



upB.

ufficio
parlamentare
di bilancio

Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017

maggio 2017

*Questo Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 30 aprile 2017.
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	11
1.1 L'economia internazionale	11
1.2 L'economia italiana	14
1.3 La previsione macroeconomica del DEF	16
1.4 La validazione del quadro macroeconomico	18
1.5 I fattori di rischio per la previsione	24
Riquadro 1.1 – L'errore della previsione UPB del PIL per il 2016 e la revisione della stima per il 2017	27
Approfondimento 1.1 – Le stime alternative del potenziale e dell'output gap	29
Approfondimento 1.2 – L'impatto macroeconomico della politica di bilancio e i moltiplicatori del panel UPB	34
2. LA FINANZA PUBBLICA	43
2.1 Il consuntivo del 2016	43
Riquadro 2.1 – Inclusione della Rai s.p.a. nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche	51
2.2 Il quadro tendenziale	52
2.2.1 Gli andamenti tendenziali per sottosettore	58
2.2.2 Le misure una tantum	61
2.3 Il decreto legge n. 50 del 2017	64
2.4 Il quadro programmatico	72
2.4.1 L'inclusione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio	76
2.5 L'evoluzione programmatica del debito	78
2.5.1 La struttura del debito pubblico: andamenti recenti e prospettive	80
2.5.2 Sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine e analisi di sensitività	88
Approfondimento 2.1 – Il sostegno al sistema bancario	94
3. GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA ALLA LUCE DELLE REGOLE DI BILANCIO	101
3.1 La clausola di flessibilità per gli investimenti	101
3.2 Le regole di bilancio	103
3.2.1 La regola sul saldo strutturale	103
3.2.2 La regola sulla spesa	106
3.2.3 La regola di riduzione del debito	108
Approfondimento 3.1 – Ulteriori elementi di valutazione della clausola di flessibilità per gli investimenti	110

4.	GLI INDICATORI DI BENESSERE E IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA	121
4.1	<i>Gli indicatori di benessere equo e sostenibile</i>	121
4.2	<i>Lo stato di attuazione del PNR 2016 e le proposte del PNR 2017</i>	123
4.2.1	<i>Il mercato del lavoro</i>	126
4.2.1.1	<i>Alcune considerazioni sulle misure di sostegno all'occupazione femminile</i>	128
4.2.1.2	<i>Ricognizione degli incentivi per favorire le nuove assunzioni</i>	133
4.2.2	<i>Le politiche sociali</i>	138
4.2.2.1	<i>Alcune considerazioni sul Reddito di inclusione</i>	139
4.2.3	<i>Il sistema tributario e l'evasione fiscale</i>	143
4.2.3.1	<i>Cenni sull'evoluzione recente del carico tributario</i>	147
4.2.4	<i>La riforma della Pubblica Amministrazione</i>	155
4.2.5	<i>Il settore dell'istruzione</i>	156

PREMESSA

Il Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017 predisposto dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) è dedicato all'analisi del Documento di economia e finanza (DEF) 2017 e ripropone, con sviluppi, integrazioni e aggiornamenti, i contenuti dell'audizione parlamentare del 19 aprile, passando in rassegna più diffusamente le analisi delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, le valutazioni circa il rispetto delle regole di bilancio europee e nazionali e gli approfondimenti di settore, presentati in quell'occasione.

Il Rapporto si articola in quattro capitoli: il primo è focalizzato sulle previsioni macroeconomiche sottostanti al DEF per il periodo 2017-2020. Il capitolo successivo analizza il quadro tendenziale e programmatico della finanza pubblica e in quest'ambito vengono in particolare esaminate la recente manovra correttiva per il 2017 e le misure in essa contenute, evidenziandone i possibili riflessi sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche. Nel terzo capitolo gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel DEF vengono discussi alla luce delle vigenti regole di bilancio, nazionali e sovranazionali. Il quarto capitolo, infine, contiene una valutazione preliminare sull'inserimento in via sperimentale nel DEF di alcuni indicatori di benessere (BES) e una descrizione dello stato di avanzamento del Programma Nazionale di Riforma (PNR) per il 2016 e delle proposte del PNR 2017, affiancata da alcuni approfondimenti tematici.

Il quadro macroeconomico programmatico 2017-2020 del DEF si basa su un intervento strutturale di correzione dei conti pubblici nel 2017 – ora realizzatosi nel DL 50/2017 – e su una ipotesi di manovra di bilancio per il periodo 2018-2020, descritta in termini molto generali nel documento governativo. Secondo tali indicazioni, vi sarebbe uno stimolo, rispetto agli andamenti tendenziali, proveniente principalmente da riduzioni del carico delle imposte indirette e della pressione fiscale sul lavoro. Queste misure sarebbero compensate da interventi correttivi incentrati su guadagni di efficienza nella spesa, misure di recupero dell'evasione fiscale, incrementi di alcune fonti di entrate, azioni di riordino delle agevolazioni fiscali. L'effetto netto della manovra (inclusiva della correzione dei conti nell'anno in corso) condurrebbe, rispetto al tendenziale, a una riduzione contenuta del deficit nel 2017 (due decimi di punto) e nel 2018 (un decimo di punto), più consistente nel 2019 e 2020 (circa 4 decimi di punto nel primo anno e mezzo punto circa nel secondo).

L'UPB, alla luce delle informazioni disponibili e di una ricostruzione di larga massima della manovra, ha validato il quadro programmatico 2017-2020, evidenziando al contempo i fattori di rischio legati al contesto internazionale (emergere di posizioni protezionistiche da parte degli Stati Uniti, intensificarsi di tensioni nello scacchiere geopolitico, esaurirsi della fase di debolezza dell'euro che favorisce le nostre esportazioni), a

quello interno (aumento dei tassi di interesse italiani in conseguenza di un ampliamento dello *spread* sui titoli di Stato) e all'elevato grado di incertezza che caratterizza, in questa fase, la definizione della politica di bilancio ipotizzata nel Documento.

La dinamica del PIL reale nel DEF si colloca all'interno dell'intervallo di previsione del *panel* UPB (CER, Prometeia e REF.ricerche, oltre allo stesso UBP) anche se risulta al limite della previsione più elevata, soprattutto nel biennio 2018-19. Lo scenario programmatico sconta un'evoluzione dei consumi finali al di sopra dell'intervallo del *panel* UPB, in particolare nel 2018 e 2019, anno nel quale appare più forte anche il contributo della domanda interna alla crescita del PIL.

Nell'insieme, i risultati dell'esercizio di validazione evidenziano una stima DEF degli effetti della manovra che si colloca nell'ambito delle valutazioni di impatto effettuate nelle previsioni del *panel* (pur scontando i differenti valori dei moltiplicatori fiscali che caratterizzano i modelli dei previsori del *panel*). Data la composizione ipotizzata della manovra, anche per i previsori del *panel* UPB, come per il DEF, gli effetti complessivi tendono a essere quasi neutrali nell'arco del periodo previsivo.

Una valutazione dei fattori di rischio che pesano sullo scenario macroeconomico del Governo viene effettuata dall'UPB sulla base di alcune simulazioni che evidenziano, rispetto alle ipotesi DEF, evoluzioni meno favorevoli delle esogene internazionali e diminuzioni di fiducia degli investitori nei confronti del debito italiano. In particolare: 1) una crescita del commercio mondiale più bassa, di 0,5 punti percentuali all'anno nel periodo 2017-2020; 2) un prezzo del petrolio più elevato, di 10 dollari a barile in ciascun anno del periodo 2018-2020; 3) un euro più forte di circa un 2 per cento all'anno nel periodo 2018-2020; 4) un innalzamento dei tassi di interesse italiani di 100 punti base in ciascun anno del periodo 2018-2020 (si ipotizza che l'incremento riguardi l'intero ventaglio dei tassi di interesse interni). Queste variazioni avrebbero effetti negativi sulla crescita reale e (a eccezione del caso di un aumento del prezzo del petrolio) sull'inflazione interna, con conseguenze avverse proporzionalmente più forti per la dinamica del PIL nominale.

Lo scenario di finanza pubblica del DEF si caratterizza per una chiara linea di continuità con quello presentato nel Documento programmatico di bilancio dell'ottobre scorso cui è stata data attuazione con la successiva legge di bilancio.

Rispetto allo scenario di indebitamento netto dello scorso ottobre, quello programmatico contenuto nel DEF si discosta solo per il 2017 in quanto, a seguito della richiesta della Commissione europea, è stato approvato il DL 50/2017 che corregge l'obiettivo di disavanzo dal 2,3 al 2,1 per cento di PIL. Nel biennio 2018-19, il disavanzo in percentuale del PIL resta invece uguale al livello precedentemente fissato (1,2 e 0,2 per cento rispettivamente nei due anni) e viene prefigurato il pareggio in termini

effettivi nel 2020. Il Governo ha infatti stabilito che i miglioramenti del saldo, pari a circa 0,2 punti percentuali di PIL, previsti per gli anni 2018 e successivi grazie alle misure approvate con il DL 50 vadano a ridurre una parte degli aumenti delle imposte indirette relativi alle cosiddette “clausole di salvaguardia”.

Tuttavia, il mantenimento dei medesimi obiettivi programmatici stabiliti nell’ottobre scorso e la disattivazione completa delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette determinerebbero la necessità di predisporre, nei prossimi mesi, misure almeno pari a circa 1 punto percentuale di PIL nel 2018 e a circa 1,5 punti percentuali nel biennio successivo, senza peraltro considerare la necessità di finanziare ulteriori interventi dichiarati dal Governo per sostenere la crescita e l’occupazione.

Il DEF presenta un quadro ancora indefinito sulle misure di correzione da adottare per il raggiungimento di tutti questi obiettivi. Si parla genericamente di interventi riguardanti sia la spesa che le entrate, comprensive, queste ultime, di ulteriori azioni di contrasto all’evasione. Sul versante delle uscite, dovrebbe contribuire il nuovo processo di revisione della spesa, inserito a partire da quest’anno nel ciclo di bilancio e basato su un approccio *top-down* alla definizione degli obiettivi. In quest’ottica, il DEF fissa in almeno un miliardo all’anno i risparmi da conseguire da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato. Al momento, però, l’applicazione della nuova procedura sembra mancare di alcuni passaggi importanti per garantire una piena e coerente realizzazione degli obiettivi, per esempio l’indicazione nel DEF dell’articolazione in entrate e spese programmatiche per sottosettori tra cui in particolare quelle dello Stato.

Per quanto riguarda il debito pubblico, il 2016 si è chiuso con un ulteriore – seppur lieve – incremento in rapporto al PIL (al 132,6 per cento). Lo scenario programmatico, pur includendo possibili interventi a sostegno del sistema bancario, prefigura una minima riduzione del rapporto già nel 2017 (-0,1 punti percentuali) e una successiva più decisa discesa per raggiungere il 125,7 per cento nel 2020.

Su questo scenario pesano vari elementi di incertezza, primo tra tutti l’avvio di un percorso di normalizzazione della politica monetaria già nel 2018: la riduzione del programma di acquisti di titoli sovrani da parte della BCE potrebbe essere accompagnata da aumenti non trascurabili del costo del servizio del debito, maggiori di quanto già scontato nello scenario programmatico del DEF. Ulteriori dubbi riguardano gli introiti derivanti dal piano di privatizzazioni (ridotto a 0,3 punti di PIL l’anno), per valutare la credibilità del quale non sono stati forniti per ora elementi sufficienti, e una crescita del PIL nominale che nell’arco di previsione si situa al limite superiore delle stime del *panel* UPB.

Riguardo al rispetto delle regole di bilancio, il DEF 2017 conferma gli obiettivi presentati nei precedenti documenti programmatici, in particolare il raggiungimento del pareggio

di bilancio in termini strutturali entro il 2019. Il documento governativo lascia peraltro aperta la possibilità di un orientamento di bilancio meno restrittivo nel 2018-19 se le istituzioni della UE decidessero per un'interpretazione più flessibile del Patto di stabilità e crescita.

Talune scelte passate, tuttavia, influenzano anche nel presente il confronto sul rispetto delle regole di bilancio. Il piano di investimenti pubblici legato alla richiesta di flessibilità nel 2016, previsto dalla relativa clausola, è stato solo in parte rispettato, anche a causa dei fisiologici ritardi dovuti all'inizio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali. Anche se ciò non ha influenzato il livello di investimenti finanziato interamente da fondi nazionali, che è aumentato, l'attuazione del programma più lenta del previsto nel 2016 può aver contribuito alla riduzione del livello complessivo degli investimenti pubblici rispetto al 2015 (-4,5 per cento), una delle condizioni per la concessione della clausola. Una conclusione definitiva da parte della Commissione europea sarà formulata dopo la pubblicazione delle previsioni di primavera considerando, in primo luogo, la preconditione per l'ammissibilità al beneficio della clausola – che come detto richiede che l'aggregato complessivo della spesa non si riduca nel 2016 rispetto al 2015 – e, in secondo luogo, l'entità effettiva delle spese da considerare ai fini della clausola stessa.

La scelta di attuare nel biennio 2016-17 una politica di bilancio al limite della deviazione significativa dalle regole di bilancio in termini annuali implica nel 2017 un rischio di deviazione significativa in termini biennali. L'inopportunità di un orientamento di bilancio troppo restrittivo sembra peraltro essere stato implicitamente riconosciuto dalla stessa Commissione europea, che – nel sollecitare una correzione strutturale di 0,2 punti percentuali di PIL – ha di fatto chiesto di colmare solo lo scostamento in termini annuali.

D'altra parte, i risultati mostrati dal monitoraggio della regola sulla spesa, solo in parte influenzati dai problemi di misurazione del PIL potenziale e dell'*output gap*, appaiono diversi, e più incoraggianti, rispetto a quelli del saldo strutturale. Ciò pone ancora una volta in evidenza i problemi legati a un sistema di regole basato principalmente su variabili esposte a rilevanti problemi di misurazione. A questo riguardo è da accogliere favorevolmente il recente accordo, approvato dal Consiglio della UE (ECOFIN) alla fine dello scorso anno, di formulare le raccomandazioni di metà anno per paesi come l'Italia che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo di medio termine (OMT) sia in termini di variazioni di saldo strutturale sia in termini di crescita dell'aggregato della spesa di riferimento (al netto delle misure discrezionali di entrata).

Nel triennio 2018-2020 lo scenario programmatico del saldo strutturale appare pienamente in linea con le regole europee e nazionali. Nonostante questo, il profilo del rapporto debito/PIL, seppure previsto in discesa, non appare sufficiente per assicurare il rispetto della relativa regola numerica entro l'orizzonte di programmazione.

L'introduzione di alcuni indicatori di benessere (BES) nel DEF è ampiamente condivisibile e da apprezzare. L'affiancamento all'andamento delle principali grandezze macroeconomiche di informazioni su variabili rilevanti per la qualità della vita e dell'ambiente rende più completo il quadro di conoscenze su cui basare l'azione di politica economica; consente una valutazione *ex post* dei risultati raggiunti; fornisce una maggiore trasparenza alle decisioni pubbliche. Tuttavia, emergono alcune criticità riguardo alla presentazione di stime programmatiche degli indicatori per il quadriennio 2017-2020. Tali stime dovrebbero riflettere, rispetto a quella tendenziale, sia gli effetti delle misure che sono contenute nella manovra di bilancio, sia quelli del programma di riforme delineato nel Programma Nazionale di Riforma (PNR). Ad aprile, in assenza di informazioni sulla composizione della manovra, sarebbe preferibile esporre nell'ambito del DEF la sola valutazione tendenziale degli indicatori affiancata dagli obiettivi che si intendono raggiungere con l'azione di Governo (possibilmente coerenti con gli impegni presi a livello europeo con la Strategia Europa 2020 e a livello internazionale con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile), rimandando la presentazione dell'andamento programmatico degli indicatori a un momento successivo all'approvazione della legge di bilancio, ovvero nella Relazione alle Commissioni parlamentari competenti fissata al 15 febbraio di ciascun anno.

Con riferimento al contenuto del PNR esso si limita a confermare i progetti di riforma indicati nei precedenti documenti di programmazione, probabilmente anche perché predisposto nella fase conclusiva della legislatura. Nel capitolo si fornisce per alcuni ambiti specifici (mercato del lavoro, politiche sociali, sistema tributario ed evasione fiscale, Pubblica Amministrazione e istruzione) una breve descrizione dello stato di attuazione di quanto indicato nel PNR 2016, delle osservazioni della Commissione europea dello scorso febbraio e delle proposte di riforma contenute nel PNR 2017.

Tra le politiche annunciate nell'ambito del mercato del lavoro particolare rilievo assume l'impegno a ridurre il cuneo fiscale sui redditi più bassi e specificamente sul secondo percettore di reddito all'interno del nucleo familiare, prefigurando una tassazione che favorisca l'occupazione femminile. Nel capitolo si propongono al riguardo due approfondimenti. Nel primo si evidenzia che le differenze tra regimi di tassazione a livello internazionale non sembrano da sole sufficienti a spiegare la scarsa *performance* riscontrata nel nostro Paese in termini di occupazione femminile. Inoltre, il sistema tributario italiano non risulta tra i più sfavorevoli in termini di presenza di fattori che penalizzano la partecipazione femminile al mercato del lavoro anche grazie al fatto che l'unità impositiva è costituita dall'individuo e non dal nucleo familiare. Si rileva al contrario una robusta correlazione positiva tra il tasso di occupazione femminile e l'offerta di servizi pubblici. Il secondo approfondimento contiene una ricognizione delle misure di incentivo introdotte negli ultimi anni, a carattere sia temporaneo sia permanente, per incentivare la creazione di occupazione e aumentare la produttività. Si sottolinea, in particolare, che l'eventuale introduzione di nuove agevolazioni andrebbe preceduta da un esame dell'efficacia di quelle già sperimentate o esistenti, al fine di indirizzare meglio la scelta tra diversi possibili strumenti, e da una ricognizione e un

riordino di quelle ancora vigenti per evitare frammentarietà nel sistema agevolativo, sovrapposizioni e concorrenza tra misure (ad esempio tra quelle adottate a livello regionale o sub regionale).

Nell'ambito delle politiche sociali, il Reddito di inclusione verrà introdotto in un sistema ancora caratterizzato da una pluralità di misure condizionate alla prova dei mezzi, che presentano criteri di accesso disomogenei e carattere categoriale, e non in grado di ridurre i rischi di povertà sulle fasce deboli della popolazione. L'estensione dello strumento al complesso delle famiglie in condizione di povertà assoluta sarà condizionata allo stanziamento di ulteriori risorse e alla eventuale prospettiva di una più estesa integrazione in un unico strumento delle diverse misure attualmente vigenti. Stime condotte nel 2013 nell'ambito del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali hanno valutato tra i 5 e i 7 miliardi di euro il costo di una misura che consenta di colmare integralmente il *gap* esistente tra il reddito disponibile e la soglia di povertà per la totalità delle famiglie in condizione di povertà assoluta.

Infine, con riferimento alla tassazione e, in particolare, all'annuncio del Governo di proseguire nella riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita e la competitività, si propone un approfondimento sull'evoluzione del carico tributario negli ultimi anni. Si sottolinea che la flessione ha riguardato in maniera preponderante il fattore capitale, attraverso modifiche alla struttura di imposizione delle imprese e misure più congiunturali di agevolazione e incentivo agli investimenti. In particolare, considerando la somma delle imposte dirette e dell'IRAP, emerge tra il 2013 e il 2015 (ultimo anno per cui è disponibile il dato delle singole imposte per le Amministrazioni pubbliche) una riduzione del gettito pari a mezzo punto di PIL, che tenderà a aumentare a quasi un punto nel 2016. Tale flessione, tuttavia, appare già in questi anni fortemente concentrata dal lato delle imposte sulle imprese. Il gettito dell'Ires e dell'IRAP negli ultimi otto anni si è ridotto di circa 1,7 punti di PIL (passando dal 5,4 per cento nel 2007, al 3,6 per cento nel 2015).

1. IL QUADRO MACROECONOMICO

1.1 L'economia internazionale

Dopo il rallentamento della prima metà del 2016, l'economia mondiale ha mostrato una moderata accelerazione che è andata rafforzandosi nel periodo più recente.

Alla sostanziale stabilità del ritmo di espansione nelle economie avanzate si è affiancato un miglioramento nei paesi emergenti. In particolare, nell'ultimo trimestre 2016 e ancor più nei primi tre mesi del 2017 si è avuto un rallentamento negli Stati Uniti che dovrebbe risultare, sulla base delle indicazioni disponibili relativamente al secondo trimestre, un fenomeno temporaneo in parte amplificato dal grado di provvisorietà dei dati. La dinamica si è mantenuta, a fine 2016, pressoché costante nella zona dell'euro e in Giappone. Per l'area dell'euro, le indicazioni sui primi mesi del 2017 rimangono positive. Nell'area emergente il recupero nelle quotazioni delle materie prime ha favorito i paesi esportatori, in particolare Russia e Brasile che potrebbero tornare a crescere nell'anno in corso. Secondo gli indicatori anticipatori, l'attività economica globale ha registrato ulteriori progressi nei primi mesi del 2017.

Unitamente al miglioramento delle prospettive generali di crescita, l'inversione di tendenza nelle quotazioni delle *commodities* ha sospinto la dinamica dei prezzi nelle maggiori economie. La presenza di margini di capacità inutilizzata, in particolare in Europa, mantiene comunque modeste le pressioni sulle componenti di fondo dell'inflazione.

In tale quadro più positivo permangono diffusi fattori di rischio. Essi sono legati all'incertezza sull'impostazione che caratterizzerà la politica commerciale degli Stati Uniti, agli esiti degli appuntamenti elettorali in diversi paesi europei, ai negoziati che contrassegneranno il percorso della *Brexit* appena avviato. L'intensificazione delle tensioni geo-politiche delle ultime settimane ha alimentato gli elementi di rischio presenti nello scenario globale.

Il miglioramento della congiuntura si è tradotto parzialmente nelle più recenti previsioni degli organismi internazionali. L'OCSE ha confermato, nelle stime di marzo, le ipotesi di crescita del prodotto globale nel 2017 (3,3 per cento) e di moderata accelerazione nel 2018 (al 3,6 per cento, tab. 1.1), interrompendo il processo di revisione al ribasso delle proprie valutazioni che aveva contrassegnato i precedenti *round* previsivi. Nelle previsioni di aprile, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) ha rivisto marginalmente al rialzo le previsioni di crescita mondiale per l'anno in corso (al 3,5 per cento), mantenendo invariate le previsioni per il 2018 (3,6 per cento). Le assunzioni di crescita mondiale del Documento di economia e finanza (DEF) per il 2017 e il 2018 (rispettivamente 3,3 e 3,5 per cento) si approssimano a queste stime, confermando sostanzialmente le ipotesi che caratterizzavano la Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) dello scorso settembre. Il quadro DEF sconta, inoltre, una parziale decelerazione della dinamica del prodotto globale nel 2019 (al 3,3 per cento, in linea con l'ipotesi NADEF) e una sua stabilizzazione nel 2020.

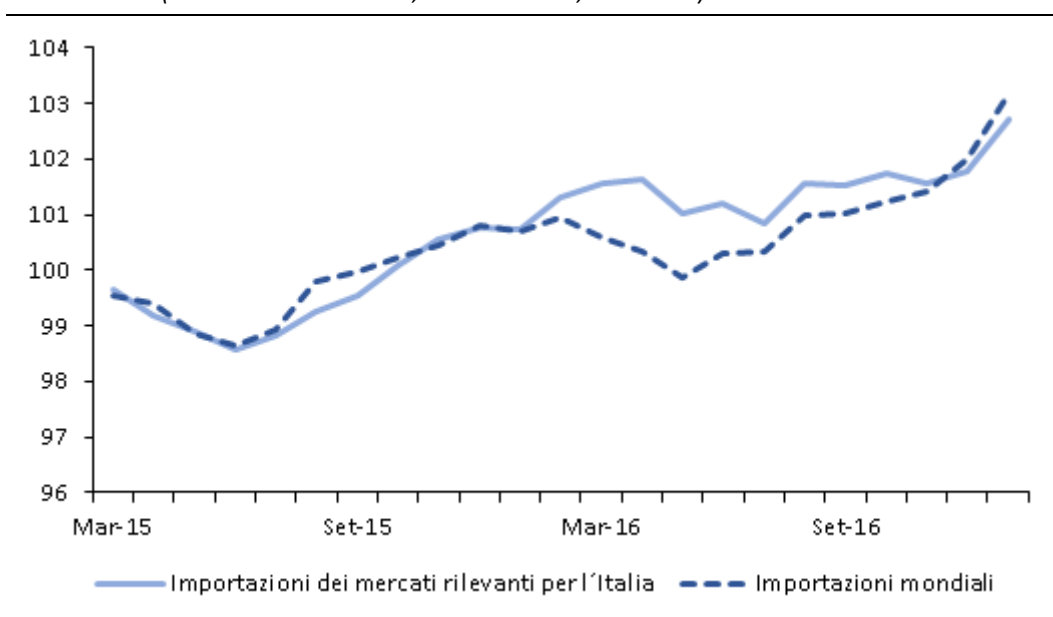
Tab. 1.1 — Crescita del prodotto mondiale secondo le più recenti previsioni
(tassi di variazione percentuale)

	2016	2017	2018
OCSE (marzo)	3,0	3,3 (+0,0 rispetto alla previsione di novembre)	3,6 (+0,0 rispetto alla previsione di novembre)
FMI (aprile)	3,1	3,5 (+0,1 rispetto alla previsione di ottobre)	3,6 (+0,0 rispetto alla previsione di ottobre)
DEF (aprile)	3,1	3,3 (-0,1 rispetto a previsione di settembre)	3,5 (+0,0 rispetto a previsione di settembre)

Fonti: OCSE (2017), "Interim Economic Outlook", 7 marzo; FMI (2017), "World Economic Outlook", 18 aprile; DEF, 11 aprile 2016

Dopo diversi mesi di espansione modesta, il commercio internazionale ha mostrato, dalla fine della scorsa estate, una dinamica più vivace. Il miglioramento, che ha riguardato sia l'area avanzata sia i paesi emergenti, si è tradotto in una più robusta espansione dei mercati rilevanti per le esportazioni italiane (fig. 1.1). In prospettiva, il rafforzamento degli scambi mondiali dovrebbe perdurare, pur in presenza di un'elasticità alla produzione globale che si manterrebbe inferiore alla media di lungo periodo. Nella previsione di aprile, il FMI sconta una crescita degli scambi pari al 3,8 per cento nell'anno corrente (invariata rispetto ad ottobre) mentre per il 2018 il commercio dovrebbe attestarsi al 3,9 per cento (in ribasso rispetto a ottobre di 0,2 punti percentuali). La previsione del DEF per il biennio 2017-18 (3,4 e 3,5 per cento) è leggermente più contenuta rispetto a queste stime. Nel confronto con la NADEF, la previsione DEF implica una significativa correzione al rialzo per l'anno in corso e una sostanziale conferma nel 2018 e 2019 (quando la crescita del commercio internazionale viene collocata al 3,9 per cento). Nel 2020, l'ipotesi DEF sconta una dinamica degli scambi globali (3,7 per cento) leggermente inferiore a quella dell'anno precedente.

Fig. 1.1 — Importazioni mondiali e dei mercati rilevanti per l'Italia
(media mobile a 3 mesi; numeri indice, 2015=100)

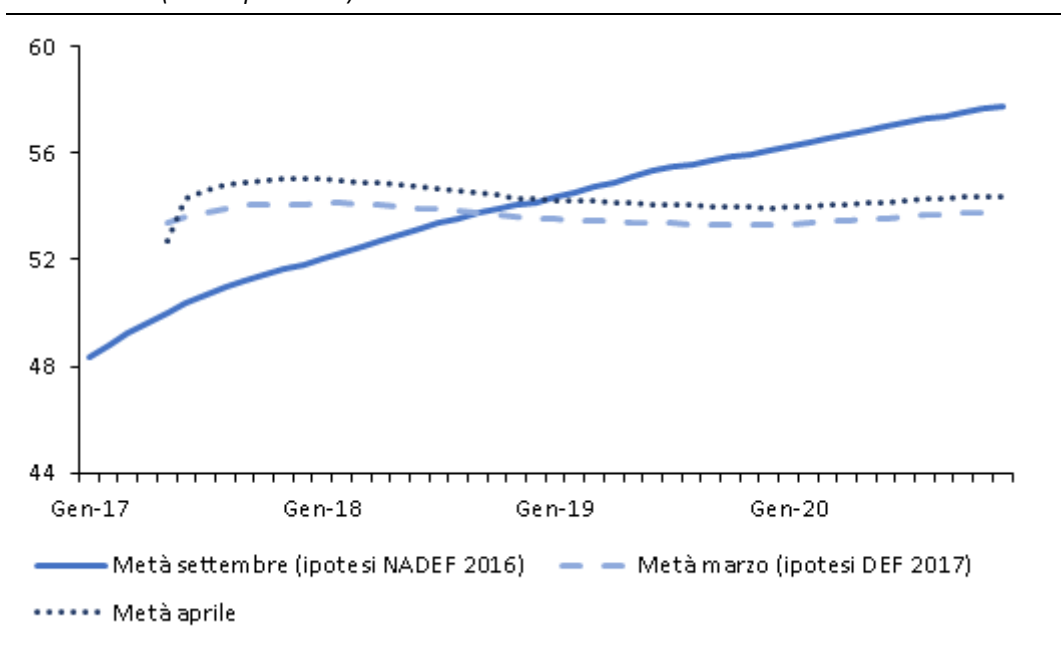


Sul fronte delle materie prime, gli accordi di novembre tra i paesi OPEC per una riduzione nelle quote di produzione hanno impattato sul prezzo del petrolio che, nell'arco di un paio di settimane, ha recuperato circa 12 dollari per barile, arrivando a 55 dollari ad inizio dicembre. Successivamente, le quotazioni hanno oscillato intorno a tale livello. Sulla prospettiva dei prossimi anni incidono, a fronte di un graduale incremento della domanda dei paesi consumatori, le incertezze sul lato dell'offerta connesse alla capacità di tenuta dell'accordo OPEC e all'espansione della produzione non convenzionale degli Stati Uniti. Dai mercati *futures* valutati a metà aprile emergono, dopo il balzo del 2017, condizioni di sostanziale stabilità delle quotazioni petrolifere intorno a 53,5 dollari per barile (fig. 1.2). Le ipotesi del DEF, definite sulla base delle quotazioni *forward* rilevate nei primi dieci giorni di marzo (54,4 dollari nel 2017, 53,8 nel 2018, 53,4 nel 2019 e 53,6 nel 2020), sono sostanzialmente in linea con tali valori. Rispetto alla NADEF, tali assunzioni scontano un valore medio per il 2017 più alto di circa 2 dollari a barile, mentre per il 2018 e 2019 le nuove stime risultano inferiori di circa 1,5 e 4 dollari rispettivamente.

Tra la seconda settimana di novembre, in concomitanza con le elezioni presidenziali negli Stati Uniti, e la metà di dicembre il dollaro si è sensibilmente rafforzato verso l'euro, guadagnando in poco più di un mese quasi il 7 per cento. Sull'apprezzamento ha influito il mutamento di prospettiva circa l'impostazione di politica economica preannunciata dalla nuova presidenza americana (stimolo fiscale e misure a protezione delle produzioni nazionali) e le attese di reazione della politica monetaria. Successivamente, il cambio del dollaro contro l'euro ha oscillato senza mostrare una chiara tendenza, risentendo probabilmente anche delle incertezze sulle effettive scelte di *policy* dell'amministrazione statunitense. Le aspettative dei mercati a termine sui tassi di cambio prospettano un progressivo indebolimento del dollaro nei confronti dell'euro, nell'ordine di poco più del 2 per cento annuo. L'ipotesi del DEF non è in linea con queste attese perché adotta l'assunzione tecnica di cambio costante secondo la procedura raccomandata dal codice di condotta della Commissione europea.

Sul lato della politica monetaria, la Federal Reserve ha ripreso, dopo la prolungata interruzione, la fase di rialzi dei tassi di interesse (ritoccati in dicembre e marzo), preannunciandone la prosecuzione nel corso del 2017. Nell'area dell'euro, l'attesa è di una stabilità prolungata dei tassi ufficiali di interesse, a fronte, tuttavia, di una graduale attenuazione, nel corso del 2018, del programma di acquisti di attività finanziarie che finirebbe col riflettersi in incrementi dei tassi di mercato. Tale ipotesi è, in effetti, incorporata nel quadro DEF che sconta rialzi dei tassi più accentuati rispetto alle assunzioni NADEF dello scorso settembre (i tassi a breve salgono da un valore marginalmente negativo nel 2017, allo 0,5 per cento nel 2018, all'1,2 per cento nel 2019, all'1,8 per cento nel 2020, registrando un incremento cumulativo di due punti percentuali nell'arco della previsione).

Fig. 1.2 — Quotazione del Brent nei contratti *future*
(dollari per barile)



In definitiva, le previsioni DEF appaiono sostanzialmente coerenti con le più recenti stime degli organismi internazionali per crescita globale, scambi e petrolio. Esse risultano, invece, divergenti dalle aspettative di mercato per quanto riguarda l'assunzione tecnica di stabilità del cambio. Rispetto alla NADEF, il nuovo quadro di esogene DEF fornisce nel 2017 maggiori stimoli alla crescita (via esportazioni) e all'inflazione dell'economia italiana per la più forte dinamica del commercio mondiale, il deprezzamento dell'euro e l'aumento del prezzo del petrolio. Per gli anni seguenti, il nuovo quadro di esogene internazionali implica una spinta relativamente più contenuta all'inflazione, per la sostanziale stasi ipotizzata per la quotazione del greggio, e un potenziale effetto di freno alla dinamica della domanda interna per il rialzo dei tassi di interesse.

1.2 L'economia italiana

Nel 2016 l'economia italiana ha proseguito lungo il sentiero di contenuta ripresa iniziato nei mesi centrali del 2013. Correggendo per gli effetti di calendario, il PIL ha segnato un incremento dell'1 per cento nella media del 2016; in termini grezzi, non tenendo conto del diverso numero di giorni lavorativi, l'aumento si è attestato allo 0,9 per cento. La variazione del PIL nel quarto trimestre 2016 (0,2 per cento) determina un effetto di trascinamento sul 2017 dello 0,3 per cento.

La domanda finale interna (netto scorte) ha fornito un apporto positivo alla variazione del PIL. Per contro, la variazione delle scorte ha sottratto circa 0,5 punti percentuali alla crescita 2016,

per effetto di una decelerazione concentrata prevalentemente nel primo semestre. Il contributo delle esportazioni nette è risultato sostanzialmente nullo in media d'anno.

I consumi privati hanno rallentato il passo rispetto alla fase di vivace crescita di inizio 2016, risultando solo marginalmente positivi negli ultimi tre mesi dello scorso anno. Sulla frenata della spesa delle famiglie hanno inciso l'indebolimento della dinamica del potere di acquisto delle famiglie (0,9 per cento tendenziale nel quarto trimestre rispetto al 2,1 per cento di gennaio-marzo 2016) e il calo, per il quinto trimestre consecutivo, del clima di fiducia delle famiglie.

Dai conti nazionali trimestrali rilasciati dall'Istat lo scorso marzo emerge un profilo sostanzialmente migliore, rispetto alle informazioni precedenti, degli investimenti totali, con tassi di crescita congiunturali superiori al punto percentuale in tutti i trimestri ad eccezione del secondo (comunque positivo, 0,4 per cento). Il recupero nei ritmi di accumulazione del capitale è stato trainato dalla persistente tonicità degli investimenti in mezzi di trasporto cui si è accompagnata la ripresa di quelli in impianti e macchinari favorita anche dalle politiche di incentivo fiscale. Gli investimenti in costruzioni hanno registrato variazioni solo lievemente positive e alimentate in larga misura dalla componente residenziale. Il contesto di graduale miglioramento trova conferma negli indicatori di redditività delle imprese che continuano a registrare dinamiche positive.

Dopo il rallentamento segnato nel terzo trimestre, la dinamica delle esportazioni ha ripreso vigore negli ultimi tre mesi dello scorso anno beneficiando dell'accelerazione del commercio mondiale e del deprezzamento dell'euro. Le importazioni hanno seguito una traiettoria simile, sospinte anche dalla ripresa dei piani di investimento osservata nella parte finale del 2016.

Il contesto congiunturale più favorevole ha permesso un miglioramento degli indicatori di qualità del credito bancario nel quarto trimestre del 2016. I risultati delle inchieste presso imprese e operatori bancari delineano un'evoluzione moderatamente positiva delle condizioni creditizie anche nei primi mesi dell'anno in corso. Le condizioni di accesso al finanziamento bancario rimangono tuttavia eterogenee per classi dimensionali e settori di attività (relativamente più favorevoli per i richiedenti medio-grandi operanti nella manifattura e nei servizi rispetto alle imprese edili). Indicazioni positive emergono dai prestiti alle famiglie, risultati in accelerazione a febbraio e sospinti dall'aumento di domanda di mutui per l'acquisto di abitazioni. Il costo del credito, stabile a febbraio, rimane su valori storicamente bassi.

Le informazioni congiunturali disponibili per i primi mesi dell'anno in corso suggeriscono un andamento dell'attività economica ancora in espansione, nonostante la recente dinamica negativa della produzione manifatturiera su cui ha influito l'erraticità statistica connessa ai giorni di lavoro.

Sulla base di stime UPB, nel primo trimestre la produzione industriale sarebbe calata dello 0,2 per cento rispetto al quarto del 2016. Per contro, gli indicatori qualitativi dipingono un quadro positivo: il *Purchasing Managers' Index* (PMI) manifatturiero in marzo si colloca sui massimi da oltre sei anni. Indicazioni analoghe giungono dall'indice di fiducia delle imprese manifatturiere, in progressivo miglioramento dallo scorso autunno e su livelli ampiamente al di sopra della media di lungo periodo. Relativamente alle costruzioni, l'indice di produzione continua a caratterizzarsi per una dinamica volatile a cui si contrappone una visibile tendenza espansiva dell'indice di fiducia settoriale. Segnali positivi emergono anche dal mercato immobiliare che ha continuato a crescere anche nella parte finale dello scorso anno. Al rialzo delle compravendite è corrisposta, inoltre, una stabilizzazione dei prezzi dopo circa cinque anni consecutivi di calo. Per quanto riguarda gli

altri settori, il rialzo dei giudizi delle imprese dei servizi e del commercio al dettaglio suggerisce che la fase di recupero possa interessare anche questi comparti.

Nel complesso, le indicazioni congiunturali indicano la possibilità di una prosecuzione della fase di recupero dell'attività economica. Sulla base delle stime dei modelli UPB di breve periodo, il PIL è atteso crescere di circa lo 0,2 per cento nei primi tre mesi dell'anno in corso, per poi accelerare nel successivo trimestre.

Sulla base delle stime preliminari Istat, l'inflazione è salita in aprile all'1,8 per cento (dall'1,4 per cento di marzo), risentendo principalmente della crescita dei beni energetici regolamentati e dei servizi relativi ai trasporti. La dinamica inflazionistica di fondo, al netto di energetici e alimentari freschi, è aumentata all'1 per cento (0,7 in marzo). Su tale evoluzione ha influito la traslazione sui prezzi finali dei passati aumenti delle materie prime. Le spinte di origine interna appaiono, invece, ancora contenute. Le indagini Istat segnalano, in aprile, un ridimensionamento delle attese di rialzi dei prezzi sia dal lato delle famiglie che delle imprese.

Nel quarto trimestre del 2016 i dati di contabilità nazionale segnalano la prosecuzione della tendenza positiva dell'occupazione (unità di lavoro equivalenti a tempo indeterminato) sia su base congiunturale (0,3 per cento) che tendenziale (1,2 per cento).

Tale dinamica è confermata sia dal lato dell'offerta (indagine sulle forze di lavoro) che da quello della domanda (variazione positiva delle posizioni lavorative rilevate nelle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro e nei dati amministrativi INPS). La crescita dell'occupazione è da attribuirsi interamente alla componente dipendente dei settori della manifattura e dei servizi. A febbraio il livello di occupazione è rimasto stabile sul mese precedente.

1.3 La previsione macroeconomica del DEF

Dopo l'incremento del PIL nel 2016 pari, come visto, allo 0,9 per cento in termini grezzi (contro una stima di 0,8 per cento nel Documento programmatico di bilancio, DPB, dello scorso ottobre), il DEF prevede, nel quadro tendenziale, una crescita dell'1,1 per cento nel 2017 che si abbassa leggermente, all'1 per cento, nel 2018 (anno in cui scatta l'aumento dell'IVA connesso con la clausola di salvaguardia), per poi tornare all'1,1 per cento nel 2019 e 2020. Tali stime implicano, rispetto alle ipotesi di crescita del DPB, una correzione al rialzo di un decimo di punto nell'anno in corso e al ribasso, per circa un decimo di punto, nel 2018 e 2019¹. Il lieve miglioramento della previsione per il 2017 riflette le più favorevoli assunzioni sulle esogene internazionali. La rettifica in negativo della previsione sul 2018 e 2019 risente, invece, di una dinamica della domanda interna più contenuta rispetto alle assunzioni dello scorso ottobre, su cui incide l'evoluzione più sfavorevole dei tassi di interesse. Pur con queste correzioni, la crescita tendenziale nello

¹ Il quadro macroeconomico tendenziale DEF, elaborato sulla base della legge di bilancio per il 2017, viene confrontato col quadro programmatico DPB dello scorso ottobre costruito sulle ipotesi di manovra poi confluite in tale legge di bilancio.

scenario DEF continua a essere trainata, come nel DPB, dalla positiva evoluzione della domanda interna. Sul fronte dell'inflazione, il DEF rivede al rialzo (di un decimo di punto) il deflatore del PIL nel 2017, per la maggiore spinta proveniente dall'indebolimento del cambio e dall'aumento del prezzo del petrolio. Negli anni successivi, la dinamica del deflatore viene ridotta (di un decimo di punto) rispetto alle ipotesi DPB. Date le revisioni della crescita reale e del deflatore del PIL, la dinamica del PIL nominale (2,2 per cento nel 2017, 2,9 per cento nel biennio 2018-19) sale nel 2017 di due decimi di punto rispetto al quadro DPB e si riduce (di circa due decimi di punto) nei due anni successivi. Nel 2020, anno al di fuori dell'orizzonte di previsione DPB, la crescita nominale del PIL si situa sostanzialmente in linea con quella dei due anni precedenti.

Su questo quadro tendenziale si innesta la previsione programmatica DEF che sconta l'intervento correttivo strutturale dei conti pubblici nel 2017 e una manovra di bilancio per il triennio 2018-2020 caratterizzata da una diminuzione del peso delle imposte indirette, da misure di riduzione della pressione fiscale e da interventi compensativi volti al contenimento della spesa e al contrasto dell'evasione fiscale. Rispetto alle ipotesi del tendenziale, la finanza pubblica programmatica si fa relativamente più restrittiva, con il *deficit* che si riduce di due decimi di punto nel 2017, di un decimo nel 2018, di circa quattro decimi nel 2019 e 2020. Nonostante ciò, data la composizione della manovra ipotizzata nel DEF, l'impatto complessivo sulla crescita risulta sostanzialmente neutrale nell'arco della previsione. L'incremento del PIL è, in particolare, in linea con le ipotesi del tendenziale nel 2017 e nel 2018, inferiore di un decimo nel 2019, sostanzialmente allineato nel 2020. Con riferimento alle componenti di spesa, nel 2018 la manovra tende a spostare marginalmente il traino della crescita verso la domanda interna, grazie all'effetto favorevole sui consumi. Nel 2019 e, in parte, nel 2020 è invece la domanda estera netta a rafforzarsi relativamente, compensando (solo in misura parziale nel 2019) l'indebolimento della domanda interna. Su quest'ultimo incide essenzialmente l'attenuazione della dinamica degli investimenti, più accentuata nel 2019. Il deflatore del PIL sale leggermente nel 2017, si riduce nel 2018 grazie alla riduzione delle imposte indirette e torna sostanzialmente ad allinearsi all'andamento del quadro tendenziale negli ultimi due anni. In conseguenza delle dinamiche di crescita reale e inflazione, il PIL nominale è marginalmente più elevato nel 2017, più basso nel 2018, in linea con lo scenario tendenziale nel 2019 e 2020. Per effetto di misure di abbassamento della pressione contributiva, l'occupazione tende a migliorare lungo l'arco della previsione; il tasso di disoccupazione scende a fine periodo al 10 per cento.

L'*output gap*, stimato nel quadro programmatico a -2,7 per cento nel 2016, si riduce a -1,8 per cento quest'anno, a -1,1 nel 2018 e a -0,5 nel 2019, per poi annullarsi nel 2020. Tali stime, basate sulla metodologia concordata a livello UE, differiscono da quelle della Commissione europea che nelle *winter forecasts* di febbraio prospetta un valore dell'*output gap* meno negativo per quest'anno (-0,8 per cento) e nullo nel 2018. Incidono su questi divari la diversa previsione macroeconomica sottostante e, soprattutto, l'orizzonte delle stime (quattro anni nel DEF contro i due della Commissione) e la procedura di individuazione dei vincoli concernenti l'inizializzazione

delle varianze per il calcolo della disoccupazione strutturale e i cosiddetti *priors* per la stima della produttività totale dei fattori. Come mostrano queste differenze, la stima dell'*output gap*, variabile cruciale per l'applicazione delle regole UE, è divenuta negli ultimi anni particolarmente incerta, risentendo delle difficoltà di distinguere le componenti transitorie e permanenti dell'evoluzione dell'attività economica. Procedure diverse di estrazione del *trend*, nell'ambito di uno stesso modello, possono effettivamente condurre a *range* notevolmente ampi di stime (si veda su questo le evidenze illustrate nell'Approfondimento 1.1 *Stime alternative del potenziale e dell'output gap*).

1.4 La validazione del quadro macroeconomico

L'UPB ha valutato i quadri macroeconomici pubblicati nel DEF per il quadriennio di previsione 2017-2020. Sebbene la normativa europea richieda la validazione delle sole previsioni programmatiche, l'UPB estende, in accordo con il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), la validazione anche alle previsioni macroeconomiche dello scenario tendenziale.

L'UPB ha trasmesso lo scorso 31 marzo la lettera di validazione positiva delle previsioni macroeconomiche tendenziali per gli anni 2017-2020. Tale lettera è stata poi pubblicata nel sito UPB, con allegata una nota di spiegazione dell'esercizio condotto e di discussione dei rischi insiti nelle stime (<http://www.upbilancio.it/validato-positivamente-il-quadro-macroeconomico-tendenziale-2017-2020-presentato-nel-def-2017/>). La validazione dello scenario tendenziale è avvenuta dopo che l'UPB aveva comunicato i propri rilievi su una prima versione provvisoria della previsione governativa, a cui aveva fatto seguito la predisposizione di un nuovo quadro macroeconomico tendenziale da parte del MEF che ha ricevuto valutazione positiva.

L'UPB ha poi concluso positivamente anche la validazione del quadro macroeconomico programmatico 2017-2020, pubblicato nel DEF, trasmettendone quest'oggi (19 aprile) l'esito al MEF.

Richiamiamo brevemente la metodologia adottata per l'esercizio di validazione. Essa si basa sull'analisi complessiva degli scenari macroeconomici ipotizzati dal MEF attraverso: a) le stime UPB circa gli andamenti di breve termine del PIL e delle principali componenti di domanda; b) le stime annuali ottenute dall'UPB con il modello di previsione dell'Istat nell'ambito dell'Accordo-quadro con questo Istituto; c) le stime annuali distintamente e specificamente prodotte nell'occasione dagli Istituti di previsione indipendenti (CER, Prometeia, REF.ricerche), facenti parte del *panel* UPB. Inoltre, sono state monitorate le previsioni più recenti di altre istituzioni nazionali e internazionali ed è stato condotto un esame di coerenza interna dei quadri di previsione del MEF.

Si rammenta che per assicurare un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le stime dei previsori del *panel* UPB (inclusivo di quelle UPB ottenute col modello Istat) sono state formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle esogene internazionali (commercio mondiale, prezzo del petrolio, tassi di cambio, tassi di interesse) adottate dal MEF. Inoltre, per il quadro

programmatico, i previsori del *panel* UPB si sono basati su ipotesi di massima circa le misure correttive del 2017 e la manovra per il 2018-2020 elaborate dall'UPB in coerenza con le indicazioni contenute nel DEF e l'interlocuzione avuta col MEF. Si segnala, inoltre, che a corredo dell'analisi di seguito presentata si evidenziano nel Riquadro 1.1 i fattori che hanno contribuito a determinare l'errore di previsione UPB per il 2016 e che hanno condotto a modificare la previsione UPB del 2017.

Le figure 1.3-1.5 illustrano i principali risultati dell'analisi. Il quadro macroeconomico tendenziale appare nel complesso nell'intervallo accettabile delle stime, anche se si colloca agli estremi superiori di tali valori. D'altra parte, le valutazioni del *panel* UPB si caratterizzano per una dispersione relativamente ampia intorno al valore centrale, evidenziando margini di incertezza più ampi che nelle precedenti occasioni.

Più in particolare, le ipotesi DEF di crescita tendenziale sono nel 2017 nell'ambito del *range* di previsione (pur se al di sopra del valore mediano). A partire dal 2018 esse si situano in prossimità del valore massimo delle stime del *panel*. Nel 2019, la previsione MEF di crescita tendenziale è marginalmente più elevata del limite superiore del *panel*. Evoluzioni simili si riscontrano per il PIL nominale, con uno sfioramento, in questo caso nel 2020, rispetto all'estremo più elevato del *panel*. La validazione comunque positiva dell'UPB del complesso della previsione tendenziale, pur in presenza di questi isolati valori critici, tiene conto, dato l'elevato livello di incertezza, della dimensione limitata dei disallineamenti (un decimo di punto sia per il PIL reale che per quello nominale). Tuttavia l'evoluzione in prossimità del limite delle stime MEF per quasi tutto l'orizzonte previsivo (e con una distanza dai valori centrali delle previsioni del *panel* UPB che si amplia in alcuni anni) porta a evidenziare il sussistere di fattori di rischio nel quadro tendenziale che si riflettono poi sullo scenario programmatico.

Sull'evoluzione in prossimità del limite della previsione tendenziale MEF a partire dal 2018 sembrano principalmente influire le ipotesi su alcune componenti della domanda finale interna. In particolare, le dinamiche degli investimenti in costruzioni e dei consumi finali nazionali appaiono più elevate dell'estremo superiore del *panel* per gran parte del periodo di previsione.

Per il quadro dell'inflazione, l'evoluzione tendenziale del deflatore dei consumi privati prevista nel DEF è nell'ambito dell'intervallo di previsione del *panel* UPB, risentendo degli effetti della maggiore inflazione importata nel 2017 e l'aumento dell'IVA nel 2018 e, in parte, nel 2019. Diverse assunzioni sull'evoluzione della ragione di scambio portano invece la stima tendenziale del deflatore del PIL in prossimità del limite più elevato del *panel* nel 2020.

L'analisi del quadro programmatico riguarda l'intero quadriennio 2017-2020 su cui incidono l'intervento strutturale di correzione dei conti pubblici nel 2017 e le ipotesi di manovra di bilancio per il periodo 2018-2020. Una ricostruzione di larga massima della manovra è stata effettuata dall'UPB – e condivisa con i previsori del *panel* per la predisposizione dei loro scenari programmatici – sulla base delle indicazioni di carattere generale contenute nel DEF e dell'interlocuzione avuta su questo aspetto col MEF. Tenendo conto, quindi, dell'elevato grado di incertezza che caratterizza in questa fase la definizione di un quadro di politica di bilancio, vi sarebbe uno stimolo, rispetto agli andamenti tendenziali, proveniente principalmente da riduzioni del carico delle imposte

indirette e della pressione fiscale sul lavoro. Tali misure sarebbero, però, compensate da interventi correttivi incentrati su guadagni di efficienza nella spesa, misure di recupero dell'evasione fiscale, incrementi di alcune fonti di entrate, azioni di riordino di facilitazioni fiscali. Come ricordato, l'effetto netto della manovra (inclusiva della correzione dei conti nell'anno in corso) conduce, rispetto al tendenziale, a una riduzione contenuta del deficit nel 2017 (due decimi di punto) e nel 2018 (un decimo di punto), più consistente nel 2019 e 2020 (circa quattro decimi di punto).

Sulla base di queste ipotesi, la dinamica del PIL reale del quadro programmatico risulta nell'intervallo di previsione del *panel* UPB (figg. 1.4 e 1.5). In tale scenario, inoltre, rientra il leggero disallineamento che nel 2019 caratterizza, invece, il quadro tendenziale. L'evoluzione del PIL reale si conferma, tuttavia, al limite della previsione più elevata del *panel* UPB, in particolare nel biennio 2018-19. D'altra parte, la distanza dai valori centrali delle previsioni del *panel*, pur persistendo, si riduce rispetto a quanto si rileva nel tendenziale.

Nell'insieme, questi risultati riflettono una stima DEF degli effetti della manovra che si colloca nell'ambito delle valutazioni di impatto effettuate dai previsori del *panel*. La dispersione osservata per quest'ultime nel quadro tendenziale si conferma sostanzialmente nello scenario programmatico, anche per effetto dei differenti valori dei moltiplicatori associati alle varie voci di bilancio che caratterizzano i modelli dei previsori del *panel* (si veda al riguardo l'Approfondimento 1.2). In generale, data la composizione ipotizzata della manovra, anche per i previsori del *panel* UPB, come per il DEF, gli effetti complessivi tendono a essere quasi neutrali nell'arco del periodo previsivo.

Permane nello scenario programmatico un'ipotesi di evoluzione dei consumi finali nazionali più elevata rispetto al limite superiore del *panel* UPB, in particolare nel 2018 e nel 2019. In quest'ultimo anno risulta più forte anche il contributo della domanda interna alla crescita del PIL. Tali dinamiche risentono principalmente dell'andamento dei consumi delle famiglie, che si collocano nel 2018 sopra l'estremo superiore del *range* dei previsori UPB, e di un'ipotesi di più robusta evoluzione dei consumi pubblici sia nel 2018 che nel 2019. Tale andamento riflette presumibilmente differenti assunzioni dei previsori del *panel*, rispetto a quelle del DEF, circa la scomposizione prezzi/quantità della riduzione (a prezzi correnti) dei consumi pubblici.

Per quanto riguarda la dinamica programmatica del PIL nominale, anch'essa si attesta nell'ambito dell'intervallo di previsione. Analogamente a quanto osservato per la crescita reale, rientra lo sfioramento (del 2020) osservato nel quadro tendenziale rispetto al limite superiore del *panel* UPB.

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



Fig. 1.4 – Confronto degli scenari di previsione programmatica del Governo e del panel UPB

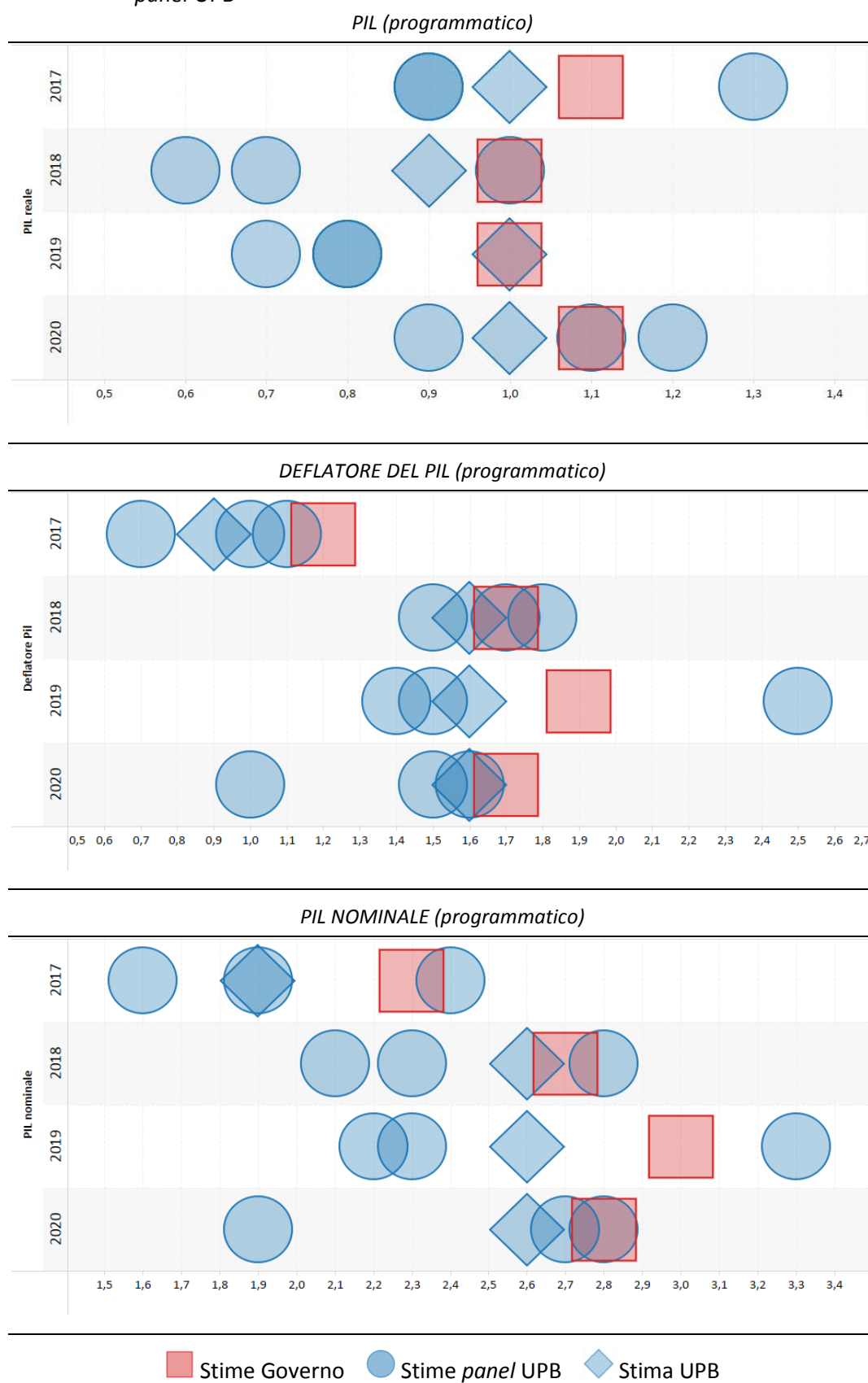
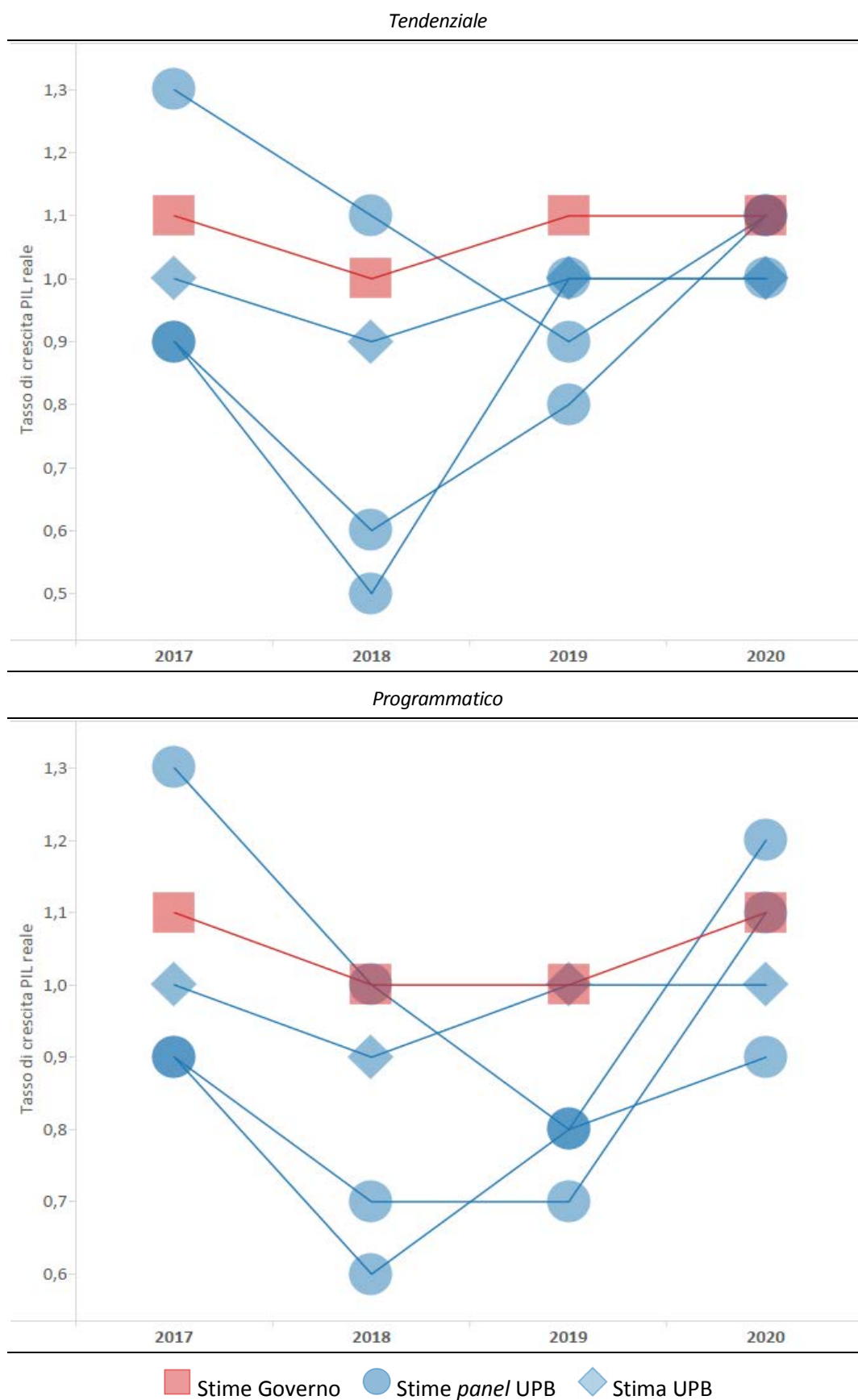


Fig. 1.5 – PIL reale, andamento tendenziale e programmatico



Questi confronti portano, in definitiva, a fare emergere un profilo di previsione programmatica del DEF nell'ambito (per quel che concerne tanto il PIL reale, quanto il PIL nominale) dei criteri di accettabilità seguiti dall'UPB. Tuttavia permane, seppure attenuato, l'elemento di rischio rilevato per il quadro tendenziale. L'ipotesi di crescita reale si colloca, in particolare nel biennio 2018-19, in prossimità dell'estremo superiore del *panel* UPB. Ciò costituisce un potenziale rischio negativo per la previsione DEF soprattutto alla luce dei diversi fattori di incertezza che gravano sul quadro globale.

1.5 I fattori di rischio per la previsione

Sullo scenario macroeconomico incombono diversi fattori di incertezza che riguardano sia il contesto esterno che quello interno.

Gli elementi di rischio internazionale per la previsione sono essenzialmente riassumibili in tre punti: a) l'effettivo concretizzarsi di un indirizzo protezionistico negli Stati Uniti e, per reazione, in altre aree economiche, con effetti di rallentamento per il commercio internazionale; b) l'intensificarsi delle tensioni presenti nello scacchiere mondiale, con ripercussioni sui mercati delle materie prime e, in particolare, sul prezzo del petrolio; c) l'esaurirsi, come indicato dalle aspettative dei mercati a termine, della fase di irrobustimento del dollaro e, simmetricamente, di debolezza dell'euro che ha contrassegnato l'avvento della nuova presidenza americana.

Per quanto riguarda, invece, i fattori di incertezza interni, un elemento di rischio è costituito dalla possibilità di un innalzamento dei tassi di interesse nazionali per calo di fiducia degli investitori e ampliamento persistente dello *spread* che caratterizza i titoli di stato italiani.

Questi eventi, oltre a caratterizzarsi per diversi gradi di probabilità, possono verificarsi in modo alternativo o complementare tra loro. Ad esempio, una significativa svolta protezionistica negli Stati Uniti non dovrebbe accompagnarsi a un indebolimento del dollaro. D'altro canto, a un deprezzamento della valuta statunitense si associa generalmente un rialzo delle quotazioni del greggio. Questa correlazione potrebbe, però, non verificarsi se l'inasprirsi delle tensioni internazionali, alla base dell'aumento del prezzo del petrolio, incoraggiasse movimenti precauzionali di capitali verso l'economia americana. Infine, un aumento del rischio del debito sovrano potrebbe essere indotto da eventi esterni che portino gli investitori internazionali a privilegiare gli impieghi più sicuri, ma potrebbe anche manifestarsi in modo autonomo rispetto a *shock* di questo tipo, risentendo di fenomeni specifici di abbassamento di fiducia.

Data la difficoltà a individuare *a priori* correlazioni, positive o negative, tra gli *shock* è preferibile considerare separatamente la valutazione degli effetti di ciascun fattore di rischio. A questo scopo si conducono quattro simulazioni che modificano altrettante variabili esogene del quadro macroeconomico DEF. In particolare:

- a) il rischio protezionistico è rappresentato da una crescita del commercio mondiale più bassa, rispetto alle ipotesi DEF, di 0,5 punti percentuali all'anno nel periodo 2017-2020;
- b) il rischio geo-politico è rappresentato da un prezzo del petrolio più elevato, rispetto alle ipotesi DEF, di 10 dollari a barile in ciascun anno del periodo 2018-2020;
- c) il rischio valutario è rappresentato da un euro più forte, rispetto all'ipotesi DEF, nella misura indicata dalle quotazioni dei mercati a termine nelle ultime settimane (l'euro risulta apprezzato sul dollaro, rispetto all'assunzione di cambio stabile del DEF, di circa un 2 per cento all'anno nel periodo 2018-2020)².
- d) Il rischio *spread* è rappresentato da un innalzamento dei tassi di interesse italiani, rispetto all'ipotesi DEF, di 100 punti base in ciascun anno del periodo 2018-2020; si ipotizza che l'incremento riguardi l'intero ventaglio dei tassi di interesse interni (a breve, a lungo termine, sui prestiti bancari a imprese e famiglie).

Gli effetti delle diverse simulazioni sono illustrati nella tabella 1.2. In estrema sintesi, questi esercizi evidenziano che un quadro internazionale meno favorevole di quello ipotizzato dal DEF (simulazioni 1, 2 e 3) avrebbe effetti generalmente negativi sull'andamento del PIL reale. In particolare, la più bassa dinamica del commercio mondiale (simulazione 1) e il cambio più apprezzato (simulazione 2) inciderebbero sulla crescita reale rallentando le esportazioni. Il prezzo del petrolio più alto ridurrebbe, invece, il tasso di crescita frenando la domanda interna. Gli *shock* sfavorevoli sul commercio e il tasso di cambio avrebbero effetti depressivi anche sull'inflazione abbassando la dinamica del PIL nominale in maggior misura di quella del PIL reale. Lo *shock* sul prezzo del petrolio (simulazione 3), invece, avrebbe effetti di impulso sull'inflazione interna che compenserebbero la minore crescita reale dando luogo a un'evoluzione del PIL nominale marginalmente più positiva di quella ipotizzata nello scenario di base.

Per quanto riguarda lo *shock* dei più elevati tassi di interesse interni (simulazione 4), gli effetti negativi riguarderebbero in primo luogo il PIL reale, per il freno indotto dai maggiori tassi sulle componenti della domanda interna (nell'arco del periodo 2018-2020 il PIL reale declinerebbe di circa tre decimi di punto rispetto allo scenario di base). Tuttavia, l'evoluzione più debole dell'economia si ripercuoterebbe, con qualche ritardo, anche sull'inflazione (il deflatore del PIL risulterebbe in discesa di due decimi di punto nell'arco del triennio). Ne conseguirebbe una dinamica complessiva del PIL nominale 2018-2020 sostanzialmente ridotta rispetto all'ipotesi di base (per circa cinque decimi di punto). È da rilevare che questa simulazione non considera eventuali effetti ulteriori che potrebbero verificarsi se all'innalzamento dei tassi interni si accompagnassero

² Il DEF effettua simulazioni simili per verificare la sensitività della previsione alle variabili esogene. L'esercizio DEF considera esclusivamente gli effetti sulla crescita reale. Le simulazioni UPB considerano, oltre agli effetti sulla crescita reale, le ripercussioni sull'inflazione e, quindi, sul PIL nominale dell'economia italiana. Esse sono condotte sulla base di un modello *multi-country* (*Oxford Economics*) che tiene conto delle interrelazioni tra le variabili internazionali.

significativi fenomeni di riduzione della fiducia tra gli operatori economici (famiglie e imprese).

Tab. 1.2 – Effetti sul PIL reale, deflatore del PIL e PIL nominale di differenti ipotesi sulle variabili esogene
(differenze in punti percentuali nei tassi di crescita rispetto allo scenario base)

	2017	2018	2019	2020	Totale
Simulazione 1					
Commercio verso mercati rilevanti (0,5 p.p. più basso a partire dal 2017)					
PIL reale	-0,05	-0,15	-0,11	-0,10	-0,41
Deflatore del PIL	0,00	-0,05	-0,14	-0,27	-0,46
PIL nominale	-0,05	-0,20	-0,26	-0,37	-0,88
Simulazione 2					
Tasso di cambio (apprezzamento euro di circa il 2% annuo in termini effettivi nominali per l'Italia dal 2018)					
PIL reale	0,00	-0,64	-0,66	-0,68	-1,98
Deflatore del PIL	0,00	-0,13	-0,69	-1,54	-2,36
PIL nominale	0,00	-0,78	-1,36	-2,14	-4,28
Simulazione 3					
Prezzo del petrolio (più alto di 10 dollari a barile dal 2018)					
PIL reale	0,00	0,01	-0,14	-0,07	-0,20
Deflatore del PIL	0,00	0,04	0,23	0,26	0,53
PIL nominale	0,00	0,05	0,09	0,18	0,32
Simulazione 4					
Tassi di interesse (100 punti base in più dal 2018)					
PIL reale	0,00	-0,12	-0,06	-0,09	-0,27
Deflatore del PIL	0,00	-0,02	-0,07	-0,15	-0,24
PIL nominale	0,00	-0,15	-0,14	-0,24	-0,53

Riquadro 1.1 – L'errore della previsione UPB del PIL per il 2016 e la revisione della stima per il 2017

In occasione della validazione del quadro macroeconomico DPB 2017, avvenuta nel mese di ottobre 2016, l'UPB ha stimato una crescita del PIL per il 2016 pari allo 0,7 per cento (0,75). Alla luce del primo consuntivo per l'anno 2016, diffuso dall'Istat nel mese di marzo dell'anno in corso, la crescita del prodotto lordo è risultata pari allo 0,9 per cento (0,88): l'errore di previsione commesso dall'UPB è risultato quindi di poco superiore a 0,1 punti percentuali (0,13).

I principali fattori alla base dell'errore di previsione possono essere identificati in: a) variazioni delle esogene internazionali (tasso di cambio dollaro/euro, prezzo del petrolio, crescita del commercio mondiale); b) variazioni di ulteriori fattori esogeni alla base della previsione (tassi di interesse, livello di incertezza, condizioni di liquidità delle imprese); c) revisioni delle informazioni statistiche di contabilità nazionale. Il contributo di tali fattori è stimato attraverso il modello macroeconomico annuale UPB-Istat, incorporando, per le variabili corrispondenti a ciascun singolo fattore identificato in precedenza, l'andamento osservato nel periodo più recente in sostituzione di quello che era stato ipotizzato nel quadro previsivo dello scorso ottobre. Il corrispondente impatto sul PIL, riportato nella prima colonna della tabella R1.1.1, è dunque stimato mantenendo le altre informazioni invariate rispetto ai valori di ottobre 2016. Anche il quadro previsionale di finanza pubblica non è stato modificato rispetto alla validazione del DPB 2017. La scomposizione dell'errore di previsione va comunque considerata con cautela, in quanto la stima dei singoli contributi non tiene conto della correlazione tra i diversi fattori.

L'aggiornamento delle esogene internazionali ai valori di consuntivo per il 2016 ha comportato, rispetto a quanto era ipotizzato a ottobre, un deprezzamento del tasso di cambio dell'euro, un miglioramento nell'evoluzione del commercio internazionale e un prezzo del petrolio più contenuto. Il quadro internazionale più favorevole ha portato a un miglioramento pari a circa due decimi delle stime di crescita (0,17 punti percentuali). Un leggero ridimensionamento della stima (per 0,1 punti percentuali) è stato invece indotto dalle revisioni degli altri fattori esogeni (con, in particolare, un rialzo dell'indicatore di incertezza). La revisione delle informazioni di contabilità nazionale, in miglioramento nei dati a consuntivo per quanto riguarda il 2014 e soprattutto il 2015, ha contribuito a correggere lievemente al rialzo la crescita del PIL (0,1 punti percentuali).

Un analogo esercizio può essere condotto per scomporre i fattori che hanno portato l'UPB a modificare, in aprile, la previsione del PIL 2017 rispetto alla valutazione (nella versione programmatica) che era stata elaborata lo scorso ottobre. La stima di aprile riguardo alla crescita del PIL 2017 (nella versione tendenziale) è pari all'1 per cento (1,01), contro una previsione (nella versione programmatica) di 0,9 (0,94) elaborata in occasione della validazione del quadro macroeconomico DPB 2017. Gli impatti dei fattori considerati in precedenza sono riportati nella seconda colonna della tabella R.1.1.1. La revisione della previsione per il 2017 ha incorporato un contributo positivo (pari a 3 decimi) attribuibile al più favorevole scenario delle esogene internazionali. Il nuovo profilo degli altri fattori esogeni, caratterizzato da un lieve aumento dell'incertezza, ha invece contribuito negativamente (per circa due decimi di punto). Tale impatto è quasi interamente compensato dal contributo positivo proveniente dalla revisione delle informazioni di contabilità nazionale. La componente residuale ha fornito un contributo negativo, con una correzione pari a circa 2 decimi di punto percentuale: essa ha riflesso le indicazioni di leggera decelerazione della crescita tratte dai modelli di previsione di breve periodo, che hanno incorporato l'andamento non favorevole di alcuni indicatori congiunturali disponibili per i primi mesi dell'anno in corso. Tale fattore può aver anche incluso gli effetti di lievi scostamenti del quadro programmatico di finanza pubblica, aggiornato alla luce della legge di stabilità per il 2017, rispetto a quello relativo alla validazione del DPB 2017.

Tab. R1.1.1 – Previsioni di crescita del PIL per il biennio 2016-17: determinanti dell'errore di previsione per il 2016 e della revisione per il 2017

	Errore di previsione	Revisione della previsione
	2016	2017
Proiezioni UPB effettuate in ottobre 2016	0,75	0,94
Esogene internazionali	0,17	0,32
Altri fattori esogeni	-0,13	-0,25
Revisione dei dati di contabilità nazionale	0,12	0,23
Componente residuale	-0,03	-0,23
Consuntivo Istat per il 2016, proiezioni UPB per il 2017	0,88	1,01

Approfondimento 1.1

Le stime alternative del potenziale e dell'output gap

Le stime del prodotto potenziale e dell'*output gap* (OG) hanno acquistato negli ultimi anni particolare rilevanza nel contesto delle regole europee. Come noto, tuttavia, tali variabili non sono osservabili e devono essere oggetto di stime caratterizzate da un elevato livello di incertezza, differenziandosi in misura significativa a seconda del modello utilizzato. Ad esempio, la metodologia perseguita dalla Commissione europea, concordata con i paesi membri, fornisce misure del potenziale e dell'OG che differiscono in modo anche sensibile rispetto a quelle proposte dalle organizzazioni internazionali (OCSE e FMI).

La recente crisi economica sembra, in effetti, avere reso ancora più complessa la determinazione di tali variabili non osservate. In particolare, alcuni autori³ rilevano come il prolungato deterioramento ciclico possa avere danneggiato le capacità produttive potenziali delle economie (con effetti definiti di isteresi), accrescendo la difficoltà di distinguere tra componente temporanea (ciclo) e strutturale (*trend*) della crescita del PIL. Altri analisti invece mostrano che, data la severa caduta dell'*output*, potrebbe essere necessario scegliere forme funzionali per il *trend* diverse da quella comunemente utilizzate in passato per tenere conto della possibilità di una componente ciclica più ampia rispetto alle precedenti esperienze⁴. Infine, alcune variabili delle inchieste congiunturali basate sulle valutazioni degli operatori, un tempo utili per estrarre il segnale dell'andamento ciclico dell'economia, potrebbero essere diventate meno informative, avendo la recente crisi modificato giudizi e aspettative degli agenti economici circa i livelli ritenuti normali dell'attività produttiva.

Per cercare di valutare l'impatto di questi elementi di incertezza nel caso dell'Italia, in un lavoro dell'UPB in corso di pubblicazione (di cui qui si anticipano alcuni risultati) si è proceduto, traendo ispirazione da un recente studio della BCE⁵, a stimare un modello (definito a componenti inosservate), in cui l'*output gap* è rappresentato da una componente ciclica che è comune ad un set di variabili di attività economica (PIL, tasso di disoccupazione e capacità produttiva)⁶. Specifici *trend* identificano, invece, la componente strutturale di ognuna di tali variabili. Il modello viene poi completato da

³ Blanchard, O., Cerutti, E. e Summers, L. (2015), "Inflation and Activity: Two Explanations and their Monetary Policy Implications", *IMF working paper*, n. 15, novembre; Fatàs, A. e Summers, L. (2015), "The Permanent Effect of Fiscal Consolidations", *Cepr Discussion Paper Series* n. 10902, ottobre e, per l'Italia, Proietti, T. (2002), "Some Reflections on Trend-Cycle Decompositions with Correlated Components", *EUI working paper ECO* n. 23.

⁴ Jarocinski, M. e Lenza, M. (2016), "An inflation-predicting measure of the output gap in the euro area", *ECB working paper series* n. 1966, settembre.

⁵ Il set di modelli utilizzati è simile a quello proposto da Jarocinski e Lenza (2016).

⁶ Il campione utilizzato per la stima del modello corrisponde al periodo temporale 1985Q1 -2016Q4. Per il PIL si utilizza la serie trimestrale stagionalizzata a prezzi costanti. Per misurare l'inflazione cosiddetta *core* si usa la serie dell'indice dei prezzi al consumo senza alimentari freschi ed energetici. La serie della capacità produttiva è il grado di utilizzo degli impianti come misurato dalle inchieste Istat. Il prezzo del petrolio è misurato come quotazione *crude spot*, espressa in euro.

una relazione (curva di Phillips) in base alla quale l'inflazione evolve in funzione dell'*output gap*, di una componente di *trend* della dinamica dei prezzi al consumo e del prezzo del petrolio.

I modelli alternativi di stima dell'*output gap* utilizzati si differenziano, oltre che per un diverso *set* informativo (includendo o meno la serie della capacità produttiva CP), per diverse tipologie del *trend*, che variano tra loro a seconda del grado di influenza del PIL effettivo. Le specificazioni considerate sono le seguenti:

1. *Local level model* (LLT) con livello $\mu_t = \mu_{t-1} + \beta_t + \eta_t$ e pendenza $\beta_t = \beta_{t-1} + \xi_t$ variabili nel tempo ed errori incorrelati $\eta_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\eta^2)$; $\xi_t \sim \text{NID}(0, \sigma_\xi^2)$;
2. *Random walk plus drift* (RW), ottenuto imponendo, nella equazione del modello LLT, $\sigma_\xi^2 = 0$; ovvero con *drift* β costante nel tempo;
3. *Integrated random walk* (IRW), ottenuto imponendo, nella equazione del modello LLT, $\sigma_\eta^2 = 0$; ovvero con *drift* β_t variabile nel tempo.

In particolare, si considerano due specificazioni (LLT e IRW) in cui la dinamica del *trend* si abbassa negli ultimi anni col peggiorare del PIL effettivo, implicando effetti di isteresi relativamente maggiori, e una specificazione (RW) in cui l'andamento del *trend* risulta, invece, più stabile nel tempo, risentendo in minor misura degli effetti di isteresi indotti dal ciclo.

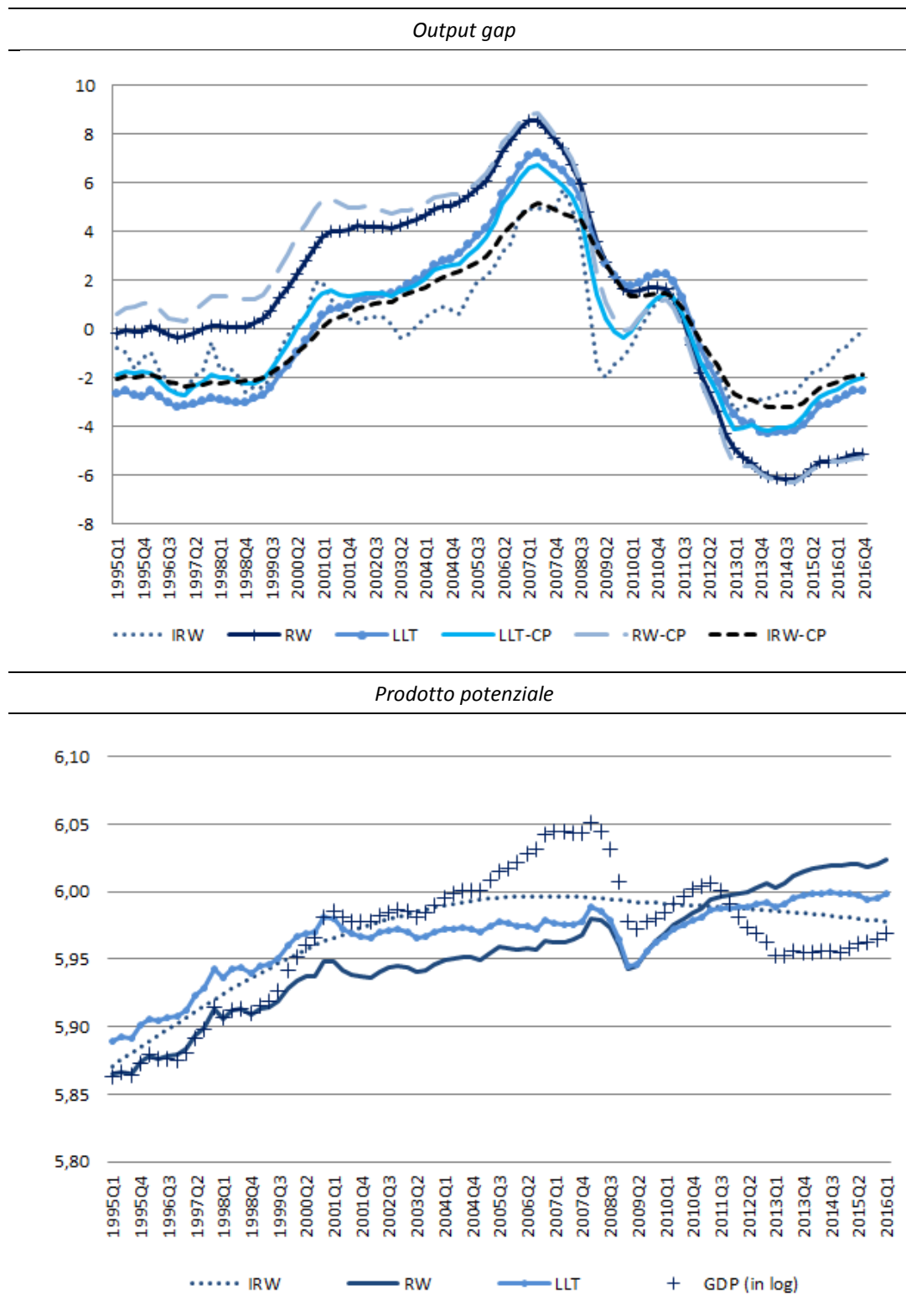
I risultati riportati nella tabella e nei grafici seguenti mostrano che, al modificarsi della specificazione del modello, la stima dell'OG e del potenziale variano in un intervallo molto ampio. Le maggiori differenze si hanno nelle fasi di espansione e, soprattutto, nel periodo della recente crisi alla fine del campione. In particolare i modelli più flessibili, IRW e LLT, producono nell'ultimo periodo una stima del prodotto potenziale più bassa, e quindi un OG che si chiude più rapidamente, rispetto al modello RW che ipotizza una crescita potenziale più stabile nel periodo della crisi (fig A1.1.1). Tutti i modelli identificano la doppia caduta dell'*output gap* della recente crisi economica, che appare più consistente nel 2012 che nel 2008, ma in un *range* stimato molto ampio che ad esempio nel 2016 va da -0,5 (IRW) a -5,3 (RW-CP). Anche per gli anni di previsione⁷ i diversi modelli ipotizzano un restringimento dell'OG negativo più o meno rapido; nel modello IRW il PIL torna sostanzialmente al suo livello potenziale già nell'anno in corso. Le stime ufficiali della Commissione europea, ottenute col metodo concordato dai paesi membri, si avvicinano maggiormente al modello IRW prevedendo una chiusura dell'OG già nel 2018.

Data la notevole varietà dei risultati, occorre adottare un criterio di valutazione per la scelta del modello da preferire. Si può, ad esempio, considerare l'accostamento del modello ai dati, la stabilità dei parametri stimati e, quando vi è incertezza

⁷ I valori previsti delle variabili sono ottenuti sulla base dei parametri stimati applicando il filtro di Kalman per gli anni futuri.

sull'adeguatezza dei vari modelli nell'identificare la fase ciclica, specificazioni alternative possono essere messe a confronto in termini di capacità previsiva dell'inflazione.

Fig. A1.1.1 – *Output gap e potenziale in base a diverse specificazioni del modello di stima*



In termini strettamente statistici il modello definito LLT-CP sembra in complesso il migliore (ciò è evidenziato dal valore più alto della statistica nell'ultima riga della tabella A1.1.1). Risultati sostanzialmente diversi si ottengono invece quando si considera la capacità previsiva dell'inflazione (tab. A1.1.2).

- La bontà dei modelli in termini di capacità previsiva dell'inflazione non è stabile nel tempo, ma dipende dal periodo considerato. In generale, gli errori di previsione dell'inflazione risultano più ampi nell'ultimo periodo (2012-16) contrassegnato dalla caduta dell'inflazione a livelli storicamente molto bassi. Sull'intero campione 2002-2016 il modello IRW risulta il migliore, in media e per tutti gli orizzonti. Se però si spezza il campione e, in particolare, si isola il periodo della recente crisi economica il risultato cambia sostanzialmente. Fino al 2011 il modello LLT-CP è il migliore. Dal 2012 in poi, ovvero nel periodo dell'ultima recessione e successiva debole ripresa, il modello che commette meno errore (in media e per ciascun passo di previsione, eccetto il primo) è quello RW, ovvero quello caratterizzato da una dinamica del *trend* più stabile.
- Il modello LLT-CP, che utilizza la serie dell'indagine Istat sul grado di utilizzo degli impianti, commette un errore medio inferiore agli altri modelli fino al 2011, ma diventa meno preciso negli anni più recenti. Ciò potrebbe essere legato alla circostanza che il segnale derivante dalle inchieste Istat sul grado di utilizzo della capacità produttiva è divenuto in parte incoerente con l'effettivo andamento del ciclo. Tale fenomeno potrebbe derivare da una serie di condizioni realizzatesi a seguito della recente crisi economica. La severità della caduta dell'*output* potrebbe avere modificato il livello ritenuto "normale" per gli imprenditori che oggi hanno aspettative più contenute sulla produzione rispetto al passato. Inoltre, nel corso della crisi le imprese sopravvissute sono quelle più efficienti che probabilmente riescono a sfruttare al meglio gli impianti in dotazione. Tale mutamento di composizione, renderebbe la valutazione del grado di utilizzo non perfettamente confrontabile con il passato. Infine, si deve considerare che durante la crisi molte imprese hanno rimandato a tempi migliori il rinnovamento degli impianti, talché la relativamente rapida crescita del grado di utilizzo osservata nella fase di ripresa rifletterebbe, più che un fenomeno ciclico, le conseguenze di tale rinvio.

In sintesi, questi primi risultati mostrano che specificazioni alternative del modello di stima, in termini di *trend* e di *set* informativo, producono un ampio intervallo di valori per l'*output gap*. La valutazione della bontà dei vari modelli è soggetta alla scelta del criterio adottato che non conduce necessariamente all'individuazione univoca di un modello da preferire agli altri. Il modello LLT sembra in complesso il migliore in termini statistici. Considerando, invece, la capacità previsiva dell'inflazione, le altre specificazioni (IRW e RW) risultano preferibili per gli anni recenti. In particolare, nell'ultima fase, dopo il 2012, è il modello RW a prevalere per capacità previsiva.

Tab. A1.1.1 – *Output gap* in base a diverse specificazioni del modello di stima

	LLT	RW	IRW	LLT-CP	RW-CP	IRW-CP
2010	2,0	1,6	0,3	0,6	0,6	1,4
2011	1,5	0,7	1,2	0,8	0,3	0,9
2012	-1,9	-3,0	-1,6	-2,4	-3,4	-1,3
2013	-3,9	-5,4	-3,1	-4,0	-5,7	-2,9
2014	-4,2	-6,1	-2,7	-4,0	-6,2	-3,2
2015	-3,4	-5,7	-1,8	-3,0	-5,7	-2,6
2016	-2,7	-5,2	-0,5	-2,2	-5,3	-2,0
2017	-2,4	-5,0	0,1	-1,7	-5,0	-1,7
2018	-1,9	-4,3	0,1	-1,1	-4,1	-1,3
<i>loglik</i> ⁽¹⁾	1252	1242	1239	1865	1859	1839

(1) LogLik è la verosimiglianza (in logaritmi), tanto maggiore è questa statistica, tanto più verosimile è il modello. Tuttavia il confronto è possibile solo tra modelli con uguale numero di variabili.

Tab. A1.1.2 – Errore di previsione (MSE) dell'inflazione annualizzata h trimestri in avanti su diversi campioni (1)

		h=1	h=2	h=3	h=4	Media
LLT	2002-2016	0,09	0,24	0,44	0,64	0,36
	2008-2011	0,14	0,35	0,56	0,61	0,42
	2012-2016	0,09	0,22	0,43	0,71	0,36
RW	2002-2016	0,13	0,36	0,62	0,86	0,49
	2008-2011	0,29	0,81	1,35	1,68	1,03
	2012-2016	0,08	0,17	0,28	0,44	0,24
IRW	2002-2016	0,05	0,14	0,30	0,49	0,25
	2008-2011	0,05	0,16	0,31	0,40	0,23
	2012-2016	0,06	0,17	0,41	0,77	0,35
LLT-CP	2002-2016	0,12	0,23	0,37	0,52	0,31
	2008-2011	0,07	0,16	0,24	0,27	0,18
	2012-2016	0,27	0,48	0,76	1,08	0,65
RW-CP	2002-2016	0,15	0,28	0,45	0,65	0,38
	2008-2011	0,11	0,20	0,31	0,36	0,24
	2012-2016	0,33	0,58	0,93	1,35	0,80
IRW-CP	2002-2016	0,23	0,39	0,58	0,76	0,49
	2008-2011	0,28	0,47	0,65	0,74	0,54
	2012-2016	0,34	0,59	0,91	1,24	0,77

(1) In tabella viene riportato in grassetto il minimo errore tra modelli.

Approfondimento 1.2

L'impatto macroeconomico della politica di bilancio e i moltiplicatori del panel UPB

L'importanza di una quantificazione il più possibile precisa degli effetti sul quadro macroeconomico di misure discrezionali sulle entrate e sulle spese è sempre stata considerevole. Tuttavia, tale quantificazione è resa particolarmente difficile dall'incertezza che caratterizza la stima del cosiddetto moltiplicatore di bilancio, ovvero la stima della variazione del PIL reale indotta da un dato impulso di bilancio.

Tra i fattori che determinano il valore del moltiplicatore, la composizione della manovra è certamente uno dei più rilevanti. Per questo motivo, si distingue di solito tra moltiplicatori delle diverse poste di entrata e di spesa. Generalmente, i moltiplicatori di entrata risultano meno elevati di quelli di spesa almeno nei primi anni dopo l'introduzione delle misure di bilancio. Questa differenza va ricondotta al meccanismo di trasmissione dell'impulso di bilancio: una variazione delle quantità di consumi pubblici o di investimenti pubblici equivale a una variazione immediata ed equivalente di una componente della domanda aggregata in termini reali, mentre un intervento che vada a modificare il livello complessivo dell'imposizione fiscale agisce in prima istanza sul reddito disponibile delle famiglie, parte del quale viene risparmiato e quindi non viene consumato, o sui profitti delle imprese, che generalmente solo in parte vengono reinvestiti.

A loro volta, le singole voci di entrata e spesa impattano sull'attività economica in modo diverso. A misure sul lato della spesa basate su trasferimenti sono generalmente associati valori dei moltiplicatori simili a quelli delle entrate. Al contrario, un incremento degli investimenti agisce sul PIL attraverso diversi canali e l'impatto può essere significativo: nel breve periodo si ha l'effetto diretto sulla domanda aggregata, eventualmente accompagnato da un aumento di investimenti privati complementari; nel medio-lungo periodo si potrebbe avere un aumento della capacità produttiva, quindi del reddito potenziale. La risposta del PIL dipenderà, in entrambi i casi, da diversi fattori: l'efficacia amministrativa nella selezione e nella gestione dei progetti di investimento è uno dei principali, influenzando la rapidità nell'attivazione delle risorse e la qualità degli investimenti, quindi i riflessi sul potenziale.

Analogamente, voci diverse dal lato delle entrate possono avere impatti differenti sul PIL. Per esempio, riduzioni di contributi previdenziali possono ridurre il costo del lavoro delle imprese e migliorarne la competitività e avere effetti favorevoli anche sulla domanda di lavoro.

Occorre infine sottolineare che molti contributi recenti tendono a evidenziare moltiplicatori più elevati durante e dopo la "grande recessione" del 2009, essenzialmente in ragione di alcuni fattori congiunturali che possono amplificare gli effetti espansivi o recessivi della politica di bilancio.

Il paragrafo A1.2.1 presenta alcuni risultati della letteratura più recente in proposito, mentre il paragrafo A1.2.2 offre una descrizione dei moltiplicatori dei modelli macroeconomici sull'economia italiana del *panel* UPB a confronto con quelli stimati con il modello econometrico del MEF.

A1.2.1 I moltiplicatori durante e dopo la “grande recessione”

Negli ultimi anni, l'attenzione dedicata alla quantificazione del valore dei moltiplicatori di bilancio è stata maggiore rispetto ad alcuni decenni precedenti, dato l'accresciuto ruolo della politica di bilancio come strumento di rafforzamento del ciclo, in un contesto di tassi di interesse estremamente bassi in cui i limiti della politica monetaria emergono con una certa evidenza. Ciò ha determinato un incremento di contributi istituzionali e accademici sul tema.

Un recente lavoro del Fondo Monetario Internazionale (FMI)⁸ riassume i fattori che determinano la dimensione dei moltiplicatori, tra i quali è interessante riportare quelli più rilevanti in questo periodo per l'Italia:

- *La fase ciclica*: il valore dei moltiplicatori risulta essere più elevato nelle fasi negative del ciclo, rispetto a periodi con *output gap* (OG) positivo o nullo. Infatti, in fasi negative del ciclo – specialmente qualora esse facciano seguito a *shock* di origine finanziaria – una parte rilevante del settore privato (famiglie e imprese) può essere soggetta a vincoli finanziari, come scarso accesso al credito o necessità di ridurre la propria esposizione debitoria (cosiddetto *deleveraging*), che frenano la crescita della domanda e del prodotto. In tali circostanze, ogni eventuale incremento del reddito disponibile si tradurrebbe verosimilmente in maggiore domanda, avendo come conseguenza valori più alti dei moltiplicatori di bilancio. Inoltre, con un *output gap* negativo una manovra espansiva dovrebbe contribuire a riavvicinare il PIL effettivo a quello potenziale con effetti relativamente trascurabili sui prezzi, massimizzando l'impatto sul livello di attività reale. Infine, quando il livello del prodotto resta significativamente al di sotto del potenziale per lunghi periodi si innescano fenomeni cosiddetti di isteresi: l'aumento della disoccupazione di lungo periodo riduce lo *stock* di capitale umano e la scarsità di investimenti quello del capitale fisico, producendo effetti sfavorevoli sul tasso di crescita potenziale. Manovre di bilancio che contrastino questo tipo di rischi (stimolando l'attività anche solo nel breve periodo) tendono ad avere effetti moltiplicativi rilevanti⁹.

⁸ Batini, N., Eyraud, L., Forni, L. e Weber, A. (2014), “Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections”, FMI *technical notes and manuals*, n. 4.

⁹ Si veda anche DeLong, B. J. e Summers, L. H. (2012), “Fiscal Policy in a Depressed Economy”, in *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring.

- *Il ruolo della politica monetaria*: se l'autorità monetaria attua politiche accomodanti, il valore del moltiplicatore di bilancio aumenta significativamente. Inoltre, quando la politica monetaria è vincolata al limite inferiore dei tassi di *policy* (generalmente identificato con il cosiddetto *zero lower bound*, ZLB), gli strumenti tradizionali a disposizione della banca centrale hanno effetti pressoché nulli sulle variabili reali e nominali. In questi casi, infatti, una riduzione del tasso di interesse reale, che favorirebbe una maggiore crescita del PIL, è impossibile attraverso riduzioni dei tassi nominali (che non possono scendere al di sotto dello ZLB) e richiede perciò un aumento (sufficientemente duraturo) dell'inflazione, per ottenere il quale è fondamentale il ruolo della politica di bilancio.
- *Il livello di debito*: secondo alcuni studi¹⁰, in paesi altamente indebitati una manovra espansiva potrebbe avere, soprattutto in periodi di crisi finanziaria, effetti sfavorevoli sulla fiducia nella capacità del paese di tenere fede ai propri impegni finanziari, inducendo quindi un aumento dei tassi d'interesse reali e attenuando così gli effetti favorevoli della manovra sulla domanda e sul PIL. Un alto livello del debito in rapporto al PIL, dunque, potrebbe ridurre il valore del moltiplicatore¹¹.

I valori stimati dai principali modelli istituzionali e accademici prima della “grande recessione” indicavano generalmente moltiplicatori medi dal lato della spesa collocati in un intervallo tra 0,5 e 1 nel breve periodo. Vale a dire, ad un impulso di spesa pari ad un punto percentuale di PIL corrisponderebbe un aumento del PIL stesso compreso tra 0,5 e 1 punto percentuale. I moltiplicatori da lato delle entrate sarebbero invece più contenuti, generalmente inferiori a 0,5.

Purtroppo, fatta eccezione per gli Stati Uniti, i dati disponibili non sono generalmente sufficienti a stimare in maniera affidabile per un singolo paese l'effetto sui moltiplicatori di episodi di crisi come quello degli anni passati, le cui conseguenze sono ancora visibili nel periodo attuale (OG negativo e politica monetaria vincolata allo ZLB). Tuttavia, l'impiego di modelli teorici utilizzabili per simulazioni di *policy* (inclusi quelli in uso presso le principali istituzioni nazionali e internazionali) e di modelli empirici che considerano contemporaneamente diversi paesi nel tempo (modelli cosiddetti *panel*) ha confermato un sensibile aumento del valore dei moltiplicatori di bilancio durante e dopo la grande recessione.

¹⁰ Ilzezki, E., Mendoza, E.G. e Végh, C. A. (2013), “How big (small?) are fiscal multipliers?”, in *Journal of Monetary Economics*, vol. 60, n. 2.

¹¹ Altri fattori ricordati nel lavoro degli economisti del FMI sono: il grado di apertura verso il settore estero, il regime di cambio, il grado di rigidità del mercato del lavoro, la rilevanza degli stabilizzatori automatici, l'efficacia amministrativa.

Alcuni modelli¹², ad esempio, arrivano a quantificare un moltiplicatore della spesa pari a 1,6 nel primo anno che arriva ad un massimo di 2,3 nei periodi successivi, qualora la politica monetaria sia vincolata allo ZLB per lunghi periodi, l'impulso fiscale sia duraturo e abbia luogo in costanza dei tassi nominali. Allo stesso modo, la stima di modelli empirici che contemplano meccanismi di funzionamento dell'economia diversi tra fasi espansive e recessive ha evidenziato che il valore del moltiplicatore fiscale è solitamente al di sotto dell'unità nelle fasi espansive, mentre risulta pari all'incirca a 2,5 in recessione¹³. Anche gli economisti del FMI, basandosi sugli effetti prodotti dalle politiche di consolidamento fiscale attuate negli anni recenti da vari paesi avanzati, arrivano a quantificare un valore del moltiplicatore di bilancio aggregato anche superiore a 1,5 in fasi recessive¹⁴.

I modelli in uso presso le principali istituzioni internazionali confermano un aumento dei moltiplicatori in fase recessiva (e soprattutto in presenza di ZLB) e assegnano effetti maggiori a manovre sulla spesa rispetto alle entrate. Uno studio dell'OCSE, ad esempio, mostra un aumento di circa il 40 per cento del moltiplicatore associato alla spesa pubblica per consumi, qualora il tasso nominale di *policy* sia vincolato per un periodo di cinque anni¹⁵. Tuttavia, alcune caratteristiche tecniche proprie dei modelli utilizzati dagli economisti dell'OCSE rendono in generale più contenuti i valori dei moltiplicatori: considerando condizioni di contesto normali, in l'Italia uno *shock* temporaneo sui consumi pubblici avrebbe un impatto di poco superiore a 0,6. Qualsiasi misura tesa a modificare il reddito disponibile, come un taglio delle tasse o un aumento dei trasferimenti, avrebbe effetti sensibilmente inferiori: il moltiplicatore dei trasferimenti è inferiore a 0,2 e quelli associati alle imposte dirette e indirette sono prossimi allo zero (0,12 e 0,07, rispettivamente).

Sempre per l'Italia, alcune analisi di economisti della Banca d'Italia¹⁶ confermano un moltiplicatore di lungo periodo della spesa per consumi prossimo a 0,6 in condizioni standard, in risposta ad uno stimolo permanente. Ipotizzando una manovra di stimolo attuata attraverso le entrate, il moltiplicatore di lungo periodo associato ad una variazione permanente della tassazione dei redditi da lavoro è pari a 0,9, quello relativo all'imposta sui consumi a quasi 0,4. Una manovra sull'imposta sui redditi da capitale avrebbe un effetto complessivo ben più alto (circa 2,5). È bene precisare che all'impatto questi moltiplicatori sono notevolmente più bassi, sistematicamente inferiori a quelli della spesa, perché gli effetti dello *shock* dal lato delle entrate tendono a modificare

¹² Si veda, ad esempio, Christiano, L., Eichenbaum, M. e Rebelo, S. (2011), "When Is the Government Spending Multiplier Large?", in *Journal of Political Economy*, vol. 119, n. 1.

¹³ Si veda Auerbach, A. J. e Gorodnichenko, Y. (2013), "Fiscal Multipliers in Recession and Expansion", in *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, a cura di Alesina, A. e Giavazzi, F., NBER.

¹⁴ Si veda Blanchard, O. e Leigh, D. (2013), "Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers", in *American Economic Review*, vol. 103, n. 3.

¹⁵ Si veda Barrell, R., Holland, D. e Hurst, I. (2013), "Fiscal multipliers and prospects for consolidation", in *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2012, n. 1. In particolare, il risultato riportato nel testo è riferito agli Stati Uniti, in cui il moltiplicatore passerebbe da poco più di 0,6 ad un valore prossimo a 1. Gli autori ipotizzano effetti simili per gli altri paesi.

¹⁶ Si veda Locarno, A., Notarpietro, A. e Pisani, M. (2013), "Sovereign risk, monetary policy and fiscal multipliers: a structural model-based assessment", in *Temi di discussione* n. 943, Banca d'Italia.

gradualmente le scelte degli agenti circa domanda e offerta dei fattori produttivi, riducendone l'incidenza nel breve periodo.

I moltiplicatori dell'entrata restano perlopiù invariati in uno scenario di politica monetaria vincolata dallo ZLB per cinque anni, mentre quelli della spesa crescono sensibilmente. Uno stimolo di bilancio di durata corrispondente attraverso i consumi pubblici avrebbe un moltiplicatore superiore a 1,4 nel primo anno e pari a circa 1,2 nel secondo. Tuttavia, se alle manovre espansive si associa una crescita degli *spread* dovuta ad una maggiore percezione del rischio sovrano, gli effetti favorevoli su PIL e occupazione risultano ridotti¹⁷.

Nella quasi totalità dei casi, i risultati relativi ai moltiplicatori della spesa citati fin qui sono riferiti a interventi basati sulla spesa corrente. Anche alla luce del drastico calo verificatosi a partire dal 2008, negli anni più recenti il dibattito di *policy* si è in realtà interessato principalmente all'eventuale utilizzo della politica di bilancio per il rilancio degli investimenti.

Recentemente, il FMI¹⁸ ha pubblicato studi specifici relativi alla stima del moltiplicatore degli investimenti pubblici, basati su un campione di 17 paesi OCSE (che non include l'Italia) dal 1985 al 2013. La metodologia adottata è simile a quella proposta da alcuni dei lavori accademici ricordati precedentemente¹⁹ e mira a mettere in evidenza il ruolo svolto da particolari condizioni di contesto, soprattutto con riferimento all'aumento degli effetti espansivi connessi a fasi recessive particolarmente intense e a una politica monetaria accomodante: in situazioni di questo tipo, come già accennato, gli effetti di spiazzamento della domanda privata presenti in condizioni cicliche normali tendono a ridursi notevolmente.

I risultati sono sostanzialmente in linea con alcuni degli altri studi citati: in particolare, in condizioni normali, un incremento della spesa per investimenti pari all'1 per cento del PIL aumenta il prodotto dello 0,4 per cento nello stesso anno e dell'1,4 per cento quattro anni dopo; in questo stesso orizzonte il rapporto debito/PIL risulterebbe inferiore di 4 punti. In presenza di lunghi periodi di bassa crescita (e di *output gap* negativi) il valore del moltiplicatore degli investimenti risulterebbe sensibilmente più alto: 1,5 nell'anno dell'intervento, per arrivare a circa 3 nel quarto anno successivo grazie anche, nel breve periodo, a un effetto di aumento ("*crowding in*") degli investimenti privati complementari. A tale effetto sarebbe associato un calo del debito in rapporto al PIL di circa 10 punti percentuali nei quattro anni. In periodi di *output gap* positivo, invece, gli investimenti avrebbero un effetto negativo nel breve termine sul PIL e nullo nel lungo termine, spiazzando gli investimenti privati e determinando un aumento del debito.

¹⁷ Un'analisi svolta da economisti della BCE simula scenari analoghi su 15 diversi modelli in uso presso le banche centrali nazionali e giunge a risultati simili. Per ulteriori dettagli, si veda Kilponen, J., Pisani, M., Schmidt, S., Corbo, V., Hledik, T., Holmøy, J., Hurtado, S., Júlio, P., Kulikov, D., Lemoine, M., Lozej, M., Lundvall, H., Maria, J.R., Micallef, B., Papageorgiou, D., Rysanek, J., Sideris, D., Thomas, C. e De Walque, G. (2015), "Comparing fiscal multipliers across models and countries in Europe", in *ECB Working Paper*, n. 1760.

¹⁸ Si veda FMI (2014), "World economic outlook", ottobre, capitolo 3 e Abiad, A., Furceri, D. e Topalova, P. (2015), "The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies", in *IMF Working papers*, n. 95.

¹⁹ Si veda nota 13.

Occorre peraltro tenere presente che altre condizioni di contesto influenzano l'impatto della spesa per investimenti pubblici sul PIL. Un fattore essenziale, ad esempio, risulta essere l'efficienza della spesa stessa, intesa come rapporto costi/benefici dell'investimento: in condizioni di un adeguato grado di efficienza, gli effetti moltiplicativi risultano più elevati, comparabili a quelli che si ottengono in fasi di *output gap* negativo. Altro aspetto essenziale riguarda il finanziamento della spesa per investimenti: l'analisi del FMI suggerisce che la copertura con debito della spesa destinata ad accrescere lo *stock* di capitale consente il dispiegarsi di effetti moltiplicativi più grandi (2,5 nel quarto anno successivo allo *shock*) rispetto ad un provvedimento neutrale sui saldi di bilancio.

Complessivamente, considerando la riduzione dello *stock* di capitale determinata dalla crisi, la necessità di migliorare la dotazione infrastrutturale anche nelle economie più avanzate e, non da ultimo, i bassi costi di rifinanziamento del debito prevalenti, l'analisi del FMI giunge a ritenere auspicabile, nelle condizioni attuali, un intervento pubblico a sostegno degli investimenti, anche finanziato con l'emissione di debito.

Considerazioni analoghe sono state recentemente proposte dall'OCSE, che – utilizzando diversi modelli basati sulla capacità di accesso al mercato e sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche – stima peraltro un incremento non irrilevante dello spazio di bilancio a disposizione nei paesi avanzati²⁰. La Commissione europea, invece, pur facendo riferimento a studi che associano alla spesa per investimenti moltiplicatori di breve periodo piuttosto elevati (tra 1 e 1,3) e che crescono sensibilmente in fasi particolarmente deboli del ciclo, assume una posizione più cauta sull'efficacia complessiva di interventi di questo tipo²¹.

A1.2.2 I moltiplicatori dei modelli del panel UPB

Le evidenze tratte dalla letteratura sui moltiplicatori fiscali forniscono uno schema di riferimento per inquadrare le caratteristiche di alcuni dei principali modelli macroeconomici sull'economia italiana. Si considerano, in particolare, il modello macroeconomico ITEM del MEF e i modelli del *panel* di previsori dell'UPB, che include,

²⁰ Si veda OCSE (2016), "OECD Economic Outlook", novembre, capitolo 2. Secondo l'OCSE il moltiplicatore d'impatto di un impulso permanente sugli investimenti sarebbe all'incirca pari a 1, mentre quello di lungo periodo sarebbe mediamente pari a 2. La variabilità è legata principalmente al rendimento degli investimenti e alle risorse utilizzate per finanziare la spesa aggiuntiva nel medio-lungo periodo. Nelle condizioni attuali, se si considerano gli effetti sul PIL potenziale, l'intervento potrebbe essere finanziato in deficit per diversi anni senza effetti negativi sul rapporto debito/PIL nel medio-lungo periodo. Inoltre, la presenza di effetti di isteresi aumenterebbe il moltiplicatore di circa 0,5 punti a regime.

²¹ L'incertezza è dovuta principalmente alla difficoltà di valutare gli impatti nel lungo periodo, che dipendono fortemente dal settore in cui si concentrano gli investimenti e dalla tipologia di capitale accumulato. Tali caratteristiche impattano anche sulla rapidità di attuazione dei progetti d'investimento (*time to build*) e sulla loro efficienza complessiva, intesa come la proporzione in cui un aumento degli investimenti si traduca effettivamente in un corrispondente aumento di *stock* di capitale. Per ulteriori dettagli, si veda: European Commission (2016), "Report on Public Finances in EMU", *Istitutional paper* 045, capitolo 3.

oltre allo stesso UPB, gli istituti di previsione indipendenti CER, Prometeia e REF.ricerche. Si rammenta che l'UPB utilizza per le sue valutazioni il modello MeMo-it dell'Istat, nell'ambito dell'Accordo-quadro stipulato con questo istituto.

Nel considerare le caratteristiche di tali modelli occorre preliminarmente evidenziare che essi, per costruzione, non possono in generale tenere conto delle differenti risposte dell'economia alle politiche di bilancio a seconda dello stato del ciclo. In altri termini, l'effetto moltiplicativo sul PIL di una variazione di una voce di spesa o di entrata è lo stesso indipendentemente dalle condizioni cicliche che contrassegnano lo scenario di base, a meno di interventi esterni sui modelli effettuati dal previsore sulla base degli elementi di giudizio suggeriti dalla letteratura. Al riguardo si evidenzia che stime UPB elaborate in un lavoro in corso di completamento, volte a inferire la dimensione dei moltiplicatori del modello MeMo-It nel periodo di crisi, mostrerebbero aumenti significativi del loro valore negli anni successivi al 2007.

Tenuto conto di questa limitazione, le caratteristiche dei vari modelli sono sintetizzate nella tabella A1.2.1 In essa si ipotizza un impulso permanente di una voce del bilancio pubblico per un valore, misurato *ex ante*, pari all'1 per cento del PIL nominale dell'anno iniziale dello scenario di base. La tabella presenta le risposte (in punti percentuali di PIL) in termini di impatto (cioè nel primo anno) e come valore massimo (considerato entro un orizzonte di cinque anni). Tali risposte (che identificano la dimensione dei moltiplicatori) sono calcolate nel caso di *shock* fiscali positivi per il PIL (cioè maggiori spese e minori entrate) finanziati in disavanzo, e quindi non associati a misure compensative, di pari ammontare, attuate per ottenere effetti neutrali in termini di bilancio pubblico.

Coerentemente con quanto evidenziato in precedenza, i moltiplicatori di impatto associati a un aumento permanente della spesa pubblica (per consumi o investimenti) tendono a essere più elevati, per la generalità dei modelli, di quelli delle entrate. I moltiplicatori delle entrate sono, però, più persistenti e col passare del tempo tendono a crescere di dimensione, talché nei valori massimi (raggiunti in differenti periodi nei vari modelli) si riduce la loro distanza dai moltiplicatori di spesa.

Queste caratteristiche indicherebbero che, a parità di altre condizioni, se il Governo ha l'esclusivo obiettivo di stabilizzare il ciclo economico nel breve periodo (per esempio, nell'anno successivo a quello in cui vengono prese le decisioni di bilancio), azioni sul fronte della spesa sarebbero più efficaci di quelle sul lato delle entrate. La dimensione dei moltiplicatori di impatto evidenziata nella tabella A1.2.1 indica, inoltre, che i vari modelli prevedono, in linea di principio, la possibilità che un aumento della spesa pubblica finanziato con un pari aumento di entrate (cioè con bilancio in pareggio) abbia un impatto espansivo sul PIL.

Nel valutare queste implicazioni occorre, tuttavia, ricordare che è necessario il verificarsi di alcune condizioni. Per gli investimenti pubblici occorre, come indicano le evidenze della letteratura discusse in precedenza, efficacia amministrativa e, in particolare, che gli

esborsi seguano con rapidità le decisioni di spesa e siano, quindi, effettivamente realizzati nel periodo in cui si vuole stabilizzare il ciclo economico. In caso contrario, può emergere il rischio di adottare involontariamente politiche pro-cicliche. È evidente che questa condizione risulta particolarmente rilevante per l'esperienza italiana.

Per i consumi pubblici, è necessario, invece, tenere conto della coerenza di una politica di breve periodo volta a contrastare un indebolimento del ciclo con gli obiettivi di medio e lungo termine di riduzione della spesa che il Governo intendesse perseguire. Un'interruzione del programma di medio-lungo periodo potrebbe essere giustificata se la recessione fosse particolarmente grave. A questo proposito occorre, tuttavia, considerare che i valori dei moltiplicatori dei vari modelli riportati nella tabella A1.2.1 si riferiscono al caso in cui la variazione di questa voce di spesa si traduca in una corrispondente modifica in termini di volumi. Se, però, il previsore ritiene che il programmato ridimensionamento dei consumi pubblici possa realizzarsi soprattutto attraverso riduzioni dei prezzi (e in minore misura dei volumi) degli acquisti delle Amministrazioni pubbliche, allora l'effetto negativo sul PIL risulterebbe inferiore rispetto ai valori indicati in tabella. In questa ipotesi, il mantenimento dell'obiettivo di medio-lungo periodo (riduzione della spesa) potrebbe, nella valutazione del modello, non contrastare del tutto (non nella dimensione implicata dai valori in tabella A1.2.1) con l'esigenza di breve periodo di non danneggiare il ciclo economico.

Alcune ulteriori considerazioni riguardano i moltiplicatori delle entrate. Come si vede in tabella, i valori di impatto (cioè quelli più rilevanti per le politiche di stabilizzazione) differiscono anche sensibilmente tra le varie voci esaminate. Ad esempio, i moltiplicatori associati all'IVA sono, nella generalità dei casi, più bassi di quelli relativi alla variazione dei contributi sociali. Questa caratteristica evidenzia, in misura più o meno marcata nei diversi modelli considerati, la possibilità di un altro tipo di manovra espansiva attuabile con bilancio in pareggio, ossia la cosiddetta svalutazione fiscale.

Tab. A1.2.1 – Moltiplicatori fiscali
(moltiplicatori di impatto, valori massimi a 5 anni dallo shock)

	MEF			UPB			CER			Prometeia			REF.ricerche		
	impatto	massimo ⁽¹⁾		impatto	massimo ⁽¹⁾		impatto	massimo ⁽¹⁾		impatto	massimo ⁽¹⁾		impatto	massimo ⁽¹⁾	
Uscite															
Consumi pubblici	1,0	1,0	(I)	0,6	0,6	(III)	1,1	1,3	(IV)	1,0	1,0	(I)	1,1	1,1	(I)
Investimenti pubblici	0,7	0,9	(II)	0,6	0,7	(III)	0,6	0,7	(II)	1,0	1,1	(IV)	1,1	1,1	(II)
Entrate															
Irpef	0,2	0,7	(III)	0,2	0,6	(V)	0,5	0,6	(II)	0,3	0,8	(IV)	0,4	0,4	(I)
Ires	0,2	0,3	(III)	0,1	0,1	(IV)	0,1	0,1	(III)	0,1	0,1	(II)	0,1	0,2	(III)
IVA	0,2	0,9	(III)	0,1	0,4	(V)	0,3	1,0	(II)	0,2	0,6	(IV)	0,5	0,5	(I)
Contributi sociali	0,3	1,0	(III)	0,2	0,8	(V)	0,5	0,5	(I)	0,3	1,1	(IV)	0,6	0,6	(I)

Fonte: DEF Aprile 2016, UPB e informazioni fornite dai singoli Istituti.

(1) In parentesi è riportato l'anno di massimo del moltiplicatore fiscale identificato sulla base del secondo decimale, ad eccezione del MEF.

Con questa espressione si intende una modifica della struttura complessiva dell'imposizione, a parità di gettito, a favore del settore esportatore dell'economia. Essa consiste nel ridurre le aliquote dei contributi sociali, compensando la perdita di gettito attraverso un aumento della tassazione indiretta sui consumi. Ne consegue uno stimolo positivo al PIL simile a quello che sarebbe indotto da una svalutazione del cambio. La riduzione dei contributi sociali finanziata con IVA beneficia, infatti, le imprese esportatrici che si avvantaggiano dei più bassi oneri contributivi, senza essere gravate dalla maggiore imposta. Quest'ultima, invece, pesa sulle imprese che vendono esclusivamente nel mercato interno, prevalenti soprattutto nei comparti di servizi. Ne consegue un miglioramento di competitività di prezzo che si riflette in un impulso alle vendite all'estero e in un aumento della profittabilità del settore esportatore rispetto a quello *non-tradable*. Tale manovra imita gli effetti della svalutazione anche sul fronte delle importazioni che perdono competitività rispetto alle produzioni nazionali. La maggiore IVA aumenta, infatti, i prezzi dei beni e servizi venduti sul mercato interno e, quindi, anche di quelli acquistati dall'estero che non beneficiano, d'altro canto, del taglio dei contributi. Inoltre, stimolando le produzioni nazionali a svantaggio di quelle estere, l'abbassamento del costo del lavoro indotto dalla riduzione dei contributi sociali tende ad accrescere la domanda complessiva di lavoro nell'economia. Gli effetti positivi sull'occupazione in taluni modelli transitano anche per il canale dei prezzi relativi dei fattori della produzione: a parità di altre condizioni, i minori contributi accrescono la convenienza dell'input di lavoro rispetto agli altri fattori di produzione, favorendone, nei limiti dei vincoli tecnologici, il maggiore utilizzo nei processi produttivi. Occorre comunque sottolineare che l'efficacia di una manovra sui contributi sociali resta naturalmente subordinata alla condizione che non si inneschino meccanismi di competizione fiscale nelle altre economie.

Per quanto riguarda, infine, i moltiplicatori di impatto delle altre voci di imposizione diretta dei fattori produttivi (Irpef e Ires), la loro dimensione è in generale contenuta nei vari modelli, confermando l'indicazione della letteratura di effetti relativamente limitati di breve periodo sul PIL. Tuttavia, questa tipologia di tassazione incide sui comportamenti di medio-lungo periodo degli operatori economici (famiglie e imprese), potendo incoraggiare o scoraggiare l'offerta di lavoro (nel caso dell'Irpef) e lo sforzo di accumulazione di capitale (nel caso dell'Ires). Tali ripercussioni sono in parte colte nei modelli (in particolare nel caso dell'Irpef) dall'evidenziarsi di un effetto moltiplicativo crescente col passare del tempo. Il ricorso alla riduzione delle imposte dirette si giustifica, dunque, non tanto con il perseguimento dell'obiettivo della stabilizzazione del ciclo economico (rispetto a cui sono relativamente meno efficaci), quanto con l'intento di stimolare nel medio-lungo periodo l'offerta dei fattori della produzione e rafforzare, per questa via, la crescita potenziale dell'economia.

2. LA FINANZA PUBBLICA

2.1 Il consuntivo del 2016

Nel 2016 il disavanzo pubblico è risultato in miglioramento rispetto all'anno precedente sia per una diminuzione della spesa per interessi sia per un incremento dell'avanzo primario. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto in valore assoluto (da 44,2 a 40,8 miliardi) e in percentuale del PIL, dal 2,7 al 2,4 per cento (tab. 2.1), riflettendo un calo della spesa per il servizio del debito (-1,8 miliardi), al 4 per cento del prodotto, e un aumento dell'avanzo primario (+ 1,6 miliardi), confermato all'1,5 per cento del PIL. Alla riduzione dell'incidenza sul PIL delle spese primarie di 0,7 punti percentuali (al 45,6 per cento) – dovuta alle spese in conto capitale (scese al 3,4 per cento) essendosi le primarie correnti stabilizzate sul PIL (al 42,2 per cento) – se ne è associata una di importo simile del complesso delle entrate (al 47,1 per cento) (fig. 2.1). La pressione fiscale è scesa di quasi mezzo punto di PIL, collocandosi al 42,9 per cento del prodotto, a causa essenzialmente dell'andamento delle imposte indirette (fig. 2.2) che si sono ridimensionate anche in valore assoluto. Gli oneri per il servizio del debito sono diminuiti per il quarto anno consecutivo, collocandosi a un livello di oltre 17 miliardi inferiore rispetto al picco registrato nel 2012. Sui risultati complessivi del 2016 ha influito l'inclusione della Radiotelevisione italiana (RAI) all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, con effetti sia dal lato delle entrate, soprattutto sulle imposte dirette e le altre entrate correnti riflettendo gli introiti per il canone e per la pubblicità, sia sul versante delle uscite, in particolare sui redditi da lavoro e i consumi intermedi, riflettendo i costi dell'azienda (Riquadro 2.1).

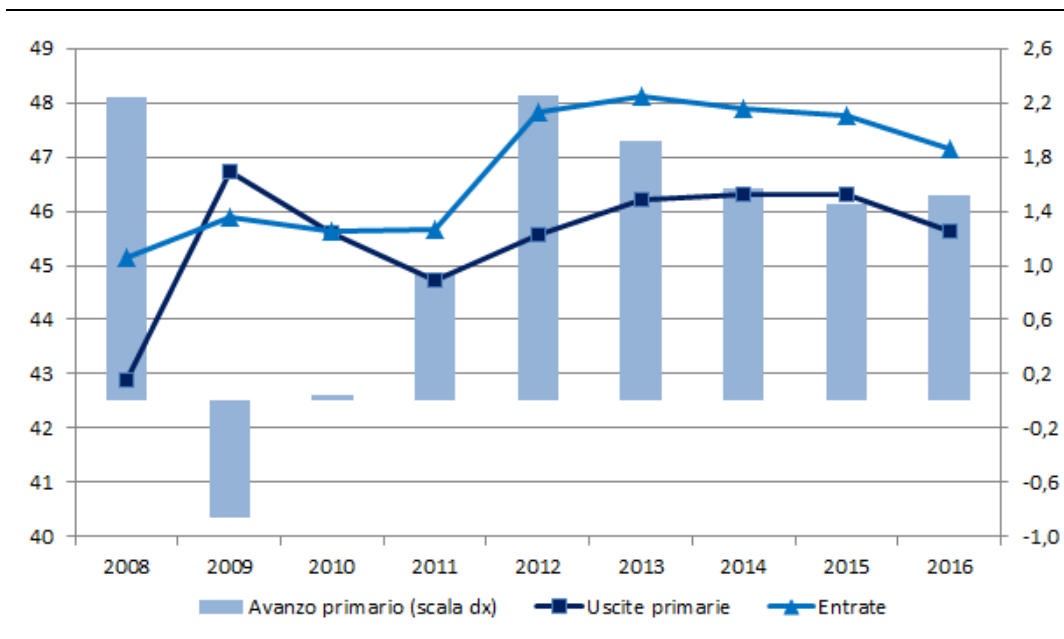
Le entrate nel complesso sono cresciute dello 0,3 per cento nel 2016, scontando un aumento di poco inferiore di quelle correnti (+0,2 per cento) – all'interno delle quali la già ricordata riduzione delle imposte indirette (-3,1 per cento) è stata appena compensata dalla crescita delle altre poste – e un incremento delle entrate in conto capitale (+21,9 per cento), dovuto unicamente alla rilevante espansione delle imposte in conto capitale (+327,2 per cento). A fronte di tali andamenti, le entrate correnti si sono ridotte di sette decimi in percentuale del PIL (al 46,7 per cento) mentre quelle in conto capitale hanno sperimentato un lieve aumento, di un decimo, della quota sul prodotto (allo 0,4 per cento).

Tab. 2.1 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	Consuntivo 2015				Differenza tra i consuntivi 2015		Consuntivo 2016 apr. 2017		Confronto 2016-2015	
	Ott. 2016	% del PIL	Apr. 2017	% del PIL	Val. ass.	% del PIL	Val. ass.	% del PIL	Var. %	Var. in % del PIL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (1)	(4) - (2)	(5)	(6)	(7)	(8)
Redditi da lavoro dipendente	161.453	9,8	161.998	9,8	545	0,0	164.084	9,8	1,3	0,0
Acquisto beni e servizi prodotti da produttori market	44.145	2,7	43.770	2,7	-375	0,0	44.511	2,7	1,7	0,0
Consumi intermedi	89.248	5,4	90.092	5,5	844	0,0	91.066	5,4	1,1	0,0
Prestazioni sociali in denaro	332.985	20,3	332.792	20,2	-193	0,0	337.514	20,2	1,4	0,0
Altre uscite correnti	63.777	3,9	65.169	4,0	1.392	0,1	68.526	4,1	5,2	0,1
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	691.608	42,1	693.821	42,2	2.213	0,1	705.701	42,2	1,7	0,0
Interessi passivi	68.216	4,2	68.066	4,1	-150	0,0	66.272	4,0	-2,6	-0,2
TOTALE USCITE CORRENTI	759.824	46,3	761.887	46,3	2.063	0,0	771.973	46,2	1,3	-0,1
Investimenti fissi lordi	36.770	2,2	36.686	2,2	-84	0,0	35.048	2,1	-4,5	-0,1
Altre spese in conto capitale	31.186	1,9	31.562	1,9	376	0,0	22.290	1,3	-29,4	-0,6
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	67.956	4,1	68.248	4,1	292	0,0	57.338	3,4	-16,0	-0,7
TOTALE USCITE PRIMARIE	759.564	46,2	762.069	46,3	2.505	0,1	763.039	45,6	0,1	-0,7
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	827.780	50,4	830.135	50,5	2.355	0,1	829.311	49,6	-0,1	-0,9
Imposte dirette	242.678	14,8	242.974	14,8	296	0,0	248.450	14,9	2,3	0,1
Imposte indirette	249.662	15,2	249.864	15,2	202	0,0	242.199	14,5	-3,1	-0,7
Contributi sociali	218.552	13,3	219.060	13,3	508	0,0	221.440	13,2	1,1	-0,1
Contributi sociali effettivi	214.680	13,1	215.134	13,1	454	0,0	217.577	13,0	1,1	-0,1
Contributi sociali figurativi	3.872	0,2	3.926	0,2	54	0,0	3.863	0,2	-1,6	0,0
Altre entrate correnti	68.460	4,2	68.592	4,2	132	0,0	69.773	4,2	1,7	0,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	779.352	47,5	780.490	47,4	1.138	0,0	781.862	46,7	0,2	-0,7
Imposte in conto capitale	1.217	0,1	1.217	0,1	0	0,0	5.199	0,3	327,2	0,2
Altre entrate in conto capitale	4.280	0,3	4.231	0,3	-49	0,0	1.441	0,1	-65,9	-0,2
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	5.497	0,3	5.448	0,3	-49	0,0	6.640	0,4	21,9	0,1
TOTALE ENTRATE	784.849	47,8	785.938	47,8	1.089	0,0	788.502	47,1	0,3	-0,6
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	25.285	1,5	23.869	1,5	-1.416	-0,1	25.463	1,5		0,1
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-42.931	-2,6	-44.197	-2,7	-1.266	-0,1	-40.809	-2,4		0,2
<i>PIL nominale</i>	<i>1.642.444</i>		<i>1.645.439</i>		<i>2.995</i>		<i>1.672.438</i>			

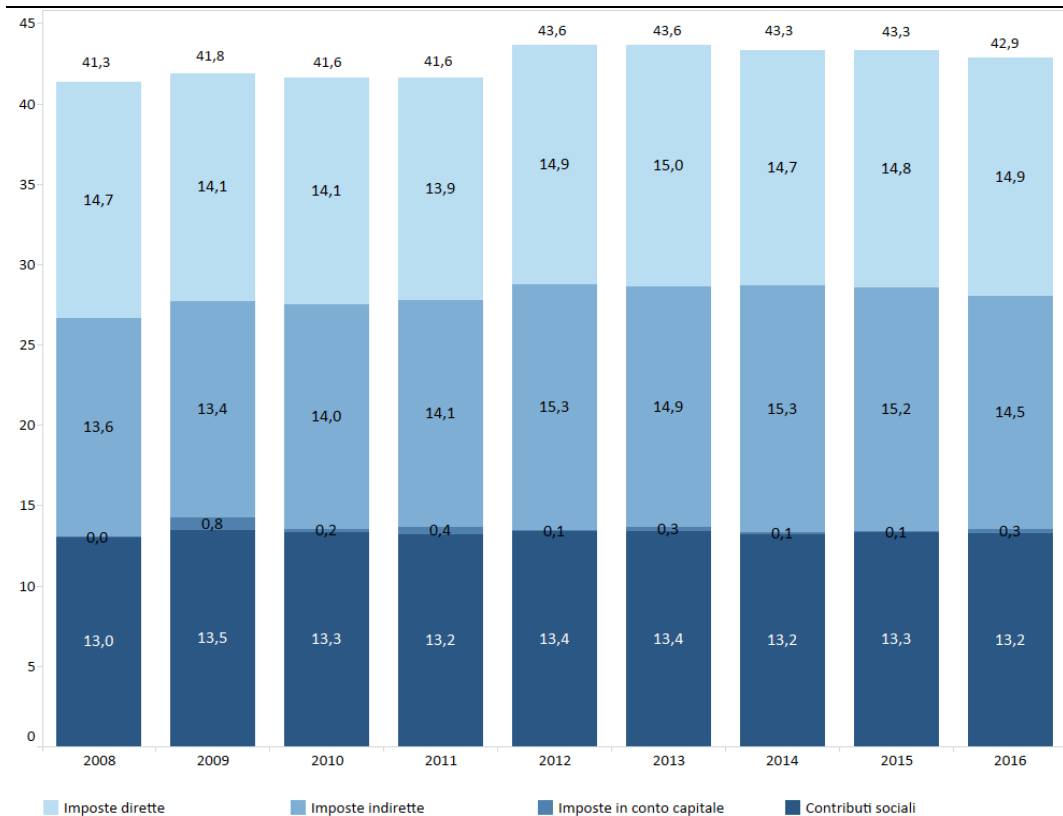
Fonte: Istat (2016), "Conti e aggregati economici delle AP", ottobre e Istat (2017) "Conto economico trimestrale delle AP", aprile.

Fig. 2.1 – Avanzo primario, entrate e uscite primarie delle Amministrazioni pubbliche (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 2.2 – Pressione fiscale e sue principali componenti (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Le imposte dirette hanno registrato una crescita (+2,3 per cento), oltre che per i già ricordati effetti del canone RAI, grazie soprattutto all'espansione dell'Irpef e dell'Ires mentre le imposte sostitutive sono risultate in forte riduzione, per l'andamento dei tassi di interesse. La diminuzione dei tributi indiretti (-3,1 per cento) è dipesa da quella della tassazione locale: l'IRAP si è ridotta notevolmente per gli effetti sul saldo e sugli acconti del 2016 dell'intervento disposto con la legge di stabilità per il 2015 relativo alla eliminazione del costo del lavoro dal calcolo della base imponibile e anche in conseguenza dell'esenzione per i soggetti che operano nel settore agricolo, della silvicoltura e della pesca prevista dalla legge di stabilità per il 2016; anche la Tasi e l'Imu sono diminuite per gli effetti della manovra 2016, la prima in modo molto consistente per l'abolizione dell'imposizione sulle abitazioni principali, la seconda per l'esenzione dei terreni degli imprenditori agricoli e per la revisione della disciplina riguardante certi fabbricati industriali e i cosiddetti "imbullonati". Le accise sugli olii minerali sono rimaste sostanzialmente stabili al livello dell'anno precedente. In aumento sono stati invece l'IVA, grazie anche agli effetti dello *split payment*, e il gettito del comparto dei giochi, oggetto di manovra. I contributi sociali sono aumentati (+1,1 per cento) in misura inferiore alla massa retributiva a causa della proroga della decontribuzione a favore dei datori di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2016, anche se di entità e durata ridotte rispetto al 2015. A fronte di una riduzione delle altre entrate in conto capitale (-65,9 per cento), la già ricordata forte espansione delle imposte in conto capitale (+327,2 per cento) è derivata dall'impatto dell'emersione volontaria dei capitali detenuti all'estero, la *voluntary disclosure*, che ha generato introiti per oltre quattro miliardi.

Guardando a un arco temporale più esteso, la pressione fiscale – dopo essersi posizionata su valori intorno al 41 per cento nel periodo 2008-2011 – negli anni 2012-13 raggiunge un picco del 43,6 per cento, per poi scendere successivamente di alcuni decimi sino al 42,9 per cento già menzionato (fig. 2.2) (per una breve analisi dell'evoluzione recente del carico tributario, si veda il paragrafo 4.2.3.1). Tali andamenti riflettono le scelte di politica di bilancio e, in particolare, nel biennio 2012-13 le azioni di contenimento del disavanzo connesso con la crisi economico-finanziaria e dei debiti sovrani; nonché successivamente le politiche dirette a conciliare una ulteriore discesa del disavanzo con la riduzione dell'imposizione fiscale. Quindi, il biennio 2012-13, come è noto, ha risentito dei rilevanti effetti dei provvedimenti disposti nel 2011 tramite i decreti legge 98, 138 e 201, volti a contenere la crisi di fiducia sul debito italiano rafforzando considerevolmente l'entità dell'avanzo primario, che è sostanzialmente raddoppiato rispetto al 2011. In tale ambito, si ricorda, le principali misure correttive sul versante delle entrate hanno riguardato l'imposizione indiretta – interessando quasi tutte le componenti (l'IVA, le accise, le imposte sui giochi nonché la tassazione locale sugli immobili) – ma anche l'imposizione diretta, (aumenti delle addizionali regionali e della tassazione sulle rendite finanziarie). Nel 2014 scende l'incidenza delle imposte dirette, che si riducono anche in valore assoluto, per gli andamenti negativi dell'Ires e delle sostitutive sugli interessi anche in conseguenza delle misure volte a sostenere il consolidamento fiscale del 2013, grazie agli anticipi di quote dell'acconto dei due cespiti. Si verifica invece una espansione delle imposte indirette derivante, in larga misura, oltre che dall'introduzione della Tasi, dall'aumento dell'IVA, sospinto dall'impatto sul 2014 dell'aumento dell'aliquota ordinaria disposto a decorrere dall'ottobre del 2013. Nel 2015 la pressione fiscale si stabilizza al 43,3 per cento, perché tutte le sue componenti (dirette, indirette, contributi sociali e imposte in conto capitale) hanno mantenuto sostanzialmente la stessa incidenza sul PIL. Si verificano, tuttavia, ricomposizioni tra le imposte, con la forte contrazione dell'IRAP, da un lato, su cui ha influito l'integrale

deduzione del costo del lavoro dalla base imponibile, e dall'altro, il consistente incremento dell'IVA ottenuto anche grazie all'introduzione del meccanismo dello *splitt payment*. Infine, nel 2016, come ricordato in precedenza, continua il contenimento dell'imposizione indiretta mentre aumenta l'incidenza sul prodotto delle imposte dirette per l'effetto della contabilizzazione – già citata – del canone RAI in conseguenza dell'inserimento di tale azienda all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche. Il lieve contenimento sul PIL dei contributi sociali manifestatosi negli ultimi anni è connesso con l'intervento di decontribuzione volto a favorire le assunzioni a tempo indeterminato. Le imposte in conto capitale contribuiscono in modo discontinuo agli incrementi della pressione fiscale, nel 2016 influisce in particolare l'impatto della *voluntary disclosure*, negli anni precedenti influisce l'andamento erratico dell'imposta per l'adeguamento dei principi contabili.

Le spese primarie sono cresciute dello 0,1 per cento nel 2016, a sintesi di un incremento dell'1,7 per cento delle uscite correnti al netto degli interessi e di una contrazione del 16 per cento delle spese in conto capitale. Queste ultime, di conseguenza, hanno visto ridursi di sette decimi il loro peso sul PIL (al 3,4 per cento) mentre le spese correnti primarie si sono stabilizzate sul prodotto (al 42,2 per cento).

Nell'ambito delle spese correnti primarie, i redditi da lavoro dipendente dopo cinque anni consecutivi di riduzioni in valore assoluto sono tornati a crescere (+1,3 per cento) per effetto di vari fattori tra cui l'inclusione delle spese di personale della RAI, l'attuazione del piano la "Buona scuola", la corresponsione di un *bonus* di 80 euro mensili al personale, non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale, appartenente ai Corpi di polizia, ai Vigili del fuoco, alle Forze armate, compreso quello delle Capitanerie di porto. L'occupazione pubblica è cresciuta dopo nove anni di riduzioni consecutive. Il complesso dei consumi intermedi ha mostrato un'accelerazione (+1,3 per cento), riflettendo un aumento più sostenuto delle prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato (+1,7 per cento) e uno più moderato dei consumi intermedi in senso stretto (+1,1 per cento). All'interno di questi ultimi sono state classificate anche le spese per acquisto di beni e servizi della RAI. Le prestazioni in natura hanno scontato specialmente l'incremento della componente assistenziale dovuto anche alle spese per assistenza agli stranieri. La crescita delle prestazioni sociali in denaro (+1,4 per cento) ha riflesso una espansione moderata della spesa pensionistica (+0,9 per cento) e una più consistente delle altre prestazioni (+3,3 per cento). Queste ultime hanno scontato in particolare aumenti delle uscite per le liquidazioni di fine rapporto, gli assegni di natalità e per i sussidi di disoccupazione. La spesa per pensioni è stata limitata da una indicizzazione ai prezzi negativa. Quanto alle altre uscite correnti, il consistente aumento (+5,2 per cento) è da mettere in connessione anche con l'incremento dei contributi alla produzione e, in particolare, di quelli erogati ai produttori di energie rinnovabili. La già ricordata riduzione della spesa in conto capitale è dipesa dalla contrazione degli investimenti (-4,5 per cento) e, soprattutto, delle altre spese in conto capitale, che si sono più che dimezzate (-59,4 per cento). Queste ultime hanno infatti scontato il venir meno di alcune poste erogate nel 2015, tra cui gli arretrati corrisposti *una tantum* relativi al triennio 2012-14 per la rivalutazione dei trattamenti pensionistici – di importo superiore a tre volte il minimo – disposta dal DL 65/2015, e i trasferimenti dal Fondo nazionale di risoluzione alle banche commissariate a copertura delle loro perdite²²; inoltre i crediti di imposta rimborsabili per

²² Si tratta di importi in uscita dal Fondo nazionale di risoluzione bancaria, operativo dal 2015 e gestito dalla Banca d'Italia per conto del Governo (cfr. il paragrafo 2.2.2).

deferred tax assets, (DTA) sono stati molto inferiori rispetto all'anno precedente²³. Gli investimenti si sono ridotti per il settimo anno consecutivo e, in particolare, sono scesi quelli delle Amministrazioni locali (-13,7 per cento) che nel 2015 erano aumentati essendo l'ultimo anno di possibilità di spesa delle risorse della programmazione comunitaria del settennato 2007-2013; può aver inoltre influito sulla realizzazione degli investimenti l'introduzione del nuovo codice degli appalti, a causa delle novità applicative (si veda l'Approfondimento 3.1.2). I contributi agli investimenti privati sono cresciuti moderatamente (+0,7 per cento).

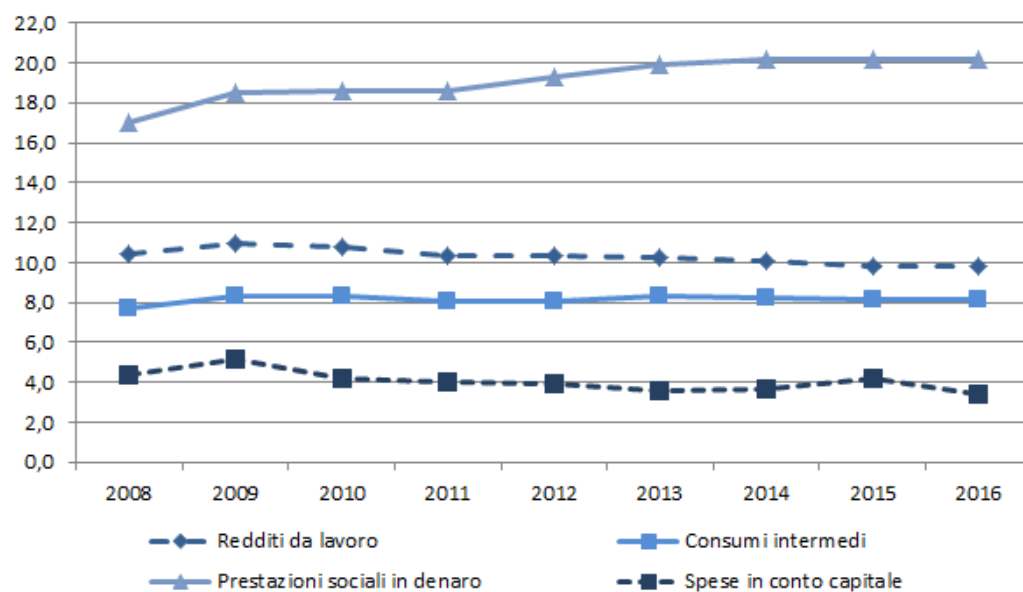
Considerando un orizzonte di più lungo periodo anche sul versante delle uscite, si confermano le tendenze di fondo ormai in atto da vari anni, che indicano un progressivo restringimento dell'incidenza sul PIL delle principali componenti di spesa, escluse le prestazioni sociali in denaro (fig. 2.3). Ciò è dipeso da incrementi di spesa contenuti e in alcuni casi da riduzioni in valore assoluto. In particolare, la spesa per redditi da lavoro dipendente si riduce in valore assoluto dal 2011 al 2015. Ciò ha riflesso le varie manovre di contenimento adottate in materia di blocco dei rinnovi contrattuali, degli avanzamenti di carriera e di stretta regolamentazione del *turnover*, con una riduzione di dipendenti pubblici ininterrotta dal 2007 al 2015. Con riferimento ai consumi intermedi²⁴, vari strumenti hanno concorso a limitare i costi di funzionamento delle amministrazioni, tra cui: tagli lineari, limitazioni e tetti di spesa per voci specifiche, il programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. A livello decentrato, il contenimento della spesa è stato realizzato nell'ambito della *governance* sanitaria e dei piani di rientro, per le altre spese con il Patto di stabilità interno. La spesa in conto capitale riflette la riduzione degli investimenti a partire dal 2010 e gli andamenti erratici della voce relativa alle altre spese in conto capitale. Negli ultimi due anni, le prestazioni sociali si sono stabilizzate come quota sul prodotto dopo aver raggiunto un picco nel 2014, dovuto all'erogazione del bonus da 80 euro mensili in favore dei lavoratori dipendenti con redditi bassi. Hanno contribuito al contenimento della spesa, in particolare, gli effetti dell'ultima riforma pensionistica e quelli di un'indicizzazione contenuta dalla moderazione dell'inflazione.

La figura 2.4 riporta i tassi di crescita delle principali componenti della spesa primaria corrente, da cui si evince il contenimento che si è manifestato a partire dal 2010, con tassi negativi sia per i redditi da lavoro, dal 2011 al 2015, sia per i consumi intermedi, nel biennio 2011-12. Per il 2016, su queste due ultime componenti, come già ricordato, ha inciso l'effetto statistico dell'inclusione della RAI tra le Amministrazioni pubbliche.

²³ Ciò anche in relazione al fatto che a causa del cambiamento nel regime di deducibilità delle svalutazioni crediti e perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari, questi possono essere integralmente dedotti nell'esercizio di riferimento, diversamente da quanto accadeva con il sistema previgente che consentiva la deduzione su un orizzonte quinquennale (con conseguente generazione di imposte anticipate, *deferred tax assets, DTA*).

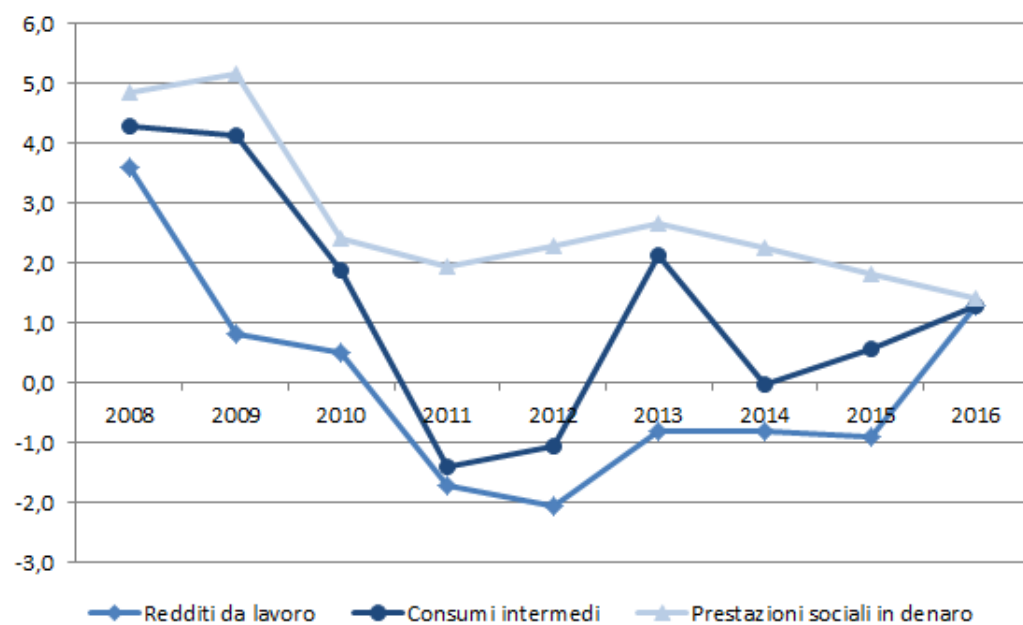
²⁴ Per un'analisi approfondita sui consumi intermedi, cfr. Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "I consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche", Focus n. 3, marzo.

Fig. 2.3 – Principali componenti della spesa primaria
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 2.4 – Principali componenti della spesa primaria corrente
(tassi di variazione percentuale)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Considerando le informazioni a partire dal 1995, anno dal quale si dispone dei dati di contabilità nazionale in SEC2010, le uscite dell'intera pubblica amministrazione, al netto degli interessi, sono cresciute in media annua del 4,5 per cento nel periodo 1996-2009 e solo dello 0,5 per cento dal 2010 al 2016; nel 2010 si è verificata una riduzione in valore assoluto della spesa primaria. Ciò ha riflesso tuttavia andamenti differenziati: la spesa corrente primaria è cresciuta agli stessi ritmi di quella primaria totale nel primo periodo (+4,5 per cento) e dell'1,1 per cento nel secondo mentre la spesa in conto capitale, dopo un incremento in media del 5,4 per cento nel primo periodo, ha sperimentato una riduzione in media del 4,4 per cento dal 2010 al 2016. Escludendo le prestazioni sociali in denaro, la spesa primaria corrente è aumentata in media annua del 4,4 per cento negli anni 1996-2009 e solo dello 0,3 per cento in media dal 2010 allo scorso anno.

I risultati per il deficit e l'avanzo primario del 2016 hanno confermato quanto previsto nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) alla legge di bilancio 2017-2019 (tabb. 2.2a, 2.2b e 2.2c). Scontando i dati di consuntivo gli effetti dell'inserimento della RAI all'interno delle Amministrazioni pubbliche, sia le entrate che le uscite complessive sono risultate superiori a quanto indicato nella NTI, che non includeva tale impatto. Pur tenendo conto di tale novità, resta diversa la composizione delle voci di bilancio. Sul versante delle spese, quelle correnti al netto degli interessi sono risultate più elevate delle attese e, in particolare, i consumi intermedi e le altre uscite mentre le spese in conto capitale sono state più contenute, per i minori investimenti realizzati. Nell'ambito delle entrate, più elevati delle stime sono stati i contributi sociali, a causa di una dinamica dell'occupazione migliore di quanto atteso, le imposte indirette e quelle in conto capitale, riflettendo queste ultime un gettito connesso alla *voluntary disclosure* maggiore del previsto.

Riquadro 2.1 – Inclusione della Rai s.p.a. nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche

L'edizione 2016 del *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD)²⁵ dedica un apposito paragrafo ai criteri di classificazione delle aziende che erogano il servizio pubblico di televisione e radiodiffusione. La loro collocazione rispetto al perimetro delle Amministrazioni pubbliche dipende, in buona sostanza, dalla natura attribuita ai corrispettivi richiesti ai cittadini a fronte del servizio pubblico erogato. Ove tali corrispettivi si configurino come obbligatori al verificarsi di condizioni di carattere generale, indipendenti dall'effettiva fruizione del servizio pubblico (come il mero possesso di un televisore), essi devono ritenersi di natura tributaria²⁶. In tal caso, l'importo del canone non può essere considerato un'entrata propria dell'azienda televisiva, soggetto privo di potere impositivo, ma deve necessariamente fare capo a un soggetto pubblico – lo Stato – il quale finanzia poi l'azienda a valere sul relativo gettito. Conseguentemente, ai fini della classificazione dell'azienda televisiva all'interno o all'esterno del comparto della pubblica amministrazione, occorre verificare se permanga il rispetto del criterio del finanziamento da mercato di almeno il 50 per cento dei costi sostenuti dall'azienda.

Tale condizione non risulta verificata per la Rai s.p.a.²⁷ che, pertanto, è stata inclusa, a decorrere dal 2016, nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche.

Tale inclusione non risulta discendere – in linea di principio – dal cambiamento dal 2016 delle modalità di riscossione del canone, in quanto i presupposti per l'obbligatorietà del relativo versamento sono rimasti immutati. Essa appare invece imputabile alla precisazione da parte di Eurostat dei criteri di classificazione del canone stesso, in base ai quali ne è stato riconosciuto il carattere tributario già preesistente.

A seguito di tale inclusione, il conto delle Amministrazioni pubbliche registra, a decorrere dal 2016, alcune modifiche sia sul lato dell'entrata che sul lato della spesa, conseguenti, da un lato, alla inclusione del canone tra le entrate delle Amministrazioni pubbliche (mentre prima tale voce era sterilizzata nell'ambito delle poste correttive e compensative dell'entrata del Bilancio dello Stato, in quanto considerata un'entrata propria della Rai) e, dall'altro, alla confluenza del bilancio dell'azienda nei conti pubblici:

- le entrate registrano un aumento delle imposte dirette e indirette – in proporzione al canone corrisposto, rispettivamente, dalle famiglie e dalle imprese²⁸ – e un aumento della vendita di beni e servizi, in relazione agli incassi pubblicitari dell'azienda.
Il Bollettino delle entrate tributarie riferito all'anno 2016 indica un gettito complessivo del canone Rai di circa 2 miliardi nel 2016, superiore a quello registrato nel 2015, pari a 1,7 miliardi²⁹. Con riferimento alle entrate da incassi pubblicitari e altri incassi, nel bilancio della Rai s.p.a. del 2015 è indicato un importo di circa 700 milioni;
- le spese registrano un aumento in corrispondenza dei costi registrati nel conto economico dell'azienda (personale, consumi intermedi per acquisto di beni e servizi, interessi).

La dimensione contabile del bilancio pubblico risulta quindi accresciuta sia dal lato delle entrate che delle spese, mentre l'utile (o la perdita) di esercizio della Rai concorre a ridurre (o ad accrescere) l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche³⁰.

²⁵ Pubblicazione che aggiorna periodicamente le modalità di applicazione del SEC 2010.

²⁶ Tale circostanza non era considerata rilevante quando il servizio pubblico rappresentava la forma esclusiva o maggioritaria delle trasmissioni televisive e poteva pertanto presumersi che il possesso dell'apparecchio televisivo fosse indicativo della fruizione del servizio pubblico. Tale presunzione non può più assumersi in un contesto di larga diffusione dell'offerta televisiva privata.

²⁷ L'incidenza percentuale del canone sul totale dei ricavi della Rai s.p.a. è stata pari nel biennio 2013-15 a circa il 70 per cento.

²⁸ Il canone pagato dalle famiglie è classificato tra le altre imposte correnti (esborsi per ottenere il rilascio di licenze, voce d.59(d) del SEC2010), mentre quello pagato dalle imprese è incluso nelle altre imposte sulla produzione (licenze professionali e per l'esercizio di attività, voce d.29(e) del SEC2010).

²⁹ Nel bilancio della Rai s.p.a. è indicato per il 2015 un incasso per canoni di 1.637 milioni.

³⁰ A titolo indicativo, la Rai s.p.a. ha registrato una perdita di esercizio pari a 203 milioni nel 2014 e a circa 46 milioni nel 2015.

Anche il debito pubblico risulta incrementato in relazione all'inclusione nel conteggio del debito della RAI³¹.

L'effetto contabile dell'inclusione della RAI tra le Amministrazioni pubbliche comporta alcune variazioni negli aggregati macroeconomici del settore privato, di cui occorre tenere conto nel valutare la dinamiche degli stessi nel 2016 rispetto all'anno precedente. Dal lato della domanda si determina una riduzione dei consumi privati pari all'importo del canone. Dal lato dell'offerta si determina una riduzione dell'occupazione e dei redditi del settore privato (a fronte del corrispondente aumento del pubblico impiego)

2.2 Il quadro tendenziale

Secondo le previsioni del DEF, l'indebitamento netto tendenziale delle Amministrazioni pubbliche nel 2017 dovrebbe scendere lievemente rispetto all'anno precedente, per poi ridursi ancora nei tre anni successivi, con intensità maggiore nel 2018 e 2019, soprattutto grazie all'aumento dell'IVA connesso con l'attivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise sugli olii minerali.

In assenza di interventi, il deficit si attesterebbe al 2,3 per cento nel 2017, scenderebbe all'1,3 nel prossimo anno, allo 0,6 nel 2019 e appena al di sotto, allo 0,5 per cento, nel 2020 (tabb. 2.2a, 2.2b e 2.2c). Il consistente contenimento del deficit è sostanzialmente ascrivibile all'evoluzione favorevole dell'avanzo primario che, dopo la stazionarietà all'1,5 per cento nel 2017, aumenta a partire dal 2018 sino ad arrivare al 3,4 per cento a fine periodo, grazie all'aumento dell'IVA e al contenimento della quota sul PIL delle spese al netto degli interessi (dal 45,6 per cento dello scorso anno al 43,1 del 2020) e, in particolare, di quelle correnti, la cui incidenza sul prodotto si riduce in ciascun anno del periodo di previsione (dal 42,2 per cento del 2016 al 40,1 nel 2020). Nel periodo 2017-2020, la spesa primaria tendenziale cresce in media annua dell'1,3 per cento (dopo la già ricordata crescita, in media annua, dello 0,5 per cento dal 2010 al 2016), a sintesi di un incremento in media dell'1,4 per cento della spesa primaria corrente (+1,1 per cento negli anni 2010-16) e di una riduzione di quella in conto capitale dello 0,2 per cento (-4,4 per cento nel periodo 2010-16). Al netto delle prestazioni sociali in denaro, la spesa primaria corrente è prevista in aumento dello 0,7 per cento in media annua. La spesa per interessi sconta gli effetti del rialzo atteso dei tassi e, dopo sei anni di riduzioni realizzate sino al 2016 e previste per il biennio 2017-18, tornerebbe ad aumentare in valore assoluto dal 2019. In percentuale del PIL, tale spesa si riduce dal 4 per cento del 2016 al 3,8 per cento nel 2020 dopo aver raggiunto un minimo del 3,7 per cento nel biennio 2018-19.

³¹ A titolo indicativo, al 31 dicembre 2015 le passività finanziarie non correnti della RAI s.p.a. (obbligazioni e debiti verso banche) ammontavano a circa 400 milioni.

Tab. 2.2a – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto
(milioni di euro)

	Nota tecnico illustrativa					DEF 2017					
	2015 (10/2016)	2016	2017	2018	2019	2015 (04/2017)	2016 (04/2017)	2017	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	161.453	162.908	164.860	164.316	164.657	161.998	164.084	166.733	165.921	166.468	166.749
Consumi intermedi	133.393	133.433	134.914	133.402	134.850	133.862	135.577	136.530	136.079	136.987	139.502
Prestazioni sociali in denaro	332.985	339.460	346.797	356.443	364.960	332.792	337.514	344.850	353.740	362.940	372.380
Pensioni	258.804	261.650	265.545	273.326	280.705	258.924	261.190	264.610	271.160	279.240	287.600
Altre prestazioni sociali	74.181	77.810	81.252	83.118	84.254	73.868	76.324	80.240	82.580	83.700	84.780
Altre uscite correnti	63.777	66.398	64.350	64.869	66.486	65.169	68.526	67.377	66.827	67.141	67.782
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	691.608	702.199	710.921	719.029	730.953	693.821	705.701	715.490	722.567	733.536	746.413
Interessi passivi	68.216	66.478	63.442	62.394	61.770	68.066	66.272	65.979	65.531	67.422	71.089
TOTALE USCITE CORRENTI	759.824	768.677	774.363	781.423	792.723	761.887	771.973	781.469	788.098	800.958	817.502
Investimenti fissi lordi	36.770	37.112	39.555	41.359	42.507	36.686	35.048	36.038	38.389	38.903	36.502
Contributi agli investimenti	15.627	15.115	12.826	17.182	14.327	15.766	15.874	16.195	16.372	16.193	16.088
Altre uscite in conto capitale ⁽¹⁾	15.559	6.053	7.353	7.225	5.367	15.796	6.416	5.443	6.452	5.251	4.125
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	67.956	58.280	59.734	65.766	62.201	68.248	57.338	57.676	61.213	60.347	56.715
TOTALE USCITE PRIMARIE	759.564	760.479	770.656	784.796	793.154	762.069	763.039	773.166	783.780	793.883	803.128
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	827.780	826.956	834.097	847.189	854.924	830.135	829.311	839.145	849.311	861.305	874.217
Totale entrate tributarie	493.557	493.081	498.405	522.593	535.815	494.055	495.848	499.102	519.550	533.305	541.921
Imposte dirette	242.678	248.248	248.891	247.551	252.036	242.974	248.450	249.050	245.691	251.238	255.026
Imposte indirette	249.662	240.968	246.292	274.212	282.938	249.864	242.199	247.146	272.945	281.145	285.964
Imposte in conto capitale	1.217	3.865	3.222	831	841	1.217	5.199	2.906	914	922	931
Contributi sociali	218.552	219.669	222.906	230.224	240.036	219.060	221.440	224.565	232.861	241.740	247.417
Contributi sociali effettivi	214.680	215.714	218.902	226.157	235.898	215.134	217.577	220.672	228.891	237.695	243.299
Contributi sociali figurativi	3.872	3.955	4.004	4.067	4.138	3.926	3.863	3.893	3.970	4.045	4.118
Altre entrate correnti	68.460	69.755	69.689	70.466	71.736	68.592	69.773	70.559	70.706	71.912	72.892
TOTALE ENTRATE CORRENTI	779.352	778.640	787.778	822.452	846.745	780.490	781.862	791.320	822.203	846.035	861.299
Altre entrate in conto capitale	4.280	3.697	3.265	3.561	3.932	4.231	1.441	5.365	3.393	3.666	3.598
TOTALE ENTRATE	784.849	786.202	794.265	826.844	851.518	785.938	788.502	799.591	826.510	850.623	865.828
Pressione fiscale	43,4	42,6	42,3	42,8	42,8	43,34	42,89	42,3	42,8	42,8	42,4
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+)	25.285	25.723	23.610	42.048	58.364	23.869	25.463	26.425	42.730	56.740	62.700
NETTO PRIMARIO											
in % del PIL	1,5	1,5	1,4	2,4	3,2	1,5	1,5	1,5	2,4	3,1	3,4
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+)	-42.931	-40.754	-39.832	-20.345	-3.406	-44.197	-40.809	-39.554	-22.801	-10.682	-8.389
NETTO											
in % del PIL	-2,6	-2,4	-2,3	-1,2	-0,2	-2,7	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5
<i>PIL nominale</i>	1.642.444	1.672.026	1.705.841	1.758.962	1.812.933	1.645.439	1.672.438	1.709.547	1.758.562	1.810.380	1.861.903

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nella “Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019”, Tabella 3.2-5; DEF 2017, Tabella II.2-1.

(1) Nel DEF 2017 la registrazione contabile relativa a tale posta è diversa da quella dell'Istat in quanto viene anticipata la revisione complessiva della serie storica riguardante i diritti d'uso delle frequenze, che l'Istat ha effettuato per un periodo più limitato. In base ai nuovi criteri contabili è cambiato il criterio di registrazione della vendita delle licenze, che non viene più contabilizzata nell'anno di vendita ma nei vari anni in cui le licenze divengono disponibili per l'uso. In base ai nuovi criteri contabili, peraltro, la registrazione dovrebbe avvenire non, come riportato nel DEF, a riduzione delle uscite in conto capitale ma sul versante delle entrate correnti.

Tab. 2.2b – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto
(in percentuale del PIL)

	Nota tecnico illustrativa					DEF 2017					
	2015 (10/2016)	2016	2017	2018	2019	2015 (04/2017)	2016 (04/2017)	2017	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,7	9,7	9,3	9,1	9,8	9,8	9,8	9,4	9,2	9,0
Consumi intermedi	8,1	8,0	7,9	7,6	7,4	8,1	8,1	8,0	7,7	7,6	7,5
Prestazioni sociali in denaro	20,3	20,3	20,3	20,3	20,1	20,2	20,2	20,2	20,1	20,0	20,0
<i>Pensioni</i>	15,8	15,6	15,6	15,5	15,5	15,7	15,6	15,5	15,4	15,4	15,4
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,5	4,7	4,8	4,7	4,6	4,5	4,6	4,7	4,7	4,6	4,6
Altre uscite correnti	3,9	4,0	3,8	3,7	3,7	4,0	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	42,1	42,0	41,7	40,9	40,3	42,2	42,2	41,9	41,1	40,5	40,1
Interessi passivi	4,2	4,0	3,7	3,5	3,4	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
TOTALE USCITE CORRENTI	46,3	46,0	45,4	44,4	43,7	46,3	46,2	45,7	44,8	44,2	43,9
Investimenti fissi lordi	2,2	2,2	2,3	2,4	2,3	2,2	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0
Contributi agli investimenti	1,0	0,9	0,8	1,0	0,8	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Altre uscite in conto capitale ⁽¹⁾	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3	1,0	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	4,1	3,5	3,5	3,7	3,4	4,1	3,4	3,4	3,5	3,3	3,0
TOTALE USCITE PRIMARIE	46,2	45,5	45,2	44,6	43,7	46,3	45,6	45,2	44,6	43,9	43,1
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	50,4	49,5	48,9	48,2	47,2	50,5	49,6	49,1	48,3	47,6	47,0
Totale entrate tributarie	30,1	29,5	29,2	29,7	29,6	30,0	29,6	29,2	29,5	29,5	29,1
<i>Imposte dirette</i>	14,8	14,8	14,6	14,1	13,9	14,8	14,9	14,6	14,0	13,9	13,7
<i>Imposte indirette</i>	15,2	14,4	14,4	15,6	15,6	15,2	14,5	14,5	15,5	15,5	15,4
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,1	0,2	0,2	0,05	0,05	0,1	0,31	0,17	0,05	0,05	0,05
Contributi sociali	13,3	13,1	13,1	13,1	13,2	13,3	13,2	13,1	13,2	13,4	13,3
<i>Contributi sociali effettivi</i>	13,1	12,9	12,8	12,9	13,0	13,1	13,0	12,9	13,0	13,1	13,1
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0	3,9
TOTALE ENTRATE CORRENTI	47,5	46,6	46,2	46,8	46,7	47,4	46,7	46,3	46,8	46,7	46,3
Altre entrate in conto capitale	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2
TOTALE ENTRATE	47,8	47,0	46,6	47,0	47,0	47,8	47,1	46,8	47,0	47,0	46,5
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+)											
NETTO PRIMARIO	1,5	1,5	1,4	2,4	3,2	1,5	1,5	1,5	2,4	3,1	3,4
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+)											
NETTO	-2,6	-2,4	-2,3	-1,2	-0,2	-2,7	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5
<i>PIL nominale</i>	1.642.444	1.672.026	1.705.841	1.758.962	1.812.933	1.645.439	1.672.438	1.709.547	1.758.562	1.810.380	1.861.903

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nella “Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019”, Tabella 3.2-5; DEF 2017, Tabella II.2-2.

(1) Nel DEF 2017 la registrazione contabile relativa a tale posta è diversa da quella dell'Istat in quanto viene anticipata la revisione complessiva della serie storica riguardante i diritti d'uso delle frequenze, che l'Istat ha effettuato per un periodo più limitato. In base ai nuovi criteri contabili è cambiato il criterio di registrazione della vendita delle licenze, che non viene più contabilizzata nell'anno di vendita ma nei vari anni in cui le licenze divengono disponibili per l'uso. In base ai nuovi criteri contabili, peraltro, la registrazione dovrebbe avvenire non, come riportato nel DEF, a riduzione delle uscite in conto capitale ma sul versante delle entrate correnti.

Tab. 2.2c – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali a confronto
(tassi di crescita)

	Nota tecnico illustrativa				DEF 2017				
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	0,9	1,2	-0,3	0,2	1,3	1,6	-0,5	0,3	0,2
Consumi intermedi	0,0	1,1	-1,1	1,1	1,3	0,7	-0,3	0,7	1,8
Prestazioni sociali in denaro	1,9	2,2	2,8	2,4	1,4	2,2	2,6	2,6	2,6
<i>Pensioni</i>	1,1	1,5	2,9	2,7	0,9	1,3	2,5	3,0	3,0
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,9	4,4	2,3	1,4	3,3	5,1	2,9	1,4	1,3
Altre uscite correnti	4,1	-3,1	0,8	2,5	5,2	-1,7	-0,8	0,5	1,0
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	1,5	1,2	1,1	1,7	1,7	1,4	1,0	1,5	1,8
Interessi passivi	-2,5	-4,6	-1,7	-1,0	-2,6	-0,4	-0,7	2,9	5,4
TOTALE USCITE CORRENTI	1,2	0,7	0,9	1,4	1,3	1,2	0,8	1,6	2,1
Investimenti fissi lordi	0,9	6,6	4,6	2,8	-4,5	2,8	6,5	1,3	-6,2
Contributi agli investimenti	-3,3	-15,1	34,0	-16,6	0,7	2,0	1,1	-1,1	-0,6
Altre uscite in conto capitale ⁽¹⁾	-61,1	21,5	-1,7	-25,7	-59,4	-15,2	18,5	-18,6	-21,4
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	-14,2	2,5	10,1	-5,4	-16,0	0,6	6,1	-1,4	-6,0
TOTALE USCITE PRIMARIE	0,1	1,3	1,8	1,1	0,1	1,3	1,4	1,3	1,2
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	-0,1	0,9	1,6	0,9	-0,1	1,2	1,2	1,4	1,5
Totale entrate tributarie	-0,1	1,1	4,9	2,5	0,4	0,7	4,1	2,6	1,6
<i>Imposte dirette</i>	2,3	0,3	-0,5	1,8	2,3	0,2	-1,3	2,3	1,5
<i>Imposte indirette</i>	-3,5	2,2	11,3	3,2	-3,1	2,0	10,4	3,0	1,7
<i>Imposte in conto capitale</i>	217,6	-16,6	-74,2	1,2	327,2	-44,1	-68,5	0,9	1,0
Contributi sociali	0,5	1,5	3,3	4,3	1,1	1,4	3,7	3,8	2,3
<i>Contributi sociali effettivi</i>	0,5	1,5	3,3	4,3	1,1	1,4	3,7	3,8	2,4
<i>Contributi sociali figurativi</i>	2,1	1,2	1,6	1,7	-1,6	0,8	2,0	1,9	1,8
Altre entrate correnti	1,9	-0,1	1,1	1,8	1,7	1,1	0,2	1,7	1,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	-0,1	1,2	4,4	3,0	0,2	1,2	3,9	2,9	1,8
Altre entrate in conto capitale	-13,6	-11,7	9,1	10,4	-65,9	272,3	-36,8	8,0	-1,9
TOTALE ENTRATE	0,2	1,0	4,1	3,0	0,3	1,4	3,4	2,9	1,8

Fonte: elaborazioni su dati contenuti nella "Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2017-2019", Tabella 3.2-5; DEF 2017, Tabella II.2-1.

(1) Nel DEF 2017 la registrazione contabile relativa a tale posta è diversa da quella dell'Istat in quanto viene anticipata la revisione complessiva della serie storica riguardante i diritti d'uso delle frequenze, che l'Istat ha effettuato per un periodo più limitato. In base ai nuovi criteri contabili è cambiato il criterio di registrazione della vendita delle licenze, che non viene più contabilizzata nell'anno di vendita ma nei vari anni in cui le licenze divengono disponibili per l'uso. In base ai nuovi criteri contabili, peraltro, la registrazione dovrebbe avvenire non, come riportato nel DEF, a riduzione delle uscite in conto capitale ma sul versante delle entrate correnti.

Rispetto al quadro di finanza pubblica indicato nella NTI, le nuove previsioni tendenziali scontano i dati di consuntivo del 2016 come descritto in precedenza, uno scenario macroeconomico appena più positivo nel 2017 ma peggiore nel biennio 2018-19 nonché l'impatto finanziario dei provvedimenti legislativi approvati sino a marzo del 2017, comprensivi di quelli relativi alle modifiche apportate in sede di conversione al decreto legge 193 del 2016, che non erano stati recepiti nelle stime diffuse con la NTI.

Rispetto alla NTI, per il 2017 viene confermato il deficit al 2,3 per cento, mentre sono stati rivisti al rialzo il tendenziale del 2018, di un solo decimo di PIL, e più consistentemente quello del 2019, di quattro decimi. Il peggioramento dei saldi riflette sostanzialmente un aumento delle spese primarie correnti e di quelle per interessi. In senso opposto agiscono invece le riduzioni operate sulle spese in conto capitale, che scontano un ridimensionamento per la mancata realizzazione di quanto atteso per gli investimenti nel 2016 e, tra l'altro, una diversa imputazione degli importi relativi ai diritti d'uso delle frequenze. Il criterio di registrazione di questi ultimi è cambiato in base alle periodiche revisioni statistiche e contabili effettuate a livello europeo, per cui non sono più contabilizzati nell'anno di vendita ma nei vari anni in cui si manifesta l'uso delle frequenze. Nel DEF 2017 la registrazione contabile relativa a tale posta è diversa da quella effettuata dall'Istat in occasione della notifica dello scorso ottobre riferita ai quattro anni 2012-15, in quanto nel DEF viene anticipata la revisione complessiva della serie storica passata. Ciò consente di anticipare un miglioramento nei conti pubblici, scontando gli effetti positivi derivanti dalle vendite degli anni precedenti. In base ai nuovi criteri contabili, peraltro, la registrazione dovrebbe avvenire non, come riportato nel DEF, a riduzione delle uscite in conto capitale ma sul versante delle entrate correnti.

L'incidenza delle entrate sul PIL si riduce nel periodo in esame, a eccezione del biennio 2018-19, riflettendo l'andamento della pressione fiscale. Quest'ultima diminuisce dal 42,9 per cento registrato nello scorso anno al 42,4 nel 2020, sebbene con un minimo al 42,3 per cento nel 2017 – legato principalmente agli effetti delle varie misure di riduzione del peso dell'imposizione diretta disposte con le due ultime manovre finanziarie – seguito da un incremento al 42,8 per cento nel biennio 2018-19, dovuto agli aumenti attesi di IVA e accise.

Le imposte dirette risentono degli interventi a favore delle imprese. In particolare, influiscono sulla stima l'intervento previsto dalla legge di stabilità per il 2016 di riduzione dell'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento a partire dal 2017 nonché le misure disposte con la legge di bilancio per il 2017 relative alla maggiorazione della deducibilità degli ammortamenti (che hanno intensificato quanto stabilito un anno prima) e all'introduzione del regime favorevole di tassazione opzionale dell'IRI per gli utili non prelevati dalle imprese individuali in contabilità ordinaria e dalle società di persone. Sempre a contenimento dell'imposizione diretta sono inoltre i provvedimenti di detassazione dei premi di produttività e quelli riguardanti l'ampliamento della *no tax area* per i pensionati di età inferiore ai 75 anni. La quota sul PIL delle imposte indirette e dei contributi sociali aumenta invece negli anni, dal 2018 per le prime – che scontano il rilevante impatto dell'attivazione delle clausole di salvaguardia – e dal 2019 per i secondi in connessione con la fine della proroga della decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato. Le imposte in conto capitale scontano gli aumenti di gettito forniti dalla *voluntary disclosure*, decrescenti dal 2016 al 2017.

Le spese primarie si ridurrebbero in percentuale sul PIL di circa 2,5 punti nel periodo di previsione, scontando – come già ricordato – la flessione di quelle correnti relativamente a quasi tutte le componenti. L’evoluzione a legislazione vigente della spesa primaria, sostanzialmente stabile in termini nominali al netto delle prestazioni sociali, evidenzia spazi ridotti per ulteriori incisive revisioni di spesa, a meno di non prevedere un ridimensionamento dei servizi pubblici erogati. Naturalmente la revisione della spesa conserverebbe in ogni caso un ruolo per il miglioramento della qualità dell’intervento pubblico e dell’efficienza dei servizi.

Il favorevole andamento della spesa corrente primaria dipende da diversi elementi. Oltre a essere prevista una diminuzione dell’occupazione pubblica in ogni anno dell’orizzonte in esame, si scontano le consistenti manovre sui consumi intermedi e, con riferimento alle altre spese correnti, la riduzione dei contributi corrisposti ai produttori di fonti rinnovabili. A quest’ultima riduzione ne è associata, peraltro, una analoga sul fronte del finanziamento dal lato delle entrate, con conseguente effetto nullo sul saldo di bilancio. Con la prossima manovra, tuttavia, dovrebbero essere autorizzate alcune spese aggiuntive indicate nel DEF per il finanziamento delle politiche invariate per il rinnovo dei contratti pubblici e le missioni di pace, pari a circa 1,3 miliardi nel 2018, 1,4 miliardi nel 2019 e 1,5 miliardi nel 2020.

Guardando alle maggiori poste del bilancio, dopo l’aumento registrato nel 2016 con l’inversione di tendenza rispetto alle diminuzioni riscontrate negli ultimi anni, la spesa per redditi da lavoro aumenterebbe ancora in valore nel 2017 per poi ridursi nel 2018 e aumentare lievemente nel biennio successivo, sperimentando comunque un ridimensionamento in quota di PIL (dal 9,8 al 9 per cento), a causa anche della già ricordata riduzione prevista degli occupati.

Su tali andamenti influiscono in particolare gli stanziamenti per il fondo per il pubblico impiego – di cui, come previsto dalla legge di bilancio per il 2017, è stata recentemente indicata la ripartizione – e per il fondo relativo all’autonomia scolastica. Tramite un recente DPCM, il primo fondo è stato ripartito per tre diverse finalità: per la contrattazione collettiva relativa al triennio 2016-18 relativa al personale delle Amministrazioni statali; per le assunzioni di personale a tempo indeterminato (per Stato, Corpi di polizia, Vigili del fuoco, agenzie varie); per le Forze di polizia, Forze armate, Vigili del fuoco a fini di reclutamento, definizioni di carriera, riordino dei ruoli nonché di proroga del bonus di 80 euro per il comparto della sicurezza e difesa. L’altro fondo per l’autonomia scolastica incrementa le risorse già previste dalla legge sulla “Buona scuola”, di cui si sono già visti gli effetti sul 2015 e 2016. Dal 2019 si esplicano gli effetti della corresponsione dell’indennità di vacanza contrattuale del triennio 2019-2021.

Le prestazioni sociali calano appena come quota del PIL, dal 20,2 al 20 per cento. La componente pensionistica risente nell’anno in corso dei provvedimenti della legge di bilancio relativi tra l’altro alla quattordicesima mensilità per alcune tipologie di pensionati, al pensionamento dei lavoratori sottoposti a lavori “usuranti”, a quello dei lavoratori “precoci”; è influenzata inoltre dagli effetti della dinamica dei prezzi che si riflette sulla rivalutazione dei trattamenti. Le altre prestazioni subiscono un consistente

aumento nel 2017 a causa delle varie misure disposte con la legge di bilancio, a favore della famiglia e dei giovani e di contrasto della povertà.

I consumi intermedi risentono in particolare della dinamica della componente sanitaria e mostrano una crescita più sostenuta nel 2020 a causa del venir meno delle misure correttive disposte negli anni precedenti.

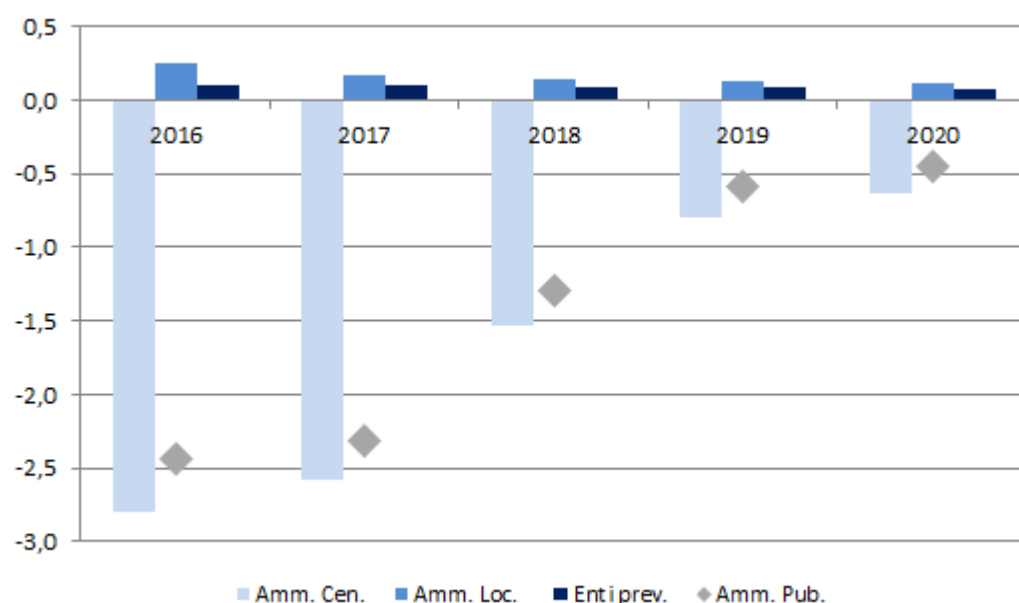
Le spese in conto capitale, invece, dovrebbero risentire positivamente dei rilevanti interventi espansivi previsti dalla legge di bilancio per il 2017, con effetti specialmente sul 2018, tramite in particolare l'utilizzo del fondo per il rilancio degli investimenti, la concessione di spazi finanziari per gli investimenti degli Enti territoriali, le misure per l'emergenza sismica e quelle a favore delle imprese pubbliche e private. Si registra tuttavia una diminuzione nel 2020 che riporterebbe la spesa in conto capitale sotto il livello del 2016, anche in relazione al criterio della legislazione vigente.

2.2.1 *Gli andamenti tendenziali per sottosettore*

Con riferimento al saldo di bilancio tendenziale per sottosettore, le previsioni per il quadriennio 2017-2020 mostrano una posizione di accreditamento netto da parte sia delle Amministrazioni locali (in progressiva riduzione da 0,3 per cento del PIL nel 2016 a 0,1 nel 2020), sia degli Enti previdenziali. Tali contributi positivi controbilancerebbero in parte l'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali, che è comunque previsto ridursi progressivamente, in linea con il saldo del complesso delle Amministrazioni pubbliche, dal -2,6 per cento del PIL al -0,6 per cento nel 2020 (fig. 2.5).

La presenza di una posizione di accreditamento netto delle Amministrazioni locali, in parte, potrebbe essere il risultato di un'ipotesi di orientamento cautelativo da parte degli enti, volto al mantenimento di un margine di sicurezza rispetto al vincolo del pareggio (ad esempio con un utilizzo parziale dei crediti di dubbia esigibilità).

Fig. 2.5 – Andamento tendenziale dell'indebitamento netto per sottosettori
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati del DEF 2017.

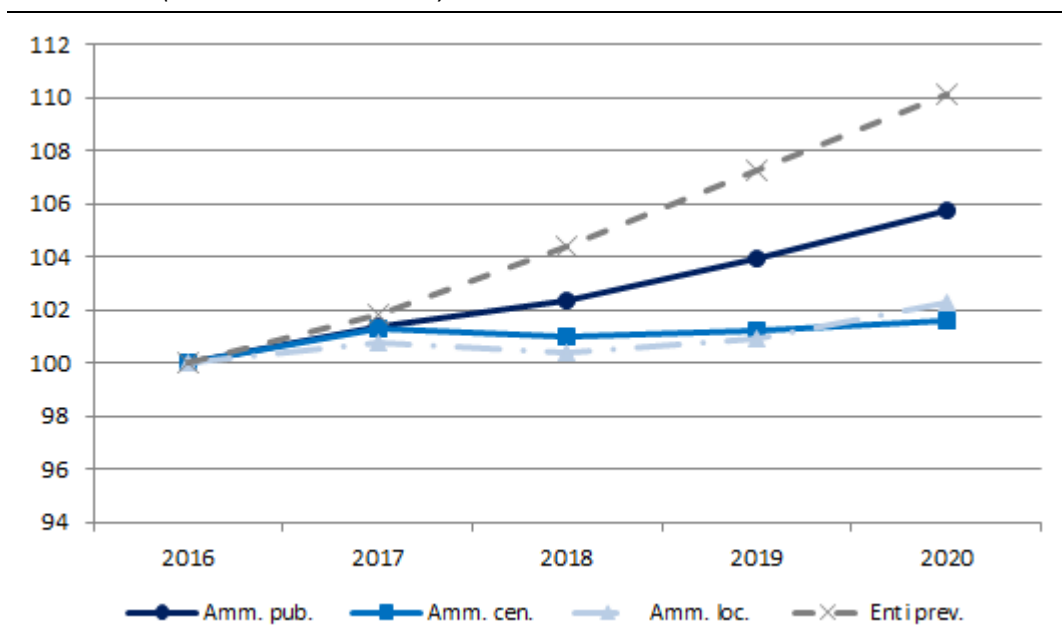
Con riferimento alle principali componenti della spesa primaria, le previsioni tendenziali scontano una sostanziale stabilizzazione della spesa corrente, sia delle Amministrazioni centrali che di quelle locali, mentre la componente previdenziale mantiene una dinamica positiva (fig. 2.6a).

Per la spesa in conto capitale (fig. 2.6b), nel medio periodo le previsioni scontano la presenza di stanziamenti di carattere pluriennale, che la legge di bilancio per il 2017 prevede fino al 2032. Nondimeno, permanendo il carattere temporaneo delle altre autorizzazioni di spesa, è prevista una flessione della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali nel 2020. Questa flessione è in parte compensata da una moderata ripresa della componente locale sino al 2019, la cui incidenza sul totale della spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche passa quindi dal 43 per cento del 2016 al 48 per cento del 2020, rimanendo comunque inferiore al livello medio del decennio 2003-2012 (51 per cento).

Le entrate al netto dei trasferimenti³² (fig. 2.6c) mostrano una dinamica complessiva nel periodo 2016-2020 maggiore per le Amministrazioni centrali (+9 per cento) e previdenziali (+12 per cento), le quali risentono della fine dei provvedimenti di decontribuzione, e minore per le Amministrazioni locali (+6 per cento).

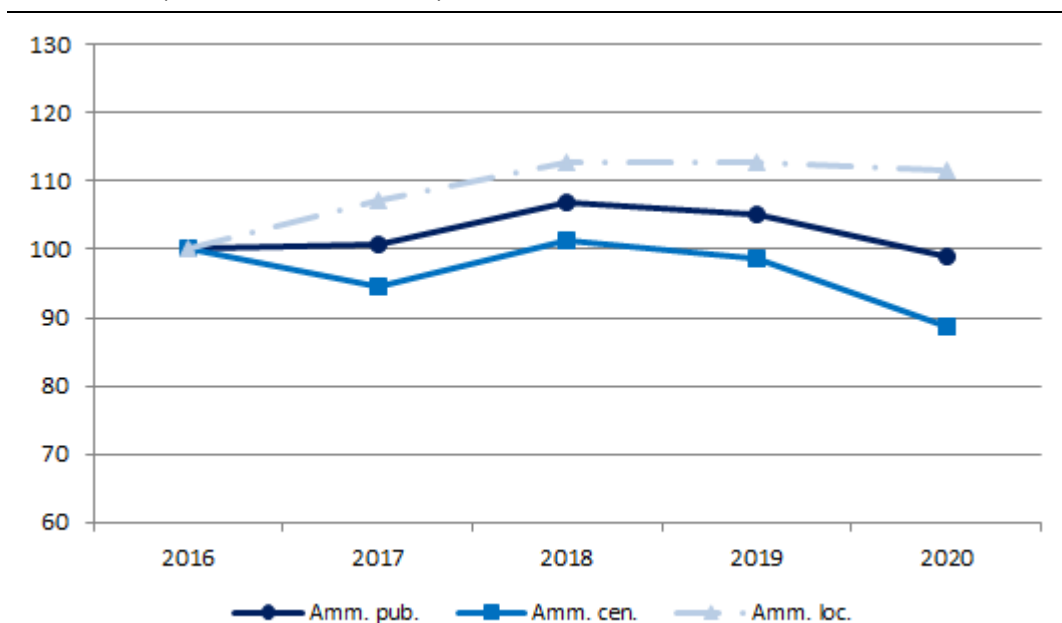
³² La somma di tale aggregato per i sottosettori costituisce un'approssimazione del totale delle entrate delle Amministrazioni pubbliche, ma non coincide perfettamente con tale aggregato per effetti di consolidamento. Infatti, la voce "altre entrate correnti" dei sottosettori registra gli interessi incassati da enti pubblici appartenenti agli altri sottosettori (ad esempio, lo Stato riscuote gli interessi sui mutui concessi alle Regioni).

Fig. 2.6a – Andamento tendenziale della spesa corrente primaria per sottosettori
(numero indice 2016=100)



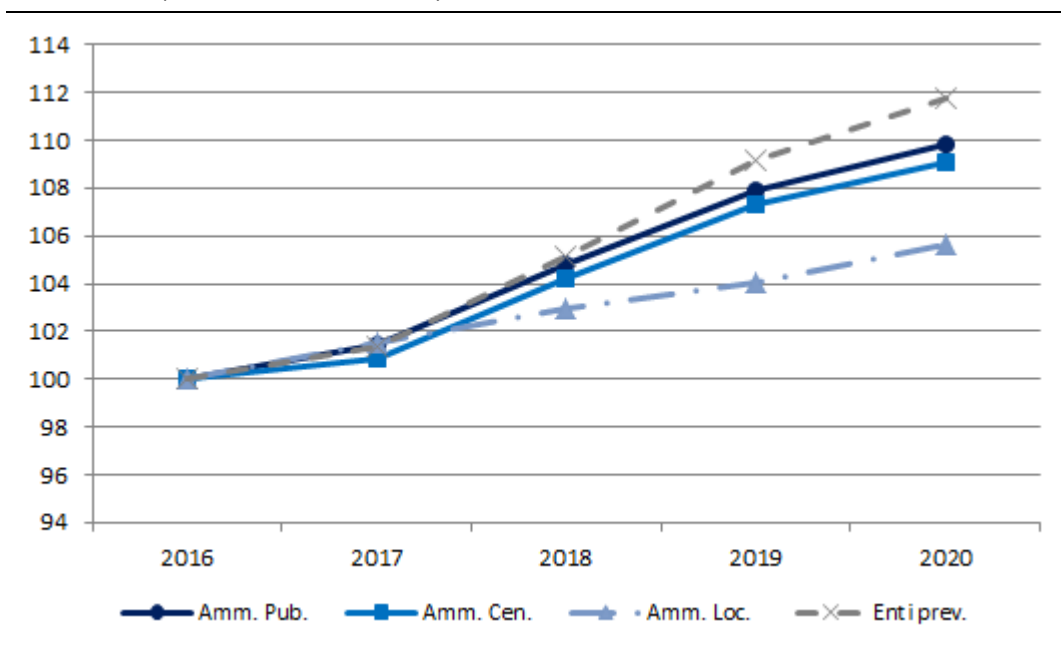
Fonte: elaborazione su dati del DEF 2017.

Fig. 2.6b – Andamento tendenziale della spesa in conto capitale per sottosettori
(numero indice 2016=100)



Fonte: elaborazione su dati del DEF 2017.

Fig. 2.6c – Andamento tendenziale delle entrate al netto dei trasferimenti per sottosectori
(numero indice 2016=100)



Fonte: elaborazione su dati del DEF 2017.

2.2.2 Le misure *una tantum*

Come previsto dalla normativa vigente, la sezione II del DEF espone un elenco che evidenzia, nell'ambito delle previsioni tendenziali del conto delle Amministrazioni pubbliche, l'impatto delle misure *una tantum* (*one-off*), la cui quantificazione si rende necessaria non solo per il calcolo dei saldi strutturali (che non tengono conto di tali misure), ma anche per le valutazioni relative alla cosiddetta regola della spesa.

Il valore complessivo delle misure *one-off* in entrata, stimato dal Governo per il 2017 in circa 7,5 miliardi, scende a 3 nell'anno seguente e tende ad annullarsi nel biennio conclusivo dell'orizzonte di previsione (tab. 2.3). Le relative spese ammontano a 2,5 miliardi nel 2017 e decrescono gradualmente nel triennio successivo per attestarsi a circa 1 miliardo nel 2020. I flussi derivanti dalle operazioni relative alle dismissioni del patrimonio immobiliare, esposti separatamente e la cui rappresentazione in contabilità nazionale è data in termini di minori spese, sono quantificati in circa 900 milioni annui. L'impatto netto delle misure *one-off* sul saldo, pertanto, risulta complessivamente positivo³³ nei primi due anni (per 5,9 miliardi nel 2017 e 2,2 miliardi nell'anno

³³ Le risorse derivanti da misure temporanee eccedono gli impieghi connessi ad altre misure della stessa natura, migliorando il saldo nominale. Nella derivazione dei saldi strutturali a partire dai corrispondenti saldi nominali, la depurazione da questi ultimi degli effetti netti delle *una tantum* contribuisce, quindi, a un peggioramento del saldo strutturale rispetto a quello nominale.

successivo, corrispondenti rispettivamente a 0,3 e 0,1 punti di PIL) e sostanzialmente nullo negli ultimi due.

La tabella 2.3 mostra anche un dettaglio delle misure quantitativamente più significative. Un primo aspetto da rilevare è che gli interventi temporanei che implicano maggiori spese attualmente previsti dal Governo sono quasi integralmente riconducibili alla gestione dell'emergenza sismica. Nella ricostruzione degli importi programmatici presentata nel Rapporto UPB sulla politica di bilancio 2017 dello scorso novembre³⁴, tra le risorse destinate a tali voci erano considerati *una tantum* importi per circa 2,7 miliardi l'anno nel triennio 2017-19. La sensibile riduzione ora prospettata va almeno in parte imputata all'allineamento delle spese considerate *one-off* nel DEF rispetto all'orientamento restrittivo – in termini di limiti di tempo – adottato dalla Commissione europea a decorrere dal 2015.

In base a tale orientamento³⁵ gli impieghi destinati alla gestione delle calamità naturali possono essere considerati di natura temporanea per un massimo di due anni a partire dal verificarsi dell'evento. Per il 2017, inoltre, si deve tenere presente che le spese considerate *one-off* sono in parte compensate dall'importo relativo ai fondi UE in entrata, destinati alle zone del centro Italia colpite dai terremoti dell'autunno del 2016.

Tab. 2.3 – Le misure *una tantum* nel DEF
(milioni di euro e percentuali del PIL; segno + = misure che migliorano il saldo nominale)

	2017	2018	2019	2020
Saldo <i>una tantum</i> tendenziali in % del PIL	0,3	0,1	0,0	0,0
Saldo <i>una tantum</i> tendenziali in valore assoluto (= a + b + c)	5.886	2.171	-138	-5
a) Entrate, di cui:	7.519	3.016	482	115
Imposte sostitutive varie	811	448	160	0
Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	100	100	100	100
Fondo solidarietà UE per sisma Amatrice	750	0	0	0
Contributo obbligatorio straordinario a Fondo di risoluzione bancaria	1.526	0	0	0
Emersione capitali all'estero (voluntary disclosure)	2.000	0	0	0
Rottamazione cartelle	2.267	2.403	207	0
b) Spese, di cui:	-2.533	-1.695	-1.490	-990
Interventi per calamità naturali:	-2.513	-1.695	-1.490	-990
c) Dismissioni immobiliari (minori spese)	900	850	870	870

Fonte: elaborazione su dati del DEF 2017, Sezione II, tab. II.2.9.

³⁴ Disponibile all'indirizzo <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/04/Rapporto-politica-di-bilancio-2017-per-sito.pdf>, paragrafo 3.2. Nel Rapporto, il valore delle misure *una tantum* nello scenario programmatico era stato calcolato a partire dai valori tendenziali presentati dal Governo nella NADEF 2016 e sommando a essi gli importi delle misure presumibilmente da considerare *one off* contenuti in tutti i provvedimenti successivi (incluso il DDL bilancio 2017-19).

³⁵ Richiamato nella pubblicazione istituzionale della Commissione europea (2017), "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact", Box 1.4, pag. 27, e più diffusamente descritto in Commissione europea (2015), "Public finances in EMU", dicembre.

In proposito, va notata un'asimmetria nei criteri temporali adottati dalla Commissione per la classificazione delle *one-off* sul lato della spesa (restrittivi) e dell'entrata (relativamente indeterminati). Ad esempio, nel caso degli introiti derivanti dall'allineamento ai principi contabili internazionali, il relativo importo continua a essere considerato di natura temporanea – dunque senza impatti strutturali – almeno fino al 2020, benché l'introduzione dell'imposta sostitutiva risalga al 2009.

Sempre dal lato delle entrate, un elemento di novità è costituito dalla classificazione come *one-off* degli introiti derivanti dalla cosiddetta rottamazione delle cartelle esattoriali³⁶.

L'UPB, nel citato Rapporto di novembre 2016, segnalava che la quantificazione delle *una tantum* contenuta nel DPB 2017 dell'ottobre 2016 sembrava non tenere conto di tali entrate. Il DEF 2017 include ora esplicitamente il relativo gettito tra le entrate di natura temporanea. Il nuovo orientamento contabile del DEF allinea quindi la posizione del Governo ai criteri adottati in sede europea.

Infine, le *una tantum* includono per la prima volta, sia in entrata che in uscita, gli importi inerenti la movimentazione del Fondo nazionale di risoluzione bancaria (FNR)³⁷.

Con riferimento al 2015 sono registrati in entrata i versamenti effettuati dalle banche per alimentare il fondo³⁸ (2,3 miliardi) e in uscita gli interventi del fondo stesso (3,6 miliardi). Questi ultimi derivano dalla somma di un primo intervento di parziale ripiano (per 1,7 miliardi) delle perdite sui crediti deteriorati registrate dalle banche oggetto della procedura di risoluzione³⁹ e di un secondo intervento di iniezione di capitale (per 1,8 miliardi) in favore delle banche-ponte risultanti dalla procedura di risoluzione, per favorirne la dismissione. Ai sensi del Manuale sul deficit e sul debito pubblico, tale secondo intervento è stato riclassificato, in occasione della notifica di ottobre 2016, come trasferimento in conto capitale, non essendo intervenuta la cessione delle banche decorso un anno dal momento della loro ricapitalizzazione.

Con riferimento al 2017 è registrato in entrata – adottando la tempistica di cassa – il contributo addizionale richiesto alle banche dalla Banca d'Italia a fine 2016, al fine di consentire il ripiano delle passività residue contratte dal FNR nel 2015 e al fine di provvedere alla raccolta di fondi necessaria alla propria attività.

Gli importi inerenti il 2015 non erano stati considerati nelle precedenti tavole delle *una tantum* contenute nel DEF 2016 e nella relativa Nota di aggiornamento, benché i relativi importi fossero stati già inclusi nel conto delle Amministrazioni pubbliche⁴⁰. La loro considerazione attuale sembra pertanto essere frutto di una rettifica.

³⁶ Intervento di cui all'art.6 del DL 193/2016.

³⁷ Tale fondo, non incluso nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche in quanto non considerato un'unità istituzionale autonoma, è gestito dalla Banca d'Italia per conto del Governo. Operativo dal 2015, anticipa l'attività del Meccanismo di risoluzione unico, istituito dal 2016, le cui movimentazioni non sono registrate nel conto delle Amministrazioni pubbliche, in quanto afferenti direttamente il bilancio europeo.

³⁸ La possibilità di richiedere l'anticipazione delle quote di partecipazione al fondo è prevista dalla legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015, art. 1, c. 848).

³⁹ Banca Marche, Banca popolare dell'Etruria e del Lazio, CariChieti e Cassa di risparmio di Ferrara.

⁴⁰ Fatta eccezione per l'intervento di ricapitalizzazione delle banche ponte, riclassificato tra le spese nella notifica di ottobre 2016.

2.3 Il decreto legge n. 50 del 2017

Le disposizioni contenute nel DL 50/2017⁴¹ determinano un miglioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche di 3,1 miliardi nel 2017, pari allo 0,2 per cento del PIL, mentre negli anni successivi gli impatti sono praticamente nulli (tab. 2.4 per una visione di sintesi, e tab. 2.5 per maggiori dettagli), in quanto gli effetti permanenti delle misure sono utilizzati per una disattivazione parziale delle clausole di salvaguardia di analogo o uguale importo, pari a 3,8 miliardi nel 2018, a circa 4,4 miliardi nel 2019 e circa 4,1 miliardi nel 2020 (tab. 2.6). Rimangono ancora attive clausole per 15,7 miliardi nel 2018, 18,9 miliardi nel 2019 e 19,2 miliardi nel 2020⁴².

Qualora si considerino, se riconosciute per il loro importo complessivo dalla Commissione europea, le misure *una tantum* e gli effetti dei provvedimenti a favore delle zone terremotate come riferiti a eventi eccezionali (tab. 2.7), il miglioramento dei saldi risulta pari a 3,4 miliardi nel 2017 (come richiesto dalla Commissione europea), a circa 1 miliardo in ciascuno degli anni 2018-19 e diventa sostanzialmente nullo nel 2020; in rapporto al PIL la riduzione dell'indebitamento netto è pari a 0,2 punti nell'anno in corso e a 0,1 punti nei due successivi (tabb. 2.4 e 2.5) (che al netto delle clausole di salvaguardia diviene 0,3 punti).

A fronte di risorse pari a 4,5 miliardi nel 2017 sono previsti impieghi per 1,4 miliardi. Risorse e impieghi coincidono su valori intorno ai 9,1 miliardi il prossimo anno, a 9,5 miliardi nel 2019 e a 6,6 miliardi nel 2020.

Le entrate nette, escludendo gli effetti di riduzione delle stesse dovuti alla sterilizzazione delle clausole, aumentano progressivamente per poi ridursi nell'ultimo anno, gli introiti crescono infatti dai 2,8 miliardi del 2017 sino ai 5,3 miliardi del 2019 per poi ridursi a 4,2 miliardi nel 2020. L'andamento rispecchia effetti parziali sull'anno in corso, dipendenti dalla data di pubblicazione del decreto, nonché il fatto che le disposizioni sullo *split payment* sono concesse dalla Commissione europea sino al 30 giugno 2020.

Le spese nette sono negative nell'anno in corso per 0,3 miliardi, riflettendo una riduzione di quelle di natura corrente, si attestano intorno al miliardo di euro in ciascuno degli anni 2018 e 2019 e poi si riducono a circa 0,2 miliardi nel 2020 seguendo l'evoluzione irregolare di quelle in conto capitale.

⁴¹ DL 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo, AC 4444.

⁴² Tali ammontari comprendono negli anni 2018-2020 rispettivamente: entrate per circa 3,5 miliardi, 4,6 e 7,0 relative all'IVA ad aliquota agevolata; entrate per circa 12,3 miliardi, 13,9 e 11,9 relative all'IVA ad aliquota ordinaria; entrate per 350 milioni sia nel 2019 che nel 2020 derivanti dalle accise sugli olii minerali.

Tab. 2.4 – Sintesi degli effetti del DL 50/2017 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
ENTRATE NETTE	2.833	1.155	966	152
ENTRATE NETTE AL NETTO CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA	2.833	4.983	5.329	4.240
Estensione <i>split payment</i>	1.046	1.555	1.555	504
Contrasto alle compensazioni indebite	975	1.930	1.930	1.930
Deflazione contenzioso tributario: liti pendenti e innalzamento soglia mediazione controversie	320	152	72	72
Imposizione sui giochi	238	413	413	413
Rimodulazione ACE	219	325	816	600
Modifiche all'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA	100	100	100	100
Pignoramento al valore complessivo dei beni immobili	85	226	282	282
Tassazione tabacco (rimodulazione accise)	83	125	125	125
Tassazione affitti brevi	81	139	139	139
Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma	-118	118	0	0
Modifica regime <i>patent box</i>	0	67	38	38
Zona franca urbana sisma centro Italia	-195	-168	-142	38
Altri interventi minori	-2	1	0	0
USCITE NETTE	-268	1.140	966	152
Disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica	-556	41	55	0
Ulteriori interventi a favore delle zone terremotate	288	950	859	106
Misure a favore Enti territoriali	198	188	204	195
Investimenti per eventi sportivi	69	10	10	10
Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'art. 1, c. 200 della L. 190/2014	-50	109	40	41
Incremento Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, c. 5 del DL 282/2004	0	40	13	75
Riduzione contributo ANAS	-50	-50	0	0
Rideterminazione attribuzioni a Regioni Fondo trasporto pubblico locale	-70	-100	-100	-100
Riduzione Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese, di cui all'art. 1, c. 140 della L. 232/2016	-24	-35	-103	-95
Riduzione Fondo per il miglioramento e la valorizzazione dell'istruzione scolastica	-64	0	0	0
Utilizzo Fondo contributi pluriennali	0	0	0	-69
Fondo per il finanziamento degli interventi a favore delle imprese ferroviarie per l'ammodernamento dei carri merci	0	20	0	0
Riduzione finanziamento investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI di cui all'art.10, c. 1 del DL 193/2016	0	-20	0	0
Altri interventi minori	-9	-13	-11	-10
Indebitamento netto esclusa sterilizzazione parziale clausole di salvaguardia ⁽¹⁾	3.101	3.843	4.363	4.088
<i>in % del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>
Sterilizzazione parziale clausole di salvaguardia: riduzioni aliquote IVA e slittamento accise	0	-3.829	-4.363	-4.088
INDEBITAMENTO NETTO ⁽¹⁾	3.101	14	0	0
INDEBITAMENTO NETTO AL NETTO DI UNA TANTUM ED EVENTI ECCEZIONALI ⁽¹⁾⁽²⁾	3.382	934	1.000	69

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DL 50/2017.

(1) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo. – (2) Effetti sul saldo al netto delle misure *una tantum* e legate a eventi eccezionali, qualora la Commissione europea riconoscesse le citate misure per il loro importo complessivo.

Tab. 2.5 – Dettaglio degli effetti del DL 50/2017 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
IMPIEGHI	1.376	9.144	9.460	6.644
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>
Maggiori spese	555	1.372	1.179	426
Maggiori spese correnti	188	353	153	215
Contributi a favore delle Province	120	100	100	100
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'art. 1, c. 200 della L. 190/2014	0	109	40	41
Incremento Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art 10, c. 5 del DL 282/2004	0	40	13	75
Rifinanziamento Fondo per le esigenze derivanti dal differimento della riscossione a seguito di eventi calamitosi di cui all'art .1, c. 430 della L.208/2015	0	101	0	0
Servizi nelle scuole: acquisizione servizi di pulizia, interventi di piccola manutenzione e decoro	64	0	0	0
Altri interventi minori	4	3	1	0
Maggiori spese in conto capitale	367	1.019	1.027	211
Interventi urgenti per la ricostruzione pubblica e privata zone terremotate	150	0	0	0
Fondo da ripartire per consentire l'accelerazione delle attività di ricostruzione nelle zone colpite dagli eventi sismici 2016 e 2017	92	739	712	80
Rifinanziamento del Fondo per la ricostruzione e assistenza alla popolazione nelle aree terremotate di cui all'art. 4, c. 1 del DL 189/2016	46	110	120	26
Rimodulazioni credito di imposta per acquisizione beni strumentali	0	55	55	0
Contributo a favore delle Province delle Regioni a statuto ordinario per interventi di manutenzione straordinaria sulla rete viaria	50	50	0	0
Attribuzione a Province e Città metropolitane quota Fondo per il finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica e di adeguamento alla normativa in materia di sicurezza antincendio	24	35	103	95
Realizzazione progetto sportivo finali di coppa del mondo e campionati di sci alpino a Cortina	5	10	10	10
Proroga al 31/12/2019 del credito d'imposta investimenti nelle Regioni del Centro Italia colpite dal sisma	0	0	27	0
Fondo per il finanziamento degli interventi a favore delle imprese ferroviarie per l'ammodernamento dei carri merci	0	20	0	0
Minori entrate	-821	-7.772	-8.281	-6.218
Sterilizzazione parziale clausole di salvaguardia: riduzioni aliquote IVA e slittamento accise	0	-3.829	-4.363	-4.088
Estensione <i>split payment</i> - rimborsi e compensazioni	-502	-3.765	-3.765	-2.156
Zona franca urbana sisma Centro Italia	-195	-168	-142	38
Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma	-118	0	0	0
Altri interventi minori	-6	-11	-11	-11
ENTRATE NETTE	2.833	1.155	966	152
USCITE NETTE	-268	1.140	966	152
<i>correnti</i>	<i>-319</i>	<i>252</i>	<i>53</i>	<i>115</i>
<i>in conto capitale</i>	<i>51</i>	<i>889</i>	<i>913</i>	<i>37</i>
INDEBITAMENTO NETTO ⁽¹⁾	3.101	14	0	0
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
INDEBITAMENTO NETTO AL NETTO DI UNA TANTUM ED EVENTI ECCEZIONALI (1)(2)	3.382	934	1.000	69
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DL 50/2017.

(1) Un segno positivo (negativo) implica un miglioramento (peggioramento) del saldo. – (2) Effetti sul saldo al netto delle misure *una tantum* e legate a eventi eccezionali, qualora la Commissione europea riconoscesse le citate misure per il loro importo complessivo.

Tab. 2.5 – (segue) Dettaglio degli effetti del DL 50 del 2017 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
RISORSE	4.477	9.158	9.460	6.644
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,4</i>
Maggiori entrate	3.654	8.927	9.246	6.370
Estensione <i>split payment</i>	1.548	5.320	5.320	2.660
Contrasto alle compensazioni indebite	975	1.930	1.930	1.930
Deflazione contenzioso tributario: liti pendenti e innalzamento soglia mediazione controversie	320	152	72	72
Imposizione sui giochi	238	413	413	413
Rimodulazione ACE	219	325	816	600
Modifiche all'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA	100	100	100	100
Pignoramento al valore complessivo dei beni immobili	85	226	282	282
Tassazione tabacco (rimodulazione accise)	83	125	125	125
Tassazione affitti brevi	81	139	139	139
Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma	0	118	0	0
Modifica regime <i>patent box</i>	0	67	38	38
Altre interventi minori	4	12	11	11
Minori spese	-823	-232	-214	-274
Minori spese correnti	-507	-101	-100	-100
Riduzione stanziamenti programmi di spesa dei Ministeri	-320	0	0	0
Rideterminazione attribuzioni a Regioni del Fondo trasporto pubblico locale	-70	-100	-100	-100
Riduzione Fondo per il miglioramento e la valorizzazione dell'istruzione scolastica	-64	0	0	0
Riduzione Fondo per le esigenze indifferibili di cui all'art. 1, c. 200 della L. 190/2014	-50	0	0	0
Altri interventi minori	-3	-1	0	0
Minori spese in conto capitale	-316	-131	-114	-174
Riduzione stanziamenti programmi di spesa dei Ministeri	-126	-14	0	0
Rimodulazioni credito di imposta per acquisizione beni strumentali	-110	0	0	0
Riduzione contributo ANAS	-50	-50	0	0
Riduzione Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paee di cui all'art. 1, c. 140 della L. 232/2016	-24	-35	-103	-95
Riduzione finanziamento investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI di cui all'art. 10, c. 1 del DL 193/2016	0	-20	0	0
Utilizzo Fondo contributi pluriennali	0	0	0	-69
Altri interventi minori	-6	-12	-11	-10

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DL 50/2017.

Tab. 2.6 – DL 50 del 2017: clausole di salvaguardia precedenti, disattivate parzialmente e da disattivare
(milioni di euro)

Intervento	2018	2019	2020
Clausole di salvaguardia previste dalla legge di bilancio 2017			
Incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2018 (art. 1, c. 631, lett. a))	6.957	6.957	6.957
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25% dal 2018 (art. 1, c. 631, lett. b))	12.264	12.264	12.264
Incremento aliquota IVA dal 25% al 25,9% dal 2019 (art. 1, c. 631, lett. b))		3.679	3.679
Incremento accise sui carburanti dal 2018 (art. 1, c. 6, lett. c), LS 2016)	350	350	350
Totale aumenti di gettito previsti dalla legge di bilancio 2017	19.571	23.250	23.250
Disattivazione parziale clausole prevista dal DL 50/2017			
Riduzione aliquota IVA dal 13% all'11,5% nel 2018 (art. 9, c. 1, lett. a))	-3.478,5		
Riduzione aliquota IVA dal 13% al 12% nel 2019 (art. 9, c. 1, lett. a))		-2.319	
Ritorno dell'aliquota IVA al 13% dal 2020 (art. 9, c. 1, lett. a))			0
Aliquota IVA rimane al 25% nel 2018 (art. 9, c. 1, lett. b))	0		
Riduzione aliquota IVA dal 25,9% al 25,4% nel 2019 (art. 9, c. 1, lett. b))		-2.044	
Riduzione aliquota IVA dal 25,9% al 24,9% nel 2020 (art. 9, c. 1, lett. b))			-4.088
Sterilizzazione incremento accise sui carburanti per il 2018 (art. 9, c. 1, lett. c))	-350		
Totale riduzioni di gettito previste dal DL 50/2017	-3.829	-4.363	-4.088
Clausole di salvaguardia attive post DL 50/2017			
Incremento aliquota IVA dal 10% all'11,5% dal 2018 (art. 9, c. 1, lett. a))	3.478,5	3.478,5	3.478,5
Incremento aliquota IVA dall'11,5% al 12% dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. a))		1.160	1.160
Incremento aliquota IVA dal 12% al 13% dal 2020 (art. 9, c. 1, lett. a))			2.319
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25% dal 2018 (art. 9, c. 1, lett. b))	12.264	12.264	12.264
Incremento aliquota IVA dal 25% al 25,4% dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. b))		1.635,2	1.635,2
Riduzione aliquota IVA dal 25,4% al 24,9% dal 2020 (art. 9, c. 1, lett. b))			-2.044
Incremento accise sui carburanti dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. c))		350	350
Totale aumenti di gettito previsti nel caso non si individuino misure alternative	15.743	18.887	19.162

Fonte: elaborazioni su informazioni contenute nel DL 50/2017 e su dati della relativa Relazione tecnica.

Sul versante degli impieghi, l'intervento principale riguarda la diversa tempistica, più graduale, degli aumenti delle aliquote dell'IVA e lo slittamento degli incrementi delle accise. Altri rilevanti interventi sono volti a favorire l'accelerazione delle attività di ricostruzione delle zone terremotate e l'assistenza alla popolazione a seguito della cessazione dello stato di emergenza. Sono inoltre previste esenzioni dal pagamento delle imposte e dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro per le imprese del settore agricolo delle aree colpite dai recenti eventi sismici – entro limiti definiti e a determinate condizioni relative alla diminuzione del fatturato subita a causa di tali eventi – nonché la proroga della sospensione e rateizzazione per il 2017 dei tributi sospesi. Ulteriori contributi sono indirizzati alle Province delle Regioni a statuto ordinario per il finanziamento delle funzioni fondamentali nonché per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria; in quest'ultimo caso, con corrispondente diminuzione dell'autorizzazione di spesa relativa agli investimenti dell'ANAS. A Regioni, Province e Città metropolitane sono attribuite risorse per interventi inerenti l'edilizia scolastica e di adeguamento alla normativa in materia di sicurezza antincendio, con contestuale riduzione del Fondo da ripartire, istituito dalla legge di bilancio per il 2017, per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese.

Con riferimento alle Regioni, il provvedimento dà attuazione a una delle misure previste nell'intesa Stato-Regioni⁴³, destinando alle stesse una quota (pari a 400 milioni in termini di saldo netto da finanziare, corrispondenti a 132 milioni in termini di indebitamento netto) delle risorse del Fondo per gli investimenti disposto dalla Legge di bilancio per il 2017 (altrimenti destinato alla Amministrazioni centrali). Tali risorse tuttavia per effetto dell'intesa stessa vengono tagliate – per pari importo – al fine di conseguire i risparmi previsti per il 2017 dalla legge di stabilità per il 2015. Le Regioni si impegnano comunque ad attuare nel 2017 investimenti addizionali di 132 milioni a valere sul proprio bilancio (oppure a esporre una posizione di avanzo per pari importo).

Altre misure, di minor impatto finanziario, sono disposte nel settore dei trasporti e delle infrastrutture, per la produttività delle imprese e gli investimenti, per la realizzazione di investimenti per eventi sportivi nonché per le scuole relativamente a servizi di pulizia e di piccola manutenzione.

Dal lato delle coperture, le misure correttive riguardano essenzialmente le entrate. Le norme principali si riferiscono all'estensione dello *split payment* e al contrasto delle compensazioni indebite. Quanto all'allargamento dell'ambito applicativo dello *split payment*, dovrebbe riguardare tutte le Amministrazioni pubbliche, le società controllate, direttamente o indirettamente, dallo Stato e dagli Enti pubblici territoriali, le società quotate inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa italiana, i liberi professionisti⁴⁴. Per quanto riguarda il contrasto delle compensazioni indebite, sono disposti sia l'obbligo di utilizzo esclusivo dei servizi telematici dell'Agenzia delle entrate da parte dei soggetti titolari di partita IVA sia l'estensione dell'ambito di applicazione del visto di conformità. Viene infatti ridotto da 15.000 euro a 5.000 l'importo al di sopra del quale i crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte, alle imposte sostitutive e all'IRAP possono essere usati in compensazione solo attraverso l'apposizione del visto di conformità sulla dichiarazione da cui emergono.

Maggior gettito dovrebbe derivare da una revisione della chiusura agevolata delle liti tributarie, da cambiamenti nell'imposizione relativa ai giochi (sia del prelievo erariale unico – PREU – sia del lotto e lotterie) e ai tabacchi nonché dalla rideterminazione della base di riferimento per il calcolo dell'aiuto alla crescita economica (ACE) e dalla tassazione delle locazioni brevi (per periodi inferiori a trenta giorni).

Sono inoltre riviste le norme in materia di pignoramenti immobiliari, per cui – ferma restando l'impignorabilità dell'unico immobile di proprietà adibito a uso abitativo e in cui il debitore risiede – tutti gli altri immobili dello stesso debitore, a prescindere dal loro valore individuale, divengono pignorabili se il valore complessivo degli stessi è superiore a 120.000 euro e il credito per cui si procede è superiore al predetto limite.

Sempre sul lato delle coperture, solo per l'anno in corso si prospettano minori spese di una certa entità (circa 1 miliardo), relative per oltre la metà a riduzioni degli stanziamenti dei

⁴³ Intesa del 23 febbraio 2017. Le restanti misure dell'intesa non necessitano di recepimento con norma primaria dal momento che l'intesa stessa è richiamata dalla normativa primaria.

⁴⁴ Gli effetti complessivi netti derivano da un maggiore gettito, per i maggiori versamenti IVA degli acquirenti, e da minori entrate per compensazioni e rimborsi dei venditori.

programmi di spesa dei Ministeri, indicate in apposito elenco allegato al decreto in esame e concernenti soprattutto il Ministero dell'Economia e delle finanze (in particolare i programmi "regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte" e "fondi da ripartire"). Con riferimento alle categorie economiche, oltre il 45 per cento dei risparmi deriva da riduzioni di trasferimenti o di contributi agli investimenti diretti o ad altre Amministrazioni pubbliche o al settore privato dell'economia. Come indicato nella relazione tecnica del provvedimento, l'individuazione delle misure non è derivata da un taglio lineare ma, per la maggior parte dei risparmi, da scelte differenziate sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, escludendo riduzioni che avrebbero determinato debiti fuori bilancio. Peraltro, al fine di assicurare un'adeguata flessibilità nella gestione del bilancio nell'anno in corso, è prevista una specifica procedura amministrativa per eventuali rimodulazioni delle riduzioni di spesa individuate qualora le amministrazioni ne ravvisino la necessità. Ulteriori risparmi derivano dalla rideterminazione del Fondo destinato al finanziamento del trasporto pubblico locale nelle Regioni a statuto ordinario.

Un insieme di disposizioni, che non producono effetti finanziari secondo la relazione tecnica del decreto legge, riguarda gli Enti territoriali. Tra queste, si ricordano quelle relative alla ripartizione di differenti tipologie di risorse e di contributi al consolidamento dei conti pubblici⁴⁵ e quelle che innalzano le percentuali relative al *turn over*, per gli anni 2017-18, dei Comuni, con un rapporto tra dipendenti e popolazione inferiore alla media della classe demografica di appartenenza e con popolazione superiore a 1.000 abitanti. In tal caso, secondo la relazione tecnica le disposizioni non comportano maggiori oneri a carico della finanza pubblica ma una ricomposizione tra le voci di spesa dei bilanci degli enti sottoposti agli obiettivi del pareggio di bilancio. Tuttavia, qualora esistessero degli spazi di manovra tra gli accreditamenti netti del comparto dei Comuni – che verosimilmente sono contenuti nelle stime tendenziali del DEF, sulla base dei comportamenti e dei vincoli degli ultimi anni – e gli obiettivi del pareggio, potrebbe verificarsi – a causa di un possibile peggioramento dei saldi dei Comuni – un aumento del disavanzo complessivo delle Amministrazioni pubbliche.

Anche per le misure in campo sanitario non sono previsti effetti di bilancio. Alcune disposizioni sono rivolte a mettere a disposizione dell'Agenzia Italiana del farmaco (AIFA) i dati della fattura elettronica. L'obiettivo è di assicurare certezza sulle informazioni usate dalla stessa Agenzia per la valutazione dello sfioramento del tetto di spesa farmaceutica per acquisti diretti da parte delle strutture sanitarie pubbliche⁴⁶ e dei rimborsi conseguentemente dovuti da parte della filiera del farmaco (*pay-back*), dopo i numerosi ricorsi al tribunale amministrativo da parte delle aziende farmaceutiche e della distribuzione, che hanno sostanzialmente bloccato il meccanismo di ripiano. In campo farmaceutico,

⁴⁵ È disposta la ripartizione delle risorse relative al fondo di solidarietà comunale, agli spazi finanziari concessi alle Regioni dalla legge di bilancio per il 2017 al fine di favorire gli investimenti, al contributo a Province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario finalizzato al finanziamento delle spese connesse alla viabilità e all'edilizia scolastica. Viene ripartito il concorso alla finanza pubblica da parte delle Province e delle Città metropolitane previsto da precedenti provvedimenti.

⁴⁶ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", novembre.

inoltre, si precisa la funzione dei fondi per i farmaci innovativi e oncologici innovativi, che non possono essere utilizzati per rimborsare il costo di prodotti “a innovatività condizionata” (per i quali non siano ancora state fornite evidenze di vantaggi terapeutici aggiuntivi). Altre disposizioni sono principalmente rivolte a consentire il regolare e tempestivo pagamento dei debiti commerciali da parte degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, anche velocizzando le procedure per l’attribuzione dei trasferimenti di cassa.

Le misure di natura presumibilmente *una tantum*, o connesse a eventi eccezionali, contenute nel decreto-legge riguardano, da un lato, la definizione agevolata delle controversie tributarie (art. 11) e dall’altro interventi di sostegno alle popolazioni colpite dagli eventi sismici verificatisi a partire dall’estate 2016 (titolo III, articoli da 41 a 46). Nella tabella 2.7 vengono sintetizzati gli effetti attesi dal complesso delle misure citate.

Dalla definizione agevolata delle controversie tributarie in essere a fine dicembre 2016 – mediante il pagamento integrale degli importi oggetto della controversia, con esclusione delle sanzioni e degli interessi di mora – sono attesi effetti positivi di gettito nel biennio 2017-18 (rispettivamente per 320 e 80 milioni), suscettibili di incidere sul solo saldo nominale.

Più complesso è il quadro relativo agli interventi connessi a eventi calamitosi, alcuni dei quali rientranti tra le misure *una tantum* (come gli interventi di sostegno alla ricostruzione o alla verifica antisismica degli edifici nelle aree colpite dai recenti eventi sismici), altri di più incerta classificazione (come gli interventi di sostegno al reddito delle popolazioni colpite, mediante sospensione dei versamenti tributari, istituzione di zone franche e crediti di imposta per le aziende situate nei territori colpiti) e altri ancora non rientranti, apparentemente, tra le misure *una tantum* (come gli interventi di prevenzione nelle aree diverse da quelle colpite dai recenti eventi calamitosi, nonché gli acquisti e la manutenzione di mezzi di soccorso). La Commissione europea valuterà se gli interventi non classificati come *una tantum* potranno ricevere un trattamento simile alle misure cui è già stata concessa all’Italia una flessibilità per il 2017, in relazione al carattere eccezionale della recente emergenza sismica⁴⁷.

Tab. 2.7 – Possibili misure *una tantum* o riferibili a eventi eccezionali del DL 50/2017
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
Saldo misure	-281	-920	-1000	-69
a) Entrate	8	30	-142	38
di cui: Definizione agevolata delle controversie tributarie	320	80		
Zona franca urbana sisma centro Italia	-195	-168	-142	38
Proroga sospensione e rateizzazione tributi aree terremotate	-118	118		
b) Spese	-288	-950	-859	-106
di cui: Interventi per la ricostruzione delle zone terremotate	-288	-849	-859	-106
Fondo per esigenze derivanti dal differimento della riscossione		-101		

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario allegato al DL 50/2017.

⁴⁷ Per gli anni successivi al 2017, la concessione di ulteriori deviazioni relative agli interventi sismici potrà essere riconosciuta solo in caso di variazioni incrementali delle risorse (Commissione europea (2016), “Commission opinion of 16.11.2016 on the Draft Budgetary Plan of Italy”).

2.4 Il quadro programmatico

Nel DEF si programma di migliorare il disavanzo di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2017 rispetto al tendenziale, come richiesto dalla Commissione europea e attuato con il DL 50/2017, di proseguire nella riduzione dell'indebitamento netto – confermando, per il biennio 2018-19, gli obiettivi fissati nel DPB dello scorso ottobre (pari rispettivamente all'1,2 e allo 0,2 per cento del PIL) e raggiungendo un saldo nominale pari a zero nel 2020 –, nonché di conseguire un lieve avanzo strutturale nel 2019 e mantenere per l'anno successivo il pareggio del saldo strutturale, vale a dire l'OMT (tabb. 2.8 e 2.9).

Viene inoltre esplicitamente affermato⁴⁸ che, in caso di cambiamenti a livello europeo nelle regole del braccio preventivo del Patto di stabilità nella direzione di un maggiore orientamento alla crescita e allo sviluppo, potrebbe essere contenuta l'entità delle manovre correttive dei conti pubblici per i prossimi anni, rispetto a quanto indicato nel DEF.

Il Governo prevede di adottare ulteriori misure aggiuntive da definire nei prossimi mesi e da disporre nella legge di bilancio per il 2018.

Il Governo ha inoltre espressamente manifestato l'intenzione di disattivare le clausole di salvaguardia previste da precedenti provvedimenti legislativi⁴⁹. Nel DEF si afferma che lo scenario programmatico sconta un minor carico di imposte indirette rispetto al tendenziale⁵⁰. Si indica altresì che le clausole saranno sostituite da misure riguardanti sia la spesa che le entrate, comprensive queste ultime di ulteriori interventi di contrasto all'evasione. Sul versante della spesa verrà attuata una nuova revisione, dalla quale è previsto che lo Stato risparmi almeno un miliardo all'anno, da individuare secondo quanto previsto dalla riforma della struttura del bilancio, tramite Decreto della presidenza del Consiglio dei ministri⁵¹ (si veda il paragrafo 2.4.1).

L'obiettivo complessivo è di continuare la linea delle politiche economiche adottate sin dal 2014, volte a liberare le risorse del Paese dal peso eccessivo dell'imposizione fiscale e a rilanciare investimenti e occupazione, nel rispetto delle esigenze di consolidamento di bilancio⁵². Oltre alla disattivazione delle clausole di salvaguardia, sono da ricercare spazi per misure – espansive e di riduzione della pressione fiscale⁵³ – e risorse per il rinnovo contrattuale nel pubblico impiego, compatibili con gli obiettivi di bilancio⁵⁴.

In ottemperanza a quanto richiesto dalla Commissione europea, il 24 aprile scorso è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il decreto legge n. 50 del 2017 che consente una riduzione del deficit del 2017 dal 2,3 al 2,1 per cento del PIL. Negli anni successivi è

⁴⁸ Cfr. pag. 50, Sezione I del DEF.

⁴⁹ Cfr. pag. III, Sezione I del DEF. Si ricorda che il valore delle clausole contenuto nelle previsioni tendenziali è pari 19,6 miliardi per il 2018 e a 23,3 miliardi a partire dal 2019.

⁵⁰ Cfr. pag. 30, Sezione I del DEF.

⁵¹ Cfr. pag. 5, Sezione I del DEF.

⁵² Cfr. pag. III, Sezione I del DEF.

⁵³ Cfr. pag. 6, Sezione I del DEF.

⁵⁴ Cfr. pag. 51, Sezione I del DEF.

praticamente nullo l'effetto sull'indebitamento netto, in quanto le maggiori entrate e le minori spese derivanti dalle disposizioni del provvedimento sono volte a compensare, sostanzialmente, una disattivazione parziale delle clausole di salvaguardia – tra lo 0,22 e lo 0,24 per cento del PIL nel triennio 2018-2020 – e misure a favore delle zone terremotate e delle Province e Città metropolitane.

Si ricorda che la Commissione europea nelle proprie previsioni non inserisce le entrate attese dall'attivazione delle clausole di salvaguardia, pertanto il decreto legge dovrebbe produrre un miglioramento permanente dello 0,2 per cento sui saldi di finanza pubblica. Al netto delle misure *una tantum* e degli effetti delle norme legate agli eventi sismici considerati come eccezionali, il miglioramento sarebbe pari allo 0,2 per cento del PIL nel 2017 e allo 0,3 per cento nei due anni successivi come annunciato nel DEF, qualora la Commissione riconoscesse le citate misure per il loro importo complessivo (si veda il paragrafo 2.3).

Il percorso programmatico può essere ricostruito per passaggi successivi, partendo dai valori tendenziali, tenendo conto dell'impatto finanziario del decreto legge appena pubblicato, per arrivare alla valutazione – dati gli obiettivi programmatici – dell'entità degli interventi da attuare nella legge di bilancio per il 2018, sia in assenza di ulteriori disattivazioni delle clausole di salvaguardia sia in caso di disattivazione totale delle stesse.

Date le previsioni tendenziali del DEF (tab. 2.8, riga a) e considerando gli effetti del DL 50/2017 (tab. 2.8, riga b), comprensivi della disattivazione parziale delle clausole di salvaguardia realizzata tramite lo stesso decreto, si ottiene il nuovo tendenziale aggiornato (tab. 2.8, riga c) che si riduce di due decimi di punto percentuale di PIL nel 2017 e rimane invece inalterato nel triennio 2018-2020.

Dati gli obiettivi programmatici (tab. 2.8, riga d), per differenza, l'aggiustamento dei conti pubblici richiede interventi correttivi netti pari allo 0,1 per cento nel 2018, allo 0,4 nel 2019 e allo 0,5 nel 2020 (tab. 2.8, riga e).

Nell'ipotesi di disattivazione completa dell'aumento dell'IVA e delle accise (nell'entità definita dal decreto legge) dovrebbero essere reperite risorse alternative pari al valore residuale delle stesse negli anni 2018-2020 (rispettivamente lo 0,9 per cento nel prossimo anno e l'1 per cento in ciascuno dei due successivi) (tab. 2.8, riga f); per centrare anche gli obiettivi dovrebbero essere disposte misure correttive alternative nette nella legge di bilancio per il 2018 pari all'1 per cento del PIL nel 2018, crescenti all'1,4 nel 2019 e all'1,5 nel 2020 (tab. 2.8, riga g).

Da questa ricostruzione emerge la notevole entità delle misure che, anche dopo la presentazione del decreto, dovrebbero essere adottate in sostituzione dell'attivazione completa delle clausole residue. Peraltro, la manovra lorda potrebbe essere anche superiore se dovessero essere impiegate ulteriori risorse per altri fini, come emerge dal DEF.

Tab. 2.8 – Obiettivi e interventi correttivi indicati nel DEF e effetti del DL 50/2017 (1)
(in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020
Indebitamento netto tendenziale (a)	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5
Variazione (+ = miglioramento)		0,1	1,0	0,7	0,1
di cui: Entrate		-0,3	0,2	0,0	-0,5
Interessi		0,1	0,2	0,0	-0,1
Spese primarie		0,4	0,6	0,8	0,7
Interventi DL 50/2017 (b)		0,2	0,0	0,0	0,0
di cui: Disattivazione parziale clausole DL 50/2017			-0,2	-0,2	-0,2
Indebitamento netto tendenziale dopo DL 50/2017 (c = a - b)		-2,1	-1,3	-0,6	-0,5
Indebitamento netto programmatico (d)	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
Variazione (+ = miglioramento)		0,3	0,9	1,0	0,2
Interventi legge di bilancio 2018 senza ulteriore disattivazione clausole (e = d - c) (2)			0,1	0,4	0,5
Clausole di salvaguardia dopo il DL 50/2017 (f)			0,9	1,0	1,0
Interventi correttivi netti legge di bilancio 2018 in caso di disattivazione totale clausole di salvaguardia - Ipotesi massima (g = e + f)			1,0	1,4	1,5
<i>Per memoria:</i>					
Clausole di salvaguardia LB 2017 (milioni)			19.571	23.250	23.250
Disattivazione parziale clausole DL 50/2017 (milioni)			3.829	4.363	4.088
Clausole di salvaguardia dopo il DL 50/2017 (milioni) (3)			15.743	18.887	19.162

Fonte: elaborazioni su DEF 2017 e DL 50/2017.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. – (2) Un segno negativo significa che il saldo programmatico è peggiore di quello tendenziale e quindi gli interventi hanno natura espansiva. – (3) Le clausole di salvaguardia in vigore dopo il DL 50/2017 riguardano aumenti di aliquote dell'IVA dal 10 all'11,5 per cento (3.478,5 milioni) nel 2018, un ulteriore aumento dall'11,5 al 12 per cento nel 2019 (4.638 milioni), un ulteriore aumento dal 12 al 13 per cento dal 2020 (6.957 milioni), dal 22 al 25 per cento (12.264 milioni) nel 2018 e un ulteriore aumento dal 25 al 25,4 per cento (13.899 milioni) nel 2019, una riduzione dal 25,4 al 24,9 nel 2020 (nel complesso 11.855 milioni); a questi importi si aggiungono aumenti delle accise per 350 milioni dal 2019. La somma di tali interventi porta a maggiori entrate per 15.742,5 milioni nel 2018, per 18.887 milioni nel 2019 e per 19.162 milioni nel 2020, come riportato nella tabella.

Esiste, al momento della presentazione del più rilevante documento della programmazione di politica economica, un quadro non definito. Per il terzo anno consecutivo non si hanno indicazioni precise su quello che potrebbe continuare a essere l'intervento più rilevante della prossima manovra di bilancio, vale a dire la disattivazione completa o meno dell'aumento dell'IVA previsto a legislazione vigente. L'andamento della spesa tendenziale primaria corrente – come già evidenziato – lascia spazi limitati per ulteriori riduzioni destinate a compensare la riduzione del prelievo.

Diverso sarebbe il quadro qualora emerga la possibilità a livello europeo di “cambiamenti nel braccio preventivo del PSC in senso orientato alla crescita”⁵⁵, ovvero di un disavanzo programmatico più elevato di quello attualmente indicato nel DEF.

Si ricorda che la disattivazione delle clausole è stata realizzata in anni in cui all'Italia erano stati concessi *ex-ante*, per il biennio 2015-16, spazi di flessibilità per scostamenti dal percorso di avvicinamento all'OMT per circa 19 miliardi, con conseguente disattivazione parziale delle clausole realizzata in disavanzo. Ulteriore flessibilità, pari a

⁵⁵ Cfr. pag. 50, Sezione I del DEF.

0,32 punti percentuali di PIL, è stata inoltre concessa nel 2017, riferita per 0,18 punti ai costi legati al terremoto e per 0,14 punti all'emergenza migranti. Dai dati aggiornati al primo trimestre del 2017 emerge un intensificarsi dei flussi migratori e nel DEF viene nuovamente sottolineato che la spesa sostenuta per affrontare i costi eccezionali a essi collegati non debba essere valutata solo in termini di incrementi annuali, ma considerando che l'Italia sostiene tale rilevante onere per conto dell'Unione europea.

Nei numeri del DEF, il disavanzo strutturale è programmato in crescita nel 2017, dall'1,2 per cento dell'anno precedente all'1,5, per poi ridursi allo 0,7 per cento nel 2018 e trasformarsi in un avanzo dello 0,1 per cento nel 2019 e nel pareggio – già menzionato – nel 2020. Le nuove evoluzioni sono generalmente più favorevoli di quanto indicato nel DPB di ottobre 2016 e riflettono gli andamenti delle componenti del saldo strutturale (tab. 2.9).

In sostanza, da un lato, è pianificato un avanzo strutturale in percentuale del PIL che peggiora nel 2017 – anche in relazione alla flessibilità di bilancio concessa in tale anno per gli eventi eccezionali connessi all'emergenza migranti e ai fenomeni sismici – e poi si rafforza progressivamente nel biennio successivo per stabilizzarsi al 3,8 per cento del prodotto nel 2020; dall'altro, è prevista un'incidenza della spesa per interessi sul PIL che si riduce ancora nel biennio 2017-18 per poi stabilizzarsi nel 2019 e risalire nell'anno successivo, in connessione con il graduale rialzo dei tassi di interesse ipotizzato.

Per il saldo nominale il miglioramento è più consistente in quanto rispecchia sia il progressivo ridimensionarsi della componente ciclica negativa del bilancio, che si annulla nell'ultimo anno del periodo di programmazione, sia l'effetto positivo delle misure *una tantum* nel biennio 2017-18, in larga parte derivante da quelle sul versante delle entrate e, in particolare, riferite al contributo obbligatorio straordinario al fondo di risoluzione bancaria, previsto dalla Comunicazione della Banca d'Italia del 27 dicembre 2016⁵⁶, e agli introiti della *voluntary disclosure* nel 2017 nonché a quelli per la rottamazione delle cartelle negli anni 2017-18 prevista dal decreto legge in materia fiscale (DL 193/2016).

Tab. 2.9 – Componenti del saldo di bilancio programmatico (1)
(in percentuale del PIL. Segno + = miglioramento del saldo)

	2016	2017	2018	2019	2020
Avanzo primario strutturale (a)	2,8	2,4	3,0	3,8	3,8
<i>Variazione (a')</i>	-0,9	-0,4	0,6	0,8	0,0
Interessi (b)	-4,0	-3,9	-3,7	-3,7	-3,8
<i>Variazione (b')</i>	0,2	0,1	0,2	0,0	-0,1
Saldo di bilancio strutturale (c=a+b)	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
<i>Variazione (c'=a'+b')</i>	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1
Componente ciclica del saldo di bilancio (d)	-1,5	-1,0	-0,6	-0,3	0,0
<i>Variazione (d')</i>	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3
Misure una tantum (e)	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0
<i>Variazione (e')</i>	0,4	0,1	-0,2	-0,1	0,0
Saldo complessivo (f=c+d+e)	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
<i>Variazione (f'=c'+d'+e')</i>	0,3	0,3	0,9	1,0	0,2

Fonte: elaborazioni su DEF 2017.

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

⁵⁶ Tale Comunicazione, in base all'art. 1, c. 848, della L. 208/2015, ha richiesto due annualità di contribuzioni aggiuntive in relazione alle esigenze di finanziamento del fondo stesso.

2.4.1 L'inclusione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio

Nel 2017 si ha la prima applicazione delle innovazioni introdotte lo scorso anno nella procedura di formazione del bilancio. Nelle intenzioni del Governo, le misure erano dirette a rafforzare l'impostazione *top-down* nella preparazione del bilancio e insieme ad altre innovazioni (l'introduzione delle azioni, il rafforzamento del bilancio di cassa, l'unificazione dei disegni di legge di stabilità e di bilancio) consentirebbero di effettuare una più incisiva *spending review* e di migliorare l'allocazione pubblica delle risorse⁵⁷.

La nuova procedura prevede l'emanazione – entro il mese di maggio – di un DPCM che definisce su base triennale gli obiettivi di spesa per ciascun ministero, coerenti con gli obiettivi per il complesso delle Amministrazioni pubbliche fissati nel DEF. Obiettivi che costituiranno il parametro di riferimento per la formulazione delle proposte dei ministeri per la formazione del bilancio dell'esercizio successivo.

In linea generale, per valutare la coerenza tra gli obiettivi dei ministeri e quello per il complesso delle Amministrazioni pubbliche, il DEF dovrebbe indicare l'obiettivo per quest'ultimo, articolarlo per entrate e spese programmatiche, per sottosettori e individuare la componente di spesa riferita allo Stato, nell'ambito delle Amministrazioni centrali (da cui trarre appunto gli obiettivi di spesa per ministero, oggetto del DPCM). Elementi quantitativi che dovrebbero assumere una valenza politica esplicita, proprio in quanto espressione di priorità identificate e riflesse nell'allocazione delle risorse.

Oltre a essere coerenti con quello del complesso delle Amministrazioni pubbliche (aspetto chiarito nella legge), gli obiettivi dei ministeri dovrebbero essere credibili, ovvero non dovrebbero essere modificati successivamente al DPCM. La definizione anticipata (rispetto alla prassi di definire le misure nei giorni immediatamente precedenti alla presentazione del bilancio) delle priorità nelle politiche pubbliche agevola l'operatività delle Amministrazioni: basti pensare alla chiusura dei bilanci degli enti diversi dallo Stato o l'attuazione di misure di *spending-review*. Viene anche considerata molto utile per gli operatori economici (famiglie e imprese) che hanno così modo di stabilizzare le proprie aspettative e incorporare il cambiamento delle politiche pubbliche nel proprio comportamento. Migliora infine la qualità della legislazione, assegnando uno spazio adeguato ai tempi di redazione dei testi che traspongono le decisioni in norme. Considerazioni già da tempo implicitamente presenti (anche se di fatto disattese) nella legge di contabilità che sin dal 1988 prevede che prima il Documento di programmazione economico-finanziario (DPEF), poi il DEF indichi le principali misure articolate per entrate e spese.

⁵⁷ 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) del 26 maggio 2016.

Il DEF 2017 dovrebbe quindi essere il punto di partenza della nuova procedura per il 2017. Il Documento indica, come al solito, gli obiettivi in termini di rapporto sul PIL per le Amministrazioni pubbliche e preannuncia, in ottemperanza all'esigenza di disporre il DPCM, che alle Amministrazioni centrali dello Stato sarà chiesto almeno 1 miliardo di risparmi. Poiché la legge di contabilità prevede che gli obiettivi possono essere formulati in termini di risorse da impiegare o risparmi da ottenere, da un punto di vista formale il Documento realizza le condizioni per l'attivazione della procedura. Tuttavia, il risparmio a carico dello Stato rimane un elemento solitario rispetto alle altre scelte allocative che qualificherebbero la politica di bilancio. Manca la parte intermedia del processo *top-down*, ovvero come dal saldo per il complesso delle Amministrazioni pubbliche si perviene al contributo dello Stato. Non emergono il contributo delle riduzioni di spesa rispetto agli aumenti di entrate e la ripartizione del contributo dal lato della spesa tra sottosettori e funzioni (in particolare, previdenza, sanità). Insomma, in assenza di un quadro macrofinanziario più preciso, nell'ambito del quale si inseriscono le priorità annunciate dal Governo, vi è una forte probabilità che il risparmio richiesto ai ministeri possa essere successivamente modificato, di fatto limitando fortemente il valore aggiunto della nuova procedura.

Le caratteristiche non del tutto soddisfacenti della prima applicazione della nuova procedura *top-down* sembrano riconducibili ad alcuni aspetti del DEF 2017, caratterizzato – come evidenziato in precedenza – da una certa indeterminatezza nel contenuto di programmazione. La possibilità che vi siano variazioni nel saldo obiettivo per il complesso delle Amministrazioni pubbliche legate a cambiamenti nel braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita in senso più orientato alla crescita e allo sviluppo, non necessariamente comporta una indeterminatezza della programmazione interna. Il quadro di riferimento disponibile a oggi, potrebbe essere articolato tra entrate e spese, con evidenziazione delle priorità che ne derivano. A questo quadro, il DEF potrebbe affiancare l'indicazione della allocazione dell'eventuale maggiore spazio, qualora in un momento successivo il disavanzo programmatico fosse ampliato.

L'accordo anticipato sulle priorità politiche consentirebbe una migliore ripartizione dei contributi al consolidamento e – tenuto conto degli auspici di contenimento della spesa – una maggiore organicità alle proposte dei ministeri e degli altri settori, spingendo a riconsiderare il complesso delle richieste di dotazione finanziaria rispetto alle funzioni da svolgere. La rafforzata componente programmatoria aumenterebbe la capacità di realizzare gli obiettivi annunciati e, in ultima analisi, migliorerebbe la comprensione della politica di bilancio e la sua credibilità, aspetto cruciale per sostenere il clima di fiducia degli operatori economici.

2.5 L'evoluzione programmatica del debito

Nel 2016 il rapporto tra il debito pubblico e il PIL è aumentato, seppure lievemente, dal 132,1 del 2015 al 132,6 per cento (tab. 2.10). L'incremento dello *stock* di debito (di 45,1 miliardi) è il risultato di un fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche pari a 42,1 miliardi, di un aumento delle disponibilità liquide del Tesoro⁵⁸ (7,4 miliardi) in parte compensato dall'effetto netto complessivo degli scarti e dei premi di emissione/rimborso, della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione e della variazione del cambio per 4,5 miliardi. Al netto dell'incremento delle disponibilità liquide il rapporto si è sostanzialmente stabilizzato (al 132,2 per cento del PIL). Gli introiti da privatizzazioni sono stati pari a 883 milioni, relativi all'ENAV (circa 0,1 punti percentuali del PIL), inferiori a quelli registrati nel 2015 (6,6 miliardi, lo 0,4 per cento del PIL). Alla diminuzione del fabbisogno hanno poi contribuito, oltre al calo dell'indebitamento netto, le differenze cassa-competenza legate specialmente ai rapporti finanziari con l'Unione europea e alla divergenza tra pagamenti relativi alla spesa per attrezzature militari e relative consegne. Per il 2016, nel raccordo⁵⁹ tra l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e la variazione del debito, tra le acquisizioni nette di attività finanziarie, l'impatto dovuto ai derivati è stato pari a circa 4,3 miliardi mentre, tra le poste di aggiustamento del debito, le variazioni delle passività nette in strumenti derivati generate da operazioni particolari (ad esempio riacquisto di *swaption*, cancellazione di contratti derivati, ristrutturazione di derivati) sono state pari a circa 4,1 miliardi.

Secondo lo scenario programmatico del DEF, l'incidenza del debito sul PIL dovrebbe iniziare a ridursi, seppure leggermente, già dal 2017 (per circa lo 0,1 per cento), nonostante la stima consideri possibili interventi a sostegno della ricapitalizzazione precauzionale delle banche, per i quali è ipotizzato un utilizzo pari a circa metà delle risorse (20 miliardi) rese disponibili dal DL n. 237/2016 (si veda l'Approfondimento 2.1). Negli anni successivi il rapporto tra il debito e il PIL dovrebbe scendere progressivamente e a ritmo crescente sino a raggiungere il 125,7 per cento nel 2020, circa 7 punti percentuali di PIL in meno rispetto al risultato del 2016, e 1,5 punti percentuali in meno di quello del quadro tendenziale.

⁵⁸ Collocatesi a fine anno a 43,1 miliardi.

⁵⁹ In proposito, si veda Istat (2017), "Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht" del 24 aprile. Nella disaggregazione dell'aggiustamento *stock*-flussi nelle varie componenti, si riscontra una discrepanza statistica pari a 3,6 miliardi, che incide per circa lo 0,2 per cento di PIL sulla riduzione del debito. Tuttavia, tale voce potrebbe essere soggetta a revisione nella successiva pubblicazione della Notifica qualora siano disponibili informazioni aggiuntive.

Tab. 2.10 – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)
(in percentuale del PIL e tassi di variazione)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rapporto debito/PIL	132,1	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
Variazione rapporto debito/PIL	0,3	0,6	-0,2	-1,4	-2,9	-2,5
Avanzo primario (competenza economica)	-1,5	-1,5	-1,7	-2,5	-3,5	-3,8
Effetto snow-ball⁽²⁾	2,2	1,8	0,9	0,2	-0,1	0,3
di cui: Spesa per interessi/PIL nominale	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
Contributo crescita PIL nominale	-1,9	-2,1	-3,0	-3,5	-3,8	-3,5
p.m.: Costo medio del debito	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9	3,0
Aggiustamento stock-flussi	-0,5	0,3	0,7	0,9	0,7	1,0
Differenza cassa-competenza	0,2	-0,2	0,4	0,3	0,5	0,7
Accumulazione netta di attività finanziarie ⁽³⁾	-0,1	0,4	0,7	0,3	0,1	0,0
di cui: Introiti da privatizzazioni	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Effetti di valutazione del debito	-0,1	-0,2	0,4	0,4	0,3	0,4
Altro ⁽⁴⁾	-0,5	0,2	-0,7	-0,2	-0,2	-0,1

Fonte: elaborazioni su DEF 2017.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi su PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(d_{t-1}/PIL_{t-1}) * (-g_t/(1+g_t))$, dove d_{t-1} è il debito al tempo t-1 e g_t è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t. – (3) Include gli effetti dei contributi per *Greek Loan Facility* e programma ESM. – (4) Comprende variazioni delle disponibilità liquide del MEF, contributi a sostegno dell'area euro previsti dal programma EFSF, riclassificazioni Eurostat, discrepanze statistiche.

Nell'arco dell'intero periodo 2017-2020, la riduzione cumulata del debito rispetto al prodotto è ascrivibile unicamente al conseguimento degli avanzi primari programmati che assicurerebbero una diminuzione di oltre 11 punti percentuali di PIL, essendo previsti un aumento del debito di oltre 1 punto di PIL dovuto all'effetto *snow-ball* (legato al differenziale tra la spesa per interessi e il contributo della crescita del PIL nominale) e un impatto sfavorevole dell'aggiustamento *stock-flussi* nel quadriennio di oltre 3 punti percentuali di PIL (tab. 2.10).

Nei programmi del Governo gli avanzi primari crescono e si riportano su livelli elevati dal 2019. L'effetto negativo dello *snow-ball*, vale a dire l'effetto connesso con l'accumulo del debito negli anni precedenti, si riduce nel tempo e diviene favorevole solo nel 2019 grazie al contributo della crescita del PIL nominale pari al 3,8 per cento, cui si contrappone la spesa per interessi passivi su livelli intorno al 3,7 per cento.

La previsione degli interessi passivi del documento programmatico mostra una discesa al 3,9 per cento del PIL nel 2017 e al 3,7 per cento nel 2018 e 2019 per poi risalire al 3,8 per cento del PIL nel 2020. La revisione al rialzo della spesa per interessi rispetto a precedenti previsioni riflette l'aumento atteso dei tassi di interesse.

È da notare che lo scenario tendenziale tiene conto di un peggioramento del fabbisogno determinato dal termine, nel 2018, del regime di Tesoreria Unica⁶⁰. Tuttavia, le stime programmatiche scontano l'ipotesi di una uscita graduale dalla Tesoreria Unica solo a partire dal 2021⁶¹.

⁶⁰ DL 1/2012 art. 35, c. 8 e L. 190/2014 art. 1, c. 395.

Il contributo dell'aggiustamento *stock-flussi* alla variazione del debito risulta costantemente sfavorevole nell'arco del quadriennio 2017-2020 di programmazione. Al suo interno, infatti, si compensano solo parzialmente gli effetti delle varie componenti. L'impatto di aggravio del debito dovuto a operazioni in derivati finanziari, alle emissioni sotto la pari e all'effetto della risalita dell'inflazione sui titoli indicizzati dal 2017 è superiore al calo del debito ascrivibile alla riduzione delle giacenze liquide del MEF (complessivamente per circa l'1 per cento di PIL nel periodo 2017-19) e agli introiti da privatizzazioni⁶², programmati per complessivi 1,2 punti percentuali di PIL tra il 2017 e il 2020.

Nel DEF 2017, viene ridotto il profilo degli introiti da privatizzazioni programmati per il triennio 2017-19 a 0,3 punti percentuali di PIL annui, rispetto ai precedenti documenti programmatici. Il DEF non contiene informazioni sufficienti per valutare se il programma sia realizzabile con un sufficiente livello di possibilità. Nel complesso, il programma di dismissioni si configura quindi come elemento di rischio del quadro programmatico.

Quanto alla riduzione delle giacenze di liquidità del MEF programmate per uno 0,7 per cento del PIL nel 2017 (tab. 2.10, riga "Altro"), appare finalizzata al sostegno della ricapitalizzazione precauzionale delle banche (tab. 2.10, riga relativa all'accumulazione netta delle attività finanziarie), tramite anche il decumulo delle giacenze formatesi a fine 2016.

Nella seconda sezione del DEF, in ottemperanza a questo previsto dalla legge 196 del 2009⁶³, sono state fornite informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni della spesa per interessi del bilancio dello Stato correlata a strumenti finanziari derivati.

Nelle previsioni del DEF per il 2017 la spesa per interessi prodotta dagli strumenti finanziari derivati è prevista pari a circa 4,6 miliardi, includendo anche l'eventuale esercizio di *swaption* nel corso dell'anno. Tale variazione è attribuibile esclusivamente all'assenza di clausole di chiusura anticipata nel 2017. La componente derivati include anche altre partite finanziarie che nel 2017 producono un ulteriore esborso di circa 1 miliardo. Nel 2018 la spesa per interessi da *swap* cresce a circa 5 miliardi. L'importo include circa 1,6 miliardi dovuti alla probabile chiusura anticipata di alcuni derivati. Nel 2019 e 2020, invece, la spesa complessiva da *swap* è prevista in riduzione ed è stimata in 3,2 e 2,3 miliardi, probabilmente anche in relazione all'aumento atteso dei tassi di interesse contro il rischio del quale gli *swap* stessi erano stati stipulati, come dichiarato dal Governo.

2.5.1 La struttura del debito pubblico: andamenti recenti e prospettive

In questo paragrafo si analizza la struttura del debito pubblico italiano (la composizione per strumenti, l'analisi per vita residua e la composizione per settori detentori), la sua

⁶¹ Cfr. pag. 4 della Sezione I del DEF e pag. 65 della Sezione II del DEF.

⁶² Proventi da dismissioni di quote di aziende pubbliche.

⁶³ In particolare dall'art. 10, comma 3, lett. f), lettera così modificata dall'art. 1, comma 6, lett. d) della L. 4 agosto 2016, n. 163.

evoluzione negli anni più recenti e gli effetti del programma di acquisto di titoli pubblici, *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), dell'Eurosistema sul mercato secondario.

Guardando all'evoluzione negli ultimi anni della composizione del debito per strumenti, si osserva una certa stabilità delle componenti a scadenza del debito pubblico (quota a medio-lungo termine da una parte e quota a breve e a tasso variabile dall'altra). A fine dicembre 2016, tuttavia, si registra una leggera diminuzione della componente di debito a breve termine e a tasso variabile a fronte di aumento della componente di debito a lungo termine (fig. 2.7).

Per debito a breve termine si intende il debito con scadenza originaria pari o inferiore a un anno; per debito a tasso variabile si intende il debito con scadenza originaria maggiore di un anno con tasso variabile o indicizzato all'inflazione; per debito a medio/lungo termine si intende il debito a tasso fisso con scadenza originaria superiore ad un anno.

La vita media del debito mostra una costante risalita a partire dal 2014 dopo la discesa degli anni precedenti, raggiungendo il valore di 7,28 a fine dicembre 2016 da un minimo di 6,83 a fine 2014, con conseguente riduzione del rischio di rifinanziamento. Tale incremento è spiegato dall'aumento della quota di debito con vita residua maggiore di 5 anni di circa 2,4 punti percentuali dal 2014 a fine 2016 a fronte di una riduzione del debito con vita residua inferiore a 5 anni (fig. 2.8).

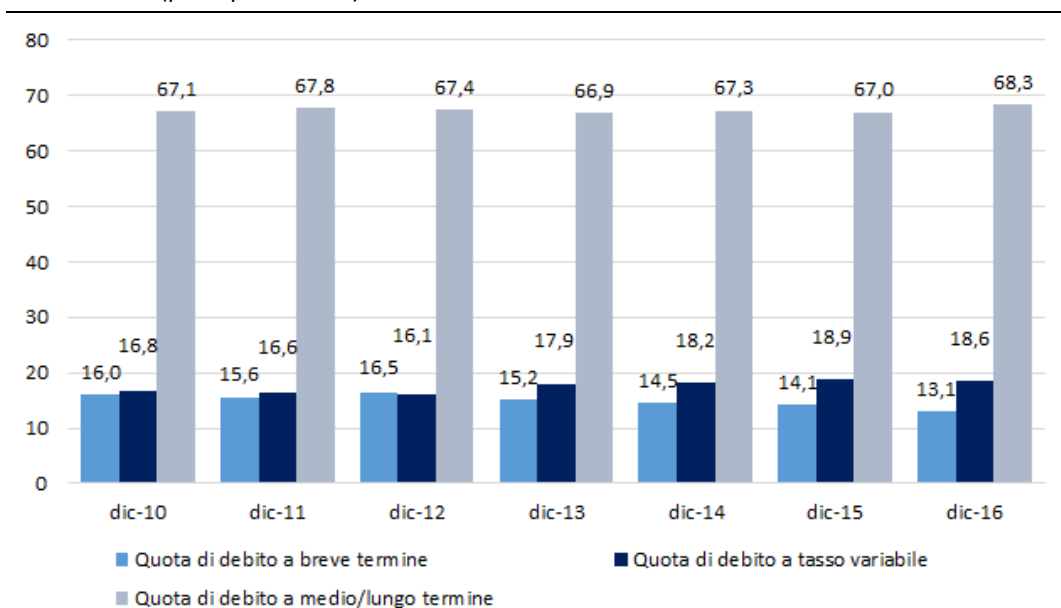
Nel corso del 2016, il Tesoro italiano ha introdotto sul mercato due nuove scadenze nel comparto dei titoli nominali a lungo termine a tasso fisso: il BTP a 20 anni e il BTP a 50 anni. Pertanto, tali scadenze contribuiscono all'allungamento della vita media del debito.

Per quanto riguarda l'analisi del debito per sottosettori a fine 2016, il debito delle amministrazioni locali è contenuto, in discesa (di circa 3,6 miliardi rispetto all'anno precedente) e rappresenta il 4 per cento del debito pubblico, contro il 96 per cento delle amministrazioni centrali e la quota pressoché nulla degli enti previdenziali.

A fine 2016, i titoli rappresentano circa l'84 per cento del debito delle Amministrazioni pubbliche. I titoli delle Amministrazioni centrali rappresentano il 99,2 per cento del totale dei titoli mentre la parte residuale (0,8 per cento) è rappresentata dai titoli delle Amministrazioni locali.

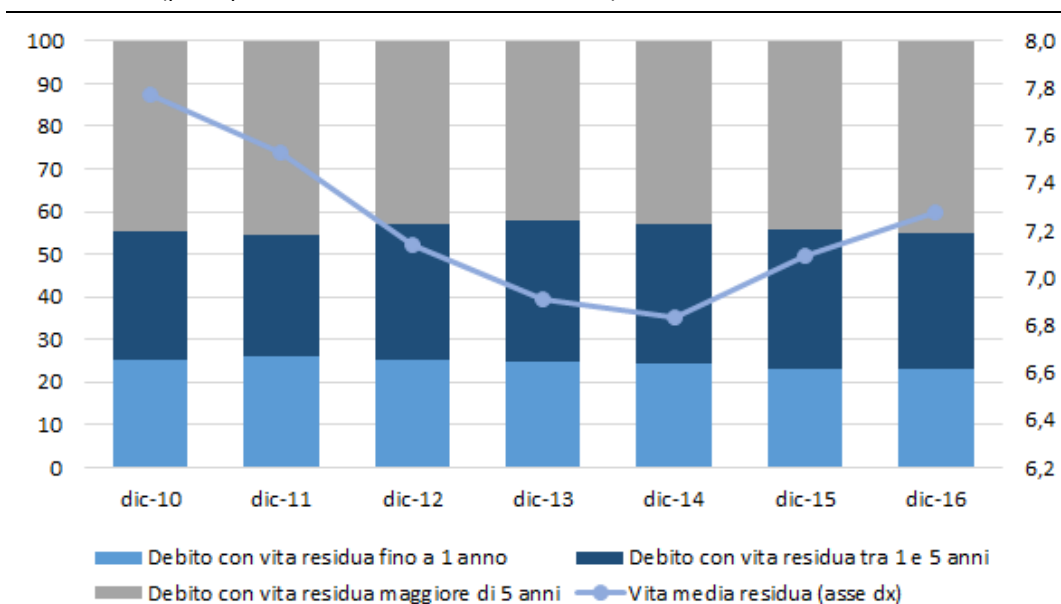
I principali detentori dei titoli di Stato sono le istituzioni finanziarie e monetarie con circa il 45 per cento del totale, seguiti dagli investitori esteri con il 36 per cento, dalla Banca d'Italia con il 14 per cento e dai rimanenti investitori domestici con il 5 per cento (fig. 2.9).

Fig. 2.7 – Debito delle Amministrazioni pubbliche: analisi per strumenti
(punti percentuali)



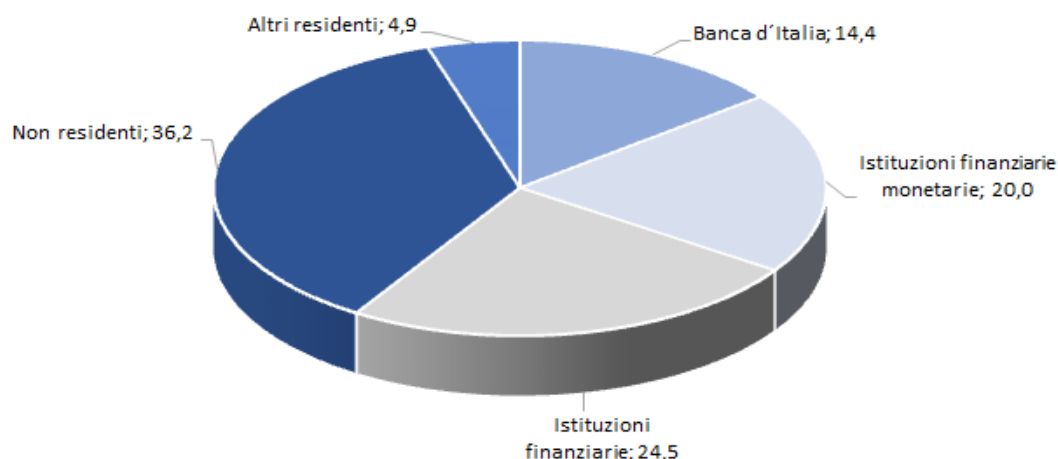
Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Fig. 2.8 – Debito delle Amministrazioni pubbliche: analisi per vita residua
(punti percentuali a sinistra, anni a destra)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Fig. 2.9 – Titoli delle Amministrazioni pubbliche: analisi per settori detentori
(punti percentuali)

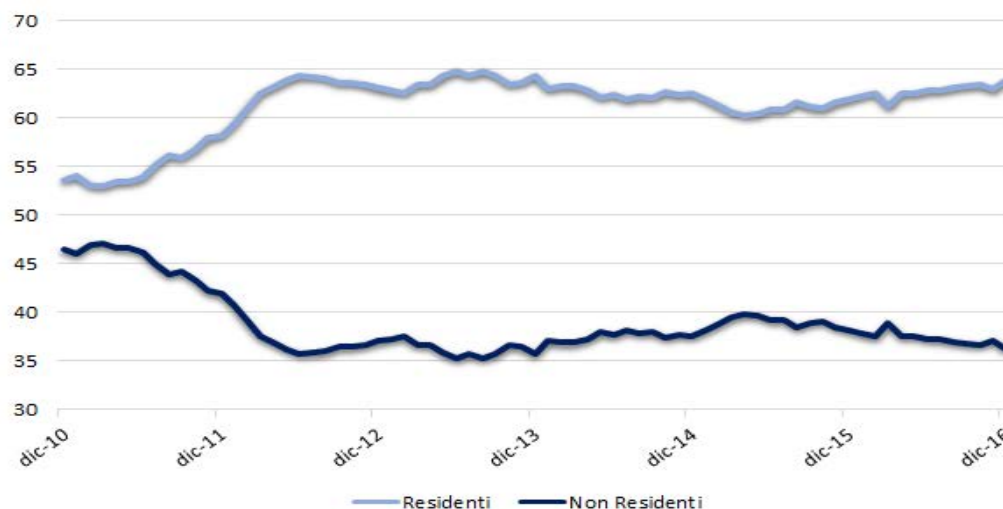


Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Le istituzioni finanziarie monetarie includono le banche, i fondi comuni monetari e le altre istituzioni finanziarie monetarie residenti; le istituzioni finanziarie comprendono gli intermediari finanziari (SIM, SICAV e fondi comuni), ausiliari finanziari, imprese di assicurazione e fondi pensione; altri residenti include famiglie e istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, società non finanziarie e Amministrazioni pubbliche.

In particolare, dopo la crisi finanziaria, la quota degli investitori esteri si è ridotta, e da metà 2012 oscilla tra il 35 e il 40 per cento. Nell'ultimo anno tale quota si è ridotta di circa il 2 per cento rispetto alla fine del 2015 (fig. 2.10).

Fig. 2.10 – Titoli delle Amministrazioni pubbliche: analisi per detentori residenti/non residenti
(punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

L'impatto del Public Sector Purchase Programme

Dal 9 marzo 2015 a fine marzo 2017, l'Eurosistema ha acquistato 1.481 miliardi di titoli di Stato di paesi dell'area euro nell'ambito del PSPP⁶⁴, di cui circa 246 miliardi di titoli italiani (quota pari a circa il 17 per cento del totale calcolato al prezzo di acquisto). Per stimare qual è il corrispondente valore facciale, ipotizziamo che la loro quota sia pari a circa il 90 per cento dei titoli italiani acquistati dall'Eurosistema nell'ambito del PSPP (che comprende anche obbligazioni di amministrazioni decentrate, agenzie governative e banche multilaterali internazionali), e inoltre ipotizziamo un prezzo medio di acquisto pari a 115. Con queste ipotesi, si può stimare che tra marzo 2015 e marzo 2017 l'Eurosistema abbia acquistato circa 192 miliardi di titoli di Stato italiani al valore facciale. Nello stesso periodo, le emissioni nette di titoli di Stato (escludendo i BOT) sono ammontate a circa 109 miliardi. Ciò implicherebbe che gli investitori privati hanno disinvestito circa 83 miliardi.

Se si analizza la variazione della composizione dei detentori dei titoli di Stato italiani negli ultimi due anni (ovvero da quando è iniziato il PSPP), si osserva che i soggetti che hanno ridotto i portafogli obbligazionari sui titoli di Stato italiani sono le banche, gli altri residenti (famiglie) e gli investitori esteri. Invece, oltre all'Eurosistema, gli acquirenti netti risultano essere state le altre istituzioni finanziarie, che comprendono le assicurazioni e i fondi pensione (fig. 2.11 e tab. 2.11).

È possibile condurre una valutazione qualitativa su quali possano essere i possibili effetti di mercato di un'eventuale uscita dal programma da parte dell'Eurosistema (tab. 2.12). Ipotizzando un'uscita graduale è possibile costruire uno scenario sulle emissioni nette di titoli di Stato al netto degli acquisti della BCE nei prossimi anni. Per il 2017, gli acquisti sul mercato secondario sono proseguiti ad un ritmo mensile di 80 miliardi sino alla fine di marzo e per diminuire da aprile a 60 miliardi sino alla fine di dicembre 2017⁶⁵.

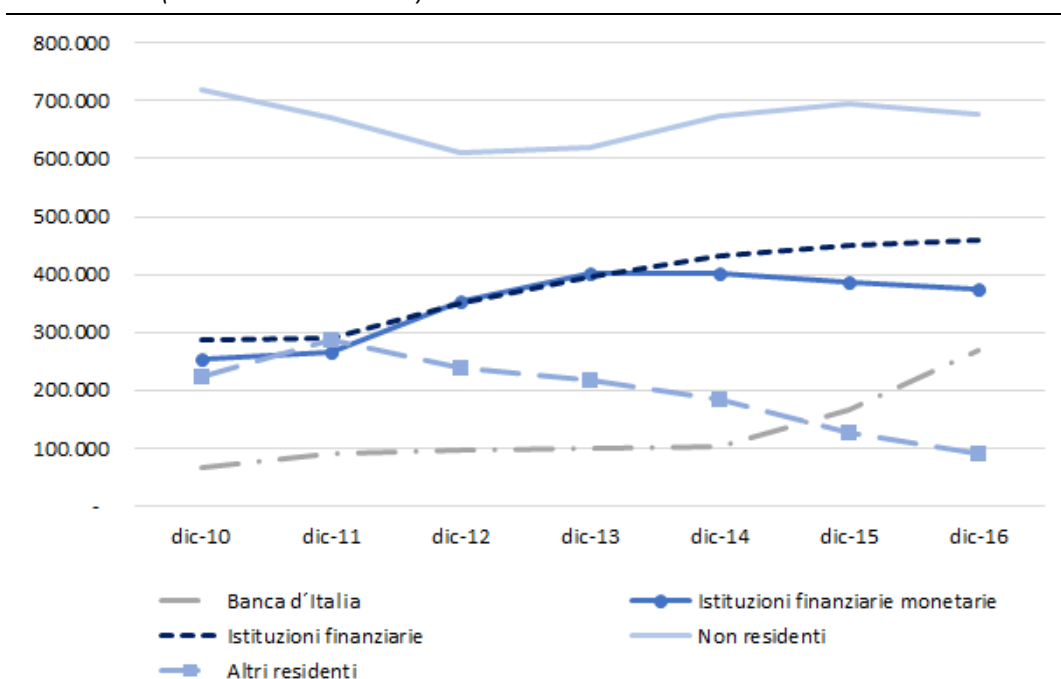
Per il 2018, si ipotizza che la BCE scelga di non interrompere bruscamente il PSPP, ma che continui gradualmente a rallentare il programma (il cosiddetto *"tapering"*). Ipotizziamo quindi un'ulteriore periodo di 9 mesi nel corso del 2018 in cui la BCE diminuisce gli acquisti sul mercato secondario a 40 miliardi da gennaio a aprile e poi a 20 miliardi fino a settembre 2018⁶⁶.

⁶⁴ Si veda Banca centrale europea, <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/omt/html/index.en.html>.

⁶⁵ Cfr. comunicato stampa della BCE dell'8 dicembre 2016.

⁶⁶ Si ipotizza quindi che la BCE diminuisca gradualmente lo stimolo all'economia attuato attraverso misure non convenzionali di politica monetaria sia in termini di quantità che di tempistica. L'ipotesi è che la BCE estenda il PSPP per altri 9 mesi (così com'è stato fatto per l'anno in corso, prorogando gli acquisti da marzo fino a dicembre 2017), ma durante tale periodo diminuisca l'ammontare degli acquisti progressivamente (applicando una riduzione costante di 20 miliardi) per arrivare a terminare il programma alla fine del periodo di proroga aggiuntiva.

Fig. 2.11 – Titoli delle Amministrazioni pubbliche: analisi per settori detentori
(valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Tab. 2.11 – Titoli delle Amministrazioni pubbliche: analisi per settori detentori
(variazioni anno su anno, miliardi di euro)

	Banca d'Italia	Istituzioni finanziarie monetarie	Istituzioni finanziarie	Non residenti	Altri residenti
31/12/2014	3	0	36	54	-35
31/12/2015	63	-15	17	22	-58
31/12/2016	104	-12	10	-18	-34

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Tab. 2.12 – Emissioni di titoli di Stato italiani al netto dei BOT in un'ipotesi di "tapering" del PSPP nel biennio 2017-18
(miliardi di euro)

	2016	2017	2018
Acquisti titoli di Stato BCE	102	95	33
Emissioni nette titoli di Stato	59	58	39
Emissioni nette titoli di Stato al netto acquisti BCE	-43	-37	6

Per il 2017 si ipotizzano emissioni nette di titoli di Stato italiani (esclusi i BOT) pari a circa 58 miliardi per la copertura del fabbisogno di cassa del settore statale⁶⁷. Inoltre, sempre per l'anno in corso, con le ipotesi sopra ricordate, si stima che la BCE acquisti circa 95 miliardi di titoli di Stato italiani sotto il PSPP. Di conseguenza, con queste ipotesi anche per quest'anno i flussi di investimento nel mercato dei titoli di Stato italiani con scadenza maggiore di un anno sarebbero negativi, per circa 37 miliardi.

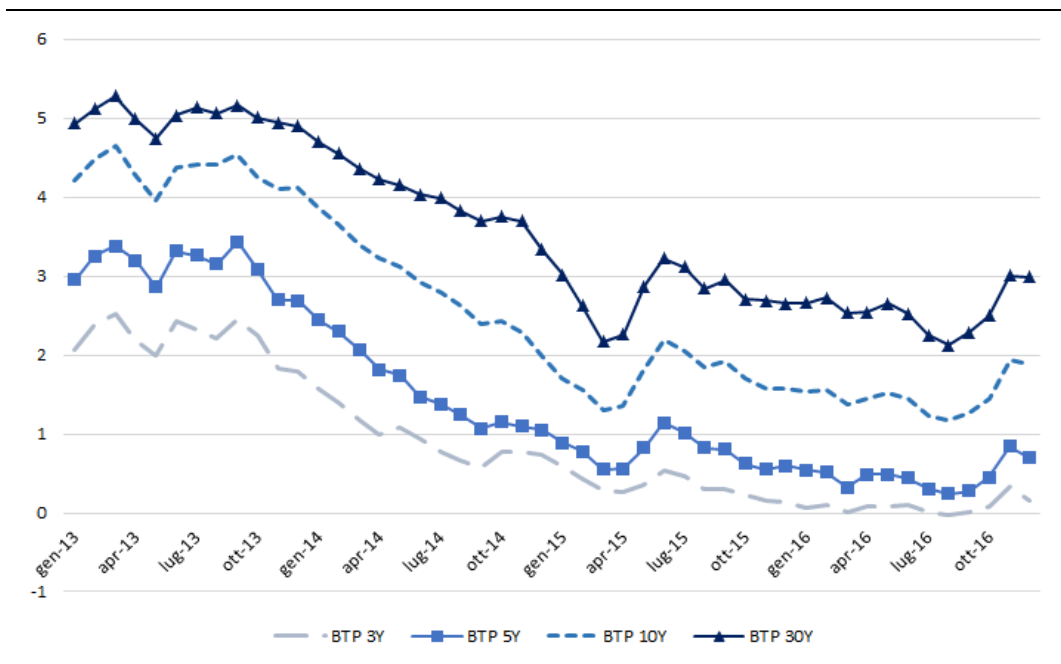
Per il 2018, come già detto precedentemente, ipotizziamo una chiusura del PSPP a settembre, per cui gli acquisti della BCE di titoli di Stato italiani sul mercato secondario dovrebbero ridursi a 33 miliardi nell'anno. D'altra parte, anche le emissioni nette di titoli di Stato (esclusi i BOT) si riducono di circa 20 miliardi sia per effetto di una riduzione delle scadenze nel corso dell'anno sia per la riduzione programmata del fabbisogno del settore statale. L'effetto finale, ovvero le emissioni nette di titoli con scadenza superiore ad un anno valutate al netto degli acquisti della BCE, dovrebbero tornare positive intorno a 6 miliardi. Tale scenario implicherebbe, quindi, una ricomposizione dei detentori del debito e un graduale aumento dei tassi di interesse, rafforzato dal rialzo dell'inflazione e dal miglioramento delle prospettive di crescita.

L'attività della BCE nello svolgimento del suo programma di acquisto di titoli PSPP ha presumibilmente influenzato la dinamica dei tassi di interesse di mercato per il debito (fig. 2.12). I tassi di mercato hanno continuato a ridursi nel corso del 2016, anche se l'anno è stato caratterizzato da periodi di forte volatilità. Il costo medio ponderato delle nuove emissioni è sceso ulteriormente da 0,70 per cento del 2015 a 0,55 per cento nel 2016 con effetti favorevoli sulla spesa per interessi che è scesa ancora nell'ultimo anno, anche se con un ritmo più contenuto rispetto all'anno precedente, passando dal 4,1 per cento al 4,0 per cento del PIL (fig. 2.13).

Le proiezioni della spesa per interessi del DEF 2017 incorporano un graduale rialzo dei tassi di interesse di mercato, verosimilmente scontando in modo implicito l'ipotesi di *"tapering"* da parte della BCE nei prossimi anni. La figura 2.14 mostra le variazioni per ciascun anno di previsione sul tasso a breve termine (3 mesi) e su quello a lungo termine (10 anni) tra il DEF 2017 e il DEF 2016. In particolare, il tasso a 10 anni implicito nelle curve *forward* per il biennio 2018-19 appare adesso più elevato di circa 0,8 punti percentuali rispetto allo scorso anno.

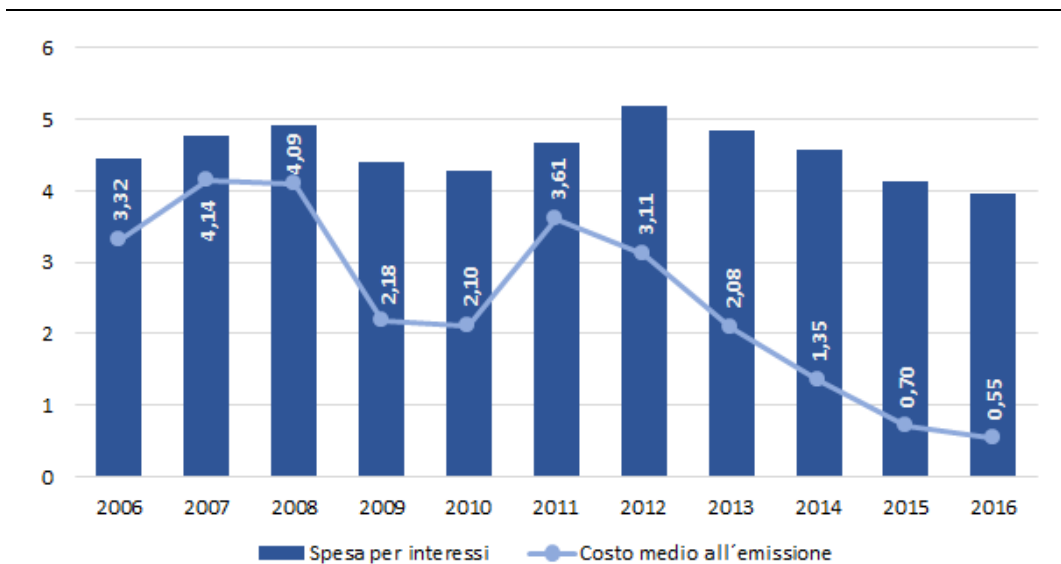
⁶⁷ Si considerano le previsioni del saldo di cassa del settore statale del DEF 2017.

Fig. 2.12 – Rendimenti dei titoli di Stato (BTP 3 anni, 5 anni, 10 anni e 30 anni)
(punti percentuali)



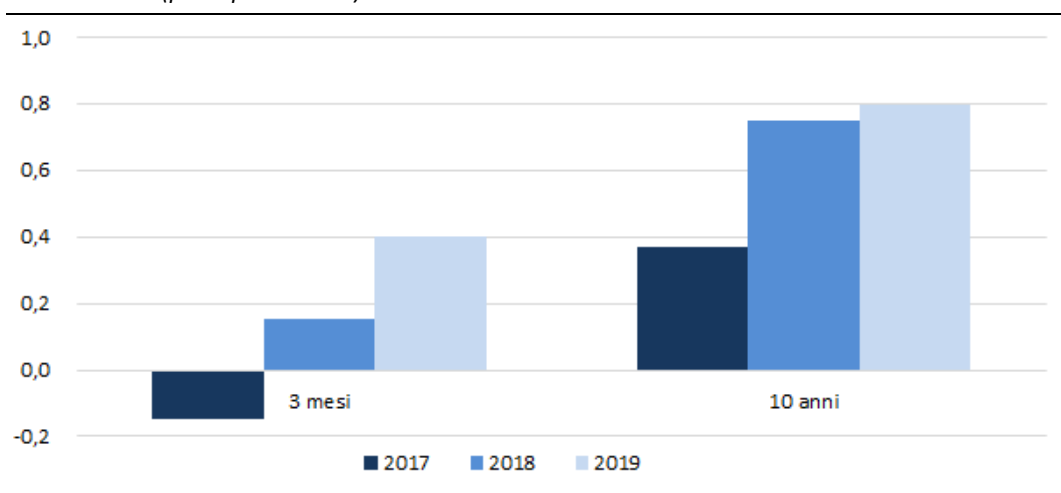
Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Fig. 2.13 – Spesa per interessi in percentuale del PIL e costo medio ponderato all'emissione
(punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Istat e MEF.

Fig. 2.14 – Variazione ipotesi tassi di interesse a breve termine e a lungo termine tra la previsione DEF 2016 e la previsione DEF 2017 (punti percentuali)



Fonte: elaborazione su dati MEF.

2.5.2 Sostenibilità della finanza pubblica nel medio termine e analisi di sensitività

L'analisi di sostenibilità di medio-lungo termine si articola in due parti: 1) un'analisi deterministica con la formulazione di uno scenario *baseline*, in cui il sentiero programmatico del rapporto debito/PIL presentato nel DEF viene esteso fino al 2026 con ipotesi *ad hoc* e viene sottoposto ad analisi di sensitività; 2) un'analisi stocastica, in cui le variabili che influenzano la dinamica del rapporto debito/PIL vengono sottoposte a *shock* temporanei e permanenti con lo scopo di ottenere un gran numero di scenari plausibili del rapporto nel prossimo decennio e determinarne gli intervalli di probabilità.

Le ipotesi *ad hoc* per estendere dal 2021 al 2026 il sentiero programmatico del rapporto debito/PIL del DEF sono le seguenti: 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 disavanzo strutturale 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 pubblico⁶⁸.

Con queste ipotesi, nello scenario *baseline* si osserverebbe la continuazione della riduzione del rapporto debito/PIL dopo il 2020; tuttavia, alla fine del periodo di previsione, nel 2026, risulterebbe ancora al di sopra del livello del 100 per cento (fig. 2.15).

Tale evoluzione viene posta a confronto con quella del rapporto debito/PIL coerente con le previsioni di crescita del PIL reale e del deflatore del PIL dell'UPB (fig. 2.15 grafico A).

⁶⁸ Si veda anche l'appendice 3.3 del "Rapporto sulla politica di bilancio 2017" dell'UPB al link http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/04/Rapporto-politica-di-bilancio-2017-_per-sito.pdf.

Fig. 2.15 – La dinamica del rapporto debito/PIL in diversi scenari macroeconomici (punti percentuali)

Grafico A: previsioni DEF e UPB

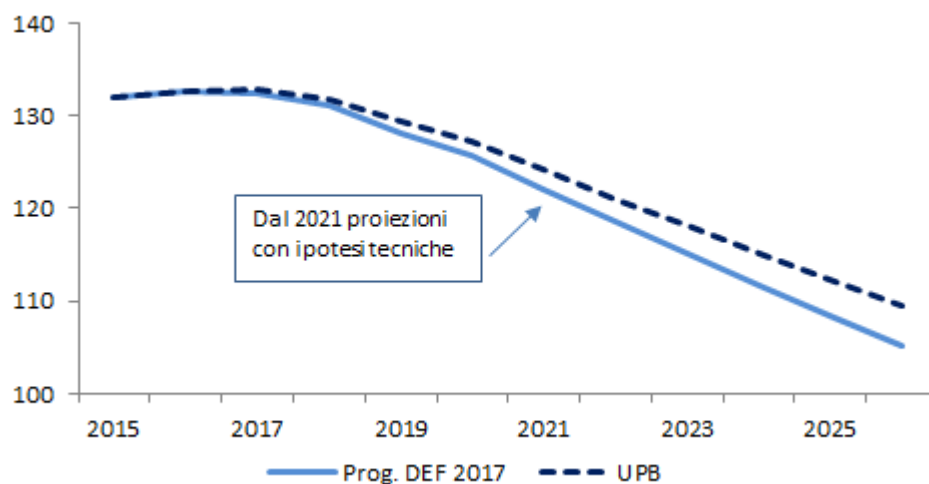
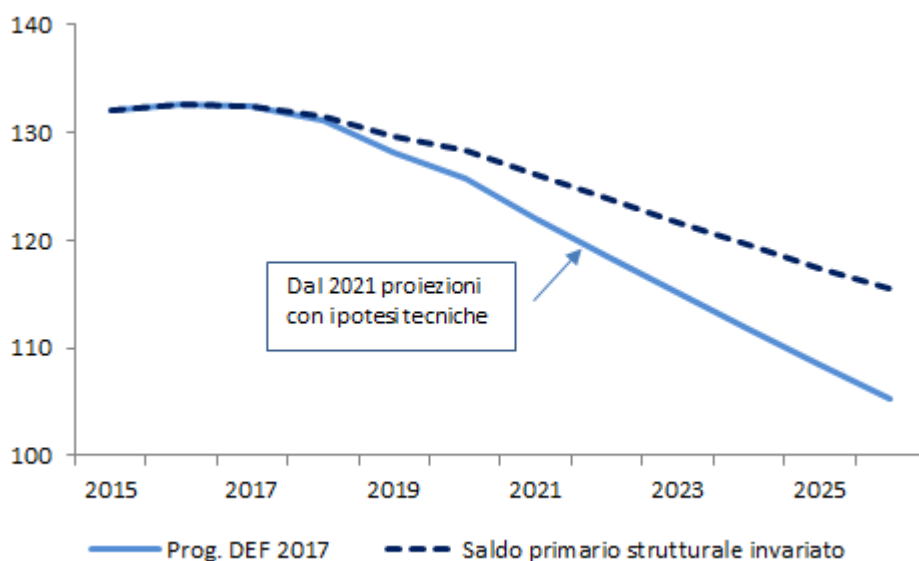


Grafico B: DEF a saldo primario strutturale invariato



Fonte: elaborazioni sulla base dei dati del DEF 2017.

Si ipotizza un'elasticità di 0,539 per l'avanzo primario/PIL rispetto alla crescita del PIL reale, in linea con quella stimata dall'OCSE e dalla Commissione europea. 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 DEF. Dopo il 2020 si confermano le medesime ipotesi utilizzate nello scenario *baseline*.

Entrambi gli scenari vedono il rapporto debito/PIL scendere entro la fine dell'orizzonte di previsione del DEF e anche negli anni successivi. Tuttavia, nello scenario macroeconomico UPB la discesa è più moderata, creando una divergenza tra le due traiettorie di circa 1,6 punti percentuali di PIL nel 2020 che cresce fino a oltre 4 punti nel 2026.

L'importanza di una scelta di *policy* che decida di riprendere il percorso di avvicinamento dell'obiettivo di medio termine ai fini della sostenibilità del debito viene evidenziata dall'analisi dell'impatto sul rapporto debito/PIL di un saldo primario strutturale invariato al valore del 2017 (fig. 2.15 grafico B). Le ipotesi implicano un saldo primario strutturale più basso rispetto a quello *baseline* per tutti gli anni di previsione. In questo scenario, il rapporto debito/PIL⁶⁹ mostra una discesa meno marcata, collocandosi intorno al 115 per cento di PIL alla fine del periodo di proiezione, con una differenza di circa 10 punti percentuali rispetto allo scenario *baseline*.

È importante osservare che la dinamica del rapporto debito/PIL di quest'ultimo scenario è molto simile a quella che si otterrebbe ipotizzando la disattivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette del biennio 2018-19 senza misure compensative di bilancio.

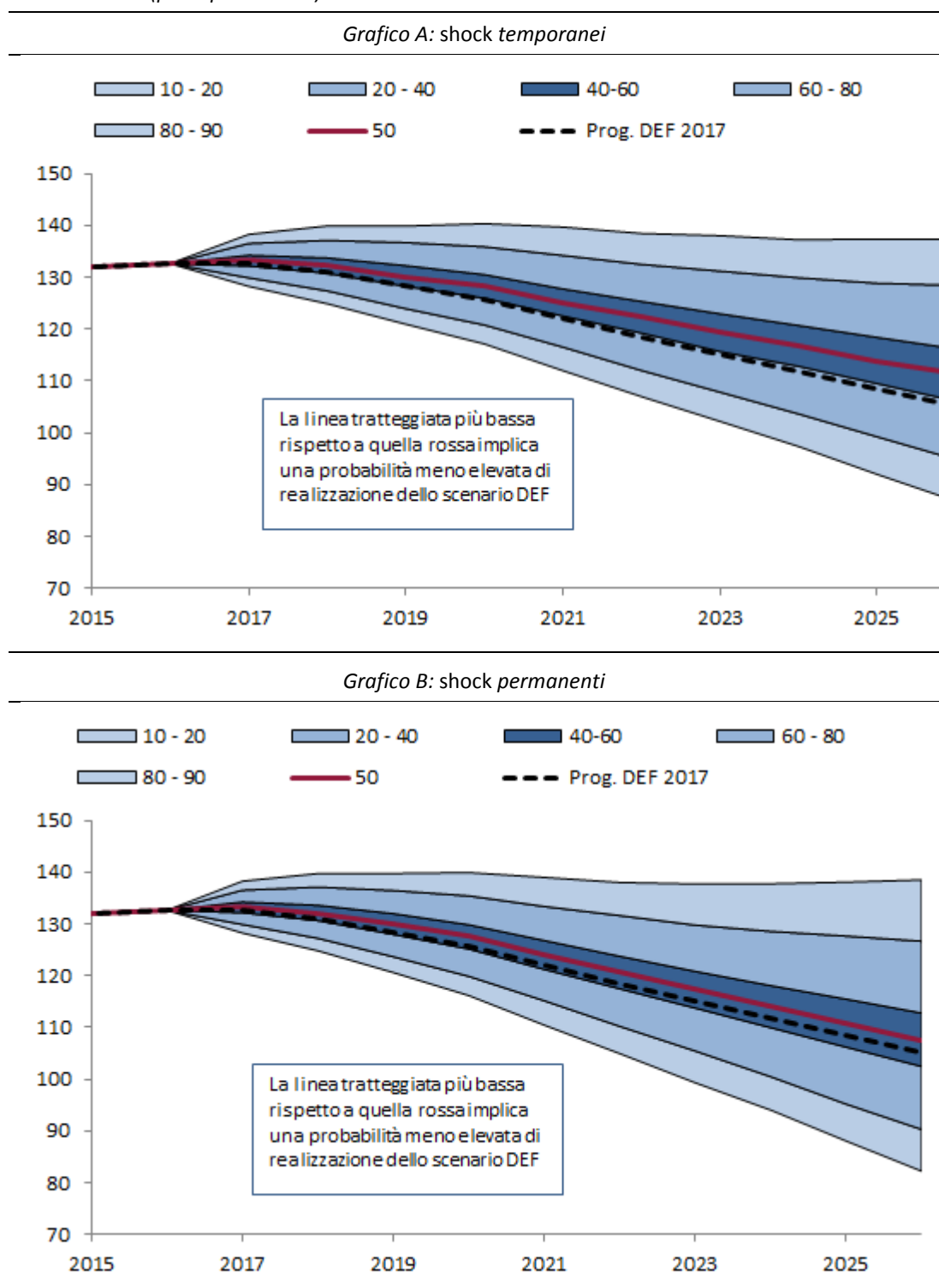
Per quanto riguarda la regola del debito *backward-looking*, nello scenario coerente con quello programmatico DEF risulterebbe rispettata nel 2022, mentre nello scenario UPB sarebbe rispettata successivamente, ovvero nel 2025. Invece nello scenario con ipotesi di saldo primario strutturale invariato al 2017 non sarebbe mai rispettata lungo il periodo di previsione di medio termine.

Per tener conto delle incertezze delle stime, lo scenario programmatico del DEF viene messo a confronto con intervalli probabilistici ottenuti attraverso tecniche statistiche in linea con quelle utilizzate dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale⁷⁰. 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. Tale procedura permette la costruzione di un ventaglio probabilistico sotto l'ipotesi di *shock* temporanei e permanenti alle variabili che influenzano la dinamica del debito (fig. 2.16).

⁶⁹ In questa analisi di sensitività sono stati utilizzati i moltiplicatori di bilancio dinamici del modello macroeconomico Istat-UPB, calcolati 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 al quinto anno. In queste simulazioni, si ipotizza che tale valore si mantenga invariato negli anni successivi. Se fossero ipotizzati moltiplicatori più elevati, la distanza del rapporto debito/PIL tra lo scenario alternativo e quello di base sarebbe inferiore. Ciò si verifica perché l'impatto della politica di bilancio meno restrittiva sul denominatore del rapporto (il PIL nominale) sarebbe più favorevole. Il contrario si verifica se ipotizzassimo moltiplicatori più bassi.

⁷⁰ Si veda in particolare Berti, K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", Commissione Europea, *Economic Papers* 480, aprile.

Fig. 2.16 – Analisi stocastica a *shock* temporanei: scenario programmatico DEF rispetto a scenario UPB
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni sulla base dei dati del DEF 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 termine⁷¹.

Con tali ipotesi, il rapporto debito/PIL programmatico del DEF si colloca nella sezione inferiore o appena al di sotto della parte centrale dell'intervallo di probabilità sotto l'ipotesi di *shock* temporanei. Date le previsioni macroeconomiche UPB, la probabilità che il debito evolva secondo quanto previsto dallo scenario *baseline* del DEF si collocherebbe intorno o appena al di sotto del 40 per cento. Invece, l'ipotesi di *shock* permanenti determina una distribuzione più ampia dei valori del rapporto debito/PIL, ma con una mediana più bassa. Ciò è dovuto a una dinamica dei tassi di interesse che nel caso di *shock* persistenti è influenzata dalla recente evoluzione in discesa dei tassi. Tale scenario, determina quindi una probabilità leggermente più alta di realizzazione della proiezione del rapporto debito/PIL programmatico del DEF.

La figura 2.17 riporta per ciascun anno le probabilità di una riduzione del debito rispetto all'anno precedente (grafico A) e del rispetto della regola del debito con il criterio *backward-looking* (grafico B) sotto ipotesi di *shock* temporanei e permanenti.

L'analisi mostra che, nel caso di *shock* temporanei, la probabilità di discesa del rapporto debito/PIL rispetto all'anno precedente è pari al 44 per cento nel 2017, cresce negli anni successivi per attestarsi sopra il 90 per cento dal 2021. Nel caso di *shock* permanenti, la probabilità di riduzione del rapporto è sostanzialmente la stessa fino al 2022, e poi si stabilizza a un livello leggermente al di sotto del 90 per cento.

Per quanto riguarda la regola del debito *backward-looking*, l'analisi mostra una probabilità molto bassa per il suo rispetto nel breve termine, al di sotto del 20 per cento. Tale probabilità aumenta negli anni successivi in entrambi gli scenari per posizionarsi tra il 35 il 45 per cento nel medio termine.

⁷¹ 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.

Fig. 2.17 – Analisi stocastica a *shock* temporanei e permanenti: probabilità implicite (punti percentuali)

Grafico A: Debito in discesa rispetto all'anno precedente

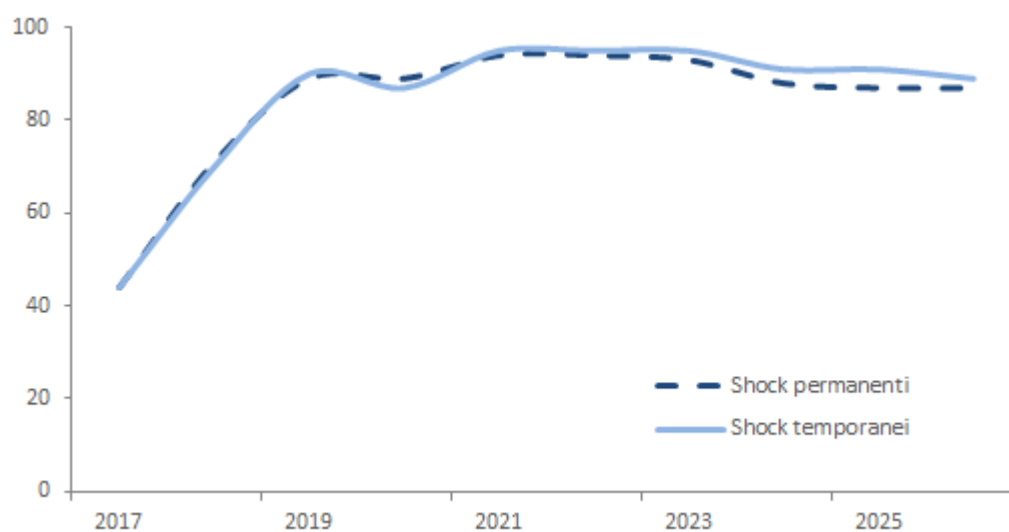
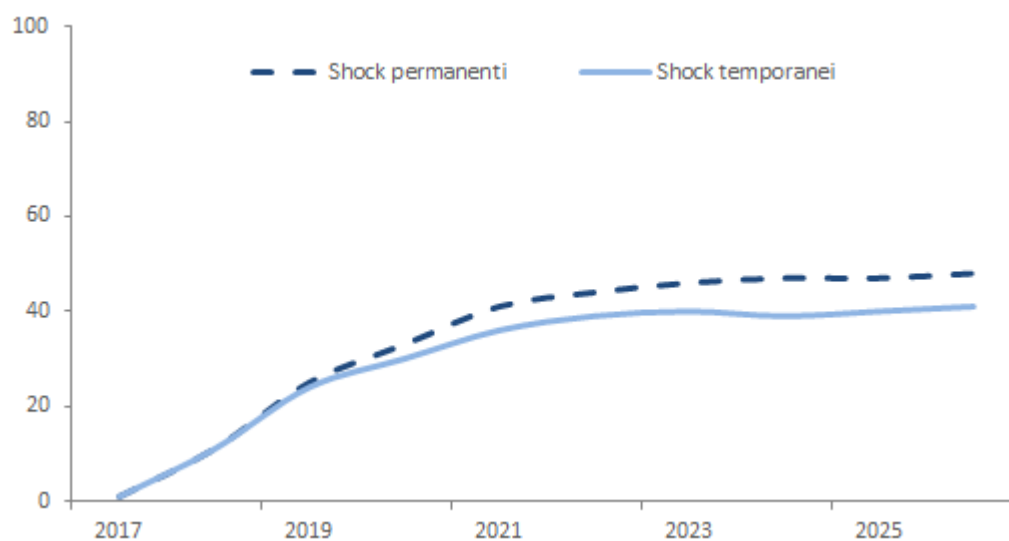


Grafico B: Rispetto della regola del debito



Fonte: elaborazioni sulla base dei dati del DEF 2017.

Approfondimento 2.1

Il sostegno al sistema bancario

Nell'ambito delle nuove regole europee⁷², definite a partire dal 2013 nel contesto dell'Unione bancaria europea, sono stati introdotti precisi limiti alle forme ammissibili di intervento pubblico a sostegno del sistema bancario. In particolare, si è distinto tra il caso in cui il dissesto si sia già manifestato, ovvero vi sia il rischio di dissesto, e quello in cui l'intermediario sia ancora solvibile. L'obiettivo della disciplina europea è quello di limitare l'azzardo morale implicito nell'assunto del cosiddetto "*too big to fail*", ovvero della garanzia implicita dello Stato sulle banche di maggiori dimensioni che non possono fallire per non provocare una crisi sistemica. L'obiettivo della normativa, quindi, anche alla luce di quanto accaduto durante gli anni della crisi, è di contenere il più possibile gli interventi pubblici a sostegno del sistema bancario.

Nel primo caso, vale a dire quando il fallimento dell'intermediario creditizio in dissesto, o a rischio di dissesto, potrebbe determinare gravi conseguenze per la sostenibilità del sistema finanziario, le autorità possono adottare la cosiddetta "risoluzione", ossia una procedura di ristrutturazione della banca, gestita da autorità indipendenti (autorità di risoluzione). Un punto cruciale della nuova disciplina europea è che dal 1° gennaio 2016 gli azionisti e alcune categorie di creditori debbano obbligatoriamente sostenere parte del costo del salvataggio (salvataggio interno o *bail-in*)⁷³ come condizione per l'impiego di risorse pubbliche (salvataggio esterno o *bail-out*). A condizione che sia stato applicato il *bail-in* (a carico di azionisti e creditori) pari ad almeno l'8 per cento delle passività totali, e che una parte delle perdite (fino al 5 per cento) sia assorbito da un Fondo di risoluzione⁷⁴, alimentato con risorse fornite dal sistema bancario, le risorse pubbliche possono coprire le eventuali ulteriori perdite derivanti dalla risoluzione.

Nel caso invece in cui l'intermediario sia ancora solvibile, ma al solo fine di evitare o porre rimedio a una grave perturbazione dell'economia e preservare la stabilità finanziaria del paese, la Direttiva 59/2014 (BRRD) prevede come forme lecite di sostegno pubblico straordinario, senza che ciò comporti il dissesto e la conseguente risoluzione

⁷² Direttiva 2013/36 (CRD4) e relativo Regolamento 575/2013 (CRR), la Direttiva 59/2014 (BRRD) e "Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria" del 2013.

⁷³ Il *bail-in* prevede il rispetto della gerarchia concorsuale: di conseguenza, esso viene applicato prima alle azioni, poi agli altri titoli di capitale e ai debiti subordinati, quindi ai debiti chirografari, incluse le obbligazioni ordinarie. I depositi di importo superiore a 100.000 euro possono essere interessati dal *bail-in* solo per la porzione eccedente la soglia di 100.000 euro e, se detenuti da persone fisiche e piccole o medie imprese, solo se tutte le altre passività assoggettabili a *bail-in* non sono sufficienti, mentre se detenuti da altre controparti sono considerati debiti chirografari e quindi si collocano allo stesso livello gerarchico delle obbligazioni ordinarie. I depositi al di sotto di 100.000 euro sono esclusi dal *bail-in*.

⁷⁴ Ciascuno Stato membro deve istituire un Fondo di risoluzione finanziato *ex ante* dal settore bancario, che possa essere usato in caso di fallimento bancario. Entro il 2025 ciascun fondo di risoluzione nazionale dovrà raggiungere una dimensione pari ad almeno l'1 per cento dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi operanti nel paese. L'Unione bancaria prevede anche la costituzione del Fondo unico di risoluzione, a regime dal 2024.

della banca: a) la concessione della garanzia di Stato sull'emissione di nuove passività delle banche e su erogazioni di liquidità di emergenza da parte della Banca centrale (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA); b) la ricapitalizzazione precauzionale, ossia un rafforzamento patrimoniale della banca con risorse pubbliche. Si tratta di interventi che lo Stato può adottare a determinate condizioni, tra le quali spiccano il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato e il carattere strettamente temporaneo delle misure. Inoltre, l'ammontare delle garanzie a cui una banca può accedere è limitato a quanto strettamente necessario per ripristinare la capacità di finanziamento a medio e a lungo termine, mentre la ricapitalizzazione non può essere utilizzata per coprire perdite, attuali o attese.

Il percorso da seguire per porre in essere gli interventi di ricapitalizzazione precauzionale è particolarmente complesso e articolato, tanto nei presupposti, quanto nelle modalità di attuazione⁷⁵. Mentre nel caso della risoluzione di una banca in dissesto è previsto il *bail-in*, nel caso della ricapitalizzazione precauzionale è previsto il cosiddetto *burden sharing*, ossia una penalizzazione per gli azionisti della banca e per i detentori di strumenti finanziari ibridi e subordinati, sempre con la finalità di ridurre l'onere pubblico. La partecipazione dei vecchi soci nel capitale, a seguito dell'entrata dello Stato nell'azionariato della banca, è diluita, mentre gli strumenti finanziari ibridi e subordinati subiscono la conversione in azioni, in tutto o in parte, a seconda della necessità. A differenza del *bail-in*, nel caso del *burden sharing* non sono previsti oneri per gli altri creditori della banca (principalmente i creditori non subordinati e i correntisti con depositi sopra i 100.000 euro)⁷⁶.

Con riferimento al caso delle banche ancora solvibili, il DL 237/2016 sulla tutela del risparmio nel settore creditizio ha previsto entrambe le forme di intervento consentite dalle norme comunitarie, ovvero la concessione della garanzia di Stato e la ricapitalizzazione precauzionale. Il decreto prevede, infatti, la possibilità che lo Stato conceda la propria garanzia (incondizionata, irrevocabile e a prima richiesta) sulle nuove emissioni obbligazionarie realizzate dalle banche con sede in Italia⁷⁷. Tale possibilità è temporanea (fino al 30 giugno 2017, con possibilità di rinnovo per altri sei mesi), limitata allo stretto necessario per ripristinare la capacità di finanziamento a medio-lungo termine delle banche beneficiarie. Coerentemente con le regole in materia di aiuti di Stato, la garanzia è a titolo oneroso e il canone annuale è determinato sulla base di una

⁷⁵ Il punto d'avvio del processo è rappresentato dall'emersione di un'esigenza patrimoniale nel corso di un esercizio di *stress test*. Si noti che deve trattarsi di una carenza prospettica ed eventuale, condizionata cioè al realizzarsi di uno scenario meramente ipotetico. È previsto che la banca che riscontri tale esigenza patrimoniale elabori un piano di rafforzamento "di mercato" (che non prevede quindi l'intervento pubblico) e lo sottoponga all'autorità di vigilanza competente. Laddove tale piano venga ritenuto insufficiente – o la sua attuazione si riveli in concreto insufficiente – a conseguire i necessari benefici in termini di maggiore capitalizzazione, la banca può presentare una richiesta di intervento statale.

⁷⁶ Gli interventi di ricapitalizzazione possono essere realizzati solo dopo che l'autorità di vigilanza ha quantificato il fabbisogno di capitale, e che la Commissione europea ha dichiarato l'intervento compatibile con il quadro normativo sugli aiuti di Stato e approvato il piano di ristrutturazione aziendale sottoposto dalla banca.

⁷⁷ La garanzia può essere concessa anche sulle erogazioni di liquidità di emergenza (*Emergency Liquidity Assistance*).

formula che tiene conto in generale del merito creditizio della banca beneficiaria e della Repubblica Italiana⁷⁸.

Il DL 237/2016 prevede inoltre la facoltà di effettuare interventi di ricapitalizzazione precauzionale, nell'ambito dei quali vi è anche la possibilità di ristoro, ovvero uno scambio di azioni con obbligazioni ordinarie riservato agli investitori al dettaglio che ricevano nuove azioni a seguito del *burden sharing* conseguente a una ricapitalizzazione precauzionale, sotto certe condizioni⁷⁹.

Per far fronte a questi interventi, il decreto prevede l'istituzione di un Fondo, con una dotazione di 20 miliardi di euro per l'anno 2017, destinato alla copertura degli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni effettuate per il rafforzamento patrimoniale, e dalle garanzie concesse dallo Stato. Un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, non ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, provvede alla ripartizione del Fondo tra le due finalità. Il DEF 2017 ipotizza nel 2017 un utilizzo pari a circa metà delle risorse rese disponibili per la ricapitalizzazione precauzionale delle banche tramite il decreto.

Per quanto riguarda le garanzie, il costo per lo Stato, tenuto conto della probabilità di *default* delle banche, è stato stimato in 771 milioni di euro nella relazione tecnica (RT) del decreto, con la previsione di un volume di obbligazioni da garantire pari a 112 miliardi. Si tratta di una stima ragionevole, sebbene il volume di obbligazioni da garantire possa essere più alto, come peraltro riconosciuto dalla stessa RT.

Poiché si tratta di operazioni relative a partite finanziarie (la ricapitalizzazione) e di concessione di garanzie dello Stato non standardizzate⁸⁰, la RT del decreto non prevede effetti sull'indebitamento netto, fatto salvo quanto previsto per gli interessi passivi derivanti dalla maggiore emissione di titoli pubblici, autorizzata dal Parlamento con l'approvazione della Relazione del dicembre 2016.

Per quanta riguarda le operazioni di ricapitalizzazione, si può evidenziare il rischio che possano non essere soddisfatti i requisiti posti dal SEC 2010 per la classificazione di tali operazioni come transazioni finanziarie, le quali producono effetti sul debito pubblico lordo, ma non sull'indebitamento netto. Per poter essere classificate come transazioni finanziarie, le operazioni di ricapitalizzazione devono risultare compatibili con la disciplina degli aiuti di Stato e deve essere previsto un sufficiente tasso di rendimento

⁷⁸ Se l'affidabilità dell'Italia si riduce, la sua garanzia "vale" di meno e il costo per la banca si riduce di conseguenza.

⁷⁹ Tale previsione appare giustificata non solo sul piano macroprudenziale (con la necessità di evitare possibili fenomeni di contagio tali da propagare l'instabilità della banca oggetto di ricapitalizzazione ad altre componenti del sistema bancario), ma anche dal punto di vista microprudenziale, in quanto libera l'istituto "salvato" dal rischio di contenziosi legati alla commercializzazione di titoli subordinati a soggetti sprovvisti della necessaria sofisticazione finanziaria.

⁸⁰ Ossia non concesse a una platea indistinta di soggetti, bensì a beneficiari con caratteristiche specifiche, tra cui un diverso merito creditizio, da cui dipende il prezzo della garanzia.

fisso per lo Stato⁸¹. Se i criteri indicati nel Manuale SEC 2010 sul deficit e sul debito pubblico, e nelle successive Decisioni di Eurostat, non sono rispettati, l'operazione è riclassificata come trasferimento di capitale e come tale impatta anche sull'indebitamento netto.

A oggi tre istituti bancari hanno richiesto la concessione della garanzia, per un importo totale di obbligazioni pari a 20,6 miliardi (tab. A2.1.1).

Gli stessi istituti hanno avanzato anche richiesta di intervento statale di ricapitalizzazione, per un importo di 13 miliardi, con la possibilità che l'esborso per lo Stato sia inferiore a questa cifra, come conseguenza dell'applicazione del criterio del *burden sharing* (tab. A2.1.2).

In generale, le esigenze di ricapitalizzazione dipendono principalmente dalla gestione dello *stock* di crediti deteriorati ("*non-performing loans*" o "NPL"), che alla fine del 2016 ammontavano, per il complesso del sistema bancario italiano, a 349 miliardi, in termini lordi, e a 173 miliardi al netto delle rettifiche di valore apportate in bilancio⁸². I dati mostrano che diminuiscono sia il flusso di nuovi crediti deteriorati⁸³, sia la consistenza dello *stock* dei NPL⁸⁴. Occorre tuttavia osservare che nel nostro Paese il rapporto tra prestiti a rischio e totale degli impieghi ("*NPL ratio*") si colloca su livelli circa tripli rispetto alla media europea⁸⁵.

⁸¹ Eurostat (2013), "Decision of Eurostat on government deficit and debt. Clarification of the criteria to be taken into account for the recording of government capital injections into banks". Come *proxy* di "un sufficiente rendimento fisso", il Manuale indica il rendimento decennale dei titoli di Stato, se lo Stato è l'unico azionista della banca, e una media del *return on equity* (ROE) osservato nel settore, se vi sono anche azionisti privati. Se non vi è evidenza certa dell'esistenza di un sufficiente rendimento fisso, occorre valutare se siano presenti azionisti privati nella ricapitalizzazione e se vi siano perdite nette accumulate.

⁸² Le sofferenze nette, cioè i crediti vantati nei confronti di soggetti in stato di insolvenza – la categoria di NPL più rischiosa – ammontavano a 81 miliardi, di cui circa 20 miliardi sono detenuti da banche che stanno sperimentando situazioni di difficoltà, mentre il resto è detenuto da istituti le cui condizioni finanziarie non richiedono una cessione immediata al mercato. Le rettifiche di valore aggiuntive che le banche in difficoltà potrebbero dover registrare, ai prezzi correnti offerti dal mercato per l'acquisto, possono essere stimate secondo il Governatore della Banca d'Italia, in circa 10 miliardi di euro. Vedi Visco (2017), "La situazione economica e finanziaria dell'Italia e le prospettive della governance economica dell'Unione europea", incontro con la Commissione affari economici e monetari del Parlamento europeo, 11 aprile 2017, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2017/Visco_20170411_ita.pdf.

⁸³ Il miglioramento delle prospettive dell'economia italiana si riflette favorevolmente, sebbene con gradualità, sulla qualità del credito delle banche. Nel quarto trimestre del 2016 il flusso dei nuovi crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti, al netto dei fattori stagionali e in ragione d'anno, è sceso dal 2,6 al 2,3 per cento. Si veda Banca d'Italia (2017), "*Bollettino economico*", n. 2, aprile.

⁸⁴ Nel 2015 le sofferenze lorde ammontavano a 360 miliardi, quelle nette a 197 miliardi. Si veda Banca d'Italia (2016), "Rapporto sulla stabilità finanziaria", n. 2.

⁸⁵ Con riferimento al secondo trimestre del 2016, il rapporto per l'Italia era 16,4 per cento, contro il 5,4 della media UE. European Banking Authority (2016), "Risk assessment of the European banking system", dicembre.

Tab. A2.1.1 – Ammontare delle garanzie richieste
(miliardi di euro)

	Importo	Fonte
Banca Monte dei Paschi di Siena	11,0	Comunicati della banca del 25 gennaio 2017 e del 15 marzo 2017
Banca Popolare di Vicenza	5,2	Comunicati della banca del 3 febbraio 2017 e del 28 marzo 2017
Veneto Banca	4,4	Comunicati della banca del 2 febbraio 2017 e del 4 aprile 2017
Totale	20,6	

Tab. A2.1.2 – Ammontare degli interventi patrimoniali richiesti
(miliardi di euro)

	Importo ⁽³⁾	Fonte
Banca Monte dei Paschi di Siena	6,6 ⁽¹⁾	Banca d'Italia
Banca Popolare di Vicenza	3,3 ⁽²⁾	Comunicato della banca del 4 aprile 2017
Veneto Banca	3,1 ⁽²⁾	Comunicato della banca del 4 aprile 2017
Totale	13,0	

(1) 4,6 miliardi per la ricapitalizzazione e 2 miliardi per il ristoro degli investitori *retail*. – (2) Ammontare della ricapitalizzazione precauzionale – (3) L'importo richiesto allo Stato può essere inferiore in funzione degli effetti del *burden sharing* (tenuto conto anche di eventuali offerte transattive agli obbligazionisti privati).

È importante osservare che con le nuove linee guida sullo smaltimento dei crediti deteriorati, emanate nel marzo scorso, la BCE ha parzialmente rivisto la propria posizione precedente, che favoriva uno smaltimento rapido dei NPL con vendita dei portafogli sul mercato e conseguente potenziale erosione del capitale di sorveglianza per il forte differenziale tra il valore di libro delle sofferenze e i prezzi di mercato. La BCE, sulla base delle linee guida, non prescrive obiettivi quantitativi per la riduzione degli NPL, ma richiede a ciascuna banca, sulla base delle peculiarità del proprio portafoglio crediti in sofferenza, di elaborare una strategia, comprensiva di piano operativo, che includa una serie di opzioni, fra cui le politiche di recupero degli NPL *in house* e il *servicing* (servizi di gestione e recupero del credito in *outsourcing*), e non soltanto la vendita dei portafogli sul mercato⁸⁶. Peraltro, uno studio della Banca d'Italia ha evidenziato che nel contesto italiano tra il 2006 e il 2015, il tasso medio di recupero delle sofferenze è stato del 43 per cento, con una profonda differenziazione tra il tasso medio di recupero sulle posizioni cedute a terzi, pari al 23 per cento, e il tasso di recupero su quelle gestite *in house*, pari al 47 per cento. Nel periodo 2014-15, si è registrato invece un calo del tasso medio di recupero, al 35 per cento, a cui ha contribuito proprio l'aumento delle posizioni chiuse mediante cessione sul mercato⁸⁷. Un altro studio della Banca d'Italia evidenzia che spingere le banche a liquidare i NPL

⁸⁶ Banca centrale europea (2017), "Linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL)".

⁸⁷ Ciocchetta, F., Conti, F.M., De Luca, R., Guida, I., Rendina, A. e Santini, G. (2017), "I tassi di recupero delle sofferenze", Banca d'Italia, Note di stabilità finanziaria e vigilanza, n. 7.

potrebbe essere controproducente per far ripartire l'offerta di credito, se la liquidazione genera perdite così elevate da compromettere i *ratio* patrimoniali della banca⁸⁸.

Infine, si può osservare che la riduzione dei NPL del sistema bancario richieda progressi nella riforma dell'assetto istituzionale e regolatorio italiano, con una riduzione dei tempi di recupero dei crediti. Nel biennio 2015-16 sono state adottate alcune misure⁸⁹, tra cui il cosiddetto Patto Marciano⁹⁰, le modifiche alla disciplina fallimentare e la costituzione del portale delle vendite pubbliche per tutti i beni oggetto di procedure concorsuali ed esecutive, avviato in fase sperimentale a gennaio del 2017. Al fine di sviluppare il mercato dei crediti deteriorati, è stata introdotta la garanzia statale sulla cartolarizzazione dei crediti in sofferenza (GACS). Altre misure dovrebbero completare il proprio iter parlamentare nel 2017, tra cui la riforma organica della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza e la legge delega sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

Anche una maggiore efficienza della giustizia civile favorirebbe lo smaltimento dei crediti in sofferenza. Nel 2016 la riduzione dei procedimenti iscritti e di quelli pendenti, riflesso degli interventi adottati negli ultimi anni, si è accompagnata a una diminuzione dei tempi medi del contenzioso in primo grado, scesi a 981 giorni⁹¹. Si tratta di uno sviluppo positivo, che andrebbe rafforzato nei prossimi anni.

⁸⁸ Accornero, M., Alessandri, P., Carpinelli, L. e Sorrentino, A.M. (2017), "Non-performing loans and the supply of bank credit: evidence from Italy", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, n. 374. Lo studio, condotto sul sistema bancario italiano nel 2008-2016, evidenzia come l'offerta di credito non sia influenzata dallo *stock* di NPL, mentre è influenzata da alcune caratteristiche delle banche, come i *ratio* patrimoniali e la dimensione. La correlazione negativa tra NPL e offerta di credito, evidenziata nel caso italiano, è determinata, secondo lo studio, da fattori ciclici negativi che hanno colpito sia le banche (aumento dei NPL), sia i prestatori (perdita di profittabilità e riduzione della domanda di credito).

⁸⁹ Le misure sono descritte in dettaglio nel Programma nazionale di riforma 2017.

⁹⁰ Si tratta del trasferimento extragiudiziario degli immobili a garanzia dei crediti, in caso di inadempienza del debitore. Il creditore ha l'obbligo di versare al debitore l'eventuale differenza tra importo del credito e il valore dell'immobile.

⁹¹ Si veda al riguardo il Programma nazionale di riforma 2017.

3. GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA ALLA LUCE DELLE REGOLE DI BILANCIO

3.1 La clausola di flessibilità per gli investimenti

La deviazione dall'aggiustamento verso l'OMT concessa *ex ante* all'Italia per il 2016 è pari in complesso allo 0,86 per cento del PIL, di cui lo 0,25 per cento per la clausola sugli investimenti. L'accettazione *ex post* da parte delle istituzioni europee è subordinata a tre condizioni: 1) l'esistenza di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT a partire dal 2017; 2) l'uso effettivo della deviazione dal percorso di aggiustamento per aumentare il livello complessivo degli investimenti rispetto all'anno precedente; 3) progressi nel programma di riforme strutturali, tenendo conto delle Raccomandazioni del Consiglio.

Se ai fini della prima condizione la Commissione europea ha richiesto una manovra aggiuntiva di 0,2 punti percentuali di PIL (si veda paragrafo 2.4) e ai fini della terza il Governo ha presentato un programma di completamento delle riforme iniziate negli scorsi anni (si veda paragrafo 4.2), più problematica appare la verifica della realizzazione della seconda condizione.

In proposito occorre rilevare che nel 2016 gli investimenti non sono aumentati rispetto all'anno precedente come richiesto dalla condizione di additività, ma si sono ridotti del 4,5 per cento (per un esame dettagliato si veda l'Approfondimento 3.1). Nella valutazione del Governo contenuta nel DEF 2017, la condizione è peraltro soddisfatta, nonostante la riduzione della voce relativa agli investimenti di contabilità nazionale, prendendo in considerazione un aggregato di spesa che comprende oltre agli investimenti fissi lordi (al netto delle dismissioni immobiliari) anche i contributi agli investimenti alle imprese ma esclude la quota delle suddette voci finanziata dalla UE (tab. A3.1.1).

Eliminando i finanziamenti della UE, il cui andamento è risultato in forte contrazione (da 3,1 miliardi nel 2015 a 300 milioni nel 2016) a causa dei fisiologici ritardi che caratterizzano le nuove programmazioni, si ottiene un aggregato rappresentativo delle sole spese finanziate a valere sul bilancio interno, il quale presenta un profilo crescente di circa l'uno per cento. La riduzione della quota di cofinanziamento europeo, da un lato, appare dovuta al confronto rispetto al 2015, anno di chiusura della programmazione del ciclo 2007-2013, dall'altro, conferma l'esiguità delle spese realizzate nel 2016 a valere sul nuovo ciclo.

Questa definizione dell'aggregato di spesa rilevante ai fini della clausola degli investimenti merita qualche considerazione. Da un lato, l'inclusione dei contributi agli investimenti può essere considerata in linea con gli ambiti di applicazione del Piano Juncker, che sostiene le iniziative di investimento dei privati. Dall'altro, l'esclusione della

componente di cofinanziamento UE potrebbe non essere totalmente coerente con la definizione di investimenti complessivi specificata dalla condizione della clausola.

Inoltre, poiché l'entità della spesa eleggibile effettivamente realizzata (secondo quanto indicato dal Governo 3,5 miliardi di euro pari a 0,2 per cento del PIL; tab. A3.1.2) appare inferiore allo 0,25 per cento concesso *ex ante* dalla Commissione europea, rimane in sospeso l'entità della deviazione effettiva che sarà riconosciuta nella valutazione *ex post* per il 2016⁹².

L'entità di 3,5 miliardi delle spese connesse a progetti finanziabili con fondi europei, pur risultando inferiore alle aspettative, è comunque notevole considerando l'esiguità dei cofinanziamenti comunitari conseguiti nel 2016 (i menzionati 300 milioni per la parte in conto capitale). Dal DEF 2017 si evince che una quota dei progetti, pari a 1,7 miliardi, per i quali viene chiesta l'applicazione della clausola non ha di fatto beneficiato del cofinanziamento della UE, ma è ritenuta dal Governo comunque eleggibile per l'applicazione della clausola in quanto riferibile al completamento di interventi relativi al precedente ciclo di programmazione o a progetti approvati ma non cofinanziati per carenza di risorse nel bilancio UE.

Va evidenziato che, nel 2016, il Governo aveva adottato una serie di interventi per accelerare gli investimenti pubblici proprio ai fini del pieno sfruttamento della flessibilità concessa dalla UE. In particolare, erano state introdotte misure per evitare ritardi da scarsità di risorse e da difficoltà a livello regionale, e inoltre ci si attendeva che il passaggio dai vincoli del patto di stabilità interno al pareggio di bilancio implicasse minori limitazioni all'operatività degli Enti locali. Rinviamo all'Approfondimento 3.1.2 per un esame dei fattori che possono aver contenuto la capacità di realizzazione degli investimenti delle Amministrazioni locali, si richiamano qui in particolare i ritardi nella definizione del quadro di regole di bilancio applicabili al 2016, che sembra aver influito sulla capacità di programmazione degli enti nel corso del 2015, e le novità procedurali in materia di appalti.

Una conclusione definitiva da parte della Commissione europea sarà formulata dopo la pubblicazione delle previsioni di primavera considerando, in primo luogo, la preconditione per l'ammissibilità al beneficio della clausola, che come detto richiede che l'aggregato complessivo della spesa non si riduca nel 2016 rispetto al 2015, e, in secondo luogo, l'entità effettiva delle spese da considerare ai fini della clausola stessa.

⁹² Nel "Rapporto sulla politica di bilancio 2016" (par. 2.3.1) l'UPB aveva segnalato il rischio di non riuscire a sfruttare pienamente il margine di flessibilità riconosciuto, in considerazione dell'esperienza storica sull'andamento della spesa negli anni di avvio della programmazione.

3.2 Le regole di bilancio

3.2.1 La regola sul saldo strutturale

Dopo il biennio 2016-17 in cui l'Italia ha sfruttato i margini di flessibilità previsti dall'ordinamento UE principalmente per attuare politiche di rafforzamento del ciclo economico, nello scenario programmatico del DEF 2017 vengono confermati gli obiettivi di finanza pubblica che prevedono la ripresa del percorso di avvicinamento del saldo strutturale di bilancio verso l'OMT e il suo raggiungimento nel 2019.

La valutazione del rispetto delle regole di bilancio si articola: nell'analisi *ex post*, dove si verifica il rispetto della regola sul saldo strutturale nel 2016; nell'analisi *in-year*, relativa al 2017; nell'analisi *ex ante* relativa al 2018 e al biennio successivo. Occorre ricordare che i risultati del 2016 sono strettamente connessi a quanto previsto per il 2017: il riconoscimento della flessibilità aggiuntiva della clausola degli investimenti è – come visto – condizionato alla ripresa del percorso di aggiustamento. La manovra aggiuntiva di 0,2 punti percentuali di PIL (si veda il paragrafo 2.3) contribuisce per il 2017 al rispetto (su base annuale) della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita; la conformità del 2017 contribuisce d'altro canto alla valutazione positiva del 2016.

La tabella 3.1 presenta le informazioni necessarie per la valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale, illustrando l'aggiustamento richiesto (su base annuale e biennale) dalle regole di bilancio, le clausole di flessibilità concesse dalle istituzioni della UE per ciascun esercizio e gli aggiustamenti realizzati⁹³; dalla differenza si desume il rispetto o meno della regole con l'evidenziazione, nell'ultima riga di ciascuna sezione, di eventuali margini di non significatività della deviazione.

Secondo le stime contenute nel DEF, nel 2016 l'aggiustamento strutturale è stato negativo – evidenziando quindi un allontanamento dall'OMT – pari a -0,7 punti percentuali. L'aggiustamento richiesto *ex ante* dalle regole era anch'esso negativo e pari a circa -0,4 punti percentuali. In questo scenario, quindi, il risultato del 2016 evidenzierebbe una deviazione, di circa 0,3 punti percentuali, che è inferiore a 0,5 e quindi non viene considerata significativa. In termini biennali, la deviazione sarebbe pari a circa 0,13 punti percentuali, che è inferiore a 0,25 e quindi anch'essa considerata non significativa⁹⁴.

⁹³ Nelle tabelle 3.1 e 3.2, in coerenza con quanto riportato nel DEF l'aggiustamento realizzato nel 2015 viene ricalcolato in base ai dati aggiornati, influenzando di conseguenza la deviazione media biennale 2015-16. È importante notare che lo stesso calcolo da parte della Commissione europea si basa per il 2015 sul valore "cristallizzato" nella valutazione effettuata nella primavera 2016.

⁹⁴ In base al valore del 2015 "cristallizzato" al momento della valutazione della Commissione europea nella primavera del 2016 risulta una deviazione media biennale di 0,2 punti percentuali, che porta alla medesima conclusione di deviazione non significativa.

Tab. 3.1 — Obiettivi DEF 2017 alla luce della regola sul saldo strutturale
(punti percentuali)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo di bilancio strutturale - DEF prog 2017	-0,7	-0,5	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
Aggiustamento richiesto escluse clausole (annuale) (a)		0,25	0,5	0,6	0,6	0,6	-0,1
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti (b)		0,0	0,75	0,0	0,0	0,0	0,0
Deviazione per eventi eccezionali (spesa sicurezza 2015-16, rifugiati 2015-17, terrorismo 2017, terremoto 2017) (c)		0,03	0,11	0,32	0,0	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (annuale) (d=a-b-c)		0,2	-0,4	0,3	0,6	0,6	-0,1
Aggiustamento realizzato (annuale) (e)		0,3	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (annuale) (f=e-d)		0,1	-0,3	-0,6	0,2	0,2	0,0
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (annuale)			Dev. non sign.	Dev. sign.	Si	Si	Si
Aggiustamento richiesto incluse clausole ed eventi eccezionali (media biennale) (g)			-0,1	0,0	0,4	0,6	0,3
Aggiustamento realizzato (media biennale) (h)			-0,2	-0,5	0,2	0,8	0,4
Differenza tra aggiustamento realizzato e richiesto (media biennale) (i=h-g)			-0,13	-0,47	-0,22	0,18	0,09
Rispetto regola avvicinamento verso OMT (media biennale)			Dev. non sign.	Dev. sign.	Limite sign.	Si	Si

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2017.

Occorre tuttavia sottolineare che l'aggiustamento richiesto era determinato da una serie di componenti una delle quali, come ricordato nel paragrafo 3.1, era rappresentata da un margine di flessibilità di 0,25 punti percentuali legato alla clausola per gli investimenti concesso dalle istituzioni della UE al verificarsi di talune condizioni.

Il rispetto di tali condizioni è attualmente oggetto di verifica da parte della Commissione europea, cosa che sarà conclusa presumibilmente entro giugno. Allo stato attuale possono essere prefigurati tre scenari. Il primo è che – nonostante la riduzione degli investimenti nel 2016 – il margine di flessibilità di 0,25 venga confermato sulla base delle argomentazioni esposte dal Governo. Un altro scenario, che si può denominare di rischio moderato, è che invece la clausola venga concessa solo per l'ammontare di investimenti effettivamente realizzati riducendo quindi il margine di flessibilità a 0,2 a fronte dello 0,25 concesso *ex ante*. Un ultimo scenario, che si può considerare di forte rischio, è che la clausola e il relativo margine di flessibilità di 0,25 vengano del tutto revocati.

Nello scenario di rischio moderato, si avrebbe ancora una certa deviazione, pari a circa 0,4 punti percentuali, che non sarebbe significativa. Anche in termini biennali vi sarebbe una certa deviazione, ma non significativa.

Nello scenario di rischio forte, la deviazione sarebbe invece pari a circa 0,6 punti percentuali, che sarebbe quindi significativa. In termini biennali la deviazione sarebbe di circa 0,26 punti percentuali, quindi al limite della significatività.

Per quanto riguarda il 2017, le stime del DEF mostrano ancora un peggioramento del saldo strutturale pari a circa -0,3 punti percentuali. Il miglioramento richiesto *ex ante* dalle istituzioni della UE era inizialmente pari a 0,6 punti percentuali “o più” stabilito nel contesto delle raccomandazioni-paese nel luglio 2016. A seguito del riconoscimento di alcuni eventi eccezionali (flusso dei rifugiati, terrorismo e spese straordinarie per prevenzione del terremoto), il miglioramento richiesto è stato ridotto a circa 0,3 punti percentuali. Nonostante la flessibilità concessa, si evidenzerebbe quindi una deviazione di 0,6 punti percentuali che, almeno ad un primo esame, apparirebbe significativa.

Occorre tuttavia notare che tale risultato potrebbe essere almeno in parte dovuto a motivi puramente statistici legati all’incertezza della stima del PIL potenziale nel 2016-17. Infatti, il confronto tra il DEF 2017 e il DPB 2017 dell’ottobre scorso evidenzia che, a fronte di un indebitamento netto effettivo nel biennio 2016-17 identico nei due documenti prima della recente manovra, la variazione del saldo strutturale tra i due anni era pari a -0,4 punti percentuali nel DPB 2017 mentre nello scenario tendenziale del DEF è pari a -0,5 punti percentuali. Ciò significa che la manovra appena varata pari a 0,2 punti percentuali nel 2017 dà luogo ad una variazione rispetto al 2016 di -0,3 punti percentuali invece del precedente -0.2.

Un altro aspetto, auspicato nel DEF 2017, è che l’aggiustamento richiesto nel 2017 potrebbe essere rivisto leggermente al ribasso rispetto a quello indicato nel luglio dell’anno scorso nel caso in cui la Commissione europea dovesse ritenere le proprie stime dell’*output gap* sovrastimate. La revisione delle stime dell’*output gap* potrebbe avvenire nel contesto della nuova metodologia approvata a livello europeo. Tale metodologia verifica la plausibilità delle stime di *output gap* ottenute con la funzione di produzione mettendole a confronto con quelle ottenute da regressioni che includono variabili ritenute molto correlate con il ciclo. In particolare, secondo quanto auspicato nel DEF, a seguito di queste eventuali revisioni dell’*output gap* la situazione economica dell’Italia potrebbe essere considerata “sfavorevole” invece che “normale” nel 2017, il che avrebbe come risultato una riduzione dell’aggiustamento richiesto sulla base alla fase ciclica⁹⁵.

Quindi, nei casi in cui la deviazione fosse almeno in parte dovuta a problemi legati alla stima del PIL potenziale o dell’*output gap*, essa potrebbe essere considerata non significativa, o almeno al limite della significatività. Queste valutazioni tuttavia indicano i rischi di collocare intenzionalmente gli aggiustamenti programmati dalla politica di bilancio in una posizione *borderline* tra deviazione significativa o meno.

Sempre con riferimento al 2017, le stime del DEF evidenziano il rischio di deviazione significativa in termini biennali. Infatti, nel biennio 2016-17 l’aggiustamento realizzato è stato in media negativo e pari a circa -0,5 punti percentuali a fronte di un aggiustamento

⁹⁵ Ovviamente, anche se la Commissione europea decidesse di revisionare la stima dell’*output gap*, non è detto che il ciclo economico cambi effettivamente di classificazione, in quanto è necessario superare la relativa soglia.

richiesto all'incirca nullo. Il rischio è quindi di una deviazione superiore allo 0,25 che appare dunque significativa. Si può valutare che, sulla base delle stime del DEF, per evitare una deviazione significativa occorrerebbe un intervento strutturale nel 2017 di 0,3-0,4 punti percentuali, ulteriore a quello recentemente adottato su sollecitazione della Commissione europea.

Per quanto riguarda il 2018, l'aggiustamento programmato è pari a 0,8 punti percentuali mentre quello richiesto sarebbe di almeno 0,6 punti percentuali, se le condizioni cicliche dell'Italia si confermassero normali. In termini annuali, tale aggiustamento sarebbe quindi pienamente in linea con le regole di bilancio. In termini biennali, invece, l'aggiustamento medio nel periodo 2017-18 sarebbe pari a circa 0,2 punti percentuali a fronte di un aggiustamento medio richiesto di circa 0,4 punti percentuali. Vi sarebbe quindi un rischio di deviazione, di circa 0,2 punti percentuali, che sarebbe al limite della significatività.

Infine, nel biennio 2019-2020 verrebbe raggiunto o superato l'OMT nel pieno rispetto delle regole di bilancio.

3.2.2 La regola sulla spesa

La tabella 3.2 riporta le informazioni necessarie per valutare il rispetto della regola sulla spesa per il 2016 (valutazione *ex post*) in termini annuali e biennali illustrando la crescita realizzata dell'aggregato di spesa, quella richiesta dalle regole di bilancio, eventuali deviazioni e il risultato finale dell'analisi. Vengono inoltre fornite alcune indicazioni sul rispetto della regola nel biennio 2017-18 sulla base dei dati aggregati forniti dal MEF⁹⁶.

Dalla tabella si evince che, con i dati a consuntivo dell'Istat e quelli forniti dal MEF, in termini reali nel 2016 la crescita dell'aggregato di spesa utilizzato per la regola al netto delle misure di entrata discrezionali (*discretionary revenue measures*, DRM) sarebbe stata pari a 0,3 per cento. Tale crescita è inferiore a quella consentita per tale anno dalle regole di bilancio, pari a 0,8 per cento, che è coerente con l'aggiustamento richiesto del saldo strutturale così come illustrato nel paragrafo 3.2.1.

⁹⁶ Nella tabella 3.2, i tassi di crescita sono espressi in termini reali in linea con la prassi utilizzata finora dalla Commissione europea. Tuttavia, a seguito della decisione del Consiglio della UE di fornire raccomandazioni sull'aggregato della spesa di riferimento (al netto delle misure discrezionali sulle entrate) in termini nominali, a partire dall'anno 2018 anche la valutazione verrà effettuata in termini nominali, come indicato in Commissione europea (2017) "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2017 Edition". Tuttavia, i risultati in termini di deviazione in percentuale del PIL non cambiano, dato che si utilizza lo stesso deflatore per rendere reali le variabili nominali e viceversa.

Tab. 3.2 — Rispetto della regola sulla spesa
(valori percentuali)

	2015	2016	2017	2018
Crescita della spesa corretta netta annuale (reale)	0,8	0,3	-0,2	-1,8
Crescita della spesa corretta netta media biennale (reale)		0,5	0,0	-1,0
Obiettivo crescita annuale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali (reale)	-0,4	0,8	-0,7	-1,3
Deviazione dall'obiettivo annuale (% PIL) ⁽¹⁾	0,5	-0,2	0,2	-0,2
Rispetto regola spesa (annuale)		Sì	Dev. non sign.	Sì
Obiettivo crescita media biennale regola spesa incluse clausole ed eventi eccezionali (reale)		0,2	0,1	-1,0
Deviazione dall'obiettivo biennale (% PIL) ⁽¹⁾		0,16	-0,01	0,00
Rispetto regola spesa (media biennale)		Dev. non sign.	Sì	Sì

Fonte: elaborazioni su dati Istat e MEF.

(1) Un segno positivo indica un contributo negativo al miglioramento del saldo di bilancio.

Si può quindi concludere che in tale anno la regola sulla spesa è stata rispettata in termini annuali. Si può inoltre notare che le conclusioni sulla regola per la spesa sono più favorevoli rispetto a quelle del saldo strutturale che mostrava una deviazione, seppur non significativa. La normativa della UE, a cui quella italiana si richiama, prevede che, nei casi di conclusioni diverse tra le due regole, si conduca una valutazione complessiva per capire i motivi delle differenze.

In particolare, deve essere valutato se il motivo delle differenze è dovuto alle poste *una tantum* che vengono eliminate dal saldo strutturale, ma non dall'aggregato della spesa, né dalle DRM. Utilizzando le *una tantum* sulla spesa e sulle DRM fornite dal MEF e nettandole dalle rispettive poste, anche la crescita dell'aggregato di spesa al netto delle DRM mostrerebbe una deviazione, pari a circa 0,1 punti percentuali di PIL, quindi non significativa. La deviazione, inoltre, rimane inferiore a quella osservata per il saldo strutturale.

In termini biennali, la crescita media dell'aggregato di spesa al netto delle DRM è stata pari a 0,5 per cento nel biennio 2015-16 a fronte di una crescita consentita inferiore, pari a 0,2 per cento. Si osserva quindi una deviazione che in termini di PIL è pari a circa 0,16 punti percentuali⁹⁷, quindi non significativa, un risultato simile a quello si riscontra per la regola sul saldo strutturale.

Occorre ricordare che, come per la regola sul saldo strutturale, anche per la regola sulla spesa la crescita consentita nel 2016 beneficia delle clausole di flessibilità, inclusa quella per gli investimenti. Tuttavia, nel caso in cui la clausola venisse revocata, la crescita

⁹⁷ Se invece di ricalcolare l'aggregato di spesa per il 2015, si prendesse il valore "cristallizzato" al momento della valutazione della Commissione europea nella primavera 2016, la deviazione media biennale sarebbe di -0,16 punti percentuali, ovvero equivalente ad una crescita minore dell'obiettivo e la regola verrebbe quindi rispettata.

consentita sarebbe pari a 0,3 per cento, quindi in linea con quella realizzata cosicché la regola sulla spesa continuerebbe ad essere rispettata. In termini biennali, si avrebbe una deviazione, anche se al limite della significatività. Nettando le poste dalle *una tantum* fornite dal MEF, si avrebbe una deviazione anche se non significativa in termini sia annuali sia biennali.

Per quanto riguarda il 2017, utilizzando i dati aggregati forniti dal MEF, la crescita dell'aggregato di spesa al netto delle DRM sarebbe negativa in termini reali, pari a -0,2 per cento, superiore a quella consentita, pari a -0,7 per cento. La deviazione in termini di PIL sarebbe pari a 0,2 punti percentuali, quindi non significativa.

Anche in questo caso, quindi, la valutazione del rispetto della regola sulla spesa è migliore di quella sul saldo strutturale illustrata nel paragrafo precedente. Nettando le spese e le DRM per le rispettive *una tantum*, la deviazione sarebbe più elevata, pari a circa 0,4 punti percentuali di PIL, ma rimarrebbe non significativa.

In termini biennali, la regola sulla spesa verrebbe rispettata grazie soprattutto al risultato particolarmente positivo del 2016. Tuttavia, nettando gli aggregati dalle *una tantum* vi sarebbe una deviazione, seppure al limite della significatività.

Infine nel 2018, i dati forniti dal MEF mostrano il pieno rispetto della regola in termini annuali, in linea con i risultati sul saldo strutturale. Il rispetto della regola verrebbe confermata anche in termini biennali.

È importante tuttavia sottolineare che questa verifica per il 2018 è stata svolta con dati aggregati forniti dal MEF, ma che mancano nel DEF i dettagli delle misure della manovra per il 2018. La valutazione condotta sul rispetto della regola sulla spesa è quindi parziale e soggetta a ulteriori verifiche quando le informazioni di dettaglio si renderanno disponibili.

3.2.3 La regola di riduzione del debito

Per quanto riguarda il dato a consuntivo del 2016, la regola numerica di riduzione del debito non appare rispettata in base ad alcuno dei criteri previsti dalla normativa UE (*backward-looking*, *forward-looking* e aggiustato per il ciclo). Si ricorda che in questi casi la Commissione europea predispone un Rapporto sul debito in cui si espongono i fattori rilevanti che possono avere influito sulla violazione della regola numerica nel 2016 al fine della decisione se aprire o meno una procedura per disavanzo eccessivo legata al criterio del debito.

In prospettiva, lo scenario programmatico del rapporto debito/PIL presentato nel DEF non è coerente con il rispetto della regola numerica per l'intero periodo 2017-2020 con

il criterio *backward-looking*. Nel 2020, lo scarto tra lo *stock* di debito realizzato e quello *benchmark* è ancora pari a 2 punti percentuali di PIL.

La violazione del criterio *backward-looking* nell'orizzonte di programmazione del DEF significa anche che nel biennio 2017-18 non si prevede di rispettare la regola neppure con il criterio *forward-looking*.

Infatti, come già sottolineato in precedenti documenti, il rispetto della regola con la metodologia *forward-looking* in un dato anno equivale al rispetto della regola con la metodologia *backward-looking* due anni dopo quello di riferimento. Ad esempio, il rispetto della regola con il criterio *backward-looking* nel 2020 implicherebbe il suo rispetto nel 2018 con il criterio *forward-looking*. Ciò significa anche che non è possibile valutare allo stato delle informazioni contenute nel DEF il rispetto della regola con il criterio *forward-looking* nel biennio 2019-2020 perché necessiterebbe di proiezioni del rapporto debito/PIL per il biennio 2021-22.

Come illustrato nel paragrafo 2.5.2, una proiezione del rapporto debito/PIL oltre il 2020 condotta con ipotesi tecniche relativamente neutre sul quadro macroeconomico e assumendo il rispetto del pareggio di bilancio suggerirebbe che il rispetto della regola con il criterio *backward-looking* possa essere conseguito nel 2022, quindi nel 2020 con il criterio *forward-looking*.

Approfondimento 3.1

Ulteriori elementi di valutazione della clausola di flessibilità per gli investimenti

A3.1.1 Elementi di valutazione sul rispetto della clausola

La deviazione dall'aggiustamento verso l'OMT riconosciuta *ex ante* all'Italia per il 2016 era pari in complesso allo 0,86 per cento del PIL, suddiviso tra clausole di flessibilità in senso stretto per 0,75 per cento (di cui uno 0,5 per cento per le riforme strutturali e uno 0,25 per cento per la clausola sugli investimenti) e deviazione per eventi eccezionali per 0,11 per cento (di cui 0,05 per i rifugiati e 0,06 per la sicurezza)⁹⁸.

Guardando alle sole clausole per la flessibilità in senso stretto, cioè allo 0,75 per cento del PIL, una parte – pari allo 0,4 per cento – per le riforme strutturali, richiesta in occasione del DEF 2015, è stata riconosciuta dalle istituzioni UE nel luglio 2015; la restante parte – pari allo 0,35 per cento suddivisa a sua volta tra uno 0,1 per cento per ulteriori riforme strutturali e lo 0,25 per cento per la clausola sugli investimenti – richiesta in occasione del Documento programmatico di bilancio per il 2016⁹⁹, è stata riconosciuta un anno dopo, nel luglio 2016¹⁰⁰. La flessibilità aggiuntiva di 0,35 è stata riconosciuta subordinatamente a tre condizioni: 1) l'esistenza di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT a partire dal 2017; 2) l'uso effettivo della deviazione dal percorso di aggiustamento per la clausola per gli investimenti per aumentarne il livello; 3) progressi nel programma di riforme strutturali, tenendo conto delle Raccomandazioni del Consiglio.

Ai fini della prima condizione la Commissione europea ha richiesto una manovra aggiuntiva di 0,2 punti percentuali di PIL a cui il Governo ha dato seguito con il DL 50/2017 e ai fini della terza, il Governo ha presentato un programma di completamento delle riforme iniziate negli scorsi anni (si veda paragrafo 4.2); più problematica appare la verifica della realizzazione della seconda condizione.

Più in particolare, con riferimento alla prima condizione, vale a dire alla ripresa del percorso di aggiustamento nel 2017 ai fini della conformità dell'Italia al braccio preventivo del Patto di stabilità, secondo le previsioni d'inverno della Commissione europea pubblicate lo scorso 17 febbraio, per il 2017 vi era un rischio di deviazione

⁹⁸ Per una dettagliata descrizione delle richieste del Governo italiano alla Commissione europea di scostamenti temporanei dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine per il periodo 2015-17, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2016), *"Rapporto sulla politica di bilancio 2017"*, par. 3.1, novembre.

⁹⁹ L'Italia aveva inizialmente fatto richiesta per la clausola degli investimenti uno scostamento temporaneo dello 0,3 per cento, riconosciuta dalle istituzioni UE solo in misura pari allo 0,25 per cento. In quanto il Consiglio della UE aveva precedentemente deciso che la flessibilità legata alle riforme strutturali e quella legata agli investimenti non potesse superare nel complesso lo 0,75.

¹⁰⁰ *Rapporto della Commissione* europea del 22 febbraio 2017 sul debito pubblico, predisposto a norma dell'art. 126, par. 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

significativa sia per la regola sulla spesa che per quella sul saldo strutturale, pur considerando la flessibilità pari a 0,32 per cento del PIL riconosciuta *ex ante* all'Italia per gli eventi eccezionali e relativa, per un importo pari a 0,18 per cento ai costi di prevenzione del rischio sismico e per un importo pari a 0,14 per cento alle spese per i rifugiati¹⁰¹.

Quindi, per la conformità al braccio preventivo del Patto per il 2017 la Commissione europea ha richiesto, con la lettera del 17 gennaio scorso, una manovra aggiuntiva strutturale dello 0,2 per cento del PIL nel 2017; questa conformità potrà essere valutata dalla Commissione solo sulla base delle prossime previsioni di primavera considerando le misure relative allo 0,2 per cento del PIL che le Autorità italiane hanno adottato con il DL 50/2017.

In sintesi, gli eventi del 2016 e del 2017 sono tra loro strettamente connessi: una manovra aggiuntiva dello 0,2 per cento del PIL consente di valutare i target per il 2017 conformi al Patto; la conformità della finanza pubblica nel 2017 scioglie una delle condizioni sospese ai fini della valutazione della conformità nel 2016, via clausola per gli investimenti e ulteriori riforme strutturali.

Con riferimento alla seconda condizione per il riconoscimento della flessibilità aggiuntiva, vale a dire l'uso effettivo dello spazio di bilancio per aumentare gli investimenti, si pongono due questioni in particolare: la prima riguarda il principio dell'addizionalità, per cui il totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche non deve ridursi nel 2016 rispetto all'anno precedente; la seconda è relativa a quanto è stato effettivamente realizzato degli investimenti eleggibili ai fini del valore effettivo della clausola concessa per il 2016.

Riguardo alla prima questione, sulla base delle informazioni disponibili, la Commissione europea prevedeva – nelle sue previsioni invernali – una riduzione degli investimenti pubblici nel 2016 (-1,8 per cento), da confermare *ex post*. Di conseguenza, la condizione di ammissibilità, ossia che il livello degli investimenti pubblici nell'anno in cui è concessa la clausola sugli investimenti debba almeno essere preservato, non era soddisfatta nelle previsioni della Commissione. I risultati più recenti sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche pubblicati dall'Istat lo scorso 4 aprile hanno confermato che in effetti nel 2016 il valore degli investimenti pubblici si è ridotto rispetto all'anno precedente, in misura ancora più rilevante di quanto stimato dalla Commissione europea (-4,5 per cento)¹⁰². Ciò è dovuto alla diminuzione degli investimenti delle Amministrazioni locali (-13,7 per cento¹⁰³) e, in particolare, dei Comuni, come indicato dai dati di cassa del SIOPE, solo parzialmente compensata dall'aumento degli investimenti delle Amministrazioni centrali (+9,5 per cento), grazie soprattutto alla spesa per forniture militari. Peraltro, le stesse previsioni governative per il 2016 sono state via via ridimensionate nei documenti ufficiali, si è passati infatti da una crescita attesa per gli investimenti nel settembre 2015 del 2,4 per cento (NADEF 2015), a una del 2,0 per cento nel DEF 2016, a una limitata allo 0,9 per cento nella NADEF 2016.

¹⁰¹ Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", par. 3.1, novembre.

¹⁰² Istat (2017), "Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società", 4 aprile.

¹⁰³ Cfr. tavola II.1-5 della Sezione II del DEF.

Nonostante tali andamenti, il Governo nel DEF 2017 valuta che la condizione di additività degli investimenti (incremento nel 2016 rispetto al 2015) sia soddisfatta. Questa valutazione viene formulata considerando un aggregato di spesa:

- inclusivo degli investimenti al netto delle dismissioni immobiliari – come noto registrate a riduzione degli investimenti pubblici – benché, per il 2016, ciò implichi una riduzione lievemente maggiore dell’aggregato rispetto all’anno precedente¹⁰⁴;
- inclusivo dei contributi agli investimenti alle imprese, a loro volta decrescenti nel 2016;
- depurato della quota delle suddette voci finanziata dalla UE.

Eliminando tale ultima voce relativa ai finanziamenti della UE, il cui andamento è risultato in forte contrazione nel 2016 (da 3,1 miliardi del 2015 a 300 milioni nel 2016), si ottiene un aggregato rappresentativo delle sole spese finanziate a valere sul bilancio nazionale, il quale presenta un profilo crescente di circa l’uno per cento (tab. A3.1.1). La riduzione della quota di cofinanziamento europeo appare dovuta al confronto rispetto al 2015, anno di chiusura della programmazione del ciclo 2007-2013, ma comunque conferma l’esiguità delle spese realizzate nel 2016 a valere sul nuovo ciclo.

Questa definizione dell’aggregato di spesa rilevante ai fini della clausola per gli investimenti merita due considerazioni. Da un lato, l’inclusione dei contributi agli investimenti può essere considerata in linea con gli ambiti di applicazione del Piano Juncker, che sostiene le iniziative di investimento dei privati. Dall’altro, l’esclusione della componente di cofinanziamento UE potrebbe non essere totalmente coerente con la definizione di investimenti complessivi specificata dalla condizione della clausola.

Pur considerando la dinamica lievemente positiva dell’aggregato di spesa al netto della quota UE individuato nel DEF, alcuni fattori hanno influito negativamente sulla spesa per investimenti del complesso delle Amministrazioni pubbliche. In particolare, si richiamano la già menzionata flessione nel 2016 dei cofinanziamenti comunitari a seguito della chiusura della programmazione del ciclo 2007-2013 (essendo il 2015 l’ultimo anno utile per evitare la perdita di risorse) e le incertezze applicative connesse all’entrata in vigore di riforme ordinamentali di rilevante impatto per la finanza pubblica, quali il nuovo codice degli appalti, la regola del pareggio per gli Enti locali e il relativo coordinamento con le regole di contabilità previste dal D.Lgs. 118/2011, entrato in vigore nel 2015 (si veda il paragrafo successivo per maggiori dettagli).

L’altra questione prima citata sul riconoscimento della flessibilità per gli investimenti riguarda direttamente il valore di quelli eleggibili effettivamente realizzati.

¹⁰⁴ L’importo delle dismissioni immobiliari si deduce come differenza tra l’aggregato degli investimenti della PA della tabella II.1.3 della Sezione II del DEF e la tavola R.1 della Sezione I.

Tab. A3.1.1 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti e contributi agli investimenti al netto della quota UE
(milioni di euro)

	2014	2015	2016	Variaz. % 2016/2015
Investimenti fissi lordi al netto delle dismissioni immobiliari (a)	38.046	37.629	35.831	-4,8
Contributi agli investimenti a imprese (b)	10.978	13.489	12.959	-3,9
Quota UE (c)	3.790	3.062	300	-90,2
Totale (d=a+b-c)	45.234	48.056	48.490	0,9

Fonte: elaborazione su dati del DEF 2017, Sezione I, tavola R.1.

In proposito, l'UPB¹⁰⁵ aveva sottolineato che la spesa prospettata nel DPB 2016 (5,15 miliardi, lo 0,3 per cento del PIL – poi ridimensionati dalla Commissione europea allo 0,25 per cento, circa 4,2 miliardi – cui erano peraltro associati nel DPB 2016 6,15 miliardi di cofinanziamenti europei) appariva di entità notevole, soprattutto rispetto a quanto sperimentato nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013, in particolare negli anni di avvio del ciclo della programmazione.

I risultati esposti nel DEF indicano una spesa nazionale per un importo di circa 3,5 miliardi, pari allo 0,2 per cento del PIL (tab. A3.1.2), con un coefficiente di realizzazione degli obiettivi di spesa di circa il 68 per cento.

Poiché, l'entità della spesa eleggibile effettivamente realizzata, secondo quanto indicato dal Governo, appare inferiore allo 0,25 per cento concesso *ex ante* dalla Commissione, rimane in sospeso l'entità della deviazione effettiva che sarà riconosciuta nella valutazione *ex post* per il 2016.

Tab. A3.1.2 – Spesa nazionale realizzata nel 2016 indicata dal DEF ai fini dell'applicazione della clausola degli investimenti (1)
(milioni di euro)

	FESR	FSE	YEI	FEASR	FEAMP	CEF	FEIS	Totale spesa nazionale	Incidenza percentuale sul PIL
Flessibilità richiesta (DPB 2016)	1.400	600	200	800	50	1.050	1.050	5.150	0,3
Spesa realizzata (DEF 2017)	1.497	263	115	587	15	1.021	0	3.498	0,2
Percentuale di realizzazione	106,9	43,8	57,5	73,4	30,0	97,2	0,0	67,9	

Fonte: Elaborazione su dati DEF 2017.

(1) FESR: Fondo europeo sviluppo regionale; FSE: Fondo sociale europeo; YEI: *Young employment initiative*; FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; CEF: *Connecting Europe Facility*; FEIS: Fondo europeo investimenti strategici.

¹⁰⁵ Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "Rapporto sulla politica di bilancio 2016", par. 2.3.1, novembre.

Tale importo delle spese connesse a progetti finanziabili con fondi europei, pur risultando inferiore alle aspettative, è comunque notevole considerando l'esiguità dei cofinanziamenti comunitari conseguiti nel 2016 (300 milioni per la parte in conto capitale).

Peraltro, come ricordato in precedenza dall'UPB¹⁰⁶ e confermato nel DEF 2017, i fondi indicati dalla Commissione europea a ai fini della eleggibilità della spesa per la clausola coinvolgono anche spese di natura corrente quali i contributi alla produzione, i trasferimenti correnti alle imprese e spese per istruzione e formazione, nonché a favore dell'occupazione dei giovani.

Dal DEF 2017 si evince che non tutti i progetti per i quali viene chiesta l'applicazione della clausola hanno effettivamente beneficiato del cofinanziamento comunitario: si tratta di interventi per un valore complessivo di 1,7 miliardi, che il Governo ritiene comunque eleggibili in quanto riferibili al completamento – con risorse nazionali – di progetti appartenenti al precedente periodo di programmazione 2007/2013 (relativi al FESR, per 1 miliardo) e a progetti approvati (per il finanziamento del CEF) ma non cofinanziati per carenza di risorse nel bilancio UE (per 700 milioni).

Una conclusione definitiva da parte della Commissione europea sarà formulata sulla base dei dati comunicati da Eurostat per il 2016, nell'ambito della valutazione complessiva sul rispetto della parte preventiva del Patto di stabilità, come indicato nel Rapporto sul debito. Tale valutazione dovrà riguardare entrambe le questioni sopra esaminate.

In ogni caso va evidenziato che, nel 2016, non ha evidentemente avuto l'efficacia sperata l'insieme delle misure che il Governo aveva adottato per accelerare gli investimenti pubblici proprio ai fini del pieno sfruttamento della flessibilità concessa. Il Governo, infatti, aveva puntato su alcune misure per evitare ritardi da scarsità di risorse e strozzature a livello regionale: la legge di stabilità per il 2016 prevedeva anticipazioni di cassa per le Regioni sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (come già accadeva per le Amministrazioni centrali), e contemporaneamente dava la possibilità alle stesse Regioni di istituire Organismi strumentali con il mandato esclusivo di gestione degli interventi comunitari in contabilità speciali, con un trattamento speciale rispetto alle norme relative al pareggio.

A3.1.2 Approfondimento sugli investimenti dei Comuni

Come illustrato precedentemente, la spesa per investimenti delle Amministrazioni pubbliche nel 2016 ha registrato una flessione del 4,5 per cento rispetto all'anno precedente. L'esame dei fattori alla base di tale andamento risulta essenziale per verificare se alcune importanti riforme attuate nell'esercizio appena concluso abbiano favorito la corretta programmazione della spesa per investimenti o ne siano state, eventualmente, motivo di ostacolo. Appare inoltre utile indagare se i fattori che possono

¹⁰⁶ Ufficio parlamentare di bilancio (2015), op. cit..

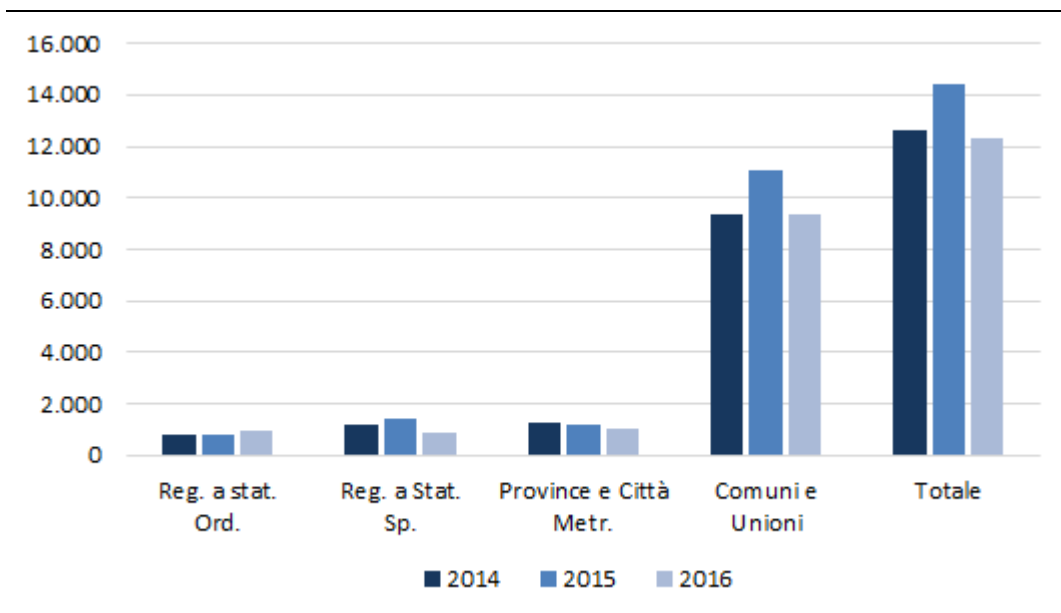
aver influito sull'andamento degli investimenti nel biennio 2015-16 abbiano natura temporanea o se esistano anche fattori di carattere strutturale che possano eventualmente incidere negativamente anche sull'andamento futuro degli investimenti.

Occorre in primo luogo notare che nel 2015 si ferma la riduzione ininterrotta degli investimenti che ha caratterizzato il quinquennio 2010-14. Un insieme di fattori – alcuni dei quali di carattere temporaneo – ha consentito la dinamica positiva del 2015. Ciò è stato reso possibile dal recupero delle spese delle Amministrazioni locali, in particolare dei Comuni, e, in misura marginale, degli Enti previdenziali, che ha più che compensato la flessione, di circa 2 miliardi, della spesa per investimenti registrata dalle Amministrazioni centrali.

La crescita degli investimenti comunali nel 2015 è legata in primo luogo alla chiusura della programmazione dei fondi comunitari del ciclo 2007-2013, essendo tale anno l'ultimo utile per evitare la perdita delle risorse (fig. A3.1.1). Si è verificata, in particolare, una concentrazione di maggiori spese in conto capitale soprattutto nel Sud del Paese, in relazione alla forte presenza di progetti cofinanziati dalla UE nei Comuni del Sud.

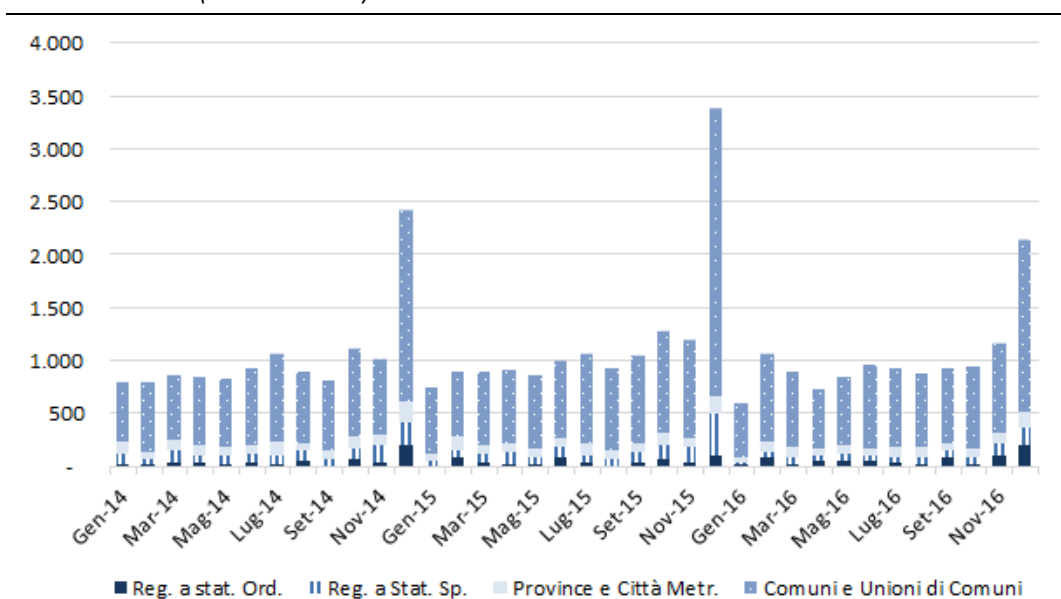
Anche grazie all'esclusione dei cofinanziamenti regionali dalla regola del pareggio, i Comuni hanno registrato nel 2015 un sensibile incremento di entrate da trasferimenti in conto capitale da parte delle Regioni da destinare al pagamento della spesa per investimenti, che ha fatto registrare un picco nell'ultimo bimestre dell'anno (fig. A3.1.2), non replicabile nell'esercizio successivo.

Fig. A3.1.1 – Pagamenti delle Amministrazioni locali per investimenti – Dati annui
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE.

Fig. A3.1.2 – Pagamenti delle Amministrazioni locali per investimenti – Dati mensili
(milioni di euro)



Fonte: Elaborazione su dati SIOPE.

Oltre a tale determinante motivazione, può aver concorso a sostenere transitoriamente la spesa per investimenti dei Comuni per il 2015 una serie di fattori, tra cui la disponibilità residua delle ultime *tranches* di anticipazioni per il pagamento di debiti commerciali¹⁰⁷, il processo di allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno, che ha consentito lo smaltimento di una parte degli avanzi di amministrazione fino ad allora accumulati, la previsione di piani straordinari di investimento per specifiche finalità (per esempio sblocco di alcuni cantieri stradali, investimento informatico per l'innovazione contabile nelle Amministrazioni locali, investimenti culturali per specifici poli museali e archeologici, interventi di riassetto idraulico).

Analogamente, alcuni fattori di carattere transitorio hanno presumibilmente concorso a frenare la spesa per investimenti nel 2016. Tra questi si sottolinea, in primo luogo, l'incertezza che ha caratterizzato la fase di programmazione nel corso dell'esercizio 2015 della spesa per investimenti per l'anno successivo, dal momento che la legislazione vigente limitava inizialmente al solo 2015 la possibilità di computo, ai fini del vincolo del pareggio, del fondo pluriennale vincolato (FPV) per la parte non alimentata da debito. Considerando il rilevante importo delle risorse di tale fondo (per la parte in conto capitale, 8 miliardi in entrata nel 2016), la conferma della sua inclusione nel pareggio anche per gli anni successivi, risultava una precondizione per un'adeguata pianificazione pluriennale degli investimenti. Si ricorda che la conferma è intervenuta con la legge di stabilità per il 2016 e quindi tardivamente rispetto alle esigenze di programmazione.

Inoltre, nel 2016 un rallentamento delle procedure di avvio degli investimenti può essere derivato dalle incertezze connesse all'entrata in vigore, in aprile, del nuovo codice degli appalti. La stessa Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE)

¹⁰⁷ Si veda il DEF 2017, Sezione II, Tavola V.6-31 (pag. 110), da cui risultano nel 2015 anticipazioni residue ai Comuni per il pagamento dei debiti commerciali per un importo di 785 milioni che vengono meno pressoché integralmente nel 2016 (86 milioni).

sostiene che la riduzione delle procedure di gara nello scorso anno è anche riconducibile alla necessità di familiarizzare con le nuove norme e la difficoltà di affrontare le innovazioni, peraltro già soggette – nonostante il quadro regolatorio attuativo non ancora definito – a correzioni e ulteriori ampliamenti come previsto dalla legge delega di recepimento delle direttive europee del 2014 su appalti e concessioni. In particolare, la limitazione dei bandi di gara ai soli lavori già in fase di progetto esecutivo validato (e non più sulla base di progetti di massima), seppure finalizzato a migliorare il grado di realizzabilità dei progetti finanziati, avrebbe richiesto un repentino accrescimento della capacità progettuale degli enti. In assenza di questo, l'anno 2016 ha fatto registrare una flessione rispetto al 2015 del 2,1 per cento nel numero e del 16,6 per cento nel valore dei bandi di gara per lavori pubblici, dopo l'andamento positivo del biennio precedente, con una contrazione in particolare per i Comuni (-35 per cento per l'importo posto in gara) e per il Sud (-24,9 per cento in valore)¹⁰⁸. Anche l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) ha sottolineato le difficoltà incontrate dagli enti che si trovano a dover superare le incertezze connesse sia al nuovo codice degli appalti sia ai nuovi strumenti di “*soft law*”, come le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e le circolari e direttive dei ministeri¹⁰⁹.

Tali fattori, connessi al carattere innovativo di alcune riforme introdotte e alla conseguente incertezza nella loro attuazione, unitamente alla impossibilità o incapacità degli enti di prevedere l'entità delle risorse effettivamente disponibili¹¹⁰ hanno presumibilmente concorso ad accrescere le difficoltà di programmazione della spesa per investimenti dei Comuni nel 2016. È peraltro prevedibile che, trattandosi di fattori di carattere transitorio, essi possano evolvere positivamente con l'entrata a regime delle riforme introdotte e a una maggiore stabilità (e consapevolezza da parte degli enti) delle entrate attese.

Tali fattori transitori sembrano aver inciso principalmente sulla possibilità di pervenire alla fase di liquidazione e pagamento degli investimenti, come si evince dalla circostanza che gli impegni della spesa in conto capitale dei Comuni registrerebbero, a differenza dei pagamenti, un incremento, sulla cui entità si hanno per ora informazioni solo parziali¹¹¹. La presenza di una divaricazione tra andamento della spesa per cassa, decrescente nel 2016, e andamento degli impegni in termini di competenza potenziata, verosimilmente crescenti, sembra indicativa di uno sfasamento temporale tra la liquidazione degli stati di avanzamento lavori e il relativo pagamento. Peraltro, il dato dei pagamenti del primo trimestre 2017 riferiti alla spesa in conto capitale non evidenzia ancora un incremento,

¹⁰⁸ Si veda informazione ANCE, 27 gennaio 2017.

¹⁰⁹ Si veda l'intervista a G. Rabaiotti, assessore ai Lavori pubblici del Comune di Milano, delegato dell'ANCI per il Codice dei contratti, su Linkiesta del 31 gennaio 2017.

¹¹⁰ I dati del monitoraggio effettuato dalla RGS mostrano una cospicua differenza tra le entrate in conto capitale iscritte dai Comuni in fase di previsione (27,5 miliardi) e quelle effettivamente accertate nel corso della gestione (9,4 miliardi).

¹¹¹ Dai dati del monitoraggio relativo al rispetto del vincolo del pareggio, effettuato dalla RGS, l'incremento degli impegni della spesa per investimenti risulterebbe di circa il 6 per cento (si veda l'Audizione dell'ANCI sul DEF 2017 del 18 aprile 2017). Il citato Rapporto 2017 della Corte dei conti, basato su dati parziali, indica un incremento degli impegni di spesa in conto capitale dei Comuni che arriva addirittura al 39 per cento.

come invece ci si potrebbe attendere, visto che gli impegni crescenti dovrebbero, prima o poi, tradursi in una crescita delle erogazioni per cassa.

Si segnala in proposito un fattore di incertezza di carattere statistico, connesso, da un lato, al carattere ancora provvisorio dei dati disponibili per il 2016 con riferimento alle Amministrazioni locali e, dall'altro, alla recente attuazione della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 118/2011, che ha comportato l'adozione, a decorrere dal 2015, del nuovo criterio contabile della competenza finanziaria potenziata. Tale criterio, che registra gli impegni liquidabili nell'anno, è ritenuto, in linea teorica, una migliore approssimazione del criterio della competenza economica rispetto alla cassa, ma una verifica di tale assunto teorico potrà essere fatta dall'Istat solo una volta accertato che i dati di consuntivo dei bilanci degli enti risultino effettivamente coerenti con i nuovi principi contabili¹¹². Un ulteriore ostacolo all'utilizzo dei dati di competenza potenziata come *proxy* della competenza economica appare ravvisabile nel ritardo con cui gli stessi si rendono disponibili, in forma assestata, rispetto alla tempistica di rilascio dei risultati di competenza economica del conto della PA (primo marzo). Peraltro, con l'implementazione di nuove forme di monitoraggio, volte ad affiancare ai dati di cassa (SIOPE) le risultanze del processo di fatturazione elettronica (SIOPE Plus), potrebbe accelerarsi la disponibilità dei dati. Qualora il criterio della competenza finanziaria potenziata assumesse (in luogo della cassa) un ruolo maggiore nella costruzione dei conti nazionali, la spesa per investimenti delle Amministrazioni locali esposta nel conto della PA – basata per ora sulla cassa – potrebbe subire una revisione nel 2016, verosimilmente verso l'alto.

Accanto a questi fattori di carattere transitorio, appare opportuno valutare gli effetti sulla dinamica della spesa in conto capitale della riforma contabile del citato D.Lgs. 118/2011 e l'adozione della regola del pareggio di bilancio, dalle quali era attesa una minore limitazione alla spesa per investimenti rispetto alle precedenti formulazioni del patto di stabilità interno.

Dal monitoraggio effettuato dalla RGS emergono ampi margini di *overshooting* con cui è stato rispettato il vincolo del pareggio dal comparto dei Comuni (oltre 6 miliardi), dai quali si ricava che gli enti non hanno sfruttato integralmente tutti gli spazi disponibili per finanziare la spesa per investimenti. Se ne desume che, al di là del vincolo di bilancio, hanno concorso altre cause di freno alla realizzazione degli investimenti, tra cui in particolare, l'esigenza di una migliore capacità di programmazione nell'ambito del vincolo di bilancio.

Nel 2016, insieme ai fattori di carattere transitorio sopra esaminati, possono esserne segnalati altri, inerenti l'operatività del vincolo di bilancio, che possono aver contribuito a determinare un livello di investimenti inferiore alle attese:

- oltre la metà del margine disponibile (*overshooting*) è imputabile a entrate soggette ad alto rischio di inesigibilità. Infatti le regole del pareggio escludono dal saldo di riferimento – dal lato della spesa – gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)¹¹³, pari nel 2015 a circa tre miliardi. Tale esclusione, pur

¹¹² Alla luce del rilevante scostamento tra impegni e pagamenti, va infatti verificato che gli enti abbiano correttamente registrato come impegni la sola spesa per investimenti liquidabile nell'esercizio.

¹¹³ Gli accantonamenti a tale fondo sterilizzano la quota di entrate iscritte in bilancio ad alto rischio di inesigibilità.

consentendo margini di manovrabilità del bilancio per gli amministratori, suggerisce comunque un orientamento cautelativo nelle decisioni di spesa;

- l'inclusione nel saldo del Fondo pluriennale vincolato FPV¹¹⁴, limitatamente alla parte non alimentata da debito, consente di computare in entrata circa 8 miliardi di risorse di parte capitale derivanti da avanzi di esercizi pregressi, consentendone lo smaltimento fino al 2019. Poiché tali risorse sono quindi utilizzabili anche negli esercizi successivi, mediante un loro rinvio in uscita nel FPV (per 5 miliardi), la realizzazione delle opere ha seguito i tempi della loro programmazione, nonché della effettiva disponibilità di risorse per cassa;
- le nuove regole del pareggio accrescono l'esigenza di una efficace programmazione, disincentivando il conseguimento di risorse da indebitamento in misura superiore ai pagamenti previsti nel cronoprogramma delle opere. I dati SIOPE mostrano una flessione delle entrate da mutui nel 2016 per oltre un miliardo. Il ricorso all'indebitamento potrebbe essere stato frenato, in parte, dalle nuove regole del pareggio che, mentre consentono di rinviare all'anno successivo le risorse derivanti da autofinanziamento, impongono – in caso di giacenze di cassa da indebitamento inutilizzate – di reperire nuovi spazi finanziari per il loro impiego nell'esercizio successivo. Può inoltre avere concorso a disincentivare il ricorso a nuovo indebitamento l'alta incidenza degli oneri per il servizio del debito in essere, contratto in passato in anni di alti tassi di interesse;
- una quota di *overshooting* è riconducibile anche ai menzionati fattori, di natura transitoria, che hanno inciso sulla capacità di programmazione della spesa, tra cui l'incertezza sull'effettivo ammontare delle risorse disponibili e sulla relativa tempistica, i ritardi nella definizione del quadro di regole di bilancio applicabili nel 2016, le novità procedurali in materia di appalti, i limiti alla disponibilità di avanzi di amministrazione liberi¹¹⁵ e destinabili agli investimenti.

Il monitoraggio della RGS segnala che il numero degli enti che non hanno rispettato il vincolo del pareggio è esiguo e che l'importo di sforamento è modesto. Non sembra pertanto che abbia costituito un fattore di freno alla spesa per investimenti il venir meno della flessibilità verticale incentivata (non necessaria data la limitata entità del fabbisogno di spazi finanziari); potrebbe aver piuttosto influito la scarsa operatività delle intese regionali. Alla luce, da un lato, dei notevoli margini di *overshooting* complessivi del comparto e, dall'altro, delle difficoltà di coordinamento tra la programmazione di spesa dei diversi enti ai fini del reciproco scambio di spazi, andrebbero valutati strumenti – anche temporanei – che consentano almeno per gli enti di minore dimensione, l'attivazione di meccanismi di flessibilità intertemporale.

¹¹⁴ Tale fondo consente di computare nel saldo anche risorse conseguite in esercizi pregressi, per la parte utilizzata nell'esercizio in corso.

¹¹⁵ Ovvero non gravati dai numerosi obblighi di accantonamento (per esempio per crediti inesigibili, rinnovi contrattuali, perdite di partecipate, ripiano del fondo di anticipazione DL 35/2013) o vincoli (per esempio ripiano mutui o disavanzi pregressi, quali ad esempio quelli derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui, o restituzione di spazi di flessibilità goduti in passato).

4. GLI INDICATORI DI BENESSERE E IL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

4.1 *Gli indicatori di benessere equo e sostenibile*

Gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), sviluppati e prodotti dall'Istat dal 2010, mirano a cogliere la multidimensionalità del benessere, ossia a misurare fenomeni di natura socio-economica e ambientale che, insieme alla più tradizionale valutazione del PIL e delle altre variabili macroeconomiche, consentono di valutare il livello del benessere collettivo e la sua sostenibilità nel tempo¹¹⁶.

La legge di contabilità, come modificata nel 2016¹¹⁷, prevede un utilizzo sistematico dei BES nei documenti di programmazione, collegandoli direttamente al ciclo di programmazione economica e finanziaria e creando le basi per poterli utilizzare come strumento di valutazione della politica economica. In particolare, gli indicatori entrano nella programmazione di bilancio in due occasioni: nel DEF in concomitanza con la fissazione delle linee generali della politica di bilancio e in una Relazione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio dell'anno successivo per valutare l'andamento nel triennio successivo degli stessi indicatori sulla base degli effetti della legge di bilancio approvata nell'ultima parte dell'anno precedente.

Con il DEF 2017 si è data una prima attuazione, di tipo sperimentale, a questa norma. In particolare, il DEF recepisce un primo gruppo di quattro indicatori scelti – tra i centotrenta contenuti nel Rapporto BES pubblicato regolarmente dall'Istat¹¹⁸ – da un Comitato tecnico¹¹⁹ appositamente costituito: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite, un indice di disuguaglianza del reddito disponibile (rapporto interquintilico), il tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro e le emissioni di anidride carbonica e di altri gas che incidono negativamente sul clima¹²⁰. Per ciascun indicatore

¹¹⁶ Per una breve descrizione dell'evoluzione a livello internazionale e in Italia dei BES, si rimanda all'"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 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) del 26 maggio 2016.

¹¹⁷ L. 196/2009, art. 10, c. 10 bis.

¹¹⁸ Istat (2016), "Il benessere equo e sostenibile in Italia", dicembre.

¹¹⁹ Si tratta del "Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile" presieduto dal Ministro dell'Economia e delle finanze e composto dal Presidente dell'Istat, dal Governatore della Banca d'Italia (o loro delegati) e da due esperti in materia.

¹²⁰ Il reddito medio annuo disponibile aggiustato pro capite è dato dal valore in euro per persona residente del reddito disponibile delle famiglie modificato per tenere conto del valore dei servizi in natura forniti dalle istituzioni pubbliche e da quelle senza fini di lucro. L'indice di disuguaglianza del reddito disponibile è calcolato come rapporto tra il reddito disponibile equivalente (ossia diviso per una scala di equivalenza che tiene conto della tipologia e numerosità dei componenti familiari) ricevuto dal 20 per cento della popolazione con il reddito più elevato e quello del 20 per cento della popolazione con il reddito più basso. Il tasso di mancata partecipazione al lavoro è calcolato come la percentuale di disoccupati e delle forze lavoro potenziali (ossia che non hanno cercato lavoro nelle precedenti quattro settimane ma che sono disponibili a lavorare) di età compresa tra 15 e 74 anni sul totale delle forze di lavoro effettive e potenziali. Le emissioni

vengono forniti, come richiesto dalla legge, l'andamento nell'ultimo triennio (2014-16), calcolato dall'Istat, e l'evoluzione futura, sia tendenziale sia programmatica per i successivi quattro anni (2017-2020), tenendo conto delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi programmati dal Governo e di quanto indicato nel Programma nazionale di riforma (PNR).

L'introduzione dei BES nel DEF è ampiamente condivisibile e da apprezzare. L'affiancamento all'andamento delle principali grandezze macroeconomiche di informazioni su variabili rilevanti per la qualità della vita e dell'ambiente rende più completo il quadro di conoscenze su cui basare l'azione di politica economica; consente una valutazione *ex post* dei risultati raggiunti; fornisce una maggiore trasparenza alle decisioni dell'operatore pubblico; pone il Paese in una posizione preminente nel contesto internazionale. Tuttavia dall'analisi dell'Allegato al DEF dedicato all'inclusione degli indicatori BES nel processo decisionale di bilancio, emergono alcune perplessità.

In primo luogo, con riferimento al consuntivo del triennio passato, non sembra esservi piena confrontabilità tra uno degli indicatori contenuti nel DEF e le realizzazioni dello stesso riportate dall'Istat¹²¹, con il risultato di creare incertezza e opacità nella sua interpretazione. Infatti, l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile riportato nel DEF risulta più elevato di 1,0 punti nel 2014 e 1,2 sia nel 2015 sia nel 2016. Sarebbe opportuno che il MEF specificasse nel DEF l'eventuale necessità di ricorrere a una diversa definizione dell'indicatore oppure di utilizzare ipotesi di lavoro differenti da quelle sottostanti lo stesso indicatore calcolato dall'Istat o qualsiasi altra motivazione che giustifichi le differenze. La confrontabilità degli indicatori è un elemento essenziale per contestualizzare gli stessi in un arco temporale più ampio rispetto al triennio riportato nel DEF.

In secondo luogo, alcune osservazioni possono essere espresse sulla stima programmatica degli indicatori. Tale stima dovrebbe riflettere, rispetto a quella tendenziale, sia gli effetti delle misure che sono contenute nella manovra di bilancio sottostante gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel primo volume del DEF, sia quelli del programma di riforme delineato nel PNR. Tuttavia, il DEF generalmente non riporta informazioni sulla composizione della manovra ma solo le sue linee generali e questo non consente di valutare e di verificare il processo previsivo che ha portato il Governo a determinare i valori degli indicatori di benessere nella loro versione programmatica. Pertanto, sarebbe più opportuno, come già sottolineato nella Audizione dell'UPB del 26 maggio 2016¹²², esporre nell'ambito del DEF la sola valutazione tendenziale degli

di anidride carbonica e di altri gas che alterano il clima sono calcolate in termini di CO2 equivalenti per abitante in tonnellate.

¹²¹ La serie relativa all'indicatore di disuguaglianza è stata riportata dall'Istat nell'ambito del Rapporto BES 2016 (Istat (2016), "Il benessere equo e sostenibile in Italia") fino al 2015. Il 19 aprile 2017 è stato pubblicato sul sito dell'Istat un aggiornamento del valore relativo al 2015 (passato dal 5,8 al 5,2 per cento) e quello stimato per il 2016 (5,2 per cento).

¹²² "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.

indicatori affiancata dagli obiettivi che si intendono raggiungere con l'azione di governo, rimandando la presentazione dell'andamento programmatico degli indicatori alla Relazione del 15 febbraio, cioè successivamente all'approvazione della legge di bilancio per successivo triennio. La scelta della mappa degli indicatori da introdurre stabilmente nel DEF e la fissazione degli obiettivi dovrebbe riflettere ed essere coerente con gli impegni presi a livello europeo con la Strategia Europa 2020 e a livello internazionale con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

In terzo luogo, alcune considerazioni possono essere fatte sulla scelta degli indicatori che sono stati riportati in via sperimentale quest'anno e su quelli che verranno scelti per essere indicati stabilmente nel DEF. Innanzitutto, va osservato, che il rapporto interquintilico utilizzato come indicatore di disuguaglianza non coglie alcuni aspetti rilevanti di quest'ultima, soprattutto con riferimento alle fasce di popolazione con redditi più bassi. In particolare, in base a quanto indicato dall'Istat, nel biennio 2014-15 si è registrato un aumento del reddito disponibile lordo delle famiglie che, interessando la maggior parte delle fasce della popolazione, ha portato a una riduzione della disuguaglianza; tuttavia, questi segnali positivi non hanno riguardato coloro che si trovano in condizioni di forte disagio economico: la quota di individui a rischio di povertà è salita dal 19,3 per cento del 2013, al 19,4 nel 2014 e al 19,9 nel 2015¹²³. Sarebbe quindi auspicabile che nella scelta degli indicatori da introdurre stabilmente nel DEF venisse inserito almeno un indice di rischio di povertà o un indice di povertà assoluta. Inoltre, essendo stata avviata la sperimentazione dell'introduzione nel nostro ordinamento di un bilancio di genere per la valutazione del diverso impatto che le politiche di bilancio hanno su uomini e donne, in attesa del completamento della stessa e di giungere a un'analisi più ampia rispetto a quella di contesto, sarebbe stato un decisivo passo avanti inserire tra gli indicatori analizzati nel DEF anche qualche variabile, ulteriore rispetto al tasso di mancata partecipazione al mercato del lavoro, che permettesse di valutare i progressi effettuati negli ultimi anni sulla riduzione del *gap* di genere.

4.2 Lo stato di attuazione del PNR 2016 e le proposte del PNR 2017

Il PNR 2017, collocandosi nella fase conclusiva della legislatura, sostanzialmente non prevede nuovi programmi di riforma. Fornisce un'ampia descrizione di quanto realizzato nel corso del 2016 e nei primi mesi del 2017 rispetto a ciò che era stato indicato nel PNR 2016 – anche in risposta a quanto raccomandato dal Consiglio europeo nel maggio del 2016 e ribadito dalla Commissione europea lo scorso febbraio nell'ambito della

243/2012" presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) del 26 maggio 2016.

¹²³ Indicatore calcolato dall'Istat come percentuale sul totale delle persone residenti degli individui con un reddito equivalente inferiore o pari al 60 per cento del reddito equivalente mediano e riportato nel citato Rapporto BES 2016.

Procedura per gli squilibri macroeconomici¹²⁴ – e prospetta le azioni che si intendono realizzare per completare l’attuazione delle riforme annunciate in passato.

La Commissione europea nel Rapporto dello scorso febbraio ha effettuato una valutazione dei progressi realizzati nel corso del 2016 con riferimento alle raccomandazioni indirizzate all’Italia dal Consiglio europeo lo scorso anno. In particolare, ha rilevato significativi progressi nell’ambito della riforma del bilancio – soprattutto con riferimento all’integrazione nel processo di bilancio della revisione della spesa – e alcuni progressi in termini di spostamento del carico fiscale dai fattori produttivi alle cose, nell’implementazione della riforma della giustizia civile, di quella del settore bancario e del mercato del lavoro. Ha invece riscontrato limitati progressi e ha rinnovato raccomandazioni di intervento in sei principali ambiti: 1) finanze pubbliche e tassazione; 2) settore finanziario; 3) mercato del lavoro e politiche sociali; 4) investimenti; 5) politiche settoriali (i.e. riforme dei mercati); 6) Pubblica Amministrazione e pubblico impiego.

Con riferimento al primo ambito, la Commissione europea ha rilevato che in assenza di un aumento della crescita potenziale o del ridimensionamento del bilancio pubblico potrebbe risultare difficile comprimere ulteriormente la crescita reale della spesa primaria per finanziare la riduzione del carico fiscale sui fattori della produzione. Ha rimarcato l’importanza di alleggerire il carico fiscale e contributivo sui fattori produttivi, spostando la tassazione sul patrimonio e sui consumi e avvalendosi anche di miglioramenti nella lotta all’evasione.

Sul fronte finanziario, la Commissione ha invitato a risolvere definitivamente i problemi connessi con i crediti deteriorati e a completare la riforma della *governance* delle banche, con specifico riferimento alla banche popolari, alle banche cooperative e alle fondazioni bancarie.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, i punti critici segnalati sono tre: 1) l’implementazione delle politiche attive del lavoro, con particolare attenzione ai servizi offerti dai Centri per l’impiego e dalle agenzie private accreditate; 2) il rafforzamento della contrattazione di secondo livello (territoriale o aziendale); 3) l’incentivazione al lavoro del secondo percettore di reddito all’interno delle famiglie. Per le politiche sociali la Commissione ha raccomandato lo sviluppo di una coerente strategia nazionale di contrasto della povertà, incentrata sul nuovo strumento del Reddito di inclusione (Rei) e passante per il ridisegno dei vari istituti di spesa con l’obiettivo di massimizzarne efficienza ed efficacia.

Particolare rilevanza è stata conferita al rilancio, dopo anni di contrazione e stagnazione, degli investimenti pubblici, soprattutto negli ambiti dell’istruzione e delle grandi infrastrutture utili alla modernizzazione del Paese.

Sempre in chiave di modernizzazione e di slancio alla produttività, la Commissione ha auspicato la rapida approvazione della legge annuale sulla concorrenza (bloccata in Parlamento da oltre due anni) per adottare misure pro competitive nelle libere professioni, nel settore dei trasporti, in sanità, nel settore della distribuzione al dettaglio e nel funzionamento delle concessioni e degli appalti.

Infine, l’ultima osservazione si riferisce al completamento della riforma della Pubblica Amministrazione e del pubblico impiego, ivi inclusi gli interventi relativi alle imprese partecipate, ai servizi pubblici locali e soprattutto alla giustizia civile, tutti tasselli con ricadute importanti su produttività, attività di impresa e investimenti.

Con riferimento a quanto realizzato nel 2016, nel PNR 2017 viene proposto un indicatore sintetico del progresso conseguito dall’azione di riforma del Governo, costruito come media delle percentuali di attuazione delle riforme in otto aree di *policy*

¹²⁴ Commissione europea (2017), “Country Report Italy 2017 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances”, SWD (2017) 77 final, Bruxelles 22.2.2017.

ponderate in base al contributo stimato dal MEF di ciascuna area alla crescita potenziale del Paese nel medio termine. In base a questo indicatore, a tutto il 2016 i processi di riforma sono stati attuati al 76 per cento (contro il 44 di fine 2015). L'aumento deriverebbe per lo più dal proseguimento nella realizzazione delle riforme relative alla Pubblica Amministrazione, all'istruzione, al mercato del lavoro, alle imprese con Industria 4.0, al settore bancario e ai crediti deteriorati. Va tuttavia osservato che l'indicatore è costruito sulla base del monitoraggio della produzione normativa primaria e secondaria e pertanto ciò non implica necessariamente che quanto disposto e previsto sia effettivamente operativo.

L'azione riformatrice annunciata nel PNR 2017 si ripartisce in alcune azioni prioritarie da compiere nel breve periodo e in altre da realizzare successivamente. Tra le prime si evidenziano: il rilancio del percorso di liberalizzazioni attraverso l'approvazione del DDL sulla concorrenza 2015; l'impulso al processo di privatizzazione di società controllate dallo Stato e del patrimonio immobiliare pubblico; l'approvazione della riforma del processo penale e della disciplina della prescrizione oltre a innovazioni organizzative per aumentare l'efficienza del sistema giudiziario; il proseguimento del percorso di spostamento del carico fiscale per favorire la crescita e la produttività; l'attuazione della strategia di contrasto alla povertà indicata nella legge delega approvata lo scorso marzo.

Tra le azioni da portare a compimento nel medio termine emergono: la riduzione credibile e permanente del rapporto debito/PIL; l'abbassamento della pressione fiscale sui fattori produttivi; la razionalizzazione delle spese fiscali; il contrasto dell'evasione fiscale; la revisione della spesa; il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e delle misure a sostegno della famiglia; l'impulso alla contrattazione collettiva aziendale; il perfezionamento del quadro legislativo in materia di insolvenza delle imprese; l'implementazione delle misure di riforma già avviate nella giustizia; il completamento e l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione; l'accelerazione degli investimenti privati e di quelli pubblici e l'affinamento e la stabilizzazione della normativa in materia di appalti pubblici; il rilancio delle politiche per il riequilibrio territoriale e per il Mezzogiorno.

Di seguito vengono brevemente illustrati, con riferimento ad alcuni specifici settori (mercato del lavoro, politiche sociali, sistema tributario ed evasione fiscale, Pubblica Amministrazione e istruzione) lo stato di attuazione di quanto indicato nel PNR 2016, le osservazioni della Commissione europea dello scorso febbraio e le proposte di riforma contenute nel PNR 2017. Si forniscono, inoltre, dove possibile, alcune osservazioni in merito a queste ultime proposte.

4.2.1 Il mercato del lavoro

Nel maggio del 2016, formulando il proprio parere sul PNR 2016 e le conseguenti raccomandazioni, il Consiglio europeo ha sottolineato l'importanza delle politiche attive per il lavoro all'interno del nuovo quadro inaugurato con il *Jobs Act* e, per la buona riuscita di queste, la necessità di potenziare i servizi per l'impiego. Nello stesso documento, il Consiglio ha richiamato il ruolo della contrattazione di secondo livello, ancora poco sviluppata nonostante gli interventi, per rapportare meglio le retribuzioni alle condizioni del mercato del lavoro e così stimolare produttività e occupabilità. Ha altresì rimarcato la necessità di dare impulso alla partecipazione al lavoro delle donne (costruendo una sufficiente rete di servizi di assistenza ai minori e agli anziani per sgravarle dagli obblighi di cura informale). Infine, con portata ampia e non riferibile solo al mercato del lavoro, una delle raccomandazioni del Consiglio ha riguardato il trasferimento del carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio, ivi inclusa la riduzione del cuneo fiscale.

Il PNR 2016, dopo il completamento dell'iter attuativo del *Jobs Act* (L. 183/2014), riportava come agenda per il mercato del lavoro i seguenti punti: 1) l'attuazione del decreto legislativo per le politiche attive del lavoro (D.Lgs. 150/2015); 2) l'adozione delle misure per il trasferimento di risorse dal Ministero del Lavoro e dall'Isfol alla neocostituita Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (Anpal); 3) la definizione dello statuto dell'Anpal; 4) l'approvazione della legge delega per la riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale sociale; 5) l'implementazione della seconda fase del programma "Garanzia Giovani"; 6) la predisposizione di interventi di rafforzamento della contrattazione di secondo livello; 7) il completamento del disegno di legge per la revisione del lavoro autonomo (cosiddetto "*Jobs Act* dei lavoratori autonomi non imprenditori") e per migliorare la conciliazione vita-lavoro in ambito subordinato (cosiddetto "lavoro agile"); 8) il rifinanziamento del Piano sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

Una prima valutazione della realizzazione del PNR 2016 e della rispondenza alle raccomandazioni del Consiglio è giunta a febbraio 2017 all'interno del citato Rapporto della Commissione europea. La Commissione ha registrato alcuni progressi nell'implementazione delle politiche attive del lavoro e, in particolare, l'avvio a novembre 2016 della sperimentazione degli Assegni di ricollocazione su un campione di 30.000 disoccupati e l'entrata effettiva in operatività dell'Anpal a gennaio 2017 (alcune funzionalità già erano attive da novembre 2016). La Commissione ha giudicato limitati gli avanzamenti per incentivare il lavoro del secondo percettore di reddito all'interno del nucleo familiare, con riferimento al gruppo di interventi adottati nella legge di bilancio per il 2017. Infine, alcuni progressi sono stati ravvisati anche per l'alleggerimento del carico fiscale sul lavoro e, in particolare, il rafforzamento delle agevolazioni fiscali sui premi di produttività concordati in sede di contrattazione decentrata, la riduzione dei contributi pensionistici dei lavoratori autonomi iscritti alla Gestione separata dell'Inps, una serie di agevolazioni contributive per specifiche categorie di nuovi assunti.

Il PNR 2017 nel descrivere quanto fatto nell'ultimo anno, anche alla luce delle raccomandazioni della Commissione europea dello scorso febbraio, fornisce dettagli

sull'introduzione e/o attuazione dopo febbraio 2017 di alcuni provvedimenti che vanno nella direzione delle richieste. In particolare, si fa riferimento: all'avvio della operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con attività di controllo già in capo a tre soggetti diversi (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Inps e Inail); all'approvazione del disegno di legge per la revisione del lavoro autonomo e per ampliare le possibilità di articolazione flessibile dei rapporti subordinati ai fini di una migliore conciliazione vita-lavoro ("lavoro agile"); all'approvazione del primo decreto attuativo di riordino della disciplina del Servizio civile internazionale.

Il PNR 2017 prevede sia il completamento nel brevissimo termine di misure già avviate, sia la realizzazione nell'arco del biennio 2017-18 di misure nuove rispetto ai processi di riforma in corso. Nel primo gruppo rientrano: 1) l'attuazione entro giugno 2017 della L. 106/2016 con la predisposizione di tre decreti legislativi su Terzo settore e Servizio civile internazionale; 2) l'approvazione entro luglio 2017 del disegno di legge sul lavoro autonomo e sulla conciliazione vita-lavoro e il varo della riforma del lavoro accessorio retribuito con *voucher*¹²⁵; 3) la piena operatività, entro il mese di maggio 2017, del pacchetto pensioni contenuto nella legge di bilancio per il 2017 per la casistica di accesso anticipato al pensionamento rispetto ai normali requisiti.

Nel secondo gruppo, quello relativo a nuove misure, vengono menzionate: 1) l'ulteriore rafforzamento dell'efficacia delle politiche attive del lavoro a cominciare dal coordinamento tra Anpal e enti territoriali, sfruttando al massimo i riscontri della fase sperimentale dell'Assegno di ricollocazione; 2) il sostegno all'occupazione femminile e giovanile con misure strutturali di decontribuzione del costo del lavoro, interventi mirati sui redditi familiari più bassi, sviluppo degli strumenti di *welfare* più adatti a favorire la conciliazione del lavoro con i carichi familiari; 3) la riforma della contrattazione collettiva per dare più spazio e maggiore certezza ai contratti di secondo livello; 4) la predisposizione di interventi sui percorsi contributivi dei lavoratori discontinui per assicurare una adeguata copertura pensionistica e, nel contempo, il potenziamento del secondo pilastro della previdenza integrativa (fondi pensione e fondi sanitari).

Relativamente alle politiche attive per il lavoro, va sottolineata l'importanza di valutare l'efficacia della rete degli operatori di servizi per l'occupazione nei diversi bacini locali di lavoro. È necessario, in particolare scongiurare che, proprio lì dove ci si attende che il loro contributo sia più importante (nelle zone depresse, con alti tassi di disoccupazione), gli operatori privati accreditati possano non avere sufficiente convenienza economica ad attuare le politiche attive del lavoro.

¹²⁵ Lo scorso 17 marzo un decreto legge ha abrogato i *voucher* facendo decadere le disposizioni in materia di lavoro accessorio contenute nel *Jobs Act*. Si veda al riguardo Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "La remunerazione del lavoro accessorio occasionale: l'esperienza dei *voucher*", Focus tematico n. 4.

4.2.1.1 Alcune considerazioni sulle misure di sostegno all'occupazione femminile

Rilevante è l'impegno indicato nel PNR 2017 di ridurre in modo strutturale il costo del lavoro per dare impulso all'occupazione femminile e dei giovani. Come evidenziato anche dalla Commissione europea nel documento dello scorso febbraio, l'Italia si caratterizza per un ridotto tasso di occupazione femminile, al 51,6 per cento della popolazione tra i 20 e i 64 anni nel 2016, contro una media dei paesi dell'area dell'euro e della UE pari, rispettivamente, al 64,4 e al 65,3 per cento (fig. 4.1). Un fenomeno che colloca il nostro Paese al penultimo posto della graduatoria dei paesi dell'area dell'euro e della UE e condiziona il raggiungimento del *target* del 75 per cento del tasso di occupazione complessivo stabilito nell'ambito della strategia Europa 2020.

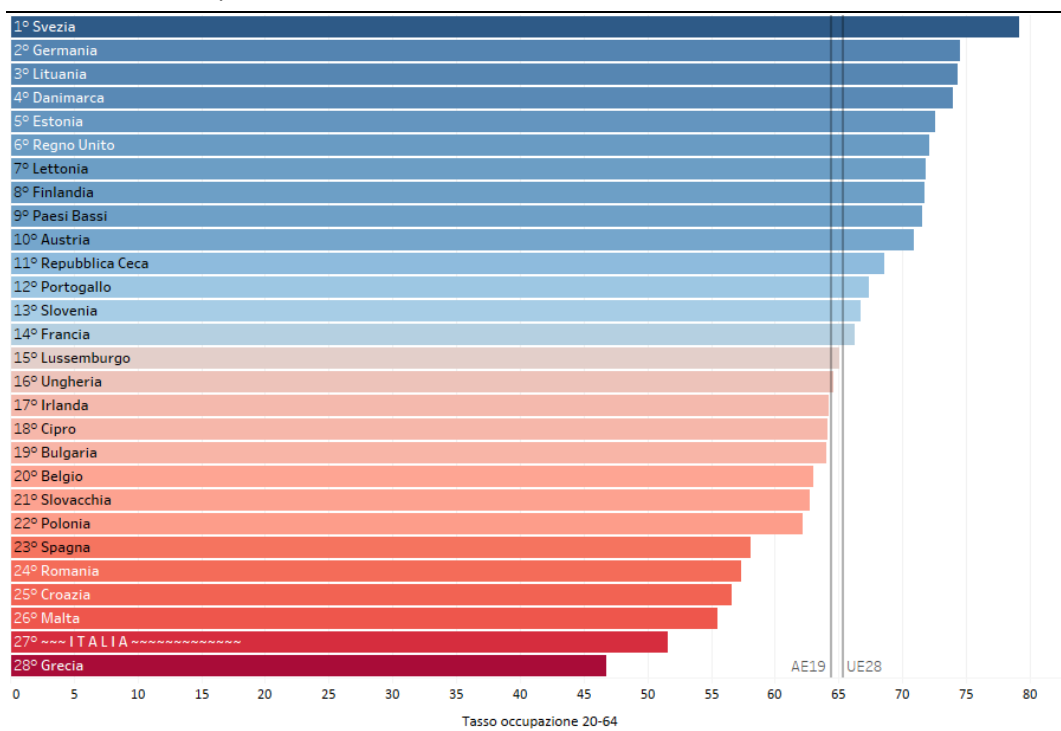
Per contribuire al raggiungimento del *target* fissato a livello europeo, il PNR 2017 individua come intervento prioritario da portare a termine entro la conclusione della legislatura la riduzione del cuneo fiscale sui redditi più bassi e specificamente sul secondo percettore di reddito, prefigurando una tassazione che favorisca l'occupazione femminile. Nel contempo vengono sottolineati gli interventi già intrapresi come le misure volte a sostenere la genitorialità (bonus bebé e bonus asili), la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (congedi parentali e norme sull'organizzazione del lavoro) e sul versante del potenziamento della struttura dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. In base a quanto indicato nel PNR 2017, i fondi impegnati su quest'ultimo fronte dovrebbero consentire di innalzare al 13 per cento il livello medio nazionale di copertura della domanda dei servizi socio-educativi e, in ogni caso, a un livello non inferiore al 6 per cento in ogni Regione¹²⁶.

Vi è un diffuso consenso in letteratura sulla possibilità che modifiche alla tassazione possano influenzare la partecipazione femminile al mercato del lavoro¹²⁷. Gli strumenti relativamente più efficaci sono quelli che non dipendono dalle condizioni economiche del nucleo familiare nel suo complesso, che incidono direttamente sulla retribuzione netta dell'individuo e che pertanto sono condizionati all'ottenimento e al mantenimento di una posizione lavorativa (detrazioni d'imposta sui redditi da lavoro, soprattutto se rimborsabili in caso di incapacità, e sussidi ai percettori di bassi redditi). Meno incisivi sulla partecipazione del secondo percettore sono invece gli strumenti che innalzano il reddito disponibile di coloro che si situano nella parte più bassa della distribuzione del reddito e che sono condizionati al reddito familiare (assegni familiari, detrazioni di imposta per figli a carico, ecc.).

¹²⁶ Nell'anno scolastico 2013-14 il tasso di copertura nazionale era pari all'11,9 per cento, mentre quattro Regioni meridionali hanno presentato un tasso di copertura inferiore al 6 per cento (4,9 per cento la Sicilia, 4,3 la Puglia, 2,2 la Campania, 1,4 la Calabria). Cfr. Istat (2016), "Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: censimento delle unità di offerta e spesa dei comuni", novembre.

¹²⁷ Si vedano, tra gli altri: Commissione europea (2017), op. cit.; Colonna, F. e Marcassa, S. (2013), "Taxation and labor force participation: the case of Italy", Quaderni di Economia e Finanza n. 191, Banca d'Italia; Marino, M.R., Romanelli, M. e Tasso, M. (2016), "Women at work: the impact of welfare and fiscal policies in a dynamic labor supply model", Temi di Discussione n. 1084, Banca d'Italia.

Fig. 4.1 – Tasso di occupazione femminile tra i 20 e i 64 anni nei principali paesi europei nel 2016



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Tuttavia, le differenze tra regimi di tassazione a livello internazionale non sembrano da sole sufficienti a spiegare la scarsa *performance* riscontrata nel nostro Paese in termini di occupazione femminile (fig. 4.1). Va a tal fine considerata infatti la significativa influenza del costo dei servizi di cura familiare e il ruolo di fattori istituzionali quali la disponibilità di servizi di supporto alla genitorialità e la flessibilità degli ambiti lavorativi (orari, congedi)¹²⁸.

Sul versante della tassazione si osserva che il disincentivo al lavoro del secondo percettore può derivare sia da una tassazione elevata sui redditi bassi sia dalla presenza di specifici fattori penalizzanti le scelte lavorative del coniuge.

Per quanto riguarda il primo aspetto, un confronto internazionale sul livello di tassazione dei redditi più bassi può essere effettuato sulla base delle stime del cuneo fiscale¹²⁹ della Commissione europea¹³⁰ riferite a 22 paesi della UE (fig. 4.2). Il cuneo

¹²⁸ Si vedano, tra gli altri: Del Boca, D. (2002), "The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy", in *Journal of Population Economics*, v. 15, n. 3, pag. 549–573; Neri, A., Lo Conte, M. e Casadio, P. (2012), "Balancing work and family: New mothers' employment decisions during childbearing", in Addabbo, T. e Solinas, G. (a cura di), "Non-standard employment and quality of work: The case of Italy", Physica-Verlag HD Heidelberg.

¹²⁹ Il cuneo fiscale rappresenta l'incidenza delle imposte e dei contributi sociali a carico del lavoratore e del datore di lavoro sul costo del lavoro. Le imposte sono al netto dell'ammontare dei *benefits* corrisposti dallo Stato. Per l'Italia non viene tuttavia considerato l'impatto dell'IRAP sul costo del lavoro, che incide sia al numeratore che al denominatore dell'indicatore considerato. Va tenuto presente che il confronto tra cunei fiscali di diversi paesi può essere fuorviante visto che l'indicatore non coglie la diversa struttura del sistema

fiscale complessivo per un lavoratore dipendente *single* senza carichi familiari con una retribuzione pari a un terzo di quella media (pari a 10.220 euro l'anno) in Italia non risulta nel confronto internazionale particolarmente elevato posizionandosi al 10° posto. Più elevato nella graduatoria dei paesi (15° posto) risulta il cuneo fiscale italiano in corrispondenza di una retribuzione pari a due terzi di quella media (circa 20.530 euro l'anno). Tuttavia, i paesi con un cuneo fiscale superiore a quello italiano presentano tassi di occupazione femminile maggiori. È il caso, in particolare, della Francia, della Germania e della Spagna che nel 2016 presentavano tassi di occupazione femminile tra i 20 e i 64 anni pari rispettivamente al 66,3, al 74,5 e al 58,1 per cento, a fronte di quello italiano del 51,6.

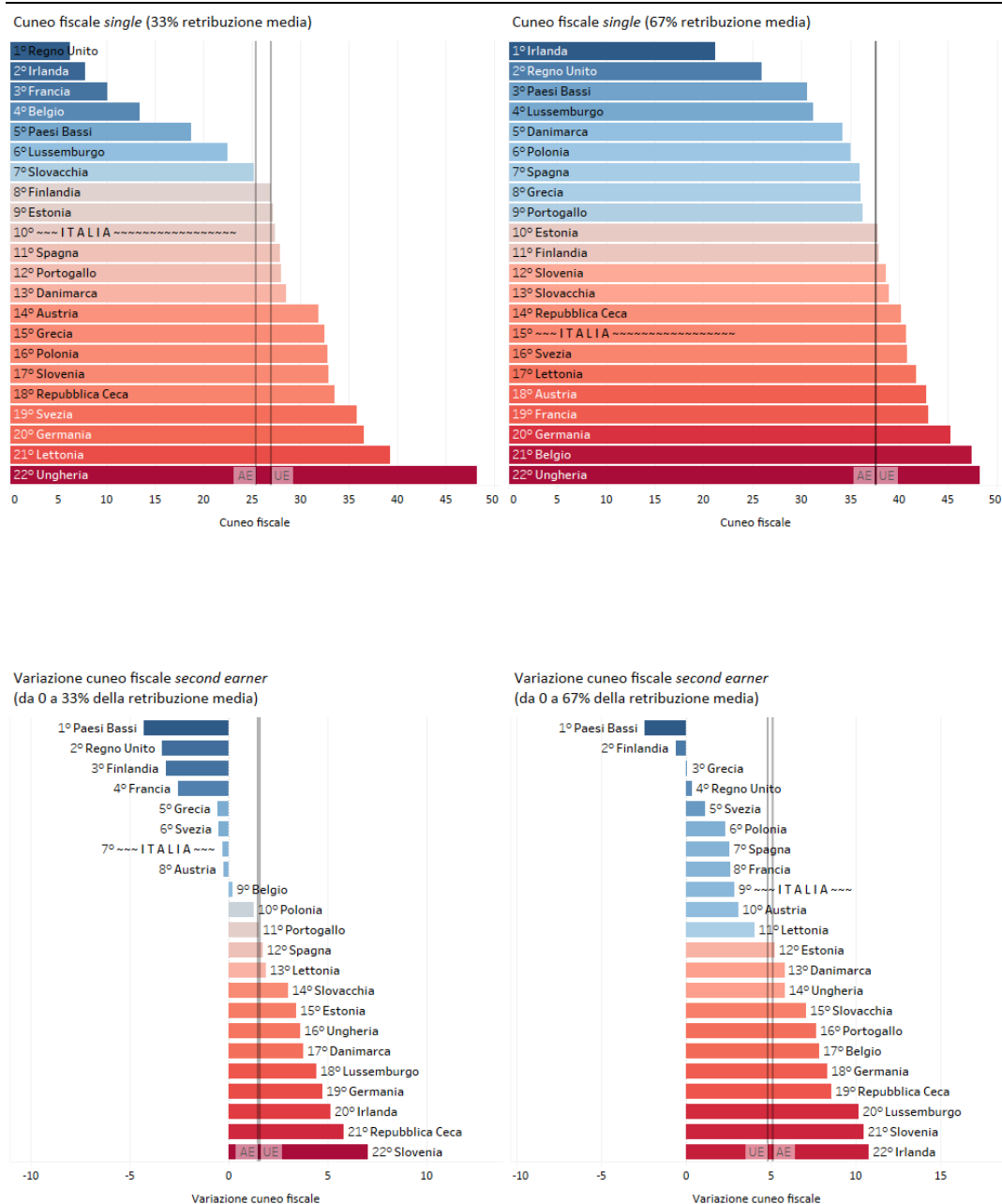
Per quanto riguarda il secondo aspetto, ossia l'esistenza di specifici fattori che penalizzano la partecipazione femminile al mercato del lavoro, occorre fare due considerazioni. In primo luogo, va osservato che la struttura del sistema *tax-benefit* italiano non risulta tra i più sfavorevoli, anche grazie al fatto che l'unità impositiva è costituita dall'individuo e non dal nucleo familiare, rendendo il nostro sistema sostanzialmente neutrale rispetto alle scelte lavorative dei coniugi¹³¹. In secondo luogo, non emergono nel confronto internazionale particolari disincentivi legati alla presenza nel nostro sistema di *benefits* per il sostegno alla famiglia basati sulla condizione economica del nucleo nel suo complesso (ad esempio, gli assegni familiari e le prestazioni condizionate a determinati livelli dei mezzi come l'ISEE). In particolare, le stime del cuneo fiscale mostrano che, con riferimento a un nucleo familiare con due figli a carico e due percettori di reddito in cui il primo percepisce la retribuzione media e il secondo il 33 per cento di questa, la partecipazione al mercato del lavoro del secondo percettore determina in Italia una variazione del cuneo fiscale negativa (-0,3 punti percentuali), un dato che posiziona il nostro Paese al 7° posto (su 22 paesi europei) nella graduatoria dei paesi con minori disincentivi per i secondi percettori. La posizione in graduatoria dell'Italia peggiora leggermente (9° posto) se si considera la variazione del cuneo fiscale dovuta alla partecipazione al mercato del lavoro del secondo percettore a un livello di retribuzione leggermente più elevata (due terzi della retribuzione media) (fig. 4.2).

previdenziale, che può includere quote più o meno rilevanti di finanziamento privato. Un caso particolare è costituito, ad esempio, dal Regno Unito. Per un lavoratore dipendente *single* con una retribuzione pari a due terzi di quella media il cuneo fiscale del Regno Unito risulta più basso di circa 15 punti percentuali rispetto a quello dell'Italia (25,9 per cento del costo del lavoro contro 40,9); tale differenza si riduce drasticamente a 1,4 punti percentuali della retribuzione netta (11,0 per cento nel Regno Unito contro 12,4 in Italia) se si considera la sola componente tributaria e cioè si escludono dal calcolo i contributi sociali.

¹³⁰ European Commission (2016), "Tax and benefits indicators database", (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/tax-and-benefits-indicators-database/methodology-tax-and-benefits-indicators-database_en).

¹³¹ Nell'ambito strettamente fiscale l'imposta lorda è totalmente indipendente dal reddito del coniuge e il livello delle detrazioni per figli a carico è determinato dal reddito individuale. Un limitato effetto disincentivante sulla partecipazione al mercato del lavoro del secondo percettore di reddito è costituito dalla detrazione per coniuge a carico, che viene perduta se il coniuge percepisce più di 2.840,51 euro.

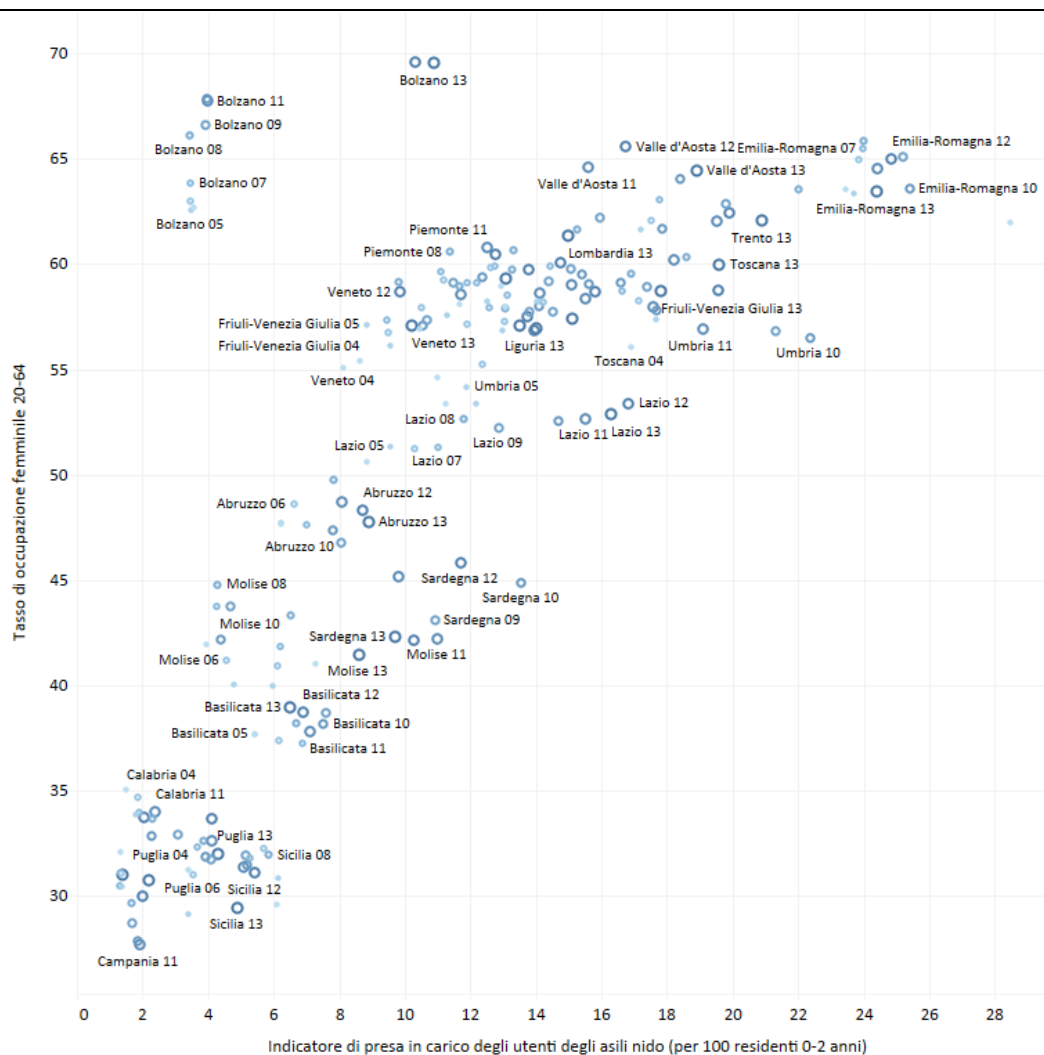
Fig. 4.2 – Confronto tra livelli del cuneo fiscale nei principali paesi europei nel 2016



Fonte: elaborazioni su dati Commissione Europea "Tax and benefits indicators database". Le medie dell'area dell'euro (AE) e della Unione europea (UE) sono ottenute come media aritmetica semplice dei valori dei paesi disponibili ed escludendo l'Italia. In particolare, non sono disponibili i dati relativi a Bulgaria, Cipro, Croazia, Lituania, Malta e Romania.

Sul versante del ruolo dei fattori istituzionali si segnala invece come, in Italia, vi sia una robusta correlazione positiva tra il tasso di occupazione femminile e l'offerta di servizi pubblici¹³². La figura 4.3 evidenzia, ad esempio, come i differenziali regionali dei tassi di occupazione femminile per gli anni che vanno dal 2004 al 2013 siano fortemente correlati con gli indicatori di presa in carico dei bambini da 0 a 2 anni negli asili nido pubblici.

Fig. 4.3 – Tasso di occupazione femminile tra i 20 e i 64 anni e indicatore di presa in carico degli utenti degli asili nido per Regione (Anni 2004-2013)



Fonte: elaborazioni su dati Istat “Rilevazione forze di Lavoro” e “Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: censimento delle unità di offerta e spesa dei comuni”.

¹³² Si consideri ad esempio la distribuzione regionale dei coefficienti di presa in carico degli asili nido comunali (utenti serviti per 100 utenti potenziali).

4.2.1.2 Ricognizione degli incentivi per favorire le nuove assunzioni

Negli ultimi anni sono state introdotte diverse misure, a carattere sia temporaneo sia permanente, per incentivare la creazione di occupazione e aumentare la produttività. L'eventuale introduzione di nuove agevolazioni andrebbe preceduta da un esame dell'efficacia di quelle già sperimentate o esistenti – per indirizzare meglio la scelta tra diversi possibili strumenti – e da una ricognizione e un riordino di quelle ancora vigenti per evitare frammentarietà nel sistema agevolativo, sovrapposizioni e concorrenza tra misure (ad esempio tra quelle adottate a livello regionale o sub regionale).

Ad aprile 2017 l'Anpal ha pubblicato l'edizione aggiornata della "Guida agli incentivi all'assunzione e alla creazione di impresa"¹³³, che fornisce il censimento delle agevolazioni in vigore. Fino allo scorso anno la pubblicazione era curata dall'Agenzia Italia Lavoro, di cui l'Anpal ha rilevato le funzioni.

È possibile individuare cinque gruppi di agevolazioni: 1) misure a livello nazionale rivolte direttamente a dare impulso al mercato del lavoro in senso stretto; 2) misure a livello nazionale che, attraverso gli incentivi occupazionali, perseguono anche funzioni di politica sociale; 3) misure a livello nazionale rivolte a promuovere l'avviamento di impresa, la ricerca e l'innovazione; 4) programmi gestiti direttamente dall'Anpal Servizi; 5) agevolazioni introdotte da singole Regioni e Province autonome rivolte ai bacini di lavoro e ai distretti industriali di loro competenza.

Le misure del primo gruppo, quelle nazionali rivolte al mercato del lavoro in senso stretto, sono dodici e sono riepilogate nella tabella 4.1 in ordine cronologico di introduzione. Rispetto al censimento effettuato dall'Anpal, sono state aggiunte, per completezza, le decontribuzioni avviate con la legge di stabilità per il 2015 (decontribuzione integrale triennale) e con quella per il 2016 (decontribuzione parziale biennale)¹³⁴, la deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP e gli sgravi contributivi pluriennali specifici del settore agricolo avviati dalla legge di bilancio per il 2017.

Le misure elencate prevedono nella maggior parte dei casi una riduzione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro; si riferiscono per lo più a nuove assunzioni a tempo indeterminato o a trasformazioni di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato; in alcuni casi si rivolgono a specifiche categorie di lavoratori (giovani, donne, soggetti che percepiscono la NASPI o che sono in CIGS); sono prevalenti quelle temporanee rispetto alle permanenti; più della metà non hanno limiti di spesa. Su queste misure si innestano i programmi più specifici gestiti direttamente dall'Anpal e quelli avviabili dalle Regioni e dalle Province autonome nella loro sfera di autonomia (ossia le misure del quinto gruppo).

¹³³ Anpal (2017), "Guida agli incentivi all'assunzione e alla creazione di impresa", disponibile sul sito istituzionale <http://anpal.gov.it/Pagine/default.aspx>.

¹³⁴ Il censimento dell'Anpal le esclude perché non è più possibile accedervi. Tuttavia, per coloro che hanno avuto accesso, i benefici saranno fruibili, a seconda dei casi, anche sino alla fine del 2018.

Tab. 4.1 – Misure nazionali di incentivo all'occupazione

Anno di introduzione	Tipo di intervento	Principali riferimenti normativi	Destinatari	Comparto/settore di applicazione	Durata	Tetto massimo	Principali aspetti dei benefici	Cumulabilità e altro
1993	LAVORATORI IN CIGS Benefici contributivi ed economici per il reimpiego con contratti a tempo pieno e indeterminato.	L. 223/1991, L. 236/1993 e Circolare n. 137/2012 dell'INPS.	Nuove assunzioni con contratto a tempo pieno e indeterminato di lavoratori che abbiano usufruito di CIGS per almeno 3 mesi anche non continuativi e che siano dipendenti di imprese beneficiarie di CIGS da almeno 6 mesi.	Ambiti di applicazione della CIGS.	Strutturale con riferimento ai benefici contributivi.	Nessuno.	Benefici contributivi: contribuzione del datore di lavoro ridotta, nel 12 mesi dopo l'assunzione, al livello previsto in via ordinaria per il contratto di apprendistato (10% della retribuzione imponibile a fini previdenziali, inclusivo del contributo all'Inail); per i lavoratori le aliquote sono quelle ordinarie. Benefici economici: limitatamente ai casi in cui il lavoratore ha ancora accesso all'indennità di mobilità, cancellata a decorrere dal 1° gennaio 2017, il datore di lavoro riceve un contributo mensile pari al 50% dell'indennità che sarebbe spettata al lavoratore se questi non fosse riuscito a rioccuparsi; il numero di mensilità varia a seconda dell'età del lavoratore (più o meno di 50 anni) e della sua residenza (in aree depresse con elevati tassi di disoccupazione o in altri luoghi).	Con l'abrogazione, a partire dal 1° gennaio 2017, delle norme sull'indennità di mobilità e sull'iscrizione alle liste di mobilità viene meno il contributo mensile pari al 50% dell'indennità di mobilità che sarebbe spettata al lavoratore se fosse rimasto disoccupato. Inoltre, la casistica della CIGS è stata notevolmente ristretta dal Jobs Act. Ai sensi dei regolamenti comunitari, si tratta di aiuti per l'assunzione di lavoratori svantaggiati (è esclusa l'applicazione della regola del "de minimis"). La Circolare n. 137/2012 dell'INPS riporta alcune specificazioni sui requisiti che il datore di lavoro deve soddisfare per avere accesso alle agevolazioni.
2013	LAVORATORI IN NASPI Benefici economici per il reimpiego con contratti a tempo pieno e indeterminato.	L. 92/2012 (riforma "Fornero" del mercato del lavoro), L. 99/2013, D.Lgs. 150/2015 e Circolari n. 175/2013 e n. 194/2015 dell'INPS, Messaggio n. 4441/2015 dell'INPS.	Nuove assunzioni con contratto a tempo pieno e indeterminato di lavoratori che percepiscono l'indennità NASPI (la nuova assicurazione sociale per l'impiego).	Ambiti di applicazione della NASPI (comparto privato).	Strutturale.	Nessuno.	Benefici economici: il datore di lavoro riceve un contributo mensile pari al 20% dell'indennità mensile NASPI che sarebbe spettata al lavoratore se questi non fosse riuscito a rioccuparsi; l'erogazione termina all'esaurimento della NASPI.	Ai sensi dei regolamenti comunitari, l'agevolazione è soggetta all'applicazione della regola del "de minimis". Le due Circolari dell'INPS riportano alcune specificazioni sui requisiti che il datore di lavoro deve soddisfare per avere accesso alle agevolazioni (per evitare, per esempio, licenziamenti e successive riassunzioni agevolate da parte dello stesso datore di lavoro o di soggetti a lui riconducibili).
2013	CONTRATTI DI APPRENDISTATO Benefici contributivi, fiscali, economici e normativi per i contratti di apprendistato.	I principali riferimenti nella normativa primaria sono la legge di stabilità per il 2012, la L. 92/2012 (riforma "Fornero" del mercato del lavoro), la L. 78/2014, la legge di stabilità per il 2015, il D.Lgs. 81/2015, il D.Lgs. 150/2015, il D.Lgs. 185/2016 (con specificazioni in circolari ministeriali e dell'INPS).	Nuove assunzioni con contratto di apprendistato di giovani di età compresa tra 15 e 29 anni (il requisito di età varia a seconda della tipologia di apprendistato).	Solo rapporti di lavoro dipendente del comparto privato (in attesa di DPCM che dovrebbe estendere l'applicazione anche ai datori di lavoro di natura pubblica).	Strutturale.	Nessuno.	Benefici contributivi: aliquote ridotte per tutta la durata dell'apprendistato, sia per il datore (11,31% inclusivo di 1,31% di contribuzione aggiuntiva per trattamenti di disoccupazione) sia per il lavoratore (5,48%); l'agevolazione può essere confermata per ulteriori 12 mesi dopo il termine dell'apprendistato; per le due tipologie di apprendistato che fanno parte del cosiddetto sistema "duale" ci sono maggiorazioni delle agevolazioni sino al 31 dicembre 2017, ma in questo caso non vale la possibilità di beneficiare delle agevolazioni per ulteriori 12 mesi dopo il termine dell'apprendistato. Benefici fiscali: le spese di formazione degli apprendisti non rientrano nella base imponibile dell'IRAP; inoltre, per i contratti di lavoro da apprendista sottoscritti dopo il 1° gennaio 2015 è previsto lo stesso trattamento dei contratti di lavoro a tempo indeterminato (cfr. riga sotto sull'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP). Benefici economici: possibilità di inquadramento inferiore e flessibilità sulla retribuzione rispetto al CCNL; possibilità (in alcuni casi) di non retribuire o di retribuire meno le ore in cui l'apprendista ha svolto formazione. Benefici normativi: i lavoratori in apprendistato sono esclusi dal computo delle soglie di personale fissate dal CCNL per far sorgere impegni e obbligazioni (es. obbligo di assunzione di soggetti diversamente abili, oppure obblighi di stabilizzazione).	Le agevolazioni non sono cumulabili con quelle connesse al Programma "Garanzia Giovani" (vedi sotto), quelle rivolte alle sedi di lavoro nel Mezzogiorno (vedi sotto) e quelle connesse all'alternanza scuola-lavoro (vedi sotto). Ai sensi dei regolamenti comunitari, si tratta di aiuti per l'assunzione di lavoratori svantaggiati (è esclusa l'applicazione della regola del "de minimis").
2013	DONNE Riduzione dei contributi a carico del datore di lavoro che assume donne.	L. 92/2012 (riforma "Fornero" del mercato del lavoro, art. 4, cc. 8-11), Circolare n. 111/2013 dell'INPS, Circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 34/2013, Messaggi n. 12212/2013 e n. 6319/2014 dell'INPS.	Nuove assunzioni di donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi o da 6 mesi se residenti in aree svantaggiate o occupabili in professioni o settori con elevato gender gap occupazionale. L'assunzione deve avvenire con contratto a tempo indeterminato o a tempo determinato (in quest'ultimo caso anche in somministrazione). Sono ammesse anche le trasformazioni a tempo indeterminato di preesistenti rapporti lavorativi agevolati. I contratti possono anche avere natura part-time.	Solo rapporti di lavoro dipendente del comparto privato. Sono esclusi i contratti di lavoro domestico e intermittente (a chiamata), oltre che il lavoro ripartito e quello accessorio (tra l'altro, modalità contrattuali non più contemplate).	Strutturale.	Nessuno.	Benefici contributivi: riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per 18 mesi nel caso di assunzioni a tempo indeterminato e per 12 mesi in quello delle assunzioni a tempo determinato. In caso di trasformazione a tempo indeterminato di precedente contratto agevolato, l'agevolazione si protrae sino al 18° mese.	Ai sensi dei regolamenti comunitari, si tratta di aiuti per l'assunzione di lavoratori svantaggiati (è esclusa l'applicazione della regola del "de minimis"). La Circolare n. 111/2013 e i due Messaggi dell'INPS riportano alcune specificazioni sui limiti di accesso all'agevolazione e sulla cumulabilità con altre agevolazioni all'assunzione.

Tab. 4.1 – (segue) Misure nazionali di incentivo all'occupazione

Anno di introduzione	Tipo di intervento	Principali riferimenti normativi	Destinatari	Comparto/settore di applicazione	Durata	Tetto massimo	Principali aspetti dei benefici	Cumulabilità e altro
2013	OVER 50 Riduzione dei contributi a carico del datore di lavoro che assume ultracinquantenni.	L. 92/2012 (riforma "Fornero" del mercato del lavoro, art. 4, cc. 8-11), con specifiche nella Circolare n. 111/2013 dell'INPS e nella Circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 34/2013.	Nuove assunzioni di lavoratori con più di 50 anni disoccupati da oltre 12 mesi . L'assunzione deve avvenire con contratto a tempo indeterminato o a tempo determinato (in quest'ultimo caso anche in somministrazione). Sono ammesse anche le trasformazioni a tempo indeterminato di presistenti rapporti lavorativi agevolati. I contratti possono anche avere natura <i>part-time</i> .	Solo rapporti di lavoro dipendente del comparto privato . Sono esclusi i contratti di lavoro domestico e intermittente (a chiamata) oltre che il lavoro ripartito e quello accessorio (tra l'altro, modalità contrattuali non più contemplate)	Strutturale.	Nessuno.	Benefici contributivi: riduzione del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro per 18 mesi in caso di assunzioni a tempo indeterminato e per 12 mesi in quello di assunzioni a tempo determinato. In caso di trasformazione a tempo indeterminato di precedente contratto agevolato, l'agevolazione si protrae sino al 18° mese.	Al sensi dei regolamenti comunitari, si tratta di aiuti per l'assunzione di lavoratori svantaggiati (è esclusa l'applicazione della regola del "de minimis"). La Circolare n. 111/2013 dell'INPS e la Circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 34/2013 riportano alcune specificazioni sui limiti di accesso all'agevolazione e sulla cumulabilità con altre agevolazioni all'assunzione.
2015 / 2016	MODIFICA IRAP Esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP.	Legge di stabilità per il 2015 e legge di stabilità per il 2016, integrate dalla Circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 20/E16.	Contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e contratti di lavoro stagionale, sottoscritti a decorrere dal 1° gennaio 2015.	Tutti i contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. L'agevolazione si estende anche ai contratti a natura stagionale, purché di durata non inferiore alle 120 giornate annue per un minimo di due periodi di imposta.	Strutturale.	Nessuno.	Benefici fiscali: dalla base imponibile dell'IRAP può essere dedotta la differenza tra il costo complessivo per il personale dipendente a tempo indeterminato e le vigenti deduzioni spettanti a titolo analitico o forfettario e riferibili sempre al costo del lavoro. Con riferimento al costo del personale impiegato su base stagionale, la predetta agevolazione si applica al 70%.	Non si tratta di un'agevolazione in senso stretto, bensì di una modifica permanente delle caratteristiche dell'imposta.
2015	DECONTRIBUZIONE INTEGRALE TRIENNALE	Legge di stabilità per il 2015 (art. 1, cc. 118-124) e Circolare n. 17/2015 dell'INPS.	Nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato, anche di tipo <i>part-time</i>, effettuate tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2015. Sono ammesse anche le trasformazioni da altri tipi di contratto al contratto a tempo indeterminato.	Solo rapporti di lavoro dipendente del comparto privato . Tra i datori di lavoro sono inclusi gli Enti pubblici economici che svolgono attività in regime di concorrenza con i privati. Restano esclusi i contratti a tempo indeterminato di apprendistato e di lavoro domestico.	Al massimo 36 mesi a decorrere dalla data di assunzione.	Esiste un tetto raggiunto il quale l'agevolazione non è più riconoscibile. L'accesso all'agevolazione avviene in ordine cronologico di presentazione delle domande.	Benefici contributivi: i datori di lavoro sono esonerati dal versamento dei contributi previdenziali; fanno eccezione i contributi all'Inail. I minori contributi pensionistici sono fiscalizzati, sterilizzandone gli effetti sulle future pensioni. L'agevolazione non può eccedere l'importo di 8.060 euro per anno per neoassunto a tempo pieno e indeterminato . L'agevolazione non è cumulabile con altri esoneri contributivi o altre riduzioni delle aliquote di finanziamento.	Esistono limitazioni per evitare che contratti a tempo indeterminato siano interrotti e riattivati al solo scopo di usufruire delle agevolazioni. Il settore agricolo ha limitazioni <i>ad hoc</i> . L'agevolazione non spetta con riferimento a lavoratori che ne abbiano già goduto (valgono solo sulla prima attivazione di contratto a tempo indeterminato del medesimo lavoratore). Se l'assunzione avviene <i>part-time</i> , l'agevolazione è corrispondentemente riproportionata.
2016	DECONTRIBUZIONE PARZIALE BIENNALE	Legge di stabilità per il 2016 (art. 1, cc. 178-180) e Circolare n. 57/2016 dell'INPS.	Nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato, anche di tipo <i>part-time</i>, effettuate tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016. Sono ammesse anche le trasformazioni da altri tipi di contratto al contratto a tempo indeterminato.	Solo rapporti di lavoro dipendente del comparto privato . Tra i datori di lavoro sono inclusi gli Enti pubblici economici che svolgono attività in regime di concorrenza con i privati. Restano esclusi i contratti a tempo indeterminato di apprendistato e di lavoro domestico.	Al massimo 24 mesi a decorrere dalla data di assunzione.	Esiste un tetto raggiunto il quale l'agevolazione non è più riconoscibile. L'accesso all'agevolazione avviene in ordine cronologico di presentazione delle domande.	Benefici contributivi: i datori di lavoro sono esonerati dal versamento del 40% dei contributi previdenziali; fanno eccezione i contributi all'Inail. I minori contributi pensionistici sono fiscalizzati, sterilizzandone gli effetti sulle future pensioni. L'agevolazione non può eccedere l'importo di 3.250 euro per anno per neoassunto a tempo pieno e indeterminato . L'agevolazione non è cumulabile con altri esoneri contributivi o altre riduzioni delle aliquote di finanziamento.	Esistono limitazioni per evitare che contratti a tempo indeterminato siano interrotti e riattivati al solo scopo di usufruire delle agevolazioni. Il settore agricolo ha norme e limitazioni <i>ad hoc</i> . L'agevolazione non spetta con riferimento a lavoratori che ne abbiano già goduto (anche nella forma introdotta con la legge di stabilità per il 2015), in quanto si applica solo sulla prima attivazione di contratto a tempo indeterminato del lavoratore. Se l'assunzione avviene <i>part-time</i> , l'agevolazione è corrispondentemente riproportionata.
2017	GARANZIA GIOVANI Esonero contributivo connesso al Programma "Garanzia Giovani".	D.Lgs. 150/2015, Decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 394 del 2 dicembre 2016 e successive modificazioni e integrazioni, Circolare n. 40/2017 e Messaggio n. 1171/2017 dell'INPS.	Nuove assunzioni, effettuate tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2017, di giovani di età compresa tra 16 e 29 anni iscritti al Programma "Garanzia Giovani" , con contratto a tempo indeterminato (anche a scopo di somministrazione), contratto di apprendistato professionalizzante (anche stagionale se previsto dal CCNL) con durata almeno pari a 12 mesi, contratto a tempo determinato (anche a scopo di somministrazione) di durata almeno pari a 6 mesi. I contratti possono essere anche di tipo <i>part-time</i> .	Solo rapporti di lavoro dipendente del comparto privato . Restano esclusi i contratti di lavoro domestico, i contratti di apprendistato con natura diversa da quella professionalizzante, i contratti di lavoro intermittente (a chiamata) e di lavoro accessorio (modalità contrattuale, tra l'altro, non più contemplata).	Al massimo 12 mesi a partire dalla data di assunzione.	Esiste un tetto raggiunto il quale l'agevolazione non è più riconoscibile. L'accesso alla agevolazione avviene in ordine cronologico di presentazione delle domande.	Benefici contributivi: i datori di lavoro sono esonerati dal versamento dei contributi previdenziali; fanno eccezione i contributi all'Inail e gli altri elencati nella Circolare n. 40/2017 dell'INPS. I minori contributi pensionistici sono fiscalizzati, sterilizzandone gli effetti sulle future pensioni. L'agevolazione non può eccedere l'importo di 8.060 euro per anno per neoassunto a tempo pieno e indeterminato . L'agevolazione non è cumulabile con altri incentivi all'assunzione di natura contributiva e non contributiva.	Se l'assunzione avviene <i>part-time</i> , l'agevolazione è corrispondentemente riproportionata. L'agevolazione è ridotta anche nel caso in cui l'assunzione avvenga a tempo determinato o con contratto di apprendistato con periodo di formazione inferiore all'anno. In capo allo stesso lavoratore, l'agevolazione è fruibile per un solo rapporto di lavoro, con l'eccezione del caso di proroga di contratto a tempo determinato. In caso di trasformazione del contratto da tempo determinato a indeterminato, non si ha diritto a un ulteriore incentivo. Sono esclusi dall'agevolazione i datori di lavoro tenuti all'assunzione per obbligo di legge. L'agevolazione è soggetta alla regola del "de minimis".

Tab. 4.1 – (segue) Misure nazionali di incentivo all’occupazione (1)

Anno di introduzione	Tipo di intervento	Principali riferimenti normativi	Destinatari	Comparto/settore di applicazione	Durata	Tetto massimo	Principali aspetti dei benefici	Cumulabilità e altro
2017	SISTEMA DUALE Esonero contributivo per l’alternanza scuola-lavoro e lo svolgimento di apprendistato di formazione o alta formazione.	Legge di bilancio per il 2017 (art. 1, cc. 308-310).	Nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato , anche di tipo <i>part-time</i> , e anche in apprendistato, effettuate tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2018 , di giovani studenti entro 6 mesi dall’acquisizione del loro titolo di studio e che hanno svolto presso lo stesso datore di lavoro periodi di alternanza scuola-lavoro o periodi di apprendistato formativo.	Solo rapporti di lavoro dipendente del comparto privato . Restano esclusi i contratti di lavoro domestico e i contratti da operaio del settore agricolo.	Al massimo 36 mesi a decorrere dalla data di assunzione.	Esiste un tetto raggiunto il quale l’agevolazione non è più riconoscibile. L’accesso all’agevolazione avviene in ordine cronologico di presentazione delle domande.	Benefici contributivi: i datori di lavoro sono esonerati dal versamento dei contributi previdenziali; fanno eccezione i contributi all’Inail. I minori contributi pensionistici sono fiscalizzati, sterilizzandone gli effetti sulle future pensioni. L’agevolazione non può eccedere l’importo di 3.250 euro per anno per neoassunto a tempo pieno e indeterminato .	Se l’assunzione avviene <i>part-time</i> , l’agevolazione è corrispondentemente riproporzionata. Entro il 31 dicembre 2018 il Governo verifica i risultati ottenuti con l’agevolazione ai fini di una sua eventuale prosecuzione. Ancora in valutazione gli aspetti relativi alla regola del “de minimis”.
2017	AGRICOLTURA Sgravi contributivi pluriennali per il settore agricolo.	Legge di bilancio per il 2017 (art. 1, cc. 344 e 345).	Nuovi coltivatori diretti e nuovi imprenditori agricoli di età inferiore a 40 anni che si iscrivono per la prima volta alla previdenza agricola nel 2017.	Coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali di cui all’art. 1 del D.Lgs. 99/2004.	Agevolazione con <i>décalage</i> nel tempo: 36 mesi + 12 mesi + 12 mesi .	Nessuno.	Benefici contributivi: è previsto per un periodo massimo di 36 mesi l’esonero integrale sui contributi IVS; è previsto un esonero ulteriore per un periodo massimo di 12 mesi nel limite del 66% e, successivamente, per un ulteriore periodo massimo di 12 mesi, nel limite del 50%. Lo sgravio non è cumulabile con altri esoneri o abbattimenti delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente. I minori contributi pensionistici sono fiscalizzati, sterilizzandone gli effetti sulle future pensioni.	L’agevolazione è soggetta alla regola del “de minimis”.
2017	MEZZOGIORNO Esonero contributivo per le Regioni del Mezzogiorno.	Legge di stabilità per il 2016 (art. 1, cc. 109-110) con decretazione attuativa raccolta dal Decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 367 del 16 novembre 2016, rettificato dal Decreto direttoriale n. 18719 del 15 dicembre 2016. Specificazioni aggiunte con Circolare n. 41/2017 e Messaggio n. 1171/2017 dell’INPS.	Nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato , anche di tipo <i>part-time</i> , e anche a scopo di somministrazione o in apprendistato professionalizzante (anche stagionale se previsto dal CCNL), effettuate tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2017 , da parte di datori di lavoro privati con sede di lavoro nel Mezzogiorno , di giovani disoccupati tra 16 e 24 anni e di soggetti con più di 24 anni privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi . Sono ammesse anche le trasformazioni da altri tipi di contratto al contratto a tempo indeterminato.	Solo rapporti di lavoro dipendente del comparto privato . Restano esclusi i contratti di lavoro domestico, i contratti di apprendistato con natura diversa da quella professionalizzante, i contratti di lavoro intermittente (a chiamata) e di lavoro accessorio (modalità contrattuale, tra l’altro, non più contemplata).	Al massimo 12 mesi a partire dalla data di assunzione.	Esiste un tetto raggiunto il quale l’agevolazione non è più riconoscibile. L’accesso all’agevolazione avviene in ordine cronologico di presentazione delle domande.	Benefici contributivi: i datori di lavoro sono esonerati dal versamento dei contributi previdenziali; fanno eccezione i contributi all’Inail e gli altri elencati nella Circolare n. 41/2017 dell’INPS. I minori contributi pensionistici sono fiscalizzati, sterilizzandone gli effetti sulle future pensioni. L’agevolazione non può eccedere l’importo di 8.060 euro per anno per neoassunto a tempo pieno e indeterminato . L’agevolazione non è cumulabile con altre agevolazioni all’assunzione di natura contributiva e non contributiva.	L’agevolazione è riconoscibile anche per i rapporti di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro. Se l’assunzione avviene <i>part-time</i> , l’agevolazione è corrispondentemente riproporzionata. L’agevolazione è ridotta anche nel caso in cui il contratto di apprendistato professionalizzante preveda un periodo di formazione inferiore all’anno. Esistono limitazioni per evitare che contratti a tempo indeterminato siano interrotti e riattivati al solo scopo di usufruire delle agevolazioni. Sono esclusi dall’agevolazione i datori di lavoro tenuti all’assunzione per obbligo di legge. L’agevolazione è soggetta alla regola del “de minimis”.

Fonte: Anpal (2017), “Guida agli incentivi all’assunzione e alla creazione di impresa” (<http://anpal.gov.it/Pagine/default.aspx>).

(1) Esistono anche: a) gli incentivi “minori” per favorire l’occupazione di soggetti svantaggiati all’interno di cooperative sociali, di persone interessate da misura detentiva, di diversamente abili, di giovani genitori, e per favorire le sostituzioni pro-tempore durante i congedi di maternità, paternità o parentali; b) gli incentivi alla creazione di imprese a livello nazionale; c) gli incentivi rivolti a ricercatori e docenti (rientro in Italia, rientro dei “cervelli”, bonus ricerca, ecc.); d) gli incentivi all’occupazione previsti dai Programmi gestiti da Anpal Servizi; e) gli incentivi all’occupazione e alla creazione di imprese previste dalla normativa regionale (solitamente hanno la forma di bandi con assegnazione di contributi economici).

Al secondo gruppo appartengono cinque misure nazionali che perseguono anche finalità sociali, rivolgendosi a soggetti svantaggiati in termini di accesso e permanenza nel mercato del lavoro. Si tratta delle seguenti agevolazioni: 1) per l'assunzione nelle cooperative sociali di persone svantaggiate¹³⁵ (con azzeramento o quasi azzeramento delle aliquote di contribuzione IVS e con l'aggiunta di crediti di imposta se il lavoratore è interessato da misure detentive)¹³⁶; 2) per l'assunzione, da parte di datori di lavoro privati e pubblici, di persone interessate da misure detentive (con l'abbattimento del 95 per cento delle aliquote di contribuzione IVS e crediti di imposta di importo variabile a seconda della tipologia di stato detentivo)¹³⁷; 3) per l'assunzione, da parte di datori di lavoro privati e degli Enti pubblici economici, di persone affette da diversa abilità (con abbattimento, per 36 o 60 mesi a seconda dei casi, della retribuzione lorda mensile soggetta agli obblighi contributivi)¹³⁸; 4) per l'assunzione di lavoratori che siano giovani genitori (bonus *una tantum* di 5.000 euro per ciascuna assunzione o trasformazione a tempo indeterminato anche *part-time*, con un massimo di cinque bonus per singolo datore di lavoro)¹³⁹; 5) per favorire la sostituzione *pro tempore* di lavoratrici e lavoratori in congedo di maternità, paternità o parentale (con l'abbattimento del 50 per cento dei contributi IVS e Inail a carico del datore di lavoro, per un massimo di 12 mesi).

Nel terzo gruppo, ossia quello delle misure nazionali rivolte a facilitare l'avviamento di impresa, la ricerca e l'innovazione, vi sono ulteriori cinque agevolazioni rivolte a: 1) favorire il rientro di ricercatori e docenti (con abbattimento del reddito imponibile per il triennio 2015-18)¹⁴⁰; 2) incentivare il rientro dei "cervelli" (con abbattimento del reddito imponibile per il quadriennio 2016-19)¹⁴¹; 3) stimolare la ricerca (con credito di imposta a fronte di nuovi investimenti in R&S e assunzioni di personale altamente qualificato realizzate tra il 2015 e il 2020); 4) supportare giovani già inseriti nel Programma "Garanzia Giovani" che decidono di avviare una attività in proprio attraverso l'erogazione di finanziamenti a tasso zero¹⁴² (programma cosiddetto "SELFIEmployment"); 5) favorire le imprese a partecipazione giovanile o femminile mediante finanziamenti a tasso zero¹⁴³.

¹³⁵ La casistica è definita nelle norme.

¹³⁶ L'avvio delle agevolazioni risale al 1991 (L. 381/1991).

¹³⁷ Le agevolazioni contributive e il credito di imposta spettano anche per i 18 o 24 mesi (a seconda dei casi) successivi alla fine dello stato detentivo. L'avvio delle agevolazioni risale al 1991 (L. 381/1991).

¹³⁸ Con possibilità di cumulare con altre agevolazioni all'occupazione. La norma istitutiva dell'agevolazione è nella L. 68/1999, poi rivista e integrata dal D.Lgs. 151/2015.

¹³⁹ Il bonus esiste dal 2010 e rimarrà attivo sino a esaurimento delle risorse stanziare.

¹⁴⁰ Si considera solo il 10 per cento del reddito derivante dall'attività di docenza e ricerca svolta in Italia. Nel caso di assoggettamento alla normativa dell'IRAP, gli stessi redditi non concorrono alla formazione della produzione netta ai fini IRAP.

¹⁴¹ Si considera solo il 50 per cento del reddito prodotto in Italia (beneficio godibile sia su redditi da lavoro dipendente, sia su redditi da lavoro autonomo e di impresa).

¹⁴² Esistono limiti massimi e minimi di finanziamento e un dettaglio di spese ammissibili; il prestito va restituito in non più di sette anni; l'erogazione è soggetta al regolamento europeo "*de minimis*".

¹⁴³ Possono coprire sino al 75 per cento delle spese ammissibili, con una durata massima di otto anni. L'erogazione è soggetta al regolamento europeo "*de minimis*".

Il quarto gruppo, ossia i programmi gestiti direttamente dall'Anpal Servizi sono, al momento, cinque, di cui tre appartenenti alla tipologia Formazione e innovazione per l'occupazione, scuola e università ("FixOS&U")¹⁴⁴, il quarto è a sostegno dei tirocini semestrali per la trasmissione ai giovani di competenze specialistiche e il ricambio generazionale nei mestieri artigianali (una borsa per il tirocinante); il quinto prevede il finanziamento di percorsi di durata non superiore a otto mesi per l'integrazione socio-lavorativa di minori non accompagnati e di giovani migranti (una dote individuale)¹⁴⁵.

Infine, relativamente al quinto gruppo, diverse Regioni e la Provincia Autonoma di Trento hanno in essere programmi di incentivo all'occupazione e all'iniziativa imprenditoriale che prevedono contributi economici *una tantum* o ricorrenti, o prestiti agevolati o garanzie finanziarie.

4.2.2 Le politiche sociali

Nel campo delle politiche sociali il PNR 2016 indicava come priorità: 1) l'attuazione della legge delega al Governo per la razionalizzazione e la riunificazione degli istituti di sostegno della famiglia (il Testo unico della famiglia); 2) il rifinanziamento del Piano sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; 3) il varo della legge delega per il riordino delle misure di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale; 4) la presentazione del disegno di legge sull'assistenza a persone con disabilità grave e prive del sostegno familiare (il cosiddetto "Dopo di noi").

Nel maggio del 2016, formulando il proprio parere sul PNR 2016, il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di contrastare il processo di graduale impoverimento della popolazione attraverso una strategia nazionale di lotta alla povertà (incentrata sulla razionalizzazione della spesa sociale e delle agevolazioni fiscali). A febbraio 2017 la Commissione europea ha valutato i progressi come limitati, sebbene abbia riconosciuto quanto fatto in termini di estensione a livello nazionale del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) e il proseguimento dell'iter di approvazione del disegno di legge delega per riorganizzare in un sistema unitario gli istituti di contrasto della povertà incorporando e sostituendo il Sia e l'Assegno di disoccupazione (Asdi).

La legge delega sul contrasto alla povertà è stata approvata lo scorso marzo (L. 15 marzo 2017, n. 33). Prevede, nell'ambito del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, l'introduzione del Reddito di inclusione (Rei) – una misura di carattere universale – e l'avvio di un percorso di riforma che intende riordinare il

¹⁴⁴ Si tratta di contributi: alle imprese che assumono giovani con contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca (durata minima 12 mesi); alle imprese che assumono dottori di ricerca di età tra 30 e 35 anni con contratto a tempo indeterminato o determinato (durata minima 12 mesi); per la copertura dei costi di tutoraggio aziendale all'interno dell'alternanza scuola-lavoro.

¹⁴⁵ Tutti e cinque i programmi riguardano il 2017 (con scadenze anche infrannuali per la presentazione delle domande) e sono accessibili sino a esaurimento delle risorse disponibili.

sistema dei trasferimenti assistenziali. Il riordino riguarderà i principali istituti direttamente destinati al contrasto della povertà (Sia, Asdi, Carta Acquisti). Ne resteranno invece escluse le attuali prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana (spesso caratterizzate da problemi di *targeting*¹⁴⁶) e quelle a sostegno della genitorialità e della disabilità/invalidità.

Il PNR 2017 prevede entro la fine dell'anno l'approvazione della legge delega per la riorganizzazione delle misure e delle prestazioni a favore della famiglia¹⁴⁷.

4.2.2.1 Alcune considerazioni sul Reddito di inclusione

La nuova misura di contrasto alla povertà si innesta in un sistema che è ancora caratterizzato da una pluralità di misure condizionate alla prova dei mezzi, che presentano criteri di accesso disomogenei e carattere categoriale. Un assetto che negli anni della crisi, soprattutto per la popolazione che non beneficia di trattamenti pensionistici, si è dimostrato insufficiente a ridurre i rischi di povertà sulle fasce più deboli della popolazione.

Dal 2008 al 2015 in Italia gli individui a rischio di povertà¹⁴⁸ sono aumentati di 2,2 punti percentuali passando dal 6,8 al 9 per cento della popolazione totale, un dato inferiore solo a quelli di Spagna e Grecia (fig. 4.4). La crescita dell'incidenza della povertà in Italia, seguendo le tendenze medie riscontrate nei paesi europei (tab. 4.2), ha riguardato in prevalenza la popolazione con età inferiore a 18 anni (+4 punti percentuali, al 13,3 per cento) e i soggetti che abitano in case in affitto (+4,8 punti, al 17 per cento). In particolare, la differenza tra l'aumento della povertà registrato dai soggetti con abitazioni in affitto e quello dei residenti in case di proprietà è in Italia pari a 3,4 punti percentuali, la più elevata in Europa dopo il Portogallo (con 9,1 punti) e la Danimarca (con 4,6 punti).

Si è invece ridotta in Italia l'incidenza della povertà relativa della popolazione con più di 65 anni (-0,9 punti, al 3,4 per cento); si tratta di un fenomeno che ha riguardato tutti i paesi europei ad eccezione della Polonia (+0,9 punti percentuali, al 2,4 per cento) e, in misura minore, della Francia, della Germania e della Repubblica Ceca (+0,1 punti

¹⁴⁶ Le diverse prestazioni di carattere assistenziale nell'ambito della previdenza sono caratterizzate infatti da criteri di selezione disomogenei, che in diversi casi non tengono conto del complesso di risorse e bisogni del nucleo familiare. Cfr. Boeri (2015), "Non per cassa ma per equità", Tavola 1 "Distribuzione della spesa assistenziale destinata al contrasto della povertà della popolazione anziana per decili di ISEE" (www.inps.it/docallegati/News/Documents/Proposta_INPS.pdf).

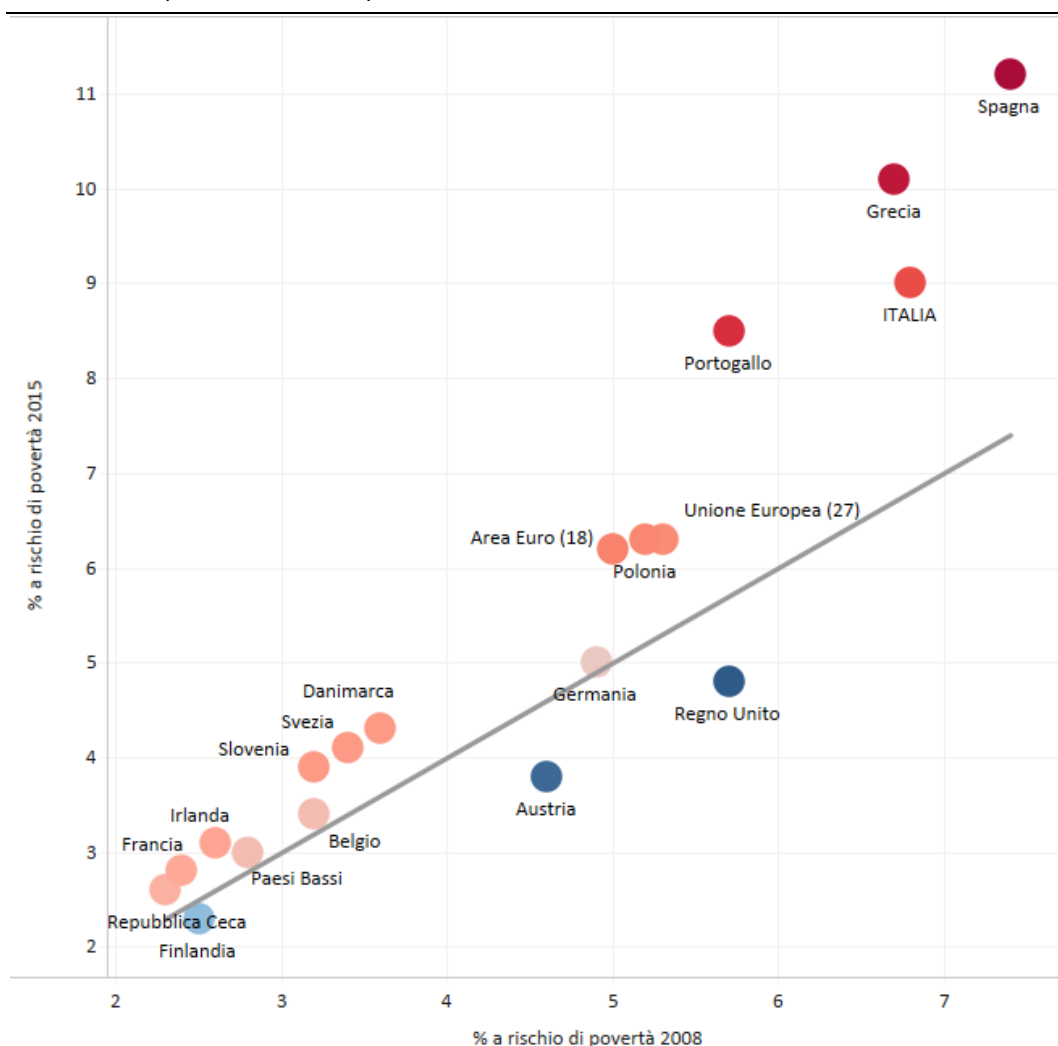
¹⁴⁷ Al riguardo si veda l'"Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1473 (Delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico) – Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi – Ufficio di Presidenza della Commissione 6ª del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro)", del 12 ottobre 2016.

¹⁴⁸ Ossia coloro che hanno un reddito inferiore alla linea di povertà, pari al 40 per cento del reddito mediano equivalente (Eurostat, appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li08).

ciascuno a, rispettivamente, 1, 3,4 e 0,4 per cento). Vi ha concorso, nella fase della crisi, la mancata esposizione al rischio di disoccupazione e la relativa bassa dinamica dei prezzi.

Anche se la legge delega sul contrasto alla povertà prevede una graduale estensione del Rei all'intera platea delle famiglie in condizione di forte disagio economico, nella prima fase di attuazione esso sarà riservato alle famiglie con figli minori (coerentemente con le evidenze sopra riportate), con componenti affetti da disabilità grave o con disoccupati ultra cinquantacinquenni (l'attuale bacino di Sia e Asdi).

Fig. 4.4 – Percentuale di individui a rischio di povertà nei principali paesi europei (Anni 2008–2015)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. Linea di povertà posta al 40 per cento del reddito mediano equivalente.

Tab. 4.2 – Variazione della quota di individui a rischio di povertà tra il 2008 e il 2015 per classi di età e condizione abitativa nei principali paesi europei

Paese	Età / Condizione abitativa											
	Totale			<18			18-64			>65		
	Totale	Affitto	Proprietà	Totale	Affitto	Proprietà	Totale	Affitto	Proprietà	Totale	Affitto	Proprietà
Spagna	3,8 (11,2)	5,3 (26,4)	3,3 (8,4)	4,7 (16,7)	5,0 (36,8)	4,1 (11,9)	5,3 (11,9)	5,9 (24,9)	4,9 (9,3)	-2,7 (2,9)	-2,4 (7,0)	-2,6 (2,7)
Grecia	3,4 (10,1)	3,3 (12,9)	3,3 (9,4)	5,3 (13,6)	4,8 (16,5)	5,2 (12,6)	4,4 (11,3)	3,1 (12,6)	4,7 (10,9)	-1,0 (3,6)	0,6 (5,6)	-1,2 (3,4)
Portogallo	2,8 (8,5)	10,4 (16,5)	1,3 (6,9)	3,2 (11,6)	16,8 (27,0)	0,1 (8,1)	4,0 (9,2)	10,9 (16,6)	2,5 (7,6)	-0,7 (3,9)	2,5 (6,1)	-1,4 (3,5)
ITALIA	2,2 (9,0)	4,8 (17,0)	1,4 (7,1)	4,0 (13,3)	8,3 (25,2)	2,2 (9,5)	2,9 (9,8)	4,2 (16,4)	2,4 (8,1)	-0,9 (3,4)	0,2 (6,0)	-0,9 (3,1)
Area Euro (19)	1,2 (6,2)	1,4 (9,7)	1,1 (4,8)	1,7 (7,7)	2,7 (12,7)	1,2 (5,6)	1,7 (6,9)	1,4 (10,2)	1,8 (5,4)	-0,8 (2,7)	-0,1 (3,3)	-0,9 (2,5)
Polonia	1,1 (6,3)	3,5 (11,3)	0,9 (6,0)	0,6 (8,2)	8,2 (14,3)	0,1 (7,8)	1,4 (6,6)	2,1 (10,8)	1,3 (6,4)	0,9 (2,4)	0,3 (5,4)	0,8 (2,3)
Unione Europea (27)	1,0 (6,3)	1,1 (9,3)	0,9 (5,2)	1,1 (7,8)	1,4 (11,3)	0,8 (6,5)	1,6 (6,8)	1,1 (9,9)	1,6 (5,7)	-0,9 (2,9)	-0,3 (3,2)	-1,1 (2,8)
Danimarca	0,7 (4,3)	3,5 (8,6)	-1,1 (1,8)	0,5 (4,0)	8,5 (9,7)	-2,5 (1,7)	1,2 (5,5)	2,7 (10,1)	-0,4 (2,2)	-0,1 (1,1)	0,9 (1,4)	-0,8 (0,9)
Slovenia	0,7 (3,9)	1,4 (6,0)	0,6 (3,7)	1,4 (3,8)	1,0 (3,9)	1,5 (3,8)	1,1 (4,2)	1,6 (6,7)	0,9 (3,9)	-1,7 (2,8)	0,1 (5,3)	-1,7 (2,7)
Svezia	0,7 (4,1)	3,2 (10,2)	-0,2 (1,5)	1,0 (3,9)	6,4 (13,2)	-0,7 (0,9)	1,1 (5,1)	3,2 (11,6)	0,2 (2,0)	-0,5 (1,3)	0,2 (2,2)	-0,7 (1,0)
Irlanda	0,5 (3,1)	1,4 (4,0)	0,1 (2,7)	0,0 (2,6)	1,2 (3,8)	-0,6 (2,0)	0,8 (3,2)	1,4 (4,0)	0,5 (2,9)	-0,6 (3,4)	3,3 (6,2)	-0,9 (3,2)
Francia	0,4 (2,8)	0,1 (5,0)	0,6 (1,7)	1,0 (3,4)	2,1 (6,5)	0,4 (1,6)	0,3 (3,2)	-0,3 (5,2)	0,7 (2,0)	0,1 (1,0)	-1,2 (0,6)	0,5 (1,1)
Repubblica Ceca	0,3 (2,6)	1,5 (6,7)	0,2 (1,7)	0,9 (5,2)	3,4 (13,1)	0,2 (2,8)	0,3 (2,5)	1,0 (5,6)	0,3 (1,8)	0,1 (0,4)	0,0 (0,6)	0,1 (0,4)
Paesi Bassi	0,2 (3,0)	2,5 (6,8)	-0,7 (1,3)	0,0 (2,4)	2,3 (7,4)	-0,5 (1,1)	0,6 (3,8)	3,4 (8,8)	-0,8 (1,4)	-0,4 (0,9)	0,1 (1,1)	-1,0 (1,1)
Belgio	0,2 (3,4)	0,5 (7,3)	-0,1 (1,9)	-0,2 (3,7)	-0,8 (7,8)	-0,2 (2,0)	0,5 (3,6)	1,5 (8,3)	0,1 (1,8)	-0,7 (2,1)	-2,2 (1,5)	-0,3 (2,3)
Germania	0,1 (5,0)	-0,2 (7,6)	0,2 (2,8)	-0,7 (3,8)	-1,4 (6,6)	-0,5 (1,8)	0,3 (5,8)	-0,3 (8,6)	0,5 (3,0)	0,1 (3,4)	0,9 (4,3)	-0,4 (2,9)
Finlandia	-0,2 (2,3)	-0,6 (4,9)	0,0 (1,4)	-0,8 (1,5)	-2,8 (2,0)	-0,2 (1,3)	0,2 (3,1)	-0,1 (6,2)	0,2 (1,7)	-0,5 (0,7)	-1,2 (0,9)	-0,4 (0,6)
Austria	-0,8 (3,8)	-0,5 (6,6)	-1,1 (2,0)	0,0 (4,7)	1,0 (8,1)	-1,0 (2,2)	-0,6 (3,8)	-0,7 (6,8)	-0,8 (1,7)	-2,1 (3,0)	-1,5 (3,4)	-2,2 (2,9)
Regno Unito	-0,9 (4,8)	-1,7 (7,1)	-1,1 (3,5)	-2,6 (4,2)	-4,3 (5,8)	-2,5 (2,8)	0,2 (5,4)	-0,8 (8,4)	-0,1 (3,7)	-3,0 (3,4)	-2,2 (2,2)	-3,3 (3,7)

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat. Linea di povertà posta al 40 per cento del reddito mediano equivalente. Tra parentesi è riportata l'incidenza della povertà per classi di età e condizioni abitative nel 2015. La media della UE non include la Croazia, per la quale non sono disponibili i dati.

Nelle modalità applicative il Rei ricalca l'impianto dell'attuale Sia¹⁴⁹ per quanto riguarda i termini di selezione dei beneficiari e le modalità di erogazione, con una dotazione di risorse più ampia (dai 750 milioni di erogazioni attuali a un miliardo circa per gli anni 2017-18, a cui si aggiungono le risorse non utilizzate negli anni precedenti e quelle del Programma Operativo Nazionale (PON) inclusione¹⁵⁰ che continuano a finanziare i percorsi di accompagnamento, di attivazione e di reinserimento lavorativo). L'offerta dei servizi di reinserimento sociale attivata con il Sia viene infatti confermata anche per il

¹⁴⁹ Non sono ancora noti i dettagli applicativi della misura. Alcune informazioni sulle intenzioni del Governo possono essere tuttavia desunte dal Memorandum di Intesa sottoscritto il 14 aprile 2017 con l'Alleanza Nazionale contro la Povertà.

¹⁵⁰ Nel complesso le risorse del PON inclusione destinate a tali finalità ammontano a circa un miliardo in sette anni. Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusione/Documents/Sintesi-Pon-Inclusione-ITA.pdf>.

Rei, in accordo con l'orientamento della raccomandazione della Commissione europea sull'inclusione attiva¹⁵¹. Il Governo si è impegnato¹⁵² a non far scendere sotto il 25 per cento della spesa gli stanziamenti destinati ai servizi d'inclusione e di attivazione sociale, un elemento cruciale, come evidenziato nell'ambito della sperimentazione delle precedenti esperienze¹⁵³, per garantire l'uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (la delega attribuisce al Rei la natura di livello essenziale).

Il beneficio sarà determinato in relazione alla distanza tra il reddito disponibile del nucleo (definito dall'ISR equivalente, ossia la componente reddituale dell'ISEE)¹⁵⁴ e un valore di riferimento (non inferiore a 3.000 euro), moltiplicata per i coefficienti della scala di equivalenza al netto delle eventuali maggiorazioni. Dall'importo saranno detratte le altre prestazioni assistenziali percepite dal nucleo¹⁵⁵. L'accesso al beneficio sarà condizionato al livello di ISEE del nucleo (la soglia di accesso sarà non inferiore a 6.000 euro, raddoppiata rispetto a quella definita per il Sia) – per tenere conto della disponibilità patrimoniale del nucleo – e a un insieme di indicatori della capacità di spesa e di bisogno. Per evitare effetti di disincentivo al lavoro si prevede che il beneficio possa essere concesso almeno in parte anche dopo un eventuale incremento di reddito conseguente al buon esito delle politiche di reinserimento, con tempi e condizioni da definire tecnicamente nel dettaglio.

Considerato che il beneficio dipenderà dalla componente reddituale dell'ISEE (ISR equivalente) e poiché da questa viene dedotto il canone di locazione, a parità di reddito percepito ci si attende un beneficio maggiore per i nuclei che vivono in abitazioni in affitto, un segmento della popolazione che, come si è mostrato in precedenza, risulta particolarmente a rischio di povertà.

Dato l'ampliamento delle soglie di accesso rispetto al Sia, si prevede una estensione della platea di beneficiari (rispetto ai circa 250.000 individui per il Sia) che tuttavia dovrebbe risultare ancora limitata rispetto al numero dei nuclei in condizione di povertà assoluta (pari nel 2015, in base alle stime dell'Istat, a quasi 1,6 milioni). L'estensione del piano al complesso delle famiglie in condizione di povertà assoluta sarà condizionata allo stanziamento di ulteriori risorse e alla eventuale prospettiva di una più estesa

¹⁵¹ Raccomandazione della Commissione europea del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE).

¹⁵² Memorandum di intesa del 14 aprile 2017.

¹⁵³ Cfr. "Il reddito minimo di inserimento nel Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale"; Autonomie locali e servizi sociali, Fascicolo 3, dicembre 2001.

¹⁵⁴ In sede di prima applicazione la quota della differenza coperta non deve risultare inferiore al 70 per cento e, in ogni caso, sarà applicato un massimale dell'importo assegnato non inferiore all'assegno sociale mensile (pari nel 2017 a 485 euro). L'ISR comprende tutti i redditi imponibili, comprensivi di rendite finanziarie e dei trasferimenti assistenziali, a cui si sottrae il 20 per cento del reddito assimilato a quello da lavoro dipendente (fino a un massimo di 3.000 e 1.000 euro, rispettivamente, per lavoratori dipendenti e pensionati), gli assegni per il mantenimento di coniuge e figli, alcune spese e trasferimenti per disabilità e non autosufficienza e il canone di locazione dell'abitazione di residenza (fino a un massimo di 7.000 euro, incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo).

¹⁵⁵ Ad eccezione dell'indennità di accompagnamento e altre prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi, nonché prestazioni in natura (fruizione di servizi) o relative prestazioni economiche sostitutive.

integrazione in un unico strumento delle diverse misure attualmente vigenti. Stime condotte nel 2013 nell'ambito del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali quantificano tra i 5 e i 7 miliardi di euro il costo di una misura che consenta di colmare integralmente il *gap* esistente tra il reddito disponibile e la soglia di povertà per la totalità delle famiglie in condizione di povertà assoluta¹⁵⁶.

4.2.3 Il sistema tributario e l'evasione fiscale

Nel maggio 2016, con riferimento al sistema tributario, il Consiglio europeo ha formulato Raccomandazioni riguardo: a) al trasferimento del carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; b) alla riduzione del numero e della portata delle agevolazioni fiscali; c) al completamento della riforma del catasto entro il primo semestre 2017; d) all'attuazione di provvedimenti che migliorino il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.

A febbraio 2017, il Rapporto della Commissione sull'Italia, nel confermare queste raccomandazioni, ha riconosciuto alcuni progressi rispetto alla riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi, mentre ha individuato progressi limitati rispetto sia alla riforma dei valori catastali e alla revisione delle agevolazioni fiscali, sia ai provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario.

Sulla base dell'indicatore sintetico sviluppato dal MEF relativamente all'area di intervento di tassazione e di lotta all'evasione, le politiche realizzate nel 2016 hanno consentito di portare il grado di attuazione delle riforme al 75 per cento, dal 60 raggiunto fino al 2015. Fino al 2015 l'azione di Governo è stata incentrata soprattutto sull'attuazione della legge delega di riforma del sistema fiscale; nel triennio 2014-16 alcuni interventi di natura tributaria hanno anche contribuito agli obiettivi di altre aree di *policy*, come quella del mercato del lavoro, con alcune misure di riduzione del cuneo fiscale (con il bonus di 80 euro e la deducibilità dalla base imponibile dell'IRAP della componente del lavoro) e quella della competitività, con le misure di incentivo agli investimenti.

Tra novembre 2014 e settembre 2015 sono stati approvati undici decreti legislativi attuativi della legge delega di riforma del sistema fiscale (L. 23/2014)¹⁵⁷. Il Governo ha ridefinito l'abuso del

¹⁵⁶ Cfr. Baldini, P. e Pacifico, D. (2013), "Stime del costo di programmi di contrasto alla povertà in recenti ricerche", in "Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà", rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali con decreto del 13 giugno 2013.

¹⁵⁷ La legge delega, i cui termini sono scaduti nel 2015, prevedeva: la revisione del catasto dei fabbricati; le norme per la stima e il monitoraggio dell'evasione e il riordino dell'erosione fiscale; la disciplina dell'abuso del diritto e dell'elusione fiscale; la cooperazione rafforzata tra l'Amministrazione finanziaria e le imprese, con particolare riguardo al tutoring, alla semplificazione fiscale e alla revisione del sistema sanzionatorio;

diritto, ha rafforzato il ruolo del fisco a sostegno delle imprese con attività internazionali (riduzione dei vincoli alle operazioni transfrontaliere, miglioramento del sistema degli interpelli preventivi, delle procedure del contenzioso e dell'efficienza delle commissioni tributarie), ha provveduto alla revisione del contenzioso tributario, delle sanzioni e della riscossione. Inoltre, al fine di contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti, il Governo ha puntato a potenziare e valorizzare il confronto preventivo migliorando l'adempimento spontaneo rispetto alla tradizionale attività di controllo e accertamento *ex post* e potenziando l'utilizzo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'Amministrazione finanziaria (regime di *cooperative compliance*) secondo le linee proposte anche dall'OCSE (introduzione della dichiarazione precompilata, nuove procedure per l'individuazione del grado di rischio dei contribuenti, emersione spontanea favorita dalla fatturazione elettronica, inizialmente introdotta solo per i fornitori della pubblica amministrazione).

Alcune parti della legge delega sono state attuate solo parzialmente. Con riferimento ad esempio al riordino del settore dei giochi pubblici, sono stati realizzati soltanto interventi sulla modalità di tassazione, sulla maggiore controllabilità degli apparecchi da divertimento e sulla pubblicità (disciplinata secondo le linee di indirizzo europee). È stato avviato, in linea con le azioni dell'Agenda digitale italiana ed europea, il processo tributario telematico nelle Regioni pilota di Toscana e Umbria, prima della estensione graduale in tutte le altre Regioni nei prossimi anni.

Il Governo ha infine attuato solo alcuni degli interventi programmati nel PNR 2016. In particolare, contestualmente alla Nota di aggiornamento del DEF 2016, è stato presentato il "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale"¹⁵⁸ dove sono indicate anche le future strategie per il suo contrasto. È stato avviato un processo che prevede l'applicazione di una metodologia stabile e imparziale di rilevazione e calcolo dell'evasione fiscale e la pubblicazione annuale del *tax gap* delle principali imposte e dei contributi. È stata inoltre istituita la Commissione consultiva per il contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali¹⁵⁹ con il compito di supervisione e di assicurare il coordinamento delle attività svolte con il raggiungimento degli obiettivi di politica fiscale. È stato pubblicato, inoltre, come allegato alla legge di bilancio per il 2017, il "Rapporto annuale sulle spese fiscali 2016" prodotto dalla Commissione di esperti appositamente istituita dal Ministro dell'Economia e delle finanze e propedeutico al loro riordino. Non si è invece dato seguito né all'introduzione di provvedimenti volti a riordinare e razionalizzare le spese fiscali, né ad apportare modifiche alla tassazione sul reddito delle persone fisiche; è stata nuovamente rimandata la riforma del catasto (vedi oltre) prevista già dalla legge delega di riforma del sistema fiscale e sono stati rinviati gli interventi relativi alla riforma complessiva della giustizia tributaria.

Anche in continuità con le azioni previste lo scorso anno, il PNR 2017 riporta sei azioni strategiche la cui attuazione è fissata entro il 2018 e che dovrebbero completare la strategia di riforma definita per questa legislatura nel 2014. Le prime tre riguardano la

il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo; la revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli Enti locali; la revisione dell'imposizione sui redditi di impresa e la previsione di regimi forfetari per i contribuenti di minori dimensioni, nonché la razionalizzazione della determinazione del reddito di impresa e delle imposte indirette; la disciplina dei giochi pubblici; le nuove forme di fiscalità ambientale.

¹⁵⁸ Ministero dell'Economia (2016), "Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva" (http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/rapporti-relazioni/index.html#cont_7). Il Rapporto è stato realizzato sulla base della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" prodotta dalla Commissione istituita con Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 28 aprile 2016, presieduta dal Prof. Enrico Giovannini e composta da rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali, e da soggetti provenienti dal mondo accademico e istituzionale, secondo quanto indicato dall'articolo 2, comma 2, del citato decreto.

¹⁵⁹ La Commissione si è riunita per la prima volta a marzo 2017 e si è concentrata sulla ricognizione delle azioni già avviate per ridurre le aree di occultamento di reddito imponibile al fisco.

struttura del prelievo, con la prosecuzione della riduzione della pressione fiscale, lo spostamento della tassazione dalle persone alle cose e la revisione delle spese fiscali. Le rimanenti tre azioni riguardano il contrasto dell'evasione fiscale e consistono: nell'assicurare il coordinamento tra l'Amministrazione finanziaria e la Commissione consultiva per il contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali; nell'incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti anche mediante il potenziamento degli strumenti tecnologici; nel ridurre le controversie mediante la riforma del processo tributario e assicurare una maggiore efficacia della riscossione. Su queste ultime azioni non vengono forniti dettagli.

Per quanto riguarda la prima azione, ossia la prosecuzione della riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita e la competitività, l'intenzione è quella di "dare continuità alla riduzione del carico fiscale sui cittadini e imprese avviata con IRAP e Ires e proseguire con il taglio dei contributi sociali, iniziando dalle fasce più deboli (giovani e donne)".

Negli ultimi anni la riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi ha riguardato in modo preponderante il fattore del capitale. L'azione del Governo in tema di tassazione è stata significativamente concentrata sul settore delle imprese con modifiche alla struttura di imposizione e misure più congiunturali di agevolazione e incentivo agli investimenti.

La legge di stabilità per il 2016 ha ridotto l'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento, con effetti dal 2017. Altre misure importanti sono state introdotte con la legge di bilancio per il 2017: 1) l'introduzione dell'Imposta sul Reddito di Impresa (IRI) – calcolata mediante l'applicazione di un'aliquota pari a quella dell'Ires – e 2) la riduzione al 25 per cento dell'aliquota contributiva dovuta dai lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata INPS. Con lo stesso provvedimento è stato inoltre introdotto, per le imprese individuali e le società di persone in contabilità semplificata, il principio di cassa, in sostituzione di quello di competenza, per la determinazione del reddito imponibile. È stata inoltre prevista, sotto specifiche condizioni, l'esenzione fiscale per investimenti effettuati in piani di risparmio a lungo termine (PIR) ed è stata disciplinata la costituzione del gruppo IVA, quale soggetto passivo unico, da parte di soggetti giuridicamente indipendenti, ma strettamente legati sul piano finanziario, economico ed organizzativo. Per effetto di questa disciplina, le operazioni effettuate all'interno di un gruppo IVA sono escluse dal campo di applicazione dell'IVA.

Allo stesso tempo il trattamento fiscale del capitale finanziario e non finanziario è stato riequilibrato con l'omogeneizzazione della aliquota di imposta sui redditi di capitale e quelli diversi al 26 per cento.

Rispetto al fattore lavoro è stata prevista, dal 2015, la deducibilità del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP insieme a misure di sostegno al reddito disponibile, con il bonus di 80 euro introdotto a partire dal 2014. La legge di bilancio per il 2017 ha stabilito inoltre una riduzione delle aliquote fiscali sui premi di produttività concordati in sede di contrattazione decentrata, una decontribuzione per alcune tipologie di nuove assunzioni e la riduzione dei contributi sociali per i lavoratori autonomi.

Riguardo a questi provvedimenti, la Commissione, nel Rapporto per l'Italia, ha individuato alcuni progressi significativi nello spostamento del carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio.

Con riferimento alla tassazione delle persone fisiche, il PNR 2016 aveva cautamente annunciato nel cronoprogramma di “valutare la possibilità di agire sull'Irpef in base agli spazi finanziari disponibili nel rispetto dei saldi di finanza pubblica” nel periodo 2017-18. Nel corso del 2016 non è stato dato seguito a questo annuncio e tale azione non è stata riconfermata nel cronoprogramma del PNR 2017.

La seconda azione indicata dal Governo riguarda il *tax shift* dalle persone alle cose e la maggiore equità nel prelievo. Si tratta di interventi mirati alla sola revisione dei valori catastali.

Nel PNR 2016 erano previsti interventi di revisione dei valori catastali, al termine delle complesse operazioni di allineamento delle basi dati, per valutare in modo accurato gli effetti di gettito e distributivi sui contribuenti. Nel 2016 sono stati attuati interventi solo per la determinazione della rendita catastale degli immobili a destinazione produttiva e industriale (cosiddetti ‘imbullonati’). La misura ha risposto alla necessità di risolvere significative criticità tecnico-estimative nel processo di determinazione della rendita catastale dei fabbricati produttivi, ma si tratta di un passo limitato rispetto alle esigenze di revisione in questo comparto.

Il PNR 2017 si limita a prevedere entro il 2018 il solo aggiornamento del patrimonio informativo catastale. Su quest'ultimo aspetto si intende migliorare la qualità delle banche dati e la loro correlazione con i dati di mercato. Al riguardo sono in corso l'attività finalizzata ad assicurare la georeferenziazione del patrimonio immobiliare sulla cartografia catastale, l'introduzione dell'entità del fabbricato e la determinazione della superficie catastale per tutte le unità immobiliari delle categorie ordinarie, dotate di planimetria.

La terza azione prevede un processo di revisione e razionalizzazione delle spese fiscali, avendo tuttavia presente la necessità di proseguire nella direzione della sostenibilità dei conti pubblici e nella riduzione del carico tributario. Allo stato attuale è stato predisposto il monitoraggio delle spese fiscali con la presentazione del Rapporto annuale allegato alla legge di bilancio.

Il numero totale di spese fiscali è risultato pari a 610 (444 riguardano le missioni del bilancio statale e 166 quelle della fiscalità locale). La missione “politiche economico-finanziarie e di bilancio” è quella che presenta il numero più elevato di spese fiscali (111), seguita dalla missione “competitività e sviluppo delle imprese” (59), “diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (51) e “politiche per il lavoro” (49). Per ogni misura (esenzioni, esclusioni, riduzioni dell'imponibile o dell'imposta) è stata fornita una descrizione ed è stata individuata la tipologia dei beneficiari. Quando possibile, è stata riportata la quantificazione degli effetti finanziari facendo riferimento a modelli economici di tassazione standard e le spese fiscali sono state classificate in base a tredici categorie di spesa confrontabili con i programmi di spesa che hanno le stesse finalità. Il monitoraggio delle agevolazioni costituisce un elemento fondamentale di trasparenza del bilancio oltre che uno strumento indispensabile per assicurare che la revisione della spesa, nel suo complesso, costituisca una parte integrante del processo di bilancio.

Il PNR 2017 ribadisce quanto già stabilito dalla legge delega di riforma del sistema fiscale e cioè che il riordino delle spese fiscali mirerà a eliminare o rivedere le *tax expenditures* non più giustificate sulla base delle mutate esigenze sociali ed economiche o quelle che duplicano programmi di spesa pubblica. L'operazione, secondo quanto stabilito dalla legge, dovrà essere effettuata con cadenza annuale e si dovrebbe collocare temporalmente nella Nota di aggiornamento del DEF sotto forma di linee programmatiche che, una volta approvate dal Parlamento, diventeranno vincolanti per il Governo ai fini della predisposizione della manovra di bilancio.

Le rimanenti tre azioni che riguardano il contrasto dell'evasione fiscale sono appena accennate nel PNR, dove invece si dà conto di quanto fatto finora. Alcune informazioni sono tuttavia contenute nell'Atto di indirizzo del MEF per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2017-19¹⁶⁰, le cui indicazioni dovranno trovare attuazione nelle Convenzioni con le agenzie fiscali. Esso recepisce e consolida le linee strategiche finora perseguite e, in particolare, incoraggia la gestione informatizzata dei rischi e la riduzione dell'invasività dell'azione amministrativa nei confronti di soggetti considerati a basso rischio, prevede un ulteriore miglioramento del sistema della riscossione e mira a potenziare il rapporto fiduciario con i contribuenti caratterizzati da un maggiore grado di *compliance* fiscale mediante la semplificazione degli adempimenti tributari e innalzando la qualità dei servizi offerti dall'Amministrazione finanziaria.

Infine, con riferimento all'obiettivo di smaltire il contenzioso tributario arretrato e di migliorare l'efficienza della riscossione, nel PNR è prevista una riforma del processo e degli organi della giustizia tributaria, l'estensione nel corso del 2017 a tutto il territorio nazionale del processo tributario telematico (non obbligatorio) già operativo in alcune Regioni. Un portale dedicato consentirà il deposito telematico dei documenti processuali già notificati alla controparte e la consultazione *on-line* del fascicolo processuale da parte di tutti i soggetti coinvolti.

4.2.3.1 Cenni sull'evoluzione recente del carico tributario

Nel 2016 la pressione fiscale si è ridotta di quasi mezzo punto percentuale, al 42,9 per cento (di 0,7 punti, al 42,6, se si escludono gli incassi connessi con la *voluntary disclosure*), riflettendo il calo delle imposte indirette. L'Italia continua a essere tuttavia tra i paesi con il livello più elevato di pressione fiscale: nel 2015 la pressione fiscale è stata pari al 43,4 per cento, contro il 41 per cento della media degli altri paesi dell'area euro (tab. 4.3).

¹⁶⁰ Disponibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze: http://www.mef.gov.it/ministero/oiv/documenti/Atto_indirizzo_conseguimento_obiettivi_politica_fiscale_2017_2019.pdf.

Nel periodo tra il 2007 e il 2015, la pressione fiscale in Italia è aumentata di 1,9 punti percentuali, in linea con l'incremento registrato in media dagli altri paesi dell'area euro (1,4 punti). In Grecia l'incremento ha superato i 6 punti percentuali, mentre l'Irlanda ha registrato una riduzione di 7,7 punti, risultando il paese con la pressione fiscale più bassa (24,3 per cento nel 2015).

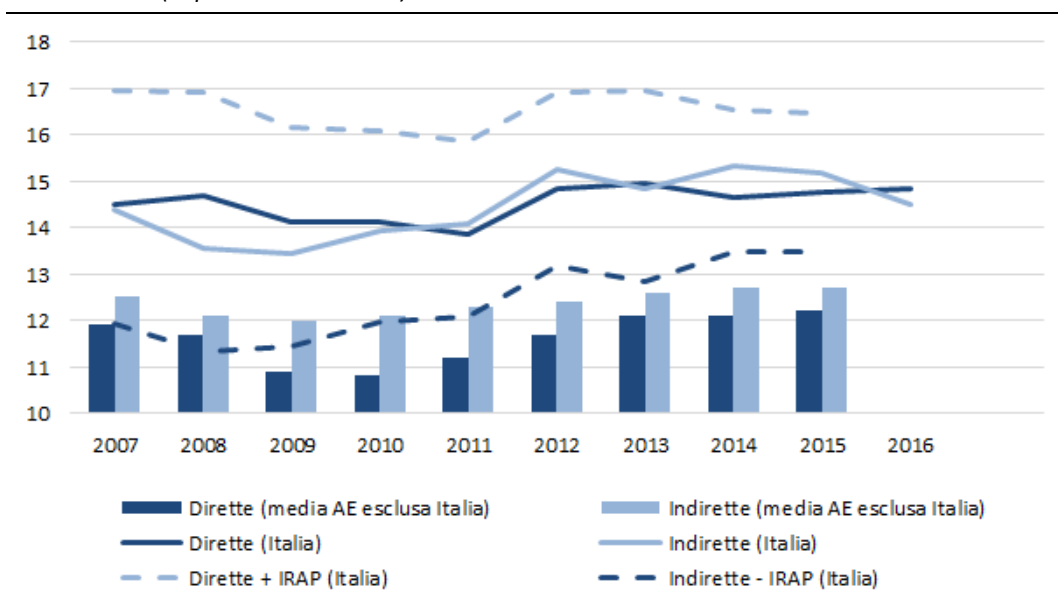
L'incidenza sul PIL della somma delle imposte dirette e indirette in Italia nel 2016 è stata pari al 29,4 per cento del PIL (con un peso pressoché equivalente delle due tipologie di imposta), in discesa dal 30 per cento del 2015 (anno in cui l'incidenza media degli altri paesi dell'area dell'euro è risultata pari al 24,9 per cento). Tra il 2007 e il 2015 in Italia la prevalenza delle imposte dirette si è più volte alternata con quella delle indirette; nella media degli altri paesi europei, emerge invece una costante superiorità delle imposte indirette, evidenziando anche una significativa differenza nella ripartizione funzionale dell'onere tributario (fig. 4.5).

Tab. 4.3 – Andamento della pressione fiscale nei principali paesi europei

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015- 2007 ⁽¹⁾
Danimarca	47,7	46,0	46,5	46,6	46,7	47,2	48,4	51,1	48,2	0,5
Francia	44,5	44,4	44,1	44,2	45,4	46,6	47,6	48,0	48,0	3,5
Belgio	44,5	45,1	44,5	44,8	45,5	46,7	47,7	47,4	46,8	2,3
Austria	41,7	42,5	42,1	42,0	42,1	42,7	43,5	43,7	44,3	2,6
Finlandia	41,5	41,2	41,0	40,8	42,1	42,7	43,7	43,9	44,1	2,6
Svezia	45,7	44,7	44,9	44,0	43,3	43,3	43,7	43,4	44,0	-1,7
Italia	41,5	41,3	41,8	41,6	41,6	43,6	43,6	43,4	43,4	1,9
AE (esclusa Italia)	39,6	39,1	38,8	38,7	39,3	40,2	40,9	41,1	41,0	1,4
Germania	38,7	39,0	39,4	38,1	38,5	39,1	39,5	39,5	39,8	1,1
Grecia	33,4	33,6	32,8	34,1	36,0	38,4	38,2	38,9	39,5	6,1
UE (esclusa Italia)	38,7	38,6	37,9	37,9	38,5	38,9	39,5	39,5	39,4	0,7
Lussemburgo	37,8	38,4	40,4	39,0	38,7	40,0	39,8	39,3	39,1	1,3
Ungheria	39,4	39,4	39,0	37,4	36,7	38,4	38,0	38,2	39,0	-0,4
Paesi Bassi	36,3	36,6	35,6	36,3	36,1	36,2	36,8	37,7	37,8	1,5
Croazia	37,1	36,8	36,4	36,2	35,3	35,9	36,6	36,6	37,5	0,4
Slovenia	37,2	36,7	36,6	37,3	36,9	37,3	37,2	36,9	37,0	-0,2
Portogallo	34,9	34,8	33,4	33,6	35,4	34,4	37,1	37,0	36,9	2,0
Spagna	37,4	33,3	31,3	32,7	32,7	33,7	34,5	34,8	34,9	-2,5
Regno Unito	34,9	36,5	34,0	35,0	35,6	34,8	34,7	34,2	34,8	-0,1
Malta	33,9	33,2	33,6	32,4	33,0	33,2	33,4	34,9	34,6	0,7
Repubblica Ceca	34,2	32,9	32,0	32,4	33,6	34,1	34,7	33,7	34,2	0,0
Estonia	31,2	31,4	35,0	33,3	31,5	31,7	31,8	32,6	33,9	2,7
Polonia	35,4	34,9	32,0	32,2	32,7	32,9	32,8	32,9	33,3	-2,1
Cipro	35,7	34,4	31,5	31,7	31,7	31,4	31,4	33,1	32,9	-2,8
Slovacchia	29,0	28,9	28,8	28,0	28,5	28,2	30,1	31,1	32,2	3,2
Lettonia	28,3	28,0	27,5	28,0	27,9	28,7	28,7	29,1	29,3	1,0
Lituania	30,1	30,7	30,6	28,6	27,4	27,2	27,2	27,7	29,2	-0,9
Bulgaria	31,4	30,5	27,0	25,8	25,2	26,6	28,1	28,3	28,9	-2,5
Romania	29,5	28,1	26,9	26,8	28,0	27,6	27,2	27,4	28,0	-1,5
Irlanda	32,0	30,3	28,9	28,3	28,4	28,9	29,4	29,7	24,3	-7,7

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia (2016), "Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea", Supplementi al Bollettino Statistico - Indicatori monetari e finanziari, Anno XXVI, 7 dicembre.

Fig. 4.5 – Andamento delle imposte dirette e indirette
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat per l'Italia e Banca d'Italia per la UE.

Considerando il prelievo sui fattori produttivi in Italia, utilizzando la somma delle imposte dirette e dell'IRAP, emerge tra il 2013 e il 2015 (ultimo anno per cui è disponibile il dato delle singole imposte per le Amministrazioni pubbliche) una riduzione del gettito pari a mezzo punto di PIL (fig. 4.5), che tenderà a aumentare a quasi un punto nel 2016. Tale flessione, tuttavia, appare già in questi anni fortemente concentrata dal lato delle imposte sulle imprese. Il gettito dell'Ires e dell'IRAP negli ultimi otto anni si è ridotto di circa 1,7 punti di PIL (passando dal 5,4 per cento nel 2007 al 3,6 per cento nel 2015) (tab. 4.4). Il gettito dell'Irpef, nello stesso periodo, è cresciuto di circa un punto di PIL (passando dal 10,1 per cento nel 2007 all'11,1 nel 2015), soprattutto per effetto dell'elasticità dell'imposta al reddito nominale. La stessa tendenza si osserva anche considerando come riduzione di gettito anziché come aumento di spesa, come avviene nella contabilità nazionale, i circa 0,6 punti di PIL relativi al bonus degli 80 euro. Nei prossimi anni, a legislazione vigente, il peso delle imposte sulle famiglie e quello sulle imprese tenderanno a divaricarsi ulteriormente.

Per quanto riguarda l'incidenza delle imposte per singoli fattori produttivi, l'Italia nel 2014 aveva una aliquota d'imposta implicita sul lavoro¹⁶¹ superiore di 8 punti percentuali a quella media dei paesi della UE e di 5 punti a quella media dei paesi dell'area dell'euro (fig. 4.6). L'andamento dell'aliquota, come nella maggior parte dei

¹⁶¹ L'aliquota implicita è una misura dell'onere fiscale medio effettivo ed è calcolata da Eurostat con riferimento al lavoro, ai consumi e al capitale. Si tratta del rapporto tra il gettito delle imposte gravante su ognuno di questi elementi e le corrispondenti basi imponibili. Fa eccezione l'aliquota implicita sul capitale che dal 2012 è calcolata utilizzando al denominatore il PIL come *proxy* della base imponibile. L'aliquota implicita sul lavoro include nel numeratore le imposte pagate sul lavoro e i contributi sociali versati dal lavoratore e dal datore di lavoro; il denominatore è composto dal totale dei redditi di lavoro dipendente.

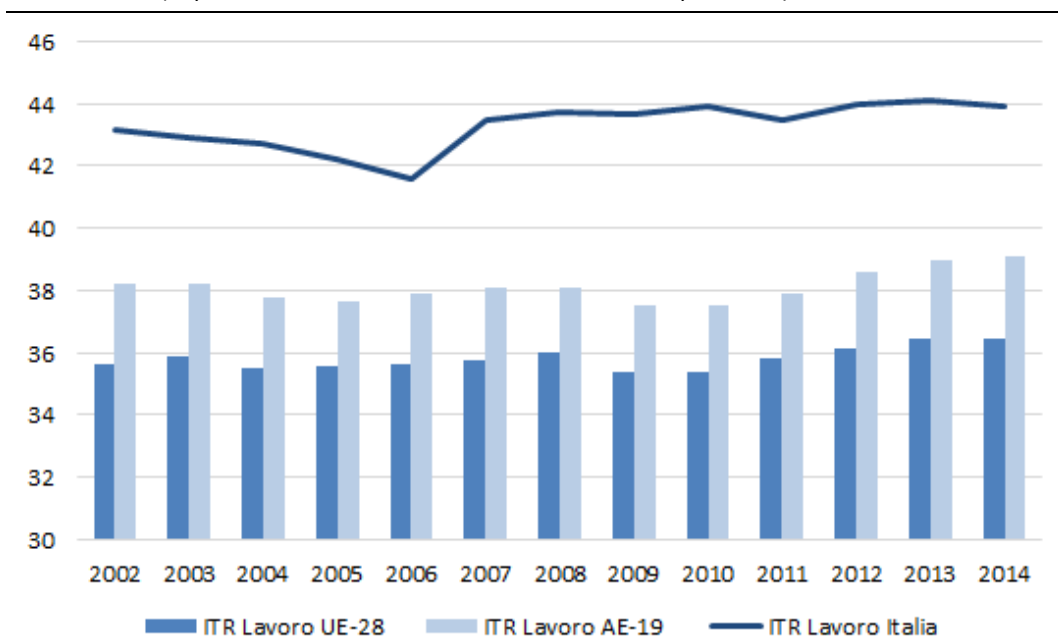
paesi europei, ha registrato una significativa inversione di tendenza nel periodo della crisi (tra il 2007 e il 2014), rispetto alla lieve flessione nei cinque anni precedenti (tab. 4.3). Fanno eccezione Danimarca e Svezia che mostrano una importante riduzione della aliquota proprio nel periodo della crisi (rispettivamente 2,4 e 4,2 punti percentuali).

Tab. 4.4 – Gettito dei principali tributi
(in percentuale del PIL)

	Irpef	Ires	IRAP	IVA	Accise	ICI/Imu
2007	10,1	2,9	2,5	5,9	2,2	0,8
2008	10,5	2,7	2,2	5,7	2,0	0,6
2009	10,6	2,1	2,0	5,5	2,2	0,6
2010	10,8	2,2	2,0	6,1	2,2	0,6
2011	10,6	2,1	2,0	6,0	2,5	0,6
2012	11,0	2,2	2,1	6,0	2,9	1,5
2013	10,9	2,4	2,0	5,8	2,8	1,3
2014	10,9	1,9	1,9	6,0	3,0	1,6
2015	11,1	1,9	1,7	6,2	2,8	1,5
2015-2007	1,0	-1,0	-0,7	0,2	0,6	0,8

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 4.6 – Aliquota implicita sul lavoro
(in percentuale del totale dei redditi da lavoro dipendente)



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

Come già osservato, in Italia gli interventi di politica tributaria degli ultimi anni sono stati importanti per le imprese sul piano sia qualitativo sia quantitativo e hanno modificato la struttura dell'imposta in continuità con il processo di riforma che ha caratterizzato, anche altri paesi europei, negli ultimi quindici anni.

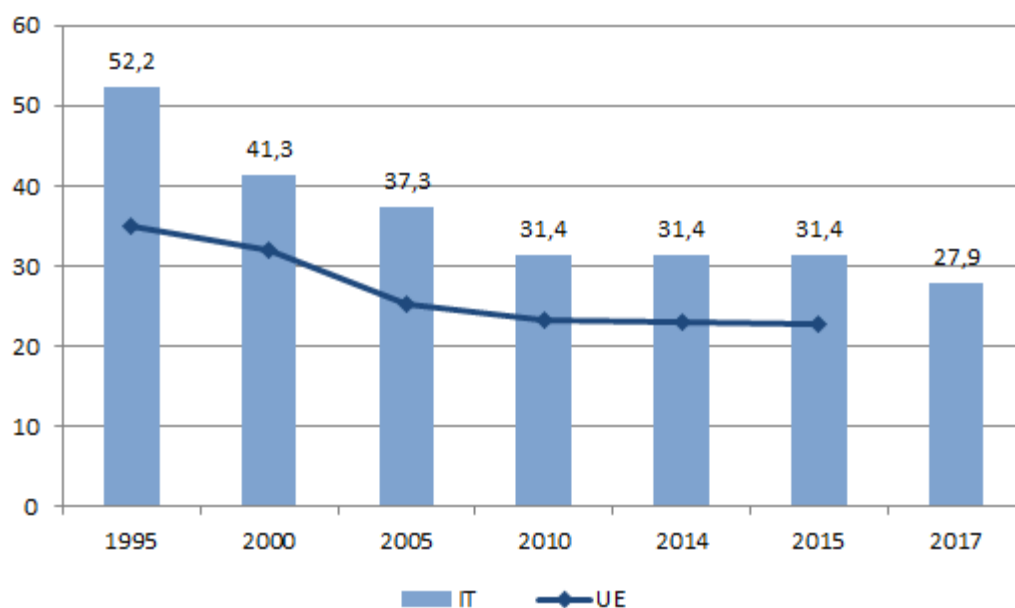
L'aliquota dell'imposta costituisce un primo elemento di valutazione della politica tributaria sulle imprese. In Italia, quella complessiva ordinaria sui profitti si è fortemente ridotta a partire dalla metà degli anni '90: passando dal 52,2 per cento del 1995 al 27,9 nel 2017. Nello stesso periodo, a livello europeo, si riscontra la stessa tendenza, con una riduzione media della aliquota di circa 12 punti percentuali (fig. 4.7).

La Germania, che negli anni '90 era insieme all'Italia tra i paesi a più elevata tassazione delle società, ha ridotto la sua aliquota legale di 26,6 punti percentuali. La stessa politica è stata seguita anche nei paesi che avevano aliquote inferiori alla media, come Austria, Paesi Bassi e Regno Unito. Una politica particolarmente aggressiva è stata quella dell'Irlanda che ha ridotto l'aliquota di oltre 27,5 punti, passando dal 40 per cento nel 1995 al 12,5 già all'inizio degli anni 2000.

Tuttavia, alla riduzione dell'aliquota legale non corrisponde necessariamente la riduzione della aliquota implicita. L'aliquota implicita in Italia calcolata per le società di capitali, pur mantenendosi al di sopra della media europea, non se ne discosta significativamente (fig. 4.8). Fino al 2007, le imposte pagate dalle società di capitali, nonostante la riduzione delle aliquote legali, hanno mantenuto una dinamica stabile e in alcuni casi crescente in termini di PIL. Questa evidenza ha caratterizzato anche altri paesi e, per l'Italia, può essere spiegata come conseguenza dell'ampliamento della platea dei contribuenti e della loro profittabilità e, sul piano della politica tributaria, con un allargamento delle basi imponibili. In particolare, tra le altre, si ricordano al riguardo misure quali la definitiva abolizione della *Dual Income Tax*, la modifica alla deducibilità degli interessi passivi e l'introduzione della *participation exemption*.

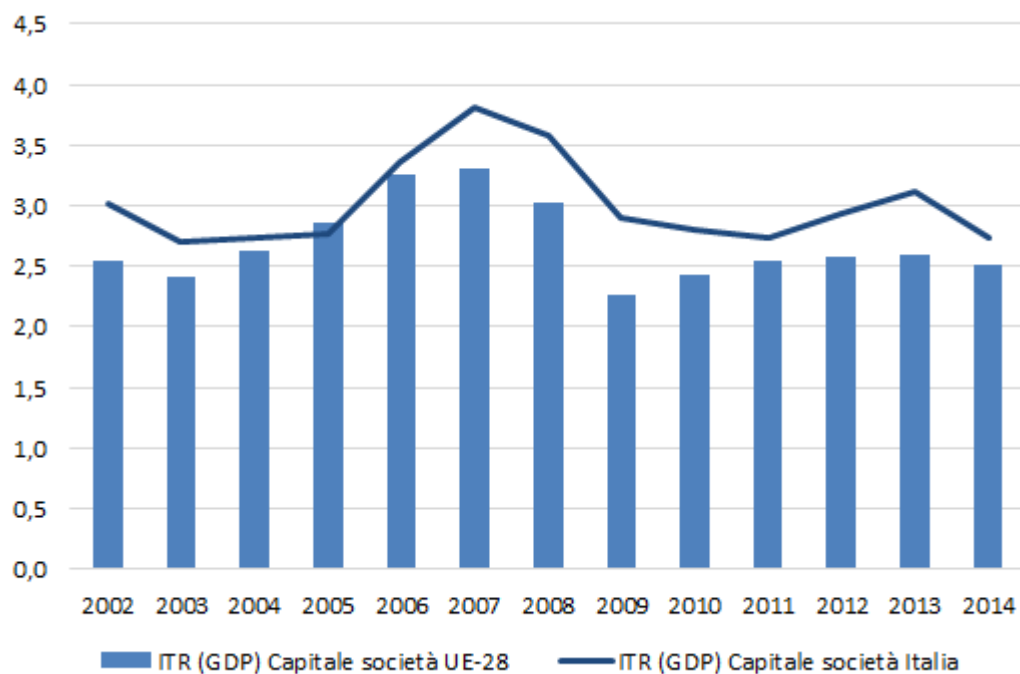
Con la recessione, la redditività delle imprese si è ridotta (in particolare a partire dal 2010) e di conseguenza il gettito dell'imposta sulle società si è contratto in modo non trascurabile. Anche in questo caso, fattori di politica tributaria hanno comunque contribuito (in direzione contraria rispetto al passato) a una erosione delle basi imponibili e hanno accentuato le conseguenze della recessione economica sul gettito dell'imposta sulle società. Tra questi fattori rientrano l'Aiuto per la crescita economica (ACE) e il riporto illimitato delle perdite. La figura 4.9 evidenzia dal 2008 la progressiva erosione della base imponibile dovuta a questi due fattori.

Fig. 4.7 – Aliquote legali dell'Ires e dell'IRAP



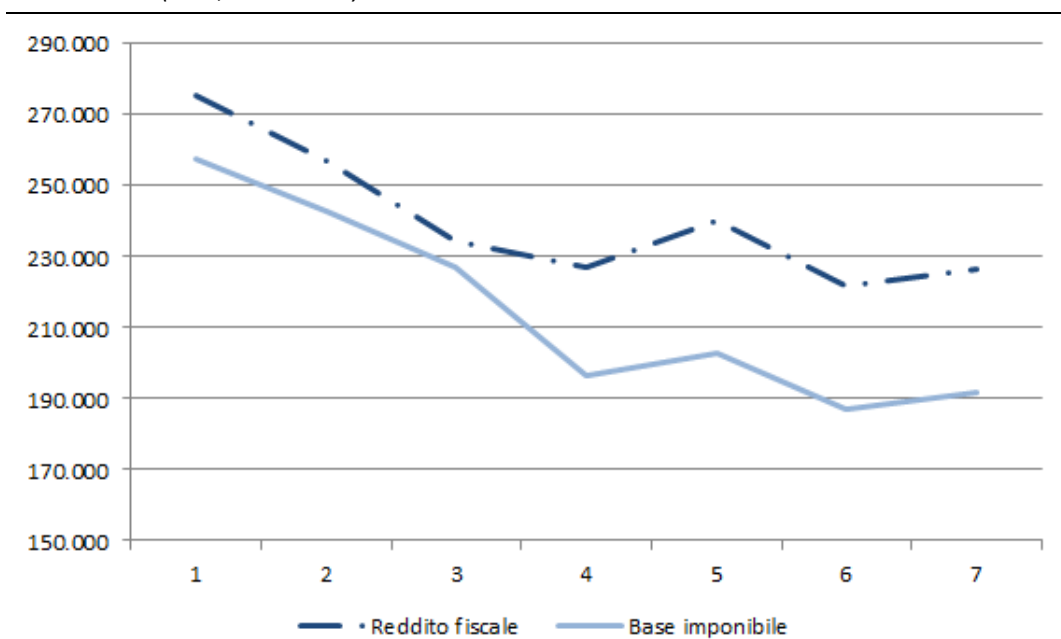
Fonte: Eurostat (2015), "Taxation trends in the EU".

Fig. 4.8 – Aliquota implicita sul capitale per le società di capitale
(in percentuale del PIL)



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

Fig. 4.9 – Effetto erosione: divaricazione tra reddito fiscale delle imprese e la base imponibile dell'Ires
(euro; valori medi)



Fonte: elaborazioni su dati MEF - dichiarazioni fiscali.

In particolare, l'effetto sulle basi imponibili della deduzione per l'ACE, calcolata ogni anno come remunerazione ordinaria (applicando una aliquota nozionale) del maggiore capitale proprio rispetto a quello contabilizzato nel 2010, è crescente e nel tempo tende a coincidere con la remunerazione dell'intero capitale dell'impresa. Tra il 2011 e il 2014, la deducibilità potenziale dell'ACE (ossia non tenendo conto della capienza fiscale della base imponibile dell'impresa) è passata da poco meno di 2 miliardi a quasi 12 (fig. 4.10). Tenendo conto della indeducibilità di una parte della remunerazione ordinaria per la incapienza fiscale delle imprese, con il modello di microsimulazione dell'UPB, si è stimata una riduzione dell'aliquota effettiva di imposta, nel 2014, dell'1,7 per cento per il totale delle società di capitali non finanziarie (tab. 4.5), con una incidenza più elevata per il settore dell'agricoltura (-2,1 punti) e dei servizi (-1,9 punti).

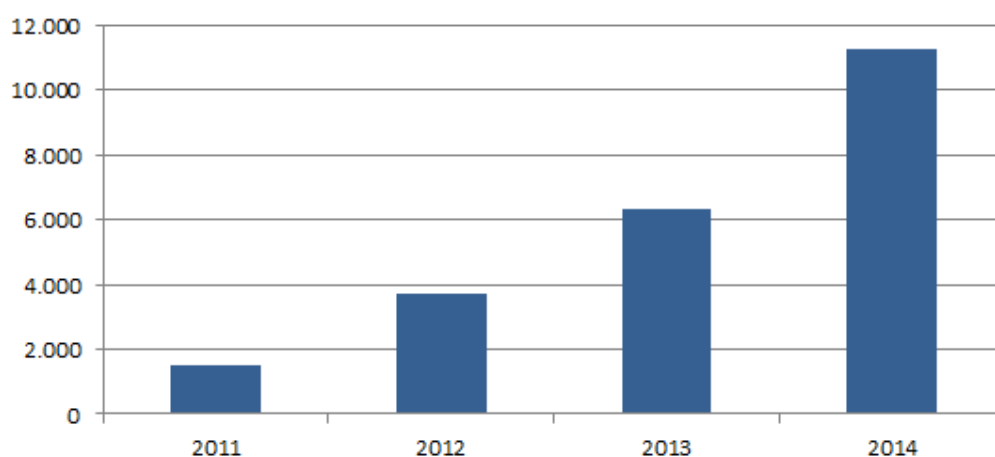
Dal confronto internazionale emerge che l'aliquota implicita sul consumo¹⁶² appare in Italia inferiore a quella media dei paesi dell'area dell'euro (circa 18 per cento, a fronte di valori prossimi al 20) (fig. 4.11). Sulla differenza gioca un ruolo ancora rilevante l'evasione dell'IVA, nonostante gli interventi degli ultimi anni. Sembrano tuttavia esistere margini per un aumento delle aliquote dell'IVA.

Infine, con riferimento ai limitati progressi realizzati per aumentare l'equità della tassazione immobiliare, si può osservare che la rivalutazione di tipo lineare, pari al 60

¹⁶² L'aliquota implicita sul consumo è calcolata come incidenza sulla spesa per consumi delle famiglie della somma del gettito dell'IVA, delle accise e delle altre imposte indirette sul consumo.

per cento delle rendite catastali delle abitazioni, attuata con la sostituzione dell'ICI con l'IMU nel 2012 e l'introduzione della Tasi nel 2014, parametrizzata alle stesse rendite catastali rivalutate, ha innalzato le aliquote di imposta implicite sugli immobili, aumentando significativamente il gettito, e ha amplificato le rilevanti distorsioni che si registrano nella distribuzione del prelievo, definita dalla attuale struttura del catasto. Inoltre, come sottolineato anche nel Rapporto della Commissione europea, l'abolizione dell'imposta patrimoniale sulla prima casa, attuata nel 2016, non è coerente con l'obiettivo di allargare la base imponibile e di trasferire il carico fiscale dai fattori produttivi al patrimonio e al consumo.

Fig. 4.10 – Evoluzione della deducibilità potenziale dell'ACE
(milioni di euro)



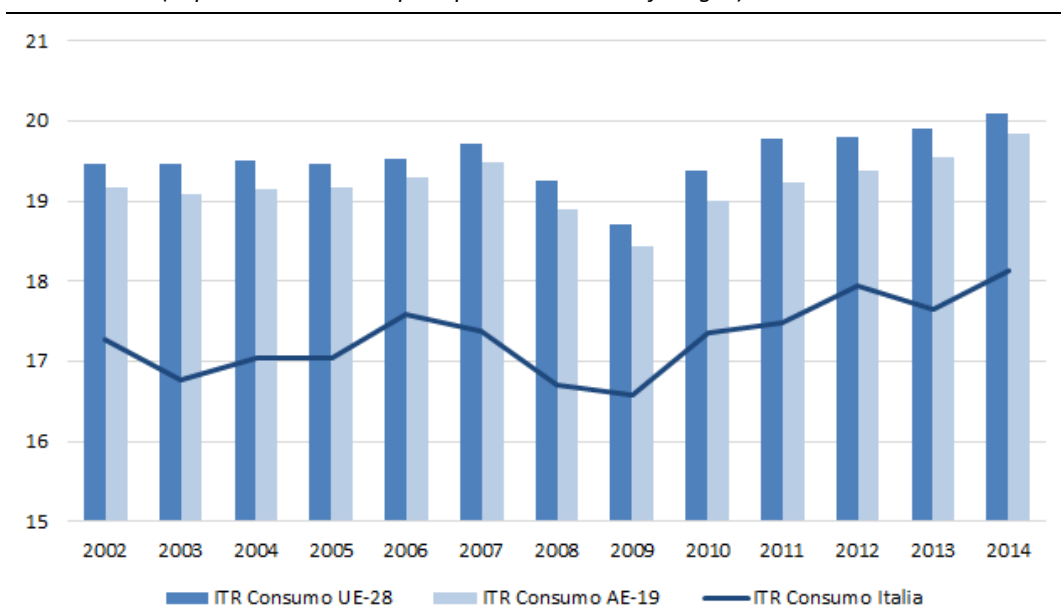
Fonte: elaborazioni su dati MEF – dichiarazioni fiscali.

Tab. 4.5 – Effetto dell'ACE per settore

	Quota valore della produzione	Quota deduzione utilizzata nel 2014 (capienza)	Aliquota effettiva 2014	Aliquota legale 2014	Riduzione aliquota
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,7%	18,8%	25,8%	27,5%	-1,7%
Industria	37,7%	67,0%	26,5%	27,5%	-1,0%
Costruzioni	5,0%	48,8%	26,5%	27,5%	-1,0%
Servizi	46,0%	34,1%	26,3%	27,5%	-1,2%
Totale	89,3%	42,9%	26,4%	27,5%	-1,1%

Fonte: elaborazioni basate sul modello di microsimulazione dell'UPB. Il totale è riferito al complesso delle sole società di capitali non finanziarie, che rappresentano l'89,3 per cento dell'insieme delle società di capitali.

Fig. 4.11 – Aliquota implicita sul consumo
(in percentuale della spesa per consumi delle famiglie)



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

4.2.4 La riforma della Pubblica Amministrazione

La riforma, avviata nell'agosto del 2015 con la L. 124/2015 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" mira ad accrescere la competitività del Paese attraverso la modernizzazione e la semplificazione dei rapporti tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese.

Nelle raccomandazioni dello scorso febbraio la Commissione europea ha giudicato limitati gli sforzi compiuti nel percorso di attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione sottolineando che la sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 (vedi sotto) ha rallentato o interrotto parti importanti della riforma. La Commissione ha sottolineato che le inefficienze della Pubblica Amministrazione contribuiscono a frenare l'attuazione delle riforme strutturali e le dinamiche di investimento.

Nel corso del biennio 2016-17 sono stati tuttavia fatti passi importanti nell'attuazione della riforma. In particolare, alla data di pubblicazione del DEF 2017, risultano entrati in vigore un decreto del Presidente della Repubblica e poco più della metà (14 su 22) degli schemi di decreto legislativo inizialmente presentati dal Governo. Un altro decreto legislativo è entrato in vigore a fine aprile.

Ad aprile del 2016, quando è stato pubblicato il precedente DEF, era entrato in vigore uno solo dei decreti attuativi, il cosiddetto decreto "taglia-leggi", ed erano già stati approvati in sede di analisi preliminare dal Consiglio dei Ministri dieci schemi di decreto e un regolamento attuativo.

Per questi decreti il cronoprogramma per le riforme presentato con il PNR 2016 prevedeva l'approvazione definitiva entro l'agosto del 2016 e i piani del Governo sono stati rispettati. Tuttavia nel novembre 2016 la sentenza della Corte Costituzionale n. 251/2016 ha espresso un giudizio di incostituzionalità rispetto ad alcuni articoli della L. 124/2015 di riforma della Pubblica Amministrazione laddove si stabiliva che cinque decreti legislativi dovessero essere adottati "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata" e non anche previa intesa. Nei primi mesi del 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare i decreti correttivi per tre di questi cinque decreti legislativi mentre gli altri due, cioè lo "Schema di decreto legislativo recante Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale" e lo "Schema di decreto legislativo recante Disciplina della dirigenza della Repubblica", non essendo ancora entrati in vigore, sono stati ritirati ed è scaduto il termine per l'attuazione della delega. Il cronoprogramma per le riforme presentato con il PNR 2016 prevedeva anche l'approvazione di ulteriori schemi di decreto legislativo. A fine aprile 2017 ne risultano approvati in via definitiva ed entrati in vigore cinque. Altri cinque schemi di decreto legislativo sono stati approvati in via preliminare.

Nel cronoprogramma per le riforme presentato con il PNR 2017 si prevede l'approvazione definitiva entro maggio 2017 dei cinque schemi di decreto legislativo e dei tre decreti correttivi mancanti, riguardanti principalmente le regole del pubblico impiego, la valutazione della Pubblica Amministrazione, le società partecipate e i licenziamenti disciplinari. È previsto anche che entro il 2017 venga prodotta la normativa secondaria per l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione mancante e che vengano recuperati, con modalità che non sono rese note, i contenuti dello "Schema di decreto legislativo recante Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale".

Con riferimento al riordino delle società partecipate, la delega (L. 124/2015) è stata esercitata con il D.Lgs. 175/2016, entrato in vigore a settembre del 2016. Il decreto disponeva che le Amministrazioni Pubbliche censissero le proprie partecipazioni entro marzo 2017 e attuassero la razionalizzazione secondo specifici criteri nell'arco dell'anno successivo. Il processo ha subito un rallentamento in seguito alla sentenza di incostituzionalità della Corte Costituzionale rispetto alle disposizioni della legge delega che prevedeva che i decreti legislativi fossero adottati "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata" anziché previa intesa. Il successivo decreto correttivo ha rinviato la scadenza per il censimento delle partecipate al 30 settembre 2017 e di conseguenza è slittato il termine di inizio dell'anno concesso per attuare il processo di razionalizzazione.

4.2.5 Il settore dell'istruzione

La riforma della scuola è stata più volte sollecitata nelle raccomandazioni della Commissione e del Consiglio europeo per colmare alcune carenze rispetto agli altri paesi europei. In quelle del 2014 e del 2015, in particolare, veniva messo in evidenza che il tasso di abbandono della scuola in Italia è superiore alla media dei paesi UE e si esortava l'Italia ad approvare una riforma che, per affrontare il problema, istituisse un sistema di valutazione delle scuole e rafforzasse l'apprendimento basato sul lavoro.

Il cronoprogramma del PNR 2016 è stato attuato quasi per intero, come riconosciuto anche nelle recenti raccomandazioni della Commissione europea. Esso prevedeva

l'approvazione di nove decreti legislativi attuativi della legge delega 107/2015, la presentazione del Piano nazionale per la formazione degli insegnanti e della Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola lavoro. Alla data di pubblicazione del PNR 2017 sono stati approvati otto dei nove decreti legislativi¹⁶³ ed è stato presentato il Piano nazionale per la formazione degli insegnanti. La Carta dei diritti e dei doveri degli studenti in alternanza scuola lavoro è invece attesa a brevissimo termine e per la riscrittura del Testo unico sulla scuola in un comunicato del Ministero dell'Istruzione si rinvia a un futuro disegno di legge delega.

Il PNR 2017 prevede per il prossimo anno l'attuazione e il monitoraggio degli interventi della riforma della scuola, anche tramite risorse stanziare con la Legge di bilancio per il 2017. Tra questi il Piano nazionale per la formazione degli insegnanti, il Piano nazionale scuola digitale e il Piano nazionale per la scuola inclusiva.

Infine, il rapporto della Commissione europea del 2017 mette in luce come, sebbene siano stati fatti passi avanti con la riforma della scuola, la spesa pubblica per istruzione terziaria rispetto al PIL e il tasso di istruzione terziaria dell'Italia siano tra i più bassi d'Europa.

¹⁶³ Tra le tematiche affrontate dagli otto decreti legislativi vi sono il reclutamento dei docenti, l'inclusione degli studenti con disabilità, la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, l'educazione da 0 a 6 anni, il diritto allo studio, la promozione della cultura umanistica, le scuole italiane all'estero e gli esami di stato.

ufficio

D

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

