



**Audizione del Presidente  
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito dell'attività conoscitiva sul  
DDL recante bilancio di previsione dello  
Stato per l'anno 2017 e bilancio  
pluriennale 2017-2019**

**Commissioni riunite V della Camera dei deputati  
(Bilancio, Tesoro e Programmazione) e  
5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica  
(Programmazione economica, bilancio)**

**7 novembre 2016**



## 1. Il quadro macroeconomico

### 1.1 Dalla NADEF al DPB

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

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

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

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

A seguito di questa ulteriore analisi le stime del DPB relative al biennio considerato sono risultate plausibili e su questa base lo scorso 17 ottobre l'UPB ha trasmesso al MEF la lettera di validazione del quadro macroeconomico programmatico 2016-17, segnalando l'esito positivo della procedura (<http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2016/10/Lettera-validazione-QMP-DPB-2017.pdf>).

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

### 1.1.1 Il quadro macroeconomico 2016

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

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

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

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

### 1.1.2 Il quadro macroeconomico 2017

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

Il contributo delle esportazioni nette alla variazione del PIL diviene marginalmente più negativo (un decimo di punto in meno), per una maggiore crescita delle importazioni che sopravanza un andamento leggermente più robusto delle esportazioni. Lievemente più favorevole è l'apporto delle scorte (per un decimo di punto). Il contributo della domanda finale interna resta nullo, sottendendo opposte modifiche per gli investimenti (in accelerazione meno accentuata per tre decimi di punto rispetto a quanto veniva supposto nel quadro programmatico NADEF) e per la spesa in volume della PA (ipotizzata in più forte aumento, rispetto alla NADEF, per due decimi di punto).

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

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

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

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

La dinamica del deflatore del PIL supposta dal DPB cade nel *range* delle stime dei previsori UPB. Considerata la dinamica del PIL reale, ne consegue che, al contrario di quanto si verificava per il quadro programmatico NADEF, anche l'evoluzione del PIL nominale risulta nell'intervallo del *panel* di previsori UPB.

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

## 1.2 *Rischi dello scenario macroeconomico*

La validazione del quadro macroeconomico del DPB è stata, come detto, accompagnata dalla sottolineatura degli elementi di rischio connessi alle incertezze dell'attuale congiuntura. Le informazioni in questo scorcio del 2016 segnalano, in effetti, il proseguimento della ripresa su ritmi irregolari, ma nel complesso modesti. Nelle stime UPB, basate sui modelli di breve periodo, il PIL del terzo trimestre sarebbe aumentato, dopo la stasi di aprile-giugno, intorno allo 0,2 per cento, grazie al positivo andamento dei principali comparti produttivi. La crescita tornerebbe, però, a frenare nel quarto trimestre, quando la variazione del PIL sarebbe solo marginalmente positiva (intorno a 0,1 per cento). Queste stime trimestrali comporterebbero un incremento medio annuo del PIL 2016, corretto per i giorni di lavoro, dello 0,8 per cento. La stima del PIL grezzo, cioè non aggiustata per il minore numero di giornate lavorative del 2016 rispetto al 2015, risulterebbe marginalmente inferiore (0,73 per cento che si confronta con lo 0,75 per cento, arrotondato a 0,8 per cento, del quadro macroeconomico DPB).

La chiusura in frenata del 2016 darebbe luogo a un trascinarsi congiunturale sul prossimo anno solo lievemente positivo (0,2 per cento), talché il raggiungimento di una crescita dell'1 per cento nel 2017 richiederebbe un profilo di ripresa trimestrale mediamente più intenso (e più continuo) rispetto a quello sperimentato nel 2016. È un'evoluzione possibile considerate le ipotesi adottate sul quadro delle variabili esogene e lo stimolo all'economia derivante dalla manovra di finanza pubblica. Sulla prospettiva

del 2017 pesano, tuttavia, fattori di rischio soprattutto di origine internazionale di cui bisogna tenere conto nella valutazione della plausibilità complessiva dello scenario.

Tali elementi di rischio, al momento, non riguardano tanto il mercato petrolifero o quello dei cambi. Il greggio ha, infatti, subito solo temporanee ripercussioni dopo l'intesa raggiunta in sede OPEC a settembre sui tagli produttivi. A inizio novembre il prezzo del barile è nuovamente sceso sotto i 50 dollari, mentre la quotazione *future* per il 2017 risulta non molto distante dalla stima adottata nello scenario NADEF/DPB (tab. 1.2). Analogamente, il mercato dei cambi sta evolvendo in modo non dissimile da quanto ipotizzato nella previsione del Governo, come mostrano le quotazioni a termine del dollaro sull'euro, rilevate nei primi giorni di novembre, per il prossimo anno.

Il maggiore punto interrogativo nello scenario internazionale concerne, invece, l'evoluzione del commercio mondiale. Si tratta di un fattore di rischio che era già stato sottolineato in occasione dell'audizione UPB sulla NADEF dello scorso 3 ottobre. A distanza di un mese, le indicazioni congiunturali confermano il persistere degli elementi di incertezza allora richiamati. Le informazioni sul commercio mondiale (di fonte Central Plan Bureau) segnalano per il periodo gennaio-agosto una dinamica tendenziale praticamente stagnante (tab. 1.3). I mercati esteri rilevanti per l'Italia hanno avuto in tale periodo un'evoluzione migliore, ma comunque modesta (aumentando, in termini tendenziali, poco più dell'1 per cento). Questi andamenti relativi ai primi otto mesi del 2016 risultano assai più contenuti delle dinamiche assunte per l'intero anno tanto nel quadro governativo, quanto dai previsori internazionali. Essi si sono realizzati nonostante un'evoluzione dell'attività economica globale sostanzialmente in linea con le attese, mettendo in evidenza un ulteriore ridimensionamento dell'elasticità degli scambi alla produzione mondiale rispetto ai già bassi livelli che hanno caratterizzato gli ultimi anni (fig. 1.2).

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

Per tenere conto di questa eventualità nell'Audizione del 3 ottobre si è presentato un esercizio di simulazione degli effetti sul quadro italiano di una domanda globale più debole di un punto percentuale all'anno, nel periodo 2017-19, rispetto a quanto ipotizzato nello scenario NADEF (secondo cui il commercio internazionale aumenterebbe del 2,6 per cento nel 2017, del 3,5 per cento nel 2018 e del 4,1 per cento nel 2019). Tale

esercizio mostrava gli effetti depressivi, tramite il canale delle esportazioni, sulla crescita del PIL e, per la più debole congiuntura, sull'inflazione, con un conseguente abbassamento della dinamica del PIL nominale rispetto a quella ipotizzata nelle ipotesi governative (di 0,1 punti percentuali nel 2017 e di circa 0,3 punti nel 2018 e 2019).

## 2. La finanza pubblica

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

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

Il quadro per il 2018 e 2019 risente del mantenimento della disposizione di aumento delle aliquote IVA nel 2018 e dalla previsione di un ulteriore aumento di 0,9 punti dell'aliquota base nel 2019. Nell'insieme, il gettito associato ammonta a 19,6 miliardi nel 2018 e 23,3 miliardi nel 2019, corrispondenti rispettivamente al 1,1 e all'1,3 per cento del PIL. La correzione di bilancio per il 2018 comprende nell'insieme maggiori entrate nette per circa 5 miliardi e maggiori spese nette per 11,5 miliardi; quella per il 2019 maggiori entrate nette per 5,4 miliardi e maggiori spese nette per 8,2 miliardi. Dal lato delle spese, le principali voci di incremento sono associate agli effetti crescenti delle misure introdotte per il 2017, richiamate sopra; di rilievo l'aumento delle spese in conto capitale di 5,8 miliardi nel 2018 e 3,6 miliardi nel 2019. Riguardo alle riduzioni nette di



spesa, la più importante riguarda la sanità, per circa 1 miliardo nel 2018 e 3 miliardi nel 2019. Dal lato delle entrate, compaiono a partire dal 2018 rilevanti interventi di diminuzione di imposte, tra cui l'istituzione dell'IRI (2 miliardi nel 2018 e 1,2 miliardi nel 2019), la maggiorazione su ammortamenti e canoni dei beni strumentali (1,1 miliardi e 1,9 miliardi nei due anni), l'estensione delle detrazioni per ecobonus e ristrutturazioni (0,7 e 1,5 miliardi). Le maggiori entrate nette derivano dalle misure introdotte per il 2017, con una composizione analoga tra misure con effetti permanenti e temporanei. Per il 2019, il venir meno di questi ultimi è compensato dall'ulteriore aumento dell'aliquota ordinaria IVA ricordato in precedenza con un gettito aggiuntivo di 3,7 miliardi.

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

### 2.1 Il quadro programmatico e la composizione della manovra

Nel DPB il Governo ha rivisto il quadro programmatico della NADEF. Il disavanzo del 2017 viene elevato dal 2 al 2,3 per cento del PIL, utilizzando i tre quarti del margine aggiuntivo richiesto nella Relazione allegata alla Nota (sino a un massimo di 0,4 punti percentuali di PIL) e autorizzato dal Parlamento con la Risoluzione dello scorso 12 ottobre.

Rispetto alla NADEF, nel quadro di finanza pubblica del DPB per il 2017 viene confermata la disattivazione della clausola di salvaguardia sull'IVA e, dato l'ampliamento del deficit, sono possibili minori interventi correttivi netti al netto di tale clausola (dallo 0,5 allo 0,2 per cento del PIL). Inoltre, aumentano le misure *una tantum* (da 0,1 a 0,2) che peggiorano il saldo strutturale; ciò dipende dalla presenza di componenti non strutturali nelle entrate intervenute successivamente alla stesura della NADEF. Dato che la componente ciclica del bilancio rimane allo 0,9 per cento del PIL, l'effetto congiunto del maggior deficit e delle maggiori componenti *una tantum* è di peggiorare il saldo strutturale di quattro decimi di PIL (dall'1,2 all'1,6 per cento del PIL) (tab. 2.1).

Negli anni successivi sono mantenuti gli obiettivi di deficit della NADEF, pari all'1,2 per cento nel 2018 e allo 0,2 per cento nel 2019; anche l'intervento correttivo netto viene confermato ma cambia la sua composizione. Nel 2018 ai maggiori interventi si associa, nel DPB, la completa riattivazione della clausola di salvaguardia (nella NADEF era invece prevista una disattivazione parziale, in base a quanto si poteva evincere dall'impatto macroeconomico delle misure programmatiche atteso dal Governo, evidenziato a pag. 31 della Nota). Nel 2019 si rende necessaria una ulteriore misura correttiva sull'IVA, essendo aumentati ancora gli interventi di impiego delle risorse.

Con riferimento al debito pubblico, l'innalzamento del deficit del 2017 di tre decimi di PIL implica un peggioramento del rapporto tra il debito e il PIL, che tuttavia sembrerebbe mitigato dall'evoluzione più favorevole della crescita nominale rispetto a quanto previsto nella NADEF. Viene confermata la riduzione di tale rapporto a partire dal prossimo anno, quando il Governo prevede di raggiungere un valore pari al 132,6 per cento (132,5 nella NADEF) a fronte del 132,8 per cento atteso per il 2016.

I cambiamenti nella impostazione del bilancio si sono concretizzati nella manovra contenuta nel disegno di legge di bilancio appena presentato in Parlamento e nel decreto legge in materia fiscale dello scorso ottobre (DL 193/2016). I due provvedimenti implicano, come manovra netta, un peggioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche rispetto alla legislazione vigente di circa 12 miliardi nel 2017 (0,7 per cento del PIL), di 6,6 miliardi nel 2018 (0,4 per cento del PIL) e di 2,8 miliardi nel 2019 (0,2 per cento del PIL). Se si esclude la neutralizzazione delle clausole, si evidenzia una manovra che migliora il saldo del 2017. A fronte di un'acquisizione di risorse pari a 17,1 miliardi nel prossimo anno e a 19,8 e 23,7 miliardi nei due successivi, si prevedono impieghi per 29,1 miliardi nel 2017, 26,4 nel 2018 e 26,5 nel 2019<sup>1</sup>; per l'anno prossimo, circa la metà dell'importo degli interventi (circa 15,4 miliardi) dipende dalla già ricordata sterilizzazione di clausole di salvaguardia. Quest'ultima consente una riduzione delle entrate nette per il 2017 di circa cinque miliardi, cui fanno seguito incrementi dello stesso importo nel biennio seguente e in particolare nel 2019 riguardanti in larga parte (circa 3,7 miliardi) una nuova clausola sull'IVA. Le entrate nette, considerate al netto delle clausole, mostrano un aumento di 10,6 miliardi nel 2017, che scende a 5,1 miliardi nel 2018 e a 1,7 miliardi nel 2019. Le spese nette aumentano in misura crescente nei primi due anni (da 7,3 a 11,5 miliardi) per poi rallentare nel 2019 (a 8,2 miliardi) a causa in particolare della notevole riduzione delle spese in conto capitale riprogrammata per quell'anno (tab. 2.2).

Sul versante degli impieghi, gli interventi aumentano la spesa per tutto il triennio, e in particolare quella corrente, mentre – al netto della sterilizzazione della clausola – le misure di riduzione delle entrate si concentrano nel biennio 2018-19. Viceversa, dal lato delle coperture, le norme correttive riguardano soprattutto le entrate, con una

---

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

consistente presenza di *una tantum* nel primo anno; i risparmi di spesa si addensano nell'ultimo anno, soprattutto quelli in conto capitale.

L'analisi della manovra richiede una lettura composita di un insieme di misure variamente organizzate in più provvedimenti. Innanzitutto, vanno considerate le misure e i corrispondenti effetti finanziari contenuti sia nel decreto fiscale che nel disegno di legge (nelle sue due componenti, Sezione I e Sezione II), nonché alcune risorse "trasferite" da un provvedimento all'altro tramite l'incremento (nel decreto legge) e il successivo utilizzo (nel DDL Bilancio), ai fini della copertura, del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE). Inoltre, si riscontra la definizione di misure disposte nel decreto e quantificate nel disegno di legge, come nel caso della riapertura dei termini della procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure bis*). Come evidenziato nel paragrafo 2.2, prospetti conoscitivi più integrati agevolerebbero la lettura della manovra.

Tornando alla descrizione della manovra, dal lato degli impieghi è possibile distinguere i settori di intervento delle principali misure (tabb. 2.4 per una visione di sintesi e 2.5 per il dettaglio).

In primo luogo, la manovra dispone la piena sterilizzazione della clausola di salvaguardia sull'IVA per il 2017 nonché l'abrogazione dell'incremento delle accise disposto per il biennio 2017-18 dalla legge di stabilità per il 2014. Per gli anni successivi vengono invece confermati gli incrementi di IVA e accise delle clausole in essere, con l'aggiunta di un ulteriore aumento di 0,9 punti percentuali dell'aliquota dell'IVA del 25 per cento a partire dal 2019. (tab. 2.3).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sul versante delle risorse di copertura, i principali provvedimenti riguardano il recupero dell'evasione fiscale, la riduzione della spesa corrente e misure di tipo *una tantum* (tabb. 2.4 per una visione di sintesi e 2.5 per il dettaglio).

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

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

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

In sostanza, nel 2017, la disattivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise (15,4 miliardi circa) e interventi in vari settori (per circa 14 miliardi) sono consentiti per oltre il 41 per cento da un aumento del deficit (per 12 miliardi) e per il restante 59 per cento da un insieme di misure correttive (per 17,1 miliardi), suddivise sostanzialmente in tre categorie di analoga consistenza: in maggiori entrate di natura strutturale (per 5,6 miliardi, il 32,7 per cento delle risorse), derivanti – oltre che dall'ACE – dal recupero di base imponibile grazie alla lotta all'evasione e da misure minori; nella revisione e riprogrammazione delle spese (per circa 5,2 miliardi, pari al 30,4 per cento delle risorse); in entrate di natura *una tantum* (per circa 6,3 miliardi, il 36,8 per cento delle coperture). Tra le entrate *una tantum* si possono considerare quelle derivanti da: diritto d'uso delle frequenze, riapertura dei termini della *voluntary disclosure* e, presumibilmente, l'estinzione agevolata dei debiti fiscali nonché l'accelerazione delle verifiche per comunicazioni trimestrali dei dati sull'IVA. Nell'ambito dei 6,3 miliardi non sono invece considerate le misure *una tantum* con effetti reiterati nel tempo, che peraltro potrebbero andare a finanziare in parte le spese, anch'esse di natura *una tantum*, destinate ai crediti d'imposta per la ricostruzione privata e pubblica. Nel biennio 2018-19, un ammontare di interventi finanziariamente più consistenti, il venir meno delle *una tantum* e gli ampliamenti del deficit tendenziale (seppure più contenuti di quello del 2017) non consentono l'eliminazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise e, anzi, richiedono misure ulteriori nell'ultimo anno di programmazione, consistenti sostanzialmente in una nuova clausola sull'IVA e più elevati interventi correttivi sulla spesa, in particolare nel settore sanitario e relativi a riprogrammazioni sia dei

finanziamenti per investimenti delle Ferrovie dello Stato sia del fondo di rotazione per il cofinanziamento delle politiche comunitarie.

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

## 2.2 *Alcune valutazioni sul nuovo formato della legge di bilancio*

Il DDL di bilancio 2017 rappresenta la prima applicazione del nuovo formato della legge di bilancio, coerente con la riforma dell’articolo 81 della Costituzione introdotta nel 2012 e disegnato più in dettaglio nel medesimo anno dalla cd. legge rinforzata<sup>2</sup>, poi ulteriormente articolato da modifiche legislative adottate nel corso del 2016.

Solo nello scorso agosto sono state modificate le disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica che disciplinano puntualmente il contenuto proprio della legge di approvazione del bilancio dello Stato<sup>3</sup>. Sempre nel corso del 2016, inoltre, sono stati approvati due ulteriori provvedimenti legislativi che, completando l’attuazione della delega per la modifica della legge di contabilità, hanno innovato la struttura del bilancio dello Stato con l’introduzione delle “azioni” all’interno dei programmi di spesa e il potenziamento del bilancio di cassa<sup>4</sup>.

Il quadro risultante da tali innovazioni comporta in particolare una nuova configurazione del formato del bilancio dello Stato, assorbendo in tale documento contabile anche il contenuto della ex-legge di stabilità e unificando in un unico strumento l’intera manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento. Il nuovo approccio ha richiesto di ridefinire l’esposizione degli effetti sulle grandezze di finanza pubblica delle misure adottate con la decisione di bilancio. In estrema sintesi, in coerenza con quanto previsto dalla citata legge rinforzata, il bilancio dello Stato viene articolato in due sezioni, la prima delle quali contiene le norme modificative della legislazione vigente che concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (come definiti nei documenti di programmazione), mentre la seconda riporta gli stanziamenti di bilancio di entrata e di spesa integrando i valori finanziari a legislazione vigente con gli

---

<sup>2</sup> Art. 15 della Legge n. 243/2012.

<sup>3</sup> L. 163/2016 di modifica della L. 196/2009.

<sup>4</sup> Rispettivamente D.Lgs. 90/2016 e D.Lgs. 93/2016, di attuazione della delega prevista negli articoli 40, comma 1, e 42, comma 1, della L. 196/2009.

effetti delle modifiche derivanti dalle misure contenute nella sezione prima e con modifiche puramente quantitative adottate nella stessa sezione seconda (rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni). Il nuovo formato del bilancio permette quindi di cogliere immediatamente l'effetto delle modifiche alla legislazione vigente sull'entità dei singoli stanziamenti di bilancio, fornendo per ciascuna voce di bilancio separata evidenza contabile, secondo una scansione per colonne in sequenza, alle previsioni a legislazione vigente, alle rimodulazioni compensative delle spese per fattori legislativi e adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (proposte dalle Amministrazioni in fase di formazione del bilancio), ai rifinanziamenti, definanze e riprogrammazioni proposti nella seconda sezione del bilancio e agli effetti delle misure inserite nella sezione prima, per arrivare infine a un valore finanziario finale che corrisponde al bilancio integrato. L'articolazione viene presentata per ministero-missione e per missione-ministero, con l'esposizione sottostante dei programmi (unità di voto); a scopo conoscitivo vengono elencate le azioni e i capitoli, nonché i riepiloghi per macroaggregati e categorie economiche.

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

Ugualmente positivamente va accolta l'innovazione di evidenziare in apposita voce nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DLB anche quelli di retroazione macroeconomica derivanti dalla manovra. Occorre segnalare che tale voce può emergere (e quindi entrare nei prospetti riepilogativi della manovra) nella misura in cui il provvedimento proposto abbia una entità tale da indurre una variazione delle variabili macroeconomiche, stimata nell'ambito di un modello di previsione dell'economia. È inoltre interessante sottolineare che l'adozione di questa metodologia di evidenziazione degli effetti di retroazione implica che l'impatto sulle variabili di natura fiscale dovrà essere indicato anche in situazioni di manovre di contenimento del deficit, con l'effetto di richiedere l'attivazione di risorse aggiuntive di copertura.

Questa prima applicazione del nuovo formato suscita peraltro alcune riflessioni in vista di un possibile miglioramento del corredo informativo messo a disposizione del decisore politico. L'unificazione in un unico strumento di tutte le componenti della manovra di bilancio suggerisce infatti l'opportunità di un approccio integrato anche nella presentazione del materiale informativo che ne dovrebbe permettere la leggibilità,

trattandosi di un quadro contabile che mantiene senza dubbio notevoli elementi di complessità tecnica.

Nella relazione illustrativa al DDL si sottolinea giustamente che l'approccio del "bilancio integrato" comporta che per la prima volta venga predisposta una relazione tecnica (RT) sull'"intero" bilancio. In questa prima esperienza si nota tuttavia che nel materiale informativo fornito continua a sussistere una dicotomia tra la parte informativa relativa alla prima sezione, che come "da tradizione" della legge di stabilità (prima ancora legge finanziaria e provvedimenti collegati) quantifica le singole misure normative in essa contenute esponendo poi gli effetti in un apposito prospetto riepilogativo (ex allegato 3) e il corredo informativo relativo alla seconda sezione, che si focalizza sugli effetti delle variazioni alla legislazione vigente introdotte mediante misure non normative come i rifinanziamenti, i definanziamenti e le riprogrammazioni<sup>5</sup>. Nella relazione illustrativa al bilancio poi vengono evidenziati gli andamenti relativi alle principali aggregazioni di entrata e di spesa e ai vari saldi di finanza pubblica solo nella versione a legislazione vigente. Ad esempio, nell'illustrare l'andamento delle entrate tributarie vengono evidenziati gli effetti associati nel triennio all'aumento dell'aliquota IVA previsto a legislazione vigente per effetto della clausola di salvaguardia (come noto aumento disattivato nel quadro programmatico), mentre gli effetti finanziari della disattivazione della clausola sono quantificati nella RT sulla corrispondente norma della sezione prima. Manca insomma, a livello informativo e di documentazione, un'illustrazione integrata dei flussi di entrata e delle missioni/programmi di spesa che tenga conto degli effetti di tutte le componenti della manovra di bilancio.

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

In ogni caso anche dal punto di vista prettamente tecnico le modalità di rappresentazione di questi effetti sembrano suscettibili di miglioramenti in termini di leggibilità e fruibilità dell'informazione fornita. Emerge in generale una esigenza di

---

<sup>5</sup> Si tratta, in sostanza, dei contenuti delle tabelle C, D ed E che erano presenti nella legge di stabilità.



migliore riconciliabilità dei prospetti informativi presenti nelle varie parti del provvedimento.

Un esempio di scarsa trasparenza è dato dall'articolo 61, che prevede misure di efficientamento della spesa dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio, che forniscono un contributo quantitativo alla manovra. Le informazioni contenute sia in termini riassuntivi nella sezione seconda sia più specificamente nella tavola per ministeri inserita nell'ambito della relazione tecnica<sup>6</sup> non consentono una immediata valutazione dei risparmi di spesa, per la quale sarebbe indispensabile una rappresentazione più dettagliata. In prospettiva, con l'attuazione del processo di attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio, le caratteristiche delle misure disposte dai Ministeri dovrebbero essere stabilite in anticipo rispetto agli usuali tempi di definizione delle proposte dei Ministeri e quindi poter essere disponibili nel dettaglio al momento della presentazione della manovra di bilancio.

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

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

### *2.3 Alcune valutazioni sul contenuto della manovra di bilancio*

La legge di bilancio e il decreto fiscale si caratterizzano per la presenza di alcuni interventi di ampia portata e molte misure frammentarie destinate a finalità diverse difficilmente riferibili a un disegno organico di politica economica. In alcuni casi, tali interventi sembrano muoversi in controtendenza rispetto a quelle degli scorsi anni.

---

<sup>6</sup> Che distingue tra misure di entrata e di spesa, e indica la sezione (I o II) del disegno di legge attraverso cui vengono attuate le variazioni di bilancio.

Le quantificazioni riportate nelle relazioni tecniche della legge di bilancio e del decreto fiscale sembrano in generale condivisibili, sebbene possano essere evidenziati alcuni profili critici<sup>7</sup>.

*Il contrasto all'evasione fiscale.* – Con riferimento alle misure di contrasto all'evasione fiscale, l'introduzione delle comunicazioni trimestrali da parte dei soggetti IVA dei dati analitici di tutte le fatture emesse e di quelle ricevute e dei dati riepilogativi delle liquidazioni periodiche dell'imposta – sebbene costituisca una riproposizione dello spesometro introdotto nel 2010 e successivamente depotenziato perché considerato troppo oneroso per le imprese – va nella giusta direzione di mirare a ridurre l'evasione senza consenso nell'ambito delle transazioni *business to business*. Tuttavia, vi sono elementi di incertezza connessi con la possibilità che tale misura incentivi i soggetti IVA a puntare più intensivamente verso forme di evasione con consenso (cioè quelle in cui esiste un accordo tra acquirente e venditore) e amplii l'evasione nelle cessioni con il consumatore finale. Quest'ultima forma di evasione non è ancora adeguatamente affrontata. Sarebbe auspicabile l'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica e quello di comunicazione dei corrispettivi (scontrini) per i soggetti non tenuti all'emissione della fattura (commercianti, ristoratori, ecc.), anche se questo comporterebbe nuovi oneri di adempimento per soggetti di dimensione ridotta.

Lo scioglimento delle società del gruppo Equitalia e la creazione dell'ente pubblico economico Agenzia delle entrate – Riscossione permetterà di unificare in capo a un unico soggetto l'attività di accertamento e quella della riscossione, allineando il modello italiano a quello dei principali paesi europei (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna), rispondendo così anche alle osservazioni dei principali organismi internazionali. Saranno consentite economie di scala, comunicazioni più tempestive e il ricorso a un'unica base informativa. Rimangono tuttavia da affrontare i problemi che attualmente affliggono la fase della riscossione delle imposte (inefficienza, caratteristiche attuali dell'operato degli agenti della riscossione, contrazione recente del gettito recuperato) non specificamente legate a Equitalia di per sé ma piuttosto alle norme che ne regolano l'azione.

La cosiddetta rottamazione dei ruoli accumulati negli anni 2000-2015 consentirà ai contribuenti di estinguere il debito di imposta mediante il pagamento della parte di capitale e interessi legali, dell'aggio dell'agente della riscossione e del rimborso spese per le notifiche ricevute. Non saranno invece dovuti le sanzioni e gli interessi di mora nonché le sanzioni e le somme aggiuntive sui crediti previdenziali. Il provvedimento, riconoscendo l'estinzione di sanzioni e interessi di mora, si configura come un condono, che finisce comunque per premiare i contribuenti meno meritevoli e per questa via può contribuire a indebolire il senso di obbedienza fiscale della platea dei contribuenti.

---

<sup>7</sup> Per una trattazione più ampia, si rimanda al *Rapporto sulla politica di bilancio del 2017* che verrà pubblicato sul sito dell'UPB nei prossimi giorni.

La valutazione di impatto finanziario riportata nella relazione tecnica è resa complessa dal fatto che non siano fornite informazioni puntuali sull'ammontare di ruoli inesigibili<sup>8</sup> (tanto maggiori quanto più distanti nel tempo) e dall'alea connessa alle scelte di adesione dei contribuenti che riflettono calcoli di convenienza economica. Infatti, i contribuenti, seppure vedranno scontati gli importi dovuti per l'ammontare delle sanzioni e degli interessi, dovranno effettuare il pagamento in un periodo temporale estremamente ridotto rispetto a i piani di rateizzazione attualmente consentiti.

Un elemento di iniquità emerge poi dal fatto che sono escluse dalla definizione agevolata le multe e i tributi locali dei Comuni che non usufruiscono del servizio di Equitalia come agente della riscossione (nel 2015 circa il 55 per cento del totale).

Per quanto riguarda la riapertura dei termini per aderire alla procedura di collaborazione volontaria (*voluntary disclosure*), la previsione di una clausola di salvaguardia a valere sulle spese dei ministeri riduce, come evidenziato nel capitolo 2, i rischi connessi con la valutazione riportata nella relazione tecnica della legge di bilancio. Tuttavia, è opportuno tenere presente che le maggiori entrate attese rappresentano poco più del 40 per cento di quelle già raccolte con la prima edizione della misura e potrebbero rivelarsi elevate se si considera che non potranno aderire alla nuova *voluntary disclosure* coloro che abbiano fatto ricorso alla precedente edizione e che i criteri di adesione non si discostano sostanzialmente da quelli applicati precedentemente. In senso opposto, tuttavia, opera, accanto al rafforzamento delle strategie antievasione a livello internazionale, l'entrata in funzione nel prossimo anno dei *Common Reporting Standard* (CRS), che consentirà alle Amministrazioni fiscali di ricevere dalle istituzioni finanziarie informazioni sui conti detenuti presso di esse e lo scambio automatico di tali informazioni tra Amministrazioni di oltre cento paesi.

*Misure in materia pensionistica.* – In questo ambito sono previste numerose norme che incideranno sui trattamenti dei futuri pensionati senza alterare il disegno generale dell'attuale sistema pensionistico e la sua sostenibilità nel lungo periodo. Tuttavia, alcuni interventi più che raggiungere finalità di tipo pensionistico hanno caratteristiche settoriale e con finalità di tipo assistenziale. Si fa riferimento, in particolare, al potenziamento della quattordicesima, all'APE sociale, al pensionamento anticipato di lavoratori precoci e di coloro che svolgono attività usuranti. Per tali misure non sembra emergere un disegno organico e non sembrano rispondere a finalità di razionalizzazione e di equità; andrebbero valutate in relazione alla legge delega sul reddito di inclusione sulla quale è in corso la discussione parlamentare.

Per quanto riguarda l'impatto finanziario, rischi di valutazione emergono per l'APE in relazione al credito d'imposta riconosciuto a chi vi aderisce, commisurato all'ammontare degli interessi bancari e al premio assicurativo dovuti sull'anticipo ricevuto. In particolare, la legge di bilancio e la relazione tecnica non specificano le informazioni

---

<sup>8</sup> L'inesigibilità deriva, tra le altre cose, dall'esistenza di procedure concorsuali o azioni cautelari ed esecutive in corso, dalla presenza di soggetti nullatenenti, di società cessate e di soggetti deceduti.

necessarie per valutare il grado di adesione all'anticipo ipotizzato, quali la misura del tasso di interesse, del premio assicurativo e degli altri oneri di gestione. Se dovessero essere confermate le ipotesi dei documenti di lavoro governativi (tasso di interesse bancario del 2,5 per cento e premio assicurativo *up-front* del 29 per cento del capitale preso a prestito), le condizioni di onerosità dovrebbero mantenere a livelli modesti la platea degli effettivi aderenti.

La misura presenta due elementi di rigidità che potrebbero essere affrontati in sede di discussione parlamentare: 1) il ripagamento del prestito decorre necessariamente dal compimento dei requisiti per il normale pensionamento di vecchiaia, implicando che nei casi in cui tra la data di accesso all'APE e quella del pensionamento di vecchiaia si perfezionino anche i requisiti per il pensionamento anticipato, il rimborso del prestito non possa attivarsi subito; 2) il versamento in un'unica soluzione della contribuzione volontaria del datore di lavoro a favore del dipendente che sceglie l'APE, anziché mediante, ad esempio, più favorevoli versamenti mensili.

Per quanto riguarda invece l'APE sociale – che, a differenza dell'APE, non si appoggia al sistema bancario – e le misure che riguardano il pensionamento anticipato per i lavoratori precoci e le agevolazioni per quelli che prestano attività usuranti sono previsti tetti annuali diretti o indiretti (mediante utilizzo del fondo istituito con la L. 247/2007) di spesa. Viene specificato che dai primi due provvedimenti non nascerebbe, secondo la relazione tecnica, un diritto soggettivo ma piuttosto un beneficio condizionato a un limite di spesa massima programmato e garantito da un meccanismo di salvaguardia che prevede eventualmente il posticipo della decorrenza del trattamento. Sebbene le risorse aggiuntive siano allineate alle esigenze stimate dalla relazione tecnica, potrebbero verificarsi trattamenti diseguali per cittadini che condividono le medesime condizioni di eleggibilità. Si tratta di un aspetto di debolezza già riscontrato nell'ambito delle norme relative alla salvaguardia degli esodati, anche se fino a ora non ha dato luogo a razionamenti perché il finanziamento del programma è risultato sempre capiente, anche grazie a spostamenti di risorse tra categorie di salvaguardandi.

È rilevabile inoltre una possibile sovrapposizione tra i destinatari dell'APE sociale e quelli dell'ottava salvaguardia. Il disegno di uno strumento unico avrebbe potuto aumentarne l'efficienza e la trasparenza.

La stima ufficiale degli effetti della rendita integrativa temporanea anticipata (RITA) è di difficile valutabilità poiché la relazione tecnica omette ipotesi importanti come, ad esempio, la quota del montante che i richiedenti decidono di trasformare in rendita anticipata. Il disaccoppiamento dei requisiti di accesso alle prestazioni tra pilastro pubblico e pilastri privati derivante da questa misura è un elemento positivo che, aumentando sia la specializzazione funzionale dei pilastri sia le possibilità di scelta del lavoratore, favorisce uno sviluppo organico e bilanciato dei vari strumenti di preparazione dei redditi per la quiescenza. Tuttavia, va rilevato che la RITA costituisce una misura temporanea e sperimentale (valida per un biennio), accessibile solo ai

lavoratori eligibili per l'APE e non alla generalità degli iscritti a forme di previdenza complementare.

Relativamente all'abolizione della penalizzazione per pensioni anticipate, considerata la bassa soglia anagrafica di riferimento (62 anni) e preso atto che finalità equitative sono già perseguite dalle norme sull'APE sociale, sui lavoratori precoci e su quelli con attività usuranti, oltretutto dall'ottava salvaguardia, è difficile giustificare tale misura sul piano della flessibilità nelle scelte di pensionamento, del sostegno della produttività, della tutela della casistica soggettiva dei lavoratori più bisognosi, della staffetta generazionale sul mercato del lavoro. Inoltre il provvedimento si inserisce in una manovra di bilancio che già contempla, a favore delle fasce di età prossime al pensionamento, numerosi interventi aventi peraltro una maggiore capacità di *targeting* rispetto alla rimozione delle penalità<sup>9</sup>.

In sostanza, la norma rischia di apparire un passo indietro lungo il percorso di riforma del sistema pensionistico, finendo per veicolare un messaggio di policy contraddittorio rispetto agli obiettivi di riqualificazione interna della spesa sociale, incentivazione al prolungamento delle carriere lavorative, riequilibrio tra generazioni.

L'ottava salvaguardia nasce, rispetto alla settima, con una contraddizione aggiuntiva. La contraddizione risiede nella compresenza, nello stesso testo di legge, da un lato, di misure di riduzione dei requisiti di pensionamento (APE, APE sociale, lavori usuranti e lavoratori precoci), che rivelano uno sforzo seppure migliorabile di *targeting* e che, come per i precoci e i lavoratori con attività usuranti, hanno carattere strutturale o aspirano a un ridisegno strutturale delle regole e, dall'altro lato, della nuova salvaguardia con caratteristiche di intervento privo di *targeting* e non strutturale. Una maggiore razionalizzazione degli interventi, attraverso la concentrazione di risorse sulle misure maggiormente condizionate alla prova dei mezzi, avrebbe accentuato l'efficienza e l'efficacia di queste misure e aumentato la trasparenza dell'obiettivo di politica economica.

Per quanto riguarda la quattordicesima, ossia l'integrazione dell'assegno pensionistico per pensionati ultrasessantaquattrenni con reddito inferiore a una volta e mezza il trattamento minimo, la legge di bilancio per il 2017 amplia la platea dei destinatari e aumenta gli importi. I benefici risultano prevalentemente destinati a soggetti con redditi medio bassi: circa il 50 per cento del complesso delle risorse è distribuito sul terzo più povero della popolazione (fig. 2.1). La specifica natura dell'istituto tuttavia ne condiziona la portata redistributiva: al 10 per cento delle famiglie più povere infatti affluisce meno del 5 per cento del beneficio complessivo. Inoltre, poiché l'istituto è condizionato esclusivamente al reddito personale, possono ricevere la quattordicesima anche i pensionati che, per effetto della presenza di altri familiari con redditi elevati, si collocano nei decili più ricchi della popolazione.

---

<sup>9</sup> Perché soggette a forme (ancorché imperfette) di prova dei mezzi o direttamente rivolte a categorie bisognose nel rispetto di predefiniti ordini di priorità.

*Misure sul lavoro.* – Per quanto riguarda le misure sul lavoro, la finalità della riduzione dell'aliquota contributiva per gli iscritti alla gestione separata, in un frangente ancora difficile per l'attività economica, è probabilmente quella di dare sostegno economico ai lavoratori professionisti non appartenenti agli Ordini, in controtendenza rispetto a quanto fatto negli anni scorsi per equiparare gradualmente l'aliquota contributiva a quella gravante sul lavoro dipendente. Non vanno, tuttavia, sottovalutate le conseguenze previdenziali della più bassa aliquota, che in futuro potrebbe tradursi in assegni pensionistici di importo insufficiente. Va pure rilevato che la riduzione degli oneri contributivi rende il lavoro professionale con partita IVA più conveniente, nei rapporti contrattuali con i committenti, del contratto di lavoro dipendente, proprio nel momento in cui il *Jobs Act* e i connessi decreti attuativi intendono promuovere il ricorso al contratto a tempo indeterminato e a tutele crescenti e, soprattutto, in cui i provvedimenti di decontribuzione tentano di stimolare le assunzioni e le trasformazioni di altre tipologie contrattuali in contratti a tempo indeterminato.

*Misure a favore delle imprese.* – La manovra di bilancio include una serie di misure in favore delle imprese (tab. 2.6). Si tratta, per una parte, di misure di incentivo agli investimenti (super e iper ammortamenti, credito di imposta per la ricerca e lo sviluppo), rispondendo anche quest'anno alla esigenza congiunturale di sostegno e di propulsione, alla ripresa economica dal lato dell'offerta; per l'altra parte, di revisioni di struttura della tassazione del reddito di impresa (IRI, ACE), frammentando ulteriormente i regimi di imposizione, ma nella direzione di una maggiore neutralità di trattamento rispetto alla natura giuridica del contribuente.

La quantificazione della perdita di gettito dovuta alla proroga e al rafforzamento della maggiorazione degli ammortamenti presenta alcuni rischi di sottostima. In particolare, la relazione tecnica non tiene conto dei dati più recenti pubblicati dall'Istat per gli investimenti che rientrano nel perimetro dell'incentivo fiscale. In particolare, i nuovi dati aggregati pubblicati dall'Istat a settembre 2016, che forniscono gli andamenti degli investimenti per tipologia di bene aggiornati al 2015, registrano un incremento medio del 4,7 per cento. Questo andamento può avere effetti in termini di una riduzione maggiore di gettito rispetto a quella prevista, essendo calcolata su un valore degli investimenti di 87 miliardi (invece degli 80 miliardi indicati nella relazione tecnica). Si tratterebbe comunque di uno scenario stazionario che non sconta la possibilità che si realizzi una ulteriore accelerazione degli investimenti nell'anno in corso e nel prossimo anno. Un secondo aspetto critico riguarda la forte divergenza tra l'ipotesi di spesa per software e basi di dati utilizzata nella relazione tecnica e la spesa di investimento riportata nelle statistiche Istat che è abbastanza stabile negli ultimi anni su un ammontare pari a circa 19 miliardi.

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

L'introduzione dell'IRI mira a rimuovere le disparità di trattamento attualmente riscontrabili tra le imprese individuali in contabilità ordinaria e società di persone, da un lato, e società di capitali, dall'altro, rendendo il sistema fiscale maggiormente neutrale rispetto alla scelta della forma societaria. Al contempo, riducendo la tassazione degli utili reinvestiti, si intende favorire la capitalizzazione delle imprese attraverso il finanziamento mediante capitale proprio. La stima della perdita di gettito collegata all'introduzione del regime IRI è ricavata dalla relazione tecnica a partire dall'attuale platea delle imprese individuali in contabilità ordinaria, oltretutto delle società di persone. Tuttavia, nulla vieta che le imprese individuali in contabilità semplificata passino a quella ordinaria e aderiscano all'IRI. Il costo aggiuntivo collegato a questo ampliamento di platea dei soggetti IRI potrebbe attestarsi sui 500-600 milioni di euro.

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

Utilizzando il modello di simulazione dell'imposta sul reddito delle società di capitali non finanziarie dell'UPB, alimentato dai dati di bilancio della banca dati CERVED, è stata stimata la distribuzione settoriale e dimensionale dell'effetto di puro impatto sul gettito delle società di capitali della interazione tra la riduzione dell'aliquota Ires (dal 27,5 al 24 per cento), già prevista dalla legge di stabilità per il 2016, e le modifiche al funzionamento dell'ACE inserite nel progetto di legge in esame. In termini generali, si può osservare che la riduzione dei 3,5 punti di aliquota Ires determina una diminuzione del debito di imposta del 12,7 per cento che risulta omogeneo per tutte le tipologie di impresa. Entrambe le modifiche al meccanismo ACE (riduzione dell'aliquota del rendimento nozionale e restrizione della base di riferimento dell'agevolazione) riferibili alle società di capitali vanno invece nella direzione di un aumento del prelievo Ires e risultano meno omogeneamente distribuite tra le varie tipologie (tab. 2.7). L'effetto complessivo di questi provvedimenti determina dunque un risparmio di imposta complessivo pari al 10,7 per cento, con valori inferiori nelle imprese dove gli apporti di capitale o l'acquisto di valori mobiliari diversi dalle partecipazioni è stato superiore alla media.

Guardando agli effetti per dimensione di impresa si nota una sostanziale omogeneità del risparmio complessivo netto di imposta che oscilla tra 11 e 11,5 punti percentuali (tab. 2.8). Il risparmio relativamente più elevato è quello delle imprese minori che risultano meno penalizzate dai provvedimenti di riordino ACE perché sono relativamente più indebitate.

Sempre con riferimento alle misure sull'ACE, sul piano qualitativo si deve osservare la rilevanza della deroga prevista allo statuto del contribuente, per cui i soggetti diversi dalle banche e dalle imprese di assicurazione, già con riferimento al periodo di imposta

2016, dovranno escludere dalla variazione in aumento del capitale proprio l'incremento delle consistenze dei titoli e dei valori mobiliari diversi dalle partecipazioni rispetto a quelli risultanti dal bilancio relativo all'esercizio in corso al 31 dicembre 2010. Si tratta di una norma peggiorativa per i contribuenti emanata quasi a chiusura di esercizio. Inoltre, la deroga comporta anche una concentrazione dell'aggravio tributario in termini di cassa nel 2017, quando si cumulano gli effetti di un maggiore saldo 2016 e nuovo acconto che accoglie anche il metodo previsionale delle norme in vigore dal 2017.

*Misure a sostegno della famiglia.* – Per quanto riguarda la famiglia, la legge di bilancio prevede alcuni interventi di modesta entità, frammentari e non selettivi dal punto di vista dei mezzi. Tali misure andrebbero valutate alla luce dei provvedimenti in corso di esame parlamentare in materia di sostegno alla famiglia. Andrebbero ad affiancare e talvolta a sommarsi a misure già esistenti sottraendo risorse al raggiungimento di finalità non ancora assolte.

*Misure in ambito sanitario.* – Con la legge di bilancio il finanziamento della sanità per il 2017 è stato confermato approssimativamente al livello stabilito con l'intesa Stato-Regioni dell'11 febbraio scorso (113 miliardi), mentre quello per il 2018 è stato ridotto di 1 miliardo rispetto all'Intesa e quello per il 2019 è stato per la prima volta definito in 115 miliardi. Questo ammontare implica, stando alla relazione tecnica, una minore spesa di 3 miliardi, calcolata come differenza rispetto all'importo previsto nel bilancio dello Stato<sup>10</sup>. In rapporto al PIL, ipotizzando che la manovra si traduca per intero in minori esborsi e applicandola alla previsione tendenziale riportata nella NADEF 2016, si osserva una stabilità della spesa sanitaria nel 2017 e una sua diminuzione dal 6,8 al 6,4 per cento nel periodo di previsione che si chiude al 2019. Sul piano finanziario va rilevato, tuttavia, che la legge di bilancio ammette una ulteriore possibile riduzione del finanziamento delle Regioni a statuto ordinario (RSO) per la sanità già dal 2017, per compensare eventualmente il mancato contributo previsto dalla legge di stabilità per il 2016 e atteso dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, nel caso in cui questo non venga concordato singolarmente con tali enti entro il 31 gennaio 2017: l'ammontare di questo importo potrebbe superare i 400 milioni.

La relazione tecnica non spiega in dettaglio le conseguenze delle diverse misure e si limita ad affermare che la revisione dei tetti della farmaceutica e lo spostamento della distribuzione diretta nell'aggregato dell'ospedaliera avrebbero effetto netto nullo, mentre sembra suggerire che i fondi innovativi potrebbero dare luogo a maggiori oneri, i quali sarebbero compensati dalle altre misure di risparmio, compresa la regolazione del mercato dei farmaci biosimilari. È plausibile che la revisione del meccanismo dei tetti risulti quasi neutra per il bilancio della sanità, ma resterebbe l'onere di circa 500 milioni per il SSN dovuto alla conferma e incremento dei fondi per gli innovativi.

---

<sup>10</sup> Il contributo alla riduzione di spesa delle Regioni a statuto speciale (RSS) e delle Province autonome (PA) sarebbe pari a circa 7 milioni per il 2017, 108 per il 2018 e 322 per il 2019.



In definitiva, la legge di bilancio per il 2017 potrebbe implicare alcune maggiori spese, soprattutto per le RSO, che andrebbero coperte con ulteriori risparmi rispetto a quelli previsti dalla relazione tecnica.

*Misure in materia di finanza locale.* – Le misure del disegno di legge di bilancio per le Amministrazioni territoriali appaiono finalizzate a sostenere la capacità di spesa degli enti, sia di parte corrente, sia di parte capitale. Con riferimento al nuovo fondo “solo in termini di saldo netto da finanziare” che assegna risorse agli enti territoriali con obbligo di esposizione di corrispondenti avanzi di competenza, potrebbero determinarsi effetti negativi sul fabbisogno e sul debito nella misura in cui tali effetti non risultino già scontati nei tendenziali. Inoltre, la richiesta di esposizione di avanzi sembrerebbe avere l’obiettivo di non fare aumentare degli impegni nei bilanci degli enti beneficiari, ma potrebbe creare il presupposto di una pressione futura sulla finanza pubblica legata alla disponibilità degli avanzi stessi. La mancata esplicitazione della finalità della disposizione non consente di valutare in modo più preciso i potenziali rischi per la finanza pubblica

Con riferimento alla definizione di un sistema di premi e sanzioni, risulta particolarmente significativa la misura premiale rappresentata dall’innalzamento dal 25 al 75 per cento del *turn over* del personale, applicabile agli enti che sfruttino pressoché integralmente gli spazi di spesa consentiti dal vincolo del pareggio. Tale misura è finalizzata a limitare i fenomeni di *overshooting* e a premiare gli enti con migliori capacità di programmazione, ma potrebbe orientare in senso scarsamente cautelativo la programmazione di bilancio. Un fattore aggiuntivo di rischio per i conti pubblici potrebbe scaturire dalla possibilità che si traduca in aumento della capacità di spesa l’attribuzione di risorse alla Regione Sicilia, in seguito all’attuazione di accordi definiti nella scorsa estate, relativi all’ampliamento della base di riferimento per la compartecipazione regionale all’Irpef.

#### 2.4 L’analisi della fiscal stance

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

Rispetto alle stime della NADEF, il DPB per il 2017 mostra un rafforzamento dell’intonazione espansiva e anticiclica della politica di bilancio per il 2017 (da -0,3 punti della NADEF a -0,7 punti del DPB<sup>11</sup>) (fig. 2.2). A decorrere dall’anno successivo, l’invarianza rispetto alla NADEF del percorso verso il raggiungimento dell’obiettivo di

---

<sup>11</sup> La differenza di -0,4 decimi di punto discende per tre decimi dal peggioramento del deficit e per un decimo dall’aumento delle misure *una tantum* in entrata.

medio termine (OMT) comporta che l'orientamento maggiormente espansivo del 2017 trovi compensazione nel 2018, con conseguente accentuazione della restrizione pro-ciclica.

### 3. Le regole di bilancio

La coerenza del quadro di finanza pubblica alle regole europee risulta condizionata da due elementi critici: a) il riconoscimento quali eventi eccezionali delle spese connesse al flusso di rifugiati e alla messa in sicurezza sismica e la loro conseguente esclusione dal saldo strutturale; b) la misura della correzione richiesta al Paese in relazione alla congiuntura economica, normale o sfavorevole, la cui *proxy* è data dall'*output gap*. In caso di conclusioni positive su entrambi questi aspetti (viene riconosciuto l'impatto di eventi eccezionali e il Paese è in una congiuntura economica sfavorevole), gli obiettivi del DPB sarebbero a rischio di deviazione al limite della significatività per la regola sul deficit strutturale e a rischio di deviazione non significativa per la regola sulla spesa. In caso di una conclusione negativa sul riconoscimento degli eventi eccezionali, gli obiettivi del DPB sarebbero a rischio di deviazione significativa per entrambi i parametri della finanza pubblica. Un ulteriore elemento da considerare ai fini del rispetto delle regole è il rischio di riclassificazione dei proventi di alcune misure, da strutturali a *una tantum* (es. la "rottamazione" delle cartelle esattoriali).

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

L'aumentata frequenza dei fenomeni sismici potrebbe corrispondere a una maggiore rischiosità in molte zone del Paese e non solamente nei territori direttamente colpiti dalle recenti calamità, rendendo necessari interventi di prevenzione straordinari. Per quest'ultimo aspetto, vi sono alcune difficoltà nel collocare un piano straordinario di prevenzione in un quadro di eccezionalità ai fini delle regole europee. Primo, lo spazio richiesto (0,2 punti percentuali di PIL) non comprende solo nuove risorse, ma anche l'impatto sui conti di misure adottate negli scorsi esercizi (già presenti nel bilancio a legislazione vigente) legate a più generali finalità di ristrutturazione del patrimonio immobiliare e all'efficienza energetica. Inoltre, la richiesta di esclusione per il solo 2017 non sembrerebbe coerente con la dimensione necessariamente pluriennale di un eventuale piano di prevenzione sismica.

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

Nell'ultimo biennio l'azione di Governo è stata condotta nell'ambito degli spazi di flessibilità delle regole europee declinati nelle forme che la Commissione ha specificato nella Comunicazione del gennaio del 2015<sup>12</sup>; inoltre per il biennio 2015-16 la Commissione ha per la prima volta riconosciuto la possibilità di escludere – dagli aggiustamenti di bilancio richiesti – alcune misure necessarie per fare fronte a eventi eccezionali.

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

La flessibilità nella parte preventiva del Patto di stabilità e crescita si configura come un maggiore spazio di bilancio rispetto all'OMT<sup>13</sup> o al percorso di avvicinamento verso l'OMT.

La Comunicazione della Commissione indica margini di flessibilità, che consentono scostamenti dagli aggiustamenti di bilancio richiesti, ammissibili in relazione a: 1) particolari condizioni cicliche dell'economia, 2) riforme strutturali, 3) determinati investimenti. Inoltre, la normativa europea ammette di escludere dagli aggiustamenti richiesti alcune spese legate a eventi ritenuti eccezionali.

In primo luogo, lo scostamento connesso al ciclo economico è possibile grazie a un orientamento maggiormente *"country specific"* basato, oltre che sulla posizione debitoria, su una disarticolazione più ampia e dettagliata della posizione ciclica dell'economia degli Stati membri<sup>14</sup>.

In secondo luogo, la flessibilità connessa alla clausola delle riforme strutturali<sup>15</sup> è concessa qualora vengano realizzati interventi organici che, pur producendo eventuali costi per il bilancio pubblico nel breve termine: 1) siano rilevanti; 2) vengano integralmente attuati (attraverso provvedimenti con forza giuridicamente vincolante e, data la possibilità di rinvii e ritardi nel

---

<sup>12</sup> Nel documento della Commissione del 13 gennaio 2015 *"Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact"*.

<sup>13</sup> Consistente per l'Italia nel pareggio del saldo strutturale di bilancio, ossia il saldo al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure di natura *una tantum*.

<sup>14</sup> Riportata nella matrice annessa alla Comunicazione della Commissione *"Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact"*, già citata.

<sup>15</sup> Cfr. Commissione europea (2016), *"Vademecum on the Stability and Growth Pact – 2016 edition"*, European Economy, Institutional Paper 21, marzo; UPB (2015), *"Rapporto sulla politica di bilancio 2016"*, novembre.

compimento di complesse riforme, prevedendo un monitoraggio della fase esecutiva<sup>16</sup>); 3) generino un impatto positivo verificabile sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo termine. Questo impatto può consistere in effetti diretti sul bilancio o indiretti attraverso l'accrescimento del PIL potenziale e, quindi, delle entrate future.

Inoltre, secondo la clausola sugli investimenti<sup>17</sup>, determinati investimenti di aiuto, di sostegno o economicamente equivalenti all'attuazione di rilevanti riforme strutturali, sotto determinate condizioni<sup>18</sup> – tra cui la presenza di un ciclo economico negativo nell'anno di attivazione della clausola e l'esistenza di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT<sup>19</sup> –, possono giustificare una deviazione temporanea da tale percorso<sup>20</sup>. Un investimento può essere considerato economicamente equivalente all'attuazione di riforme strutturali solo se può essere dimostrato che ha un rilevante impatto positivo netto (diretto e indiretto) e verificabile sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Gli investimenti che possono essere eleggibili a tal fine, come è noto, sono quelli riguardanti spese nazionali relative a progetti finanziati attraverso i cofinanziamenti europei dei Fondi strutturali e di investimento<sup>21</sup> (FERS, FSE, FEASR, FEAMP e YEI<sup>22</sup> previsti dal Regolamento della UE n. 1303/2013), le spese per le Reti transeuropee (*Trans-European Network*, TEN) e le spese per il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF), come anche i finanziamenti nazionali di progetti co-finanziati del FEIS.

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

A fine settembre il Presidente della Commissione europea aveva fatto riferimento ad un ammontare di 19 miliardi di flessibilità complessivamente riconosciuta all'Italia nel biennio 2015-16<sup>23</sup>. Vari sono gli elementi che hanno determinato tale flessibilità (tab. 3.1):

- *relativamente al ciclo economico*, per il 2015 lo scostamento concesso all'Italia rispetto all'aggiustamento *benchmark* (pari a 0,5 punti percentuali di PIL) è ammontato allo 0,25;

---

<sup>16</sup> La Commissione e il Consiglio della UE seguono i progressi, valutano le difficoltà e gli squilibri nell'ambito del semestre europeo e della Procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), che forniscono il quadro legale nell'ambito del quale tale processo può essere svolto.

<sup>17</sup> Cfr. il documento della Commissione del 13 gennaio 2015, già citato, e la *Commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact* approvata dal Consiglio Ecofin del 12 febbraio 2016.

<sup>18</sup> In proposito si veda il riquadro 4.1 "Requisiti richiesti per la clausola degli investimenti" in UPB, "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016".

<sup>19</sup> Come indicato sia nel Parere della Commissione sul DPB 2016 sia nel Parere del Consiglio europeo del Programma di stabilità 2016 dell'Italia.

<sup>20</sup> In proposito si veda anche il "Vade Mecum on the Stability and Growth Pact" edizione 2016.

<sup>21</sup> Per l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei nell'ambito del piano Juncker, cfr. [l'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Piano di investimenti per l'Europa](#) del 25 febbraio 2015.

<sup>22</sup> FERS: Fondo europeo per lo sviluppo regionale; FSE: Fondo sociale europeo; FEASR: Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca; YEI: *Young Employment Initiative*; l'Italia non partecipa al fondo di coesione, in quanto destinato alla convergenza economica delle regioni meno sviluppate.

<sup>23</sup> Dichiarazione del Presidente Juncker al Comitato economico e sociale europeo a Bruxelles il 22 settembre 2016.<sup>24</sup> Commissione europea (2015), "Commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact".

- *in relazione alle riforme strutturali*, per il 2016, lo scostamento riconosciuto all'Italia è ammontato allo 0,5 per cento del PIL. La flessibilità richiesta per l'attuazione delle riforme, inizialmente pari allo 0,4 per cento del PIL, riguardava una serie di aree di intervento: PA, concorrenza, giustizia, istruzione, mercato del lavoro, riequilibrio della pressione fiscale a favore delle imposte sul lavoro e dei profitti, rafforzamento della *spending review*. A seguito degli interventi in materia di crediti deteriorati e procedure fallimentari, è stata avanzata l'ulteriore richiesta di 0,1 punti percentuali;
- *in relazione agli investimenti*, per il 2016, è stata accolta per l'Italia la richiesta di una deviazione temporanea dall'aggiustamento di bilancio dello 0,25 per cento<sup>24</sup>. A metà febbraio scorso il Governo ha inviato alla Commissione europea un documento contenente informazioni dettagliate circa la composizione della spesa di 5,15 miliardi alla base della richiesta di attivazione della clausola, cui sono previsti essere associati 6,15 miliardi di cofinanziamenti europei. I documenti programmatici successivi non hanno dato conto dell'effettiva attuazione del piano di investimenti;
- *deviazioni temporanee dal percorso di avvicinamento all'OMT a fronte del riconoscimento di eventi eccezionali*. Nel 2016 la Commissione europea ha riconosciuto come eventi eccezionali l'emergenza dell'immigrazione e il rafforzamento della sicurezza. In particolare, per quanto riguarda il flusso migratorio, la Commissione ha considerato come spesa connessa all'evento eccezionale solo l'incremento, rispetto all'anno precedente, delle spese relative a ciascun anno del biennio 2015-16. Per l'Italia, gli spazi riconosciuti sono stati rispettivamente pari allo 0,03 per cento del PIL per il 2015 e allo 0,04 per cento per il 2016. Infine, la Commissione europea ha riconosciuto il carattere di evento eccezionale anche alle spese sostenute per le accresciute esigenze di sicurezza conseguenti agli attentati terroristici verificatisi in diversi Paesi europei. Per il 2016 è stato concesso uno spazio dello 0,06 per cento del PIL in relazione a specifiche aree di intervento (*cyber security*, strumentazione e *bonus* di 80 euro alle forze dell'ordine, investimenti per difesa e sicurezza).

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

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

---

<sup>24</sup> Commissione europea (2015), "*Commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact*".

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

L'altro 0,2 per cento del PIL è connesso alla ricorrenza degli eventi sismici degli ultimi anni. Le spese eccezionali discenderebbero dalla necessità di garantire – in via preventiva – un'azione intensificata e accelerata di salvaguardia del territorio, in primo luogo con risorse per il contrasto del dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza degli edifici, in particolare delle scuole.

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

Nella lettera di risposta ai chiarimenti richiesti dalla Commissione europea sul DPB<sup>25</sup>, il Governo espone ulteriori informazioni circa i due eventi eccezionali. Viene ribadito che le spese per l'immigrazione non dovrebbero essere valutate solo in termini di variazioni rispetto all'anno precedente, ma in relazione alla situazione che l'Italia sperimenterebbe se non rappresentasse il confine esterno dell'Unione europea. Vengono inoltre fornite prime indicazioni in merito alle esigenze finanziarie connesse al programma di messa in sicurezza del territorio contro il rischio sismico.

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

---

<sup>25</sup> La lettera del 27 ottobre di risposta a quella della Commissione europea inviata all'Italia il 25 ottobre 2016.

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

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

### 3.2 Misure una tantum

La manovra di finanza pubblica per il 2017 contiene diverse misure suscettibili di essere qualificate come *una tantum* alla luce dei criteri metodologici definiti in sede comunitaria. Tali criteri sono stati recentemente riformulati<sup>26</sup> con un maggior grado di dettaglio rispetto al passato, al fine di circoscrivere i margini di discrezionalità nell'individuazione delle poste in esame, la cui esclusione o meno dal saldo strutturale modifica la posizione di bilancio dei singoli paesi ai fini del rispetto delle regole europee di finanza pubblica.

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

---

<sup>26</sup> Cfr. il "Report on Public Finances in EMU" del dicembre 2015, parte II, capitolo 3. Per una sintesi dei criteri metodologici ivi illustrati, si veda il riquadro di pagina 17 del [Focus tematico UPB n. 1/2016](#), "La legge di stabilità per il 2016 nel quadro programmatico dei conti pubblici".

il saldo strutturale registrerà un effetto peggiorativo rispetto al saldo nominale, viceversa nel caso di prevalenza di una *tantum* in uscita.

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

All'incidenza delle *una tantum* sul PIL indicata nel DPB sembra potersi pervenire aggiungendo alle misure temporanee tendenziali della NADEF quelle di entrata (riapertura termini della *voluntary disclosure*, diritti d'uso di frequenze, imposte sostitutive sulla rideterminazione/rivalutazione dei beni di impresa, delle partecipazioni e dei terreni e i proventi della gara per il superenalotto) e di spesa (crediti di imposta per la ricostruzione privata, contributi per la ricostruzione pubblica, spese per il sisma di Umbria e Abruzzo) contenute nel DDL di bilancio 2017 e nel DL 189/2016<sup>27</sup>.

Sembrirebbe pertanto che le misure finalizzate al recupero dell'evasione contenute nel DL 193/2016 non siano state incluse tra le *una tantum*, nonostante tale categoria sembri rientrare tra quelle individuate dai criteri metodologici prima richiamati.

Sul lato dell'entrata, potrebbe quindi configurarsi il rischio di inclusione tra le *una tantum* con riferimento ad alcune misure recate dal DL 193/2016, in particolare quelle derivanti:

- dalla rottamazione delle cartelle esattoriali (articolo 6, i cui effetti sono quantificati in maggiori entrate per 2 miliardi nel 2017, 0,4 nel 2018 e nel 2019): tale fattispecie sembrerebbe infatti rientrare nella categoria<sup>28</sup> delle misure che comportano un incasso anticipato a fronte di costi futuri ricorrenti, dal momento che la norma consente l'incasso anticipato di cartelle esattoriali che non verranno incassate in futuro;
- dall'accelerazione dei metodi di verifica degli omessi versamenti (art. 4, commi 2, 5 e 6, i cui effetti sono quantificati in 0,7 miliardi nel 2017 e 1,4 nel 2018): tale fattispecie sembra infatti rientrare nella categoria<sup>29</sup> delle modifiche nella tempistica di entrate ricorrenti, con picco positivo nell'anno di transizione tra uno stato stazionario e l'altro.

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

Sul lato della spesa, andrebbe verificato se sussista il rischio di esclusione dalle *una tantum* tendenziali delle spese in favore dei territori colpiti dagli eventi sismici troppo remoti nel tempo

---

<sup>27</sup> Contengono misure di sostegno alle aree colpite dal terremoto.

<sup>28</sup> Principio 1.b dei criteri definiti dal citato "Rapporto Public finance in EMU 2015", parte II, capitolo 3.

<sup>29</sup> Principio 1.c dei citati criteri.



(in particolare quello del 2009 in Abruzzo), a fronte del criterio che ammette le sole misure strettamente necessarie a far fronte, nel breve periodo, a eventi calamitosi<sup>30</sup>. È infatti da verificare in quale misura il criterio di 2 anni, indicato come regola generale nei criteri metodologici delle *una tantum* per definire il breve periodo, possa essere interpretato in senso estensivo.

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

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

L'ordinamento italiano stabilisce che l'equilibrio dei bilanci previsto dalla nostra Costituzione sia rispettato quando il saldo strutturale risulti almeno pari all'OMT, vale a dire il pareggio di bilancio, oppure quando assicurati il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo in caso di scostamenti dovuti a evento eccezionale<sup>31</sup>. Inoltre, il tasso di variazione della spesa in termini strutturali al netto delle entrate discrezionali deve essere coerente con le regole stabilite dall'ordinamento della UE<sup>32</sup>. Infine, essendo il debito pubblico in rapporto al PIL superiore alla soglia del 60 per cento gli obiettivi di finanza pubblica devono tenere conto sia della necessità di garantire una riduzione media annua di un ventesimo dell'eccedenza del rapporto stesso rispetto alla soglia del 60 per cento sia dei fattori rilevanti, coerentemente con l'ordinamento della UE<sup>33</sup>. Secondo le regole europee, il rispetto delle regole sul saldo strutturale e sulla spesa viene valutato su base sia annuale sia biennale.

#### 3.3.1 *La regola sul saldo strutturale*

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

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

---

<sup>30</sup> Principio 1.d dei citati criteri.

<sup>31</sup> L. 243/2012, art. 3.

<sup>32</sup> L. 243/2012, art. 5.

<sup>33</sup> L. 243/2012, art. 4.

L'aggiustamento dell'indebitamento netto strutturale richiesto per il 2016 dalle istituzioni UE è determinato da tre componenti di segno diverso: 1) l'aggiustamento previsto per paesi che come l'Italia dovrebbero trovarsi in una fase di congiuntura economica sfavorevole e debito/PIL superiore al 60 per cento (-0,5 punti percentuali di PIL); 2) la flessibilità concessa per la clausola delle riforme strutturali (0,5 punti di PIL); l'ulteriore margine di flessibilità per la clausola degli investimenti per (0,25 punti di PIL); 3) spese aggiuntive per la gestione del flusso dei rifugiati e per la sicurezza (0,1 punti di PIL). La concessione di questi spazi risulta condizionata all'impegno assunto dal Governo italiano a una ripresa del percorso di aggiustamento verso l'OMT per il 2017 e subordinata a una verifica di tale impegno nell'autunno 2016.

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

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

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

La tabella 3.4 riassume la valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale nel 2017 sotto le diverse ipotesi.

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

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

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

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

### 3.3.2 La regola sulla spesa

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

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

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

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

La tabella 3.5 riassume la valutazione del rispetto della regola sulla spesa sotto le diverse ipotesi.

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

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

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

### 3.3.3 La regola di riduzione del debito

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

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

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

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

### 3.4 La sostenibilità del debito pubblico

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

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

#### 3.4.1 Analisi deterministica

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

Si assumono: 1) la convergenza graduale della crescita reale a un valore dell'1 per cento, del tasso di inflazione al 2 per cento e del tasso di interesse a breve e a lungo termine, rispettivamente, al 3 e al 4,5 per cento; 2) un saldo primario di bilancio tale da assicurare un saldo complessivo intorno al pareggio; 3) un aggiustamento *stock-flussi* nullo. L'estrapolazione è

condotta utilizzando una metodologia simile a quella dalla Commissione europea per l'analisi di sostenibilità del debito pubblico<sup>34</sup>.

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

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

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

L'importanza, ai fini della sostenibilità del debito, della ripresa del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine (cioè di un saldo primario relativamente elevato nel medio termine, tale da permettere il rispetto della regola del pareggio di bilancio) è evidenziata dall'analisi dell'impatto sul rapporto debito/PIL di un saldo primario strutturale invariato al valore del 2016 (fig. 3.2, *panel B*). Questa ipotesi implicherebbe un avanzo primario strutturale leggermente superiore a quello programmatico del DPB nel 2017, uguale nel 2018 e inferiore negli anni successivi. In questo scenario, il rapporto debito/PIL mostrerebbe una discesa leggermente più rapida di quella prevista dallo scenario *baseline* fino al 2019. Il ritmo della discesa si ridurrebbe notevolmente negli anni successivi; il rapporto debito/PIL sostanzialmente si stabilizzerebbe a un livello ancora elevato, leggermente al di sopra del 110 per cento alla fine dell'orizzonte di previsione<sup>35</sup>.

#### 3.4.2 Analisi stocastica

Per tener conto delle incertezze delle previsioni delle variabili che determinano il rapporto debito/PIL, lo scenario del DPB viene analizzato nel contesto di intervalli ottenuti attraverso tecniche statistiche in linea con quelle utilizzate dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale<sup>36</sup>. In particolare, vengono stimate 5.000 possibili traiettorie del rapporto debito/PIL prendendo come riferimento l'evoluzione del rapporto coerente con le previsioni macroeconomiche UPB illustrate nella precedente sezione. Ciò permette la costruzione di un ventaglio probabilistico sotto

<sup>34</sup> Si veda l'Appendice tecnica per i dettagli della metodologia.

<sup>35</sup> In questa analisi di sensitività si ipotizza un moltiplicatore di bilancio pari a 0,75.

<sup>36</sup> Si veda in particolare Berti K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", European Commission, Economic Papers 480, April.

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

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 termine<sup>37</sup>.

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

Utilizzando l'analisi stocastica appena descritta, la figura 3.4 riporta per ciascun anno le probabilità di una riduzione del debito rispetto al livello dell'anno precedente (*panel A*) e del rispetto della regola del debito con il criterio *backward looking* (*panel B*) sotto le ipotesi di *shock* temporanei e permanenti. L'analisi illustra che la probabilità di discesa del rapporto debito/PIL è leggermente al di sotto del 50 per cento al 2017, mentre la probabilità di una riduzione del rapporto raggiungerebbe nel 2019-2020 una probabilità pari o al di sopra del 95 per cento.

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

---

<sup>37</sup> L'ipotesi di *shock* temporanei prevede variazioni delle variabili che determinano l'evoluzione del rapporto debito/PIL con effetto limitato all'anno dello *shock*. L'ipotesi di *shock* permanenti prevede invece *shock* persistenti nel tempo per quanto riguarda i tassi di interesse. Per quanto riguarda l'anno 2016, le variabili sono sottoposte ad uno *shock* solo per la seconda parte dell'anno considerato che i dati per la prima metà sono già noti.

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

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

Fonte: DPB, ottobre 2016; Nota di aggiornamento del DEF, settembre 2016.

**Tab. 1.2** – Quotazione del petrolio e tasso di cambio dollaro/euro

	2016	2017
<b>Prezzo del petrolio</b>		
NADEF/DPB	46,6	52,5
Quotazioni <i>forward</i> (1-4 novembre)	43,0	49,8
<b>Tasso di cambio dollaro/euro</b>		
NADEF/DPB	1,119	1,126
Quotazioni <i>forward</i> (1-4 novembre)	1,114	1,122

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



**Tab. 1.3** – Andamento del commercio mondiale  
(variazioni percentuali sull'anno precedente)

	Gennaio-agosto 2016, stime basate su dati CPB	Anno 2016, previsione NADEF/DPB	Anno 2016, previsione FMI
Commercio mondiale	0,0	2,1	2,3
Mercati rilevanti per l'Italia	1,2	2,6	..

Fonte: elaborazioni su dati *Central Plan Bureau*, NADEF (settembre 2016), FMI (*World Economic Outlook*, ottobre 2016).

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

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

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

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

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

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

**Tab. 2.3** – DDL di bilancio 2017: clausole di salvaguardia abrogate, disattivate e attive

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

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

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

**Tab. 2.4** – Effetti del DDL di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico della PA  
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-4.744</b>	<b>4.891</b>	<b>5.384</b>
Clausole di salvaguardia	-15.353	-199	3.691
<b>ENTRATE NETTE AL NETTO CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA</b>	<b>10.609</b>	<b>5.090</b>	<b>1.693</b>
<b>Misure del DDL di bilancio 2017</b>			
Modifica disciplina ACE (aiuto alla crescita economica) - riduzione rendimento dal 4,75% nel 2016 al 2,3% nel 2017 e 2,7% a decorrere dal 2018- Ires/Irpef	1.706	1.527	1.423
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24% - opzionale	0	-1.986	-1.236
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata- Irpef/IRAP	0	1.331	-553
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	0	-1.131	-1.923
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320	160	160
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340	340	340
Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni	29	-740	-1.547
Detassazione premi di produttività-Irpef	-209	-355	-355
No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni-Irpef	-213	-232	-232
Sospensione incremento addizionale sui diritti di imbarco passeggeri	-184	-184	0
Concorso Stato Fondo solidarietà riconversione e riqualificazione personale credito	-174	-224	-139
Riapertura termini <i>voluntary disclosure</i>	1.600	0	0
Autorizzazione al cambio tecnologia dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 Mhz	2.010	0	0
Altri interventi (saldo)	1.035	651	132
Effetti retroazione-maggiori entrate	350	1.050	2.200
<b>Misure del DL 193/2016</b>			
Estinzione agevolata debiti fiscali anni 2000-2015	2.000	400	300
Cambia verso: comunicazione trimestrale dati IVA e Irpef	1.320	2.640	2.640
Accelerazione verifiche per comunicazione trimestrale dati riepilogativi liquidazioni IVA	680	1.360	0
Potenziamento riscossione	0	483	483
<b>USCITE NETTE</b>	<b>7.267</b>	<b>11.490</b>	<b>8.178</b>
<b>Misure del DDL bilancio 2017</b>			
Interventi sulle pensioni	1.766	2.472	2.619
Contratti personale PA	1.480	1.930	1.930
Fondo per il rafforzamento autonomia scolastica-Incremento organico autonomia	140	400	400
Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali	970	970	970
Pareggio bilancio Amm. locali - Inclusione Fondo pluriennale vincolato	304	296	302
Utilizzo avanzo vincolato investimenti patto nazionale incentivato- Enti territoriali	420	746	706
Sanità - Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali innovativi	1.000	1.000	1.000
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale	-1.063	-1.998	-3.988
Misure per la famiglia	615	716	715
Emergenza sismica - Credito d'imposta ricostruzione privata e contributi ricostruzione pubblica	600	800	950
Fondo interventi straordinari rilancio dialogo con Paesi africani per rotte migratorie	200	0	0
Proroga e potenziamento credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	727	727
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	629	1.968	3.500
Rifinanziamento Fondo esigenze indifferibili	300	300	300
Rifinanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda	2.324	1.196	934
Definanziamenti - sezione seconda	-2.671	-1.573	-1.082
Riprogrammazioni - sezione seconda	0	0	-3.393
Altri interventi (saldo)	254	896	1.588
<b>Misure del DL 193/2016</b>			
Finanziamenti investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI	0	400	0
Credito di imposta costi adeguamento tecnologico comunicazioni IVA	0	245	0
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>-12.010</b>	<b>-6.599</b>	<b>-2.794</b>

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

**Tab. 2.5** – Effetti del DDL di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico della PA  
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
<b>IMPIEGHI (1)</b>	<b>29.067</b>	<b>26.356</b>	<b>26.460</b>
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>1,7</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>
<b>Maggiori spese</b>	<b>12.423</b>	<b>15.995</b>	<b>17.001</b>
<b>Maggiori spese correnti</b>	<b>9.882</b>	<b>10.021</b>	<b>9.863</b>
Fondo a favore di contratti PA	1.480	1.930	1.930
Fondo per il rafforzamento autonomia scolastica	140	400	400
Fondo per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali	970	970	970
Quattordicesima pensionati	800	800	800
Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali innovativi	500	500	500
Fondo concorso rimborso alle Regioni per acquisto medicinali oncologici innovativi	500	500	500
Pensionamento anticipato per lavoratori precoci	360	550	570
APE sociale	300	609	647
Cumulo periodi assicurativi	87	132	164
Agevolazioni accesso al pensionamento per lavori usuranti - Oneri pensionistici	85	86	92
Rifinanziamento del Fondo per ulteriori interventi lavoratori salvaguardati	642	406	107
Oneri ottava salvaguardia	134	295	346
Premio alla nascita	392	392	392
Buono nido	144	250	300
Rifinanziamento Fondo esigenze indifferibili	300	300	300
Fondo interventi straordinari rilancio dialogo con Paesi africani per rotte migratorie	200	0	0
Fondo speciale di parte corrente	100	200	200
Rifinanziamenti sezione seconda (di cui: non autosufficienza 50 milioni dal 2017 e povertà 500 milioni dal 2018)	2.054	1.037	932
Altri interventi	695	665	714
<b>Maggiori spese in conto capitale</b>	<b>2.541</b>	<b>5.974</b>	<b>7.138</b>
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	629	1.968	3.500
Proroga e potenziamento credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	727	727
Emergenza sismica - Credito d'imposta ricostruzione privata	400	500	600
Emergenza sismica - Contributi ricostruzione pubblica	200	300	350
Pareggio bilancio AL - Inclusione Fondo pluriennale vincolato	304	296	302
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nel patto nazionale incentivato - Enti locali	245	435	405
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nel patto nazionale incentivato - Regioni	175	311	301
Fondo speciale di conto capitale	50	150	200
Rifinanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda	271	159	2
Finanziamenti investimenti FS - Contributo contratto di programma RFI (DL 193/2016)	0	400	0
Credito di imposta per costi adeguamento tecnologico comunicazioni IVA (DL 193/2016)	0	245	0
Altri interventi	268	483	751
<b>Minori entrate</b>	<b>-16.644</b>	<b>-10.361</b>	<b>-9.460</b>
Eliminazione aumenti IVA per il 2017	-15.133	0	0
Eliminazione aumenti accise LS 2014	-220	-199	0
No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni	-213	-232	-232
Detassazione premi di produttività	-209	-355	-355
Sospensione incremento addizionale sui diritti di imbarco passeggeri	-184	-184	0
Concorso Stato Fondo solidarietà riconversione e riqualificazione personale credito	-174	-224	-139
Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni	-138	-1.513	-1.369
Riduzione aliquota contributiva lavoratori autonomi	-108	-292	-370
Detraibilità spese scuole paritarie	-79	-82	-83
Agevolazioni investimenti fondi e casse	-10	-79	-93
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24%	0	-5.332	-3.112
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	0	-1.131	-1.923
Abolizione Irpef per imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti - Irpef	0	-228	-135
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata - Irpef e IRAP	0	0	-553
IVA di gruppo	0	0	-158
Altri interventi	-157	-408	-639
Effetti fiscali:	-15	-100	-300
Oneri riflessi	-3	-3	-0,1
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>-4.744</b>	<b>4.891</b>	<b>5.384</b>
<b>USCITE NETTE</b>	<b>7.267</b>	<b>11.490</b>	<b>8.178</b>
<i>correnti</i>	<i>5.272</i>	<i>5.684</i>	<i>4.628</i>
<i>in conto capitale</i>	<i>1.995</i>	<i>5.806</i>	<i>3.550</i>
<b>INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>-12.010</b>	<b>-6.599</b>	<b>-2.794</b>
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>-0,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,2</i>

**Tab. 2.5** – (segue) Effetti del DDL di bilancio 2017 e del DL 193/2016 sul conto economico della PA  
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
<b>RISORSE (1)</b>	<b>17.057</b>	<b>19.758</b>	<b>23.666</b>
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>
<b>Maggiori entrate</b>	<b>11.901</b>	<b>15.252</b>	<b>14.844</b>
Autorizzazione al cambio tecnologia dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 Mhz (con clausola di salvaguardia su riduzione stanziamenti accantonati)	2.010	0	0
Modifica disciplina ACE - riduzione rendimento dal 4,75% nel 2016 al 2,3% nel 2017 e 2,7% dal 2018	1.706	1.527	1.423
Riapertura termini <i>voluntary disclosure</i> (con clausola salvaguardia su riduzioni di spesa)	1.600	0	0
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340	340	340
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320	160	160
Disposizioni in materia di depositi fiscali di prodotti energetici	105	105	105
Norme antielusive in materia di depositi doganali	100	100	100
Modifica <i>part time</i> lavoratori settore privato	100	50	0
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24%	0	3.345	1.876
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata	0	1.331	0
Nuova clausola IVA 2019	0	0	3.679
Estinzione agevolata debiti fiscali anni 2000-2015 (DL 193/2016)	2.000	400	300
Cambia verso: comunicazione trimestrale dati IVA - IVA (DL 193/2016)	1.020	2.040	2.040
Cambia verso: comunicazione trimestrale dati IVA - Irpef (DL 193/2016)	300	600	600
Accelerazione verifiche per comunicazione trimestrale dati riepilogativi liquidazioni IVA (DL 193/2016)	680	1.360	0
Potenziamento riscossione (DL 193/2016)	0	483	483
Altre entrate (DL 193/2016)	260	430	330
Effetti retroazione - maggiori entrate tributarie	246	704	1.600
Effetti retroazione - maggiori entrate contributive	104	346	600
Altri interventi	245	88	91
Effetti fiscali:	171	948	222
<i>Detrazioni ecobonus e ristrutturazioni</i>	167	845	84
<i>Altro</i>	4	104	138
Oneri riflessi	594	895	895
<b>Minori spese</b>	<b>-5.156</b>	<b>-4.505</b>	<b>-8.822</b>
<b><i>Minori spese correnti</i></b>	<b>-4.610</b>	<b>-4.337</b>	<b>-5.235</b>
Definanziamenti - sezione seconda	-2.229	-1.510	-1.017
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale	-1.056	-1.890	-3.666
Rideterminazione finanziamento fabbisogno sanitario nazionale - RSS e Province autonome	-7	-108	-322
Accertamento economie rideterminazione oneri salvaguardati dalla riforma pensionistica	-642	-406	-107
Acquisizione economie Fondo ulteriori interventi lavoratori salvaguardati	-510	-112	0
Riduzione Fondo ulteriori interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	-134	-295	-107
Altri interventi	-32	-17	-17
<b><i>Minori spese in conto capitale</i></b>	<b>-546</b>	<b>-168</b>	<b>-3.587</b>
Definanziamenti - sezione seconda	-442	-64	-65
Riprogrammazioni - sezione seconda	0	0	-3.393
Soppressione credito di imposta a favore di enti previdenziali	-80	-80	-80
Altri interventi	-24	-24	-49

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

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

**Tab. 2.6** – I principali provvedimenti riguardanti le imprese  
(milioni di euro)

	2017	2018	2019
Modifica disciplina ACE	1.706	1.527	1.423
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340	340	340
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320	160	160
Rivalutazione beni di impresa	60	0	-3
Riapertura termini assegnazione beni ai soci	25	-26	-23
Regime di cassa (contabilità semplificata)	0	1.331	-553
Estromissione agevolata dal patrimonio aziendale dei beni immobili (imprese individuali)	5	2	-1
IRI - Società di persone e imprese individuali	0	-1.986	-1.235
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi	0	-1.131	-1.923
Abolizione Irpef per imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti	0	-228	-135
Assegnazione agevolata beni ai soci	0	-56	-49
Agevolazioni per <i>start-up</i> partecipate da società quotate		-39	-61
Agevolazioni per investimenti nel capitale di <i>start-up</i> e PMI innovative	0	-33	-36
Esclusione addizionale Ires per le società di gestione dei fondi comuni di investimento	0	-7	-5
Regime forfetario dei minimi	0	0	-293
IVA di gruppo-	0	0	-158
<b>Totale</b>	<b>2.456</b>	<b>-146</b>	<b>-2.549</b>
<b>Rifinanziamento crediti di imposta</b>			
Rifinanziamento interventi per l'autoimprenditorialità	70	60	0
Rifinanziamento interventi per le <i>start-up</i> innovative	50	50	0
Contributo alle PMI per l'acquisto di beni strumentali (cd. Nuova Sabatini)	28	84	112
Credito di imposta per attività di ricerca e sviluppo	0	727	727
<b>Totale</b>	<b>148</b>	<b>921</b>	<b>839</b>
Maggiori entrate	2.456	3.334	1.344
Minori entrate	0	-3.480	-3.893
Maggiori spese per rifinanziamento agevolazioni (crediti di imposta)	148	921	839

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

**Tab. 2.7** – Analisi per settore di impresa degli effetti della riduzione dell'aliquota Ires e del rendimento nozionale dell'ACE  
(valori percentuali)

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

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

**Tab. 2.8** – Analisi per dimensione di impresa degli effetti della riduzione dell'aliquota Ires e del rendimento nozionale dell'ACE  
(valori percentuali)

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

(1) Escluse banche, assicurazioni e holding.

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

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

Fonte: elaborazioni su documentazione europea e nazionale.

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



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

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

Fonte: elaborazioni su documenti e provvedimenti governativi.

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

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

	2017	2018	2019
<b>NADEF 2016</b>			
<b>Totale <i>una tantum</i> tendenziali in % del PIL</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Totale <i>una tantum</i> tendenziali in valore assoluto (a)</b>	<b>-42</b>	<b>-820</b>	<b>-830</b>
a) Entrate	2.038	1.040	910
<i>Voluntary disclosure</i>	800		
<i>Imposte sostitutive varie</i>	328	130	
<i>Dismissioni immobiliari</i>	900	900	900
<i>Condono edilizio</i>	10	10	10
b) Spese	2.080	1.860	1.740
<i>Calamità naturali</i>	2.060	1.860	1.740
<i>Dividendi in uscita</i>	20		
<b>DPB 2017</b>			
<b>Totale <i>una tantum</i> programmatiche in % del PIL</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<b>MISURE PRESUMIBILMENTE CONSIDERATE UNA TANTUM NEL DPB 2017</b>			
<b>DDL bilancio 2017 (AC 4127) (b)</b>	<b>3.340</b>	<b>-661</b>	<b>-812</b>
Totale <i>una tantum</i> in entrata	4.070	223	160
<i>Imposte sostitutive (artt. 69-70)</i>	410	173	160
<i>Diritti d'uso frequenze (art. 72)</i>	2.010		
<i>Gara superenalotto (art. 73)</i>	50	50	
<i>Riapertura termini voluntary disclosure (art. 86)</i>	1.600		
Totale <i>una tantum</i> in spesa	730	884	972
<i>Credito di imposta per la ricostruzione privata (art. 51)</i>	400	500	600
<i>Contributi per la ricostruzione pubblica (art. 51)</i>	200	300	350
<b>DL 189/2016 (c)</b>	<b>-130</b>	<b>-84</b>	<b>-22</b>
Spese per sisma Umbria-Marche	130	84	22
<b>Totale misure presumibilmente considerate nel DPB 2017 (d=a+b+c)</b>	<b>3.168</b>	<b>-1.565</b>	<b>-1.664</b>
<b>Incidenza percentuale sul PIL</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
<i>Per memoria: PIL programmatico DPB 2017</i>	<i>1.705.841</i>	<i>1.758.962</i>	<i>1.812.933</i>

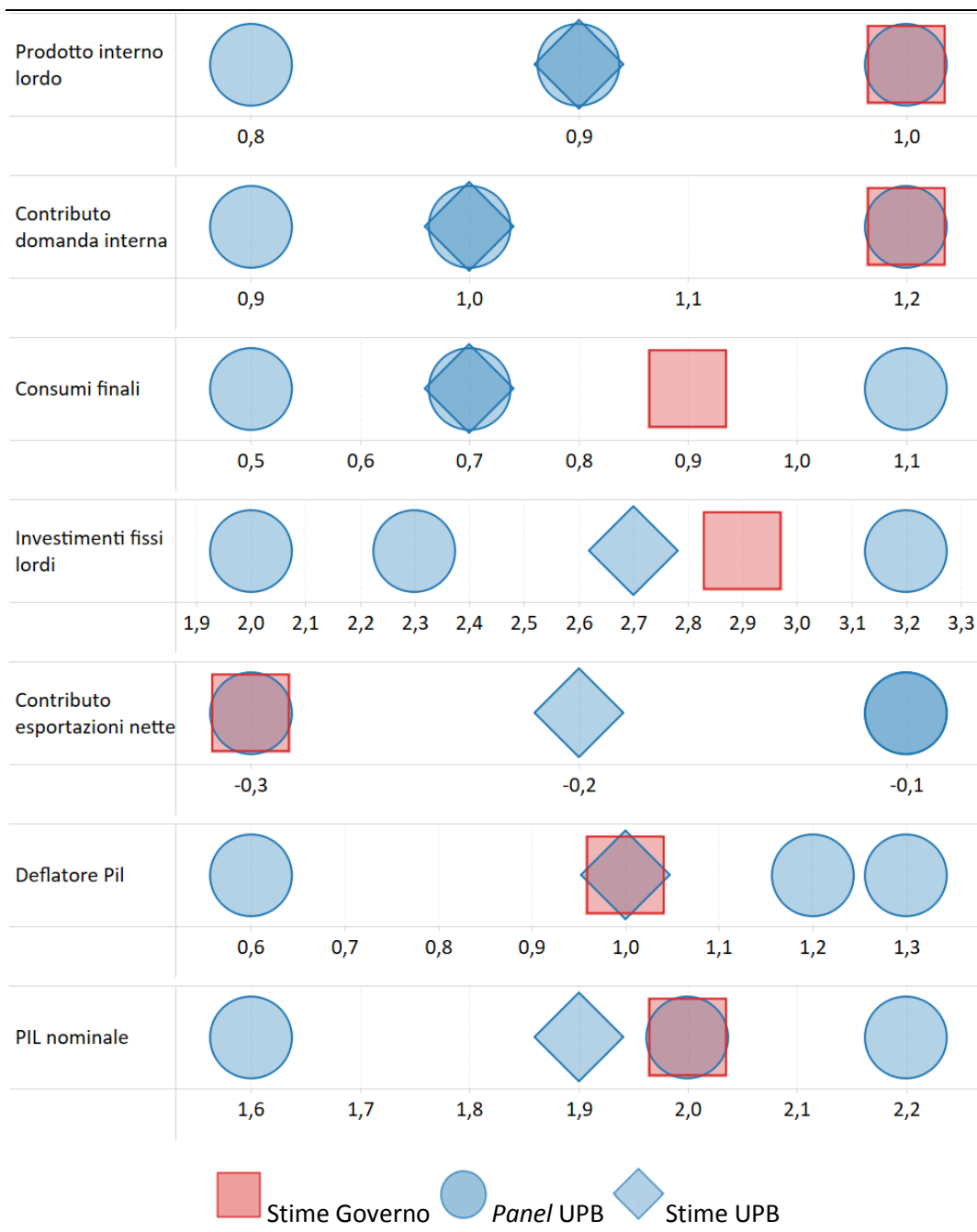
**Tab. 3.4** – Il rispetto della regola sul saldo strutturale nel 2017 secondo diverse ipotesi

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

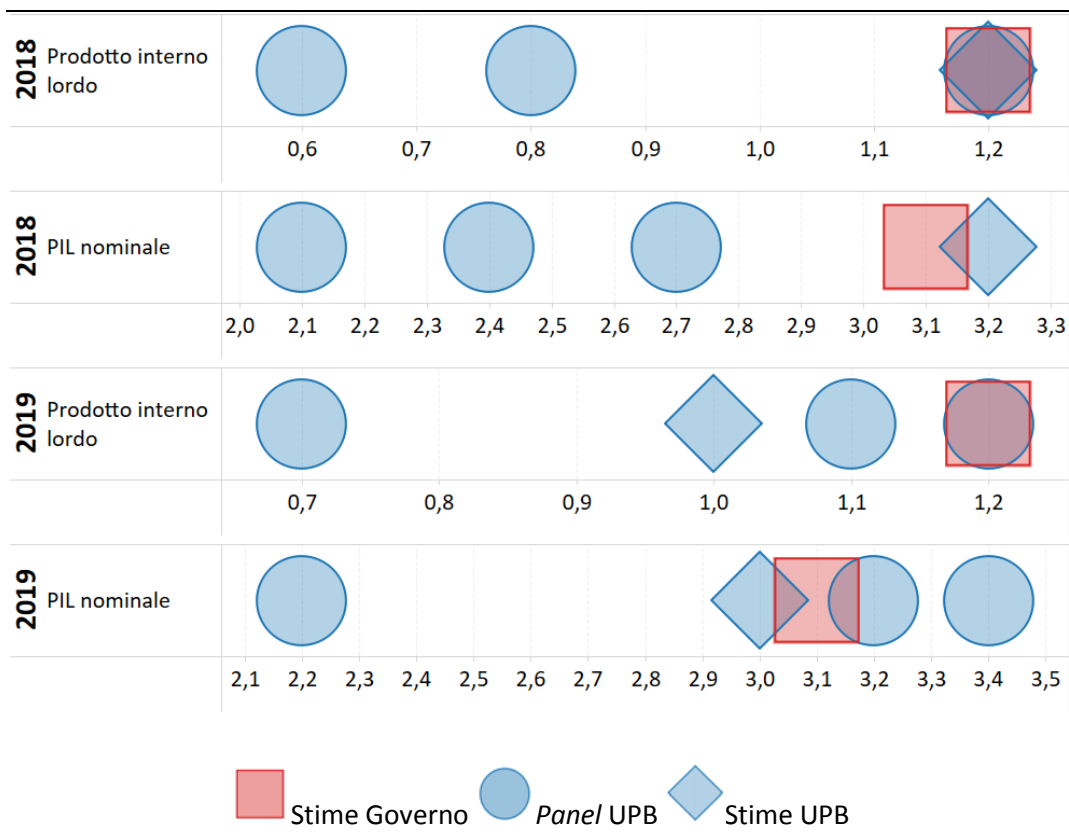
**Tab. 3.5** – Il rispetto della regola sulla spesa nel 2017 secondo diverse ipotesi

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

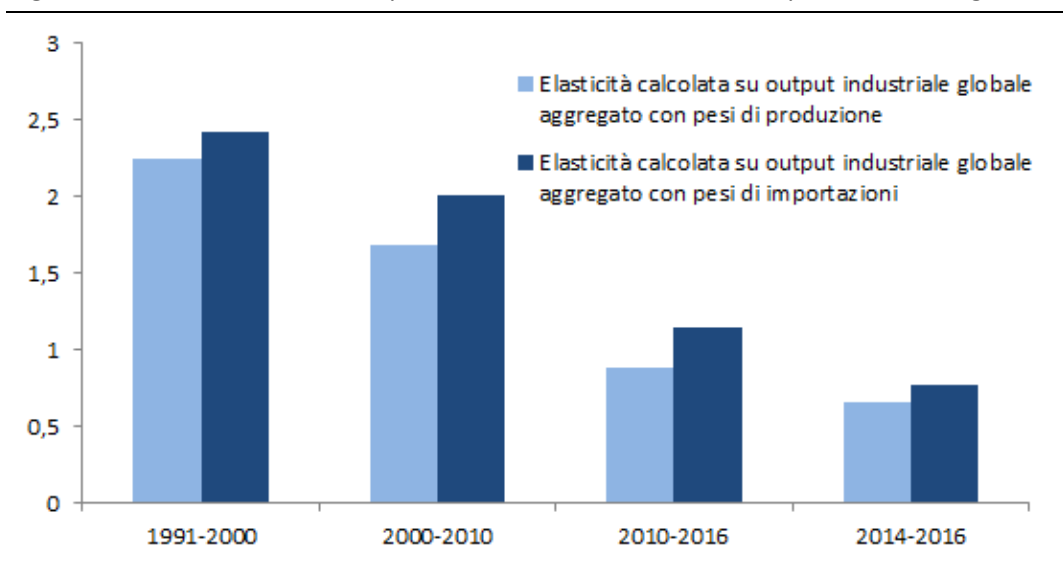
**Fig. 1.1** – Previsioni sul quadro macroeconomico programmatico – Anno 2017



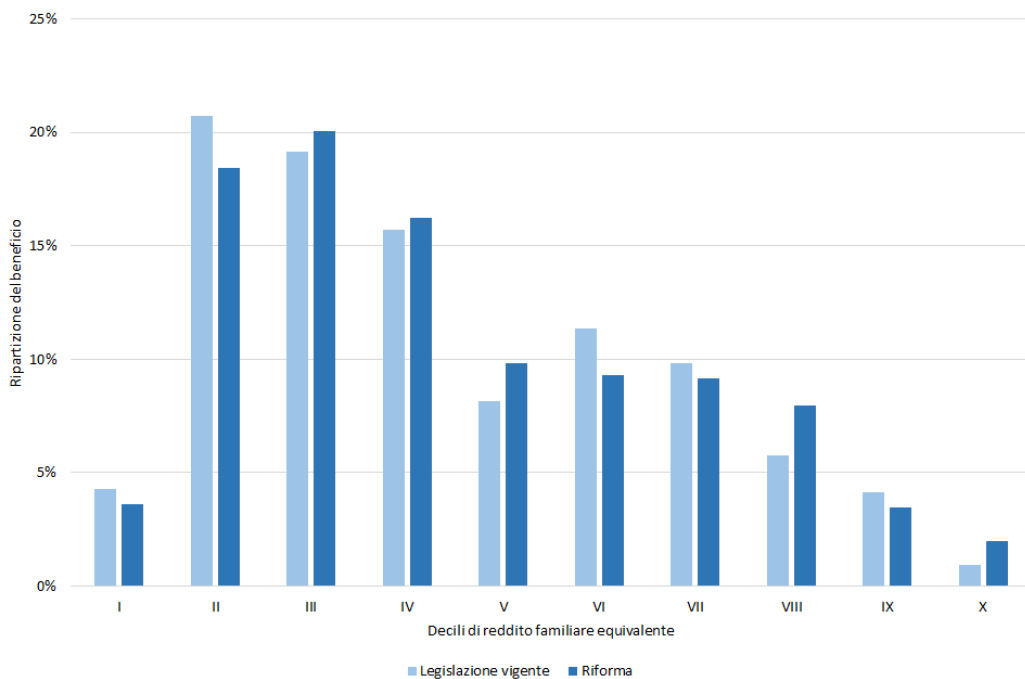
**Fig. 1.1** – (segue) Previsioni sul quadro macroeconomico programmatico (2018–19)



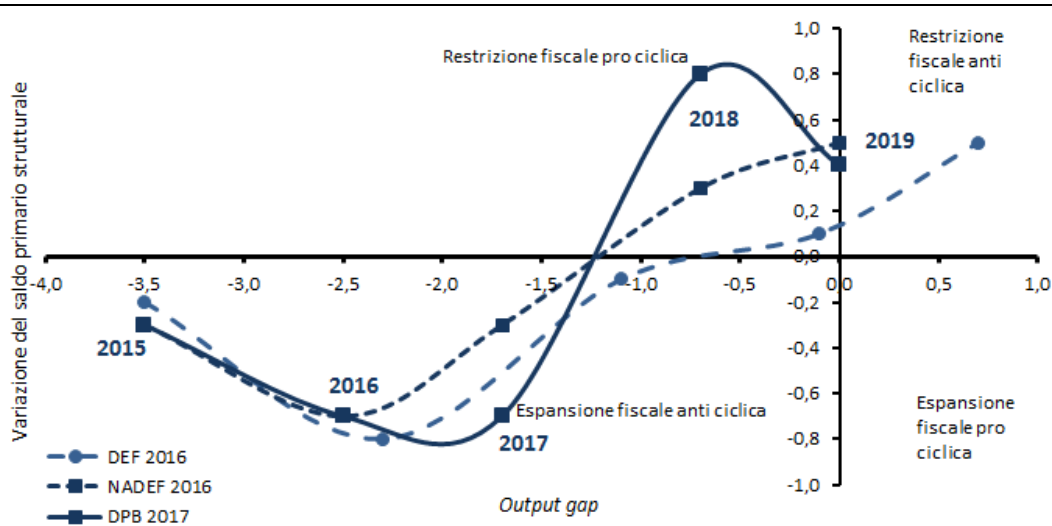
**Fig. 1.2** – Elasticità delle importazioni mondiali di beni all'output industriale globale



**Fig. 2.1** – Distribuzione della quattordicesima nella legislazione vigente e in quella proposta con il DDL bilancio per decili di reddito familiare equivalente

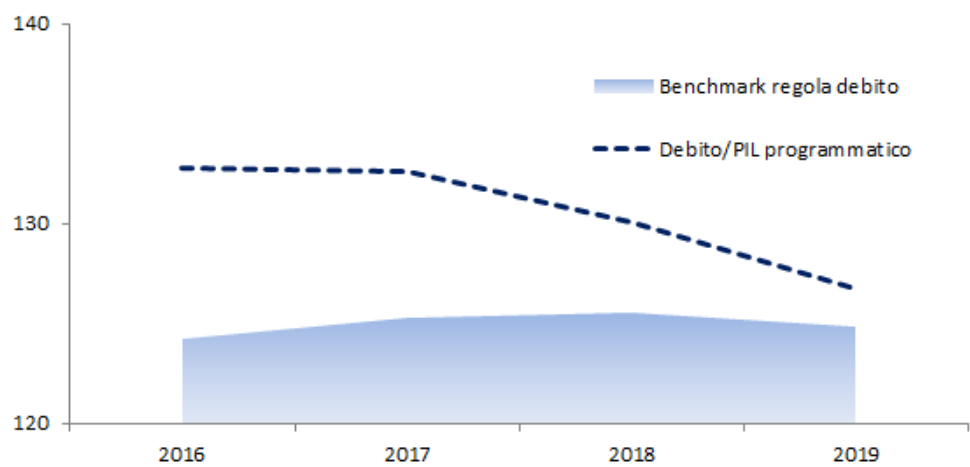


**Fig. 2.2** – Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap* (in percentuale del PIL)



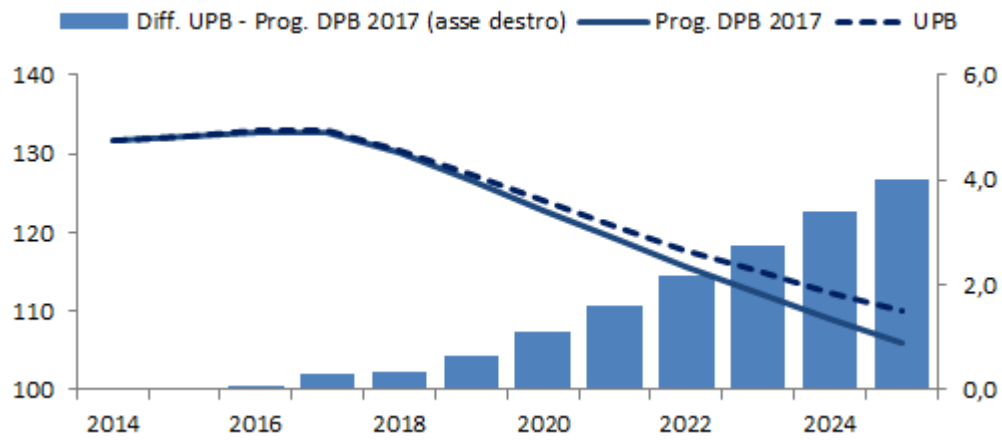
Fonte: elaborazione sui dati del DEF 2016, della NADEF 2016 e del DPB 2017.

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

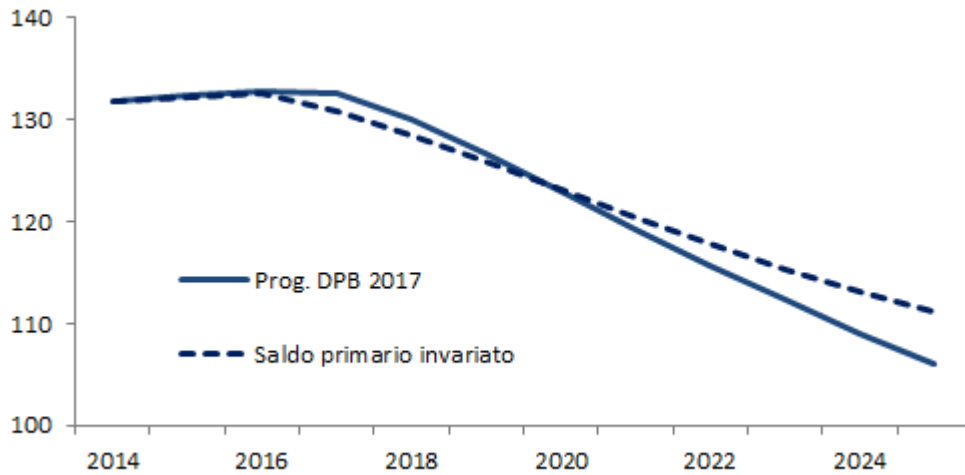


**Fig. 3.2** – La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici

Panel A: previsioni DPB e UPB



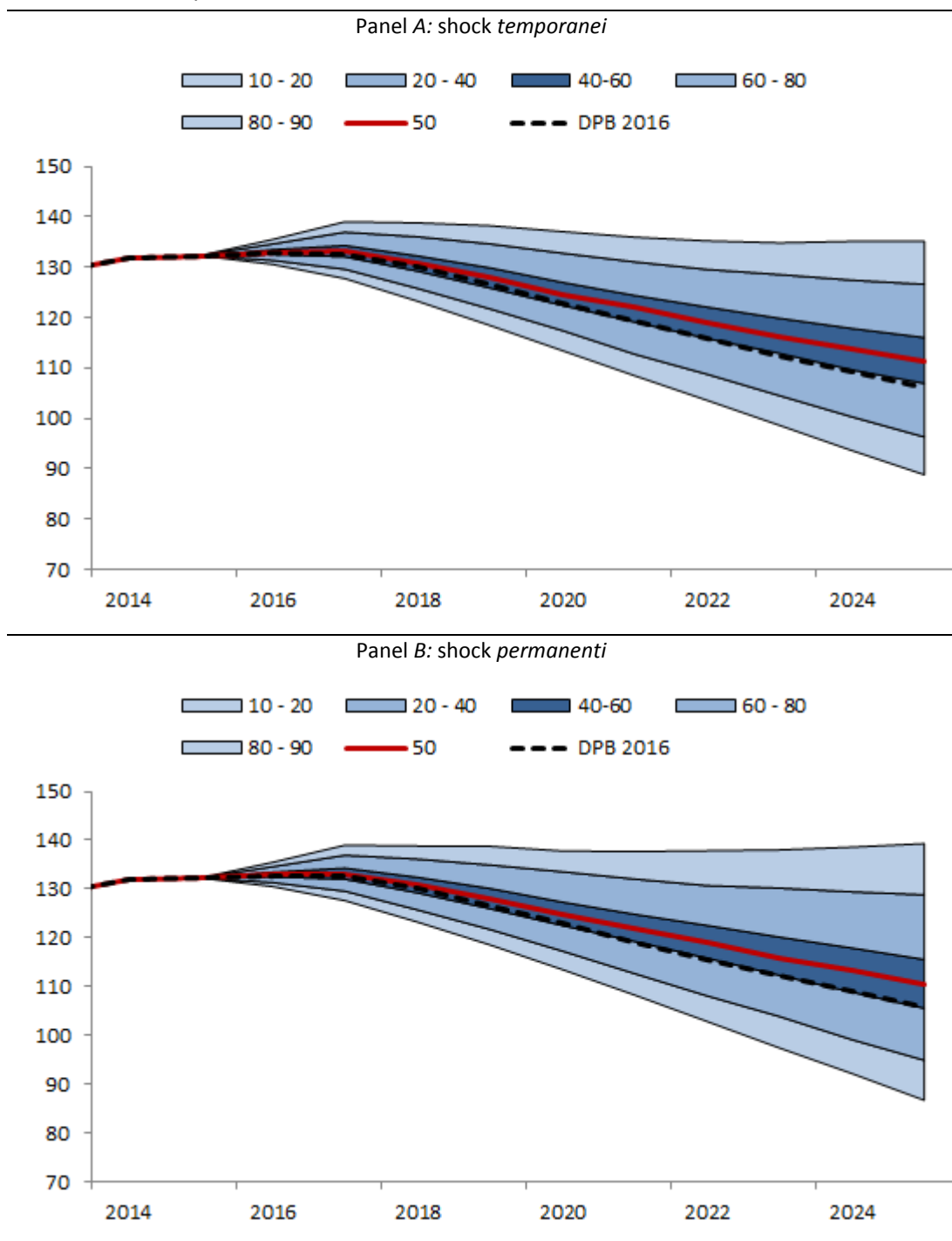
Panel B: DPB a saldo primario invariato



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DPB 2016.



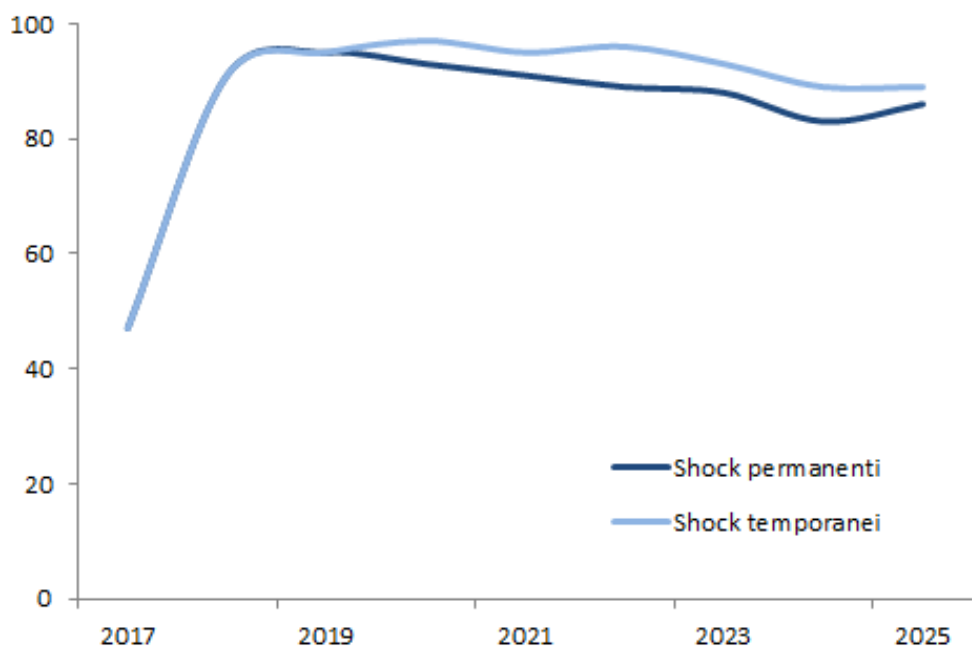
**Fig. 3.3** – Analisi stocastica a *shock* temporanei: scenario programmatico DPB 2017 rispetto a scenario UPB



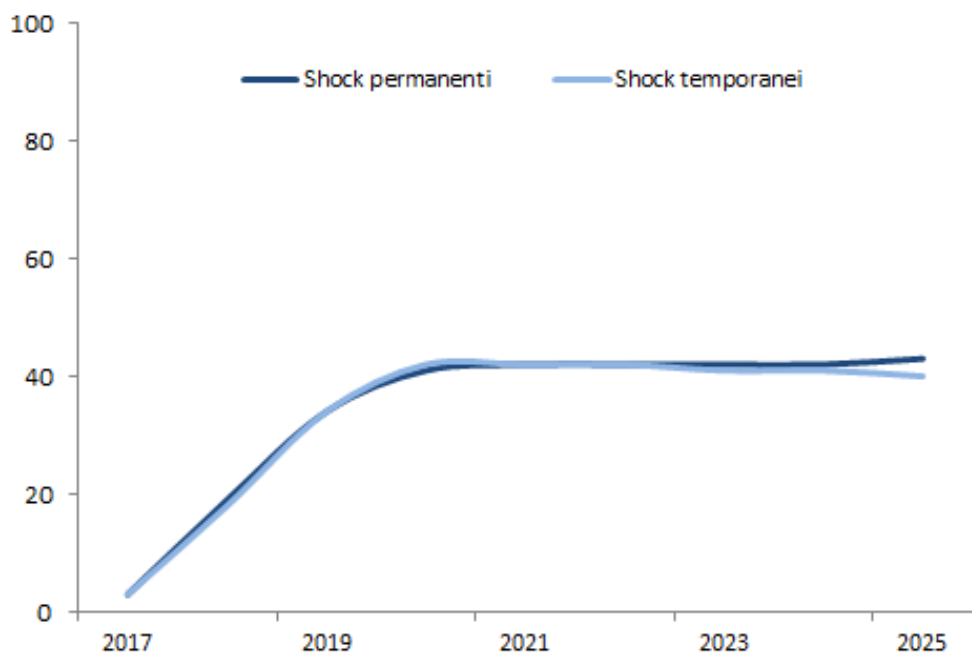
Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DPB 2016.

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

*Debito in discesa rispetto all'anno precedente*



*Rispetto della regola del debito*



Fonte: stime UPB ed elaborazioni sulla base dei dati del DPB 2016.