trattamento agevolato consiste nella esenzione totale da imposizione dei redditi derivanti dagli investimenti, a condizione che gli stessi siano mantenuti per almeno un quinquennio. L’obiettivo è quello di indirizzare risparmio verso l’economia reale per compensare le difficoltà di accesso al credito soprattutto da parte di piccole e medie imprese.

Anche se l’obiettivo appare in linea con l’esigenza di numerosi settori, è utile segnalare che la nascita di un veicolo finanziario aggiuntivo, quale è il PIR, espone al rischio di sottrarre risorse ai fondi pensione e alla previdenza complementare, attivando una sorta di concorrenza fiscale tra strumenti. Potrebbe anche generare incertezza nelle scelte delle famiglie italiane che hanno cominciato a maturare la consapevolezza dell’importanza degli investimenti previdenziali. Tra l’altro, nello stesso DDL di bilancio è incentivato il “*welfare aziendale*” anche nella forma di contribuzione ai fondi pensione e ai fondi sanitari.

Alcune misure di incentivo sono finalizzate agli investimenti nelle piccole e medie imprese innovative e delle cosiddette *start-up*. In particolare, vengono destinate risorse pari a 120 milioni e 110 milioni rispettivamente nel 2017 e nel 2018 per il rifinanziamento delle iniziative di autoimprenditorialità con la dotazione al Fondo per la crescita sostenibile per l’erogazione dei finanziamenti agevolati per gli interventi di sostegno alla nascita e allo sviluppo di imprese *start-up* innovative. Inoltre, si prevedono minori imposte pari a 70 e 95 milioni rispettivamente nel 2018 e nel 2019, per l’estensione e il rafforzamento di agevolazioni agli investimenti in queste imprese (disposizioni comunque subordinate alla autorizzazione della Commissione europea). In particolare, la detrazione Irpef e la deduzione Ires concesse finora in via transitoria (per il periodo 2012-16) vengono rese permanenti e uniformate al 30 per cento delle somme investite indipendentemente dalla tipologia di impresa beneficiaria. La normativa vigente prevede invece una detrazione Irpef del 19 per cento o una deduzione Ires del 20 per cento che diventa rispettivamente del 25 e del 27 per le *start up* a vocazione sociale o ad alto valore tecnologico. Inoltre, il tetto massimo di spesa sul quale calcolare l’agevolazione viene innalzato da 500 mila euro a 1 milione di euro.

Sono inoltre previsti il rifinanziamento della Nuova Sabatini (DL 69/2013, art. 2) e l’estensione del credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo.

La Nuova Sabatini prevede la possibilità per le micro, piccole e medie imprese di accedere, entro il 31 dicembre 2016, a finanziamenti e a contributi a tasso agevolato per investimenti in macchinari, impianti, e attrezzature. I finanziamenti sono accordati per

una durata massima di cinque anni e per un valore massimo complessivo non superiore a due milioni di euro per ciascuna impresa beneficiaria. Il disegno di legge proroga fino al 31 dicembre 2018 il termine per la concessione dei finanziamenti per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte delle piccole e medie imprese e autorizza la spesa di 28 milioni di euro per il 2017, di 84 milioni di euro per il 2018, di 112 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021, di 84 milioni di euro per il 2022 e di 28 milioni di euro per il 2023. Una quota pari al 20 per cento di tali risorse è riservata alla concessione dei contributi previsti a copertura degli interessi sui finanziamenti disposti per investimenti in tecnologie (compresi gli investimenti in *big data*, *cloud computing*, banda ultra larga, *cyber security*, robotica avanzata e mecatronica, realtà aumentata, manifattura 4D, *radio frequency identification*), erogati con una maggiorazione pari al 30 per cento della misura massima del contributo erogabile alla singola impresa.

Il credito di imposta in favore degli investimenti in ricerca e sviluppo è stato introdotto nel 2013 (DL n. 145/2013, art. 3) e poi modificato con la legge di stabilità per il 2015. In base alla legislazione vigente l'agevolazione è pari al 25 per cento degli investimenti incrementali effettuati nel periodo 2015-19 rispetto alla media del periodo 2012-14. La nuova norma, oltre a estendere il beneficio al 2020, prevede una maggiorazione del beneficio (dal 25 al 50 per cento) e del limite massimo di spesa agevolata; inoltre estende il perimetro delle spese ammissibili e il campo di applicazione soggettivo in cui rientrano anche le stabili organizzazioni di imprese non residenti.

Una ulteriore agevolazione fiscale è prevista per le nuove imprese che sono partecipate da società quotate. In questo caso, pur in assenza di una adesione al consolidato fiscale, le perdite fiscali nei primi tre anni dalla costituzione possono essere trasferite e dedotte dal reddito imponibile della società controllante in cambio della monetizzazione del beneficio fiscale. Si può osservare che questo incentivo, sebbene finalizzato ad aiutare la costituzione di nuove imprese a bassa redditività iniziale, potrebbe causare alcune distorsioni economiche e conseguenze sul gettito maggiori di quelle stimate nella relazione tecnica, dato che l'agevolazione può rendere convenienti comportamenti di natura elusiva e la costituzione di nuove imprese al solo fine di pianificazione fiscale delle imprese più grandi.

4.2 Misure sulla spesa in conto capitale

Un elemento qualificante degli interventi della manovra consiste nell'aumento delle spese in conto capitale: al netto della parte destinata alla copertura finanziaria, tale componente aumenta di 2,0 miliardi nel 2017, 5,8 nel 2018 e 3,6 nel 2019 (tab. 4.5).

Gli interventi, che riguardano sia le Amministrazioni centrali sia quelle locali, sono indirizzati a imprese private e pubbliche e incidono su diversi settori dell'economia.

Tab. 4.5 – I principali interventi in conto capitale (1)
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	629	1.968	3.500
Amministrazioni locali - Inclusione del Fondo pluriennale vincolato tra le poste utili al conseguimento del pareggio	304	296	302
Utilizzo avanzo e debito per investimenti nell'ambito dei patti nazionali di solidarietà - Enti locali	245	435	405
Regioni	175	311	301
Piano strategico nazionale mobilità sostenibile	0	0	200
Ricerca per Piano strategico nazionale mobilità sostenibile	2	50	50
Fondo potenziamento mezzi Corpi di Polizia e Vigili del fuoco	20	70	100
Fondazione per realizzazione del progetto <i>Human Technopole</i>	0	50	100
Incremento del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca	0	25	25
Fondo speciale di conto capitale	50	150	200
Credito di imposta per finanziamenti agevolati per la ricostruzione privata post-terremoto	400	500	600
Concessione di contributi per la ricostruzione di edifici pubblici post-terremoto	200	300	350
Proroga e revisione di crediti d'imposta per la riqualificazione e il miglioramento delle strutture ricettive turistico-alberghiere (effetto netto)	-8	52	87
Proroga e potenziamento credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo		727	727
Contributo alle PMI per l'acquisto di beni strumentali (cd. Nuova Sabatini)	28	84	112
Rifinanziamento interventi per l'autoimprenditorialità	70	60	
Rifinanziamento interventi per le <i>start-up</i> innovative	50	50	
Finanziamenti investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI (DL 193/2016)		400	
Credito d'imposta per adeguamento tecnologico comunicazioni periodiche IVA (DL 193/2016)		245	
Rifinanziamenti sezione seconda	242	52	2
Riprogrammazioni sezione seconda	29	107	
di cui: <i>Finanziamento investimenti Ferrovie dello Stato</i>		100	
Altri interventi	98	99	44
Maggiori spese in conto capitale	2.541	5.974	7.138
Riprogrammazioni sezione seconda			-3.393
di cui: <i>Finanziamento investimenti Ferrovie dello Stato</i>			-1.400
di cui: <i>Fondo rotazione cofinanziamento politiche comunitarie</i>			-2.000
Definanziamenti sezione seconda	-442	-64	-65
di cui: <i>Investimenti Ferrovie dello Stato</i>	-320		
di cui: <i>Riduzione di spesa di Ministeri e PCM</i>	-121	-62	-64
Altre riduzioni di spesa	-98	-98	-90
Minori spese in conto capitale (1)	-546	-168	-3.587

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2017 (compresa la sezione II) e al DL 193/2016.

(1) La tabella non considera gli effetti della revisione dei diritti d'uso delle frequenze di telecomunicazione, che nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio 2017 (AC4127) è classificata tra le entrate extratributarie anche ai fini dell'indebitamento netto, mentre ai sensi del SEC2010 essa dovrebbe risultare inclusa tra le spese, a riduzione di quelle in conto capitale.

Le misure contenute nel DDL di bilancio (prima e seconda sezione) e nel decreto fiscale (DL 193/2016) possono essere distinte in tre diversi ambiti di intervento.

1) Un primo gruppo comprende un insieme differenziato di provvedimenti che implicano l'effettuazione diretta di investimenti pubblici, per un importo rilevante, pari a circa 10 miliardi nel triennio di programmazione.

Oltre a interventi di minore impatto finanziario, rientrano in tale gruppo le spese delle Amministrazioni centrali, finanziate tramite l'istituzione di un Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e lo sviluppo del Paese, e quelle relative agli Enti territoriali volte a sfruttare le modifiche operate alla L. 243/2012 sul pareggio di bilancio ai fini del rilancio degli investimenti (si veda paragrafo 4.3). In particolare, il fondo, che andrà ripartito con successivi DPCM sulla base di programmi predisposti dalle Amministrazioni centrali dello Stato, dovrà indirizzare risorse (crescenti e ammontanti a oltre 6 miliardi nel triennio) a specifici settori, tra cui: trasporti e viabilità, infrastrutture, ricerca, difesa del suolo e dissesto idrogeologico, edilizia pubblica (tra cui quella scolastica), prevenzione del rischio sismico.

Quanto agli Enti territoriali, alcune delle misure sono finalizzate a consentire maggiori investimenti (per complessivi 3,6 miliardi circa nel triennio). Si tratta, in primo luogo, di quelle che prevedono l'inclusione del fondo pluriennale vincolato (FPV) (con maggiori spese stimate in circa 0,3 miliardi annui) – che consente di trasportare in avanti risorse non utilizzate – nel saldo di riferimento per il pareggio. Viene inoltre prevista la concessione per il triennio di spazi finanziari non compensati (nei limiti definiti nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali) derivanti dalla possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione e risorse provenienti da debito (le spese aggiuntive sono stimate in oltre 0,4 miliardi nel 2017 e oltre 0,7 per ciascuno dei due anni successivi). Tra le finalizzazioni della spesa, le priorità riguardano l'edilizia scolastica, gli interventi antisismici sugli immobili e la prevenzione del rischio idrogeologico.

Tra gli interventi di minore rilevanza quantitativa, alcune disposizioni sono indirizzate alla realizzazione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, con risorse (circa 300 milioni nel triennio, concentrati nel 2019) destinate al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto locale e regionale e al miglioramento della qualità dell'aria, tramite anche investimenti per la ricerca e lo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa dei motori. Sono inoltre stanziati risorse per l'ammodernamento dei mezzi strumentali delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco (per circa 0,2 miliardi) nonché destinate all'istituzione di una nuova fondazione scientifica, che opererà in vari settori (tra cui salute e alimentazione), e agli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (per complessivi 0,2 miliardi nel triennio).

2) Il secondo gruppo di interventi (per un importo di circa 2,5 miliardi nel triennio) è indirizzato all'emergenza sismica, con stanziamenti di risorse per la ricostruzione privata (contributi destinati alla riparazione e ricostruzione di edifici, al rimborso di danni a beni e prodotti delle attività economiche e alla delocalizzazione di imprese, attraverso crediti di imposta che coprono parte dei finanziamenti ottenuti dal sistema creditizio) e pubblica (per ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici pubblici nonché per i beni del patrimonio culturale) nei territori colpiti dagli eventi sismici dello scorso agosto 2016. Sono inoltre previsti crediti di imposta per la riqualificazione delle strutture ricettive alberghiere, condizionati alla finalità della ristrutturazione edilizia, riqualificazione antisismica o energetica.

3) Il terzo gruppo riguarda gli interventi a favore delle imprese (per circa 2 miliardi nel triennio) con erogazioni tese, come ampiamente documentato nel paragrafo 4.1, a: ampliare il credito di imposta a favore delle imprese che effettuano investimenti in attività di ricerca e sviluppo; prorogare la concessione di finanziamenti agevolati per l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte delle piccole e medie imprese tramite contributi statali in conto impianti, con maggiorazioni per investimenti in tecnologie digitali (Nuova Sabatini); agevolare l'autoimprenditorialità e le *start-up* innovative con risorse sia nazionali che regionali.

All'interno di quanto disposto con il DL 193/2016 e definito nella seconda sezione del DDL di bilancio per rifinanziamenti e riprogrammazioni (per oltre un miliardo nel triennio), gli interventi più consistenti riguardano il finanziamento delle Ferrovie dello Stato per l'anno 2018 (per 0,5 miliardi).

Con riferimento alle riduzioni della spesa in conto capitale, si evidenzia che sono contenute essenzialmente nella sezione seconda del DDL di bilancio. In particolare, risparmi di spesa derivano da riprogrammazioni e definanziamenti. Questi ultimi sono concentrati nel 2017 (per oltre 0,4 miliardi) e riguardano le Ferrovie dello Stato e le spese dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio. Le riprogrammazioni sono effettuate per il 2019, con rinvio della spesa agli anni successivi, e implicano riduzioni di spesa relative al fondo di rotazione delle politiche comunitarie e minori contributi agli investimenti alle Ferrovie.

Gli interventi descritti – insieme ad altri di agevolazione sul versante delle entrate – sono opportuni in quanto volti a rilanciare gli investimenti sia pubblici sia privati. In particolare, nel periodo 2017-19, viene consentito un incremento costante degli investimenti pubblici rispetto agli andamenti tendenziali: dovrebbe quindi verificarsi una maggiore espansione, dopo l'inversione di tendenza realizzata nel 2015 e la lieve crescita attesa dal Governo per il 2016.

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

Si deve sottolineare che – secondo i programmi – parte delle spese, da un lato, sono destinate sia alla più immediata opera di ricostruzione dopo i recenti terremoti sia a una più generale prevenzione antisismica e, dall'altro, incorporano cofinanziamenti nazionali di progetti di investimento. Si tratta di elementi che, nelle valutazioni del Governo, dovrebbero essere considerati ai fini del riconoscimento della flessibilità di bilancio concessa all'interno delle regole europee, come più dettagliatamente esposto nel paragrafo 3.1.

Quanto infine agli interventi a favore delle imprese, essi costituiscono un utile strumento per una maggiore realizzazione di investimenti privati e per il miglioramento del loro contenuto qualitativo, essendo finalizzati anche all'innovazione tecnologica.

4.3 Misure relative agli Enti territoriali

Le misure del DDL di bilancio e del DL fiscale riguardanti le Amministrazioni territoriali appaiono in massima parte finalizzate a sostenere la capacità di spesa degli enti – sia di parte corrente, sia di parte capitale – e a sostenere il rilancio degli investimenti pubblici attraverso gli interventi a livello territoriale (tab. 4.6).

Fanno eccezione l'estensione anche all'esercizio 2020 delle manovre a carico delle Regioni disposte fino al 2019 da provvedimenti precedenti – i cui effetti erano già verosimilmente scontati nelle aspettative degli enti – e la proroga anche per il 2017 della sospensione dell'efficacia degli aumenti dei tributi locali, priva di effetti di finanza pubblica, ma suscettibile di limitare la possibilità di autofinanziamento degli enti mediante la leva fiscale.

Sotto il profilo del coordinamento tra le diverse disposizioni, può osservarsi che le modalità con cui viene articolato il sostegno alla spesa degli enti sembrano contenere alcuni elementi di contraddittorietà. Da un lato infatti vengono previste misure finalizzate a consentire lo smaltimento degli avanzi pregressi (concessione di spazi finanziari, conferma dell'inclusione nel pareggio del Fondo pluriennale vincolato, FPV, e dell'esclusione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, FCDE) e a disincentivare la formazione di nuovi avanzi (misura premiale per gli enti che non espongono *overshooting*). Dall'altro invece sono introdotte disposizioni che implicano la necessaria formazione di nuovi avanzi (attribuzione di risorse a valere sul Fondo in termini di saldo netto da finanziare con obbligo di esposizione di avanzi).

Tab. 4.6 – La manovra per il 2016: impatto sulle Amministrazioni locali
(milioni di euro; segno - = impatto riduttivo sul deficit)

	2016	2017	2018	2019
Misure con effetti sull'indebitamento netto	100	1.799	2.088	2.054
Fondo da ripartire in favore degli Enti territoriali		970	970	970
Inclusione del Fondo pluriennale vincolato tra le poste utili al conseguimento del pareggio		304	296	302
Concessione di spazi finanziari per investimenti nell'ambito del patto di solidarietà nazionale - Enti locali		245	435	405
Concessione di spazi finanziari per investimenti nell'ambito del patto di solidarietà nazionale - Regioni		175	311	301
Proroga al 2020 del concorso alla finanza pubblica delle Regioni di cui agli articoli 1 - c. 680 - L. 208/2015 e 46 - c. 6 del DL 66/2014 (1)				
Misure per singoli enti o gruppi di enti	100	106	77	77
di cui: Fondo ristoro ai Comuni accoglienza migranti (art. 12 DL 193/2016)	100			
Ristoro risorse alla Valle d'Aosta		101	72	72
Misure senza effetti sull'indebitamento netto	690	3.392	1.685	1.685
Fondo da ripartire in termini di saldo netto da finanziare (2)		1.992		
Misure per singoli enti	690	1.400	1.685	1.685
Modifica decimi compartecipazione Irpef Regione Sicilia (3)		1.400	1.685	1.685
Risorse in favore della Regione Campania per il risanamento della società EAV (art. 11 DL 193/2016) (4)	600			
Risorse in favore della Regione Molise a copertura dei debiti nei confronti di Trenitalia S.p.A. (art. 11 DL 193/2016) (4)	90			

Fonte: elaborazione sui prospetti riepilogativi degli effetti del DDL di bilancio 2017 e degli altri provvedimenti menzionati.

(1) L'ammontare indicato nella tabella non è riportato nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari in quanto successivo al triennio di competenza. Esso si ottiene sommando gli importi previsti dal DL 66/2014 a carico delle sole RSO (750 milioni e 3.452 milioni) e quello previsto dalla L. 208/2015 a carico di tutte le Regioni (5.480 milioni). – (2) Il prospetto riepilogativo non indica tale effetto in quanto esso è compensato mediante il riversamento all'entrata di residui di fondi finalizzati alla concessione di anticipazioni agli enti territoriali per il pagamento dei debiti commerciali e alla concessione di mutui per la ristrutturazione dei debiti regionali. – (3) Effetto indicato nel prospetto riepilogativo in termini di fabbisogno. – (4) Importo non riportato nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari in quanto compensato a valere sull'utilizzo del Fondo sviluppo e coesione.

Attribuzione agli enti di risorse finanziarie aggiuntive. – Il disegno di legge istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze due fondi destinati agli Enti territoriali, il cui riparto è demandato a un DPCM da emanarsi entro gennaio 2017. Per entrambi i fondi (il cui ammontare complessivo per il 2017, secondo la relazione tecnica, arriva a quasi 3 miliardi), in assenza di criteri direttivi sulle finalizzazioni prioritarie degli stanziamenti e sulle categorie di enti beneficiari, sarà il Governo a decidere quali scelte allocative operare e quali istanze soddisfare a valere sulle risorse disponibili⁶². L'assenza di informazioni al riguardo rende difficile valutarne pienamente i riflessi per la finanza pubblica.

Il primo fondo, di natura corrente, presenta una dotazione trentennale, di importo annuo di poco inferiore a un miliardo e lievemente decrescente (da 970 milioni nel 2017 a 925 milioni nel 2047), cui è attribuito un impatto su tutti i saldi di finanza pubblica.

⁶² Si ricorda che la normativa vigente prevede per il 2017 a carico dei comparti delle Province e delle Regioni riduzioni di risorse di importo sensibilmente maggiore rispetto a quello applicato nel 2016.

Il secondo fondo, di cui non viene specificata la natura corrente o di parte capitale, è alimentato da alcuni residui di precedenti autorizzazioni (tra cui quelli relativi ai fondi per la concessione di anticipazioni o mutui per favorire il pagamento o la ristrutturazione dei debiti degli enti territoriali), quantificati dalla relazione tecnica in circa 2 miliardi nel 2017. La stessa relazione tecnica evidenzia che la misura non comporta effetti sulla finanza pubblica. Ai fini del saldo netto da finanziare gli effetti derivanti dalla costituzione del fondo risulterebbero infatti compensati dal riversamento in entrata dei residui. Ai fini dell'indebitamento netto, la compensazione sarebbe assicurata dalla disposizione che prevede che gli enti beneficiari del fondo espongano un saldo positivo di importo corrispondente alle somme ricevute. Quindi gli importi attribuiti a valere su questo secondo fondo non darebbero luogo nel corso del 2017 a maggiori impegni di spesa, dovendo confluire nell'esposizione di avanzi.

Al secondo fondo, denominato "Fondo da ripartire [...] solo in termini di saldo netto da finanziare", sembrerebbero potersi associare possibili profili di rischio per la finanza pubblica.

In primo luogo, nel 2017 le maggiori risorse dovrebbero corrispondere nel bilancio degli enti a iscrizioni in entrata sia in termini di competenza che di cassa. Se le iscrizioni di competenza sono sterilizzate dalla previsione di esposizione dell'avanzo, quelle di cassa sembrerebbero invece consentire maggiori pagamenti, con conseguenti possibili effetti negativi sul fabbisogno (non indicati nella relazione tecnica). La mancata registrazione di un impatto sul fabbisogno potrebbe derivare dal fatto che la stima tendenziale già incorpora gli effetti sul debito delle misure per l'accelerazione dei pagamenti disposte negli esercizi passati, i cui residui non utilizzati sono riversati nel fondo istituito nel DDL. Peraltro, ad alcune di tali misure non erano ascritti effetti negativi in termini di fabbisogno e debito⁶³. Sarebbe quindi utile avere chiarimenti sui criteri di costruzione delle previsioni tendenziali di cassa con riferimento a quelle disposizioni.

In secondo luogo, l'esposizione di un avanzo, finalizzata a impedire un aumento degli impegni nel 2017, potrebbe creare una pressione sulla spesa negli anni successivi, facendo emergere la richiesta di deroghe al vincolo del pareggio – analoghe a quelle disposte da altre disposizioni del DDL in esame – al fine di consentire l'utilizzo delle risorse cristallizzate negli avanzi. Indipendentemente da quest'ultimo aspetto, si ricorda che la presenza in bilancio di avanzi di amministrazione potrebbe comunque ampliare la capacità di spesa degli enti nel rispetto del vincolo di pareggio, limitando il fenomeno dell'*overshooting* (Riquadro 4.1).

⁶³ Ci si riferisce in particolare alla disposizione, contenuta nel DL 66/2014, che autorizzava la ristrutturazione del debito regionale, cui erano attribuiti effetti neutrali in termini di fabbisogno e debito.

Riquadro 4.1 – Spazi di utilizzo degli avanzi di amministrazione e delle entrate da indebitamento nel rispetto del vincolo del pareggio

Il FCDE è un fondo rischi cui devono essere appostati accantonamenti al fine di compensare la quota di entrate accertate di incerta riscossione (come le sanzioni, gli oneri da urbanizzazione e le entrate da lotta all'evasione). I criteri di determinazione di tali accantonamenti si basano sul rapporto tra gli incassi e gli accertamenti degli ultimi cinque esercizi. Il DDL di bilancio per il 2017, confermando quanto già disposto dalla legge di stabilità per il 2016, prevede che nel pareggio tra entrate e spese finali non si tenga conto degli accantonamenti al FCDE. Resta però fermo, ai sensi del D.Lgs. 118/2011, l'obbligo di computare i medesimi accantonamenti al fine del pareggio di parte corrente. Dal disallineamento delle due normative – che determina una compressione della spesa corrente creando un corrispondente spazio per la spesa in conto capitale – discende la possibilità di destinare alla spesa per investimenti risorse derivanti dagli avanzi di amministrazione (o da indebitamento) che trovino capienza negli accantonamenti all'FCDE⁶⁴. Di seguito si presenta un esempio numerico che mostra come la disponibilità di avanzi di amministrazione (o di risorse rinvenienti da indebitamento) può consentire un migliore sfruttamento dei margini di spesa consentiti dal vincolo del pareggio, contribuendo a evitare il fenomeno dell'*overshooting*⁶⁵ (tab. R4.1.1).

Tab. R4.1.1 – Esempio di utilizzo di risorse rinvenienti dagli avanzi e dal debito al fine del pieno sfruttamento degli spazi finanziari consentiti dalla regola del pareggio

	Ipotesi 1		Ipotesi 2		Ipotesi 3	
	D.Lgs. 118/2011	L. 243/2012	D.Lgs. 118/2011	L. 243/2012	D.Lgs. 118/2011	L. 243/2012
Avanzo di amministrazione			30			
Entrate correnti	100	100	100	100	100	100
Entrate in conto capitale	20	20	20	20	20	20
Entrate da indebitamento					30	
Totale entrate	120	120	150	120	150	120
Spese correnti	80	70	80	70	80	70
di cui: Accantonamenti a FCDE	10		10		10	
Rimborso mutui	20		20		20	
Spese in conto capitale	20	20	50	50	50	50
Totale spese	120	90	150	120	150	120
Saldo (segno + = overshooting)	0	30	0	0	0	0

Nell'ipotesi 1 – il caso di un ente senza avanzi di amministrazione pregressi o nuovo indebitamento – si mostra come un saldo contabile pari a zero corrisponda a un mancato pareggio ai sensi della L. 243/2012, con l'esposizione di un *overshooting*. Questo avviene in quanto le spese per accantonamenti al FCDE e per il rimborso dei debiti pregressi sono iscritte in bilancio, ma non sono considerate ai fini del pareggio che quindi risulta meno stringente rispetto al vincolo contabile.

Le ipotesi 2 e 3 mostrano come in presenza di avanzi di amministrazione o di entrate da nuovo indebitamento il fenomeno dell'*overshooting* scompaia, in quanto è possibile ampliare la spesa per investimento a valere sulle maggiori risorse iscritte in bilancio (ma non nel pareggio), nei limiti in cui queste trovino capienza negli accantonamenti al FCDE e nelle rate di rimborso mutui.

⁶⁴ Analogo fenomeno si determina in caso di rate di rimborso di mutui, le quali concorrono al pareggio ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011, mentre non sono considerate nell'ambito del pareggio tra entrate e spese finali ai sensi della L. 243/12, creando conseguente spazio di spesa nell'ambito del quale potrebbero trovare impiego gli avanzi di amministrazione o le risorse rinvenienti da indebitamento.

⁶⁵ Tale fenomeno consiste nel conseguimento di un saldo di bilancio migliore rispetto a quello richiesto dai vincoli di bilancio.

Inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel vincolo di pareggio. – Nell’ambito della riformulazione del vincolo del pareggio, viene confermata l’inclusione nel saldo di riferimento del FPV, prevedendo che, per il triennio 2017-19, essa operi al netto della quota del fondo alimentata da debito, mentre a decorrere dal 2020 sia limitata alla parte del fondo finanziata dalle entrate finali.

Il FPV è uno strumento contabile finalizzato a garantire un elemento di flessibilità intertemporale del bilancio, consentendo di rinviare al futuro le entrate accertate poste a fronte di opere già impegnate ma pagabili in esercizi successivi, in modo da mantenere l’equilibrio finanziario tra le entrate e le spese di ciascun esercizio. Tale meccanismo consente, di fatto, l’utilizzo di entrate conseguite negli anni passati per finanziare gli investimenti.

Il DDL di bilancio replica la formulazione contenuta nella L. 243/2012 e sembra implicare che il fondo potrà essere alimentato anche con risorse rinvenienti da avanzi di amministrazione pregressi solo fino al 2019, mentre, a decorrere dal 2020, potranno essere computate nel pareggio unicamente le risorse del FPV derivanti da entrate finali confluite nel fondo negli esercizi precedenti.

La relazione tecnica ascrive alla inclusione del FPV nel pareggio effetti onerosi limitatamente al triennio 2017-19, nel presupposto implicito che dal 2020, venendo meno la possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione per finanziare il fondo, quest’ultimo risulti sostanzialmente neutrale ai fini di finanza pubblica, con iscrizioni in entrata e in uscita sostanzialmente bilanciate a livello aggregato. Tale eventualità appare plausibile sul piano teorico⁶⁶, ma sul piano operativo occorrerà verificarla in concreto sulla base del comportamento effettivo degli enti.

Definizione di un sistema di premi e sanzioni per il rispetto del pareggio. – Di particolare interesse risulta la misura premiale rappresentata dall’innalzamento delle facoltà di assunzione (in termini di aumento della spesa per lavoro flessibile per le Regioni e di aumento dal 25 al 75 per cento del *turn over* delle assunzioni per i Comuni), applicabile agli enti che sfruttino pressoché integralmente gli spazi di spesa consentiti dal vincolo del pareggio. Tale misura è finalizzata a limitare i fenomeni di *overshooting* e a premiare gli enti con migliori capacità di programmazione.

Il fenomeno dell’*overshooting* è in linea generale riconducibile a un difetto di programmazione degli enti, talora peraltro dovuto all’incertezza sulla effettiva spettanza di risorse, il cui riparto interviene spesso a ridosso della chiusura dell’esercizio. In alcuni casi, l’*overshooting* è invece imputabile all’esistenza di vincoli plurimi con caratteristiche diverse, alcuni dei quali potrebbero risultare più stringenti rispetto al vincolo di pareggio (Riquadro 4.1). Occorre pertanto segnalare che l’incentivo al pieno utilizzo dei margini consentiti dal vincolo del pareggio (vincolo che prescinde dalle dinamiche di cassa) potrebbe orientare in senso scarsamente cautelativo la programmazione di bilancio, disincentivando scelte di riduzione del debito accumulato in precedenza.

⁶⁶ Per una valutazione in tal senso, si veda l’allegato n. 1 al testo dell’audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sugli effetti sull’equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali della riforma della L. 243/2012, tenutasi dinanzi le Commissioni Bilancio di Camera e Senato il 26 maggio 2016.

Concessione di spazi finanziari per gli investimenti. – Alcune misure introducono deroghe al pareggio finalizzate a concedere spazi di spesa da destinare al sostegno degli investimenti sia degli Enti locali (700 milioni, di cui 300 destinati all’edilizia scolastica) che delle Regioni (500 milioni). A tal fine, la disposizione favorisce lo smaltimento degli avanzi di amministrazione non sfruttabili mediante i due strumenti del FCDE⁶⁷ e del FPV⁶⁸, consentendo anche il ricorso al debito.

Non si tratta quindi di risorse trasferite agli enti territoriali, ma dell’ammissione della possibilità di conseguire un saldo in deficit invece che in pareggio, sulla base degli importi che verranno assegnati con le procedure del patto di solidarietà nazionale agli enti richiedenti. Gli spazi di deficit verranno assegnati prioritariamente per gli interventi di edilizia scolastica, di riduzione del rischio sismico e di risanamento idrogeologico, per i quali gli enti dispongano del progetto esecutivo, completo di cronoprogramma, finanziati con avanzo di amministrazione o, in subordine, con ricorso al debito. In caso di incapienza degli spazi rispetto alle domande, verranno favoriti gli enti che presentino la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto all’avanzo di amministrazione. Tra le informazioni che gli enti devono produrre per accedere agli spazi finanziari rientrano l’entità del fondo di cassa e dell’avanzo di amministrazione, al netto della quota accantonata al FCDE.

La relazione tecnica, a fronte dell’attribuzione di spazi finanziari di importo complessivo pari a 1,2 miliardi annui nel triennio 2017-19, stima un aumento di spesa degli enti limitato a complessivi 420 milioni nel 2017, 746 milioni nel 2018 e 706 milioni nel 2019, utilizzando un tasso di utilizzo degli spazi finanziari stimato con riferimento agli esercizi precedenti. In ragione della introduzione della misura premiale illustrata in precedenza, potrebbe risultare maggiormente cautelativa l’adozione di un tasso superiore a quello degli esercizi precedenti. Ai fini della valutazione dell’impatto sulla finanza pubblica, occorrerebbe inoltre chiarire se gli enti che non riescano a utilizzare pienamente gli spazi ottenuti possano eventualmente cederli nuovamente nell’ambito delle intese regionali.

Sembrerebbe invece preclusa la possibilità di rinviare agli anni successivi al 2019, tramite il FPV, l’utilizzo degli spazi ottenuti ai sensi della norma in esame ed eventualmente non sfruttati, dal momento che a decorrere dal 2020 tale fondo sarà ammesso nel pareggio per la sola parte finanziata da entrate proprie, mentre gli investimenti attuati a valere sugli spazi concessi ai sensi della norma in esame verrebbero necessariamente finanziati da utilizzo degli avanzi di amministrazione o dal debito.

Interventi riguardanti alcune amministrazioni a statuto speciale. – Con riferimento alle autonomie a statuto speciale, il DDL di bilancio attribuisce in particolare alle Regioni Sicilia e Val d’Aosta risorse aggiuntive, dando attuazione a regime agli accordi intervenuti la scorsa estate⁶⁹ in materia di compartecipazione ai tributi erariali, già oggetto di attuazione, in via provvisoria e con riferimento al solo esercizio 2016, a opera del DL 113/2016⁷⁰.

⁶⁷ In quanto incipienti rispetto agli accantonamenti a tale fondo.

⁶⁸ Utilizzabile unicamente per il finanziamento di opere già impegnate.

⁶⁹ Rispettivamente in data 20 giugno e 21 luglio 2016.

⁷⁰ Cfr. gli artt. 11 e 12.

In particolare, con riferimento alla Regione Sicilia, viene rideterminata la misura della compartecipazione regionale all'Irpef, ampliandone la base di riferimento mediante l'adozione del criterio del "maturato" nel territorio, invece che quello del "riscosso". Tale modifica fa sì che la percentuale di compartecipazione possa essere ridotta rispetto ai 10 decimi previsti a legislazione vigente, garantendo comunque alla Regione un gettito aggiuntivo, quantificato dalla relazione tecnica in termini di saldo netto da finanziare in 1,4 miliardi nel 2016 e 1,7 miliardi annui a decorrere dal 2017⁷¹. A fini compensativi, alla Regione viene richiesto di esporre un avanzo di bilancio nel 2017 per un importo pari a circa un terzo delle maggiori risorse ricevute (mezzo miliardo)⁷², mentre nessun avanzo è richiesto a decorrere dal 2018⁷³.

L'importo della devoluzione è quantificato dalla relazione tecnica in termini statici (cioè utilizzando la medesima base di gettito), mentre l'imponibile cui si applica la devoluzione appare destinato a evolvere, sia in ragione della crescita nominale del PIL, sia in ragione dell'effetto dei provvedimenti di lotta all'evasione.

La relazione tecnica non espone effetti per le Amministrazioni pubbliche, fondandosi verosimilmente sull'ipotesi che la disponibilità di risorse aggiuntive per la Regione non ne amplifichi la capacità di spesa. Tale ipotesi presupporrebbe l'esistenza di un disavanzo tendenziale della Regione che verrebbe colmato dalle maggiori risorse, che ne impedirebbero l'emersione. La Regione pertanto utilizzerebbe queste risorse non per aumentare la propria capacità di spesa, ma per conseguire il rispetto del pareggio di bilancio.

La possibilità che una parte delle risorse devolute alla Regione Sicilia si traduca invece in un aumento della sua capacità di spesa è un fattore di rischio per i conti pubblici.

I dati relativi agli andamenti tendenziali di finanza pubblica distinti per sottosettore non sono stati riportati nella NADEF 2016 e non è possibile, pertanto, verificare se essi siano coerenti con l'ipotesi implicitamente adottata nella relazione tecnica. Si ricorda che il criterio normalmente adottato dalla Ragioneria generale dello Stato nella costruzione degli andamenti tendenziali è quello dell'ipotesi di pieno rispetto dei vincoli di finanza pubblica da parte di tutti gli enti.

Sempre con riferimento alle Regioni a statuto speciale, si segnala che una parte dei maggiori incassi attesi dal gettito IVA dovuti all'aumento della *compliance* dei contribuenti, conseguente alle misure di contrasto all'evasione adottate con il DL 193/2016, affluirà presumibilmente nelle casse delle Regioni i cui statuti speciali prevedano una riserva, parziale o integrale, del gettito del tributo. La relazione tecnica al citato decreto, che opera le quantificazioni a partire dalla stima dell'evasione su base nazionale, non sembra considerare che la quota di gettito di competenza delle Regioni a statuto speciale non concorrerà al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, bensì a finanziare la maggiore capacità di spesa delle Regioni sul cui territorio è maturato il gettito stesso.

⁷¹ Che si aggiungono ai 500 milioni già attribuiti per l'anno in corso con il DL 113/2016.

⁷² Analogamente, per l'anno in corso, il citato DL 113 ha previsto che la Regione esponga un avanzo pari a circa la metà delle maggiori risorse ricevute (227 milioni).

⁷³ Sono inoltre previsti vincoli sulla composizione qualitativa del bilancio, al fine di favorire l'incremento della spesa in conto capitale a scapito di quella corrente.

4.4 Misure in ambito pensionistico

Le misure in ambito pensionistico introdotte con il DDL di bilancio 2017 determinano un aumento dell'indebitamento netto pari a 1,4 miliardi di euro nel 2017, 2,5 miliardi nel 2018 e 3,1 nel 2019 (tab. 4.7)⁷⁴.

Alcuni interventi risultano coerenti con il disegno generale del sistema pensionistico e non incidono sulla sostenibilità di lungo periodo (pensionamento anticipato di lavoratori precoci e di quelli che svolgono attività usuranti, il cumulo dei periodi contributivi). Altre misure presentano caratteristiche settoriali e hanno finalità di tipo assistenziale (APE sociale, ottava salvaguardia, quattordicesima, ecc.). Queste ultime andrebbero valutate in relazione alla legge delega sul reddito di inclusione attualmente in discussione in Parlamento. Inoltre, per alcuni interventi si evidenziano sovrapposizioni di obiettivi e anche possibili conflitti con parti della normativa sul mercato del lavoro.

Tab. 4.7 – Misure in materia pensionistica
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
Maggiori spese	1.836	2.508	2.744
APE sociale	300	609	647
APE	70	2	8
Quattordicesima pensionati	800	800	800
Cumulo periodi assicurativi	87	132	164
Pensionamento anticipato per lavoratori precoci	360	550	570
Agevolazioni nell'accesso al pensionamento per lavori usuranti	85	86	125
Oneri ottava salvaguardia	134	295	346
Abolizione penalizzazioni trattamenti pensionistici relativi alle pensioni anticipate	0	34	84
Minori entrate	-402	-501	-415
No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni	-213	-247	-246
Fondo di solidarietà per riconversione e riqualificazione personale del credito	-174	-224	-139
Cumulo periodi assicurativi	-15	-30	-30
Minori spese	-644	-407	-107
Ridefinizione spese per salvaguardie pensionistiche esistenti	-644	-407	-107
Maggiori entrate	204	87	-8
Modifica <i>part-time</i> lavoratori settore privato	100	50	0
Rendita integrativa temporanea anticipata (RITA)	30	14	-52
Abolizione penalizzazioni trattamenti pensionistici relativi alle pensioni anticipate L. 214/2011 (art. 24, c. 10)	0	11	27
Cumulo periodi assicurativi	4	12	17
Altro	70	0	0
Effetto sull'indebitamento netto (1)	-1.390	-2.516	-3.060

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

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

⁷⁴ Le valutazioni incorporano i seguenti effetti indotti: 1) l'aumento della base imponibile Irpef conseguente alla riduzione dei contributi pensionistici a carico dei professionisti non iscritti a specifici Ordini, all'abolizione delle penalizzazioni per chi si ritira prima dei 62 anni (via aumento dell'assegno pensionistico) e alla possibilità di cumulare i periodi contributivi versati a diversi Enti di previdenza; 2) il minore costo associato alla ricongiunzione dei periodi contributivi; 3) l'anticipo del pagamento dei trattamenti di fine servizio per i dipendenti pubblici generato in seguito al pensionamento anticipato dei lavoratori addetti a mansioni usuranti.

APE e APE sociale. – Questi interventi sono volti ad accrescere la flessibilità in uscita di lavoratori che si approssimano al raggiungimento dei requisiti di legge per accedere al pensionamento. Entrambe le forme di APE si rivolgono ai lavoratori dipendenti privati e pubblici (inclusi gli iscritti alla Gestione separata), permettono il pensionamento sino a un massimo di 3 anni e 7 mesi prima del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia (66 anni e 7 mesi nel biennio 2017-18), prevedono l'adesione volontaria e hanno carattere sperimentale, con possibilità di prolungamento dopo il 2018 in caso di valutazione positiva. La natura delle due misure è tuttavia diversa. L'APE si configura come un prestito bancario erogato su base mensile per dodici mensilità, assistito da assicurazione per evento premorienza e da uno specifico Fondo di garanzia, da ripagarsi nell'arco di 20 anni mediante trattenuta sulle future rate pensionistiche a decorrere dal compimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia⁷⁵. L'APE sociale è invece una misura assistenziale, costituita da un trasferimento pubblico a favore di lavoratori bisognosi di sostegno. A coloro che aderiscono all'APE è inoltre riconosciuto un credito di imposta annuo (rimborsabile in caso di incapacienza) pari al 50 per cento di un ventesimo degli interessi e dei premi assicurativi complessivamente pattuiti relativamente al prestito bancario⁷⁶.

L'APE sociale è riservata, fermo restando i requisiti indicati in precedenza, a lavoratori con anzianità contributiva superiore a 30 anni rientranti in quattro categorie ritenute bisognose di sostegno⁷⁷. L'indennità non è subordinata alla prova dei mezzi ed è erogata su base mensile per dodici mensilità ed è pari al minore valore tra 1.500 euro lordi e la prestazione pensionistica lorda calcolata al momento dell'accesso allo strumento. Si decade dall'indennità al perfezionamento dei requisiti per il normale pensionamento anticipato. L'indennità non è soggetta a rivalutazione, è incompatibile con i trattamenti di sostegno del reddito connessi alla disoccupazione involontaria, con l'ASDI e con l'indennizzo per cessazione di attività commerciale, mentre è compatibile con la percezione di redditi da lavoro entro 8.000 euro all'anno. Per i dipendenti pubblici che scelgono di beneficiare dell'APE sociale, i termini per il pagamento delle indennità di fine servizio (comunque queste siano denominate) decorrono dal compimento dei requisiti per il normale pensionamento di vecchiaia.

⁷⁵ Oltre al requisito anagrafico, per l'accesso all'APE è necessario possedere anzianità contributiva almeno pari a 20 anni. Esiste inoltre il vincolo che la pensione, al netto della rata di ripagamento del prestito, sia almeno pari a 1,4 volte il trattamento minimo previsto nell'assicurazione generale obbligatoria (nel 2016 pari a 501,89 euro per tredici mensilità).

⁷⁶ Il totale degli interessi passivi e dei premi è quello calcolato su tutta la durata ventennale del contratto di prestito bancario.

⁷⁷ In particolare si tratta di: 1) disoccupati che da almeno tre mesi abbiano esaurito la prestazione per disoccupazione loro spettante; 2) lavoratori che assistono da almeno sei mesi il coniuge o un parente di primo grado con disabilità grave; 3) lavoratori affetti da riduzione della capacità lavorativa almeno pari al 74 per cento; 4) i lavoratori che da almeno sei anni svolgono in maniera continuativa le professioni difficili e rischiose elencate in un apposito allegato. Agli appartenenti alle prime tre categorie è richiesta anche una anzianità contributiva minima di 30 anni, che sale a 36 per la quarta. Raggiunti i 63 anni, costoro, se cessati dal lavoro e non già percettori di pensione diretta, possono accedere a una indennità per un periodo non superiore a quanto necessario per il compimento dei requisiti per il normale pensionamento di vecchiaia.

La spesa programmata per l'APE sociale è di 0,3 miliardi di euro per il 2017, 0,6 per il 2018 e il 2019, 0,5 miliardi per il 2020, 0,3 per il 2021 e 0,1 per il 2022. Tali limiti di spesa sarebbero coerenti, come evidenziato dalla relazione tecnica, con l'adesione allo strumento del 90 per cento della platea stimata dei lavoratori eligibili. Le domande di accesso all'APE sociale sono comunque accolte sino a concorrenza di tali limiti di spesa. Per le eventuali domande eccedenti, la decorrenza dell'indennità può essere differita nel rispetto degli ordini di priorità specificati in un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ma senza superare la programmazione di spesa.

Per quanto riguarda l'APE, il provvedimento demanda la determinazione di alcuni elementi essenziali del nuovo istituto a successiva decretazione che recepirà, tra l'altro, gli accordi con l'ABI (per il prestito bancario) e l'ANIA (per la copertura assicurativa). Di conseguenza mancano alcune informazioni necessarie per valutare la convenienza ad aderire all'anticipazione e, in particolare, il tasso di interesse e i premi assicurativi che verranno applicati sul prestito, l'incidenza degli oneri di gestione e la misura del credito di imposta che aiuterà al ripagamento del prestito.

La relazione tecnica fornisce una stima degli oneri connessi con il riconoscimento del credito di imposta a chi ricorre all'anticipazione. Si tratta di oneri crescenti ma di modesta entità fino al 2023 (da 8 milioni nel 2018 a 57 nel 2023) che negli anni successivi restano dapprima costanti per poi andare gradualmente a esaurimento man mano che i prestiti sono rimborsati o estinti. Questa stima è basata su un'ipotesi di adesione all'APE di un quarto dei lavoratori non disagiati (esclusi *tout court* dall'APE sociale) e dei quattro quinti dei lavoratori disagiati che per difetto di anzianità contributiva non possono far domanda per l'APE sociale. Vista la mancanza delle informazioni necessarie per valutare la convenienza all'adesione, nonché di quelle per la determinazione della misura del credito di imposta, risulta difficile giudicare il realismo di queste ipotesi sulle platee e della stima sugli oneri di finanza pubblica. Un elevato onere associato a interessi e premi assicurativi, se da un lato, rende poco appetibile il ricorso all'APE e quindi può ridurre la platea degli interessati, dall'altro, accresce la misura del credito di imposta.

Dai documenti di lavoro governativi⁷⁸ si evincono alcuni dettagli che potrebbero trovare conferma negli accordi con ABI e ANIA. Il tasso annuo nominale (TAN) del prestito bancario dovrebbe essere fissato al 2,5 per cento; il premio assicurativo sarebbe unico per tutti gli aderenti, pagato anticipatamente (al momento dell'adesione all'APE) e pari al 29 per cento del prestito bancario. Si tratta di condizioni di onerosità che dovrebbero limitare la platea degli effettivi aderenti. Appare difficile, per esempio, che lavoratori in condizioni di bisogno che sarebbero stati eligibili per l'APE sociale possano, se non ammessi, decidere di ricorrere all'APE in presenza di questi costi di accesso.

⁷⁸ Cfr. <http://www.tommasonannicini.eu/it/articles/meritobisogno-legge-di-bilancio-2017>.

Ricorrendo a qualche semplificazione, valutazioni del tutto preliminari sull'ordine di grandezza dell'ammontare dei prestiti bancari attivabili dall'APE si possono ricavare considerando che, con un credito di imposta riconosciuto nella misura massima del 50 per cento, il doppio della spesa fiscale stimata per il 2023 (57 milioni di euro) fornisce una valutazione prudente del totale degli interessi e dei premi assicurativi teoricamente corrisposti nel 2023 a banche e assicurazioni da tutti coloro che avranno aderito all'APE⁷⁹. Applicando a questo ammontare la forchetta mediamente osservabile per i tassi annui effettivi globali (TAEG) sulle operazioni di cessione del quinto della pensione (7-8 per cento), si può ricavare un ordine di grandezza minimo dei prestiti bancari complessivamente erogati compreso tra 1,5 e 1,7 miliardi di euro. Depurando questo monte prestiti della quota relativa al premio assicurativo (29 per cento) e dividendolo per la durata media che può assumere l'anticipazione (2,5 anni⁸⁰) e per l'importo medio anticipato della pensione⁸¹, risulta che l'APE potrebbe effettivamente coinvolgere tra i 25.000 e i 28.000 lavoratori, meno del 10 per cento della platea potenziale che emerge nei documenti governativi⁸².

Allo stato attuale non sono chiari il ruolo e le funzioni del Fondo di garanzia per l'accesso all'APE, sulla cui possibile onerosità per le finanze pubbliche la relazione tecnica prevede una maggiore spesa solo nel 2017.

Nel disegno dell'APE si rilevano anche due possibili rigidità. Il ripagamento del prestito decorre necessariamente dal compimento dei requisiti per il normale pensionamento di vecchiaia. Questo implica che, nei casi in cui tra la data di accesso all'APE e quella del pensionamento di vecchiaia si perfezionino anche i requisiti per il pensionamento anticipato, il ripagamento del prestito non possa attivarsi subito. Per ovviare si sarebbe potuto prevedere che, a parità di riduzione dei requisiti per la vecchiaia, l'APE coprisse le mensilità mancanti al perfezionamento dei primi requisiti utili per il pensionamento e, a richiesta dell'interessato, anche quelle ulteriori sino alla vecchiaia. Ne sarebbero però scaturiti maggiori effetti sulla spesa pubblica (l'INPS avrebbe potuto essere chiamato a erogare in anticipo la pensione⁸³). L'altra rigidità riguarda le modalità di contribuzione volontaria del datore di lavoro a favore del dipendente che sceglie l'APE. Invece del vincolo del versamento all'INPS in unica soluzione al momento dell'adesione all'APE,

⁷⁹ Nel 2023 anche l'ultimo lavoratore che ha aderito all'APE a fine 2018 avrà visto decorrere il massimo intervallo di anticipazione (3 anni e 7 mesi). Nel 2023 l'esposizione bancaria (e simmetricamente l'indebitamento complessivo dei lavoratori) avrà raggiunto il massimo livello. Si adotta l'ipotesi che a questo livello massimo di prestito inizi a essere applicato il TAEG, il tasso di interesse passivo comprensivo di tutti gli oneri e le spese, ivi inclusa la copertura assicurativa (così come avviene per i contratti di cessione del quinto).

⁸⁰ Ipotizzando che, data l'onerosità dell'APE, vi facciano ricorso solo coloro ai quali mancano almeno 2 anni dal regolare pensionamento.

⁸¹ Si ipotizza che la pensione sia 1.500 euro lordi per tredici mensilità e che se ne chieda l'anticipazione al 90 per cento.

⁸² Composta da tutti coloro che nel 2017 e nel 2018 hanno almeno 67 anni di età e 20 anni di anzianità contributiva. Si veda al riguardo <http://www.tommasonannicini.eu/it/articles/meritobisogno-legge-di-bilancio-2017>.

⁸³ Adesso non è chiaro se chi aderisce all'APE rinunci, di fatto, alla possibilità di uscita anticipata. Un aspetto che andrebbe chiarito perché influenza convenienze e costi dell'adesione.

un'alternativa più flessibile – e più facilmente incorporabile in accordi tra datore e lavoratore – potrebbe prevedere versamenti a frequenza mensile come normalmente avviene per i contributi pensionistici. Si darebbe così maggiore impulso alle soluzioni contrattuali valorizzando al massimo le convenienze del datore di lavoro al *turnover* e al ringiovanimento occupazionale. Ciò contribuirebbe a controbilanciare la riduzione degli incentivi al *part-time* agevolato pre-pensionamento disposta dal DDL di bilancio.

Per quanto riguarda l'APE sociale, nella relazione tecnica si specifica che la nuova misura non si configura come un diritto soggettivo ma piuttosto come un beneficio condizionato a un limite di spesa massima programmato e garantito da un meccanismo di salvaguardia che prevede eventualmente il posticipo della decorrenza del trattamento. Il livello della spesa ipotizzato, basato su una ricostruzione della platea dei beneficiari, dovrebbe mettere al riparo da situazioni in cui le risorse stanziare si rivelino insufficienti e costringano a razionare le domande. Il meccanismo a "rubinetto" non esclude tuttavia che si possano verificare trattamenti diseguali per cittadini che condividono le medesime condizioni di eleggibilità; lo stesso posticipo della decorrenza, se non viene applicato *erga omnes*, è foriero di disparità di trattamento, pure se di portata più lieve di quelle che deriverebbero da un rigetto *tout court* della domanda. Si tratta di un aspetto di debolezza già riscontrato nell'ambito delle norme relative alla salvaguardia degli esodati, per le quali comunque il finanziamento del programma è risultato sempre capiente, anche grazie a spostamenti di risorse tra categorie di salvaguardandi. È rilevabile peraltro una possibile sovrapposizione tra i destinatari dell'APE sociale e quelli dell'ottava salvaguardia (in particolare, con riferimento ai disoccupati che da almeno tre mesi hanno cessato di percepire la prestazione per la disoccupazione e ai lavoratori che assistono da almeno sei mesi figli con disabilità grave). Il disegno di uno strumento unico avrebbe potuto aumentarne l'efficienza e la trasparenza.

Infine c'è un aspetto di dettaglio che riguarda i termini di pagamento dell'indennità di fine servizio ai dipendenti pubblici. Posticipare la loro decorrenza al compimento dei requisiti per il normale pensionamento di vecchiaia ha una ratio solo quando quest'ultimo è la prima possibilità utile di pensionamento; in tal caso, il posticipo serve a disaccoppiare gli effetti della cessazione del lavoro per aderire all'APE sociale da quelli sul pagamento dell'indennità di fine servizio. Se, tuttavia, i requisiti del pensionamento di anzianità vengono soddisfatti prima di quelli per il normale pensionamento di vecchiaia, allora logica vorrebbe che, assieme all'interruzione dell'APE sociale potessero iniziare a decorrere i termini per il pagamento dell'indennità di fine servizio.

La rendita integrativa temporanea anticipata (RITA). – Il DDL di bilancio riconosce ai lavoratori che accedono all'APE la possibilità di convertire in rendita temporanea la totalità o una parte del montante accumulato presso forme pensionistiche complementari, fatta eccezione per quelle in regime di prestazione definita. La rendita permane sino al conseguimento dei requisiti per il normale pensionamento di vecchiaia e consiste nell'erogazione frazionata della parte del montante accumulato per la quale è fatta richiesta.

La rendita anticipata è assoggettata allo stesso trattamento fiscale agevolato delle prestazioni normalmente erogabili dalla previdenza complementare: ritenuta a titolo di imposta del 15 per cento, riducibili di 0,3 punti percentuali per ogni anno di adesione alla previdenza complementare oltre il quindicesimo ma sino a un massimo di 6 punti percentuali⁸⁴. Alla RITA possono accedere tutti i lavoratori dipendenti privati e pubblici, gli autonomi e i parasubordinati. Per i lavoratori pubblici che accedono all'APE e alla RITA, il trattamento di fine rapporto e di fine servizio sono corrisposti al momento in cui il soggetto avrebbe maturato il diritto al pagamento secondo la normativa vigente.

La relazione tecnica stima un lieve impatto positivo sui conti pubblici per i primi due anni di applicazione connesso con il versamento dell'imposta sostitutiva sulle rendite anticipate, e una maggiore spesa dal 2019, che si riduce fino ad annullarsi nel 2022, derivante dal confronto con uno scenario tendenziale in cui l'accesso più tardivo ai benefici della previdenza complementare genera un maggiore gettito dell'imposta sostitutiva più avanti nel tempo. La stima si fonda sull'ipotesi che la RITA sia richiesta dal 30, 10 e 5 per cento di coloro che, eligibili nel 2017 e nel 2018 sulla base di dati di fonte COVIP, devono attendere rispettivamente uno, due e tre anni per maturare i normali requisiti di pensionamento all'interno del sistema pubblico. La stima è di difficile valutabilità poiché non sono esplicitate ipotesi importanti come, ad esempio, la quota del montante che i richiedenti decidono di trasformare in rendita anticipata.

Il disaccoppiamento dei requisiti di accesso alle prestazioni tra pilastro pubblico e pilastri privati è un elemento positivo che, aumentando sia la specializzazione funzionale dei pilastri sia le possibilità di scelta del lavoratore, favorisce uno sviluppo organico e bilanciato dei vari strumenti di preparazione dei redditi per la quiescenza. Un intervento di questo tipo introdotto nel 2000 o nel 2006, anni di ridisegno di regole e fiscalità della previdenza complementare, avrebbe consentito oggi di avere a disposizione uno strumento in più, finanziato ad accumulazione reale e non gravante sui conti pubblici, per transizioni flessibili e graduali dal lavoro alla pensione.

In contrasto rispetto a una ipotesi di riforma strutturale volta a realizzare il disaccoppiamento dei requisiti tra pilastri, va rilevato che la RITA costituisce una misura temporanea (valida per un biennio), sperimentale e accessibile solo ai lavoratori eligibili per l'APE e non a tutti gli iscritti a forme di previdenza complementare. In una prospettiva strutturale sarà utile valutare se rendere definitivo il disaccoppiamento.

Si rileva, inoltre, una incongruenza tra quanto previsto nell'articolo del DDL di bilancio che introduce questa misura e quello relativo all'APE per quanto concerne l'accesso dei lavoratori pubblici al trattamento di fine servizio. Nel primo caso, si stabilisce che "il trattamento di fine rapporto e di fine servizio sono corrisposti al momento in cui il soggetto avrebbe maturato il diritto alla corresponsione degli stessi secondo le [previgenti] disposizioni", mentre nel secondo si afferma che "i termini di pagamento delle indennità di servizio comunque denominate [...] iniziano a decorrere al

⁸⁴ Se l'iscrizione alla previdenza complementare è avvenuta in data anteriore al 1° gennaio 2007, gli anni di adesione precedenti sono computati sino a un massimo di 15.

compimento dell'età [per il pensionamento di vecchiaia]". Per questioni di certezza normativa sarebbe preferibile utilizzare un'unica terminologia quando ci si riferisce allo stesso concetto.

Ottava salvaguardia. – Viene rivista la programmazione della spesa relativa alle prime sette salvaguardie degli esodati e introdotta l'ottava. In particolare, il rapporto INPS sulle salvaguardie pensionistiche dello scorso agosto⁸⁵ rilevava che, a fronte del contingente di 172.446 teste nei confronti delle quali erano rivolte le prime sette salvaguardie, le domande accolte erano state 128.079, cui si aggiungevano 1.949 pratiche giacenti ancora da esaminare. Nel complesso, ipotizzando una positiva valutazione delle domande giacenti, a oggi il contingente programmato risulta utilizzato per poco più del 75 per cento.

Il DDL di bilancio riduce il contingente delle prime sette salvaguardie di circa 35.400 teste e la spesa di oltre 2,2 miliardi di euro. Se si esclude la riattribuzione di voci di spesa per anni passati, tra il 2017 e il 2023 la riprogrammazione fa emergere un risparmio di poco meno di 1,3 miliardi di euro. Dei 642 milioni di risparmio relativi al 2016, 592,6 milioni sono dedicati al Fondo sociale per occupazione e formazione anche per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. I rimanenti risparmi resi disponibili dalla riprogrammazione sono acquisiti al bilancio dello Stato e destinati al finanziamento delle misure in materia pensionistica previste dal DDL di bilancio. Eventuali ulteriori risorse, che divenissero disponibili qualora la spesa effettiva delle salvaguardie si rivelasse inferiore al valore riprogrammato, confluiranno al Fondo sociale per occupazione e formazione.

L'ottava salvaguardia si rivolge a una platea di 27.700 lavoratori per una spesa complessiva, sull'orizzonte 2015-2025, di poco più di 1,5 miliardi di euro (tab. 4.8)⁸⁶.

⁸⁵http://www.inps.it/bussola/VisualizzaDOC.aspx?sVirtualURL=/docallegati/Informazioni/lapensione/Documents/Report_Salvaguardie-Agg_08_2016.pdf&iilDDalPortale=11058.228/2012,art.1,c.239.

⁸⁶ I requisiti di pensionamento (sia maturazione del diritto sia decorrenza) pre riforma "Fornero" continuano ad applicarsi alle seguenti categorie: 1) 8.000 lavoratori collocati in mobilità o in trattamento speciale edile con accordi governativi o non governativi stipulati entro il 31 dicembre 2011 ovvero, anche in mancanza di accordi, collocati in mobilità o in trattamento speciale edile da aziende fallite, purché siano cessati dal lavoro entro il 31 dicembre 2012 e perfezionino, anche con contributi volontari, i requisiti di pensionamento pre riforma "Fornero" entro 36 mesi dalla fine del trattamento di disoccupazione; 2) 9.200 lavoratori, già autorizzati alla prosecuzione volontaria dei contributi prima del 4 dicembre 2011 e che perfezionano i requisiti di decorrenza pre riforma "Fornero" entro 7 anni dall'entrata in vigore della stessa (6 gennaio 2019), purché abbiano almeno un contributo volontario accreditato/accreditabile alla data del 6 dicembre 2011 e non abbiano svolto dopo il 4 dicembre 2011 attività riconducibile al lavoro dipendente a tempo indeterminato; 3) 1.200 lavoratori, già autorizzati alla prosecuzione volontaria dei contributi prima del 4 dicembre 2011, e che perfezionano i requisiti di decorrenza pre riforma "Fornero" entro 6 anni dall'entrata in vigore della stessa (6 gennaio 2018), purché abbiano almeno un contributo accreditato derivante da effettiva attività lavorativa nel periodo 1° gennaio 2007 – 30 novembre 2013 e al 30 novembre 2013 non svolgano attività riconducibile al lavoro dipendente a tempo indeterminato; 4) 7.800 lavoratori, mai più rioccupati come dipendenti a tempo indeterminato, cessati da lavoro entro il 30 giugno 2012 e non rioccupati a tempo indeterminato dopo 30 giugno 2012, ovvero cessati tra il 30 giugno 2012 e il 31 dicembre 2012 e successivamente non rioccupati a tempo indeterminato, ovvero cessati per risoluzione unilaterale tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011 e successivamente non rioccupati a tempo indeterminato,

Tenendo conto della riprogrammazione realizzata con il DDL di bilancio, il complesso delle otto salvaguardie si rivolge a una platea di 164.800 lavoratori, con una spesa complessiva di 10,8 miliardi tra il 2013 e il 2025 (6 miliardi se si considerano solo gli anni dal 2017 al 2025).

L'ottava salvaguardia è, per platea di riferimento e spesa programmata, la quarta in ordine di grandezza e di poco superiore alla settima. Trova conferma la criticità di fondo già sottolineata in passato⁸⁷: anche se a oggi la programmazione di contingenti e spesa sono risultati superiori all'effettivo utilizzo, continua ad allungarsi il periodo temporale (in questo caso al 2024 e 2025) in cui viene previsto un aumento della spesa. Tra l'altro, confrontando la riprogrammazione delle prime sette salvaguardie fatta con la legge di stabilità per il 2016 con quella proposta con il DDL di bilancio 2017 (inclusiva dell'ottava), emerge come, a fronte di una riduzione degli oneri negli anni 2013-18, la spesa aumenti, anche se marginalmente, negli anni successivi (dell'ordine di 200 milioni negli anni 2019-2021, 132 nel 2022, per poi decrescere successivamente) (tab. 4.8).

Animate da obiettivi di riequilibrio al margine degli effetti della riforma "Fornero", le salvaguardie sono divenute, dal 2011 a oggi, un elemento costante del dibattito di politica economica con un rilievo che non sembra venire meno. L'ottava salvaguardia è rivolta quasi interamente a lavoratori cessati da lavoro prima del 2012 o entro un anno dall'entrata in vigore della riforma "Fornero", che perfezionano i previgenti requisiti per la decorrenza della pensione (anche tramite contribuzione volontaria) nei 7 anni successivi all'entrata in vigore della stessa riforma, anche se nel frattempo sono riusciti a rioccuparsi con contratti diversi da quello dipendente a tempo indeterminato. Risulta ampia l'area di sovrapposizione con le politiche del lavoro e, in particolare, con il raggio di azione dei nuovi ammortizzatori sociali avviati dal *Jobs Act*, ai quali l'ottava salvaguardia, come la settima, sottrae risorse. Di fatto, l'ottava salvaguardia ha le caratteristiche di una politica passiva del lavoro simile a quelle esistenti prima del *Jobs Act*.

purché perfezionino i requisiti di decorrenza pre riforma "Fornero" entro 7 anni dall'entrata in vigore della stessa (6 gennaio 2019); 5) 700 lavoratori che nel 2011 si trovano in congedo per assistere figli con disabilità grave e che perfezionano i requisiti di decorrenza pre riforma "Fornero" entro 7 anni dall'entrata in vigore della stessa (6 gennaio 2019); 6) 800 lavoratori con contratto a tempo determinato, anche in somministrazione, cessati dal lavoro tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011, mai più rioccupati a tempo indeterminato purché perfezionino i requisiti di decorrenza pre riforma "Fornero" entro 6 anni dall'entrata in vigore della stessa (6 gennaio 2018). Sono esclusi i lavoratori agricoli e stagionali.

⁸⁷ Cfr. UPB, (2016) "Focus tematico n. 2", 23 febbraio.

Tab. 4.8 – La spesa delle salvaguardie degli esodati
(milioni di euro)

Teste/milioni di euro	Contingente programmato	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totale	Totale dal 2017
Riprogrammazione prime sette salvaguardie con LS 2016 [a]	172.466	243	934	1.871	2.593	2.438	1.676	841	465	245	114	12			11.190	5.792
Riprogrammazione prime sette salvaguardie con DDL di bilancio 2017 [b]	137.095	243	909	1.619	2.000	1.796	1.271	735	388	195	104	10			9.269	4.498
Risparmi da riprogrammazione delle prime sette salvaguardie [c]=[a]-[b]	-35.371		-25	-253	-593	-642	-406	-107	-77	-50	-11	-2			-2.164	-1.294
Ottava salvaguardia aggiunta con LS 2017 [d]	27.700					134	295	346	303	230	143	54	11	3	1.519	1.519
Programmazione aggiornata delle otto salvaguardie [e]=[b]+[d]	164.795	243	909	1.619	2.000	1.930	1.566	1.081	691	425	247	64	11	3	10.788	6.017

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

Rispetto alla settima salvaguardia, l'ottava nasce con una contraddizione in più. In materia pensionistica, il DDL di bilancio 2017 avvia l'APE e l'APE sociale e introduce misure per favorire l'accesso al pensionamento dei lavoratori sottoposti ai cosiddetti lavori usuranti e dei lavoratori precoci. Si ha quindi la compresenza, nello stesso testo di legge, da un lato, di misure di riduzione dei requisiti di pensionamento, che rivelano uno sforzo seppure migliorabile di *targeting* e che, come per i precoci e i lavoratori con attività usuranti, hanno carattere strutturale⁸⁸ e, dall'altro lato, della nuova salvaguardia, priva di *targeting* e di natura non strutturale.

In più, non va sottovalutato il fatto che l'ottava salvaguardia è, come le precedenti, gratuita per chi riesce a rientrare nei contingenti, mentre l'APE avrà un costo per i beneficiari. Potranno emergere casi di lavoratori in condizioni simili – sul piano della carriera e delle condizioni economiche – che verranno trattati diversamente, così come di lavoratori esclusi dalla salvaguardia e costretti a prendere in considerazione l'adesione all'APE. Come già menzionato in precedenza, le platee che hanno accesso alle due misure si sovrappongono per quanto riguarda i disoccupati che da almeno tre mesi hanno cessato di percepire la prestazione per la disoccupazione e i lavoratori che assistono da almeno sei mesi a figli con disabilità grave.

Pensionamento anticipato per i lavoratori precoci. – Per i lavoratori rientranti nel criterio di calcolo delle pensioni retributivo e misto, appartenenti a prestabilite categorie giudicate bisognose⁸⁹ e che possono far valere almeno dodici mesi di contribuzione effettiva prima del compimento del diciannovesimo anno di età (cosiddetti precoci), il requisito per il pensionamento anticipato è fissato a 41 anni nel 2017 e nel 2018, con una riduzione di 1 anno e 10 mesi per gli uomini e 10 mesi per le donne. Durante i mesi che intercorrono tra il pensionamento agevolato e la maturazione del normale requisito per il pensionamento anticipato non è consentito il cumulo con redditi da lavoro subordinato o autonomo. Dal 2019 il requisito contributivo agevolato è agganciato alle progressioni della vita attesa alla pari degli altri parametri pensionistici di età e anzianità. In sostanza, la misura si rivolge ai precoci rientranti nelle stesse categorie di beneficiari disagiati dell'APE sociale⁹⁰.

Come per quest'ultima, il trattamento agevolato per i precoci non costituisce un diritto soggettivo, ma un beneficio accessibile nei limiti della relativa programmazione di spesa. Sulla base degli archivi amministrativi dell'INPS e del più recente andamento dei pensionamenti anticipati, la spesa programmata è pari a 0,4 miliardi nel 2017 e 0,6 dal

⁸⁸ O che quanto meno aspirano a un ridisegno strutturale delle regole.

⁸⁹ Si tratta, come per l'APE sociale, di lavoratori disoccupati che abbiano smesso di percepire la prestazione per disoccupazione da almeno tre mesi, o che assistono da almeno sei mesi il coniuge o un parente di primo grado con un grado di disabilità grave o che abbiano una capacità lavorativa ridotta per effetto di una invalidità civile pari ad almeno il 74 per cento o, infine, che svolgano da almeno sei anni, in maniera continuativa, le professioni pesanti e rischiose elencate nell'allegato A del DDL di bilancio.

⁹⁰ Nell'ultima categoria di lavoratori che possono accedere all'APE sociale, costituita da coloro che da almeno sei anni svolgono in maniera continuativa le professioni pesanti e rischiose elencate nell'allegato A del DDL di bilancio, vengono fatti rientrare anche ulteriori tipologie di addetti a lavori particolarmente faticosi e pesanti citate nel D.Lgs. 67/2011.

2018. Nel 2017 accederebbero al pensionamento anticipato 20.000 precoci e negli anni successivi se ne aggiungerebbero 2.000 all'anno (la stima delle teste si ferma al 2020).

In presenza di domande superiori a quella consentite dalla programmazione di spesa l'accesso al beneficio può essere differito nel rispetto degli ordini di priorità specificati in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. L'accuratezza delle stime presentate nella relazione tecnica fa sperare che questo meccanismo a "rubinetto", identico a quello previsto per l'APE sociale, difficilmente entri in azione. Il suo verificarsi genererebbe trattamenti differenziati e discriminatori tra lavoratori che condividono una medesima condizione di attestato e riconosciuto bisogno.

Rispetto al meccanismo "rubinetto" in funzione per l'APE sociale, tuttavia, in questo caso si riscontrano alcune criticità in più. In primo luogo, la norma sui precoci non è transitoria e sperimentale come l'APE sociale, ma permanente anche se dedicata a categorie in lento esaurimento come i lavoratori ricadenti nel criterio retributivo e misto per il calcolo della pensione. Questo implica che l'orizzonte temporale si allunghi e la programmazione di spesa possa più facilmente incorrere in revisioni. Va inoltre osservato che l'attivazione del razionamento su una prestazione sociale permanente e a carattere strutturale potrebbe sollevare dubbi di maggiore respiro rispetto a una prestazione temporanea. Da ultimo, se per l'APE sociale l'anticipo di pensionamento può spingersi sino a 3 anni e 7 mesi, l'agevolazione per i precoci è di 1 anno e 10 mesi per gli uomini e di 10 mesi per le donne, annullabili da uno spostamento in avanti delle decorrenze per rispettare la programmazione di spesa, rispettivamente, di due periodi o di uno solo.

Alla luce di queste considerazioni, uno sforzo andrà dedicato al monitoraggio degli accessi per garantire una eventuale integrazione delle risorse in sede di decisione annuale ed evitare così i fenomeni di razionamento. È da valutare se, una volta andate a regime le misure sia opportuno superare la formulazione dell'autorizzazione in termini di tetto di spesa.

In generale, questa misura potrebbe rappresentare un tassello strutturale importante per l'assetto futuro del sistema pensionistico, in cui margini di flessibilità rispetto ai requisiti adottati dalla riforma "Fornero" (e agganciati alla progressione della vita attesa) siano onerosi per la generalità dei lavoratori tranne che per categorie bene circoscritte in termini di affaticamento e bisogni.

Agevolazioni per i lavoratori che prestano attività usuranti. – I lavoratori impiegati in attività usuranti beneficiano già di un accesso anticipato al pensionamento⁹¹. Il DDL di

⁹¹ Il pensionamento anticipato richiede, oltre al rispetto del regime della decorrenze in vigore prima della riforma "Fornero" (le cosiddette "finestre mobili"): 1) almeno 35 anni di anzianità contributiva effettiva; 2) una somma di età e di anzianità (cosiddetta quota) pari a 97,6 per i lavoratori dipendenti e 98,6 per gli autonomi e i parasubordinati per il biennio 2017-18; 3) almeno 61 anni e 7 mesi di età per i lavoratori dipendenti e 62 anni e 7 mesi per gli autonomi e i parasubordinati per il biennio 2017-18. Il lavoro usurante deve essere stato svolto per almeno sette anni negli ultimi dieci anni e anche nell'ultimo anno pre

bilancio rinforza tale agevolazione introducendo due modifiche strutturali e una temporanea. Tra le prime rientrano: 1) l'eliminazione del regime delle decorrenze e la previsione che, una volta maturato il diritto al pensionamento, la pensione decorre dal primo giorno lavorativo del mese successivo; 2) il venire meno della distinzione del vincolo sulla durata del lavoro usurante tra pre e post 2017. La modifica transitoria consiste nella non applicazione ai lavoratori che svolgono attività usuranti degli aggiornamenti dei requisiti contributivi per aggancio alla dinamica della vita attesa previsti per il periodo 2019-2025.

Sulla base del numero e delle caratteristiche dei lavoratori che sono andati in pensione negli scorsi anni con le agevolazioni previste per i lavoratori che prestano attività usuranti, la relazione tecnica stima una maggiore spesa per il bilancio pubblico gradualmente crescente (dai circa 85 milioni di euro nel 2017 agli oltre 170 nel 2026), che trova copertura attraverso l'incremento del fondo appositamente creato nel 2007 per permettere il pensionamento anticipato di predefinite categorie di lavoratori. La stima appare prudente, quando ipotizza che nell'arco di un decennio (tra il 2017 e il 2026), la platea dei lavoratori beneficiari dell'agevolazione aumenti del 15 per cento⁹².

Per quanto riguarda la copertura finanziaria, si deve sottolineare che nel 2007, contestualmente alla creazione del fondo, si stabiliva che l'accesso a pensionamenti anticipati poteva essere riconosciuto sino a capienza dello stesso. Tale tetto massimo si estende *de iure* alle nuove misure per i lavoratori con attività usuranti che potranno essere concesse sino a concorrenza con la spesa stimata nella relazione tecnica. Eppure, l'esistenza del tetto non è esplicitata nel testo della norma, come invece avviene per l'APE sociale e per l'intervento sui lavoratori precoci. Principi di trasparenza e chiarezza richiederebbero una simile evidenziazione.

Anche in questo caso, come per i lavoratori precoci, la prudenza della stima dell'impatto sui conti pubblici fa sperare che siano evitati i razionamenti. Tuttavia, considerato che il trattamento agevolato per coloro che svolgono attività usuranti inserisce una deroga permanentemente alle regole di pensionamento, il profilo del finanziamento andrebbe irrobustito. Tra l'altro, rispetto alla norma sui precoci e all'APE sociale, il testo non specifica l'esclusione dell'insorgenza di diritti soggettivi e, di conseguenza, ogni domanda razionata potrebbe avere un'immediata tutela giuridica.

Come l'intervento sui precoci, questa norma può rappresentare un altro tassello strutturale importante per l'assetto futuro del sistema pensionistico, in cui i requisiti adottati dalla riforma "Fornero" e agganciati alla progressione della vita attesa coesistano con una loro permanente riduzione dedicata a categorie di lavoratori specificamente identificate.

pensionamento per le pensioni decorrenti entro il 2017, e per almeno la metà della carriera per le pensioni decorrenti dal 2018 in poi. Il requisito di età e il valore della quota sono agganciati alla progressione della vita attesa.

⁹² Opportunamente si rinuncia a ipotesi ottimistiche su miglioramenti tecnologici che riducano o eliminino la necessità della presenza umana nello svolgimento di attività usuranti.

Abolizione delle penalizzazioni per pensioni anticipate. – Dal 1° gennaio 2018 è cancellata la penalizzazione sulla parte retributiva delle pensioni anticipate, pari all'1 per cento per il primo anno di anticipo rispetto all'età anagrafica di 62 anni⁹³ e al 2 per cento per ogni altro anno successivo al primo. La penalizzazione è già oggi sospesa per le pensioni anticipate che iniziano a decorrere entro il 31 dicembre 2017⁹⁴ e, pertanto, il DDL di bilancio rende permanente una situazione di fatto già esistente.

La penalizzazione era stata introdotta dalla riforma “Fornero”⁹⁵ con la finalità di correggere gli incentivi al pensionamento precoce insiti nelle regole di calcolo retributive: quando si accede al pensionamento a età anagrafiche relativamente giovani, le pensioni (e le quote di pensioni) retributive sono di importo generoso se rapportate ai contributi pensionistici versati durante la carriera.

Sulla base del Casellario dei lavoratori privati (dipendenti, autonomi e parasubordinati) e pubblici e dell'andamento storico recente delle uscite anticipate, la relazione tecnica stima un costo (al netto delle imposte personali sul reddito) gradualmente crescente, da 23 milioni di euro del 2018 a 195 milioni nel 2026.

La norma rischia di apparire un “passo indietro” lungo il percorso di riforma del sistema pensionistico. Essa può veicolare un messaggio contraddittorio rispetto agli obiettivi di incentivazione al prolungamento delle carriere lavorative e di riequilibrio tra generazioni.

Cumulo di periodi assicurativi. – Viene ampliata rispetto alla normativa vigente⁹⁶ la possibilità di cumulo gratuito prevista a favore di lavoratori dipendenti, autonomi e parasubordinati che hanno maturato periodi non coincidenti di anzianità contributiva in diverse gestioni del sistema previdenziale pubblico obbligatorio (escluse le Casse di previdenza per i liberi professionisti).

Rispetto alla legislazione vigente, viene estesa la possibilità di cumulo ai fini della maturazione dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia anche al caso in cui il lavoratore abbia già maturato diritto a pensione in qualcuna delle gestioni cui è o è stato iscritto. Inoltre, il cumulo diviene utilizzabile anche per la maturazione del diritto alla pensione anticipata. Nello specifico, ogni gestione interessata dal cumulo calcola pro-quota il trattamento pensionistico in base all'anzianità maturata presso di essa e ai relativi contributi e redditi di riferimento, utilizzando le regole di calcolo proprie della gestione (comunque destinate nel tempo a convergere).

Coloro per i quali sono in corso procedimenti di ricongiunzione onerosa in base alla legge 29/1979 possono, qualora divenuti eligibili per il cumulo gratuito, riottenere indietro le somme versate. Parimenti, coloro per i quali sono in corso procedimenti di totalizzazione⁹⁷ con

⁹³ Parametro non agganciato alla progressione della speranza di vita.

⁹⁴ DL 216/2011, art. 6, c. 2-quater.

⁹⁵ DL 214/2010, art. 24, c. 10 e 11.

⁹⁶ L. 228/2012, art. 1, c. 239.

⁹⁷ In base al D.Lgs. 42/2006, i periodi contributivi non coincidenti svolti presso diverse gestioni e diversi Enti di previdenza (incluse le Casse dei liberi professionisti) possono essere sommati ai fini della maturazione dei

ricomputo contributivo della pensione in base al D.Lgs. 42/2006 possono, previa rinuncia alla totalizzazione, avvalersi del cumulo gratuito.

La relazione tecnica, avvalendosi del Casellario centrale delle posizioni attive dell'INPS, stima che la norma comporti maggiori spese per il bilancio pubblico gradualmente crescenti, da 0,1 miliardi del 2017 a poco meno di 0,5 nel 2026. I valori sono al netto sia dell'effetto fiscale (maggiore imposta personale sui redditi) sia del mancato gettito riconducibile ai casi in cui il cumulo gratuito si sostituisce a procedimenti di ricongiunzione onerosa.

Di fronte alle trasformazioni del mondo del lavoro, dove sono sempre più frequenti carriere trasversali per tipologia contrattuale, posizione professionale, gestione e Ente previdenziale di riferimento, è da considerare positivamente che, ai fini del calcolo della pensione, venga presa come riferimento la carriera nella sua interezza, senza artificiosi frazionamenti imposti dalla normativa e dall'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sociale così come prodotto dalla sua evoluzione storica. In un mercato del lavoro che richiede crescenti dosi di flessibilità e adattamento, le regole pensionistiche non devono penalizzare i percorsi professionali dinamici e mobili. Inoltre, questo principio di salvaguardia della continuità della carriera assume ulteriore rilevanza visto che l'allungamento della vita e l'invecchiamento della popolazione richiedono continui aggiustamenti in avanti dei requisiti di età e di contribuzione per il pensionamento.

È utile rimarcare che, una volta che il criterio di calcolo ad accumulazione nozionale delle pensioni sarà a regime, scomparirà ogni differenza economica e finanziaria tra i tre istituti della totalizzazione, della ricongiunzione e del cumulo: ogni gestione/Ente previdenziale sarà chiamato a trasformare in rendita il montante nozionale accumulato presso di sé.

La quattordicesima. – Il DDL di bilancio dispone un rafforzamento dell'istituto della Somma aggiuntiva di pensione, cosiddetta quattordicesima mensilità, introdotta con il DL 81/2007, che prevede un'integrazione dei trattamenti non assistenziali⁹⁸ dei pensionati a reddito più basso, in funzione dell'anzianità contributiva. A normativa vigente la quattordicesima spetta ai pensionati ultrasessantaquattrenni con reddito⁹⁹

requisiti per il pensionamento di vecchiaia e per il pensionamento anticipato. Ogni gestione/Ente eroga pro-quota (in base all'anzianità maturata presso di essa) applicando il criterio di calcolo contributivo nozionale ("Dini"). A salvaguardia dei diritti acquisiti, qualora il lavoratore abbia raggiunto in una delle gestioni del sistema pubblico obbligatorio (escluse le Casse dei liberi professionisti) i requisiti minimi per il diritto a pensione, la relativa quota di pensione è calcolata con il normale criterio di calcolo in vigore presso quella gestione (tutte le altre quote essendo calcolate con le regole contributive).

⁹⁸ La quattordicesima non spetta ai titolari di pensioni sociali, di invalidità civile, di guerra e di rendite Inail.

⁹⁹ Sono da considerare nel computo i redditi assoggettabili all'IRPEF, nonché i redditi esenti da imposte e quelli soggetti a ritenuta alla fonte o a imposta sostitutiva, compresi i redditi conseguiti all'estero o in Italia presso Enti ed organismi internazionali. Sono invece esclusi: i trattamenti di famiglia comunque denominati; le indennità di accompagnamento; il reddito della casa di abitazione; i trattamenti di fine rapporto; le competenze arretrate sottoposte a tassazione separata. Sono altresì da non considerare le pensioni di guerra e altri trattamenti indennitari speciali. Cfr. Messaggio INPS n° 2831 del 27/6/2016.

inferiore a una volta e mezza il trattamento minimo¹⁰⁰. L'importo è pari a 504 euro per i soggetti con più di 25 anni di contributi e viene ridotto rispettivamente a 420 e 336 euro per i soggetti con anzianità compresa tra i 16 e 25 anni e anzianità inferiore ai 16 anni.

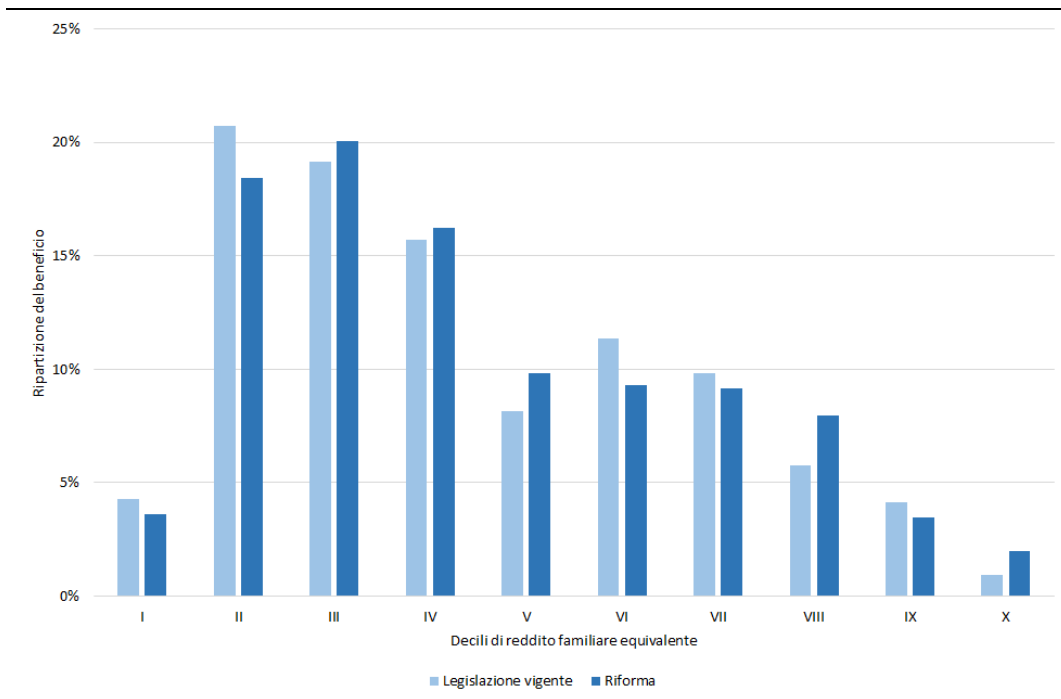
Si tratta di un istituto introdotto originariamente con la finalità di recuperare la perdita di potere di acquisto delle pensioni, causata tra l'altro dai provvedimenti restrittivi sulla perequazione automatica degli anni 1992-1995. L'Istituto dunque non riveste, almeno in origine, finalità propriamente assistenziali benché, prevalentemente per ragioni di costo, risulti concentrato sulle pensioni più basse.

Le modifiche introdotte con il DDL di bilancio non alterano le caratteristiche principali dell'istituto originario (accesso condizionato al reddito e all'anzianità contributiva), ma consistono, da un lato, in una maggiorazione del 30 per cento degli importi erogati ai soggetti attualmente beneficiari e, dall'altro, nell'estensione della platea ai pensionati con reddito compreso tra 1,5 e 2 volte il minimo. Secondo la relazione tecnica il provvedimento determina una spesa aggiuntiva di 0,8 miliardi annui, incrementando il numero dei beneficiari di circa 1,2 milioni di pensionati.

Sulla base di simulazioni effettuate con il modello di microsimulazione dell'UPB, che tengono conto delle informazioni contenute nella relazione tecnica del DDL di bilancio relativamente all'attuale distribuzione della quattordicesima, i benefici risultano oggi prevalentemente destinati a soggetti con redditi medio bassi: circa il 50 per cento del complesso delle risorse è distribuito sul terzo più povero della popolazione, anche se al 10 per cento delle famiglie più povere affluisce meno del 5 per cento del beneficio complessivo (fig. 4.2). Inoltre, poiché l'istituto è condizionato esclusivamente al reddito personale, possono ricevere la quattordicesima anche i pensionati che, per effetto della presenza di altri familiari con redditi elevati, si collocano nei decili più ricchi della distribuzione dei redditi familiari: i tre decili più elevati ricevono circa il 10 per cento dell'ammontare complessivo della quattordicesima a legislazione vigente. Le modifiche a questo strumento apportate con il DDL di bilancio non determineranno significativi mutamenti della distribuzione del beneficio, che risulterà moderatamente meno concentrata sui decili più bassi.

¹⁰⁰ Il limite di reddito nel 2016 è pari a 9.787,86 euro. Oltre tale soglia, l'aumento è corrisposto in misura pari alla differenza tra la somma aggiuntiva e la cifra eccedente il limite stesso.

Fig. 4.2 – Distribuzione della quattordicesima nella legislazione vigente e in quella proposta con il DDL bilancio per decili di reddito familiare equivalente



4.5 Misure sul lavoro

Risorse nette per 0,3 miliardi nel 2017 e 0,8 sia nel 2018 sia nel 2019 sono utilizzate dal DDL di bilancio per il finanziamento della riduzione delle aliquote contributive dei lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata dell'INPS, della detassazione dei premi di produttività e dell'esenzione del "welfare aziendale" (tab. 4.9).

La riduzione dell'aliquota contributiva per gli iscritti alla gestione separata. – Il DDL di bilancio prevede, a decorrere dal 2017, la riduzione di 4 punti percentuali, al 25 per cento, dell'aliquota di contribuzione pensionistica dei lavoratori autonomi titolari di partita IVA iscritti alla gestione separata dell'INPS, purché questi non risultino iscritti ad altre gestioni della previdenza obbligatoria e non siano già pensionati. L'aliquota contributiva si collocherebbe 2 punti percentuali al di sotto di quella vigente nel 2016 e di 8 rispetto a quella fissata dal 2018. Sulla base dei dati amministrativi di fonte INPS, la relazione tecnica stima maggiori spese (al netto degli effetti fiscali) gradualmente crescenti nei primi tre anni (108 milioni nel 2017, 220 nel 2018 e 293 nel 2019), per poi assestarsi su livelli di poco superiori a 300 milioni.

Tab. 4.9 – Misure sul lavoro
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
Minori entrate	-319	-684	-755
Detassazione premi di produttività	-209	-390	-382
Riduzione aliquota contributiva autonomi	-108	-292	-370
<i>Welfare</i> aziendale	-2	-2	-2
Maggiori entrate	0	-72	-77
Riduzione aliquota contributiva autonomi	0	72	77
Effetto sull'indebitamento netto (1)	-319	-756	-832

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

In un frangente ancora difficile per l'attività economica, la finalità è probabilmente quella di dare sostegno economico ai lavoratori professionisti non appartenenti agli Ordini. La misura appare in controtendenza rispetto a quanto fatto negli anni scorsi per equiparare gradualmente l'aliquota contributiva a quella gravante sul lavoro dipendente (33 per cento). Non vanno, tuttavia, sottovalutate le conseguenze previdenziali della più bassa aliquota, che in futuro potrebbe tradursi in assegni pensionistici di importo insufficiente.

Va pure rilevato che la riduzione degli oneri contributivi rende il lavoro professionale con partita IVA più conveniente, nei rapporti contrattuali con i committenti, del contratto di lavoro dipendente, proprio nel momento in cui il *Jobs Act* e i connessi decreti attuativi tentano di promuovere il ricorso al contratto a tempo indeterminato e a tutele crescenti e, soprattutto, in cui i provvedimenti di decontribuzione tentano di stimolare le assunzioni a tempo indeterminato e le trasformazioni di altre tipologie contrattuali in contratti a tempo indeterminato. Peraltro, dopo le decontribuzioni introdotte con la legge di stabilità per il 2015 (triennale totale, sino a un massimo di 8.060 euro per dipendente all'anno) e con la legge di stabilità per il 2016 (biennale ridotta, sino a un massimo di 3.250 euro per dipendente all'anno), il DDL di bilancio ripropone l'esonero contributivo biennale per i datori di lavoro che assumono con contratto a tempo indeterminato studenti che abbiano svolto presso di loro attività di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato.

Nel complesso va sottolineato che riduzioni di aliquote contributive su specifiche tipologie di contratti rischiano di depotenziare gli sforzi fiscali dedicati a promuovere i rapporti a tempo indeterminato e l'occupazione giovanile stabile.

I premi di produttività e il "welfare aziendale". – Il DDL di bilancio per il 2017 interviene nuovamente, rafforzando le misure dello scorso anno, sulla detassazione dei premi di produttività e sul "welfare aziendale" (o "welfare occupazionale"), ovvero quell'insieme di beni, servizi, prestazioni o somme che le imprese possono fornire ai propri dipendenti, su base volontaria o contrattuale.

Il DDL di bilancio aumenta il tetto dell'importo dei premi variabili di risultato¹⁰¹ su cui si può applicare l'aliquota sostitutiva (10 per cento) dell'Irpef e delle relative addizionali¹⁰² (da 2.000 a 3.000 euro, da 2.500 a 4.000 in caso di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro) e amplia la platea dei destinatari innalzando il massimale di reddito da lavoro dipendente che consente di godere della detassazione (da 50.000 a 80.000 euro).

Secondo la normativa vigente il premio può essere erogato anche attraverso servizi di *welfare*¹⁰³, su scelta del lavoratore e in base a contratti aziendali o territoriali, e in questo caso l'importo non concorre a formare il reddito da lavoro dipendente, e non vengono pagati i contributi previdenziali¹⁰⁴ (questo implica tuttavia un minore accumulo di contributi da parte del lavoratore, e dunque un minore reddito pensionistico futuro¹⁰⁵). Inoltre, lo scorso anno era stato ampliato e aggiornato l'elenco delle fattispecie di *welfare* non concorrenti al reddito da lavoro dipendente ed erano state ammesse, tra queste, non solo le opere e servizi, nel campo dell'educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o culto, volontariamente concessi dal datore di lavoro, ma anche quelli oggetto di accordi aziendali¹⁰⁶.

In base alla nuova interpretazione introdotta dal DDL di bilancio (con valore retroattivo) non concorrono a formare il reddito anche opere e servizi concessi in base a contratti collettivi nazionali o territoriali o accordi interconfederali, e viene incluso il settore pubblico. Il DDL di bilancio inoltre amplia ed estende le agevolazioni per alcune fattispecie di "*welfare* aziendale" che possono essere offerte come remunerazione dei premi di produttività.

¹⁰¹ Legati all'incremento di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, nonché delle erogazioni in forma di partecipazione agli utili dell'impresa (utili distribuiti).

¹⁰² Già applicabile, salvo rinuncia da parte del lavoratore, nel settore privato, qualora i premi vengano erogati in esecuzione di contratti aziendali o territoriali.

¹⁰³ L'art. 51 del TUIR (Testo Unico delle Imposte sui Redditi) definisce il reddito da lavoro dipendente a fini fiscali ed elenca una serie di elementi che non vi concorrono. Ivi sono enumerati gli interventi che possono essere considerati parte del "*welfare* aziendale", con cui può essere sostituito il premio di risultato (al comma 2 e all'ultimo periodo del comma 3), in alcuni casi con determinati limiti di importo detraibile (per le prestazioni in natura, riferito al relativo valore): in particolare, contributi sanitari a enti o casse aventi esclusivamente fine assistenziale versati dal lavoratore o dal datore di lavoro in base ad accordi aziendali per prestazioni sanitarie integrative (D.Lgs. 502/1992 e successive modificazioni, decreto del Ministro della salute del 19/3/2007) fino a 3.615,2 euro; concessione di vitto o servizio mensa o buoni pasto fino a 5,29 euro al giorno, 7 se in forma elettronica, o indennità sostitutiva di mensa in taluni casi; servizi di trasporto collettivo, compresi gli abbonamenti ai trasporti pubblici; azioni nel limite di 2.065,83 euro; opere e servizi per il lavoratore e i suoi familiari nel campo dell'educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale e sanitaria o di culto; servizi di educazione e istruzione anche prescolari e borse di studio per i familiari; servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti; spese per oneri deducibili, quali versamenti alle forme di previdenza complementare da parte del lavoratore o del datore di lavoro, generalmente fino a 5.164,57 euro, o assegno al coniuge separato; beni ceduti e servizi prestati (erogazioni in natura o buoni, ad esempio i buoni carburante) fino a un valore di 258,23 euro, limite oltre il quale tale valore concorre completamente a formare reddito. L'erogazione può avvenire anche attraverso *voucher*.

¹⁰⁴ Nel caso di versamenti del datore di lavoro ai fondi pensione complementari è dovuta una contribuzione di solidarietà del 10 per cento.

¹⁰⁵ Mallone G., 2016, "*Il welfare aziendale nella legge di stabilità 2016: le novità per imprese e lavoratori*", in Politiche sociali, n. 2, p. 359-362, ricorda tra l'altro come la precedente normativa, in vigore fino al 2014, prevedesse la decontribuzione sui premi di risultato, finanziata tuttavia attraverso un fondo *ad hoc*.

¹⁰⁶ Gli esborsi volontari dell'impresa per queste opere e servizi sono deducibili solo nel limite del 5 per mille delle spese per lavoro dipendente, mentre non è stato introdotto alcun limite per la nuova fattispecie di benefici regolati dalla contrattazione aziendale.

In particolare, vengono eliminati i tetti precedentemente previsti per la non concorrenza al reddito da lavoro dipendente delle azioni ricevute e dei contributi versati alle forme pensionistiche complementari o a enti o casse per assistenza sanitaria ed è specificata la possibilità di fruire del premio sotto forma dei beni ceduti e servizi prestati elencati al comma 4 dell'art.51 del TUIR (auto e moto per uso promiscuo, prestiti a tasso agevolato, alloggi concessi in uso e trasporti ferroviari). Vengono inoltre aggiunti tra le poste che non concorrono a formare il reddito da lavoro dipendente i contributi e premi versati dal datore, in favore di tutti i dipendenti o di categorie di essi, per prestazioni, anche assicurative, contro il rischio di non autosufficienza o di contrarre una grave patologia.

Il minore gettito conseguente all'applicazione delle nuove norme è valutato nella relazione tecnica, sulla base dei dati di consuntivo relativi al 2014, in circa 0,2 miliardi nel 2017 e 0,4 sia nel 2018 sia nel 2019, mentre quello relativo all'estensione delle fattispecie di *welfare* aziendale sarebbe trascurabile. In prospettiva, se nei nuovi contratti, anche nazionali, il premio di produttività e il *welfare* aziendale assumeranno un ruolo importante, gli effetti potrebbero essere più rilevanti.

Per quanto riguarda la diffusione dei premi di produttività e del "*welfare* aziendale", il Ministero del lavoro ha comunicato i risultati del monitoraggio dei contratti aziendali e territoriali depositati fino al 15 settembre scorso¹⁰⁷, pari a 15.078, di cui 11.003 riferiti al 2015 (tab. 4.10).

Va tuttavia considerato che la Circolare esplicativa dell'Agenzia delle entrate è stata resa disponibile solo a metà giugno e che tra il 15 luglio e il 15 settembre sono stati depositati più di 1.000 contratti relativi al 2016. La maggior parte dei contratti è a carattere aziendale. Inoltre, 11.813 perseguono obiettivi di produttività, 8.700 di redditività, 6.721 di qualità, mentre 2.626 prevedono misure di "*welfare* aziendale". Si osserva una drastica riduzione delle quote di contratti sul totale nel passare dal Settentrione al Centro e poi al Mezzogiorno.

Nel 2016 allo strumento del "*welfare* aziendale" si è fatto riferimento anche nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale.

Ad esempio nel caso dei metalmeccanici¹⁰⁸, al cui tavolo negoziale si è cominciato a condividere gli aspetti della previdenza complementare, dell'assistenza sanitaria integrativa, quelli relativi ai congedi parentali, alle ferie per i lavoratori migranti, ai permessi per necessità di cura (L. 104/92), mentre le posizioni sembrano essere ancora distanti sulla sostituibilità degli aumenti salariali con queste iniziative.

Secondo i dati dell'Istat¹⁰⁹, nel 2012 il 13,4 per cento delle imprese erogava un premio di risultato; inoltre, l'11,6 per cento delle imprese svolgeva contrattazione aziendale, il 9,9 per cento quella territoriale (spesso adottata nelle costruzioni), l'1 per cento quella di gruppo o di stabilimento. La probabilità che fosse presente una qualche forma di contrattazione integrativa aumentava con la dimensione aziendale, con la collocazione nel Centro e soprattutto nel Nord, mentre era inferiore per i servizi. I dipendenti

¹⁰⁷ Raccolti in base al decreto interministeriale attuativo del 25 marzo 2016, che richiede tra l'altro, per l'applicazione delle agevolazioni fiscali, che vengano individuati specifici criteri di misurazione degli incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza e innovazione, tali da renderli verificabili.

¹⁰⁸ Pogliotti, G. (2016), "*Meccanici, si comincia da previdenza e sanità*", Il Sole 24 Ore del 21 ottobre scorso, e Pogliotti, G. (2016), "*Federmeccanica punta su welfare e sanità integrativa*", Il Sole 24 Ore del 6 febbraio.

¹⁰⁹ Istat (2015), Rapporto annuale 2015.

coinvolti ottenevano una retribuzione più elevata del 15 per cento rispetto alla media nazionale, del 19 per cento in presenza di premi di risultato. Inoltre l'Istat ha indagato sulle iniziative di “*welfare aziendale*” e di *corporate social responsibility* (tab. 4.11).

L'Istat ha inserito nella Rilevazione mensile sul clima di fiducia delle imprese manifatturiere, dei servizi di mercato e del commercio al dettaglio del febbraio 2015 una sezione *ad hoc* su questo tema. La tabella mostra che i progetti di “*welfare aziendale*” in senso stretto (offerta di servizi), le misure per favorire la compartecipazione dei dipendenti alle decisioni (attraverso partecipazioni all'azionariato o riunioni sulle attività e strategie aziendali) e il bilancio sociale sono meno diffuse di quelle per la salubrità e la sicurezza (rispondenti del resto a obblighi di legge), la formazione e la comunicazione interna. Risulta inoltre che nel Mezzogiorno le iniziative sono in genere meno frequenti, mentre nel caso dei servizi è il Centro a essere più presente.

Tab. 4.10 – Contratti aziendali e territoriali

	Aziendale		Territoriale		Totale	
	Totale	di cui 2015	Totale	di cui 2015	Totale	di cui 2015
Nord-Ovest	5.398	3.951	527	457	5.925	4.408
<i>in % del totale</i>	43,3%	43,7%	20,2%	23,3%	39,3%	40,1%
Nord-Est	3.984	2.909	1.594	1.097	5.578	4.006
<i>in % del totale</i>	32,0%	32,2%	61,0%	56,0%	37,0%	36,4%
Centro	2107	1513	373	330	2480	1843
<i>in % del totale</i>	16,9%	16,7%	14,3%	16,8%	16,4%	16,7%
Sud	745	521	94	58	839	579
<i>in % del totale</i>	6,0%	5,8%	3,6%	3,0%	5,6%	5,3%
Isole	230	149	26	18	256	167
<i>in % del totale</i>	1,8%	1,6%	1,0%	0,9%	1,7%	1,5%
TOTALE	12.464	9.043	2.614	1.960	15.078	11.003

Fonte: elaborazioni su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Comunicato del 15 settembre 2016.

Tab. 4.11 – Imprese che hanno adottato iniziative di *welfare aziendale* per macrosettore nel 2014
(valori percentuali)

INIZIATIVE DI WELFARE AZIENDALE	Manifattura	Servizi	Commercio
Favorire la compartecipazione	17,2	34,3	24,9
Offrire servizi asili nido, servizi sociali, di assistenza, ricreativi, di sostegno	17,6	30,7	4,2
Predisporre un bilancio sociale	22,5	44,7	19,6
Flessibilizzare l'orario di lavoro e favorire la conciliazione dei dipendenti	36,2	50,5	24,2
Rafforzare la comunicazione interna	41,2	59,2	28,9
Formazione professionale per dipendenti	78,6	78,6	61,4
Tutelare la salubrità dei luoghi e la sicurezza dei lavoratori	82,1	81,3	65,2

Fonte: Istat (2015), *Rapporto annuale 2015*.

È stato evidenziato¹¹⁰ che in Italia si è assistito alla diffusione di diverse forme di “welfare occupazionale”, che coinvolgono ormai quasi tutte le grandi imprese (mentre in precedenza erano quelle di servizi pubblici le più attive), ma che cominciano a riguardare altresì quelle piccole e medie¹¹¹, anche attraverso programmi inter-aziendali. Il livello di estensione delle iniziative resta tuttavia inferiore a quello di molti altri paesi europei e vi è forte eterogeneità sia nella presenza, sia nella generosità dei progetti (divari territoriali, settoriali, per dimensioni aziendali, per tipi di contratto e di impresa). Inizialmente si sono sviluppate soprattutto pensioni complementari e attività di formazione e istruzione, seguite dai fondi sanitari (integrativi), soprattutto a livello categoriale, ma a volte rafforzati a livello aziendale; quindi si sono diffusi altri programmi, a livello aziendale, quali sostegno al reddito, servizi di cura e conciliazione, aiuti per lo studio e per la casa¹¹².

L’OCSE presenta alcune informazioni sulle spese fiscali (*tax expenditures*), distinguendo quelle paragonabili a benefici in denaro da quelle rivolte a stimolare la fornitura privata di benefici correnti (escluse le pensioni)¹¹³. Come mostra la figura 4.3, l’Italia nel 2013 si colloca in una posizione intermedia rispetto agli altri paesi (0,8 per cento del PIL, mentre nel 2007 era tra i paesi con livelli più bassi¹¹⁴), mentre gli Stati Uniti, che notoriamente hanno una spesa sociale pubblica molto più contenuta rispetto ai livelli europei, sono il paese che usa maggiormente questo strumento, seguiti dalla Germania, che mantiene anche per la sanità un sistema à la Bismarck, con mutue e assicurazioni.

¹¹⁰ Pavolini, E., Ascoli, U. e Mirabile, M.L. (2013), “*Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*”, Il Mulino, Bologna; Pavolini, E., Leonardi, S., Raitano, M. e Arlotti, M. (2016), “*Unemployment and pensions protection in Europe: the changing role of social partners*”, *Observatoire social européen, Research paper*, n. 21.

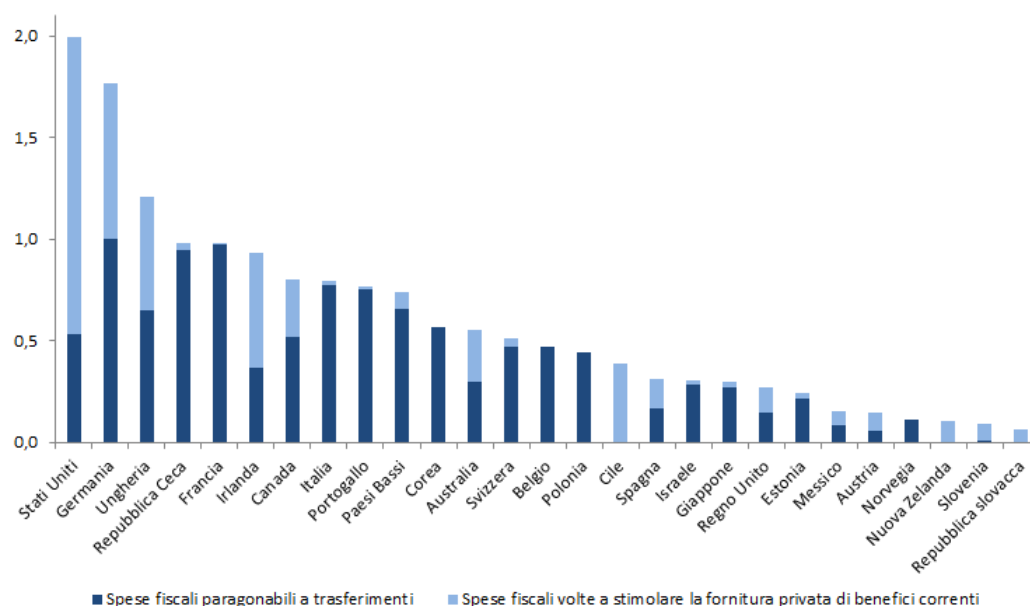
¹¹¹ Si osservi che il recente “*Rapporto 2016 – Welfare Index PMI. Il welfare aziendale fa crescere l’impresa*” (le cui elaborazioni sono state realizzate dalla società Innovation Team e sottoposte al controllo del Comitato Guida, costituito da Generali Italia, Confindustria, Confagricoltura, Confartigianato, Confprofessioni e da esperti dell’industria e del mondo accademico), pur riconoscendo la minore attenzione delle piccole e medie imprese verso il “welfare aziendale”, rileva tra queste una presenza abbastanza significativa di iniziative; tuttavia, l’indagine potrebbe presentare un problema di autoselezione, ovvero una tendenza alla sovrarappresentazione di aziende con programmi sociali.

¹¹² Sulla necessità di una più efficace *governance* del settore, per affrontare i problemi di frammentazione, assicurare la vigilanza e migliorare la trasparenza ed efficienza nella gestione dei fondi bilaterali, si veda Pavolini et al., 2016, op. cit.

¹¹³ Per gli aspetti metodologici il riferimento è Adema, W., Fron, P. e Ladaique, M. (2011), “*Is the European welfare state really more expensive? Indicators on social spending, 1980-2012*”. L’OCSE (OECD, “*Social spending stays at historically high levels in many OECD countries*”, Social Expenditure Update, ottobre) sottolinea tuttavia che la qualità dei dati dal lato delle entrate, spesso stimati, non è buona come quella delle spese sociali, allocate nel bilancio. I dati sulle *tax expenditures* nel campo delle pensioni sono considerati ancora meno comparabili.

¹¹⁴ Adema et al. (2011), op.cit..

Fig. 4.3 — Le spese fiscali a finalità sociale nei paesi OCSE nel 2013 (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: OCSE (2016), SOCX (*Social Expenditure Database*).

(1) Non sono incluse le spese fiscali relative a prestazioni pensionistiche.

Sia pure incentivato attraverso norme di favore fiscale, il “*welfare* aziendale” permetterebbe¹¹⁵ di convogliare verso i programmi sociali anche risorse private, che si aggiungerebbero a quelle pubbliche, così allargando l’accesso a prestazioni e servizi e consentendo comunque una maggiore efficienza, grazie alla socializzazione del rischio, rispetto alla spesa *out of pocket*; inoltre, favorirebbe l’aumento della competitività, attraverso lo scambio tra moderazione salariale e servizi di *welfare* (privi dell’onere del salario indiretto e sostenuti da agevolazioni fiscali), e della produttività, potenzialmente derivante dal miglioramento dell’organizzazione del lavoro e dal rafforzamento delle relazioni tra lavoratori e aziende.

Tra gli aspetti critici invece sono stati sottolineati principalmente, oltre alle conseguenze del ridimensionamento del salario monetario sui contributi pensionistici accumulati¹¹⁶, i problemi equitativi legati all’affermazione di un *welfare* di tipo categoriale, molto frammentato e diseguale, legato all’occupazione (e vincolato alla permanenza sul mercato del lavoro), tanto più se finanziato, almeno in parte, con *tax expenditures* a carico di tutti i contribuenti (regressive data la progressività delle aliquote)¹¹⁷. Resta poi da valutare se le risorse destinate all’incentivazione dei piani di “*welfare* aziendale”

¹¹⁵ Pavolini et al. (2013), op. cit.; Pavolini et al. (2016), op. cit..

¹¹⁶ Il ridimensionamento del salario monetario influenzerebbe anche la retribuzione dei nuovi assunti, con possibile maggiore convenienza per il datore ad assumere personale a tempo determinato, se questo non gode dei benefici del “*welfare* aziendale”.

¹¹⁷ Granaglia, E. (2016), “*Il welfare fiscale. Alcuni limiti etici*”, Menabò di Etica ed Economia, n. 50, 4 ottobre; Granaglia, E. (2011), “*I fondi sanitari integrativi: una strada da potenziare? Alcuni rilievi critici*”, in De Vincenti, C., Finocchi Ghersi, R. e Tardiola, A. (a cura di), “*La Sanità in Italia*”, Il Mulino, Bologna; Dirindin, N. (1996), “*Chi paga per la salute degli italiani?*” Il Mulino, Bologna; Pavolini et al. (2013), op. cit..

possano risultare sostitutive a quelle dei programmi pubblici universali¹¹⁸, in una fase in cui i vincoli di bilancio tendono a produrre una riduzione del peso relativo del *welfare state* in alcuni settori tradizionali (ad esempio, la sanità) e a limitare la possibilità di realizzare sistemi di protezione contro i nuovi rischi sociali (si pensi ad esempio alla non autosufficienza)¹¹⁹.

Non va sottovalutata la possibilità di emersione di accordi collusivi tra imprese e lavoratori per trasformare fittiziamente parti del salario ordinario in retribuzioni di produttività al fine di sottrarle a tassazione ordinaria, tanto maggiore in assenza di una precisa definizione delle componenti che possono essere oggetto di agevolazione. Peraltro, da un eccessivo uso di questo strumento potrebbe derivare una distorsione della progressività dell'Irpef, della quale elementi cruciali sono oggi le detrazioni decrescenti in funzione del reddito complessivo.

4.6 Misure sulla sanità

Con il DDL di bilancio il finanziamento della sanità per il 2017 è stato confermato approssimativamente al livello stabilito con l'intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio scorso (113 miliardi), mentre quello per il 2018 è stato ridotto di un miliardo rispetto all'Intesa e quello per il 2019 è stato per la prima volta determinato in 115 miliardi (tab. 4.12). Questo ammontare implica, stando alla relazione tecnica, una minore spesa di 3 miliardi (calcolata come differenza rispetto all'importo previsto nel bilancio dello Stato).

La relazione tecnica, come lo scorso anno, ricorda che i tagli possono essere ottenuti sia attraverso risparmi di spesa, anche grazie alle misure previste nello stesso DDL di bilancio, sia mediante l'aumento delle imposte e altri meccanismi automatici che scatterebbero in caso di formazione di disavanzi. In base a questa considerazione, non viene calcolato l'impatto dei provvedimenti introdotti in manovra per rendere più efficiente la spesa. In questo modo, tuttavia, si manca di offrire informazioni atte a comprendere in che misura ci si aspetta che questi provvedimenti contribuiscano al raggiungimento dell'obiettivo.

In rapporto al PIL, ipotizzando che la manovra si traduca per intero in minori esborsi e applicandola alla previsione tendenziale riportata nella NADEF 2016, si osserva una stabilità della spesa sanitaria nel 2017 e una sua diminuzione dal 6,8 al 6,4 per cento nel periodo di previsione che si chiude al 2019.

¹¹⁸ Tra l'altro è stato osservato che, a parte il caso delle pensioni complementari, il "*welfare aziendale*" non favorisce il superamento delle criticità legate al sistema a ripartizione, ovvero non modifica i termini di sostenibilità della spesa e la capacità sistemica di offrire prestazioni. Cfr. Salerno, N. (2016), "*Quale welfare fiscale è migliore alleato del pubblico?*", *Menabò di Etica ed Economia*, n. 50, 4 ottobre.

¹¹⁹ Pavolini et al. (2013), op cit.; Granaglia, E. (2011), op.cit.; Granaglia, E. (2016), op. cit..

Tab. 4.12 – Finanziamento SSN e finalizzazioni della spesa (1)
(in milioni di euro)

	2017	2018	2019
Finanziamento del SSN (1)			
Intesa febbraio 2016	113.063	114.998	
DDL bilancio	113.000	114.000	115.000
Manovra (2)	63	998	2.988
<i>di cui: contributo delle RSS e PA</i>	<i>7</i>	<i>108</i>	<i>322</i>
Finalizzazioni del finanziamento decise dal DDL bilancio	1.175	1.277	1.336
Fondo farmaci innovativi (2)	500	500	500
Fondo farmaci oncologici innovativi	500	500	500
Nuovo Piano Nazionale Vaccini	100	127	186
Assunzioni e stabilizzazioni di personale	75	150	150
Finanziamento delle finalizzazioni decise dal DDL di bilancio	-1.175	-1.277	-1.336
Risorse per specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale	-175	-277	-336
Finanziamento del SSN	-1.000	-1.000	-1.000

Fonte: elaborazioni su dati della relazione tecnica del DDL di bilancio e relativo prospetto degli effetti finanziari.

(1) Nel 2016 il finanziamento era pari a 111 miliardi ed era presente un fondo farmaci innovativi di 0,5 miliardi. – (2) Il dato del 2019 è calcolato nella relazione tecnica come differenza rispetto all'importo previsto nel bilancio dello Stato.

Sul piano finanziario va rilevato, tuttavia, che il DDL di bilancio ammette una ulteriore possibile riduzione del finanziamento delle Regioni a statuto ordinario (RSO) per la sanità già dal 2017. Queste sarebbero infatti chiamate a compensare eventualmente, come stabilito con l'Intesa di febbraio, il mancato contributo previsto dalla legge di stabilità per il 2016 e atteso dalle Regioni a statuto speciale (RSS) e dalle Province autonome (PA), nel caso in cui questo non venga concordato singolarmente con tali enti entro il 31 gennaio 2017¹²⁰ (contestualmente al contributo ai nuovi tagli previsti dal DDL di bilancio per il 2017). L'ammontare di questo importo potrebbe superare i 400 milioni.

Il DDL di bilancio per il 2017 destina una parte del finanziamento a finalizzazioni specifiche (tab. 4.12): il recente piano nazionale vaccini; le assunzioni e stabilizzazioni straordinarie del personale, da effettuare secondo la normativa già prevista dalla legge di stabilità per il 2016¹²¹; il fondo per i medicinali innovativi (500 milioni di euro annui, in parte coperti dalle risorse vincolate agli obiettivi di piano)¹²²; quello per i medicinali oncologici innovativi (ulteriori 500 milioni annui)¹²³.

¹²⁰ Si ricorda che alcune RSS e PA hanno presentato ricorso alla Corte Costituzionale sulla legge di stabilità per il 2016.

¹²¹ Previa riduzione dei posti letto in base al regolamento sugli standard ospedalieri e predisposizione di un piano del fabbisogno di personale, garantendo il rispetto delle disposizioni europee sull'orario di lavoro attraverso una più efficiente allocazione delle risorse; la metà delle assunzioni straordinarie può consistere in stabilizzazioni.

¹²² Già il precedente Fondo per i farmaci innovativi (500 milioni nel 2015 e nel 2016) era stato finanziato da risorse provenienti dal fondo vincolato, a parte 100 milioni nel 2015 stanziati dallo Stato.

¹²³ Al contempo si dovrebbe rendere più stringente la classificazione dei farmaci innovativi.

Per valutare appieno la quantità di risorse a disposizione del SSN, si devono considerare i possibili effetti della nuova *governance* farmaceutica, necessaria anche per fare fronte ai problemi emersi dal meccanismo del *pay-back*¹²⁴. Si è stabilito di aggregare, ai fini del calcolo dei tetti di spesa, la distribuzione diretta e per conto (che rappresenta acquisti diretti da parte delle aziende sanitarie) con quella ospedaliera (fino al 2016, tale categoria di spesa era aggregata con quella convenzionata). Vengono poi modificati i massimali consentiti per i due gruppi come indicato nella tabella 4.13; inoltre la spesa per farmaci innovativi andrà calcolata, ai fini della valutazione dell'eventuale sfioramento dei massimali, per la parte che eccede i due appositi fondi (come già era previsto per il fondo in essere nel 2016).

Secondo la relazione tecnica al DDL di bilancio l'associazione di tutti gli acquisti diretti da parte delle aziende sanitarie locali e ospedaliere favorirebbe la tracciabilità dei dati e aiuterebbe a limitare il contenzioso con le imprese. Tale relazione tuttavia non spiega in dettaglio le conseguenze delle diverse misure e si limita ad affermare che la ridefinizione degli aggregati e dei tetti non modificherebbe l'onere complessivo per il SSN, mentre sembra suggerire che i fondi innovativi potrebbero dare luogo a maggiori costi, che potrebbero essere compensati dalle altre misure di risparmio, compresa la regolazione del mercato dei farmaci biosimilari¹²⁵. La neutralità sul bilancio della sanità della revisione del meccanismo dei tetti potrebbe risultare plausibile, ma il risultato dipenderà dall'evoluzione della composizione della spesa tra convenzionata, diretta e ospedaliera; resterebbe comunque l'onere di 500 milioni per il SSN dovuto alla conferma e incremento dei fondi per gli innovativi che le Regioni dovrebbero assorbire con misure compensative. Non è chiaro quali saranno gli effetti della nuova regolazione del mercato dei farmaci biosimilari.

Anche in questo campo si sono aperti contenziosi, in particolare con riguardo alla legittimità di misure, adottate dalle Regioni, sulla sostituibilità dei farmaci biologici con biosimilari meno costosi e sulla organizzazione delle gare. Il DDL di bilancio stabilisce che per la determinazione di una biosimilarità tra farmaci si farà riferimento alla *European Medicine Agency* (EMA), e comunque non consente la sostituibilità automatica tra farmaci biosimilari, né la messa a gara nello stesso lotto di principi attivi diversi, sia pure con le stesse indicazioni terapeutiche. Le procedure pubbliche di acquisto implicheranno la definizione di accordi quadro con tutti i produttori del principio attivo, la base d'asta sarà il prezzo massimo al SSN del biologico di riferimento, e tra i primi tre farmaci classificati in base al minore prezzo o all'offerta economicamente più vantaggiosa il medico potrà scegliere, facendo ricorso eventualmente ad altri prodotti per garantire la continuità terapeutica. Alla scadenza del brevetto di un farmaco biologico, anche in corso di contratto, l'ente appaltante dovrà aprire la gara con eventuali nuovi farmaci biosimilari immessi in commercio. Eventuali costi derivanti dalla mancata attuazione di queste prescrizioni non potranno ricadere sul SSN.

¹²⁴ Ovvero il ripiano degli sfioramenti di spesa rispetto al tetto previsto attraverso versamenti da parte delle aziende; sull'applicazione di questo meccanismo da parte dell'AIFA si è aperto un ampio contenzioso.

¹²⁵ Farmaci comparabili a un farmaco biologico già autorizzato, la cui copertura brevettuale è scaduta.

Tab. 4.13 – Tetti di spesa farmaceutica
(in percentuale del finanziamento)

	2016	2017
Ospedaliera	3,5	
Territoriale (convenzionata + diretta e per conto classe A)	11,35	
Acquisti diretti (ospedaliera + diretta e per conto classe A)		6,89
Convenzionata		7,96
Totale farmaceutica	14,85	14,85

Un'altra misura che interviene sull'impianto regolatorio del SSN consiste nell'aumento sperimentale della quota di premialità condizionata alla verifica positiva degli adempimenti regionali¹²⁶, fissato nello 0,1 per cento aggiuntivo del finanziamento.

Tale quota sarà collegata alla proposta al Comitato LEA da parte di ogni Regione di un programma annuale di miglioramento e riqualificazione di determinate aree del SSN¹²⁷, anche in base a valutazioni espresse da tale Comitato e ai risultati del sistema di garanzia degli obiettivi di tutela della salute previsto dal D.Lgs. 56/2000. L'assenza del programma impedisce l'accesso alla quota premiale, così come l'eventuale verifica annuale negativa sull'attuazione.

Le ulteriori misure volte a favorire i risparmi di spesa riguardano gli acquisti di beni e servizi, il miglioramento dei sistemi elettronici di monitoraggio e controllo delle prestazioni, il rafforzamento delle regole sui piani di rientro degli enti del SSN.

L'ottenimento di una migliore efficienza negli acquisti discenderebbe dall'applicazione delle norme di razionalizzazione della spesa per acquisizione di beni e servizi previste per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, tra cui la costituzione di un Comitato e la definizione di linee guida sulle procedure di gara (compresa la definizione di fasce di valori da porre a base d'asta) e la regolazione dei casi in cui non è possibile il ricorso alle centrali d'acquisto; il rafforzamento del Fascicolo Sanitario Elettronico¹²⁸ e dei dossier farmaceutici regionali sarà realizzato attraverso l'uso dell'infrastruttura e dei dati del Sistema Tessera Sanitaria, gestito dal MEF, con possibile commissariamento per le Regioni inadempienti; le condizioni di squilibrio finanziario che implicano l'attuazione dei piani di rientro degli enti del SSN (legge di stabilità per il 2016)¹²⁹ saranno irrigidite, rendendoli obbligatori qualora il disavanzo superi il 5 per cento dei ricavi (invece del 10 per cento) o 5 milioni di euro in valore assoluto (invece di 10).

In definitiva, il DDL di bilancio per il 2017 potrebbe implicare alcuni maggiori oneri, soprattutto per le RSO, che andrebbero coperti con ulteriori risparmi rispetto a quelli previsti dalla relazione tecnica. Quanto agli aspetti allocativi, la parte vincolata alle assunzioni appare limitata e non vi sono finanziamenti aggiuntivi per i nuovi contratti. Inoltre, la maggior parte delle finalizzazioni blocca risorse su spese per farmaci. La decisione, da parte centrale, su come utilizzare una parte delle risorse per la sanità sembra

¹²⁶ Tale quota è attualmente pari al 3 per cento del finanziamento ordinario della quota indistinta (non vincolata), 2 per cento per le Regioni che nell'ultimo triennio sono risultate adempienti.

¹²⁷ Volto, per le Regioni in Piano di rientro, eventualmente a integrare il programma operativo di prosecuzione di tale Piano; in questo caso i programmi annuali dovranno essere approvati dal Comitato LEA insieme al Tavolo di verifica degli adempimenti.

¹²⁸ Che raccoglie dati e informazioni sanitarie sugli eventi clinici dei singoli cittadini.

¹²⁹ Si veda a tal proposito UPB (2015), "Rapporto sulla politica di bilancio 2016", novembre. Il decreto attuativo è stato emanato a giugno.

mirata a soddisfare alcune esigenze diffusamente sentite (si pensi alla cura dell'epatite C e delle malattie oncologiche), ma non è chiaro se tale scelta sia coerente con la necessità di funzionamento anche dei servizi più tradizionali. Se, da un lato, la quadratura viene probabilmente ricercata nel raggiungimento di una maggiore efficienza nella gestione di questi servizi, in misura peraltro non quantificata dalla relazione tecnica, dall'altro non andrebbe trascurato lo sforzo di raggiungere un migliore rapporto costo-efficacia anche nel campo della farmaceutica, compresi i medicinali innovativi¹³⁰.

4.7 Misure riguardanti la famiglia e la povertà

Per quanto riguarda la famiglia, il DDL di bilancio prevede alcuni interventi permanenti di modesta entità, frammentari e non selettivi dal punto di vista dei mezzi. In particolare, si tratta del riconoscimento di un assegno di 800 euro alle donne al settimo mese di gravidanza o all'atto dell'adozione, di un buono di 1.000 euro annui per il pagamento degli asili nido, del finanziamento dei *voucher* baby-sitting per i servizi all'infanzia e del rifinanziamento del Fondo sostegno alla natalità. Viene inoltre prorogato di un anno il congedo obbligatorio per il padre lavoratore. Complessivamente, l'impatto sui conti pubblici è valutato ufficialmente in 0,6 miliardi per il 2017 e 0,7 sia per il 2018 che per il 2019. Tali misure andrebbero valutate alla luce dei provvedimenti in corso di esame parlamentare in materia di sostegno alla famiglia. Andrebbero ad affiancare e talvolta a sommarsi a misure già esistenti sottraendo risorse al raggiungimento di finalità non ancora assolte.

Vengono prorogate e rafforzate le detrazioni per spese sostenute per interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica e previste nuove agevolazioni sulle spese effettuate per ridurre il rischio sismico, con un impatto complessivo sull'indebitamento netto di 0,7 miliardi nel 2018 e 1,5 nel 2019.

La Sezione II del DDL di bilancio prevede inoltre il rifinanziamento del *bonus* cultura per i diciottenni (0,3 miliardi nel 2017) e del fondo per la povertà (0,5 miliardi nel 2018 e 0,3 nel 2019).

4.8 Misure per il contrasto dell'evasione fiscale

Il decreto fiscale contiene misure strutturali di contrasto dell'evasione dell'IVA e di potenziamento della riscossione. Sono inoltre previsti interventi *una tantum* quali l'estinzione dei ruoli accumulati dal 2000 al 2015 e la riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*). Da questi provvedimenti, considerando anche le misure incluse nel DDL di bilancio (nel quale peraltro è riportata

¹³⁰Turati, G. (2016), "Spesa sanitaria: il governo è realista. Forse fin troppo", lavoce.info, 2 novembre.

la quantificazione del maggiore gettito atteso dalla *voluntary disclosure*), sono attese maggiori entrate pari a 6,1 miliardi nel 2017, 5,8 nel 2018 e 4,0 nel 2019 (tab. 4.14).

Comunicazioni trimestrali dell'IVA. – Il decreto fiscale prevede la sostituzione dal 1° gennaio 2017 dell'attuale versione dello spesometro (che richiede la trasmissione dei dati dell'IVA a cadenza annuale, solo dopo la conclusione del periodo d'imposta)¹³¹ con comunicazioni trimestrali da parte dei soggetti IVA dei dati analitici di tutte le fatture emesse e di quelle ricevute (con l'indicazione, tra l'altro, dell'aliquota applicata) e dei dati riepilogativi delle liquidazioni periodiche dell'imposta. In caso di inadempimento è prevista una sanzione pari a 25 euro per ogni fattura non trasmessa, fino a un massimo di 25.000 euro.

Tab. 4.14 – Misure di contrasto dell'evasione fiscale
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
Maggiori entrate	6.065	5.518	3.958
Potenziamento della riscossione	0	483	483
Comunicazione trimestrale delle fatture e dei dati delle liquidazioni IVA	2.110	4.230	2.770
Depositi fiscali ai fini IVA	150	200	200
Definizione agevolata (ruoli 2000-2015)	2.000	400	300
Riapertura dei termini della <i>voluntary disclosure</i> (1)	1.600	0	0
Norme antielusive in materia di depositi doganali	100	100	100
Disposizioni in materia di depositi fiscali di prodotti energetici	105	105	105
Maggiori spese	0	245	0
Credito d'imposta per adeguamento tecnologico comunicazioni periodiche	0	245	0
Effetto sull'indebitamento netto (2)	6.065	5.763	3.958

Fonte: elaborazioni su dati della relazione tecnica del DDL di bilancio per il 2017 e del decreto fiscale (DL 193/2016).

(1) Come riportato nel prospetto degli effetti finanziari del DDL bilancio. – (2) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo.

¹³¹ Nella versione originaria (DL 78/2010, art. 21) era previsto l'obbligo di comunicazione telematica all'Agenzia delle entrate di tutte le operazioni rilevanti ai fini IVA di importo pari ad almeno 3.000 euro al netto dell'IVA (3.600 euro se operazioni per le quali non era previsto l'obbligo di emettere fattura), da effettuare entro il 30 aprile dell'anno successivo. Nella versione vigente (DL 16/2012, art. 2), entro lo stesso termine, va comunicato il totale delle fatture emesse e ricevute nei confronti di ciascun cliente o fornitore; è rimasto invariato l'obbligo di comunicazione, nel caso di operazioni non soggette a fatturazione, di tutte le transazioni di importo maggiore o uguale a 3.600 euro IVA inclusa. Non sono sottoposti a spesometro i soggetti che optano per la trasmissione telematica delle fatture e dei corrispettivi.

L'obiettivo principale della misura è quello di contrastare l'evasione fiscale cosiddetta senza consenso, cioè quella posta in essere da una sola parte nell'ambito delle transazioni *business to business*. L'invio delle comunicazioni IVA a cadenza trimestrale consentirà infatti all'Agenzia delle entrate di effettuare i controlli incrociati tra clienti e fornitori in corso d'anno (entro un mese dalle comunicazioni trimestrali), senza dovere attendere la liquidazione annuale dell'IVA (la cui data è stata peraltro spostata dal 28 febbraio al 30 aprile) e le comunicazioni annuali del saldo delle fatture emesse e ricevute. Il risultato atteso sarà quello di accelerare i tempi per i controlli automatizzati e per la riscossione degli eventuali omessi versamenti via ravvedimento operoso.

Nelle stime governative tale misura genererà un incremento di gettito pari a 2,1 miliardi nel 2017, 4,2 nel 2018 e 2,8 a regime dal 2019. Di questi, 1,4 miliardi nel 2017 e 2,8 dal 2018 deriverebbero da un aumento strutturale della *compliance* spontanea e da una riduzione degli omessi versamenti¹³². La restante parte del gettito atteso (pari a 0,7 miliardi nel 2017 e 1,4 nel 2018) deriverebbe, secondo la relazione tecnica, dall'accelerazione dei controlli automatizzati e dal versamento di quanto ancora dovuto in base ai controlli sulle dichiarazioni annuali relative al 2014 e al 2015. La stima presenta elementi di incertezza collegati, tra l'altro, alla misura in cui il contrasto dell'evasione fiscale nelle transazioni *business to business*, obiettivo primario della misura, da un lato, non incentivi i soggetti IVA a puntare più intensivamente verso forme di evasione con consenso (cioè quelle in cui esiste un accordo tra acquirente e venditore) e, dall'altro lato, si estenda poi all'evasione nelle cessioni con il consumatore finale.

In aggiunta non è chiaro perché gli introiti collegati ai controlli sulle dichiarazioni annuali relative al 2014 e al 2015 siano correlati alla misura introdotta dal decreto: le comunicazioni annuali sulle fatture del 2014 e del 2015 dovrebbero essere già state effettuate rispettivamente nel 2015 e nel 2016 ed essere in corso di analisi da parte dell'Agenzia delle entrate e pertanto essere già riflesse dalla legislazione vigente. In generale, nel conto economico a legislazione vigente dovrebbero già essere incluse per gli anni successivi al 2016 entrate che ipoteticamente dovrebbero essere incassate in seguito ai controlli annuali già esistenti; tuttavia, esse non vengono scontate dal gettito atteso di questa misura. Non vengono inoltre quantificate le minori entrate connesse con l'eliminazione delle comunicazioni dei dati relativi a contratti stipulati dalle società di *leasing* e delle operazioni effettuate con operatori in paesi *black list*, nonché della presentazione degli elenchi riepilogativi delle cessioni e degli acquisti intracomunitari, ai quali sono stati associati possibili introiti al momento della loro introduzione nella legislazione.

Va ricordato inoltre che quando fu introdotto nel 2010 l'obbligo di comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'IVA di importo superiore a 3.000 euro (DL 78/2010, art. 21), la relazione tecnica stimava, escludendo gli effetti indiretti sulle imposte dirette e con riferimento al solo aumento della *compliance*, un aumento di gettito pari a circa il 60 per cento rispetto a quello previsto oggi nel primo anno e al 40 per cento negli anni successivi. La norma fu peraltro considerata troppo onerosa per le imprese dal punto di vista documentale e sostituita nel 2012 con l'obbligo di

¹³² Nelle stime governative è incluso un recupero indiretto di gettito delle imposte dirette pari a 0,3 miliardi nel 2017 e 0,6 dal 2018.

comunicazione dell'importo complessivo delle fatture emesse e ricevute per cliente e fornitore.

L'intervento incluso nel DL fiscale va nella direzione giusta di rafforzare i mezzi di contrasto dell'evasione dell'IVA. Tuttavia, presenta alcuni elementi critici. Innanzitutto, comporta un aggravio nei costi di adempimento a carico dei contribuenti. Tale aggravio viene tuttavia in parte compensato dall'eliminazione di altri obblighi (le comunicazioni dei dati relativi a contratti stipulati dalle società di leasing e delle operazioni effettuate con operatori in paesi *black list*, nonché la presentazione degli elenchi riepilogativi delle cessioni e degli acquisti intracomunitari) e dalla previsione di un credito di imposta di 100 euro per ciascun contribuente con volume di affari non superiore a 50.000 euro per l'adeguamento tecnologico necessario per effettuare le comunicazioni.

In secondo luogo, le sanzioni stabilite in caso di inadempimento, non proporzionali agli importi delle fatture non comunicate, non sembrano essere sufficientemente pesanti per avere un effetto sufficiente di deterrenza sul contribuente inadempiente. Va inoltre considerato che l'obbligo di comunicazione è previsto per le fatture registrate – tralasciando quelle relative alle operazioni escluse dall'IVA e di quelle indetraibili – e che è consentita la registrazione cumulativa delle fatture d'importo inferiore a 300 euro mediante un unico documento mensile riepilogativo. Ciò fa sì che vi saranno necessariamente disallineamenti tra le fatture attive e quelle passive comunicate, dovuti ai diversi tempi richiesti per la registrazione degli acquisti e delle vendite, che limiteranno l'efficacia dei controlli dell'Agenzia delle entrate.

Infine, le nuove modalità di comunicazione dei dati IVA se da un lato contrastano, come detto, l'evasione fiscale nelle transazioni *business to business*, dall'altro non affrontano la questione dell'evasione a valle, nelle cessioni con il consumatore finale¹³³. Sarebbe auspicabile l'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica e quello di comunicazione dei corrispettivi (scontrini) per i soggetti non tenuti all'emissione della fattura (commercianti, ristoratori, ecc.), anche se questo comporterebbe nuovi oneri di adempimento per soggetti di dimensione ridotta. Senza una tale estensione all'ultimo stadio degli obblighi di comunicazione e in assenza di controlli sui margini di profitto dei soggetti che operano al dettaglio che evitino che questi espongano margini inferiori a quelli attuali, il rischio è che l'evasione all'ultimo stadio vanifichi, se non peggiori, l'effetto della misura.

Soppressione di Equitalia. – È previsto lo scioglimento delle società del gruppo Equitalia dal 1° luglio 2017 e la conseguente assegnazione dei compiti di riscossione dei tributi e dei contributi a livello nazionale a un nuovo ente pubblico economico, l'Agenzia delle entrate – Riscossione, che subentrerà nei rapporti giuridici di Equitalia. Al fine di potenziare l'attività di riscossione viene consentito all'Agenzia delle entrate –

¹³³ Per incentivare l'emersione dell'evasione sulle vendite al dettaglio il DDL di bilancio 2017 introduce soltanto, a partire dal 2018, una lotteria a valere sugli scontrini sulla scia di esperienze analoghe in altri Paesi.

Riscossione di utilizzare dal 1° gennaio le banche dati a disposizione dell'Agenzia delle entrate e di acquisire direttamente dall'INPS le informazioni sui rapporti di lavoro e di impiego, utili ai fini del pignoramento degli stipendi e di altre componenti del reddito da lavoro. Sono attese al riguardo maggiori entrate per 0,5 miliardi dal 2018.

L'Agenzia delle entrate – Riscossione accoglierà, previo superamento di una apposita procedura di selezione, il personale del gruppo disciolto diverso da quello fuori ruolo delle Amministrazioni pubbliche. Quest'ultimo verrà invece ricollocato nella posizione giuridica ed economica originariamente posseduta nella pubblica amministrazione o, in assenza di posto, in altro ufficio dell'amministrazione.

Contestualmente viene prorogato dal 31 dicembre 2016 al 31 maggio 2017 il termine di cessazione dell'attività di riscossione di Equitalia per i Comuni e le società da questi partecipate. Gli enti locali potranno deliberare entro il 1° giugno 2017 se vorranno utilizzare l'agente della riscossione nazionale (Agenzia delle entrate – Riscossione) ed entro il 30 settembre di ogni anno se rinnovare l'affidamento. La previsione di deliberazioni annuali da parte degli enti locali per la conferma dell'incarico di agente della riscossione potrebbe non essere adeguata per una gestione efficiente del servizio che potrebbe invece esplicitarsi sulla base di piani pluriennali.

L'obiettivo di questa operazione è di unificare in capo a un unico soggetto l'attività di accertamento e quella della riscossione, consentendo economie di scala, comunicazioni più tempestive e il ricorso a un'unica base informativa, rispondendo anche alle osservazioni dei principali organismi internazionali. Come inoltre sottolineato nella recente Audizione dell'Amministratore delegato di Equitalia¹³⁴, ciò allineerà il modello italiano a quello dei principali paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna). Va tuttavia sottolineato che parte dei problemi che attualmente affliggono la fase della riscossione delle imposte (inefficienza, caratteristiche attuali dell'operato degli agenti della riscossione, contrazione recente del gettito recuperato) vanno imputati più che a Equitalia in sé all'insieme delle norme che ne regola l'azione. In questa prospettiva sarebbe urgente una riflessione complessiva sul modello della riscossione coerente con i suggerimenti avanzati dalle organizzazioni internazionali e che emergono dalle pratiche migliori di altri Paesi.

Definizione agevolata dei ruoli. – Viene prevista la cosiddetta definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni tra il 2000 e il 2015¹³⁵. In particolare, il contribuente estinguerà il proprio debito pagando esclusivamente la parte di capitale e interessi legali, dell'aggio dell'agente della riscossione e del rimborso spese per le notifiche ricevute. Non saranno invece dovuti le sanzioni e gli interessi di mora nonché le sanzioni e le somme aggiuntive sui crediti previdenziali.

¹³⁴ Cfr. l'Audizione dell'Amministratore Delegato di Equitalia SpA del 2 novembre scorso presso le Commissioni riunite Bilancio e Finanze.

¹³⁵ Nell'ambito dell'iter parlamentare di conversione in legge del decreto fiscale è stata prevista l'estensione anche al 2016.

Non rientrano nella definizione agevolata le risorse proprie della UE, le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato, i crediti derivanti da sentenze della Corte dei Conti, le sanzioni pecuniarie connesse con sentenze di condanna e le sanzioni amministrative per la violazione del codice della strada. Per potere aderire alla definizione agevolata il contribuente deve fare apposita richiesta entro il 22 gennaio 2017 e stabilire il numero di rate con cui versare gli importi dovuti (massimo quattro rate¹³⁶, di cui la terza e la quarta da versare, rispettivamente, entro il 15 dicembre 2017 e il 15 marzo 2018). In caso di mancato, insufficiente o tardivo pagamento, il contribuente decade dalla possibilità di usufruire dell'agevolazione e dovrà versare l'ammontare complessivamente dovuto senza possibilità di rateizzazioni. Possono beneficiare della misura anche i contribuenti che hanno iniziato a versare in maniera dilazionata il proprio debito di imposta, purché vengano effettuati i pagamenti delle rate fino a dicembre 2016; in questo caso non sono recuperabili le somme già versate a titolo di sanzioni e interessi.

Da questa misura sono attesi maggiori introiti per 2,0 miliardi nel 2017, 0,4 nel 2018 e 0,3 nel 2019. La valutazione di tale stima è resa complessa e incerta dalla non disponibilità di informazioni puntuali sull'ammontare di ruoli inesigibili – tanto maggiori quanto più distanti nel tempo – in relazione all'esistenza di procedure concorsuali o azioni cautelari ed esecutive in corso, alla presenza di soggetti nullatenenti, società cessate e di soggetti deceduti. L'informazione riportata nella relazione tecnica sarebbe stata più trasparente se anziché applicare tassi di adesione storici abbattuti discrezionalmente sull'intera massa di ruoli dall'anno 2000, avesse riportato la quantità di ruoli ritenuta esigibile per ciascun anno e a questa applicato i tassi di adesione effettivamente riscontrati nel recente passato.

Il gettito atteso deve infine scontare questioni di convenienza economica da parte dei contribuenti che, anche se vedranno ridotti dagli importi dovuti l'ammontare delle sanzioni e degli interessi, dovranno effettuare il pagamento in un periodo temporale estremamente ridotto (5 trimestri) rispetto alle 72 rate (pari a 6 anni) consentite dall'attuale possibilità di dilazione. L'attrattività sarà chiaramente massima per coloro che hanno commesso illeciti che prevedono esclusivamente il pagamento di sanzioni e interessi (ad esempio, chi omette la compilazione dei quadri della dichiarazione relativi a investimenti e attività detenuti all'estero). Negli altri casi i risparmi derivanti dalla definizione agevolata possono risultare ampiamente inferiori.

Pur tenendo conto di queste diversità di convenienza tra contribuenti, il provvedimento, riconoscendo l'estinzione di sanzioni e interessi di mora, finisce comunque per premiare i contribuenti meno meritevoli e per questa via può contribuire a indebolire il senso di obbedienza fiscale della platea dei contribuenti.

Uno specifico aspetto critico della norma, che dovrebbe tuttavia già essere stato eliminato durante l'iter parlamentare del decreto fiscale, è che sono escluse dalla possibilità della definizione agevolata le multe e i tributi locali dei Comuni che non usufruiscono del servizio di Equitalia come agente della riscossione (nel 2015 circa il 55 per cento del totale).

¹³⁶ Le prime due rate saranno, ognuna, di importo pari a un terzo dell'ammontare dovuto; la terza e la quarta a un sesto.

Riapertura dei termini per la collaborazione volontaria. – Viene prevista la riapertura dei termini per aderire alla procedura di collaborazione volontaria da parte di soggetti – diversi da quelli che hanno già aderito alla precedente edizione¹³⁷ che riguardava violazioni commesse entro il 30 settembre 2014 – che abbiano contravvenuto agli obblighi di dichiarazione relativi ad attività e a investimenti detenuti all'estero. Le violazioni sanabili sono quelle commesse entro il 30 settembre 2016. Analogamente alla passata edizione della collaborazione volontaria, oggetto di sanatoria possono essere anche violazioni dichiarative per attività detenute in Italia, ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, delle imposte sostitutive, dell'IRAP e dell'IVA, nonché alle violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta; specifiche disposizioni disciplinano il caso in cui la collaborazione volontaria sia rivolta a contanti o valori al portatore.

Viene tuttavia modificata la procedura: in particolare, il contribuente potrà attivare la collaborazione volontaria fino al 31 luglio 2017 e presentare la relativa documentazione entro il 30 settembre 2017; dovrà effettuare un versamento in un'unica rata entro il 30 settembre 2017 (o al massimo tre rate mensili di cui la prima entro questa data) di quanto dovuto in termini di imposte, ritenute, contributi, interessi e sanzioni¹³⁸. In caso di mancato o insufficiente versamento l'Agenzia delle entrate prosegue con le procedure dell'adesione all'invito a comparire e il contribuente è tenuto al versamento di sanzioni che differiscono a seconda che si tratti di mancato o di insufficiente versamento e, nell'ambito di quest'ultimo caso, a seconda dell'entità dello scostamento da quanto dovuto (maggiorazione del 3 o del 10 per cento). Viene inoltre previsto che i Comuni debbano comunicare all'Agenzia delle entrate i soggetti che richiedono l'iscrizione nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE). Le comunicazioni in una prima fase riguarderanno anche coloro che hanno chiesto l'iscrizione a tale anagrafe dal 2010 e non hanno presentato istanza di collaborazione volontaria.

Nel DDL di bilancio 2017 viene quantificato il gettito atteso dalla collaborazione volontaria riproposta nel decreto fiscale in 1,6 miliardi nel 2017 (di cui 0,6 provenienti dall'applicazione della procedura a contanti e valori al portatore). Viene contestualmente introdotta una clausola di salvaguardia qualora dal monitoraggio della misura risultasse un gettito inferiore a quello indicato; in particolare, viene previsto che si intervenga mediante la riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa.

Il gettito atteso dalla collaborazione volontaria presenta profili di incertezza. Le maggiori entrate attese rappresentano poco oltre il 40 per cento di quelle già raccolte con la prima edizione della misura. Considerato il fatto che il DL fiscale presentato in Parlamento prevede che non possono aderire coloro che già abbiano fatto ricorso alla

¹³⁷ Nell'ambito dell'iter parlamentare di conversione in legge del DL fiscale questi soggetti sono stati ammessi ad aderire alla *voluntary disclosure*.

¹³⁸ Nella versione precedente della collaborazione volontaria era prevista innanzitutto la presentazione all'Amministrazione finanziaria di una richiesta di adesione in cui venivano indicati in dettaglio gli investimenti e le attività finanziarie costituiti o detenuti all'estero, anche indirettamente o per interposta persona. Occorreva presentare una documentazione contenente informazioni utili alla ricostruzione dei redditi che erano serviti per costituirli, acquistarli o che derivavano dalla loro dismissione o utilizzo. Successivamente, l'Agenzia delle entrate emetteva un avviso di accertamento o un invito all'adesione spontanea da parte del contribuente in cui veniva stabilito quando dovuto da quest'ultimo.

precedente edizione e che i criteri di adesione al provvedimento non si discostano sostanzialmente da quelli applicati precedentemente, il gettito atteso potrebbe rivelarsi sovrastimato. In direzione opposta tuttavia opera, accanto al rafforzamento delle strategie antievasione a livello internazionale, l'entrata in funzione nel prossimo anno dei *Common Reporting Standard* (CRS), che consentirà alle Amministrazioni fiscali di ricevere dalle istituzioni finanziarie informazioni sui conti detenuti presso di esse e lo scambio automatico di tali informazioni tra Amministrazioni di oltre cento paesi.

ufficio

D

Ufficio parlamentare di bilancio
Via del Seminario, 76
00186 Roma Italia
www.upbilancio.it

