



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

**nell'ambito delle audizioni preliminari
all'esame della legge di bilancio per il
triennio 2018-2020**

**Commissioni congiunte
5^a del Senato della Repubblica (Bilancio) e
V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

7 novembre 2017

1. Quadro macroeconomico

1.1. Lo scenario del Documento programmatico di bilancio

Lo scenario macroeconomico del Documento programmatico di bilancio (DPB) conferma, a meno di marginali differenze, il quadro programmatico pubblicato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF).

Si ricorda che l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha validato lo scorso 15 settembre il quadro macroeconomico tendenziale 2017-18, poi pubblicato nella NADEF il 23 settembre. Successivamente, il 3 ottobre, l'UPB ha validato le previsioni programmatiche per il 2017 e 2018 pubblicate nello stesso documento. Tali previsioni sono state confermate, salvo lievi cambiamenti, dal Governo dopo l'approvazione il 16 ottobre in Consiglio dei Ministri del DDL di bilancio per il 2018 e sono state incorporate nel DPB trasmesso alla Commissione europea.

In estrema sintesi, lo scenario DPB per il 2017-18 conferma l'aumento del PIL reale dell'1,5 per cento indicato nel quadro NADEF tanto per il 2017 che per il 2018. La stima per il 2017 implica la prosecuzione della dinamica economica su favorevoli ritmi di crescita nella seconda metà dell'anno. L'incremento del PIL 2017 risulta principalmente trainato dal contributo della domanda finale interna, a fronte di un apporto lievemente negativo delle esportazioni nette. Anche le scorte sostengono marginalmente la crescita. Nel 2018, sono sempre le componenti della domanda finale interna (tanto i consumi che gli investimenti) a sostenere l'andamento del PIL, a fronte di un contributo ancora lievemente negativo della domanda estera netta e di un apporto nullo delle scorte. Sul fronte dell'inflazione, il deflatore del PIL si conferma debole, come nelle ipotesi NADEF, per l'anno in corso (0,6 per cento) e in rafforzamento nel 2018 (1,6 per cento). Date le dinamiche del PIL reale e del deflatore, anche l'evoluzione del PIL nominale (2,1 per cento nel 2017 e 3,1 nel 2018) è nel DPB uguale a quella prevista nella NADEF.

Sulle lievi differenze tra NADEF e DPB (Tab. 1.1) incide principalmente il fatto che la previsione DPB è basata sulle informazioni statistiche rese disponibili successivamente alla pubblicazione della NADEF, in particolare con riferimento alle nuove serie dei conti nazionali trimestrali (coerenti con la revisione, precedentemente pubblicata, dei conti annuali) diffuse dall'Istat lo scorso 29 settembre.

Per il 2017, le modifiche più rilevanti rispetto alla NADEF concernono lievi correzioni al ribasso della dinamica degli investimenti totali (un decimo di punto in meno, a riflesso di andamenti più contenuti degli investimenti in macchinari, impianti e mezzi di trasporto) e del deflatore dei consumi (due decimi di punto in meno). Il deflatore delle esportazioni viene ridotto in misura relativamente maggiore (di quattro decimi), con un conseguente pari ridimensionamento della ragione di scambio. Per il 2018, si rilevano, invece, correzioni al rialzo per la spesa della PA (due decimi di punto in più) e per i deflatori delle esportazioni e delle importazioni (un decimo di punto in più per entrambi, con ripercussioni, quindi, nulle per la ragione di scambio). Marginali modifiche, rispetto alle ipotesi NADEF, riguardano anche le stime DPB dell'*output gap*, che risultano leggermente meno negative nel 2017 e 2018 (per un decimo di punto in entrambi gli anni), a riflesso di lievi scostamenti di alcune variabili usate nel calcolo del prodotto potenziale.

1.2. La recente evoluzione congiunturale

1.2.1. Quadro internazionale

Nel contesto internazionale si sono confermati i segnali di ripresa robusta e diffusa nelle principali economie. Gli scambi globali, dopo una breve pausa nei mesi primaverili, hanno recuperato un favorevole ritmo di espansione, venendo trainati principalmente dalla domanda proveniente dai mercati emergenti, a cui si affianca, pur se a ritmi più contenuti, quella dei paesi avanzati. Secondo i dati del *Central Plan Bureau*, il commercio mondiale di merci è aumentato nel periodo gennaio-agosto del 4,4 per cento rispetto allo stesso periodo del 2016. Nel *World Economic Outlook* di ottobre, il Fondo monetario internazionale (FMI) ha rivisto al rialzo le previsioni di crescita mondiale per il 2017 e 2018. La correzione ha riguardato quasi tutte le principali economie e, in particolare, la zona dell'euro. Il FMI ha alzato anche le stime del commercio internazionale di beni e servizi (di due decimi di punto nel 2017 e di un decimo nel 2018). Nel confronto con le ipotesi NADEF, tali valutazioni appaiono più contenute per il 2017 (4,2 per cento secondo il FMI, contro l'assunzione NADEF di 4,7 per cento) e marginalmente più elevate nel 2018 (4 per cento, contro il 3,9 supposto nella NADEF). Ne deriva un profilo FMI di decelerazione della domanda mondiale, tra il 2017 e il 2018, meno intensa rispetto a quello ipotizzato nel quadro NADEF.

Anche a riflesso del consolidamento della ripresa internazionale, il prezzo del greggio è apparso in apprezzabile rialzo nelle ultime settimane (il *Brent* ha superato i 60 dollari a barile tra fine ottobre e inizio novembre). Tale evoluzione si è riflessa nei mercati a termine dove le quotazioni si sono attestate nell'ultimo periodo su livelli più elevati rispetto a quelle prese a riferimento per la previsione NADEF. Nell'ultima settimana di ottobre il prezzo del petrolio trattato nei mercati *forward* implica una quotazione media di circa 54 dollari nel 2017 (51,4 dollari nelle ipotesi NADEF) e di circa 58 dollari nel 2018 (52,2 secondo le assunzioni NADEF).

Nel mercato dei cambi, dopo il significativo apprezzamento sperimentato tra marzo e settembre (12 per cento circa sul dollaro, 7,5 per cento in termini effettivi) la quotazione dell'euro ha ripiegato nell'ultimo mese (tra fine settembre e fine ottobre, di circa l'1,5 per cento sul dollaro e di quasi l'1 per cento in termini effettivi), risentendo anche dell'annuncio da parte della Banca centrale europea (BCE) riguardo all'approccio graduale che contrassegnerà, nel 2018, il processo di ridimensionamento del programma di acquisti di titoli nell'intento di accompagnare la ripresa europea e, soprattutto, di riportare l'inflazione in modo durevole verso l'obiettivo di una dinamica prossima al 2 per cento¹. In prospettiva, l'ipotesi tecnica sul tasso di cambio dell'euro

¹ La Nota UPB sulla congiuntura di ottobre dedica un approfondimento alle differenze che hanno caratterizzato negli ultimi anni le condizioni monetarie nei principali paesi dell'area dell'euro, risultate, in particolare, relativamente più restrittive per l'Italia. Dal 2015, con l'adozione da parte della BCE del programma di acquisti di titoli, tali difformità hanno preso a ridursi, pur non annullandosi, e le condizioni monetarie per l'Italia sono divenute più favorevoli alla ripresa. L'approccio graduale nella normalizzazione della politica monetaria, preannunciato dalla BCE, può favorire la prosecuzione di questo processo.

incorporata nella NADEF (1,13 dollari per euro nella media del 2017 e 1,19 nella media del 2018) appare sostanzialmente in linea con le indicazioni più recenti che scaturiscono dal mercato a termine.

Nell'insieme, le recenti tendenze del contesto internazionale prefigurano (in particolare nel 2018) un'evoluzione lievemente più favorevole, rispetto al quadro NADEF, della crescita mondiale e una dinamica più sostenuta del prezzo del petrolio.

1.2.2. Quadro italiano

Anche gli indicatori congiunturali relativi all'Italia evidenziano la prosecuzione nella seconda metà del 2017 della favorevole fase di espansione dell'economia, a ritmi leggermente più intensi rispetto a quelli che l'UPB ipotizzava in settembre.

Al positivo andamento della produzione industriale nel secondo trimestre hanno fatto seguito ulteriori incrementi in luglio-agosto, principalmente a riflesso di un balzo nel comparto dei beni di investimento e dei beni intermedi. L'evoluzione è risultata particolarmente positiva in agosto per fatturato e ordinativi industriali. Anche le informazioni desumibili dagli indicatori qualitativi prefigurano un andamento positivo dell'attività economica: il *Purchasing Managers' Index* (PMI) manifatturiero ha raggiunto in ottobre il valore più elevato degli ultimi sei anni e mezzo; l'indice Istat di fiducia delle imprese manifatturiere è progressivamente migliorato dalla primavera, collocandosi a ottobre su un livello prossimo a quello pre-crisi toccato a inizio 2007. Sulla base di stime UPB, l'attività industriale dovrebbe essere cresciuta a ritmi sostenuti anche nel terzo trimestre, simili a quelli del periodo aprile-giugno. La dinamica poi si manterrebbe favorevole anche in ottobre-dicembre, risultando solo lievemente più contenuta rispetto al terzo trimestre.

Nelle costruzioni la produzione è risalita in luglio-agosto, mantenendosi comunque sui livelli storicamente bassi che hanno caratterizzato il biennio 2015-16. Il clima di fiducia, tuttavia, si mantiene, pur tra alti e bassi, lungo una tendenza positiva. Indicazioni favorevoli si desumono, inoltre, dai risultati della rilevazione condotta dall'Osservatorio del mercato immobiliare che evidenziano un ulteriore incremento congiunturale del numero delle compravendite nella media aprile-giugno (circa il 2 per cento su dati stagionalizzati), in accelerazione rispetto al dato del primo trimestre (+0,7 per cento). Il sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni, condotto da Agenzia delle entrate, Banca d'Italia e Tecnoborsa in giugno-luglio, segnala inoltre un miglioramento dei giudizi degli operatori riguardo ai prezzi di vendita (in aumento) e al margine di sconto sui prezzi di offerta (in corso di stabilizzazione), prefigurando per la seconda metà dell'anno un consolidamento dell'inversione della tendenza dei prezzi delle abitazioni osservata nel secondo trimestre (+0,3 per cento su base congiunturale).

Segnali favorevoli si hanno anche nel settore dei servizi. Gli indicatori qualitativi forniscono indicazioni positive, con un livello della fiducia nel settore dei servizi di mercato nella media dei tre mesi terminanti a ottobre in rialzo rispetto al precedente trimestre. Un miglioramento del clima di opinione si riscontra, inoltre, nel commercio al dettaglio, che a settembre e, soprattutto, ottobre ha recuperato la flessione accusata ad agosto per tornare sopra i valori primaverili.

Ulteriori indicazioni positive giungono dall'indicatore UPB di incertezza, che nella media luglio-settembre si è stabilizzato sui bassi valori medi del secondo trimestre, in linea con quelli registrati negli anni precedenti la crisi del 2008-09. Segnali favorevoli giungono, inoltre, dagli indici sintetici del ciclo economico elaborati da varie Istituzioni. Sia l'indicatore coincidente ITA-coin di Banca d'Italia, in accelerazione a ottobre per il quarto mese consecutivo, sia l'indicatore anticipatore

Istat, in ulteriore marcato rialzo nello stesso mese, suggeriscono la prosecuzione su buoni ritmi della favorevole fase congiunturale.

Le positive informazioni congiunturali conducono l'UPB a prevedere un'accelerazione della crescita nel terzo trimestre dell'anno, seguita da un leggero rallentamento a fine 2017. In particolare, sulla base delle stime dei modelli di breve periodo dell'UPB, si valuta che il PIL potrebbe essere aumentato in termini congiunturali di circa lo 0,5 per cento nel terzo trimestre 2017 (un decimo di punto in più rispetto a quanto l'UPB ipotizzava lo scorso settembre), venendo sostenuto, dal lato della domanda, principalmente dalle componenti della spesa interna e, dal lato dell'offerta, dalla favorevole evoluzione dell'industria e dei servizi. Per il quarto trimestre si stima una decelerazione (con un incremento congiunturale di circa 0,3 per cento, complessivamente in linea con l'ipotesi di settembre), coerente con una moderazione della domanda interna e un rallentamento dell'*export* che risentirebbe degli effetti dell'apprezzamento del cambio sperimentato nei mesi passati.

Nell'insieme, tenuto conto degli andamenti rilevati dall'Istat per la prima metà dell'anno, le stime UPB di breve periodo sul terzo e sul quarto trimestre condurrebbero a una crescita reale del PIL nella media del 2017 pari all'1,5 per cento in termini destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario. Anche il PIL "grezzo", pur considerando il minore numero di giorni di lavoro (due in meno rispetto al 2016), aumenterebbe dell'1,5 per cento, risultando in linea con le stime presentate dal Governo nella NADEF e confermati nel DPB. Questo aggiornamento della stima UPB aumenta marginalmente (nell'ordine di quattro centesimi di punto) la previsione UPB sul 2017 elaborata in settembre (+1,4 per cento, nella cifra arrotondata al primo decimale) in occasione della validazione della NADEF. Nel 2018, anche tenendo conto dell'effetto di trascinamento derivante dal profilo di crescita trimestrale leggermente più favorevole ipotizzato per la seconda metà del 2017, il tasso di incremento del PIL potrebbe attestarsi all'1,3-1,4 per cento (1,3 per cento nella previsione UPB di settembre).

Il consolidamento della previsione UPB per il 2017 e 2018 rispetto al quadro di settembre risente principalmente di una migliore evoluzione, in entrambi gli anni, degli investimenti, in particolare di quelli in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto. Ciò induce, rispetto alle ipotesi di settembre, un più positivo contributo della domanda finale interna alla crescita del PIL, a fronte di un apporto sostanzialmente invariato della domanda estera netta.

Sul fronte dei prezzi, nonostante il rafforzamento della fase di ripresa gli impulsi inflazionistici rimangono deboli, risentendo delle modeste spinte provenienti dalla dinamica dei costi di produzione.

In ottobre, l'inflazione al consumo è scesa all'1 per cento (un decimo di punto in meno rispetto a settembre, due decimi in meno rispetto ad agosto), riflettendo principalmente una significativa decelerazione dei prezzi dei Servizi vari. Il ripiegamento di questa componente ha favorito un rallentamento più consistente, rispetto a quanto sperimentato dall'indice generale, della cosiddetta inflazione di fondo (al netto di energia e alimentari freschi), attestatasi allo 0,5 per cento (due decimi in meno rispetto a settembre, cinque in meno rispetto ad agosto).

Il rafforzamento della fase ciclica ha favorito l'ulteriore miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. Grazie all'accelerazione registrata nel corso dei mesi estivi, il numero di occupati si è riportato sui livelli pre-crisi. Tale recupero nel corso del 2017 è stato quasi esclusivamente trainato dal marcato incremento dei lavoratori con contratto a termine. Allo stesso tempo, l'aumento del monte delle ore complessivamente lavorate è risultato molto più contenuto, mantenendosi, negli ultimi dati, sensibilmente distante dai livelli che hanno preceduto la crisi. Tali evoluzioni concorrono a segnalare il permanere di un'area di sottoutilizzo del fattore lavoro più ampia di quella misurata dalla sola disoccupazione (11,1 per cento in settembre).

Sulla base delle informazioni del secondo trimestre, si stima un tasso di sotto-utilizzo del lavoro (ottenuto considerando, accanto ai disoccupati, gli inattivi disposti a lavorare e i sottoccupati che vorrebbero essere impiegati con un orario pieno) a livelli all'incirca doppi rispetto a quello di disoccupazione (circa 23 per cento delle forze di lavoro allargate). È da segnalare che il fenomeno del sotto-utilizzo del lavoro è riscontrato anche negli altri paesi europei e viene individuato dalla BCE come una delle principali cause del persistere, nonostante la ripresa economica, di basse pressioni salariali e, quindi, di contenuti impulsi inflazionistici.

2. Il quadro programmatico di finanza pubblica del DPB e il rispetto delle regole

2.1. Il quadro programmatico e la manovra di bilancio

La manovra di finanza pubblica, disposta tramite il DL 148/2017 e il DDL di bilancio per il 2018, determina un maggiore indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto agli andamenti tendenziali a legislazione vigente, di 0,6 punti percentuali di prodotto interno lordo sia nel 2018 che nel 2019, e di 0,1 punti nel 2020 (Tab. 2.1, Tab. 2.2 e Tab. 2.4). Gli effetti delle disposizioni della manovra confermano i saldi indicati nella NADEF, su cui si è già riferito nella audizione dell'UPB dello scorso ottobre e che in questa sede vengono brevemente ripresi.

Nel quadro programmatico il deficit si ridurrebbe quindi in modo più graduale, rispetto anche a quanto prospettato nel DEF dello scorso aprile, migliorando dal 2,1 per cento del PIL nel presente anno all'1,6 per cento nel prossimo (1,2 per cento nel DEF), collocandosi allo 0,9 per cento nell'anno successivo (0,2 nel DEF) e allo 0,2 per cento nel 2020 (0,0 nel DEF) (Tab. 2.1).

Il saldo strutturale è previsto in miglioramento dello 0,3 per cento del PIL nel 2018 (a fronte dello 0,8 del DEF) dopo il peggioramento dello 0,4 nell'anno in corso, e migliora dello 0,4 per cento del prodotto sia nel 2019 che nel 2020 (nel DEF era previsto un miglioramento dello 0,8 nel 2019 e un peggioramento di un decimo nel 2020). Viene posticipato di un anno, al 2020, il raggiungimento "sostanziale" dell'obiettivo di medio termine (OMT), ossia del pareggio del saldo strutturale. Il miglioramento strutturale ora programmato deriva, totalmente nel 2018 e solo parzialmente nel 2019, dalla riduzione dell'incidenza sul PIL della spesa per interessi. L'avanzo primario strutturale, infatti, nel

2018 rimane stabile sullo stesso livello del 2017, mentre migliora di tre decimi di PIL nel 2019. Al contrario, il miglioramento dell'indebitamento strutturale di quattro decimi nel 2020 è il risultato di un identico aumento dell'avanzo primario strutturale (Tab. 2.1).

Quanto alla manovra di bilancio, le misure espansive (impieghi in Tab. 2.2) si riducono nell'arco della programmazione, passando dall'1,6 per cento del PIL nel 2018 all'1,3 nel 2019 e scendendo in modo più rilevante, allo 0,8 per cento, nel 2020. Al netto della sterilizzazione delle clausole di salvaguardia, i valori si ridimensionano e stabilizzano sullo 0,7-0,9 per cento del prodotto. Le risorse di copertura individuate sono pari rispetto al PIL rispettivamente all'1 per cento nel 2018 e allo 0,6 nei due anni successivi

Per il 2018, sono previste misure che impiegano circa 28 miliardi a fronte dei quali il DL 148/2017 e il DDL di bilancio recuperano risorse per circa 17 miliardi, con un conseguente peggioramento del deficit di circa 11 miliardi (Tab. 2.2). Sul versante degli impieghi delle risorse, per il terzo anno consecutivo, l'intervento più rilevante della manovra riguarda l'eliminazione della clausola di salvaguardia relativa all'IVA e alle accise. Dopo la parziale cancellazione operata tramite il DL 50/2017, l'intervento attuale prevede l'eliminazione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti a legislazione vigente pari a un gettito di 15,7 miliardi, che viene finanziato in deficit per il 70 per cento. Gli altri principali interventi riguardano sostanzialmente il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, il rilancio dell'occupazione giovanile attraverso la decontribuzione, il sostegno degli investimenti pubblici e privati e il contrasto alla povertà. Vengono inoltre rifinanziati le missioni internazionali e il bonus per i diciottenni. Sul versante delle coperture finanziarie, la parte preponderante è ascrivibile alle entrate, circa il 70 per cento delle risorse (quasi l'84 per cento nel 2019), infatti, proviene da incrementi di gettito. Gli aumenti di entrata più consistenti derivano dal rinvio di riduzioni di gettito atteso da misure precedenti e dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, tributaria e contributiva, che solo in parte mostra effetti crescenti e strutturali. Quanto al contenimento della spesa, le misure più consistenti riguardano una rilevante riprogrammazione dei trasferimenti alle Ferrovie e i tagli decisi dai ministeri (Tab. 2.3 e Tab. 2.4).

Per il biennio 2019-2020, alla parziale disattivazione della clausola di salvaguardia per il solo 2019 e ai maggiori effetti di alcune misure espansive del 2018 – specie relativamente al rilancio degli investimenti, agli esoneri contributivi, alla lotta alla povertà e all'inclusione sociale – si aggiungono le misure a favore delle imprese – di proroga e ampliamento degli incentivi fiscali legati agli ammortamenti – e l'entrata in vigore dell'IRI. Nell'ambito del reperimento delle risorse, permane la prevalenza delle entrate: nel 2019 si amplia il divario tra le componenti – con un aumento della quota riferita alle entrate che raggiunge, come già ricordato, circa l'84 per cento – in relazione soprattutto agli effetti della fatturazione elettronica obbligatoria (Tab. 2.3 e Tab. 2.4).

Guardando alla natura delle risorse di copertura, parte delle entrate è di tipo *una tantum* e parte delle minori uscite ha effetti variabili nel tempo: nel primo caso si tratta

del gettito derivante dalla riammissione alla rottamazione delle cartelle esattoriali per i soggetti esclusi, dalla estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali e di quello dovuto alla imposta sostitutiva sulla rivalutazione del valore delle partecipazioni non negoziate e dei terreni; nel secondo caso si tratta della riprogrammazione dei trasferimenti alle Ferrovie dello Stato, con tagli rilevanti negli anni 2018 e 2020.

2.1.1. I principali interventi della manovra

Guardando più in particolare agli elementi della manovra, sul versante degli impieghi, si possono evidenziare i vari campi dei principali interventi (Tab. 2.3 per una visione di sintesi e Tab. 2.4 per il dettaglio).

In primo luogo, da un lato, si ricordano le sterilizzazioni totali e parziali delle *clausole di salvaguardia* su IVA e accise, dall'altro si evidenzia la presenza di un numero elevato di interventi di importo limitato riferito a un folto gruppo di settori (internazionalizzazione, sicurezza, cultura, sport, giustizia, agricoltura, ambiente e territorio, istruzione e università).

Risorse rilevanti sono dedicate al settore del *pubblico impiego*, sia relativamente agli stanziamenti per il rinnovo dei contratti sia con riferimento all'assunzione di personale e agli adeguamenti retributivi in determinati comparti, tra cui quelli delle Forze di polizia, del sistema giudiziario e dell'Avvocatura dello Stato, dell'istruzione e dell'università. È istituito un fondo per le assunzioni nelle Amministrazioni centrali nella sezione seconda del disegno di legge di bilancio (si veda par. 3.4).

Sono previsti *interventi a favore dell'occupazione*, tramite l'esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato di soggetti di età inferiore ai 35 anni (si veda par. 3.1). Viene inoltre incrementato il fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

Risorse sono indirizzate alle *misure per le famiglie e il contrasto della povertà*. Le principali misure riguardano: l'aumento del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (si veda par. 3.2), la sterilizzazione degli effetti del rinnovo dei contratti del pubblico impiego sul bonus 80 euro, l'istituzione di un fondo per la famiglia, un contributo sotto forma di credito di imposta per le fondazioni che effettuano erogazioni finalizzate alla promozione di un *welfare* di comunità (contro la povertà, le fragilità sociali, il disagio di famiglie con minori, ecc.). È inoltre prorogato per il biennio 2018-19 il "bonus cultura" per i diciottenni.

Proseguono, anche se in parte ridotte, le *detrazioni Irpef* per le spese relative alla riqualificazione energetica e per ristrutturazioni edilizie e vengono inserite nuove detrazioni per la sistemazione del verde. Viene introdotta nuovamente una detrazione per le spese di abbonamento al trasporto pubblico.

Quanto alle *misure relative alle imprese*, è prevista la proroga della legislazione relativa ai cosiddetti iper e superammortamenti. È incrementato il fondo di garanzia per le PMI e attribuito un credito di imposta per le imprese che effettuano spese in attività di formazione. Sono inoltre disposte misure a favore del Sud d'Italia relative all'attribuzione di un credito d'imposta per l'acquisizione beni strumentali. Nella sezione seconda del DDLB sono stanziati risorse per la promozione del "Made in Italy".

Ulteriori provvedimenti riguardano il rilancio degli *investimenti pubblici*, con l'ulteriore finanziamento del fondo istituito dalla legge di bilancio 2017 e disposizioni agevolative a livello locale (si veda par. 3.5).

Una serie di altre misure interessano la finanza di *Regioni ed Enti locali* quali in particolare la riduzione al concorso della finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario e i contributi a favore di province, città metropolitane e comuni (si veda par. 3.6). Alcune norme si riferiscono al *settore sanitario*.

Passando al versante delle risorse di copertura (Tab. 2.3 per una visione di sintesi e Tab. 2.4 per il dettaglio), le principali misure riguardano il contrasto all'evasione fiscale, altre misure fiscali e il contenimento della spesa operato essenzialmente nella sezione seconda, sia tramite i tagli di spesa dei ministeri, soprattutto di quella corrente, sia attraverso le riprogrammazioni della spesa in conto capitale, con effetti di riduzione delle uscite nel 2018 e nel 2020.

Quanto al *contrasto all'evasione*, i principali provvedimenti riguardano l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria nell'ambito dei rapporti tra privati, il contrasto alle frodi IVA nel settore degli oli minerali, i controlli preventivi sul corretto utilizzo delle compensazioni di crediti che presentano profili di rischio, l'estensione della verifica di inadempienza dei beneficiari dei pagamenti della PA sino a 5.000 euro (si veda par. 3.3).

Nell'ambito delle *misure relative alle imprese* vanno ricordati il differimento al 2018 dell'introduzione dell'imposta sul reddito di impresa (IRI), una nuova applicazione dell'imposta sostitutiva sulla rideterminazione del valore di partecipazioni non negoziate e terreni e gli aumenti nell'acconto dell'imposta sulle assicurazioni.

Ulteriori risorse derivano da *altre misure fiscali*, tra cui la riammissione alla rottamazione delle cartelle esattoriali per i soggetti esclusi, l'estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali.

Infine, sono disposte alcune *misure in materia di giochi*, consistenti nella prosecuzione onerosa delle concessioni relative alle lotterie istantanee, alle scommesse e al Bingo.

Con riferimento infine ai *risparmi di spesa*, la parte preponderante, come già ricordato, deriva da quanto riportato nella sezione seconda del disegno di bilancio. Si tratta, da un lato, dei definanziamenti dei ministeri e del fondo esigenze indifferibili, che peraltro

viene invece incrementato nell'articolato del provvedimento; dall'altro lato, della riprogrammazione dei trasferimenti alle Ferrovie dello Stato, che ormai da anni pare basata su una politica di *stop and go*.

2.1.2. Una visione di insieme e i rischi della manovra

Guardando su un arco pluriennale al quadro di finanza pubblica che incorpora la manovra, emergono alcuni elementi di rilievo che hanno caratterizzato anche il più recente passato.

Per il primo anno della programmazione viene sterilizzata la clausola di salvaguardia ed evitato un aumento delle aliquote di imposta anche grazie a un disavanzo maggiore di quanto precedentemente previsto, nell'ipotesi di una interpretazione più flessibile delle regole del Patto di stabilità e crescita da parte della Commissione europea (si veda il par. 3.1 dell'audizione UPB in occasione della NADEF). Per il biennio successivo, una più intensa riduzione del deficit nominale e il "sostanziale" raggiungimento del pareggio strutturale – sebbene più gradualmente di quanto ipotizzato nel DEF di aprile – sono comunque affidati alla presenza di rilevanti clausole di salvaguardia, pari allo 0,7 per cento del PIL nel 2019 e all'1 per cento nel 2020 (Tab. 2.5 e Tab. 2.6).

La manovra, inoltre, per il 2018, da un lato, rinvia gli effetti di riduzione del gettito relativi all'entrata in vigore dell'IRI disposta con la legge di bilancio dello scorso anno, contribuendo quindi alla scarsa prevedibilità del nostro sistema tributario, dall'altro, ancora non contiene le misure di riordino e riduzione delle *tax expenditure* che erano attese, secondo il Programma nazionale di riforme dello scorso aprile e la stessa recente NADEF, per il biennio 2017-18. Anzi vengono prorogate alcune agevolazioni fiscali vigenti e introdotte di nuove.

Per il 2019, la manovra attua una sterilizzazione parziale delle clausole di salvaguardia di entità inferiore rispetto a quanto indicato nel documento integrativo alla NADEF presentato al Parlamento il 2 ottobre scorso. Infatti, in tale documento di dettaglio circa i possibili ambiti di intervento della manovra, si indicava una sterilizzazione dell'IVA per circa 11,4 miliardi, pari allo 0,6 per cento del PIL, mentre per effetto del DL 148/2017 e del DDL di bilancio la riduzione del gettito IVA è più contenuta e pari a 6,4 miliardi, lo 0,4 per cento del PIL.

Senza la presenza di tali clausole il deficit programmatico rimarrebbe, nel 2019, sostanzialmente sullo stesso livello previsto per il 2018 e nel 2020 si ridurrebbe di alcuni decimi di punto, in maniera analoga a quanto avvenuto nel recente passato. Ciò deriva dal fatto che, al netto delle clausole, nella manovra si sommano misure con effetti complessivi non permanenti sulle entrate e crescenti sulle spese (Tab. 2.2).

La manovra di fatto impegna risorse su politiche permanenti, in alcuni casi con un profilo di spesa crescente, utilizzando il miglioramento dei saldi, oggi atteso rispetto ad aprile scorso.

Il deficit tendenziale previsto nel DPB è stato ridotto rispetto a quello stimato nel DEF di tre decimi di punto percentuale del PIL sia nel 2018 che nel 2019 e di quattro decimi nel 2020. Tale revisione è dovuta sostanzialmente al più favorevole quadro macroeconomico e alla minore spesa per interessi prevista in conseguenza delle più contenute aspettative dei mercati emerse nell'ultimo periodo, connesse alla linea prudente adottata dalla BCE per l'uscita dalla politica di accomodamento monetario.

Ciò avviene peraltro in un periodo in cui solo per il primo anno sembrano essere disponibili margini di flessibilità sulla base dell'orientamento della Commissione europea circa l'appropriatezza della *fiscal stance* nell'area dell'euro.

La credibilità di una concreta attivazione di tali clausole risulta indebolita dai ripetuti interventi di parziale sterilizzazione o di rinvio delle stesse. Al fine di comprendere le reali dinamiche sottostanti agli andamenti di finanza pubblica, viene proposto un semplice esercizio in cui si mostra l'evoluzione dei saldi, tendenziale e programmatico, al netto delle clausole di salvaguardia.

Va rilevato che si tratta di un esercizio ipotetico, in quanto si effettuano delle operazioni di tipo meccanico senza il passaggio attraverso una simulazione che coinvolga anche il quadro macroeconomico e che tenga conto quindi degli effetti di retroazione derivanti dall'ipotesi di assenza delle clausole. Si tratta di effetti che, tuttavia, non alterano in maniera significativa le tendenze di fondo individuate dall'esercizio.

In primo luogo, si deve sottolineare che il deficit tendenziale al netto delle clausole sarebbe ovviamente meno favorevole, implicando una riduzione di un punto percentuale di PIL dal 2017 al 2020, in luogo di una pari al doppio tenendo conto delle clausole (Tab. 2.6, righe *a'*, *b* e *b'*).

Si deve poi sottolineare che la manovra attualmente in discussione al Parlamento, senza considerare le clausole disattivate, implica un miglioramento del deficit solo nel 2018, pari allo 0,3 per cento del PIL, e determina invece un peggioramento nei due anni successivi, rispettivamente dello 0,3 e dello 0,1 per cento (Tab. 2.6, riga *c'*).

Ciò dipende da una manovra che, senza guardare agli effetti di disattivazione delle clausole totale nel 2018 e parziale nel 2019, di fatto – da un lato – incrementa le entrate nel primo anno più di quanto non faccia nei due successivi (Tab. 2.6, riga *d*) e – dall'altro – determina un effetto opposto sulle spese, che aumentano relativamente poco nel 2018 per poi crescere maggiormente nel biennio successivo, in particolare nel 2019 (Tab. 2.6, riga *e*).

Il risultato di tutto ciò è che, se si guarda al deficit programmatico al netto delle clausole che emerge dall'esercizio, la sua riduzione risulta molto più graduale rispetto a quanto previsto nei documenti ufficiali (Tab. 2.6, righe *g'* e *f'*), rimanendo nel 2019 pari a quanto previsto nel 2018, come già ricordato in precedenza.

In conclusione emergono elementi di indeterminatezza nell'azione programmatica dei documenti di bilancio che sembrano prefigurare una prospettiva di "corto respiro". A medio termine, per il biennio 2019-2020, permane – come avvenuto negli ultimi anni – una incertezza sulla composizione ed entità delle misure che saranno effettivamente attuate, dal momento che la politica di bilancio attualmente si fonda sull'aumento dell'IVA, anche se il DPB preannuncia progressi su politiche alternative essenziali per evitare l'attivazione degli aumenti (revisione della spesa e recupero di evasione ed elusione). A breve termine, per il 2018, il rinvio dell'introduzione dell'IRI, cambia le aspettative circa le caratteristiche e il livello di tassazione a carico del sistema

produttivo. Addirittura a brevissimo termine, nel periodo tra la pubblicazione della NADEF e la presentazione del DDL di bilancio, cambia la composizione della manovra, con una significativa minore disattivazione della clausola di salvaguardia sull'IVA per il 2019. In corso d'opera, mancano ancora indicazioni sulle privatizzazioni, anche con riferimento all'anno in corso.

Questi elementi minano la credibilità stessa dei conti pubblici e, di conseguenza, anche la prevedibilità del quadro macroeconomico, ma soprattutto determinano incertezza sulle aspettative, e quindi sulle scelte e i comportamenti, degli operatori economici.

Ulteriori fattori di rischio possono inoltre riguardare sia alcune poste di uscita sia il quadro macroeconomico e finanziario con riflessi sulle entrate e sulla spesa per interessi. La manovra esplicherà infatti i suoi effetti in un periodo di rinnovi contrattuali nel pubblico impiego anche nelle amministrazioni decentrate per le quali non sembrano essere previste risorse aggiuntive; inoltre, l'intenzione del Governo è quella di invertire la caduta degli investimenti pubblici con stanziamenti che aumentano le risorse a disposizione e che – con il graduale superamento delle problematiche legate alla nuova normativa sugli appalti pubblici – potrebbero trovare più immediata attuazione non consentendo il contenimento del deficit realizzato a posteriori per le mancate realizzazioni degli ultimi anni. Infine, la manovra è basata su uno scenario macroeconomico che, da un lato, evidenzia elementi di rischio rispetto alla crescita del PIL attesa da altri previsori e, dall'altro, non sconta l'eventualità di tensioni sul mercato dei titoli di Stato.

2.2. L'evoluzione programmatica del rapporto tra il debito e il PIL

Il quadro programmatico del DPB conferma il più sostenuto profilo di riduzione del debito indicato nella recente NADEF rispetto a quanto prospettato nel DEF dello scorso aprile. In particolare, nel 2017 l'incidenza del debito sul PIL scende di quattro decimi (invece di due decimi rispetto alla previsione del DEF). Negli anni successivi il rapporto tra il debito e il PIL dovrebbe diminuire progressivamente e a ritmo crescente sino a raggiungere il 123,9 per cento nel 2020.

Lo scenario programmatico tiene conto di un miglioramento del fabbisogno del settore statale e pubblico pari a 6 miliardi nel 2018 e a 3 miliardi nel 2019 determinato dalla proroga del termine del regime di Tesoreria Unica² al 31 dicembre 2021 (nello scenario tendenziale della NADEF il termine era fissato al 31 dicembre 2017). Le stime programmatiche della NADEF e del DPB scontano l'impatto dei recenti interventi sul sistema bancario, classificati come partite finanziarie, che impattano per circa lo 0,6 per cento di PIL. Inoltre, le stime includono l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità detenute dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) per circa 0,7 per cento del PIL nel 2017 e per circa lo 0,1 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019.

² Art. 35, comma 8 del D.L. 1/2012, art. 1, comma 395 della L. 190/2014 e art. 72, comma 3 del DDL di bilancio 2018.

Nel periodo di previsione 2017-2020, la riduzione cumulata del debito rispetto al PIL è pari a circa 8 punti percentuali. Tra le determinanti della variazione di tale rapporto, il risultato è attribuibile quasi interamente agli avanzi primari programmati, che determinerebbero una flessione del debito in rapporto al PIL di oltre 9 punti percentuali di PIL. Tuttavia, il DDL di bilancio per il 2018 annuncia numerose misure che esplicheranno la totalità dei loro effetti nel 2019, con una copertura che non è attesa realizzarsi come per esempio l'aumento delle aliquote IVA³, implicando forti rischi di realizzazione degli scenari di avanzi primari e del rapporto debito/PIL previsti dal DPB. L'impatto dello *snow-ball*, legato al differenziale tra la spesa per interessi e il contributo della crescita del PIL nominale, è sfavorevole ma si riduce nel 2017, diviene favorevole nel 2018, e, nel periodo considerato, contribuisce alla riduzione del debito per circa 1 punto percentuale di PIL. La previsione degli interessi passivi del quadro programmatico mostra una discesa al 3,8 per cento del PIL nel 2017, al 3,6 per cento nel 2018, e infine al 3,5 per cento di PIL nel 2019 e nel 2020. L'aggiustamento *stock-flussi* ha un impatto sfavorevole nel quadriennio di oltre 2 punti percentuali di PIL, in miglioramento rispetto a quanto prospettato nel DEF (tab. 2.7).

L'aggiustamento *stock-flussi*, tra le altre componenti, include anche l'effetto derivante dagli strumenti finanziari derivati. Rilevano a tal fine sia i flussi netti derivanti dai contratti derivati in essere o in scadenza, sia l'eventuale riclassificazione nel debito. Negli anni recenti, gli strumenti derivati hanno inciso in modo negativo sull'andamento del debito per importi significativi. Dalla Notifica sull'indebitamento netto del 23 ottobre 2017 dell'Istat, nel periodo 2013-16 si ricava un effetto di incremento annuo del debito dovuto ai derivati pari in media annua a circa 6 miliardi (circa 8,3 miliardi nel 2016). Come già descritto nel "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017" dell'UPB, nel DEF 2017 sono state fornite le previsioni relative alla spesa per interessi prodotta dagli strumenti finanziari derivati⁴. In particolare, per il 2017 la spesa per interessi da *swap* è prevista pari a circa 4,6 miliardi (in riduzione rispetto ai 5,2 miliardi del 2016), in aumento a circa 5 miliardi nel 2018, in riduzione negli ultimi due anni di previsione, stimata in 3,2 e 2,3 miliardi nel 2019 e nel 2020 rispettivamente, probabilmente anche in relazione all'aumento atteso dei tassi di interesse.

Per l'anno in corso, il DPB conferma l'aggiornamento degli obiettivi per gli introiti da privatizzazioni della NADEF, in riduzione da 0,3 a 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al DEF 2017, mentre sono riconfermati quelli per il triennio 2018-20 indicati nel DEF 2017 e pari allo 0,3 per cento di PIL. Si osserva che anche il DPB come la NADEF non contiene informazioni sufficienti per valutare se il programma di privatizzazioni sia realizzabile, configurandosi quindi come elemento di rischio del quadro programmatico.

Dalle dichiarazioni dell'amministratore delegato di ENAV, risulta allo studio l'ipotesi di cessione della quota in capo al MEF della società, pari al 53,28 per cento, alla Cassa depositi e prestiti (CDP). Nel caso in cui il progetto si realizzasse, il MEF potrebbe incassare circa 1,1 miliardi (valore della sua quota dati gli attuali prezzi di mercato).

Nella NADEF non è definita né la tempistica della cessione di un'ulteriore quota della partecipazione del MEF in Poste né la relativa modalità, ovvero se sarà collocata sul mercato o se

³ Si veda il paragrafo 2.1.

⁴ L. 196 del 2009, art. 10, comma 3, lett. f), lettera così modificata dall'art. 1, comma 6, lett. d) della L. 4 agosto 2016, n. 163.

sarà ceduta alla CDP. Il MEF detiene ancora il 29,3 per cento del gruppo Poste (quota che vale circa 2,3 miliardi dati gli attuali prezzi di mercato), dopo il collocamento sul mercato nel 2015 di una quota pari al 35,7 per cento, e il conferimento alla CDP di una quota pari al 35 per cento nel 2016 (nell'ambito dell'operazione di aumento del capitale della CDP riservato al MEF, per cui tale operazione non ha determinato proventi per l'abbattimento del debito).

Infine, si segnala che il DL 50/17, all'art.49, prevede l'incorporazione di Anas nel gruppo Ferrovie dello Stato. La conseguente esclusione di Anas dal perimetro delle Amministrazioni pubbliche, a seguito della realizzazione di tale operazione, potrebbe comportare una riduzione del debito pubblico pari a quello di Anas (412 milioni al 31/12/2016).

2.3. *Il rispetto delle regole di bilancio*

Come abbiamo già messo in evidenza in occasione dell'audizione per la NADEF, il quadro programmatico di finanza pubblica del Governo implica il rischio di deviazioni, anche significative, dalle regole di bilancio nazionali ed europee.

In particolare, la regola sul saldo strutturale è a rischio di deviazione significativa nel 2017 in termini annuali, rischio che potrebbe ridursi solo leggermente nel caso fossero riviste al ribasso le stime dell'*output gap* e quindi ridotto l'aggiustamento strutturale richiesto. In termini biennali, vi sarebbe comunque sempre un rischio di deviazione significativa. Per il 2018, qualora le istituzioni della UE confermassero un aggiustamento richiesto dimezzato (0,3) rispetto alla cosiddetta matrice, la regola verrebbe rispettata in termini annuali ma sarebbe a rischio di deviazione al limite della significatività in termini biennali. Nel caso in cui l'aggiustamento richiesto rimanesse pari a quello previsto dalla matrice (0,6), la regola sul saldo strutturale sarebbe a rischio di deviazione, anche se non significativa, in termini annuali, ma significativa in termini biennali.

Si ricorda che, secondo la normativa nazionale (L 243/2012), se a consuntivo si confermasse l'esistenza di una deviazione significativa dalla regola sul saldo strutturale, si dovrà attivare il meccanismo di correzione automatico, vale a dire il Governo dovrà indicare, nei documenti di programmazione, misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il rispetto della regola.

Per quanto riguarda la regola sulla crescita della spesa, nel 2017 si evidenzia un rischio di deviazione significativa in termini sia annuali che biennali. Questa valutazione è meno favorevole di quanto si potesse desumere dalle stime pubblicate dal Governo nel DEF ad aprile. Ciò è dovuto sia a una crescita della spesa complessiva più elevata del previsto, sia a un minore impatto stimato delle misure discrezionali di entrata (*discretionary revenue measures, DRM*) al netto delle *una tantum*. A una prima valutazione preliminare, la spesa più elevata del previsto appare dovuta a maggiori DTA (*deferred tax assets*) trasformate in crediti di imposta rimborsabili mentre, dalle insufficienti informazioni al momento rese disponibili dal Governo, non è possibile stabilire con precisione a cosa sia dovuto il minore impatto stimato delle DRM, apparentemente

legato all'adozione di diversi criteri di stima, basati sulle informazioni disponibili a consuntivo. Per il 2018, la regola sulla crescita della spesa sarebbe rispettata o mostrerebbe un rischio di deviazione non significativa in termini annuali. Tuttavia, in termini biennali vi sarebbe ancora un rischio di deviazione significativa.

Si ricorda che a livello UE, se venissero confermate a consuntivo deviazioni significative dalle regole numeriche sul saldo strutturale o sulla crescita della spesa, è prevista una valutazione complessiva da parte della Commissione europea per verificare il rispetto o meno della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (PSC); in caso di mancato rispetto, è quindi prevista una procedura per deviazione significativa.

Infine, anche nel biennio 2017-18 la regola numerica sul debito non viene rispettata né con la metodologia *forward looking* né con quella *backward looking*, né con quella corretta per il ciclo. Si ricorda che negli anni passati la Commissione europea ha ritenuto di non aprire una procedura per disavanzo eccessivo per il mancato rispetto della regola sul debito a causa della considerazione di una serie di fattori rilevanti, tra i quali il rispetto *ex ante* della parte preventiva del PSC.

2.3.1. Lo scambio di lettere tra la Commissione europea e il Ministero dell'Economia e delle finanze sul DPB 2018

La Commissione europea il 27 ottobre scorso ha inviato una lettera al Ministro dell'Economia e delle finanze con la richiesta di chiarimenti circa la coerenza dell'aggiustamento di bilancio, previsto nel DPB 2018, con i requisiti del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC).

Ai sensi del Regolamento UE 473/2013, la Commissione europea deve adottare il proprio parere sul DPB quanto prima, e in ogni caso entro il 30 novembre. Nei casi eccezionali in cui, previa consultazione dello Stato membro interessato, entro una settimana dalla presentazione del DPB, la Commissione riscontri un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC, essa adotta il proprio parere entro due settimane dalla trasmissione del DPB. Nel parere, la Commissione chiede che sia presentato un progetto riveduto di DPB quanto prima, e comunque entro tre settimane dalla data del suo parere. In relazione al DPB 2018, anche la Francia, il Belgio, la Spagna e il Portogallo hanno ricevuto una richiesta di chiarimenti da parte della Commissione.

Nella lettera della Commissione europea si evidenzia il rischio di una deviazione significativa nel 2017, rispetto a un aggiustamento richiesto, in termini strutturali, di almeno 0,6 punti percentuali. Inoltre, il tasso di crescita reale della spesa primaria netta eccederebbe la riduzione, pari a 1,4 punti percentuali, richiesta dalla regola della spesa. Anche tenendo conto della clausola per eventi inusuali invocata dall'Italia per il 2017 (pari a 0,34 punti percentuali di PIL), i requisiti del braccio preventivo non sarebbero comunque rispettati.

Per il 2017 la Commissione aveva stimato in via preliminare, in relazione alla clausola per eventi inusuali, una spesa eleggibile pari a 0,34 punti percentuali di PIL, così ripartiti: 0,18 per cento per i costi legati agli eventi sismici e 0,16 per cento per l'emergenza migranti (pari allo 0,25 per cento richiesto dal Governo meno lo 0,09 per cento già concesso dalla Commissione all'Italia per la gestione dei migranti negli anni precedenti). Una valutazione conclusiva verrà effettuata dalla Commissione europea, come di consueto, a consuntivo nella primavera del 2018 sulla base dei dati forniti dal Governo. Nel DPB, il Governo non presenta ulteriori richieste di flessibilità, sebbene confermi che l'onere sostenuto per la gestione dei migranti nel 2017 sia stato pari a 0,25 punti percentuali di PIL e sottolinei che, in attesa che si concretizzi una politica europea comune per la gestione della frontiera esterna dell'Unione, l'Italia continuerà a sostenere, in questo campo, un onere di "oltre lo 0,25 per cento del PIL" nei prossimi anni.

Occorre osservare che, nella valutazione del DEF/Programma di stabilità 2017, e in base alle proprie previsioni di primavera, la Commissione europea aveva ritenuto che, tenendo conto degli eventi inusuali, vi fosse un rischio di deviazione dalla regola sulla spesa nel 2017, ma non significativa⁵. Tuttavia, tra il DEF e il DPB, gli aggregati sottostanti alla regola della spesa si sono modificati in modo sfavorevole (si veda par. 2.2.3).

Con riferimento al 2018, in primo luogo nella lettera si evidenzia che il DPB prevede un aggiustamento in termini strutturali di 0,3 punti percentuali, che, ricalcolato dalla Commissione, sarebbe invece pari a soli 0,2 punti percentuali. In secondo luogo, si rileva che l'aggiustamento programmato sarebbe inferiore all'aggiustamento richiesto dalla matrice che modula il percorso verso l'OMT⁶, pari a 0,6 punti percentuali. Il tasso di crescita nominale della spesa netta primaria eccederebbe, inoltre, di 0,1 punti percentuali la riduzione richiesta nell'ambito del braccio preventivo (pari ad almeno 0,2 punti di PIL).

Il testo delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia approvate nel luglio scorso dal Consiglio dell'Unione contiene la richiesta di effettuare un aggiustamento di bilancio nel 2018 "considerevole", sebbene non quantificato, in linea con le regole del braccio preventivo del PSC, "tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche". Soltanto nelle premesse alle Raccomandazioni propriamente dette, si fa riferimento alla matrice, che richiederebbe un aggiustamento pari allo 0,6 per cento, date le condizioni cicliche. In una lettera del 30 maggio scorso alla Commissione europea, il Ministro Padoan aveva dichiarato l'intenzione di attuare un aggiustamento strutturale per il 2018 pari a 0,3 punti percentuali di PIL. Nella risposta del 12 luglio scorso, la Commissione aveva preso atto della posizione italiana.

Per il 2018, la Commissione europea evidenzia quindi il rischio di una deviazione significativa in termini biennali. Nella lettera viene altresì ricordato che le prossime valutazioni della Commissione sulle politiche di bilancio terranno conto dell'obiettivo di mantenere una *fiscal stance* che contribuisca sia al rafforzamento della ripresa in atto, sia ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

⁵ Commissione europea (2017), "Assessment of the 2017 stability programme for Italy", pag. 17.

⁶ Commissione europea (2015), "Making the best use of the flexibility within the existing rules of the stability and growth pact", COM (2015) 12 final.

In sostanza, come già comunicato nei mesi scorsi al Consiglio dell'Unione⁷, la Commissione europea per il 2018 intenderebbe utilizzare con più discrezionalità la cosiddetta matrice che modula il percorso verso l'OMT in relazione alle condizioni cicliche di quei paesi – come l'Italia, il Belgio e la Francia – che sono chiamati a una significativa correzione dei conti pubblici (0,5 punti percentuali di PIL o più) nell'ambito del braccio preventivo, con effetti significativi sulla crescita e l'occupazione.

Infine, la Commissione europea, dopo aver sottolineato che, sulla base di una valutazione preliminare del DPB 2018, il criterio di riduzione del debito non sarà rispettato nel 2018, rammenta che il rispetto delle regole del braccio preventivo del PSC è un fattore rilevante per la verifica della regola del debito, ai sensi dell'articolo 126(3) del Trattato.

Nella risposta alla Commissione europea, il Ministro attribuisce la differenza dello 0,1 per cento tra la correzione del disavanzo strutturale indicata nel DPB (0,3 per cento) e quella contenuta nella lettera della Commissione europea (0,2 per cento) a una diversa applicazione della metodologia per il calcolo dell'*output gap*, e rammenta che, nel valutare la posizione ciclica degli Stati Membri, nel 2018 la Commissione utilizzerà non solo la stima dell'*output gap*, ma anche altri indicatori di debolezza del ciclo economico, avendo essa riconosciuto le problematiche della metodologia condivisa a livello europeo.

Più in dettaglio, riguardo alla differenza nella correzione del disavanzo strutturale, la lettera del Ministro fa riferimento ad una procedura semplificata per il calcolo dell'*output gap*, utilizzata dalla Commissione nel valutare le stime dei paesi membri e che fa ricorso a un sottoinsieme ridotto di informazioni. Secondo le valutazioni del Ministero, tale procedura ha dimostrato già in passato di produrre risultati differenti rispetto alla metodologia ufficiale e completa. Nelle valutazioni tecniche della Commissione europea, pur non escludendo un'incidenza ascrivibile all'adozione della procedura semplificata, le differenze emerse nel passato erano dovute non tanto alla procedura, quanto all'utilizzo da parte delle autorità di bilancio italiane di un orizzonte temporale più lungo di quello ammissibile dai programmi ufficiali. È da rilevare che, essendo la procedura semplificata disponibile solo per uso interno alla Commissione, non è possibile condurre verifiche sui fattori alla base di tali differenze.

Quanto al rischio di deviazione significativa nel 2017 e in termini biennali nel 2018, nella risposta si sostiene che il Governo ha agito nel rispetto delle Raccomandazioni della Commissione, le quali hanno portato a una correzione strutturale aggiuntiva dello 0,2 per cento nel 2017, approvata nell'aprile scorso.

La Commissione europea nel febbraio scorso, nell'ambito del Rapporto ex art. 126(3) del Trattato, in considerazione del mancato rispetto del criterio del debito, aveva richiesto la realizzazione di misure strutturali aggiuntive, pari ad almeno 0,2 punti percentuali di PIL, affinché fosse assicurato il rispetto dei requisiti del braccio preventivo nel 2017. Come ricordato precedentemente, anche grazie alla realizzazione degli interventi attuati dal Governo italiano, la Commissione ha ritenuto, nel maggio scorso, che il sentiero di aggiustamento fosse coerente, nel 2017 e su base biennale nel 2016-17, con i requisiti del PSC, una volta considerata la clausola per

⁷ Commissione europea (2017), "2017 European Semester: Country-specific recommendations", COM (2017) 500 final.

eventi inusuali⁸. Tuttavia, i dati riportati nel DPB appena pubblicato indicano un peggioramento rispetto al DEF/Programma di stabilità degli aggregati sottostanti alla regola sulla spesa (par. 2.3.3).

Il Ministro nella sua lettera sottolinea infine che gli obiettivi di bilancio previsti nel DPB sono coerenti con i requisiti del PSC, e riflettono la strategia del governo di riduzione del deficit e del debito, sostenendo allo stesso tempo la ripresa economica in atto, in linea con le Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione del luglio scorso.

2.3.2. La regola sul saldo strutturale

Come illustrato in precedenza, lo scenario programmatico del DPB 2018 è pressoché invariato rispetto a quello della NADEF 2017, con la sola variazione dell'entità delle *una tantum*, che però non modificano in modo sostanziale le deviazioni e il rispetto della regola sul saldo strutturale.

La valutazione del rispetto delle regole di bilancio in autunno si articola nell'analisi *in-year* relativa al 2017 e nell'analisi *ex ante* relativa al 2018. La valutazione da parte della Commissione europea si baserà sul DPB 2018. Si ricorda che l'analisi *ex post* per il 2016 si è conclusa con le valutazioni del Programma di stabilità da parte delle Istituzioni della UE nel corso del primo semestre di quest'anno.

In primo luogo, è importante ricordare che, come è stato sottolineato in occasione delle audizioni per il DEF in aprile e a settembre per la NADEF, nonché dalla recente lettera della Commissione europea al Ministro dell'Economia, già nel 2017 il sentiero di aggiustamento presenta un forte rischio di deviazione significativa in termini sia annuali, sia biennali (Tab. 2.8). Infatti, solo nell'ipotesi in cui le stime dell'*output gap* siano più sfavorevoli rispetto a quelle dello *Spring Forecast 2017* della Commissione europea, come ipotizzato nel DPB, e quindi l'aggiustamento richiesto per il 2016 e 2017 fosse relativamente più basso, il rischio di deviazione in termini annuali sarebbe pari a -0,5 punti percentuali, quindi al limite della significatività. Rimarrebbe in ogni caso il rischio di una deviazione significativa in termini biennali.

Per quanto riguarda il 2018, la Tab. 2.9 presenta alcuni scenari possibili per la valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale, illustrando il rischio di deviazioni dell'aggiustamento strutturale realizzato da quello richiesto dalle regole di bilancio (su base annuale e biennale). Per tale anno, la valutazione è meno sfavorevole rispetto al 2017, soprattutto nell'ipotesi di un aggiustamento richiesto pari a 0,3 punti percentuali, ovvero dimezzato rispetto a quanto previsto dalla cosiddetta matrice, coerente con quanto dichiarato nella lettera del Ministro dell'Economia del 30 maggio 2017. Tuttavia, anche con questa ipotesi più favorevole, in termini biennali la deviazione sarebbe al limite della significatività.

⁸ Commissione europea (2017), "Assessment of the 2017 stability programme for Italy", pag. 24.

Per quanto riguarda il biennio 2019-2020, lo scenario programmatico contenuto nel DPB conferma quello della NADEF e quindi mostra un aggiustamento strutturale di 0,4 punti percentuali in ciascun anno, portando al raggiungimento dell'OMT nel 2020. Essendo la richiesta di aggiustamento da matrice pari a 0,6 punti percentuali per ogni anno, si avrebbe un rischio di deviazione annuale di -0,2 punti percentuali in ambedue gli anni, ovvero non significativa.

2.3.3. La regola sulla crescita della spesa

Per quanto riguarda la regola sulla crescita della spesa, mentre la NADEF 2017 riportava, per gli anni dal 2015 al 2018, solamente il tasso di crescita nominale dell'aggregato di spesa netta e il rispettivo *benchmark* rispetto al quale deve essere confrontato, il DPB 2018 riporta invece informazioni più complete, necessarie al calcolo dell'aggregato di spesa in questione, ovvero il livello programmatico della spesa complessiva, le entrate e le uscite programmatiche *una tantum*, le misure discrezionali di entrata, la spesa cofinanziata dalla UE e la spesa ciclica per sussidi di disoccupazione.

Sulla base di informazioni disponibili con maggiore dettaglio nel DPB 2018 rispetto alla NADEF 2017, si può concludere (Tab. 2.10) che la valutazione della regola sulla crescita della spesa conferma un forte rischio di deviazione significativa dal sentiero di avvicinamento verso l'OMT nel 2017, sia in termini annuali, sia biennali. Il rischio di deviazione sarebbe lievemente minore, ma pur sempre significativo, nel caso in cui il ciclo economico (misurato attraverso l'*output gap*) fosse valutato come nel DPB 2018 e quindi venisse richiesto un aggiustamento di saldo strutturale (e conseguentemente un *benchmark* di spesa ricalcolato) minore per il 2016 e 2017.

Questa valutazione della regola sulla crescita della spesa è molto meno favorevole di quanto si poteva desumere dalle stime riportate nel DEF di aprile. Il peggioramento della valutazione della regola sulla spesa è dovuto in misura principale a una stima del tasso di crescita della spesa totale più elevata nel DPB rispetto al DEF (1,6 per cento rispetto al precedente 1,2 per cento) e agli effetti stimati meno elevati delle misure discrezionali di entrata al netto delle relative *una tantum* (un impatto negativo di 3,5 miliardi nel DPB rispetto a uno nullo stimato nel DEF). Ad aumentare notevolmente, sono le altre uscite in conto capitale (+5,3 miliardi nella NADEF/DPB rispetto al DEF). Questo incremento è dovuto principalmente a maggiori DTA (*deferred tax assets*, attività per imposte anticipate) iscritte nei bilanci di alcuni operatori del settore bancario e trasformate in crediti di imposta rimborsabili.

Le DTA rappresentano la manifestazione patrimoniale di imposte sul reddito di esercizio che potranno eventualmente essere recuperate nei periodi futuri. Secondo i principi contabili internazionali (IAS 12), esse sono riconducibili a tre fattispecie: i) differenze temporanee deducibili; ii) riporto delle perdite fiscali non utilizzate; iii) riporto di crediti d'imposta non utilizzati. Le differenze temporanee deducibili, in particolare, emergono da disallineamenti temporanei tra utile contabile e utile imponibile, spesso riferibili a diversi criteri di registrazione

del valore delle attività: qualora il primo sia inferiore al secondo, si potrà iscrivere a bilancio un'attività che esprima il valore delle maggiori imposte anticipate, che sarà possibile dedurre dai redditi imponibili futuri. Pertanto, la deducibilità di tali attività "fiscali" è legata alla probabilità che, entro un certo numero di esercizi futuri, l'impresa generi reddito per una capienza sufficiente a compensarle. In ragione di tale margine di incertezza, le regole di Basilea III prevedono che, oltre una certa soglia, esse non concorrano alla formazione del patrimonio di vigilanza, determinando una penalizzazione per gli operatori che abbiano a bilancio DTA per importi rilevanti⁹.

Alcune modifiche normative introdotte tra 2010 e 2011 hanno inteso, allora, ridurre tale penalizzazione, stabilendo una conversione automatica – al verificarsi di alcune condizioni – in crediti d'imposta delle DTA relative alle svalutazioni di crediti non ancora dedotte, dunque aumentando il valore patrimoniale e la liquidità di tali poste attive. Tali modifiche normative impattano anche sulla registrazione delle DTA in contabilità nazionale: Eurostat¹⁰ ha infatti precisato che la conversione delle DTA in crediti d'imposta comporta la loro imputazione ai trasferimenti di parte capitale al momento in cui essa avviene, per l'intero importo del credito riconosciuto; diversamente, DTA non convertite comparirebbero a riduzione del gettito fiscale pro-quota negli anni dell'eventuale compensazione. A seguito di tale pronunciamento di Eurostat, intervenuto nel 2014, sono state modificate le norme fiscali che, limitando la deducibilità delle svalutazioni dei crediti, concorrevano ad alimentare l'emersione delle DTA. L'importo di queste ultime dovrebbe pertanto ridursi nel tempo, man mano che viene smaltito lo *stock* relativo alle svalutazioni pregresse che mantengono un regime di deducibilità frazionato su un lungo arco temporale (fino al 2023).

Lo *stock* di DTA iscritto in bilancio, principalmente dal settore bancario, in corrispondenza di svalutazioni di crediti non ancora dedotte, può essere trasformato in crediti di imposta in caso di perdita di esercizio, in proporzione all'incidenza di tale perdita sull'attivo patrimoniale. È questo il caso verificatosi nel 2016, in relazione alle rilevanti operazioni di svalutazione dei crediti in portafoglio compiute da alcuni istituti bancari che hanno generato ingenti perdite di esercizio, con conseguente necessità di ricapitalizzazione. La significativa incidenza di tali perdite sull'attivo patrimoniale ha consentito la trasformazione in crediti di imposta di una quota significativa delle DTA iscritte in bilancio. Tale trasformazione delle DTA in crediti di imposta rimborsabili (utile alle aziende di credito al fine di ridurre il divario tra l'attivo patrimoniale risultante ai fini civilistici e quello valido ai fini dei criteri di vigilanza) impatta sui conti pubblici, in accordo con i criteri fissati da Eurostat, comportando un incremento delle altre spese in conto capitale.

Inoltre la stessa voce risente dell'aggiornamento, con la NADEF/DPB, dei criteri di registrazione dei proventi derivanti dalla vendita di licenze: come già sottolineato in precedenti interventi dell'UPB¹¹, nel DEF esse erano ancora registrate a riduzione della spesa in conto capitale, difformemente da quanto previsto dalle linee guida diffuse da Eurostat a marzo 2017, che raccomandano di contabilizzare annualmente tali risorse tra le altre entrate correnti.

Per il 2018, invece, dai dati del DPB viene confermato il rispetto della regola in termini annuali, nel caso in cui venga richiesto un aggiustamento di saldo strutturale pari a 0,3

⁹ È il caso delle banche italiane, che per via di alcune specificità normative – ad esempio, l'impossibilità di dedurre integralmente le rettifiche su crediti nell'anno di formazione – hanno visto crescere molto rapidamente il valore delle DTA nei loro bilanci durante la crisi economico-finanziaria.

¹⁰ "Treatment of deferred tax assets (DTAs) and recording of tax credits related to DTAs in ESA2010", Eurostat guidance note, 24 Agosto 2014.

¹¹ Si veda: Ufficio Parlamentare di Bilancio, "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017", nota alla Tab. 2.2a, pag. 53.

per il 2018 (Tab. 2.11); invece, in base a un aggiustamento del saldo strutturale richiesto di 0,6, coerente con la cosiddetta matrice e con le stime del ciclo economico contenute nello *Spring Forecast 2017* della Commissione europea, si avrebbe un rischio di deviazione, sebbene non significativa in termini annuali. In termini biennali, in tutti gli scenari considerati nella tabella, si conferma il rischio di deviazione significativa, anche se minore qualora venga confermato un aggiustamento strutturale richiesto più basso per il 2017 o per il 2018.

Si ricorda che, considerate le deviazioni sia dalla regola sul saldo strutturale, sia da quella sulla crescita della spesa, è previsto che *ex post* la Commissione europea conduca una valutazione complessiva per stabilire se sia stata rispettata la parte preventiva del Patto di stabilità e crescita. Come descritto in occasione dell'audizione per la NADEF, per il 2018 la Commissione intende esercitare il suo "margine di apprezzamento" nell'ambito di questa valutazione.

2.3.4. La regola di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL

L'andamento del rapporto programmatico debito pubblico/PIL descritto nel DPB corrisponde a quello descritto nella NADEF che mostra, dopo il lieve aumento nel 2016 (al 132 per cento di PIL dal 131,5 del 2015), una graduale riduzione nel 2017 (al 131,6 per cento) e nel 2018 (al 130 per cento), per poi scendere più rapidamente (al 127,1 per cento nel 2019 e al 123,9 nel 2020). Nonostante la discesa del debito, la regola numerica di riduzione non viene mai rispettata nel periodo coperto dal DPB, né con il criterio *backward looking* fino al 2020, né con quello *forward looking* fino al 2018, né con il criterio di correzione per il ciclo (Fig. 2.1).

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

3. Considerazioni su alcune delle principali misure della manovra di bilancio

La manovra di bilancio si caratterizza per la consueta presenza di misure di sterilizzazione totale e parziale delle clausole di salvaguardia su IVA e accise sul primo e sul secondo anno di programmazione, per alcuni interventi rilevanti dal punto di vista finanziario e del disegno generale di politica economica e da un numero elevato di interventi di importo limitato e di tipo settoriale.

Tra gli interventi di maggiore rilevanza, per i quali di seguito si forniscono alcune brevi considerazioni valutative che verranno riprese in modo più ampio nel Rapporto sulla politica di bilancio di prossima pubblicazione, si annoverano: la decontribuzione triennale permanente in favore di giovani e di studenti mai occupati in precedenza, le misure di contrasto alla povertà con il potenziamento del Reddito di inclusione (REI), quelle di contrasto dell'evasione fiscale, gli interventi in materia di pubblico impiego e di investimenti pubblici diretti e le misure sulla finanza locale.

3.1. Decontribuzione in favore di giovani e di studenti

Il DDL di bilancio prevede due misure di decontribuzione permanenti di durata triennale in favore dei giovani. La prima consiste in uno sgravio del 50 per cento dei contributi sociali a carico del datore di lavoro che assume con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti giovani con meno di 30 anni di età (35 per il solo 2018) che non sono mai stati occupati in precedenza con contratto a tempo indeterminato. La seconda si configura come uno sgravio totale dei contributi a carico del datore che assume, entro sei mesi dal conseguimento del titolo di studio e fermo restando il limite di età, giovani che abbiano svolto presso di loro qualificati periodi di attività in alternanza scuola-lavoro e studenti che sempre presso di loro abbiano svolto periodi di apprendistato di formazione o alta formazione¹². Per entrambe le misure è previsto un limite massimo all'agevolazione usufruibile pari a 3.000 euro all'anno.

Le misure sono motivate anche dal venire meno delle precedenti misure agevolative¹³. Nonostante le condizioni macroeconomiche siano migliorate, i dati dei primi otto mesi del 2017 mostrano un arretramento delle attivazioni nette a tempo indeterminato e un aumento significativo di quelle in modalità a termine (Fig. 3.1). È possibile che, dopo i picchi di assunzioni incentivate del 2015, si comincino a manifestare effetti di saturazione o addirittura di riequilibrio a favore di contratti di tipo diverso da quelli a tempo indeterminato (Fig. 3.2)¹⁴. La nuova misura funzionerebbe da accompagnamento in uscita dalle decontribuzioni del 2015 e del 2016 che andranno a esaurimento proprio nel 2018. Rispetto a queste ultime, inoltre, la nuova misura è meglio disegnata, con una capacità di *targeting* maggiore (utile a ridimensionare il cosiddetto "peso morto") sia rispetto ai lavoratori (i giovani e gli studenti mai impiegati prima), sia rispetto ai datori di

¹² La misura sostituisce l'esonero contributivo a favore del sistema duale introdotto dalla legge di bilancio per il 2017 (art.1, commi 308-310) che riguarda assunzioni effettuate fino al 31 dicembre 2018. Il tetto massimo all'agevolazione usufruibile ciascun anno era posto a 3.250 euro.

¹³ Al riguardo si ricordano le quattro misure più recenti che hanno assunto particolare rilevanza per platea di potenziali beneficiari e per effetti finanziari sul bilancio pubblico: la decontribuzione triennale integrale del 2015, quella biennale parziale del 2016, quella annuale per il Mezzogiorno del 2017 e la decontribuzione annuale collegata al programma "Garanzia Giovani" del 2017. Per un elenco completo e aggiornato delle agevolazioni contributive attualmente in vigore, pubblicato con frequenza infrannuale, si veda la "Guida agli incentivi all'assunzione e alla creazione d'impresa" a cura dell'ANPAL.

¹⁴ Una descrizione più ampia degli effetti delle misure di decontribuzione vigenti nel triennio 2015-17 basata sui dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali sarà riportata nel Rapporto sulla politica di bilancio 2018 di prossima pubblicazione.

lavoro (le imprese che non ridimensionano gli organici tanto prima quanto dopo la fruizione dell'agevolazione). Altro elemento positivo è il carattere permanente dello sgravio che, da un lato, interrompe la sequenza di interventi di corto respiro e favorisce la normalizzazione del mercato del lavoro e, dall'altro, rimane coerente con un percorso di graduale riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

Le misure avranno un impatto non trascurabile sul cuneo fiscale complessivo sul lavoro, ossia la differenza tra il costo del lavoro per il datore e la corrispondente retribuzione netta per il lavoratore¹⁵. Considerata la presenza di un tetto annuo massimo all'agevolazione usufruibile in un anno (3.000 euro), l'impatto sul costo del lavoro dipende dalla retribuzione lorda.

Per quanto riguarda la decontribuzione al 50 per cento, prendendo come riferimento un lavoratore dipendente a tempo indeterminato *single* e senza carichi familiari con una retribuzione pari a quella media di contabilità nazionale prevista per il 2018 (stimabile in poco meno di 30.300 euro), il cuneo fiscale del datore di lavoro diminuirebbe tra i 6,2 e i 6,5 punti percentuali del costo del lavoro, a seconda della qualifica professionale (operaio o impiegato) e della dimensione d'impresa (Tab. 3.1)¹⁶. Tale riduzione diviene più marcata, tra i 9,6 e i 10,1 punti percentuali se si considera una retribuzione lorda pari al 67 per cento di quella media nazionale prevista per il 2018 (pari a poco meno di 20.300 euro). Si potrebbe arrivare a una flessione del cuneo fiscale a carico del datore di lavoro tra i 10,1 e i 10,7 punti percentuali del costo del lavoro per livelli di retribuzione lorda pari al 50 per cento di quella media nazionale prevista per il 2018 (poco più di 15.100 euro, come quella plausibilmente ipotizzata nella relazione tecnica)¹⁷. In quest'ultimo caso il tetto massimo all'importo annuo della decontribuzione (3.000 euro) non morderebbe.

Con riferimento alla decontribuzione totale, va ricordato che nella legislazione vigente è già prevista, sebbene con un tetto massimo appena più elevato (pari a 3.250 euro), una decontribuzione totale per i datori di lavoro che assumono, entro sei mesi dall'acquisizione del titolo di studio, giovani che abbiano svolto presso di loro qualificati periodi di attività in alternanza scuola-lavoro e studenti che sempre presso di loro abbiano svolto periodi di apprendistato di formazione o alta formazione¹⁸. L'abrogazione della norma vigente e la sostituzione con quella prevista dal DDL di bilancio determinerà per il periodo 2018-2021 (in assenza di abrogazione sarebbero state agevolabili per 36

¹⁵ Tale distanza viene calcolata come rapporto tra il carico fiscale sul lavoro (imposte sul reddito a carico del lavoratore, al netto dei trasferimenti da parte dello Stato, e contributi sociali a carico del datore e del lavoratore) e il costo del lavoro sostenuto dall'impresa (la somma della retribuzione lorda e dei contributi sociali a carico del datore di lavoro).

¹⁶ Per le addizionali regionali e comunali dell'Irpef sono state ipotizzate aliquote pari a quelle medie rilevabili a livello nazionale.

¹⁷ Va rilevato che dai dati INPS sul complesso delle attivazioni a tempo indeterminato emerge una retribuzione lorda media di circa 23.000 euro nel 2014, 22.700 nel 2015 e 23.600 nel 2016. La media sul triennio 2014-16 si attesterebbe a 23.100 euro, quella sul biennio 2015-16 a 23.200 euro.

¹⁸ La misura introdotta con il DDL di bilancio sostituisce infatti l'esonero contributivo a favore del sistema duale introdotto dalla legge di bilancio per il 2017 (art.1, commi 308-310) a valere sulle assunzioni fatte entro il 31 dicembre 2018.

mesi le assunzioni fino al 31 dicembre 2018), un aggravio del cuneo fiscale del datore di lavoro per effetto dell'abbassamento del tetto massimo all'agevolazione, di 1,4 punti percentuali del costo del lavoro in corrispondenza della retribuzione lorda più bassa, di circa 1 punto nel caso di una retribuzione pari al 67 per cento di quella media di contabilità nazionale stimabile per il 2018 e di 0,6 punti nel caso di una retribuzione piena (Tab. 3.2).

Ci sono tuttavia alcuni elementi positivi da considerare con riferimento a quest'ultima misura: 1) il DDL di bilancio sostituisce una misura di decontribuzione transitoria con una permanente; 2) se da un lato vi è l'abbassamento del tetto massimo della agevolazione a 3.000 euro, dall'altro viene meno il limite massimo alle minori entrate contributive annuali previsto per la misura attualmente vigente; 3) uniformare il tetto massimo dell'agevolazione usufruibile con le diverse misure di decontribuzioni aumenta la coerenza tra le stesse.

3.2. *Le misure riguardanti il Reddito di inclusione (REI)*

Il DDL bilancio estende la platea dei beneficiari del REI e innalza l'importo massimo del beneficio¹⁹. In particolare, il DDL di bilancio elimina fin da gennaio 2018 le condizioni che restringevano la platea dei nuclei familiari con almeno un componente di 55 anni disoccupato (la disoccupazione doveva essere conseguenza di licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale come prevista dalla L. 604/66, art. 7, e si doveva aver cessato da almeno tre mesi di godere dell'intera prestazione per la disoccupazione, oppure si doveva trattare di disoccupati da almeno tre mesi non aventi diritto a prestazioni di disoccupazione). Dal secondo semestre 2018, poi, vengono aboliti i requisiti in termini di caratteristiche del nucleo familiare (presenza di minori, figli disabili, donne in stato di gravidanza, disoccupati con almeno 55 anni). Quanto all'importo massimo del beneficio, il DDL di bilancio incrementa del 10 per cento, a circa 534 euro, l'importo originariamente previsto dal D.Lgs. 147/2017 (485,41 euro, ossia l'importo dell'assegno sociale ricalcolato in dodicesimi), garantendo un beneficio pieno per le famiglie fino a cinque componenti.

La misura del beneficio è commisurata alla differenza tra il reddito familiare disponibile ISR (con la sostituzione dei trattamenti assistenziali dichiarati nell'ISEE con quelli goduti al momento della percezione del beneficio) e la soglia. Il livello di questa soglia è pari a 3.000 euro per un nucleo monocomponente, varia secondo il numero dei componenti del nucleo in base alla scala di equivalenza dell'ISEE al netto delle maggiorazioni ed è ridotto del 25 per cento in prima applicazione. Il beneficio massimo è pari a 187,5 euro mensili per un componente, 294,38 euro

¹⁹ Il REI è stato introdotto con il D.Lgs. 147/2017, in attuazione della legge delega sul contrasto alla povertà (L. 33/2017, prevista dalla L. 208/2015), che lo definiva come misura unica nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale, comprensiva – come è d'uso in questo genere di programmi – oltre che del sostegno economico, della fornitura di servizi personalizzati per l'inclusione sociale e con riferimento al mercato del lavoro.

per due componenti, 382,5 per tre componenti, 461,25 per quattro componenti e circa 534 per cinque o più componenti.

Le risorse allocate al Fondo povertà dal DDL di bilancio sono pari a 300 milioni di euro per il 2018, 700 per il 2019, 665 nel 2020 e 637 dal 2021, cui vanno aggiunti 235 milioni nel 2020 e 263 nel 2021 per gli obiettivi che saranno individuati con il Piano nazionale²⁰. La Tab. 3.3 mostra l'ammontare complessivo dei finanziamenti previsti per il REI, distinto per finalità.

Gli interventi previsti dal DDL di bilancio, eliminando qualunque requisito categoriale per l'ammissione al beneficio, contribuiscono a rendere il REI più coerente con la definizione, attribuita dal D.Lgs. 147/2017, di misura a carattere universale, anche se condizionata sia alla prova dei mezzi, sia all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione lavorativa e inclusione sociale. L'universalità resta tuttavia ancora ostacolata dal fatto che l'erogazione del REI avrà per i beneficiari una durata limitata, anche in caso di permanenza dei requisiti e dei bisogni, ed eventuali rinnovi dovranno seguire un periodo di sospensione²¹.

D'altronde, se da un lato è stato stabilito che il REI andrà a costituire un livello essenziale delle prestazioni (LEP) ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, dall'altro si tratterà di un LEP vincolato alle risorse disponibili. Infatti in caso di esaurimento delle risorse l'ammontare del beneficio, per il periodo rimanente, sarà rimodulato in base alle disponibilità.

Secondo stime ufficiali, calcolate sulla base delle dichiarazioni raccolte dal sistema informativo ISEE²², circa 700.000 nuclei (1,8 milioni di individui) avranno diritto al REI, di cui circa 200.000 per effetto dell'estensione della platea dei beneficiari introdotta con il DDL di bilancio.

²⁰ In tali risorse sono confluite quelle per altri strumenti precedentemente in vigore, quali la carta acquisti sperimentale (per i nuclei con minorenni che richiedano il reddito di inclusione il sussidio della carta acquisti viene riassorbito nel REI) e l'Assegno a carattere assistenziale per la disoccupazione di lunga durata (ASDI), che resterà in vigore nel 2018 solo per i soggetti che abbiano esaurito i benefici della NASPI e siano ancora disoccupati. Il sostegno di inclusione attiva (SIA) non sarà più riconosciuto dal 2018.

²¹ È prevista una durata di 18 mesi, seguiti da un periodo di interruzione di almeno 6 mesi, e poi eventualmente da un ulteriore periodo di godimento di un anno. Anche se in futuro potrà essere estesa la possibilità di rinnovi si dovrà mantenere la lunghezza massima di 18 mesi e prevedere comunque un periodo di sospensione.

²² Le stime riportate nella relazione tecnica del DL 147/2017 e del DDL di bilancio fanno riferimento a simulazioni condotte sul campione delle dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) ISEE presentate nel 2016, predisposto dall'INPS per il Ministero del Lavoro ai sensi dell'art.12 comma 4 del D.Lgs. 159/2013. Come sottolineato nelle relazioni tecniche, l'utilizzo di una platea di dichiarazioni presentate in passato potrebbe teoricamente condurre a una sottostima dei costi quando si simulano gli effetti dell'ampliamento della platea dei beneficiari di una misura agevolativa preesistente. Per quanto riguarda la platea delle famiglie con figli, tuttavia, l'ampia sovrapposizione degli aventi diritto REI e SIA e l'adozione di margini di prudenza nel conteggio dei beneficiari potenziali sembra evitare i rischi di una sottostima dell'onere. Un maggiore grado di incertezza riguarda l'impatto dell'estensione della misura a fasce di popolazione non ancora raggiunte dal SIA, disposta dal DDL di bilancio. In sede di relazione tecnica del DDL bilancio, per far fronte a tali rischi, è stato previsto un margine del 15 per cento di costo aggiuntivo rispetto alle stime condotte sul campione delle DSU 2016. Tra l'altro l'effetto restrittivo di alcuni vincoli (quali il possesso di veicoli e i requisiti di cittadinanza) non è stato computato nelle stime.

La L. 208/2015, da cui origina il REI, ipotizzava di agganciare il sostegno economico alla distanza dei redditi del beneficiario dalla soglia di povertà assoluta. Va sottolineata la problematicità del confronto tra un aggregato statistico, misurato sulla base del consumo delle famiglie (la povertà Istat²³), e una platea individuata attraverso un criterio di selezione basato su indicatori della condizione economica (reddituale e patrimoniale), non influenzati dalle scelte di consumo e risparmio. Tuttavia, è interessante osservare che la platea dei nuclei beneficiari del REI rappresenta circa il 44 per cento di quella dei poveri assoluti registrati dall'Istat nel 2016 (Tab. 3.4), mentre le soglie previste per l'importo del REI, raffrontate con quelle Istat per la povertà assoluta²⁴ (diversificate a seconda del tipo di famiglia e del luogo di residenza), oscillano, ad esempio, tra il 45 per cento del nucleo monocomponente al Nord e il 55 per cento del nucleo monocomponente e della coppia con due figli al Sud.

Nell'ipotesi che il REI raggiunga esclusivamente i nuclei considerati in povertà assoluta secondo il criterio Istat²⁵, il *poverty gap* (distanza media dei poveri dalla soglia) si ridurrebbe con il REI di circa 9,8 punti, passando dall'attuale 20,7 al 10,9 per cento. Sempre sotto questa ipotesi, l'introduzione del REI non dovrebbe indurre modifiche nel *head count ratio* dei poveri, in quanto il reddito di riferimento del REI, pari alle risorse di cui il nucleo potrà disporre dopo aver ricevuto il beneficio, appare generalmente inferiore alle soglie di povertà assoluta dell'Istat²⁶. L'impatto del REI appare dunque rilevante, ma lo strumento resta ancora insufficiente a superare il problema della povertà assoluta in Italia.

3.3. Misure di contrasto all'evasione fiscale

Le misure di contrasto dell'evasione fiscale sono prevalentemente di natura preventiva. Da una parte, tendono a facilitare l'acquisizione di informazioni rilevanti per la realizzazione dei controlli mirati da parte dell'Amministrazione finanziaria e, dall'altra,

²³ La diffusione della povertà assoluta è stimata con un criterio statistico basato sul consumo delle famiglie e rappresenta la percentuale di nuclei che si collocano al di sotto di una soglia data dal valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali.

²⁴ Ai fini di tale comparazione la soglia di povertà assoluta è stata depurata, utilizzando l'indagine sulla spesa delle famiglie 2015 dell'Istat, dalla componente relativa alla spesa per canoni di locazione e dai fitti figurativi dell'abitazione di proprietà, che risultano sostanzialmente esclusi dal computo dell'indicatore reddituale del REI.

²⁵ Il fatto che il criterio Istat sia basato sul livello di consumo, mentre il REI fa riferimento a soglie di reddito, non rende possibile verificare puntualmente, sulla base informativa oggi disponibile, la sovrapposizione delle due platee. Si consideri comunque che, come abbiamo visto nel caso delle due figure tipo esaminate in tabella 3.4 (e come si può verificare per gli altri segmenti della popolazione) la soglia REI risulta in genere sensibilmente inferiore alla soglia di povertà assoluta Istat, e dunque tendenzialmente la platea REI dovrebbe costituire un sottoinsieme dei poveri assoluti, anche se non si possono escludere fenomeni di mancata sovrapposizione (ad esempio, potrebbero ricevere il REI nuclei poveri di reddito, ma in grado di sostenere una spesa superiore alla soglia di povertà disinvestendo risparmi accumulati in passato).

²⁶ Si tenga presente inoltre che l'indicatore di reddito adoperato per calcolare il REI è comprensivo di eventuali imposte sul reddito e dunque in questi casi il reddito disponibile resterebbe inferiore alla soglia di integrazione. Inoltre si ricorda che i nuclei a cui viene applicato il massimale, quelli più numerosi, non raggiungono la soglia di riferimento.

incoraggiano l'aumento dell'adempimento fiscale e favoriscono la soluzione di controversie. In un caso, quello dell'estensione (temporale e dei soggetti ammessi) della definizione agevolata dei carichi fiscali, si tratta di una misura simile a un condono fiscale, prevedendo l'estinzione di sanzioni e interessi di mora, in questo modo, premiando i contribuenti meno meritevoli e indebolendo il senso di obbedienza fiscale della platea dei contribuenti.

L'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria, a partire dal 2019²⁷, nell'ambito dei rapporti tra privati *business to business* (B2B) rappresenta un miglioramento, potenzialmente molto rilevante, degli strumenti che mirano a ridurre l'evasione senza consenso nell'ambito delle transazioni *business to business*. L'elemento determinante è la condizionalità di poter considerare nelle liquidazioni periodiche e nelle dichiarazioni IVA ai fini del pagamento e della compensazione dell'imposta soltanto gli importi effettivamente risultanti telematicamente (via fatturazione elettronica) all'Amministrazione finanziaria.

Rimangono, tuttavia, gli 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 amplifichi l'evasione nelle cessioni con il consumatore finale. Ciò potrebbe determinare, in presenza di un'emersione dei costi favorita dall'obbligatorietà della fatturazione elettronica, anche una perdita di gettito. Questo fenomeno potrebbe essere contrastato dalla previsione di adeguati controlli sulla stabilità e credibilità dei margini di ricavo. Con riferimento allo stadio finale della catena degli scambi commerciali sarebbe cruciale 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.

Anche adeguati limiti all'uso del contante (restringendo quelli attuali) potrebbero contribuire in modo significativo a contrastare l'evasione con consenso.

In generale, negli ultimi anni nell'ambito delle attività di prevenzione e contrasto dell'evasione si è passati da un approccio di tipo sanzionatorio e repressivo a interventi che favoriscono e incentivano l'adempimento fiscale dei contribuenti. Il nuovo quadro normativo quindi, da una parte, tende a migliorare la logica *ex post* dei controlli e delle sanzioni (revisione nella direzione di una maggiore commisurazione alla gravità della violazione fiscale), dall'altra parte, utilizza un approccio *ex ante* di tipo preventivo che considera i contribuenti come soggetti da assistere nell'assolvimento degli obblighi tributari (iniziative di *moral suasion*).

²⁷ La fatturazione elettronica è anticipata a luglio 2018 con riferimento alle cessioni di benzina e gasolio e alle prestazioni dei subappaltatori nei confronti di un appaltatore di servizi e forniture con le amministrazioni pubbliche.

A tale proposito si può osservare che il nuovo approccio risponde alla necessità per l'Amministrazione finanziaria di operare in un nuovo contesto dove le misure di accertamento e contrasto all'evasione devono affrontare, oltre alle problematiche derivanti da un numero molto elevato di imprenditori e di piccole imprese, i comportamenti elusivi delle imprese più grandi e delle multinazionali. In questa direzione si può interpretare la norma che accelera la risoluzione delle procedure amichevoli nella fiscalità internazionale (MAP), degli accordi preventivi per le imprese con attività internazionali (*tax ruling*) e di quelli relativi al regime opzionale di tassazione agevolata dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali.

Rispetto all'insieme di queste norme emerge la rilevanza del loro impatto quantitativo. Negli ultimi anni le manovre di bilancio hanno contato su un ammontare crescente di risorse provenienti dalle sanatorie e dalle misure di contrasto all'evasione. Mentre per le prime gli effetti di gettito sono più facilmente controllabili, per le seconde la valutazione è molto complessa e incerta, sia *ex ante* sia *ex post*.

3.4. Misure per il pubblico impiego

L'intervento più importante, dal punto di vista delle risorse assorbite, riguarda il rinnovo dei contratti delle Amministrazioni pubbliche. Vi sono inoltre provvedimenti miranti a estendere la facoltà di alcune amministrazioni di assumere nuovo personale.

Va ricordato che all'inizio di ottobre il Governo ha emanato due DPCM recanti autorizzazioni ad assumere 7.900 unità di personale a tempo indeterminato nel triennio 2017-19, per lo più a valere sui risparmi derivanti dalle cessazioni occorse nell'ultimo biennio. Gran parte degli ingressi previsti dai DPCM riguardano le funzioni di sicurezza, la restante parte interessa il comparto ministeri e le agenzie, l'INPS, magistrature diverse dall'ordinaria e Avvocatura generale dello Stato.

Con il DDL di bilancio vengono ulteriormente estese le possibilità di assumere in certi comparti. Solo per citare i più rilevanti, nel comparto sicurezza (Carabinieri, Polizia, Polizia penitenziaria, Guardia di Finanza e Vigili del Fuoco) si prevede un piano di assunzioni straordinario per accelerare il ripianamento degli organici, con circa 7.400 nuovi ingressi nel quinquennio 2018-2022; l'Università e gli Enti di ricerca ricevono incrementi dei fondi di finanziamento (per 90 milioni complessivi dal 2020) per l'assunzione, rispettivamente, di circa 1.300 e 300 ricercatori; l'Amministrazione giudiziaria vede incrementata di circa 80 milioni l'anno la dotazione finanziaria relativa alle spese di personale, oltre la metà dei quali destinati all'assunzione di ulteriori 1.400 unità di personale non dirigenziale, mentre il resto è da imputare ad assunzioni di magistrati e all'ampliamento delle piante organiche di Avvocatura e Procura dello Stato; altre norme prevedono il reclutamento o la stabilizzazione di personale non dirigenziale, principalmente presso altri ministeri.

Questi provvedimenti segnano un'inversione di tendenza rispetto al decennio passato, in cui le manovre correttive di finanza pubblica hanno determinato un calo marcato nella dotazione di personale delle amministrazioni pubbliche, attraverso l'impatto congiunto di coorti in uscita di numerosità elevata e misure di blocco del *turnover* particolarmente incisive.

Le misure mirano a contrastare questa dinamica almeno nei settori operativi ritenuti prioritari in questi anni (sicurezza, controllo del territorio, gestione delle emergenze) o in cui l'aumento dell'età media appare come un aspetto particolarmente problematico. In altri comparti di rilievo, quali ministeri e Servizio sanitario nazionale (SSN), i provvedimenti attualmente previsti appaiono, invece, insufficienti a determinare un'inversione di tendenza.

Secondo i dati Istat di contabilità nazionale, nel 2016 i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche misurati in unità di lavoro (ULA)²⁸ erano poco meno di 3,4 milioni, in calo di circa 200.000 unità rispetto al 2009 e di 311.000 unità rispetto al 2002. Al calo del personale delle Amministrazioni pubbliche corrisponde una riduzione altrettanto considerevole della spesa pubblica per redditi da lavoro. I dati di contabilità nazionale segnalano un sostanziale blocco di tale spesa in termini nominali tra il 2008 ed il 2010 (pari a circa 172 miliardi di euro), seguito da un calo costante fino al 2015 (162 miliardi). Nel 2016 la spesa nominale è ritornata al valore del 2007 (164 miliardi)²⁹. Se si tiene conto dell'andamento dei prezzi misurato dal deflatore del PIL, tra il 2010 e il 2016 la spesa reale della Amministrazioni pubbliche per redditi da lavoro è diminuita del 10,8 per cento³⁰. Guardando alla spesa reale in rapporto alla popolazione residente, il calo è del 12 per cento³¹.

Un'analisi più dettagliata delle dinamiche del pubblico impiego può essere svolta utilizzando le risultanze del Conto Annuale della Ragioneria generale dello Stato. I dati mostrano che tra il 2009 e il 2015 le riduzioni di personale hanno riguardato tutti i comparti di contrattazione, ma con intensità diverse: il gruppo numericamente più rilevante (istruzione e ricerca) ha mantenuto livelli occupazionali sostanzialmente stabili, compensando nel periodo 2013-15 il calo avvenuto tra il 2009 e il 2012 (Tab. 3.5). Gli altri aggregati di peso hanno subito ridimensionamenti apprezzabili: dal -6 per cento circa del SSN e del comparto sicurezza ad almeno il doppio per i principali Enti dello Stato e delle Amministrazioni locali. Per il solo comparto ministeri la riduzione ha

²⁸ Le ULA misurano il numero di occupati riconducendoli a posizioni standard a tempo pieno.

²⁹ Nell'interpretazione dei dati occorre considerare che dal 2016 la RAI è stata inclusa nella lista S13 Istat. Quindi l'incremento della spesa per redditi da lavoro registrato nel 2016, di circa 2 miliardi, va in buona parte ascritto a tale circostanza: la rilevazione condotta da IGOP-RGS sulla RAI ha quantificato in circa 23.000 unità il personale complessivamente utilizzato, per un costo associato prossimo al miliardo di euro.

³⁰ Nei principali paesi UE, secondo i dati di fonte Ameco, nello stesso periodo la spesa pubblica reale per redditi da lavoro è aumentata del 5,1 per cento in Germania e del 4 per cento in Francia; è invece scesa in Spagna e Regno Unito, rispettivamente del 3,7 e del 5,1 per cento.

³¹ Anche rispetto alla popolazione residente, la spesa reale per il pubblico impiego è aumentata in Germania e Francia (rispettivamente, del 2,3 e 1,3 per cento) tra il 2010 e il 2016, mentre è scesa del 9,2 per cento nel Regno Unito e del 3,5 per cento in Spagna.

raggiunto il 14,5 per cento. Coerentemente, le risultanze del Conto Annuale evidenziano che nel triennio 2013-15 il numero delle cessazioni in ciascun anno ha largamente e sistematicamente superato quello delle assunzioni pressoché in ogni comparto (fatta eccezione per scuola e Vigili del Fuoco); nel personale di forze di polizia, forze armate e SSN il rapporto tra flussi in uscita e in entrata è stato all'incirca pari a 1,5; nel comparto ministeri e in quello universitario approssimativamente il doppio.

3.5. *Misure per gli investimenti pubblici*

La manovra 2018 interviene a sostegno della spesa per investimenti pubblici con misure riguardanti i diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche.

L'obiettivo di queste misure è quello di invertire la tendenza alla riduzione degli investimenti diretti delle Amministrazioni pubbliche osservata negli ultimi sette anni. Infatti, le indicazioni in corso d'anno attestano una riduzione anche nel 2017. Si confermerebbe quindi il proseguimento del calo ormai in atto dal 2010, interrotto solo temporaneamente nel 2015, grazie ai maggiori sforzi di realizzazione degli investimenti – soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno – nell'ultimo anno utile per evitare la perdita delle risorse della programmazione dei fondi comunitari del ciclo 2007-2013.

Tra le cause di questi andamenti possono essere individuate le incertezze sul quadro finanziario delle risorse, dovute anche alle manovre restrittive del passato, e le difficoltà di programmazione e realizzazione della spesa, presenti da svariati anni e da ultimo riconducibili alla riforma del nuovo Codice degli appalti pubblici. In particolare quest'ultimo aspetto ha concorso a frenare l'attesa ripresa degli investimenti per il biennio 2016-17, almeno per le Amministrazioni, sia centrali che locali, interessate a lavori di maggiori dimensioni.

Il maggiore intervento riguarda il rifinanziamento del Fondo per il rilancio degli investimenti istituito con la legge di bilancio per il 2017. L'incremento degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato ammonta a 940 milioni nel 2018, 1.940 nel 2019 e 2.550 nel 2020. In termini di concreta realizzazione della spesa, l'impatto sul conto delle Amministrazioni pubbliche è pari rispettivamente a 170, 1.140 e 1.370 milioni nel triennio.

Nella sezione seconda, nell'ambito delle spese in conto capitale, gli importi di riprogrammazione e rifinanziamento relativi agli investimenti diretti delle Amministrazioni pubbliche sono trascurabili³². In termini di competenza del bilancio dello Stato è riportato un rifinanziamento pari a un miliardo per l'edilizia sanitaria per l'anno 2020. Tale stanziamento, guardando al prospetto finanziario allegato al DDL di

³² Va peraltro considerato che i contributi agli investimenti delle Ferrovie sono stati, ad esempio, ridotti di circa 1,5 miliardi nel 2018.

bilancio, non sembra avere effetti in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, probabilmente perché la realizzazione avverrà al di là del triennio di programmazione.

In relazione alla spesa sanitaria si evidenzia che, dopo il picco raggiunto nel 2009, gli investimenti in campo sanitario hanno registrato sino al 2015 una contrazione cumulata pari al 27,5 per cento (nello stesso lasso temporale gli investimenti relativi all'insieme delle funzioni diverse dalla sanità si sono ridotti del 32,4 per cento); ma nel solo scorso anno gli investimenti effettuati dagli Enti sanitari locali (che nel 2015 costituivano circa il 55 per cento degli investimenti in sanità) si sono ridotti rispetto all'anno precedente del 18 per cento (a fronte di una riduzione del 4,5 per cento del complesso degli investimenti dell'intero complesso delle Amministrazioni pubbliche).

Si evidenzia che, per una maggiore trasparenza, ai fini della lettura dei prospetti finanziari relativi alla sezione seconda, sarebbe opportuno pubblicare i dati di dettaglio anche in termini del conto delle Amministrazioni pubbliche, potendo così peraltro individuare la scomposizione tra la spesa per investimenti pubblici diretti e quella per contributi agli investimenti.

Per quanto riguarda le Amministrazioni locali, la spesa dei Comuni viene sostenuta mediante due interventi i cui effetti attesi, complessivamente pari a 4.050 milioni, risultano diluiti su un arco temporale di dieci anni (dal 2018 al 2027). In particolare, oltre a trasferimenti per interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, viene previsto l'ampliamento e il prolungamento della possibilità di finanziare gli investimenti mediante spazi finanziari in deroga alla regola del pareggio.

Resta da vedere se tale ultima misura abbia una effettiva capacità di aumentare la spesa dei Comuni, dal momento che il vincolo del pareggio, come attualmente configurato³³, già lascia ampi margini di capacità di spesa che però non è sfruttata dai Comuni (l'*overshooting* – cioè il maggiore avanzo rispetto all'obiettivo di saldo richiesto – è stato pari a circa 3 miliardi nel 2015 e a 6,4 miliardi nel 2016). Quindi, una ulteriore deroga a tale vincolo, già non stringente, non sembra suscettibile di tradursi con certezza in maggiore spesa effettiva.

Una delle cause della dinamica negativa degli investimenti pubblici è rinvenibile nell'entrata in vigore nel 2016 del nuovo Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, modificato nel 2017 con il cosiddetto "decreto correttivo". Hanno influito: l'incertezza tipica delle fasi di cambiamento profondo del quadro normativo, con la conseguente esigenza di adattamento al nuovo paradigma da parte degli operatori; l'entrata in vigore immediata degli istituti della riforma, anche quelli più complessi, senza il supporto della serie completa degli atti di *soft law* previsti dal Codice e di prassi operative; il nuovo divieto generale di appalto integrato. L'applicazione immediata delle nuove regole, compreso l'obbligo di bandire opere dotate di progetto esecutivo (molto più dettagliato del progetto definitivo in precedenza richiesto), ha comportato, in molti casi, la necessità di rivedere processi di acquisto già in corso, determinando ritardi nella pubblicazione dei bandi.

³³ Con esclusione dal saldo – ad esempio – degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Su alcune di queste problematiche è intervenuto il decreto correttivo, che, ad esempio, ha allargato il perimetro di ammissibilità dell'appalto integrato e ha previsto un regime transitorio, con esonero dal divieto di appalto integrato per le procedure i cui progetti definitivi siano stati approvati prima dell'entrata in vigore del Codice nel 2016, purché la pubblicazione del relativo bando avvenga entro dodici mesi dal decreto correttivo.

I dati disponibili finora per il 2017 consentono qualche nota di ottimismo, in quanto mostrano una ripresa del mercato dei lavori pubblici, che chiude i primi nove mesi, rispetto all'analogo periodo del 2016, con un incremento del 4,4 per cento del numero dei bandi e dell'1,8 per cento del loro valore³⁴.

3.6. Le misure sulla finanza locale

Per quanto riguarda la finanza locale, il DDL di bilancio appare orientato in senso espansivo, mirando principalmente:

- per le Regioni, ad attenuare gli effetti delle manovre previste a legislazione vigente, mediante sostituzione solo parziale di tagli di trasferimenti con obbligo di esposizione di avanzi, in deroga alla regola del pareggio;
- per le Province e le Città metropolitane, a reintegrare parte dei trasferimenti soppressi da precedenti manovre, attribuendo risorse a tali enti o a quelli che ne hanno ereditato le funzioni (le Regioni nel caso dei Centri per l'impiego);
- per i Comuni, a concedere risorse e spazi finanziari, in deroga alla regola del pareggio, per incentivare gli investimenti.

Alcuni degli interventi richiamati presentano possibili criticità:

- 1) La manovra in esame, facendo affidamento su disposizioni che prevedono l'obbligo di esporre avanzi (2,5 miliardi nel 2018, di cui 2,2 per le Regioni e 0,3 per i Comuni) o concedono spazi di disavanzo (3,2 miliardi per i Comuni distribuiti su un arco di sei anni, dal 2018 al 2023), sembra tornare indietro rispetto alla finalità principale della riforma del pareggio di bilancio, ovvero quella di definire una regola di finanza pubblica locale stabile, tale da consentire una programmazione di medio termine da parte degli amministratori e una loro responsabilizzazione rispetto agli obiettivi raggiunti.
- 2) La presenza, a decorrere dal 2015, di spazi di bilancio inutilizzati (cosiddetto *overshooting*) di importo considerevole con l'eccezione delle Province (Fig. 3.3), rende difficile valutare a priori quale capacità effettiva di aumento o riduzione della spesa produrranno le deroghe e gli inasprimenti del vincolo previsti dalla manovra, rispettivamente, per Comuni e Regioni. Andrebbero pertanto,

³⁴ Fonte CRESME, citato da A. Lerbini, il Sole 24 Ore del 24 ottobre 2017.

analizzati i fattori alla base dei margini di *overshooting* (e conseguentemente modificati gli incentivi alla base delle dinamiche amministrative che li producono). Andrebbe comunque verificata la relazione tra saldo contabile delle Amministrazioni locali (come definito dalla L. 243/2012) e il corrispondente riflesso in termini di indebitamento netto, tenuto conto che dai dati Istat emerge che la posizione di accreditamento netto delle Amministrazioni locali nel biennio 2015-16 è comunque inferiore ai margini di *overshooting*.

- 3) La richiesta di avanzi di importo considerevole, in particolare al comparto delle Regioni, determina una serie di criticità soprattutto in relazione all'accumulo nei bilanci degli enti di posizioni di avanzo di amministrazione destinate a generare presto o tardi pressioni per il relativo smobilizzo. Queste criticità si manifestano soprattutto nella misura in cui si traducono effettivamente in giacenze di risorse di cassa inutilizzate; se invece si tratta di poste solo contabili, la pressione futura sulla spesa potrebbe essere meno rilevante. In ogni caso, la riemersione di fenomeni di accumulo di avanzi di amministrazione nei bilanci regionali (come quelli generati dal patto di stabilità interno negli anni antecedenti le politiche di riduzione dei trasferimenti) appare non sostenibile nel lungo periodo e suscettibile, presumibilmente, di generare la necessità di regolazione di tale squilibrio contabile.
- 4) Sarebbe necessaria una riflessione complessiva sulle manovre pregresse a carico delle Regioni, terminando la pratica dei rinvii e rimodulazioni di anno in anno, ma definendo in modo trasparente le esigenze finanziarie del settore in relazione alla compatibilità e sostenibilità finanziaria dei conti pubblici. In questo modo si faciliterebbe la transizione verso un sistema che applica stabilmente la regola del pareggio nei bilanci degli enti.

Le manovre annuali a carico delle Regioni rimodulano anno per anno gli effetti attesi da misure pregresse, riducendo l'importo dei tagli attesi, che vengono sostituiti dalla richiesta di esposizione di avanzi. Tale orientamento dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni incide negativamente sulla capacità di programmazione di queste ultime, costrette a gestire annualmente l'incertezza sulle risorse disponibili a seconda delle modalità con le quali verranno attuati o neutralizzati gli ingenti tagli previsti dalle manovre pregresse. Inoltre i tagli effettivi, per quanto di ridotto importo, intervengono tardivamente in corso d'anno, rendendo incerto l'ammontare delle entrate spettanti, spesso definite a ridosso della fine dell'esercizio risultando di fatto non spendibili e andando a incrementare il citato fenomeno dell'*overshooting*. Inoltre, il riparto del taglio effettivo tra i diversi capitoli dei trasferimenti, essendo definito in sede di intesa Stato-Regioni, sfugge di fatto al dibattito parlamentare e pubblico sull'allocazione delle risorse che dovrebbe invece trovare proprio nella discussione parlamentare sulla manovra di bilancio la propria sede.

- 5) In ultimo, occorre ricordare che la proroga anche per il 2018 della sospensione dell'efficacia degli aumenti dei tributi locali, benché priva di effetti di finanza pubblica, incide sull'autonomia finanziaria degli Enti territoriali limitandone la possibilità di autofinanziamento mediante la leva fiscale.

Tab. 1.1 – Le principali variabili del quadro macroeconomico del DPB
(variazioni percentuali, salvo diversa indicazione)

	2017		2018	
	DPB	Diff. rispetto a NADEF ⁽¹⁾	DPB	Diff. rispetto a NADEF ⁽¹⁾
PIL E DOMANDA				
PIL	1,5	0,0	1,5	0,0
Importazioni	5,5	0,0	4,1	0,0
Consumi finali nazionali	1,3	0,0	1,1	0,0
Consumi famiglie e ISP	1,4	0,0	1,4	0,0
Spesa della PA	1,0	0,0	0,3	0,2
Investimenti	3,1	-0,1	3,3	0,0
Esportazioni	4,8	0,0	3,6	0,0
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL ⁽¹⁾				
Esportazioni nette	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Scorte	0,1	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,5	0,0	1,5	0,0
PREZZI				
Deflatore importazioni	2,4	0,0	0,8	0,1
Deflatore esportazioni	1,7	-0,4	1,6	0,1
Deflatore PIL	0,6	0,0	1,6	0,0
PIL nominale	2,1	0,0	3,1	0,0
Deflatore consumi	1,2	-0,2	1,4	0,0
MERCATO DEL LAVORO E OUTPUT GAP				
Tasso di disoccupazione	11,2	0,0	10,7	0,0
Output gap , livello in % del PIL potenziale	-2,1	0,1	-1,2	0,1
IPOTESI SULLE VARIABILI INTERNAZIONALI				
Commercio mondiale	4,7	0,0	3,9	0,0
Petrolio, dollari per barile	51,4	0,0	52,2	0,0
Tasso di cambio, dollari per 1 euro	1,13	0,0	1,19	0,0

Fonte: DPB, ottobre 2017; NADEF, settembre 2017.

(1) Punti percentuali.

Tab. 2.1 – Indicatori di finanza pubblica: confronto tra DEF 2017 e DPB 2018 (1)
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	DEF 2017					DPB 2018				
	2016	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	
Indebitamento netto tendenziale (a)	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5	-2,1	-1,0	-0,3	-0,1	
<i>Variazione (a')</i>	0,3	0,1	1,0	0,7	0,1	0,4	1,1	0,7	0,2	
Misure <i>una tantum</i> tendenziali	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,1	-0,1	
Interventi (b)			0,1	0,4	0,5		-0,6	-0,6	-0,1	
Indebitamento netto programmatico (c=a+b)	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2	
<i>Variazione (c')</i>	0,3	0,3	0,9	1,0	0,2	0,4	0,5	0,7	0,7	
Componente ciclica del saldo di bilancio programmatico (d)	-1,5	-1,0	-0,6	-0,3	0,0	-1,2	-0,6	-0,2	0,1	
Indebitamento netto programmatico corretto per il ciclo (e=c-d)	-0,9	-1,1	-0,6	0,1	0,0	-1,0	-1,0	-0,7	-0,3	
Misure <i>una tantum</i> programmatiche (f)	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,3	0,0	-0,1	-0,1	
Saldo di bilancio programmatico strutturale (g=e-f)	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0	-1,3	-1,0	-0,6	-0,2	
<i>Variazione (g')</i>	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1	-0,4	0,3	0,4	0,4	
Spesa per interessi (h)	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8	3,8	3,6	3,5	3,5	
<i>Variazione (h')</i>		-0,1	-0,2	0,0	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	
Avanzo primario programmatico strutturale (i)	2,8	2,4	3,0	3,8	3,8	2,6	2,6	2,9	3,3	
<i>Variazione (i')</i>		-0,4	0,6	0,8	0,0	-0,4	0,0	0,3	0,4	
Debito pubblico (l)	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7	131,6	130,0	127,1	123,9	
<i>Variazione (l')</i>		-0,1	-1,5	-2,8	-2,5	-0,4	-1,6	-2,9	-3,2	

Fonte: DEF 2017 e DPB 2018.

(1) Eventuali mancate quadrature son dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.2 – Manovra per il triennio 2018-2020 ed effetti sul 2017 del DL 148/2017
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2017	2018	2019	2020
IMPIEGHI	1.251,1	27.861,4	22.988,7	14.751,0
<i>In % del PIL</i>	0,1	1,6	1,3	0,8
Maggiori spese	1.090,0	6.795,8	8.757,1	7.983,5
<i>Correnti</i>	340,0	5.707,7	6.616,0	5.218,6
<i>In conto capitale</i>	750,0	1.088,1	2.141,2	2.764,9
Minori entrate	161,1	21.065,6	14.231,6	6.767,5
<i>Sterilizzazione clausole</i>		-15.742,5	-6.415,1	
<i>In % del PIL</i>		-0,9	-0,4	
<i>Impieghi al netto della sterilizzazione clausole</i>	1.251,1	12.118,9	16.573,6	14.751,0
<i>In % del PIL</i>	0,1	0,7	0,9	0,8
RISORSE	1.261,1	16.925,2	11.408,9	12.129,1
<i>In % del PIL</i>	0,1	1,0	0,6	0,6
Maggiori entrate	126,1	11.713,5	9.550,9	8.347,3
Minori spese	1.135,0	5.211,7	1.857,9	3.781,9
<i>Correnti</i>	1.020,6	2.267,4	1.510,4	1.564,8
<i>In conto capitale</i>	114,4	2.944,3	347,5	2.217,0
ENTRATE NETTE	-35,0	-9.352,2	-4.680,7	1.579,8
ENTRATE NETTE al netto clausole di salvaguardia	-35,0	6.390,3	1.734,4	1.579,8
USCITE NETTE	-45,0	1.584,1	6.899,2	4.201,6
<i>Correnti</i>	-680,6	3.440,3	5.105,6	3.653,8
<i>In conto capitale</i>	635,6	-1.856,3	1.793,6	547,9
INDEBITAMENTO NETTO	10,0	-10.936,2	-11.579,9	-2.621,9
<i>In % del PIL</i>	0,0	-0,6	-0,6	-0,1

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli finanziari del DL 148/2017 e del DDL di bilancio per il 2018.

Tab. 2.3 – Effetti delle principali misure del DL 148/2017 e del DDL di bilancio per il 2018 sul conto delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2018	2019	2020
ENTRATE NETTE	-9.352	-4.681	1.580
Clausole di salvaguardia	-15.743	-6.415	0
ENTRATE NETTE AL NETTO CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA	6.390	1.734	1.580
Differimento entrata in vigore regime IRI	1.986	-750	23
Versamento imposta assicurazioni	480	0	480
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni	333	175	175
Proroga superammortamento beni strumentali ad alto contenuto tecnologico e proroga superammortamento software	0	-487	-952
Misure relative alle imprese			
Iperammortamento al 130% beni materiali strumentali esclusi veicoli	0	-416	-760
Tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività di impresa - Imposta sostitutiva	253	10	-11
Totale di gruppo	3.178	-1.396	-973
Detrazioni Irpef			
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde	36	-588	-898
Totale di gruppo	20	-724	-990
Misure di contrasto all'evasione			
Fatturazione elettronica obbligatoria	202	1.690	2.351
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali - IVA	271	434	387
Limiti per la compensazione automatica (riduzione a euro 2.500)	239	239	239
Riduzione soglia pagamenti PA a 5.000 euro	145	175	175
Totale di gruppo	1.004	2.685	3.304
Misure per l'occupazione			
Esonero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani	-382	-1.038	-1.507
Totale di gruppo	-358	-1.035	-1.509
Altre misure fiscali			
Estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati al 30/09/2017 (DL 148/2017)	484	131	-18
Riammissione rottamazione cartelle esattoriali per soggetti esclusi (DL 148/2017)	452	0	0
Cedolare secca ridotta per gli alloggi a canone calmierato	-126	-133	-7
Totale di gruppo	694	169	61
Misure in materia di giochi			
Proroga delle concessioni relative a lotterie istantanee, scommesse e Bingo (DL 148/2017 e DDLB 2018)	120	151	151
Altri	317	465	390
Oneri riflessi	1.018	1.081	1.128
Rifinanziamenti e definanziamenti - sezione seconda			
<i>Entrate tributarie/correnti</i>	<i>397</i>	<i>340</i>	<i>19</i>
USCITE NETTE	1.584	6.899	4.202
Pubblico impiego			
Fondo a favore di contratti della PA	1.650	1.650	1.650
Totale di gruppo	2.134	2.262	2.320
Esigenze indifferibili			
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili	250	330	330
Incremento del Fondo di garanzia PMI (DL 148/2017)	200	0	0
Misure relative alle imprese			
Misure per il Sud - Credito d'imposta per acquisizione beni strumentali	200	100	0
Credito d'imposta per le spese di formazione	0	250	0
Totale di gruppo	495	435	94
Misure per le famiglie e il contrasto della povertà			
Incremento Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	300	700	900
Sterilizzazione effetti rinnovo contratti su bonus 80 euro	211	211	211
Fondo politiche per la famiglia	100	100	100
Welfare di comunità		100	100
Totale di gruppo	611	1.111	1.311
Investimenti pubblici			
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	170	1.140	1.370
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del patto nazionale incentivato - Enti locali	70	122	351
Totale di gruppo	157	1.324	1.875
Regioni ed Enti locali			
Riduzione concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e fondo autonomie speciali	254	60	60
Contributo a favore di Province, Città metropolitane, piccoli Comuni e fusioni di Comuni	412	160	160
Contributo a favore dei Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio	11	62	154
Totale di gruppo	644	210	210
Altre misure			
Scuole belle - LSU	192	96	0
Fondo speciale di parte corrente	70	200	200
Fondo speciale di conto capitale	10	100	100
Fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività e della Fondazione	5	150	250
Totale di gruppo	-81	604	900
Definanziamenti - sezione seconda	-2.470	-1.294	-1.303
<i>di cui: Tagli dei Ministeri</i>	<i>-1.002</i>	<i>-1.006</i>	<i>-1.008</i>
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>	<i>-600</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>	<i>-420</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Riprogrammazioni - sezione seconda	-1.850	100	-1.950
<i>di cui: Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>	<i>-1.000</i>	<i>950</i>	<i>-1.150</i>
Rifinanziamenti - sezione seconda	1.695	1.817	416
<i>di cui: Missioni internazionali</i>	<i>900</i>	<i>900</i>	<i>0</i>
<i>Bonus cultura diciottenni</i>	<i>290</i>	<i>290</i>	<i>0</i>
<i>Fondo assunzioni Amministrazioni centrali</i>	<i>15</i>	<i>80</i>	<i>100</i>
<i>Forestali Calabria</i>	<i>130</i>	<i>130</i>	<i>0</i>
<i>Promozione "Made in Italy"</i>	<i>130</i>	<i>50</i>	<i>50</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-10.936	-11.580	-2.622

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2018 e al DL 148/2017.

Tab. 2.4 – Effetti del DL 148/2017 e del DDL di bilancio per il 2018 sul conto economico della PA
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
IMPIEGHI (1)	1.251	27.861	22.989	14.751
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,3</i>	<i>0,8</i>
Maggiori spese	1.090	6.796	8.757	7.983
Maggiori spese correnti	340	5.708	6.616	5.219
Fondo a favore di contratti PA		1.650	1.650	1.650
Sterilizzazione effetti rinnovo contratti su bonus 80 euro		211	211	211
Rifinanziamento Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (DL 148/2017)	200	138	189	181
Incremento Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale		300	700	900
Riduzione concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e fondo autonomie speciali		254	60	60
Centri per l'impiego e ANPAL		239	239	239
Contributo a favore di Province, Città metropolitane, piccoli Comuni e fusioni di Comuni		412	160	160
Fondo politiche per la famiglia		100	100	100
Welfare di comunità			100	100
Scuole belle (LSU)		192	96	
Credito d'imposta per le spese di formazione			250	
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili		250	330	330
Fondo speciale di parte corrente		70	200	200
Rifinanziamenti - sezione seconda		1.408	1.610	334
Missioni internazionali		900	900	0
Bonus cultura diciottenni		290	290	0
Fondo assunzioni Amministrazioni centrali		15	80	100
Altro		203	340	234
Altri interventi		484	722	754
Maggiori spese in conto capitale	750	1.088	2.141	2.765
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese		170	1.140	1.370
Incremento del Fondo di garanzia PMI (DL 148/2017)	300	200	0	0
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del patto nazionale incentivato - Enti locali		70	122	351
Contributo a favore dei Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio		11	62	154
Misure per il Sud - Credito d'imposta per acquisizione beni strumentali		200	100	
Fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività e della Fondazione		5	150	250
Finanziamenti RFI (DL 148/2017)	420			
Fondo speciale di conto capitale		10	100	100
Rifinanziamenti e riprogrammazioni - sezione seconda		287	307	82
Forestali Calabria		130	130	0
Promozione "Made in Italy"		130	50	50
Altro		27	127	32
Altri interventi	30	135	160	458
Minori entrate	-161	-21.066	-14.232	-6.767
Sterilizzazione clausole IVA (DDL 2018 e DL 148/2017)		-15.743	-6.065	0
Sterilizzazione aliquote accise prodotti petroliferi (DDL 2018 e DL 148/2017)		0	-350	0
Tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività di impresa - Irpef		-956	-1.406	-1.436
Differimento entrata in vigore regime IRI		-3.345	-2.219	0
Esonero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani		-382	-1.195	-1.931
Proroga superammortamento al 250% beni strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico e proroga superammortamento software al 140%		0	-487	-952
Iperammortamento al 130% beni materiali strumentali esclusi veicoli		0	-416	-760
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde		-121	-1.291	-603
Cedolare secca ridotta per gli alloggi a canone calmierato		-126	-133	-7
Incremento Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, c. 431, L. 147/2013	0	0	-370	-370
Altri interventi	-140	-511	-414	-396
Effetti fiscali:	0	0	-12	-313
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde		0	0	-299
Altro		0	-12	-14
Oneri riflessi	-21	-7,3	-7,3	-7,3
ENTRATE NETTE	-35	-9.352	-4.681	1.580
USCITE NETTE	-45	1.584	6.899	4.202
correnti	-681	3.440	5.106	3.654
in conto capitale	636	-1.856	1.794	548
INDEBITAMENTO NETTO	10	-10.936	-11.580	-2.622
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>

Tab. 2.4 – (segue) Effetti del DL 148/2017 e del DDL di bilancio per il 2018 sul conto economico della PA
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
RISORSE (1)	1.261	16.925	11.409	12.129
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
Maggiori entrate	126	11.713	9.551	8.347
Differimento entrata in vigore regime IRI		5.332	1.469	23
Fatturazione elettronica obbligatoria		202	1.587	1.587
Tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio d'attività di impresa - Imposta sostitutiva		1.209	1.416	1.424
Estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati al 30/09/2017 (DL 148/2017)		484	131	0
Riammissione rottamazione cartelle esattoriali per soggetti esclusi (DL 148/2017)		452	0	0
Versamento imposta assicurazioni: aumento dell'acconto dal 40% al 55% per gli anni 2018 e 2019 e al 70% dal 2020		480	0	480
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali - IVA		271	296	296
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni		333	175	175
Limiti per la compensazione automatica (riduzione a euro 2.500)		239	239	239
Riduzione soglia pagamenti PA a 5.000 euro		145	175	175
Disposizione in materia di giochi (DL 148/2017 e DDLB 2018)		120	151	151
Entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale			370	370
Riduzione Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'art. 1, c. 431, L 147/2013		378	378	508
Altri interventi	80	550	638	511
Effetti fiscali:		160	1.105	1.289
<i>Fatturazione elettronica obbligatoria</i>		0	103	764
<i>Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali - Imposte dirette</i>		0	138	91
<i>Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde</i>		158	704	4
<i>Esonero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani</i>		0	157	424
<i>Altro</i>		2	3	5
Oneri riflessi	46	1359	1421	1119
Minori spese	-1.135	-5.212	-1.858	-3.782
Minori spese correnti	-1.021	-2.267	-1.510	-1.565
Riduzioni delle dotazioni finanziarie del bilancio dei Ministeri (DL 148/2017)	-870	0	0	0
Definanziamenti - sezione seconda		-1.789	-1.060	-1.049
<i>Tagli dei Ministeri</i>				
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>		-600	0	0
Altri interventi	-151	-478	-451	-516
Minori spese in conto capitale	-114	-2.944	-348	-2.217
Riduzioni delle dotazioni finanziarie del bilancio dei Ministeri (DL 148/2017)	-54	-89	0	0
Riprogrammazioni - sezione seconda		-1.850	0	-1.950
<i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>		-1.000	950	-1.150
Definanziamenti - sezione seconda		-681	-234	-254
<i>Tagli dei Ministeri</i>				
<i>Trasferimenti Ferrovie dello Stato</i>		-420		
Altri interventi	-60	-325	-113	-13

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di bilancio per il 2018 e al DL 148/2017.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.5 – DL 148/2017 e DDL di bilancio per il 2018: clausole di salvaguardia precedenti, disattivate parzialmente e da disattivare (milioni di euro)

Intervento	2018	2019	2020
Clausole di salvaguardia attive post DL 50/2017			
Incremento aliquota IVA dal 10% all'11,5% dal 2018 (art. 9, c. 1, lett. a))	3.479	3.479	3.479
Incremento aliquota IVA dall'11,5% al 12% dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. a))		1.160	1.160
Incremento aliquota IVA dal 12% al 13% dal 2020 (art. 9, c. 1, lett. a))			2.319
Incremento aliquota IVA dal 22% al 25% dal 2018 (art. 9, c. 1, lett. b))	12.264	12.264	12.264
Incremento aliquota IVA dal 25% al 25,4% dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. b))		1.635	1.635
Riduzione aliquota IVA dal 25,4% al 24,9% dal 2020 (art. 9, c. 1, lett. b))			-2.044
Incremento accise sui carburanti dal 2019 (art. 9, c. 1, lett. c))		350	350
Totale aumenti di gettito previsti post DL 50/2017	15.743	18.887	19.162
Disattivazione clausole prevista dal DL 148/2017 e dal DDL di bilancio 2018			
Riduzione aliquota IVA dall'11,5% al 10% nel 2018 (art. 5, DL 148; art. 2, c. 1, DDLB 2018)	-3.479		
Riduzione aliquota IVA dal 12% all'11,5% nel 2019 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)		-1.160	
Aliquota IVA rimane al 13% dal 2020 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)			0
Riduzione aliquota IVA dal 25% al 22% nel 2018 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)	-12.264		
Riduzione aliquota IVA dal 24,5% al 24,2% nel 2019 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)		-4.906	
Aliquota IVA rimane al 24,9% nel 2020 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)			0
Sterilizzazione incremento accise sui carburanti per il 2019 (art. 5, DL 148; art. 2, c. 1, DDLB 2018)		-350	
Totale riduzioni di gettito previste dal DL 148/2017 e dal DDL di bilancio 2018	-15.743	-6.415	0
Clausole di salvaguardia attive post DL 148/2017 e DDL di bilancio 2018			
Incremento aliquota IVA dal 10% all'11,5% dal 2019 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)		3.479	3.479
Incremento aliquota IVA dall'11,5% al 12% dal 2019 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)		1.160	1.160
Incremento aliquota IVA dal 12% al 13% dal 2020 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)			2.319
Incremento aliquota IVA dal 22% al 24,2% dal 2019 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)		7.834	7.834
Incremento aliquota IVA dal 24,2% al 24,9% dal 2019 (art. 2, c. 1, DDLB 2018))			4.021
Incremento accise sui carburanti dal 2020 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)			350
Totale aumenti di gettito previsti nel caso non si individuino misure alternative	0	12.472	19.162

Fonte: elaborazioni su dati dei testi e delle relazioni tecniche del DL 148/2017 e del DDL di bilancio per il 2018.

Tab. 2.6 – Un esercizio ipotetico (1)
(milioni di euro e percentuali sul PIL)

	2017	2018	2019	2020
Deficit tendenziale con clausole di salvaguardia complessive (a)	-36.439	-17.364	-4.869	-1.140
<i>in % del PIL (a')</i>	-2,1	-1,0	-0,3	-0,1
Deficit tendenziale al netto delle clausole di salvaguardia complessive (b=a-h)	-36.439	-33.107	-23.756	-20.302
<i>in % del PIL (b')</i>	-2,1	-1,9	-1,3	-1,1
Manovra al netto delle clausole di salvaguardia disattivate:				
Effetto sul deficit (segno + = miglioramento del saldo) (c=d-e)		4.806	-5.165	-2.622
<i>in % del PIL (c')</i>		0,3	-0,3	-0,1
Entrate nette al netto delle clausole di salvaguardia disattivate (d)		6.390	1.734	1.580
Uscite nette (e)		1.584	6.899	4.202
Deficit programmatico del DPB (f)	-36.439	-28.300	-16.449	-3.762
<i>in % del PIL (f')</i>	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2
Deficit programmatico al netto delle clausole di salvaguardia complessive (g=b+c)	-36.439	-28.300	-28.921	-22.924
<i>in % del PIL (g')</i>	-2,1	-1,6	-1,6	-1,2
Per memoria:				
Clausole di salvaguardia complessive (h)		15.743	18.887	19.162
<i>in % del PIL (h')</i>		0,9	1,0	1,0
Clausole di salvaguardia disattivate dalla manovra (i)		-15.743	-6.415	0
<i>in % del PIL (i')</i>		-0,9	-0,4	0,0
Clausole di salvaguardia rimanenti (l)		0	12.472	19.162
<i>in % del PIL (l')</i>		0,0	0,7	1,0

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 2.7 – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)
(in percentuale del PIL e tassi di variazione)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rapporto debito/PIL	131,5	132,0	131,6	130,0	127,1	123,9
Variazione rapporto debito/PIL	-0,3	0,5	-0,4	-1,6	-2,9	-3,2
Avanzo primario (competenza economica)	-1,5	-1,5	-1,7	-2,0	-2,6	-3,3
Effetto snow-ball ⁽²⁾ di cui:	1,7	1,7	1,1	-0,4	-0,8	-0,7
<i>spesa per interessi/PIL nominale</i>	4,1	4,0	3,8	3,6	3,5	3,5
<i>contributo crescita PIL nominale</i>	-2,4	-2,2	-2,8	-4,0	-4,3	-4,2
<i>p.m. : costo medio del debito</i>	3,2	3,1	3,0	2,8	2,8	2,9
Aggiustamento stock-flussi	-0,4	0,2	0,3	0,8	0,4	0,8
<i>Differenza cassa-competenza</i>			0,2	0,7	0,4	0,3
<i>Accumulazione netta di attività finanziaria di cui:</i>			0,8	0,1	-0,1	0,0
<i>introiti da privatizzazioni</i>			-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Effetti di valutazione del debito</i>			0,1	0,2	0,2	0,4
<i>Altro</i> ⁽³⁾			-0,8	-0,2	-0,1	0,0

Fonte: elaborazioni su dati DPB 2018 e NADEF 2017.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'effetto *snow-ball* è calcolato come somma della spesa per interessi sul PIL nominale e del contributo della crescita del PIL nominale, dato da $(d_{t-1}/PIL_{t-1}) * (-g_t/(1+g_t))$, dove d_{t-1} è il debito al tempo t-1, e g_t è il tasso di crescita nominale del PIL al tempo t. – (3) Comprende variazioni delle disponibilità liquide del MEF, riclassificazioni Eurostat, discrepanze statistiche.

Tab. 2.8 – Deviazioni e rispetto della regola di aggiustamento del saldo strutturale per il 2017
(in percentuale del PIL potenziale)

		Deviazioni e rispetto regola aggiustamento saldo strutturale 2017 (1)	
		Aggiustamento realizzato 2016 cristallizzato - Commissione Spring 2017 (-0,7)	Aggiustamento realizzato 2016 ricalcolato - DPB 2018 (-0,8)
Aggiustamento richiesto 2016 e 2017 - Commissione Spring 2017 (-0,33 nel 2016 e 0,26 nel 2017)	Annuale	-0,6	-0,6
	Biennale	-0,50	-0,52
Aggiustamento richiesto 2016 e 2017 - DPB 2018 (-0,58 nel 2016 e 0,16 nel 2017)	Annuale	-0,5	-0,5
	Biennale	-0,45	-0,35

Rispetto della regola
 Deviazione non significativa
 Deviazione al limite della significatività
 Deviazione significativa

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2017 e *Spring Forecast 2017*.

(1) Se la deviazione dell'aggiustamento strutturale realizzato da quello richiesto è nulla o positiva, allora la regola è rispettata. Se la deviazione annuale è negativa e compresa tra 0 e -0,5 (0 e -0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione non significativa. Se la deviazione annuale è negativa e minore di -0,5 (-0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione significativa.

Tab. 2.9 – Deviazioni e rispetto della regola di aggiustamento del saldo strutturale per il 2018
(in percentuale del PIL potenziale)

		Deviazioni e rispetto regola aggiustamento saldo strutturale 2018 (1)	
		Aggiustamento richiesto 2018 - Commissione Spring 2017 (0,6)	Aggiustamento richiesto 2018 - Lettera Ministro Economia (0,3)
Aggiustamento richiesto 2017 - Commissione Spring 2017 (0,26)	Annuale	-0,3	0,0
	Biennale	-0,44	-0,29
Aggiustamento richiesto 2017 - DPB 2018 (0,16)	Annuale	-0,3	0,0
	Biennale	-0,39	-0,24

Rispetto della regola
 Deviazione non significativa
 Deviazione al limite della significatività
 Deviazione significativa

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2017 e *Spring Forecast 2017*.

(1) Se la deviazione dell'aggiustamento strutturale realizzato da quello richiesto è nulla o positiva, allora la regola è rispettata. Se la deviazione annuale è negativa e compresa tra 0 e -0,5 (0 e -0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione non significativa. Se la deviazione annuale è negativa e minore di -0,5 (-0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione significativa.

Tab. 2.10 – Deviazioni e rispetto della regola di crescita della spesa pubblica per il 2017
(in percentuale del PIL)

		Deviazioni e rispetto regola crescita di spesa 2017 (1)	
		Deviazione spesa 2016 cristallizzata - Commissione Spring 2017	Deviazione spesa 2016 ricalcolata - DPB 2018
Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2016 e 2017 - Commissione Spring 2017 (-0,33 nel 2016 e 0,26 nel 2017)	Annuale	-0,9	-0,9
	Biennale	-0,39	-0,48
Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2016 e 2017 - DPB 2018 (-0,58 nel 2016 e 0,16 nel 2017)	Annuale	-0,8	-0,8
	Biennale	-0,34	-0,30

Rispetto della regola
 Deviazione non significativa
 Deviazione al limite della significatività
 Deviazione significativa

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2017, DPB 2018 e *Spring Forecast 2017*.

(1) La crescita dell'aggregato di spesa è calcolata al netto delle misure discrezionali di entrata e al netto delle *una tantum*. Se la deviazione del *benchmark* dalla crescita effettiva di spesa è nulla o positiva, allora la regola è rispettata. Se la deviazione annuale è negativa e compresa tra 0 e -0,5 (0 e -0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione non significativa. Se la deviazione annuale è negativa e minore di -0,5 (-0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione significativa.

Tab. 2.11 – Deviazioni e rispetto della regola di crescita della spesa pubblica per il 2018
(in percentuale del PIL)

		Deviazioni e rispetto regola crescita di spesa 2018 (1)	
		Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2018 - Commissione Spring 2017 (0,6)	Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2018 - Lettera Ministro Economia (0,3)
Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2017 - Commissione Spring 2017 (0,26)	Annuale	-0,1	0,2
	Biennale	-0,50	-0,35
Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2017 - DPB 2018 (0,16)	Annuale	-0,1	0,2
	Biennale	-0,45	-0,30

Rispetto della regola
 Deviazione non significativa
 Deviazione al limite della significatività
 Deviazione significativa

Fonte: elaborazioni su dati NADEF 2017, DPB 2018 e *Spring Forecast 2017*.

(1) La crescita dell'aggregato di spesa è calcolata al netto delle misure discrezionali di entrata e al netto delle *una tantum*. Se la deviazione del *benchmark* dalla crescita effettiva di spesa è nulla o positiva, allora la regola è rispettata. Se la deviazione annuale è negativa e compresa tra 0 e -0,5 (0 e -0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione non significativa. Se la deviazione annuale è negativa e minore di -0,5 (-0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione significativa.

Tab. 3.1 – Effetti della decontribuzione parziale sul cuneo fiscale complessivo (1)
(in percentuale del costo del lavoro; lavoratore senza carichi familiari)

	Tendenziale			Programmatico			Differenza		
	Cuneo fiscale complessivo	Cuneo fiscale datore di lavoro	Cuneo fiscale lavoratore (2)	Cuneo fiscale complessivo	Cuneo fiscale datore di lavoro	Cuneo fiscale lavoratore (2)	Cuneo fiscale complessivo	Cuneo fiscale datore di lavoro	Cuneo fiscale lavoratore (2)
Decontribuzione del 50% - Retribuzione lorda pari al 100% di quella media di contabilità nazionale (circa 30.300 euro)									
Operaio									
Fino a 15 dipendenti	46,7	23,7	23,0	42,3	17,4	24,9	-4,4	-6,3	1,9
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	47,1	24,0	23,1	42,8	17,8	25,0	-4,3	-6,2	1,9
Oltre 50 dipendenti	47,2	24,2	23,0	42,9	18,0	24,9	-4,3	-6,2	1,9
Impiegato									
Fino a 15 dipendenti	45,8	22,3	23,4	41,3	15,9	25,4	-4,5	-6,5	2,0
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	46,2	22,7	23,5	41,7	16,3	25,4	-4,5	-6,4	1,9
Oltre 50 dipendenti	46,3	22,9	23,4	41,9	16,5	25,4	-4,4	-6,4	1,9
Decontribuzione del 50% - Retribuzione lorda pari al 67% di quella media di contabilità nazionale (circa 20.300 euro)									
Operaio									
Fino a 15 dipendenti	39,5	23,7	15,9	31,8	13,9	17,9	-7,7	-9,7	2,0
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	40,0	24,0	16,0	32,4	14,4	18,0	-7,6	-9,6	2,0
Oltre 50 dipendenti	40,1	24,2	15,9	32,5	14,6	18,0	-7,6	-9,6	2,0
Impiegato									
Fino a 15 dipendenti	38,5	22,3	16,2	30,5	12,3	18,3	-8,0	-10,1	2,1
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	38,9	22,7	16,2	31,1	12,7	18,3	-7,9	-10,0	2,1
Oltre 50 dipendenti	39,1	22,9	16,2	31,2	12,9	18,3	-7,8	-9,9	2,1
Decontribuzione del 50% - Retribuzione lorda pari al 50% di quella media di contabilità nazionale (circa 15.100 euro)									
Operaio									
Fino a 15 dipendenti	34,9	23,7	11,3	26,0	13,1	12,8	-9,0	-10,5	1,6
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	35,4	24,0	11,4	26,3	13,3	13,0	-9,1	-10,7	1,6
Oltre 50 dipendenti	35,5	24,2	11,4	26,4	13,4	13,0	-9,1	-10,7	1,6
Impiegato									
Fino a 15 dipendenti	33,8	22,3	11,5	25,2	12,3	13,0	-8,6	-10,1	1,5
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	34,3	22,7	11,6	25,6	12,5	13,1	-8,7	-10,2	1,5
Oltre 50 dipendenti	34,4	22,9	11,6	25,7	12,6	13,1	-8,7	-10,3	1,5

(1) Per semplicità non si tiene conto delle ulteriori agevolazioni esistenti per i datori di lavoro che assumono lavoratori con disabilità a tempo indeterminato o che trasformano per gli stessi soggetti contratti da tempo determinato a tempo indeterminato (art. 13 della L. 68/1999, D.Lgs. 151/2015, Circolare INPS n. 99/2016 e Nota direttoriale ANPAL prot. n. 41/454 del 23 gennaio 2017. – (2) Il cuneo fiscale del lavoratore cambia esclusivamente per effetto della riduzione del denominatore.

Tab. 3.2 – Effetti della decontribuzione totale sul cuneo fiscale complessivo (1)
(in percentuale del costo del lavoro; lavoratore senza carichi familiari)

	Tendenziale			Programmatico			Differenza		
	Cuneo fiscale complessivo	Cuneo fiscale datore di lavoro	Cuneo fiscale lavoratore (2)	Cuneo fiscale complessivo	Cuneo fiscale datore di lavoro	Cuneo fiscale lavoratore (2)	Cuneo fiscale complessivo	Cuneo fiscale datore di lavoro	Cuneo fiscale lavoratore (2)
Decontribuzione del 100% - Retribuzione lorda pari al 100% di quella media di contabilità nazionale (circa 30.300 euro)									
Fino a 15 dipendenti	40,8	15,3	25,6	41,3	15,9	25,4	0,4	0,6	-0,2
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	41,3	15,7	25,6	41,7	16,3	25,4	0,4	0,6	-0,2
Oltre 50 dipendenti	41,5	15,9	25,5	41,9	16,5	25,4	0,4	0,6	-0,2
Decontribuzione del 100% - Retribuzione lorda pari al 67% di quella media di contabilità nazionale (circa 20.300 euro)									
Fino a 15 dipendenti	29,8	11,3	18,5	30,5	12,3	18,3	0,8	1,0	-0,2
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	30,3	11,8	18,5	31,1	12,7	18,3	0,8	0,9	-0,2
Oltre 50 dipendenti	30,5	12,0	18,5	31,2	12,9	18,3	0,7	0,9	-0,2
Decontribuzione del 100% - Retribuzione lorda pari al 50% di quella media di contabilità nazionale (circa 15.100 euro)									
Fino a 15 dipendenti	20,6	6,8	13,8	21,8	8,2	13,6	1,2	1,4	-0,2
Oltre 15 e fino a 50 dipendenti	21,2	7,3	13,9	22,4	8,7	13,7	1,2	1,4	-0,2
Oltre 50 dipendenti	21,4	7,6	13,9	22,6	9,0	13,6	1,2	1,4	-0,2

(1) Si considera la sola figura dell'impiegato visto che le assunzioni sono subordinate all'acquisizione del titolo di studio. Per semplicità non si tiene conto delle ulteriori agevolazioni esistenti per i datori di lavoro che assumono lavoratori con disabilità a tempo indeterminato o che trasformano per gli stessi soggetti contratti da tempo determinato a tempo indeterminato (art. 13 della L. 68/1999, D.Lgs. 151/2015, Circolare INPS n. 99/2016 e Nota direttoriale ANPAL prot. n. 41/454 del 23 gennaio 2017. – (2) Il cuneo fiscale del lavoratore cambia esclusivamente per effetto della riduzione del denominatore.

Tab. 3.3 – Le risorse per il contrasto alla povertà (attuazione del REI)

	2018	2019	2020	2021
Rafforzamento interventi e servizi sociali territoriali	297	347	352	352
Beneficio economico	1.747	2.198	2.158	2.130
Finanziamento ASDI	15	-	-	-
Finalità Piano nazionale povertà	-	-	235	263
Totale	2.059	2.545	2.745	2.745

Fonte: elaborazioni su DDL di bilancio per il 2018.

Tab. 3.4 – REI e povertà assoluta

Incidenza della povertà assoluta e beneficiari REI

Quota famiglie povere sul totale (2016)	6,3
Quota famiglie beneficiarie REI sul totale	2,7
Quota famiglie REI su famiglie povere	43,8

Rapporto tra soglie di povertà assoluta (al netto delle spese per l'abitazione) e soglie REI

	Nord	Centro	Sud
Monocomponente non anziano	45,4	45,9	54,9
Coppia con due figli	47,4	54,8	54,9

Poverty gap

Poverty gap 2016	20,7
Variazione poverty gap post REI	-9,8

Fonte: elaborazioni su dati Istat (2017) "La povertà in Italia, anno 2016" 13 luglio.

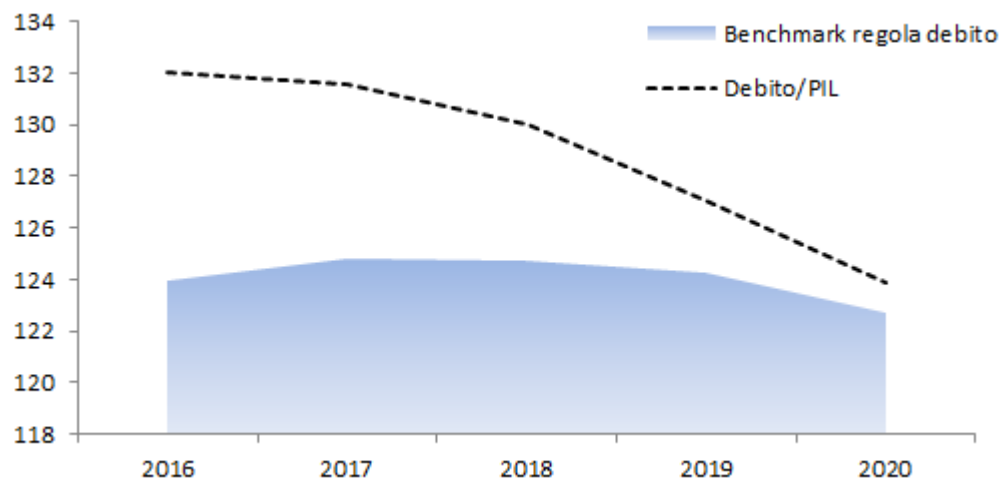
Tab. 3.5 – Personale delle Amministrazioni pubbliche per comparto di contrattazione (persone)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. % 2009- 2015
Scuola, Università, Enti di ricerca e Afam	1.224.963	1.188.737	1.160.199	1.155.052	1.168.284	1.178.232	1.221.512	-0,3%
Servizio Sanitario Nazionale	734.137	728.900	717.628	705.559	702.510	698.023	690.882	-5,9%
Corpi di polizia, Forze armate e Vigili del Fuoco	560.939	553.870	553.628	542.236	537.080	536.573	528.203	-5,8%
Regioni e Autonomie locali	578.308	569.299	551.289	535.946	527.334	521.739	502.654	-13,1%
Ministeri, Agenzie fiscali e PCM	238.768	232.439	226.187	220.582	218.226	214.114	207.973	-12,9%
Enti pubblici non economici	56.975	55.361	52.433	51.312	48.985	46.617	43.724	-23,3%
Magistratura, carriera diplomatica, prefettizia e penitenziaria	13.276	12.939	12.808	12.916	12.968	13.102	12.719	-4,2%
Totale parziale	3.407.367	3.341.545	3.274.172	3.223.603	3.215.386	3.208.400	3.207.667	-5,9%
Regioni statuto spec. e Province autonome ⁽¹⁾	84.343	84.924	106.982	105.688	105.689	105.795	103.046	22,2%
Enti ex art.60 c.3 e 70 c.4, AA. II. e altri Enti lista S13 ⁽²⁾	11.516	11.434	14.218	14.588	14.725	52.188	52.258	353,8%
Totale complessivo	3.503.225	3.437.902	3.395.372	3.343.879	3.335.800	3.366.383	3.362.971	-4,0%

Fonte: Conto annuale della RGS.

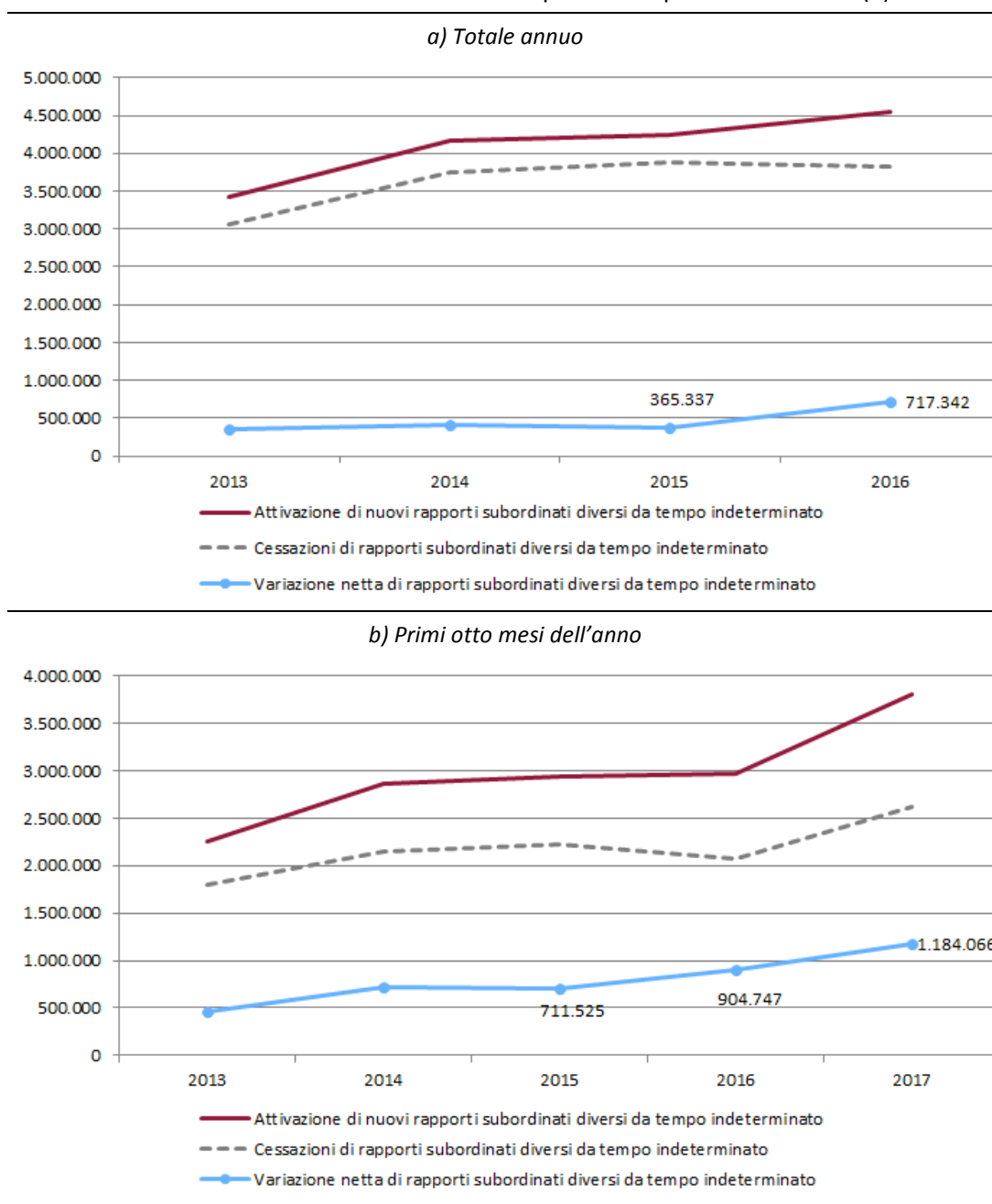
(1) Il valore positivo (e anomalo) del tasso di variazione 2009-2015 di questo aggregato è da ricondurre all'ingresso nella rilevazione del personale della Regione Sicilia (circa 20.000 dipendenti), avvenuto nel 2011. Il tasso di variazione 2011-2015 è pari a -3,7 per cento. – (2) Il valore positivo (e anomalo) del tasso di variazione 2009-2015 di questo aggregato è da ricondurre all'ingresso nella rilevazione del personale appartenente agli altri Enti della lista S13 Istat (quasi 38.000 dipendenti), avvenuto nel 2014. Il tasso di variazione 2014-15 è pari a +1,3 per cento.

Fig. 2.1 – Rispetto regola riduzione debito pubblico/PIL



Fonte: elaborazioni su dati DBP 2018.

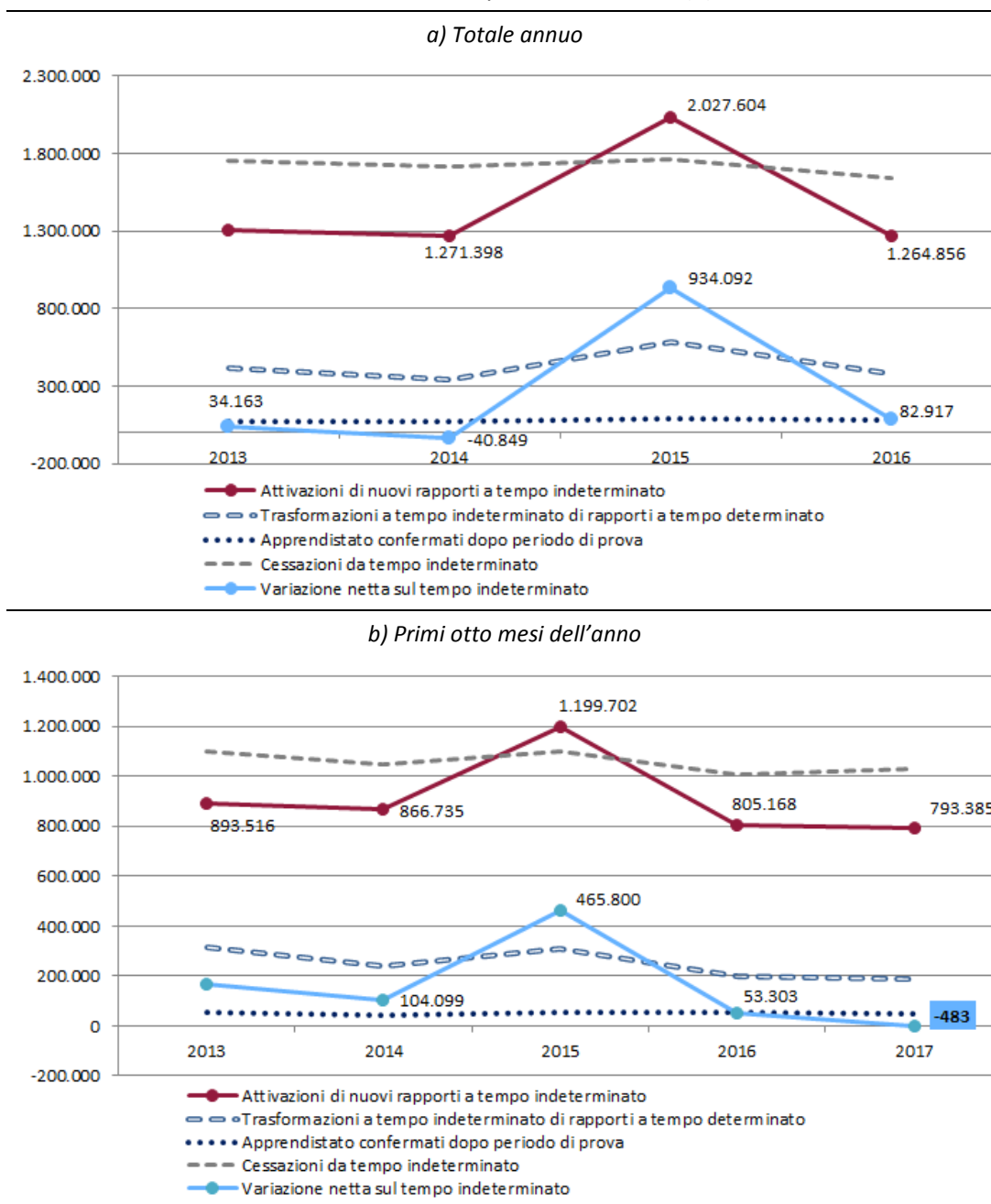
Fig. 3.1 – Attivazioni, trasformazioni e cessazioni nel comparto del lavoro subordinato: contratti diversi da quelli a tempo indeterminato (1)



Fonte: elaborazioni su dati INPS (lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli; sono compresi i lavoratori degli Enti pubblici economici).

(1) Sono posti in sequenza i più recenti aggiornamenti dell'Osservatorio sul precariato che permettono di ricostruire l'andamento dei primi otto mesi dell'anno sull'orizzonte 2013-17.

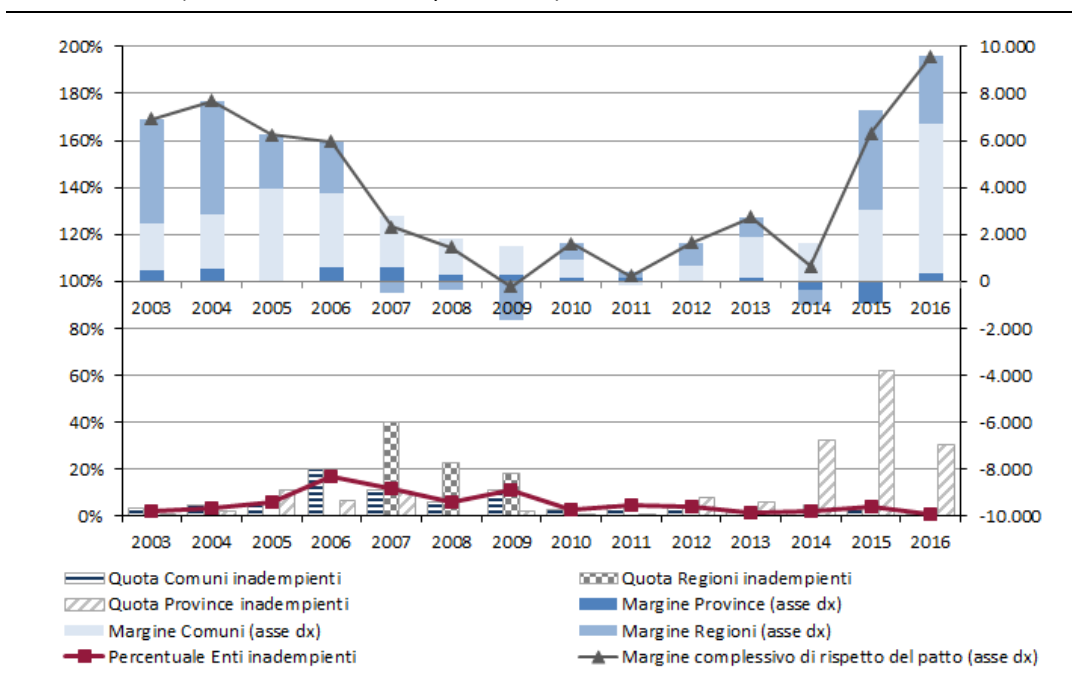
Fig. 3.2 – Attivazioni, trasformazioni e cessazioni nel comparto del lavoro subordinato: contratti a tempo indeterminato (1)



Fonte: elaborazioni su dati INPS (lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli; sono compresi i lavoratori degli Enti pubblici economici).

(1) Sono posti in sequenza i più recenti aggiornamenti dell'Osservatorio sul precariato che permettono di ricostruire l'andamento dei primi otto mesi dell'anno sull'orizzonte 2013-17.

Fig. 3.3 – Margini di rispetto del vincolo del Patto di stabilità interno e della regola del pareggio e percentuale di Enti inadempienti
(milioni di euro e valori percentuali)



Fonte: elaborazione sui dati del monitoraggio del patto di stabilità interno tratti dalle relazioni della Corte dei conti (anni 2003-2014 per le Regioni e 2003-2010 per gli Enti locali) e forniti dalla Ragioneria generale dello Stato (anni 2011-16 per gli Enti locali e 2015-16 per le Regioni).