



upB.

ufficio
parlamentare
di bilancio

Rapporto sulla politica di bilancio 2018

dicembre 2017

*Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 7 dicembre 2017.
La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it*

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

INDICE

SINTESI	5
1 QUADRO MACROECONOMICO	11
1.1 Le recenti tendenze congiunturali	11
1.1.1 <i>Economia internazionale</i>	11
1.1.2 <i>Economia italiana</i>	14
1.2 Previsioni macroeconomiche	18
1.2.1 <i>Il quadro del Governo</i>	18
1.2.2 <i>L'esercizio di validazione e gli effetti della manovra</i>	19
Riquadro 1.1 Revisioni della stima dell' <i>output gap</i>	23
2 QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E RISPETTO DELLE REGOLE	27
2.1 I conti pubblici nel quadriennio 2017-2020 e la manovra per il 2018	27
2.1.1 <i>Il 2017 e gli anni successivi</i>	27
Riquadro 2.1 Confronto tra le previsioni del DPB e della Commissione europea	30
2.1.2 <i>L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL</i>	31
Riquadro 2.2 Le garanzie concesse dallo Stato al sistema bancario	32
2.1.3 <i>La manovra: il DL 148/2017 e il DDL di bilancio per il 2018</i>	35
2.2 L'analisi della <i>fiscal stance</i>	47
2.3 La valutazione del rispetto delle regole di bilancio	50
2.3.1 <i>Lo scambio di lettere tra la Commissione europea e il MEF sul DPB 2018</i>	51
2.3.2 <i>La regola sul saldo strutturale</i>	55
2.3.3 <i>La regola sulla crescita della spesa</i>	58
Riquadro 2.3 Differenze nelle stime dell'aggiustamento strutturale e della crescita della spesa	62
2.3.4 <i>La regola di riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL</i>	64
2.4 La sostenibilità di medio termine del debito pubblico	65
3 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DEL DDL DI BILANCIO PER IL 2018	73
3.1 La decontribuzione in favore dei giovani	73
3.1.1 <i>I risultati delle precedenti misure di decontribuzione</i>	83
3.2 Misure a sostegno dei lavoratori di imprese in crisi	91
3.3 Misure riguardanti il Reddito di inclusione	94
3.3.1 <i>Le caratteristiche del REI</i>	95
3.3.1.1 <i>I beneficiari</i>	95

Riquadro 3.1	Dalla legge di stabilità per il 2016 al REI	99
3.3.1.2	<i>Il beneficio economico</i>	100
3.3.2	<i>L'impatto del REI sulle condizioni economiche</i>	102
3.3.3	<i>Le risorse destinate al REI</i>	111
3.4	Misure di contrasto all'evasione fiscale	114
3.5	Misure per le imprese	118
3.6	Misure per il pubblico impiego	123
3.7	Misure per gli investimenti pubblici	130
3.7.1	<i>Gli interventi previsti dalla manovra 2018</i>	130
3.7.2	<i>L'evoluzione degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche</i>	132
3.7.3	<i>Il ruolo di ANAS S.p.A.</i>	138
3.7.4	<i>L'impatto dell'introduzione del nuovo Codice degli appalti pubblici</i>	140
3.8	Misure sulla finanza locale	144
3.8.1	<i>Criticità di carattere generale</i>	146
3.8.2	<i>Criticità rilevanti principalmente per le Regioni</i>	147
3.8.3	<i>Criticità rilevanti principalmente per gli Enti locali</i>	150
Riquadro 3.2	L'“overshooting” rispetto agli obiettivi di bilancio degli enti territoriali	151
3.9	Misure sulla sanità	154
3.10	Regolarizzazione dei rapporti finanziari tra Stato e INPS	162
Appendice 3.1	Confronto tra il REI e le precedenti misure di sostegno al reddito	164

SINTESI

Per il quarto anno il Rapporto sulla politica di bilancio si propone di esaminare i contenuti della manovra di finanza pubblica delineata con il DDL di bilancio e le altre misure che lo accompagnano. Il Rapporto, che fa seguito al Rapporto sulla programmazione di bilancio predisposto in primavera in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza (DEF), come di consueto sviluppa, approfondendoli e integrandoli con analisi *ad hoc*, i contenuti delle audizioni presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato del 3 ottobre e del 7 novembre.

Il Rapporto si articola in tre capitoli: il primo relativo al quadro macroeconomico, alle recenti tendenze congiunturali e alla prevedibile evoluzione nei prossimi anni; il secondo dedicato alla visione d'insieme della manovra di bilancio e dei suoi contenuti, ai potenziali rischi per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, alla coerenza del quadro programmatico con le regole UE in materia di saldo strutturale, spesa e debito; l'ultimo, riservato alla valutazione degli interventi più significativi della manovra.

I principali indicatori congiunturali segnalano il proseguimento della fase positiva di ripresa a livello internazionale e per la stessa economia italiana. Il Governo conferma la stima di una crescita reale del PIL pari all'1,5 per cento sia nel 2017 sia nel 2018. L'aggiornamento della previsione UPB che tiene conto delle più recenti tendenze congiunturali interne e internazionali e della composizione della manovra quale risulta dal DDL di bilancio e dal DL 148/2017 porta a consolidare la stima 2018 di crescita reale del PIL (1,3-1,4 per cento rispetto all'1,3 per cento atteso a settembre). Per il biennio successivo si confermano sostanzialmente le stime UPB di settembre (con un incremento del PIL dell'1,4 per cento e di circa l'1 per cento rispettivamente per il 2019 e il 2020). Completa l'analisi dello scenario macroeconomico la verifica, sulla base del modello econometrico usato dall'UPB, dell'impatto della manovra sulla crescita del PIL: nella stima UPB, l'insieme degli interventi fornirebbe, rispetto allo scenario tendenziale, un impulso dello 0,2 per cento tanto nel 2018 quanto nel 2019; nel 2020 il contributo delle misure si tradurrebbe in una flessione del PIL di poco inferiore a un decimo di punto.

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2018-2020 (DL 148/2017 e il DDL di bilancio per il 2018) contiene una serie di misure espansive che si riducono nell'arco della programmazione, passando dall'1,6 per cento del PIL nel 2018, all'1,3 nel 2019 e scendono in modo più rilevante (0,8 per cento) nel 2020. Al netto della sterilizzazione delle clausole di salvaguardia dell'IVA e delle accise (che vale 15,7 miliardi su una manovra complessiva da 28 miliardi nel 2018 ed è effettuata per il 70 per cento in deficit), i valori si ridimensionano e si stabilizzano sullo 0,7-0,9 per cento del prodotto. Le risorse di copertura individuate sono pari, in rapporto al PIL, rispettivamente all'1 per cento nel 2018 e allo 0,6 nei due anni successivi.

Confrontando le previsioni di finanza pubblica del Documento programmatico di bilancio (DPB) con quelle pubblicate dalla Commissione europea dello scorso 9 novembre emergono differenze significative. A fronte di un indebitamento netto effettivo molto simile, il livello dell'indebitamento netto strutturale stimato dalla Commissione europea è molto meno favorevole rispetto a quello del DPB. Focalizzando l'attenzione, anziché sui livelli, sulle variazioni del saldo strutturale – meno condizionate dalle diverse stime dell'*output gap* adottate da Governo e Commissione – nel 2018 il miglioramento previsto dalla Commissione risulta pari a un solo decimo di punto percentuale di PIL contro quello previsto dal Governo, pari a tre decimi. Guardando alle componenti, si evince che – essendo uguale il miglioramento atteso per la spesa per interessi nel 2018 (due decimi) – la differenza è attribuibile a una diversa stima del saldo primario strutturale, previsto migliorare di un decimo di punto dal DPB e peggiorare – sempre di un decimo di punto percentuale di PIL – nelle stime della Commissione europea. Ancora più netto lo scarto ipotizzato per il 2019: previsioni diverse relativamente al saldo primario corretto per il ciclo portano la Commissione a stimare un deterioramento di quattro decimi di punto percentuale del saldo rispetto al 2018 a fronte di un miglioramento di quattro decimi riportato nel DPB; ciò principalmente perché la Commissione ha deciso di non includere nelle proprie previsioni gli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dalle clausole di salvaguardia in quanto analoghi aumenti già previsti a legislazione vigente sono stati ripetutamente annullati nel recente passato.

Valutato in un orizzonte pluriennale, il quadro di finanza pubblica che incorpora la manovra presenta 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 del previsto, nell'ambito di un dialogo con le Istituzioni della UE per una interpretazione più flessibile delle regole del Patto di stabilità e crescita. 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 ancora affidati alla presenza di rilevanti clausole di salvaguardia: 0,7 per cento del PIL nel 2019, 1 per cento nel 2020. Senza la presenza delle clausole, il deficit programmatico rimarrebbe, nel 2019, sostanzialmente sullo stesso livello previsto per il 2018 (1,6 per cento del PIL) e nel 2020 si ridurrebbe di alcuni decimi di punto (1,2 per cento del PIL) analogamente a quanto è 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 (si passa da circa 6,4 miliardi del 2018 a 1,7 e 1,6 miliardi nel 2019 e 2020) e crescenti sulle spese (1,6 miliardi circa nel 2018, 6,9 miliardi nel 2019 e 4,2 miliardi nel 2020). Senza considerare le clausole disattivate, la manovra presentata in Parlamento implica un miglioramento del deficit solo nel 2018, pari allo 0,3 per cento del PIL, e determina un peggioramento nei due anni successivi, rispettivamente dello 0,3 e dello 0,1 per cento.

L'azione programmatica che ne scaturisce appare in sostanza caratterizzata da un'ottica di "corto respiro". A medio termine, anche se il DPB preannuncia progressi su politiche alternative essenziali per evitare l'attivazione degli aumenti di gettito previsti dalle clausole di salvaguardia (revisione della spesa e recupero di evasione ed elusione per il biennio 2019-2020), permane una incertezza sulla composizione e l'entità delle misure che saranno effettivamente attuate, dal momento che la politica di bilancio attualmente si fonda sull'aumento dell'IVA la cui disattivazione, tra l'altro, è per il 2019 inferiore a quanto indicato nella Nota di aggiornamento del DEF (NADEF). A breve termine, per il 2018, il rinvio dell'introduzione dell'IRI (regime di tassazione proporzionale per gli imprenditori individuali e le società di persone), cambia le aspettative circa le caratteristiche e il livello di tassazione a carico del sistema produttivo. Mancano poi indicazioni precise sul programma di privatizzazioni. Questi elementi rischiano di minare la credibilità stessa dei conti pubblici e, di conseguenza, la prevedibilità del quadro macroeconomico; ma soprattutto determinano incertezza sulle aspettative e, quindi, sulle scelte e i comportamenti, degli operatori economici.

La valutazione delle regole di bilancio è caratterizzata da forti elementi di criticità sia per il 2017, sia per il 2018. Per il 2017, le stime presentate nel DPB implicano rischi di deviazione significativa sia per la regola sul saldo strutturale sia per quella sulla spesa. Questi rischi sono sottolineati anche dalla recente Opinione della Commissione europea sul DPB. Se tali andamenti venissero confermati *ex post* dai dati a consuntivo, potrebbero essere attivate le procedure di correzione dei saldi di bilancio previste, a livello nazionale, dalla normativa sul pareggio di bilancio e, a livello UE, dal Patto di stabilità e crescita. Per il 2018, l'aggiustamento strutturale prefigurato dal Governo nel DPB (0,3 punti percentuali) potrebbe essere sufficiente per il rispetto delle regole considerato che la Commissione ha riconosciuto la necessità di non ostacolare l'ancora incerta ripresa del nostro Paese con manovre eccessivamente restrittive. Tuttavia, tale aggiustamento deve essere considerato un obiettivo minimo e al momento, secondo le previsioni della Commissione, vi sarebbe un *gap* di 0,2 punti percentuali. Infine, la regola numerica sul debito pubblico non viene rispettata nel biennio 2017-18 con nessuno dei criteri previsti. Per gli anni successivi, la più decisa riduzione del debito in rapporto al PIL nel DPB si basa su un quadro a legislazione vigente molto incerto anche per la presenza di aumenti delle aliquote IVA più volte annullati negli anni recenti. In occasione dell'Opinione sul DPB, la Commissione ha richiesto al Governo chiarimenti sulla strategia e i "passi concreti" che intende adottare per la riduzione del rapporto debito/PIL e il rispetto della relativa regola.

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

Risorse relativamente rilevanti sono dedicate al settore del pubblico impiego, attraverso il rinnovo dei contratti e assunzioni mirate di personale in determinati comparti delle Amministrazioni pubbliche. Si prevedono poi interventi a favore dell'occupazione (principalmente attraverso misure di decontribuzione), per le famiglie e per il contrasto della povertà, di sostegno alle imprese (tra gli altri, la proroga dei cosiddetti iper e superammortamenti), di sostegno agli investimenti pubblici. Sul versante delle coperture, i principali contributi derivano dal differimento al 2018 dell'introduzione dell'IRI e dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale e di potenziamento della riscossione.

Le decontribuzioni permanenti sulle assunzioni dei giovani risponderebbero a una duplice esigenza: da un lato, incentivare l'occupazione di quella fascia di popolazione caratterizzata da più elevati tassi di disoccupazione e maggiore precarietà; dall'altro, accompagnare in maniera graduale la conclusione delle due decontribuzioni temporanee adottate nel 2015 e nel 2016 che andranno a esaurimento proprio nel 2018 e che avevano dato risultati apprezzabili anche per i giovani.

Questa misura ha il pregio di essere permanente e quindi funzionale, da un lato, a interrompere la sequenza di interventi di natura temporanea e a favorire la normalizzazione del mercato del lavoro e, dall'altro, a inserirsi in un percorso di graduale riduzione del cuneo sul lavoro. Inoltre ha una maggiore capacità di *targeting* sia rispetto ai lavoratori (i giovani e gli studenti) sia rispetto ai datori di lavoro (le imprese che non ridimensionano gli organici prima e dopo l'ottenimento dell'agevolazione).

Con riferimento al Reddito di inclusione (REI), il DDL di bilancio amplia progressivamente la platea dei potenziali soggetti interessati e aumenta l'importo massimo del beneficio. L'abolizione dei requisiti categoriali di accesso al REI ne fanno una misura a carattere universale, anche se condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione lavorativa e inclusione sociale. Ulteriori limitazioni sono rappresentate dalla temporaneità del beneficio anche al perdurare delle condizioni di bisogno e dal fatto che l'importo è vincolato alle risorse disponibili (1,7 miliardi nel 2018 e circa 2,2 dal 2019).

L'impatto del REI nella nuova versione appare rilevante in relazione alla dimensione della povertà assoluta in Italia, benché risulti ancora insufficiente a superare il fenomeno. Infatti le famiglie beneficiarie sono circa il 44 per cento dei nuclei familiari in condizione di povertà assoluta e la maggiore capacità di copertura riguarda nuclei che risiedono nel Mezzogiorno e nel Centro, che non sono proprietari dell'abitazione di residenza, quelli nei quali il capofamiglia è cittadino italiano, non occupato e di età fino a 40 anni.

Nell'ipotesi che il REI raggiunga esclusivamente i nuclei in condizione di povertà assoluta, il *poverty gap* (distanza media del reddito dei poveri dalla soglia di riferimento) si ridurrebbe dal 20,7 all'11,2 per cento, mentre la misura non dovrebbe indurre

modifiche nel *poverty head count ratio* (ovvero il numero di poveri sul totale della popolazione), 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'Istat. In termini di impatto sulla disuguaglianza complessiva della distribuzione dei redditi disponibili, l'introduzione del REI comporterebbe una riduzione dell'indice di concentrazione di 0,4 punti.

Infine, relativamente alle misure di contrasto dell'evasione fiscale, va sottolineato che l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria rappresenta un passo importante verso la digitalizzazione dei sistemi di adempimento dei contribuenti e di controllo dell'Amministrazione finanziaria e costituisce un ulteriore miglioramento degli strumenti che mirano a ridurre l'evasione senza consenso (cioè quelle in cui non esiste un accordo tra acquirente e venditore) nell'ambito delle transazioni *business to business*.

Rimane, tuttavia, il rischio che tale misura incentivi i soggetti IVA a puntare più intensivamente verso forme di evasione con consenso e ampli l'evasione nelle transazioni *business to consumer*. All'emersione dei costi favorita dall'obbligatorietà della fatturazione elettronica potrebbe corrispondere anche una perdita di gettito che, tuttavia, potrebbe essere contrastata dalla previsione di adeguati controlli sui margini di ricavo delle imprese. 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 per i soggetti non tenuti all'emissione della fattura (commercianti, ristoratori, ecc.). L'affiancamento alla fatturazione elettronica di limiti all'uso del contante più stringenti di quelli attualmente vigenti potrebbe contribuire in modo significativo a contrastare l'evasione con consenso.

1 QUADRO MACROECONOMICO

1.1 *Le recenti tendenze congiunturali*

1.1.1 *Economia internazionale*

Nel contesto internazionale si sono confermati i segnali di ripresa robusta e diffusa nelle principali economie. A seguito della migliore evoluzione congiunturale, il Fondo monetario internazionale (FMI), la Commissione europea e l'OCSE hanno rivisto al rialzo le loro più recenti previsioni circa l'espansione dell'economia mondiale nell'anno corrente e nel successivo. Le nuove stime sul PIL globale (+3,6 per cento nel 2017 e +3,7 per cento nel 2018 per FMI e OCSE, +3,5 per cento nel 2017 e +3,7 per cento nel 2018 per la Commissione europea) appaiono sostanzialmente in linea con quelle ipotizzate per tale biennio nella NADEF, poi incorporate nel DPB.

Negli Stati Uniti la crescita nel secondo e terzo trimestre è risultata robusta (rispettivamente +3,1 e +3,3 per cento in termini annualizzati). Essa si è accompagnata alla prosecuzione della discesa della disoccupazione. Il tasso di partecipazione risulta, tuttavia, ancora inferiore a quello del periodo pre-crisi, segnalando un sotto-utilizzo della forza lavoro che limita le pressioni salariali e inflazionistiche. Il FMI e l'OCSE hanno alzato marginalmente la stima del tasso di crescita dell'economia statunitense, rispetto alle precedenti valutazioni, sia nel 2017 che nel 2018 (al 2,2 e 2 per cento il FMI e al 2,2 e 2,5 per cento l'OCSE), mentre la Commissione europea ha confermato le proprie previsioni. Anche la Cina sta mostrandosi più dinamica delle aspettative, inducendo le tre istituzioni a rivedere al rialzo le stime di crescita per l'anno corrente e il 2018 di uno/due decimi di punto. Brasile e Russia, tra le poche economie ad aver sperimentato una contrazione nel 2016, hanno sorpreso per la velocità di recupero, inducendo FMI, Commissione europea e OCSE a rivedere in misura significativa le stime di crescita per il biennio 2017-18.

Nell'area dell'euro, il terzo trimestre è risultato ancora in robusta espansione (+0,6 per cento, dopo un +0,7 dei precedenti tre mesi), segnando il diciottesimo incremento trimestrale consecutivo del PIL. Ritmi di crescita dell'attività economica particolarmente vivaci si sono registrati in Germania e Spagna (+0,8 per cento), più contenuti in Francia e Italia (+0,5 e +0,4 per cento rispettivamente). Oltre che dal favorevole ciclo internazionale, un rilevante contributo all'espansione è stato fornito dalla politica monetaria che si prospetta rimanere accomodante anche nel prossimo anno. Il FMI ha alzato le stime di crescita per l'area dell'euro nel 2017 e 2018 di due decimi di punto in ciascun anno (portandole rispettivamente al 2,1 e 1,9 per cento). Revisioni più forti sono state operate da Commissione europea e OCSE. La Commissione europea ha effettuato una correzione al rialzo di mezzo punto nel 2017 (quando il tasso di crescita si attesterebbe al 2,2 per cento) e di tre decimi nel 2018 (con una crescita al 2,1 per cento); l'OCSE ha rivisto le proprie stime per la zona dell'euro di 6 decimi di punto per l'anno corrente (portando il tasso di crescita al 2,2 per cento) e di 3 decimi per il prossimo (2,5 per cento).

Gli scambi globali, dopo una breve pausa nei mesi primaverili, hanno ripreso a espandersi a un buon ritmo, venendo trainati principalmente dalla domanda proveniente dai mercati emergenti, a cui si è affiancata, pur se con un'evoluzione più contenuta, quella dei paesi avanzati. Secondo i dati del Central Plan Bureau, il commercio internazionale di merci è aumentato nel periodo gennaio-settembre del 4,4 per cento rispetto allo stesso periodo del 2016. Il migliore andamento è stato incorporato nelle recenti proiezioni di FMI, Commissione europea e OCSE che hanno

corretto al rialzo anche le rispettive previsioni sulla domanda mondiale nel biennio 2017-18 (tab. 1.1). Nel confronto con le stime formulate in settembre dal Governo, il 2017 appare meno sostenuto nei quadri della Commissione europea e del FMI (+4,3 e +4,2 per cento rispettivamente contro un'ipotesi di +4,7 della NADEF/DPB) e sostanzialmente in linea in quello OCSE (+4,8 per cento). Per il 2018, le tre istituzioni anticipano tassi di crescita lievemente più favorevoli di quelli assunti dal Governo (+4,1 per cento per FMI e OCSE e +4 per cento per la Commissione europea, contro il +3,9 di NADEF/DPB).

Anche in conseguenza del consolidamento della ripresa internazionale, il prezzo del greggio è apparso in rialzo nell'ultimo mese (il *Brent* ha superato dalla fine di ottobre i 60 dollari a barile per poi posizionarsi intorno ai 63 dollari nell'ultima decade di novembre). Accanto a ciò, il 30 novembre i paesi produttori di petrolio (OPEC e non OPEC) hanno deciso di prorogare a fine 2018 l'accordo di metà luglio sul taglio della produzione che era in scadenza il prossimo marzo. Tali evoluzioni si sono riflesse nei mercati a termine dove le quotazioni si sono attestate su livelli più elevati rispetto a quelli presi a riferimento per la previsione NADEF. Tenuto conto del dato storico e delle quotazioni *forward* relative al mese di dicembre, il prezzo del petrolio è di circa 54,5 dollari nel 2017 (51,4 dollari nelle ipotesi NADEF/DPB). Per il 2018, le quotazioni a termine collocano il greggio a circa 62,5 dollari nel 2018 (52,2 secondo le assunzioni NADEF/DPB); secondo queste valutazioni di mercato, il prezzo del petrolio prenderebbe poi a ripiegare nel 2019 e 2020 (tab. 1.2).

Tab. 1.1 – Commercio mondiale

	Tassi di crescita percentuali				Differenze in p.p. rispetto alle precedenti stime			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
NADEF/DPB (23 settembre)	4,7	3,9	4,0	3,7	1,3	0,4	0,1	0,0
Commissione europea (9 novembre)	4,3	4,1	4,0	-	0,9	0,3	-	-
Fondo monetario internazionale (10 ottobre)	4,2	4,0	3,9	3,8	0,4	0,1	-0,1	-0,2
OCSE (28 novembre)	4,8	4,1	4,0	-	0,2	0,3	-	-

Fonte: MEF, Commissione europea, FMI, OCSE.

Tab. 1.2 – Prezzo del petrolio (1)
(dollari per barile)

	2017	2018	2019	2020
NADEF/DPB (23 settembre)	51,4	52,2	52,8	53,6
Commissione europea (9 novembre)	53,6	55,7	54,7	-
Fondo monetario internazionale (10 ottobre)	50,3	50,2	-	-
OCSE (28 novembre)	-	60,0	60,0	-
Mercati a termine	54,5	62,5	59,6	57,7

Fonte: MEF, Commissione europea, FMI, OCSE.

(1) Le quotazioni del mercato a termine si riferiscono alla media degli ultimi dieci giorni di novembre.

Nel mercato dei cambi, dopo il significativo apprezzamento sperimentato tra marzo e settembre, la quotazione dell'euro ha ripiegato fino ai primi giorni di novembre, per poi recuperare nelle ultime settimane di novembre, allineandosi ai valori di fine settembre (con un rapporto dollaro/euro pari a 1,19). In prospettiva, l'ipotesi tecnica sul tasso di cambio dell'euro incorporata nella NADEF (1,13 dollari per euro nella media del 2017 e 1,19 nella media del 2018) appare non molto distante dalle indicazioni più recenti che scaturiscono dal mercato a termine (con un cambio *forward* per il 2018 pari a circa 1,20 dollari per euro). Per gli anni 2019-2020 i mercati a termine, invece, scontano un apprezzamento della valuta europea, a fronte della stazionarietà ipotizzata nella NADEF, fino a 1,24 e 1,27 dollari per euro rispettivamente nei due anni (tab. 1.3).

In una valutazione d'insieme, le recenti tendenze del contesto internazionale sembrano delineare per il 2018 un'evoluzione più favorevole della crescita mondiale (con un tasso di espansione leggermente più elevato e una decelerazione meno intensa rispetto all'evoluzione del 2017) e una dinamica più sostenuta del prezzo del petrolio rispetto alle ipotesi incorporate nel quadro NADEF/DPB.

Tab. 1.3 – Tasso di cambio dollaro/euro (1)

	2017	2018	2019	2020
NADEF/DPB (23 settembre)	1,13	1,19	1,19	1,19
Commissione europea (9 novembre)	1,13	1,18	1,18	-
Fondo monetario internazionale (10 ottobre)	1,13	1,18	-	-
OCSE (28 novembre)	1,13	1,16	1,16	-
Mercati a termine	1,13	1,21	1,24	1,27

Fonte: MEF, Commissione europea, FMI, OCSE.

(1) Le quotazioni del mercato a termine si riferiscono alla media degli ultimi dieci giorni di novembre.

1.1.2 Economia italiana

Nel corso dell'anno l'economia italiana ha consolidato il processo di recupero avviato a inizio 2013. Agli incrementi registrati nei primi due trimestri, è seguita un'ulteriore variazione positiva del PIL nella media luglio-settembre (+0,4 per cento su base congiunturale), sebbene inferiore di circa un decimo di punto percentuale rispetto alla stima preliminare rilasciata a metà novembre. I dati di contabilità nazionale segnalano, nel terzo trimestre, incrementi del valore aggiunto nell'industria e (marginalmente) nei servizi, a fronte di un calo nell'agricoltura. Con riferimento alle componenti di domanda, il rialzo del PIL è stato alimentato dal significativo contributo di quella finale interna (sette decimi di punto percentuale), a cui si è anche affiancato l'apporto positivo delle esportazioni nette (due decimi di punto percentuale); le scorte hanno, invece, sottratto mezzo punto percentuale di crescita.

I consumi delle famiglie hanno continuato a sperimentare una dinamica moderatamente favorevole anche in luglio-settembre (+0,3 per cento, in lieve accelerazione rispetto alla dinamica dei mesi primaverili). Le informazioni più recenti provenienti dalle inchieste presso i consumatori si mantengono positive: nella media ottobre-novembre il clima di fiducia (sia complessivo sia nelle varie sotto-componenti generale/personale e corrente/futuro) risulta in aumento rispetto alla media del terzo trimestre, nonostante il calo accusato nell'ultimo mese. Al miglioramento della fiducia si accompagna un'evoluzione del mercato del lavoro che, seppure in attenuazione, resta nel complesso favorevole. Nell'insieme, questi fattori suggeriscono una prosecuzione del positivo andamento dei consumi privati anche nell'ultima parte dell'anno.

Il recupero degli investimenti osservato nel secondo trimestre si è irrobustito nel corso dei mesi estivi, segnando un balzo del 3 per cento rispetto al dato medio di aprile-giugno (quando il rialzo sui precedenti tre mesi era stato dell'1,1 per cento). I risultati delle più recenti indagini congiunturali suggeriscono il permanere di un'evoluzione favorevole del processo di accumulazione di capitale anche negli ultimi mesi del 2017. In particolare, le inchieste Istat evidenziano livelli degli ordini interni di beni strumentali e un grado di utilizzo degli impianti prossimi ai massimi pre-crisi, mentre l'indagine sulle aspettative di inflazione e crescita della Banca d'Italia prospetta un'espansione dei piani di investimento diffusa ai vari comparti nella parte finale del 2017 e sospinta prevalentemente da più ottimistiche attese di domanda. Dopo la lieve flessione a inizio anno, gli indicatori di redditività delle imprese sono migliorati nel secondo trimestre per poi tendere a stabilizzarsi nel terzo. L'evoluzione molto contenuta dei costi unitari di produzione dovrebbe continuare a favorire il processo di recupero dei margini di profitto.

La prosecuzione del positivo andamento della spesa nazionale interna si realizza in un quadro creditizio contrassegnato da indicazioni contrastanti, in particolare con riferimento alle risultanze delle inchieste presso imprese e operatori del comparto. L'indagine Istat sulla manifattura segnala nelle ultime rilevazioni (giugno e settembre)

una parziale inversione di tendenza del processo di riduzione, osservato nei mesi precedenti, della quota di imprese “razionate” (ossia quelle che dichiarano di non avere ricevuto il credito richiesto). In prospettiva, i risultati più recenti dell’inchiesta di Banca d’Italia indicano, per l’ultimo trimestre dell’anno, l’attesa di un’ulteriore estensione della domanda di credito delle famiglie, finalizzata prevalentemente all’accensione di mutui per abitazioni, e delle imprese, alimentata da maggiori spese di investimento. Con riferimento all’offerta, le aspettative degli operatori bancari appaiono orientate verso un miglioramento della disponibilità di credito per le famiglie, a fronte di un atteggiamento maggiormente prudentiale nell’esposizione al rischio verso le imprese, legato al perdurare di prospettive di bassa redditività e alla necessità di rafforzamento patrimoniale. Tale andamento appare confermato dalle statistiche sul sistema bancario. A settembre si registra, nel confronto con l’anno precedente, una lieve flessione dello *stock* di credito erogato alle imprese (al netto delle cartolarizzazioni) e, allo stesso tempo, una quota dei crediti deteriorati sul totale dei prestiti concessi in marcato calo rispetto al dato medio del secondo trimestre.

Nonostante il progressivo apprezzamento dell’euro nel corso del 2017, le esportazioni sono tornate ad accelerare nel terzo trimestre (+1,6 per cento), dopo la battuta d’arresto del periodo aprile-giugno. Le indagini congiunturali di novembre evidenziano giudizi favorevoli sugli ordinativi dai mercati internazionali e sul fatturato estero, prospettando la prosecuzione di una buona evoluzione delle vendite all’estero nei mesi finali del 2017. Sembrerebbe, dunque, proseguire il processo di graduale recupero della quota dell’Italia sulle esportazioni mondiali di merci, manifestatosi dal 2010. Al buon andamento dell’*export* è corrisposta una dinamica vivace delle importazioni, alimentata dal consolidamento della domanda interna e dalla crescita delle stesse esportazioni (caratterizzate da un elevato fabbisogno di beni e servizi esteri). Nel terzo trimestre l’evoluzione dell’*import* (+1,2 per cento) è risultata comunque inferiore a quella delle esportazioni, dando luogo al contributo positivo della domanda estera netta alla crescita del PIL. Le informazioni più recenti suggeriscono ritmi di incremento sostenuti degli acquisti sui mercati esteri anche nel quarto trimestre, in particolare di beni energetici.

Dal lato dei settori produttivi, la dinamica degli indicatori congiunturali più recenti si mantiene favorevole: all’espansione del volume della produzione industriale nella media aprile-giugno è seguita un’ulteriore accelerazione nel terzo trimestre, nonostante la flessione congiunturale di settembre. Anche gli indicatori qualitativi prospettano un buon andamento dell’attività economica nel breve periodo: nella media di ottobre-novembre, il *Purchasing Managers’ Index* (PMI) manifatturiero ha segnato un incremento di oltre due punti rispetto alla media luglio-settembre, arrivando a toccare (in novembre) il livello più elevato da inizio 2011. Al contempo, l’indice Istat di fiducia delle imprese manifatturiere è progressivamente migliorato, pur con qualche pausa, in corso d’anno, collocandosi a novembre su un livello prossimo a quello pre-crisi. Sulla base di stime UPB, l’attività industriale continuerebbe a espandersi nel quarto trimestre, seppur a un ritmo più contenuto rispetto a quello del periodo luglio-settembre.

Nelle costruzioni, il valore aggiunto in volume è risalito nel terzo trimestre, mantenendosi comunque sui livelli storicamente bassi che hanno caratterizzato il biennio 2015-16. Il clima di fiducia, in rialzo a novembre dopo la flessione del mese precedente, si è progressivamente consolidato nel corso del 2017. Indicazioni positive si desumono, inoltre, dai risultati della rilevazione condotta dall'Osservatorio del mercato immobiliare che segnalano un'ulteriore incremento del numero delle compravendite nella media luglio-settembre, sebbene in rallentamento rispetto al dato del secondo trimestre.

Dai risultati del sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni, condotto da Agenzia delle entrate, Banca d'Italia e Tecnoborsa in settembre-ottobre, emerge inoltre un miglioramento dei giudizi degli operatori riguardo ai prezzi di vendita (in aumento) e al margine di sconto sui prezzi di offerta (in calo), prefigurando per l'ultima parte dell'anno un consolidamento dell'inversione della tendenza dei prezzi delle abitazioni osservata a partire dal secondo trimestre.

Proseguendo lungo il sentiero di recupero iniziato nella primavera del 2014, il valore aggiunto in volume del settore dei servizi è risultato ancora in lieve espansione nel terzo trimestre, riportandosi sui livelli del secondo trimestre 2011. Anche gli indicatori qualitativi forniscono segnali moderatamente positivi per l'ultima parte dell'anno, con un rialzo in ottobre-novembre del livello della fiducia rispetto al terzo trimestre. Un miglioramento del clima di opinione nella media ottobre-novembre si segnala anche nel commercio al dettaglio, nonostante la flessione registrata nell'ultimo mese.

Segnali incoraggianti giungono, infine, dagli indici sintetici del ciclo economico elaborati da varie Istituzioni. Sia l'indicatore coincidente ITA-coin di Banca d'Italia, in accelerazione a novembre per il quinto 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 favorevoli indicazioni provenienti dalle informazioni congiunturali conducono a ritenere che la fase di ripresa si mantenga nell'ultima parte dell'anno su ritmi favorevoli, pur se più contenuti rispetto a quelli del terzo trimestre. In particolare, sulla base delle stime dei modelli di breve periodo dell'UPB, si valuta che il PIL potrebbe aumentare in termini congiunturali di circa lo 0,3 per cento nel quarto trimestre 2017. Il leggero rallentamento rispetto ai precedenti tre mesi rifletterebbe una moderazione della domanda interna e una attenuazione dell'*export* per gli effetti dell'apprezzamento del cambio sperimentato nei mesi passati. Dato l'andamento dei primi tre trimestri, la stima UPB per il ottobre-dicembre porterebbe la crescita annua del 2017, destagionalizzata e corretta per gli effetti di calendario, all'1,5 per cento. Tenendo conto del minor numero di giorni di lavoro (due in meno rispetto al 2016), l'incremento del PIL grezzo si attesterebbe all'1,4-1,5 per cento.

Nel mercato del lavoro, l'evoluzione dell'occupazione ha mantenuto un'intonazione positiva nel terzo trimestre, cui è seguita una stasi in ottobre. Su base annua, si registra un calo dei lavoratori indipendenti più che compensato dall'incremento del numero dei

dipendenti, alimentato quasi esclusivamente dalla componente a termine a conferma della tendenza osservata a partire dagli ultimi mesi del 2016. In ottobre, il tasso di disoccupazione si è attestato all'11,1 per cento, risultando sostanzialmente invariato rispetto a settembre.

Indicazioni di risalita dei livelli occupazionali provengono anche dalla rilevazione INPS sui rapporti di lavoro dipendente che mostra per i primi nove mesi dell'anno un saldo positivo tra assunzioni e cessazioni, in aumento rispetto a quello registrato nello stesso periodo del 2016. Anche questa fonte di informazione indica che l'aumento di posizioni di lavoro ha riflesso gli incrementi dei rapporti di lavoro a tempo determinato e di l'apprendistato; per contro, le assunzioni a tempo indeterminato hanno segnato una flessione interamente ascrivibile al calo dei rapporti di lavoro a tempo parziale. Nello stesso periodo, gli incentivi fiscali hanno interessato circa 130.000 posizioni lavorative, delle quali circa un terzo nell'ambito del programma "Garanzia Giovani" e le rimanenti in relazione alla misura "Occupazione Sud" (si veda il cap. 3).

Pur nel quadro congiunturale più positivo, stenta a ripartire l'inflazione che risente delle modeste spinte provenienti dai costi di produzione. La dinamica dei prezzi al consumo (indice armonizzato) si è attestata in novembre all'1,1 per cento su base annua, confermando la dinamica del mese precedente (in settembre, l'incremento era stato dell'1,3 per cento). Facendo riferimento all'indice NIC, la dinamica inflazionistica è apparsa in ulteriore ripiegamento (+0,9 per cento in novembre, contro 1 per cento del mese precedente). Le spinte al rialzo dei beni energetici non regolamentati (+5,0 per cento su base annua, in accelerazione da +4,3 per cento di ottobre) sono state bilanciate dal rallentamento dei prezzi dei beni alimentari non lavorati (+3,2 per cento da +3,8 per cento di ottobre) e da quelli dei servizi ricreativi, culturali e per la cura della persona (-1,4 per cento congiunturale e 0,9 per cento la variazione annua, in attenuazione dal 1,4 per cento registrato a ottobre). È rallentata anche l'inflazione di fondo (al netto di energetici e alimentari freschi), che maggiormente riflette le pressioni interne sui prezzi, perdendo un altro decimo di punto rispetto a ottobre e situandosi allo 0,4 per cento in novembre (+0,5 per cento in ottobre).

Ai modesti impulsi sui prezzi si affiancano attese inflazionistiche di famiglie e imprese in leggero recupero. In particolare, l'indagine Istat tra i consumatori evidenzia in novembre un aumento del saldo di risposte (-1,5 da -2,6 di ottobre) relativo alle aspettative circa la dinamica futura dei prezzi. Anche tra gli imprenditori le attese inflazionistiche hanno teso a rafforzarsi dopo il ridimensionamento dell'estate, in conseguenza soprattutto del rincaro della componente energetica. Il saldo dell'indagine Istat si porta a quota 6,9 in novembre (da 6 di ottobre), grazie all'incremento di quanti prefigurano prezzi di listino in aumento.

1.2 Previsioni macroeconomiche

1.2.1 Il quadro del Governo

Lo scenario macroeconomico del DPB conferma, a meno di marginali differenze, il quadro programmatico pubblicato in settembre nella NADEF: l'incremento previsto per il PIL reale è pari all'1,5 per cento sia quest'anno, sia nel 2018.

La previsione DPB di crescita per il 2017 è stata elaborata in ottobre, avendo a disposizione le informazioni sui conti nazionali fino al secondo trimestre. Essa implicava una dinamica del PIL su ritmi medi di circa 0,4 per cento nei due trimestri finali dell'anno. Come mostrano le informazioni congiunturali illustrate nel precedente paragrafo, il dato preliminare Istat sul PIL del terzo trimestre (+0,4 per cento) e le stime di crescita per il quarto (0,3 nella stima UPB) sembrano sostanzialmente confermare tali ipotesi, talché la dinamica media dell'attività economica per il 2017 dovrebbe risultare in linea con la previsione avanzata dal Governo. Nel quadro DPB, il PIL 2017 risulta sospinto dal positivo andamento di consumi e investimenti (con un contributo complessivo della domanda finale interna pari a 1,5 punti percentuali), nonché dall'apporto lievemente favorevole (per un decimo di punto) del processo di accumulo di scorte. A tale evoluzione della spesa nazionale si contrappone un marginale contributo negativo della domanda estera netta (per un decimo di punto), a seguito di un incremento delle importazioni superiore a quello delle esportazioni. Sul fronte dell'inflazione, la stima del deflatore del PIL (+0,6 per cento) incorpora il debole andamento che ha contrassegnato il primo semestre. Date le dinamiche del PIL reale e del deflatore, l'evoluzione del PIL nominale si colloca poco sopra il 2 per cento. Nell'insieme, tali stime appaiono sostanzialmente coerenti con le informazioni disponibili circa gli sviluppi in corso d'anno relativi alle componenti della crescita economica e dell'inflazione.

Per quanto riguarda il 2018, tenendo conto della previsione di crescita del PIL elaborata nello scenario tendenziale NADEF (+1,2 per cento), il quadro DPB conferma la valutazione di un impatto positivo della manovra di finanza pubblica nell'ordine di tre decimi di punto, fondamentalmente a riflesso di un rafforzamento delle componenti della domanda finale interna. In particolare, nel 2018 le spese delle famiglie beneficiano, rispetto al quadro tendenziale, del miglioramento del reddito disponibile reale grazie alla minore inflazione (sei decimi di punto in meno nel confronto con la previsione tendenziale NADEF) derivante dalla disattivazione della clausola IVA. Al contempo, sulle più dinamiche spese per investimenti incidono le misure a favore delle imprese, nonché le migliori prospettive generali dell'attività economica. La previsione DPB del deflatore del PIL, pur collocandosi al di sotto dell'ipotesi del quadro tendenziale caratterizzato dall'aumento dell'IVA, registra comunque un'accelerazione (+1,6 per cento) rispetto al debole andamento del 2017. L'evoluzione del PIL nominale 2018 si attesta, nel DPB come nel quadro programmatico NADEF, al 3,1 per cento.

Il DPB indica la previsione del PIL reale e nominale per il biennio 2019-2020, confermando, anche per tale periodo, le stime elaborate in settembre nello scenario programmatico NADEF. Il PIL aumenta in termini reali dell'1,5 per cento nel 2019 (tre decimi in più rispetto all'ipotesi tendenziale NADEF) e dell'1,3 per cento nel 2020 (in linea con il quadro tendenziale). Il PIL nominale si incrementa del 3,4 per cento in entrambi gli anni (quattro decimi in più rispetto al tendenziale tanto nel 2019, quanto nel 2020). Facendo riferimento al dettaglio fornito dal quadro programmatico NADEF, nel 2019 la crescita dell'economia risulta ancora sospinta dalla favorevole dinamica della domanda finale interna; nel 2020, all'attenuazione della spesa nazionale subentra un rafforzamento del contributo della domanda estera netta. La dinamica del deflatore del PIL accelera nei due anni verso il 2 per cento, risentendo, in particolare nel 2020, dell'attivazione della clausola IVA.

1.2.2 L'esercizio di validazione e gli effetti della manovra

L'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 proceduto a validare le previsioni programmatiche per il 2017 e 2018 pubblicate nello stesso documento. Come già evidenziato, le stime programmatiche NADEF sono state confermate dal Governo, salvo cambiamenti molto marginali, 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.

Si ricorda che l'esercizio di validazione della NADEF è stato effettuato sulla base di una analisi complessiva dei quadri macroeconomici del MEF attraverso: 1) le stime UPB circa gli andamenti di breve periodo del PIL e delle componenti di domanda; 2) le stime annuali ottenute dall'UPB con il modello di previsione dell'Istat, impiegato nell'ambito dell'Accordo-quadro sottoscritto con questo Istituto; 3) le stime annuali specificamente prodotte dagli istituti di previsione indipendenti (CER, Prometeia, REF.ricerche) facenti parte del *panel* UPB; 4) il monitoraggio delle più recenti previsioni disponibili di altre istituzioni nazionali e internazionali. Ai fini di un confronto omogeneo con le previsioni del MEF, le stime dei previsori del *panel* UPB (inclusive anche delle previsioni UPB ottenute con il modello Istat) sono state formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle esogene internazionali adottate dal MEF. Inoltre, per il quadro programmatico, i previsori del *panel* UPB si sono basati su una ipotesi di manovra per il 2018-2020 elaborata dall'UPB tenendo conto delle indicazioni della NADEF e delle informazioni ricevute dal MEF sulle ipotesi di finanza pubblica utilizzate per il passaggio dal quadro tendenziale a quello programmatico.

Riassumiamo brevemente l'esito dell'esercizio di validazione del quadro programmatico NADEF condotto lo scorso settembre. Sulla base della valutazione complessiva dello scenario del Governo, l'UPB ha validato la previsione programmatica NADEF, pur evidenziando un rischio di revisione al ribasso connesso alla stima della crescita 2018 (1,5 per cento) superiore al limite più elevato delle previsioni del *panel* UPB (1,3 per cento, fig. 1.1) Nella valutazione di insieme, l'UPB ha giudicato che tale elemento di rischio fosse compensato dall'allineamento delle ipotesi NADEF alle previsioni *upper*

bound del *panel* UPB con riferimento tanto all'entità dell'impatto (tre decimi di punto) della manovra di bilancio, quanto alla dinamica del PIL nominale (3,1 per cento, fig. 1.2), variabile più direttamente rilevante per l'evoluzione della finanza pubblica.

Fig. 1.1 – Previsioni del Governo (NADEF) e del *panel* UPB sul PIL reale

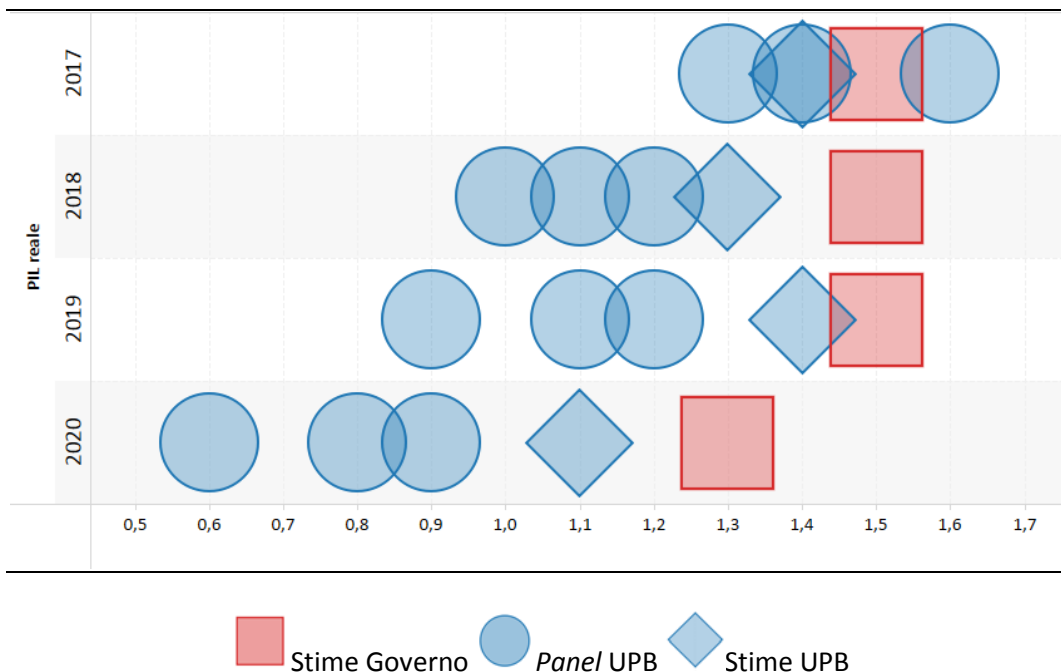
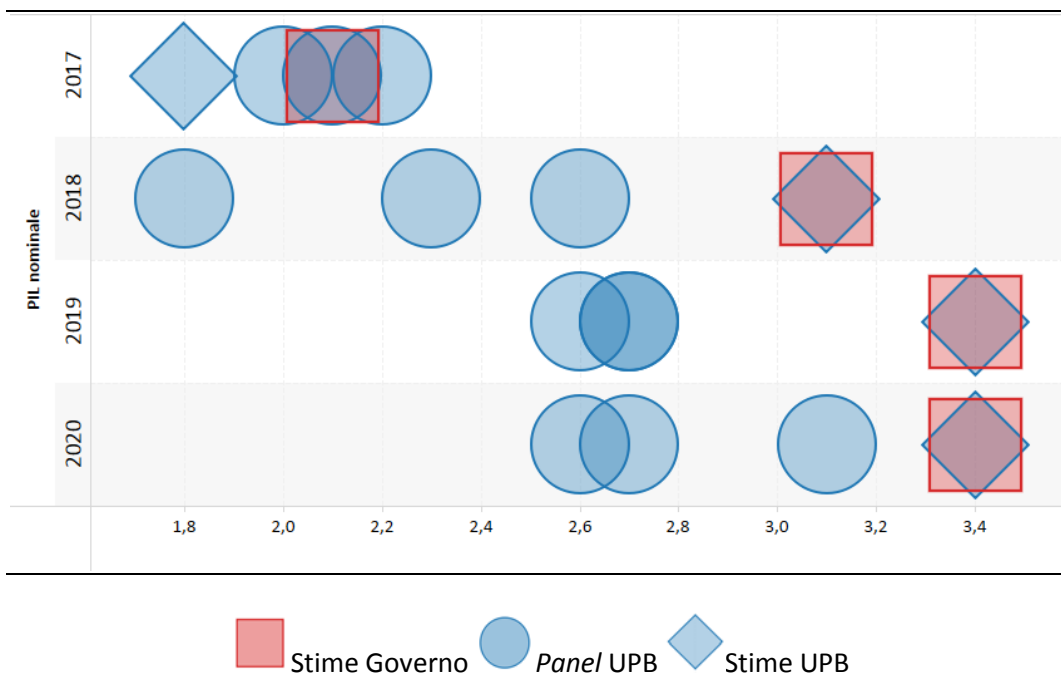


Fig. 1.2 – Previsioni del Governo (NADEF) e del *panel* UPB sul PIL nominale



L'allineamento del PIL nominale, pur in presenza di uno scostamento per quello reale, deriva nei quadri di settembre da un'evoluzione del deflatore del PIL nella previsione governativa al di sotto dell'estremo superiore delle stime del *panel* UPB. La valutazione sul 2018 ha tenuto anche conto dell'incertezza riguardo all'intensità della ripresa nella seconda metà del 2017 e alla dimensione, quindi, del trascinamento per la dinamica dell'anno successivo. Nella valutazione della previsione programmatica del Governo, l'UPB ha, inoltre, evidenziato che i fattori di rischio insiti nello scenario di crescita 2018 si amplificano sensibilmente nel biennio 2019-2020, periodo al di fuori dell'orizzonte di validazione.

A integrazione di queste osservazioni, si rammenta che la previsione elaborata dall'UPB costituiva, nell'esercizio di validazione di settembre, il limite superiore delle stime del *panel* dei previsori UPB con riferimento alla dinamica del PIL reale, del deflatore del PIL e, di conseguenza, dell'evoluzione del PIL nominale¹. Tenendo conto del trascinamento marginalmente più favorevole, rispetto a quanto si ipotizzava a settembre, che le dinamiche della seconda metà del 2017 determinerebbero per il prossimo anno, delle informazioni più recenti sulle tendenze delle esogene internazionali (con un commercio mondiale lievemente più robusto e un petrolio più alto nel 2018 rispetto alle assunzioni di settembre) e della effettiva composizione della manovra quale risulta dal DDL stabilità, l'aggiornamento della previsione UPB conduce a consolidare la stima di crescita del PIL nel 2018 (1,3-1,4 per cento, contro l'1,3 atteso a settembre), a fronte di un lieve contenimento dell'evoluzione del deflatore del PIL e di un andamento del PIL nominale sostanzialmente in linea con la stima di settembre. Il consolidamento della previsione di crescita per il 2018 riflette essenzialmente un contributo lievemente più positivo della domanda finale interna, in particolare della componente degli investimenti; l'attenuazione della dinamica del deflatore del PIL risente, invece, del più elevato prezzo del petrolio e, quindi, del minore guadagno di ragioni di scambio rispetto alle ipotesi formulate a settembre. L'aggiornamento, sulla base delle informazioni più recenti, della previsione per il successivo biennio (2019-2020) porta poi a confermare sostanzialmente le stime elaborate in settembre nel quadro programmatico UPB (con un incremento del PIL di 1,4 per cento nel 2019 e circa 1 per cento nel 2020); rispetto a tale esercizio si confermerebbe, quindi, l'evoluzione fuori linea, rilevata in settembre, delle ipotesi di crescita assunte dal Governo per il biennio 2019-2020.

A completamento dell'analisi dello scenario macroeconomico, l'UPB ha infine effettuato una verifica degli effetti della manovra sulla crescita del PIL utilizzando il modello econometrico annuale dell'Istat. La quantificazione dell'impatto viene misurata rispetto a uno scenario tendenziale che si caratterizza per l'assenza di manovra. Tra le misure, accanto agli interventi previsti dal DDL di bilancio per il 2018, si considerano anche quelli contenuti nel Decreto legge fiscale (DL 148/2017). Quest'ultimo, entrato in vigore a metà del mese di ottobre 2017, esplica effetti macroeconomici molto marginali e in massima parte nel corso del prossimo anno. Per facilitare la lettura, l'insieme dei provvedimenti

¹ Per quanto riguarda, invece, l'entità dell'impatto della manovra (misurato dalla differenza tra il PIL del quadro programmatico e il PIL di quello tendenziale), il limite superiore era costituito, nell'esercizio di validazione della NADEF dello scorso settembre, da un differente previsore del *panel* UPB.

sono stati classificati in tre grandi categorie: misure espansive, interventi di rimodulazione delle imposte indirette, provvedimenti di copertura finanziaria (tab. 1.4).

Le misure espansive si compongono fondamentalmente di politiche di incentivo alla spesa per investimenti delle imprese e di interventi orientati al sostegno dell'occupazione, in particolare giovanile, attraverso misure di riduzione degli oneri contributivi. Altri interventi dal lato della spesa sono indirizzati al sostegno del reddito delle famiglie più povere. Le misure espansive, inoltre, includono gli stanziamenti per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego. Nell'insieme, l'effetto di tali provvedimenti, rispetto al quadro tendenziale, produce un effetto di sostegno del PIL stimato pari a 0,2 punti percentuali sia nel 2018 che nel 2019, e in circa mezzo decimo di punto percentuale nel 2020.

La manovra include, inoltre, le misure di rimodulazione delle imposte indirette. Con riferimento al 2018, si neutralizzano gli aumenti di imposta precedentemente previsti e connessi alle clausole di salvaguardia. L'effetto espansivo sul prodotto lordo derivante dalla loro disattivazione nel 2018 (+0,2 punti percentuali) si consoliderebbe nell'anno successivo (quando la crescita del PIL beneficerebbe di un analogo impulso), pur in presenza di una eliminazione solo parziale delle clausole in tale anno. Un impatto recessivo è invece stimato per il 2020 (-0,1 punti percentuali), a seguito dell'aumento delle imposte indirette connesso all'attivazione completa delle clausole.

L'insieme delle misure di copertura finanziaria include, da un lato, riduzioni strutturali della spesa pubblica (sia corrente che in conto capitale) e, dall'altro, per una parte più consistente, interventi volti all'aumento delle entrate. L'effetto di tali misure si riflette in una minore crescita del PIL quantificabile in 0,2 punti percentuali nel 2018, in 0,1 nel 2019 e in mezzo decimo di punto nel 2020.

Nell'insieme, tali valutazioni portano a quantificare un impulso della manovra alla crescita del PIL, rispetto agli andamenti tendenziali, di circa 0,2 punti percentuali sia nel 2018 che nel 2019. Nel 2020, l'insieme delle misure porta invece a una leggera flessione del PIL (quasi -0,1 punti percentuali). Complessivamente, sulla base di queste stime la manovra indurrebbe nell'arco del triennio 2018-2020 una maggiore crescita del PIL di circa quattro decimi di punto.

Tab. 1.4 – Impatto sul PIL della manovra prevista dal DDL di bilancio per il 2018
(differenze in punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale)

	2018	2019	2020
Misure espansive	0,198	0,172	0,046
Clausole di salvaguardia	0,159	0,208	-0,065
Misure di copertura finanziaria	-0,169	-0,134	-0,049
Impatto complessivo della manovra	0,188	0,246	-0,068

Riquadro 1.1 – Revisioni della stima dell'*output gap*

Nel DPB il Governo effettua per gli anni 2015-2020 alcune rilevanti revisioni della stima dell'*output gap* rispetto ai valori del DEF di aprile. Esso viene rivisto al -4,2 per cento nel 2015 (dal -3,8 per cento del DEF), al -3,2 per cento nel 2016 (dal -2,7 per cento), al -2,1 per cento nel 2017 (dal -1,8 per cento), al -1,2 per cento nel 2018 (dal -1,1 per cento), al -0,4 per cento nel 2019 (da -0,5 per cento), allo 0,2 per cento nel 2020 (dallo 0 per cento). Tali stime indicherebbero, quindi, un ciclo più negativo, rispetto a quanto era precedentemente ipotizzato, nel periodo 2015-17 (l'*output gap* è più ampio di tre/cinque decimi di punto percentuale). La differenza si attenua, ma persiste, nel 2018 (l'*output gap* è più negativo di un decimo), si restringe nel 2019 e cambia marginalmente di segno nel 2020 (quando l'*output gap* da nullo diviene positivo).

Gli elementi che sembrano incidere sulla revisione dell'*output gap* rispetto al DEF sono: a) la previsione di un più favorevole quadro macroeconomico per l'anno in corso e per quelli successivi; b) la modifica operata dal MEF di alcuni elementi tecnici (cosiddetti parametri iniziali) che hanno condotto a un rialzo della stima della dinamica del prodotto potenziale dell'economia italiana; c) in via residuale, la revisione Istat di contabilità nazionale 2015, con la crescita del PIL passata dallo 0,8 all'1 per cento.

Nella valutazione UPB (tab. R1.1.1)² si calcola che mentre per gli anni di storia, 2015-16, la differenza nella stima dell'*output gap* tra DPB e DEF è attribuibile per metà al cambiamento del quadro macroeconomico e per metà alla revisione dei parametri, per l'anno in corso essa dipende unicamente dalla scelta dei parametri, mentre per gli anni di previsione, 2018-2020, gli effetti dei mutamenti del quadro macro e dei parametri operano in senso opposto. Il quadro macroeconomico DPB, caratterizzato da una ripresa più forte rispetto a quella prevista nel DEF, porterebbe a restringere più velocemente l'*output gap*, facendolo chiudere prima (probabilmente già nel 2019) rispetto a quanto era ipotizzato in aprile; questa tendenza viene più che compensata dall'effetto opposto, connesso all'adozione dei nuovi parametri che, attribuendo più peso alla componente ciclica, riportano in negativo il *gap* e lo avvicinano al profilo stimato nel DEF.

In particolare, nel DPB sono state adottate ipotesi diverse da quelle di primavera circa l'inizializzazione di alcuni parametri relativi alla stima della produttività totale dei fattori (PTF). La calibrazione di tali parametri costituisce un passaggio cruciale in quanto determina sia il cosiddetto grado di smussamento della serie in oggetto, sia l'intercetta o la possibilità del verificarsi di salti nella serie smussata. La prassi comunitaria è che gli stati membri agiscano solo sui parametri relativi ai processi stocastici che governano gli *shock* a tali processi (intervento che viene usualmente effettuato dal MEF per quanto riguarda il tasso di disoccupazione strutturale, NAWRU). Nel DPB, il MEF ha deciso di modificare un ulteriore elemento nella stima della PTF che determina l'ampiezza del ciclo.

Per una valutazione statistica del cambiamento apportato, nella fig. R1.1.1 si rappresentano le distribuzioni (*prior* e *posterior*) del parametro che governa l'ampiezza del ciclo (cosiddetto parametro A) nelle stime del DPB e del DEF. Dalla figura si evince che la distribuzione *a posteriori* di tale parametro utilizzata per il DPB appare più dispersa e centrata (sull'asse orizzontale) su di un valore maggiore rispetto all'analoga che caratterizzava le stime DEF. Ciò indica che, da un punto di vista statistico, la modifica operata è peggiorativa circa il grado di accostamento del modello ai dati, evidenza confermata anche dal fatto che la differenza tra la verosimiglianza dei due modelli è in favore della parametrizzazione utilizzata nel DEF³.

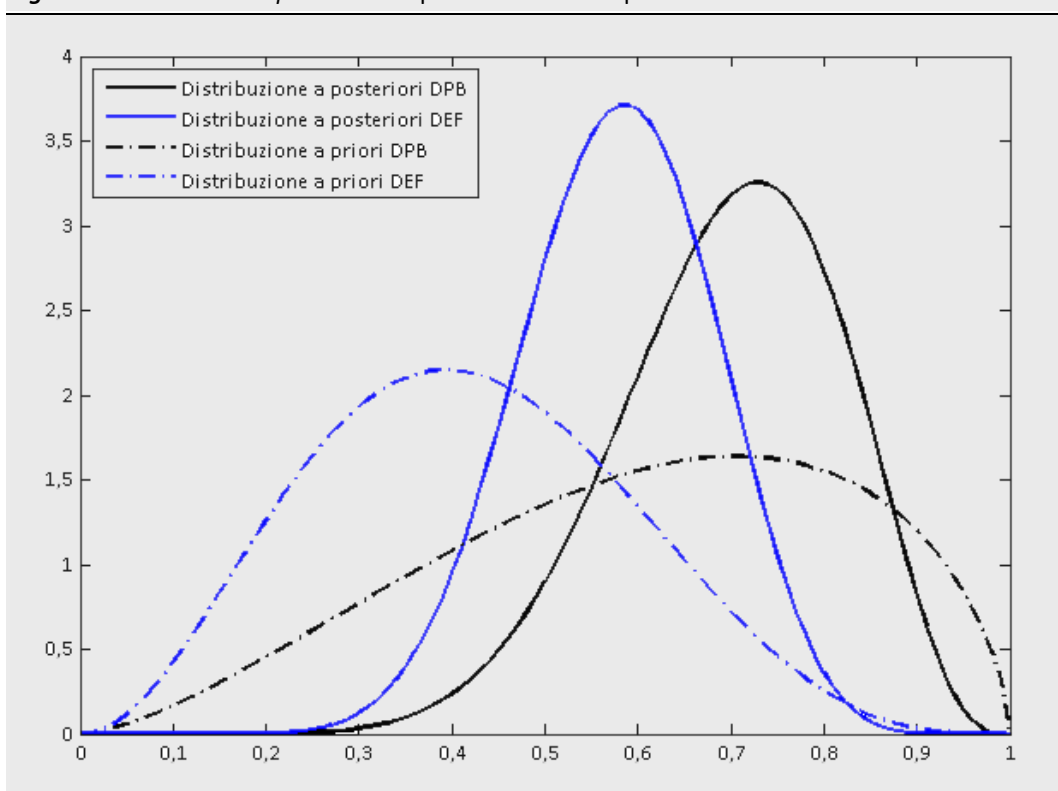
² I risultati in tabella sono ottenuti attraverso simulazioni controfattuali nelle quali la stima è stata effettuata utilizzando alternativamente i vecchi dati del DEF mantenendo i nuovi parametri, oppure i vecchi parametri DEF, unitamente ai nuovi parametri NADEF/DPB. La somma degli effetti riportati nella tabella è in alcuni casi lievemente diversa dalla differenza totale a causa della non linearità del modello di stima.

³ Tale evidenza è basata sul criterio indicato da Kass, R.E. e Raftery, A.E. (1995), "Bayes factor", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 90, n. 430.

Tab. R1.1.1 – Effetti di impatto dei vari elementi di differenza tra le stime DEF e quelle DPB

	Differenza DPB-DEF		Effetto QM		Effetto parametri	
	<i>Output gap</i>	PIL potenziale	<i>Output gap</i>	PIL potenziale	<i>Output gap</i>	PIL potenziale
2015	-0,4	0,0	-0,2	0,1	-0,3	-0,1
2016	-0,5	0,1	-0,2	0,1	-0,3	0,0
2017	-0,4	0,3	0,0	0,2	-0,4	0,1
2018	-0,1	0,2	0,3	0,1	-0,4	0,0
2019	0,1	0,3	0,6	0,2	-0,4	0,1
2020	0,2	0,1	0,7	0,1	-0,4	0,0

Fonte: elaborazioni su dati MEF.

Fig. R1.1.1 – Prior e posterior del parametro A di ampiezza del ciclo del modello della PTF

Nella sostanza, i nuovi parametri adottati dal MEF hanno aumentato la parte di variazione osservata della PTF che viene attribuita alla componente ciclica, producendo un *trend* della produttività più stabile e piatto (e, in definitiva, meno pro-ciclico). La conseguenza è che, mentre per le stime del DEF la componente di *trend* della PTF registrerebbe variazioni costantemente negative dal 2004 fino al 2018, la stima ottenuta nel DPB sarebbe di entità meno negativa e per una durata relativamente più breve (dal 2007 al 2016), tornando a essere positiva negli anni di previsione. Ne deriva un migliore andamento del prodotto potenziale e una stima più ampia dell'*output gap*.

Pur se peggiorativa da un punto di vista statistico, la scelta del MEF trova un fondamento da un punto di vista economico nella difficoltà di giustificare una così prolungata variazione negativa del *trend* della PTF: tale evoluzione equivale infatti a ipotizzare distruzione di innovazione/progresso tecnico per un prolungato periodo di tempo. C'è peraltro da osservare

che la nuova stima MEF attenuerebbe, ma non eliminerebbe, il fenomeno di un prolungato regresso tecnico (esso durerebbe nove anni, anziché quattordici).

Le nuove stime del MEF dei livelli dell'*output gap* si discostano sensibilmente da quelle della Commissione europea⁴. Come riportato nella tabella R1.1.2, nelle sue previsioni di autunno 2017 la Commissione stima un *output gap* meno negativo in storia (-3 per cento nel 2015, -1,9 per cento nel 2016) e per l'anno in corso (-0,6 per cento) e in chiusura già nel 2018 (+0,3 per cento) per poi diventare ampiamente positivo nel 2019 (+0,8 per cento).

Ai motivi di differenza che solitamente contraddistinguono le stime MEF rispetto a quelle della Commissione europea (differenze nel quadro macroeconomico, nella lunghezza dell'orizzonte di previsione, nelle ipotesi sui parametri di inizializzazione del NAWRU) si aggiunge in questa occasione l'innovazione apportata dal MEF circa i parametri di inizializzazione del modello di stima della PTF. In generale, l'impatto maggiore nello spiegare le differenze tra le stime del Governo e quelle della Commissione sembra dovuto alla diversità dei parametri (relativi a PTF e NAWRU) e al sottostante quadro macroeconomico, mentre la lunghezza dell'orizzonte di previsione sembra avere un effetto più contenuto.

È infine da rilevare, a corredo delle precedenti osservazioni, che un ulteriore elemento di incertezza emerge dall'esercizio circa la cosiddetta plausibilità delle stime dell'*output gap* della Commissione europea. Recentemente, a seguito delle pressioni per una revisione dell'attuale metodologia di stima del potenziale che sembrerebbe, secondo diversi paesi membri, non distinguere correttamente la componente ciclica da quella di *trend* dell'evoluzione economica di un paese, la Commissione europea ha sviluppato uno strumento volto a valutare, appunto, la plausibilità delle proprie stime dell'*output gap*: il *Plausibility Tool*⁵. Secondo le ultime valutazioni, effettuate in occasione delle previsioni di autunno e riferite al 2017, tale strumento di controllo segnala una incoerenza nelle stime dell'*output gap* effettuate dalla Commissione stessa, mentre quelle del Governo italiano rientrerebbero nell'intervallo di plausibilità. Occorre, peraltro, ricordare che l'uso di tale strumento per valutare la plausibilità delle stime della Commissione europea non elimina del tutto l'incertezza in quanto la metodologia in esso utilizzata non è del tutto coerente con quella ufficiale concordata per la stima del prodotto potenziale⁶.

Tab. R1.1.2 – Stima del prodotto potenziale e dell'*output gap* del MEF e della Commissione europea

	MEF				Commissione europea			
	DEF 2017		DPB 2017		Primavera 2017		Autunno 2017	
	<i>Output gap</i>	PIL potenziale	<i>Output gap</i>	PIL potenziale	<i>Output gap</i>	PIL potenziale	<i>Output gap</i>	PIL potenziale
2015	-3,8	-0,1	-4,2	-0,1	-2,8	-0,2	-3,0	-0,2
2016	-2,7	-0,2	-3,2	-0,1	-1,7	-0,3	-1,9	-0,3
2017	-1,8	0,1	-2,2	0,4	-0,8	0,0	-0,6	0,2
2018	-1,1	0,3	-1,2	0,5	0,0	0,3	0,3	0,4
2019	-0,5	0,4	-0,4	0,7			0,8	0,5

Fonte: MEF e Commissione europea.

⁴ Si ricorda che secondo la metodologia concordata dai paesi membri dell'Unione Europea la stima dell'*output gap* avviene utilizzando il metodo della funzione di produzione. Essendo il prodotto potenziale una variabile non osservabile, si ricorre a tecniche particolari per ottenere delle stime delle componenti della funzione. In particolare le componenti di trend di lavoro e produttività totale dei fattori (PTF). Molti elementi influenzano tali stime, tra i quali, oltre ai dati sottostanti, la lunghezza dell'intervallo di previsione e alcuni parametri di inizializzazione delle stime.

⁵ Hristov, A., Raciborski, R. e Vandermeulen, V. (2017) "Assessment of the Plausibility of the Output Gap Estimates", *European Economy – Economic Brief*, n.23, April.

⁶ A questo proposito si veda anche Frale, C. e De Nardis, S. (2017) "Quando il gap si fa incerto: stime alternative del potenziale e dell'*output gap* nell'economia italiana", UPB – *Nota di lavoro* n. 2, luglio.

La natura e i metodi di valutazione dell'*output gap* rendono generalmente tale misura incerta. In questa tornata di programmazione molteplici elementi sembrano sovrapporsi in modo tale da ampliare sensibilmente la regione di incertezza che circonda la stima di questa cruciale variabile per le decisioni di politica economica.

2 QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E RISPETTO DELLE REGOLE

2.1 *I conti pubblici nel quadriennio 2017-2020 e la manovra per il 2018*

2.1.1 *Il 2017 e gli anni successivi*

Per il 2017 si registra il terzo miglioramento consecutivo dell'indebitamento netto sul PIL rispetto all'anno precedente, il primo non ascrivibile unicamente alla riduzione della spesa per interessi.

Per l'anno in corso è atteso dal Governo un indebitamento netto pari al 2,1 per cento del PIL, in riduzione rispetto al 2,5 per cento registrato nel 2016. Il migliore risultato atteso deriverebbe, oltre che dalla minore spesa per interessi (dal 4 al 3,8 per cento del PIL), anche da un incremento dell'avanzo primario (dall'1,5 all'1,7 per cento del PIL). Tale incremento è dovuto a una riduzione di un decimo della quota sul PIL delle uscite primarie (al 45,3 per cento) – ascrivibile alle spese correnti – e a un incremento analogo dell'incidenza delle entrate totali (al 47,0 per cento), pur in presenza di una pressione fiscale in diminuzione di un decimo di punto percentuale (al 42,0 per cento).

Sul versante delle spese, quelle correnti primarie dovrebbero scendere dal 41,9 al 41,7 per cento del PIL grazie alla lieve riduzione dell'incidenza delle principali poste, relative ai redditi da lavoro dipendente e alle prestazioni sociali. Rimane invece costante la quota attesa sul PIL del complesso dei consumi intermedi per i quali dal monitoraggio in corso d'anno emergerebbe che si sono verificate spese di funzionamento delle amministrazioni maggiori di quanto precedentemente previsto. Con riferimento alle uscite in conto capitale, la lieve crescita stimata nella NADEF per gli investimenti rispetto al 2016 sarebbe possibile solo in caso di una significativa ripresa nella seconda metà del 2017 per compensare la riduzione nel primo semestre dell'anno che si desume dalle informazioni disponibili. È atteso invece un rilevante incremento delle altre uscite in conto capitale, dovuto a maggiori crediti di imposta rimborsabili per *deferred tax assets* (DTA), oltre che alle spese sostenute dal Fondo nazionale di risoluzione bancaria. Sulla dinamica della spesa in conto capitale ha inoltre influito la quantificazione degli effetti relativi alla vendita dei diritti d'uso delle frequenze (pari a 2 miliardi di euro) prevista dalla legge di bilancio 2017 ed effettivamente realizzatasi nel corso dell'anno per 1,9 miliardi. Tali effetti sembra che siano stati contabilizzati in modo diverso nei vari documenti ufficiali. Inizialmente, nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio 2017-19, l'impatto di tale vendita è stato classificato a riduzione dei contributi agli investimenti del 2017. Successivamente, nel DEF dello scorso aprile, l'effetto della vendita è stato spostato dai contributi agli investimenti (che sono stati quindi aumentati) alle altre uscite in conto capitale (che sono state così ridotte). Infine, nella NADEF dello scorso settembre, sulla base di nuovi criteri contabili, è cambiata ancora la contabilizzazione. In base ai nuovi criteri, infatti, la registrazione della vendita delle licenze non viene contabilizzata nell'anno di vendita ma diluita negli anni in cui le licenze divengono disponibili per l'uso; inoltre tale registrazione non avviene più a riduzione delle uscite in conto capitale ma in aumento delle entrate correnti.

Sul versante delle entrate, le imposte dirette scontano effetti di segno opposto. Quelli in aumento sono dovuti principalmente alle misure del DL 50/2017 relative al contrasto delle compensazioni indebite e alla rideterminazione della base di riferimento per il calcolo dell'aiuto alla crescita economica (ACE). Quelli in diminuzione risentono degli interventi a favore delle imprese, in particolare di quello previsto dalla legge di stabilità per il 2016 di riduzione

dell'aliquota Ires dal 27,5 al 24 per cento a partire dal 2017, nonché delle misure disposte con la legge di bilancio per il 2017 di detassazione dei premi di produttività; per le persone fisiche, gli interventi agevolativi hanno in particolare riguardato l'ampliamento della *no tax area* per i pensionati di età inferiore ai 75 anni. Per quanto riguarda i tributi indiretti, l'espansione dipende dai vari provvedimenti disposti in particolare sull'IVA, anche tramite il DL 50/2017 relativamente all'estensione dello *split payment*, nonché dal maggiore gettito rispetto alle attese per la cosiddetta "rottamazione delle cartelle" prevista dal DL 193/2016. La dinamica dei contributi sociali risente degli effetti in riduzione delle varie decontribuzioni in parte compensati dalla favorevole evoluzione della massa delle retribuzioni, grazie all'occupazione più elevata di quanto previsto precedentemente, nonché dall'impatto delle entrate legate alla definizione agevolata delle cartelle. Le imposte in conto capitale scontano gli aumenti di gettito forniti dalla *voluntary disclosure*, decrescenti dal 2016 al 2017.

Per quanto riguarda il quadro programmatico 2018-2020, sulla base delle valutazioni dell'attuale fase congiunturale, il Governo prospetta un più graduale aggiustamento dei conti pubblici rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile (per un'analisi della *fiscal stance* si veda il paragrafo 2.2). L'indebitamento netto dovrebbe scendere dal 2,1 per cento del PIL atteso per il 2017 all'1 per cento nel 2018 (1,3 per cento nel DEF), allo 0,3 per cento nel 2019 (0,6 nel DEF) e allo 0,1 per cento del prodotto nel 2020 (0,5 nel DEF). Le correzioni strutturali programmate nel DEF, concentrate nel biennio 2018-19, sono state ridotte e distribuite nel triennio 2018-2020. Nella NADEF come nel DPB – di conseguenza – il sostanziale raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio (-0,2 per cento del PIL) viene conseguito nel 2020, un anno dopo rispetto alla previsione del DEF (in cui era indicato un avanzo strutturale dello 0,1 per cento del PIL già nel 2019). Dopo il peggioramento del saldo strutturale del 2017 di 0,4 punti percentuali del prodotto, per il 2018 è previsto un miglioramento di 0,3 punti percentuali (a fronte di 0,8 del DEF) che aumenta lievemente nel 2019 a 0,4 punti percentuali (in luogo di 0,8 del DEF) e prosegue con pari intensità nel 2020 (ancora un miglioramento di 0,4 punti percentuali a fronte del peggioramento di un decimo previsto nello scorso aprile) (tab. 2.1 riga g').

Per il quarto anno consecutivo viene pertanto programmato uno scostamento dal percorso di avvicinamento all'OMT invocando i criteri di flessibilità e discrezionalità previsti dall'interpretazione più recente delle regole di bilancio della UE (in proposito si rinvia al paragrafo 2.3).

Il miglioramento strutturale 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). Si ricorda che il miglioramento dei saldi primari strutturali nel 2019-2020 è soprattutto conseguenza dell'ipotesi di aumenti delle aliquote delle imposte indirette previsti dalle clausole di salvaguardia; negli ultimi anni tali aumenti sono stati tuttavia annullati in sede di disegno di legge di bilancio per l'anno seguente.

Tab. 2.1 – Indicatori di finanza pubblica: confronto tra DEF 2017 e DPB 2018 (1)
(in percentuale del PIL)

	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.

Riquadro 2.1 – Confronto tra le previsioni del DPB e della Commissione europea

È utile condurre un sintetico confronto tra le previsioni di finanza pubblica del DPB e quelle dell'*Autumn Forecast* 2017 pubblicate dalla Commissione europea il 9 novembre scorso. I risultati sono esposti nella tabella R2.1.1.

Per l'anno in corso, le stime relative all'indebitamento netto coincidono; per il biennio successivo la Commissione prevede deficit più elevati rispetto a quelli del DPB. Per il 2018, il maggior deficit (1,8 per cento del PIL a fronte di 1,6 per cento nel DPB) è ascrivibile essenzialmente a una più bassa crescita del PIL nominale e a una più forte dinamica delle spese. Per il 2019 la Commissione europea prevede un deficit significativamente più elevato rispetto al DPB (2,0 per cento del PIL a fronte dello 0,9 per cento nel DPB) principalmente perché non considera i 12,5 miliardi circa (pari allo 0,7 per cento del PIL) delle maggiori imposte indirette relative alle clausole di salvaguardia; questa scelta è motivata dal fatto che nel recente passato gli aumenti programmati dell'IVA sono stati sistematicamente revocati dal Governo.

Si evidenzia che nel biennio 2017-18, a fronte di un indebitamento netto effettivo molto simile, il livello del disavanzo strutturale stimato dalla Commissione europea è molto più elevato rispetto a quello del DPB. Ciò è dovuto alle differenti stime di *output gap* utilizzate dal Governo e dalla Commissione europea per determinare la componente ciclica del bilancio (in proposito si veda il Riquadro 1.1). Infatti, essendo il livello dell'*output gap* del DPB più negativo rispetto a quello della Commissione (che nel 2018 stima un *output gap* già positivo), la componente ciclica del bilancio da depurare dall'indebitamento netto effettivo per ottenere quello strutturale è più elevata (a causa dell'*output gap* positivo, per la Commissione nel 2018 tale componente peggiora il disavanzo strutturale rispetto a quello effettivo).

Ponendo l'attenzione, invece che sui livelli, sulle variazioni del saldo strutturale – che sono maggiormente confrontabili in quanto risentono meno delle diverse stime dell'*output gap* – nel 2018 il miglioramento previsto dalla Commissione europea risulta pari a un solo decimo di punto percentuale di PIL e inferiore rispetto a quello del Governo, pari a tre decimi (si veda anche il paragrafo 2.3). Guardando alle componenti, si evince che – essendo il miglioramento atteso per la spesa per interessi nel 2018 uguale tra Governo e Commissione e pari a due decimi – tale risultato dipende da una diversa stima del saldo primario strutturale, che è previsto migliorare nelle stime del DPB (di un decimo) e peggiorare in quelle della Commissione europea (di un decimo di punto percentuale di PIL), a causa di una maggiore spesa primaria corretta per il ciclo.

Tab. R2.1.1 – Obiettivi di finanza pubblica del DPB e previsioni della Commissione europea (1)
(in percentuale del PIL)

	2017		2018		2019	
	DPB	COM	DPB	COM	DPB	COM
Indebitamento netto effettivo	-2,1	-2,1	-1,6	-1,8	-0,9	-2,0
Indebitamento netto strutturale	-1,3	-2,1	-1,0	-2,0	-0,6	-2,4
Variazione indebitamento netto strutturale (a=c-b)			0,3	0,1	0,4	-0,4
di cui: Variazione spesa per interessi (b)			-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Variazione saldo primario strutturale (c = e-d)			0,1	-0,1	0,4	-0,6
di cui: Variazione una-tantum (d)			-0,3	-0,3	-0,2	0,0
Variazione saldo primario corretto per il ciclo (e = f-g)			-0,2	-0,4	0,2	-0,6
di cui: Variazione entrate corrette per il ciclo (f)			-0,6	-0,3		-0,6
Variazione spese primarie corrette per il ciclo (g)			-0,4	0,1		-0,1

Fonte: elaborazioni su dati DPB 2018 e Commissione europea (*Autumn Forecast*, novembre 2017).

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

Per quanto riguarda il 2019, la Commissione stima un deterioramento di quattro decimi di punto percentuale del saldo rispetto al 2018 a fronte di un miglioramento di quattro decimi riportato nel DPB. Ciò dipende essenzialmente dalle diverse previsioni del saldo primario corretto per il ciclo, per il quale la Commissione europea stima un peggioramento pari a sei decimi mentre il DPB prevede un miglioramento di due decimi. Il peggioramento previsto dalla Commissione europea è dovuto sostanzialmente alle entrate corrette per il ciclo, che dovrebbero ridursi di sei decimi di punto percentuale di PIL rispetto al 2018, a causa soprattutto della già ricordata mancata inclusione nelle previsioni della Commissione degli aumenti dell'IVA previsti dalle clausole di salvaguardia.

2.1.2 L'evoluzione 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 Unica al 31 dicembre 2021 previsto dal DDL di bilancio (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 PIL⁷ (si veda il Riquadro 2.2). Inoltre, le stime includono l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità detenute dal MEF per circa lo 0,7 per cento del PIL nel 2017 e per circa lo 0,1 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019.

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. Tuttavia, si ricorda che tali avanzi, nel biennio 2019-2020, sono sostenuti dagli effetti delle clausole di salvaguardia⁸ sulle imposte indirette, che sono stati ripetitivamente annullati nel recente passato, implicando incertezza sulla direzione della politica di bilancio.

⁷ In particolare, 5,4 miliardi per la ricapitalizzazione precauzionale di Banca Monte dei Paschi di Siena e 4,8 miliardi per la liquidazione delle banche venete (Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca). Per queste ultime, la stima non include 5,4 miliardi aggiuntivi di garanzie, pari allo 0,3 per cento di PIL, dovute allo sbilancio di cessione tra attività e passività (debito del soggetto liquidatore verso Banca Intesa). La Commissione europea, nelle sue previsioni di autunno sul debito, incorpora anche tale importo aggiuntivo tra gli interventi a sostegno del sistema bancario (per un totale di 0,9 punti percentuali di PIL), specificando che la valutazione dell'impatto complessivo delle due operazioni è attualmente oggetto di verifica da parte di Eurostat e Istat.

⁸ Si veda il paragrafo 2.1.3.

Riquadro 2.2 – Le garanzie concesse dallo Stato al sistema bancario

Con riferimento all'esposizione dello Stato al rischio di escussione delle garanzie concesse, non è disponibile nel DPB un aggiornamento del quadro presentato nel DEF 2017. Tale documento evidenziava, con riferimento agli esercizi 2015 e 2016, che l'Italia, rispetto agli altri paesi della UE, aveva fatto un minor ricorso alle garanzie per gestire la crisi del sistema bancario.

Al 31 dicembre 2016 lo *stock* di garanzie complessive concesse dallo Stato ammontava a circa 39,7 miliardi (2,4 punti di PIL), di cui 6,4 miliardi nei confronti del settore bancario (0,4 punti). L'aumento registrato nel 2016 rispetto all'anno precedente (3,7 miliardi, pari a un incremento del 9,3%) era riferibile unicamente ai prestiti garantiti delle piccole e medie imprese e delle famiglie per la prima casa.

Tuttavia, nel corso del 2017 sono stati attuati diversi interventi di sostegno al sistema bancario, sia mediante erogazione di contributi pubblici che mediante concessione di garanzie statali a fronte di specifiche operazioni. In particolare, interventi di sostegno a situazioni di crisi aziendale sono stati operati in favore di Monte dei Paschi di Siena (MPS) e delle banche venete (Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca) liquidate e acquisite in parte da Banca Intesa.

Tali istituti bancari hanno beneficiato in primo luogo dell'erogazione di somme liquide per 10,2 miliardi di euro (di cui 4,8 a Banca Intesa per l'acquisto delle banche venete e 5,4 a MPS), con un impatto sul debito pubblico pari allo 0,6 per cento del PIL. Inoltre, lo Stato ha concesso nei confronti dei medesimi istituti garanzie per un importo massimo pari a 15,6 miliardi, di cui 9 già sottoscritti. In particolare:

- 3,2 miliardi garantiscono l'operazione di MPS riguardante la cartolarizzazione dei propri crediti in sofferenza (GACS);
- 5,8 miliardi garantiscono i crediti acquisiti da Banca Intesa nell'operazione di acquisto delle due banche venete. Più in dettaglio, 5,4 miliardi garantiscono il credito di Banca Intesa nei confronti del Soggetto liquidatore in relazione allo sbilancio tra le attività e le passività acquistate – eccesso delle seconde (depositi) sulle prime (crediti *in bonis*) – e 0,4 miliardi garantiscono la solvibilità dei crediti *in bonis* acquisiti da Banca Intesa. Le garanzie pubbliche nei confronti di tale istituto bancario sono elevabili sino a 12,4 miliardi in esito a *due diligence* e a successive verifiche di solvibilità dei crediti *in bonis* acquistati.

Nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 era specificato che alle menzionate garanzie non venivano ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica e sul debito⁹, mentre l'eventuale impatto sul debito nel caso di effettiva escussione delle garanzie era valutato in complessivi 1,1 miliardi (di cui 700 riferibili a MPS e 400 alle due banche venete). Veniva in proposito evidenziato che tale importo rientrava nella capienza dei limiti definiti dal DL 237/2016 che, autorizzando gli interventi di sostegno al sistema bancario, ne fissava l'impatto massimo sul debito in 20 miliardi, di cui 4 riferiti all'impatto delle garanzie.

La stima governativa dell'impatto sul deficit e sul debito delle operazioni attuate era comunque subordinata a una conforme valutazione dell'Istat e di Eurostat. Pur non essendo ancora stato pubblicato dalle autorità statistiche l'esito di tale valutazione, si evidenzia che la stima del debito pubblico italiano effettuata dalla Commissione europea nel recente parere sul Documento programmatico di bilancio 2018 risulta superiore di 7,6 miliardi rispetto alla stima governativa¹⁰. Tale differenza risulta ascrivibile in parte, per 5,4 miliardi¹¹, all'impatto delle predette garanzie, che verrebbero incluse nel debito della pubblica amministrazione ove il Soggetto liquidatore

⁹ Si ricordano in proposito i profili di rischio evidenziati in occasione dell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio riferita alla Nota di aggiornamento del DEF 2017. Cfr. in particolare l'allegato 2.3 dell'Audizione del 3 ottobre 2017.

¹⁰ La Commissione europea nell'Opinione sul DPB del 22 novembre 2017 valuta il debito pubblico italiano in 2.266,4 miliardi (pari a 132,1 punti di PIL), contro i 2.258,8 miliardi (pari a 131,6 punti di PIL), indicati nel DPB 2018.

¹¹ La parte restante appare ascrivibile al minore impatto ipotizzato delle operazioni di privatizzazione.

venga incluso nel relativo perimetro. Quanto agli effetti sul deficit permangono i profili di rischio già segnalati, non essendo stata ancora confermata dalle autorità statistiche l'ipotesi di neutralità dell'operazione valutata nel suo complesso. È importante comunque sottolineare che, qualora confermato, l'impatto sul disavanzo sarebbe in ogni caso di natura *una tantum*.

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 2020¹². 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. 2.2).

Tab. 2.2 – 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 <i>snow-ball</i>, ⁽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 <i>stock-flussi</i>	-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 finanziarie, 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 ⁽³⁾</i>			-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.

¹² Nella riunione del 26 ottobre 2017, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di mantenere misure di politica monetaria espansiva. In particolare, il programma di acquisto di attività è stato esteso per altri 9 mesi, da gennaio a settembre 2018, anche se a un ritmo ridotto (da 60 a 30 miliardi mensili); il capitale rimborsato sui titoli in scadenza all'interno del programma sarà reinvestito; i tassi di interesse di riferimento della BCE sono stati mantenuti invariati e il Consiglio direttivo si aspetta che rimangano sugli attuali livelli per un prolungato periodo di tempo, oltre l'orizzonte degli acquisti netti di attività.

L'aggiustamento *stock-flussi*, tra le altre componenti, include anche l'effetto derivante dagli strumenti finanziari derivati. Rilevano a tal fine i flussi netti, derivanti sia da contratti derivati esistenti sia da eventuali chiusure anticipate, e la possibile riclassificazione nel debito di operazioni che non danno luogo a variazioni di cassa (esercizio di *swaption*¹³ con apertura di *swap* sbilanciati, operazioni di ristrutturazione di derivati). Negli anni recenti, gli strumenti derivati hanno inciso in modo sfavorevole 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). Per l'anno 2016, le Linee guida della gestione del debito pubblico stabilivano di limitare l'attività in derivati solo a operazioni utili a migliorare la struttura complessiva del portafoglio in essere, secondo le condizioni correnti di mercato. In coerenza con tale obiettivo, il Tesoro è intervenuto principalmente sulle *swaption* con esercizio previsto nell'anno, allo scopo di ridurre l'impatto contabile sul debito derivante dalla generazione di *swap* – il cui valore di mercato sarebbe risultato negativo (cosiddetti *off-market swap*¹⁴) – a esse sottesi. Secondo quanto riportato nel "Rapporto sul debito pubblico 2016", gli interventi di ristrutturazione di alcuni derivati nel corso dell'anno da parte del Tesoro hanno comportato un contenimento del loro impatto sul debito contabile di circa 800 milioni.

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 derivati¹⁵. In particolare, la spesa per interessi da *swap* era prevista pari a circa 4,6 miliardi per il 2017¹⁶ (in riduzione rispetto ai 5,2 miliardi del 2016, comprensivi di circa 1 miliardo dovuto alla chiusura anticipata di un contratto di *interest rate swap*), in aumento a circa 5 miliardi nel 2018 (di cui circa 1,6 miliardi dovuti alla probabile chiusura anticipata di alcuni derivati), in riduzione negli ultimi due anni di previsione, a 3,2 e a 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 2018-2020 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 programmatico¹⁷.

Dalle dichiarazioni dell'amministratore delegato di ENAV, risulta allo studio l'ipotesi di cessione alla Cassa depositi e prestiti (CDP) di una parte della quota della società attualmente in capo al

¹³ Opzioni che attribuiscono al compratore la facoltà di entrare in un contratto *swap* con caratteristiche predefinite. Secondo il regolamento SEC 2010, nel momento in cui la controparte privata esercita l'opzione, se il valore di mercato dello *swap* che nasce in conseguenza dell'esercizio dell'opzione risulta negativo, allora deve essere classificato come un prestito e quindi incluso nel debito.

¹⁴ *Swap* stipulati a condizioni non allineate a quelle di mercato, a fronte delle quali viene pagato un premio.

¹⁵ Secondo quanto prescritto dalla L. 196/2009, art. 10, comma 3, lett. f), lettera così modificata dall'art. 1, comma 6, lett. d) della L. 4 agosto 2016, n. 163.

¹⁶ Fino al secondo trimestre dell'anno in corso, dai dati contenuti nei Conti Finanziari di Banca d'Italia risultano flussi di pagamenti relativi a strumenti derivati pari a circa 2,2 miliardi.

¹⁷ Anche la Commissione europea, nella sua Opinione sul DBP, rileva rischi di realizzazione del programma di privatizzazioni. Nelle sue previsioni sul debito, gli introiti da privatizzazione sono ridotti rispetto agli obiettivi del Governo: per il 2017 la Commissione non include nessun incasso, visto il rischio di fattibilità entro un mese, mentre per l'anno successivo li riduce allo 0,15 per cento di PIL.

MEF. A oggi, il MEF detiene una quota pari al 53,28¹⁸ per cento di ENAV che, dati gli attuali prezzi di mercato, vale circa 1,2 miliardi.

Per realizzare l'obiettivo dello 0,2 per cento di PIL di proventi da privatizzazioni entro l'anno, oltre all'operazione riguardante ENAV, sembrerebbe allo studio anche l'ipotesi di cessione di una parte della quota di ENI del MEF alla CDP¹⁹. Al momento tale quota è pari al 4,34 per cento, che vale circa 2,2 miliardi alle attuali quotazioni 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 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 Stato²⁰. 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).

2.1.3 La manovra: il DL 148/2017 e il DDL di bilancio per il 2018

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 (tabb. 2.1, 2.3 e 2.5). Gli effetti delle disposizioni della manovra confermano i saldi indicati nella NADEF.

Quanto alla manovra di bilancio, come entrata in Parlamento, le misure espansive (impieghi in tabella 2.3) 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.

¹⁸ In data 30 ottobre 2017, si è conclusa l'assegnazione del *bonus share*. In conseguenza della messa a disposizione delle azioni gratuite (circa lo 0,10 per cento) da parte dell'azionista venditore, ovvero il MEF, il flottante è aumentato e risulta pari al 46,72 per cento del capitale sociale di ENAV.

¹⁹ La CDP già controlla il 25,76 per cento del capitale di ENI. Il MEF ha attualmente il controllo di fatto in ENI sia attraverso la partecipazione detenuta direttamente che tramite quella in CDP.

²⁰ Si veda il paragrafo 3.7.3.

Tab. 2.3 – 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>	<i>0,1</i>	<i>1,6</i>	<i>1,3</i>	<i>0,8</i>
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>	<i>0,1</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
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>	<i>0,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>

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

Per il 2018, in termini assoluti 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. 2.3). Sul versante degli impieghi, 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 ad aprile, 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 ad aumenti di entrata che rappresentano circa il 70 per cento delle risorse (quasi l'84 per cento nel 2019). Gli aumenti di entrata più consistenti derivano dal rinvio di riduzioni di gettito atteso da misure precedenti e dall'attività di contrasto all'evasione tributaria e contributiva che solo in parte mostra effetti crescenti e strutturali. Quanto al contenimento della spesa, le misure più significative riguardano una rilevante riprogrammazione dei trasferimenti alle Ferrovie e i tagli decisi dai Ministeri (tabb. 2.4 e 2.5).

Tab. 2.4 – 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
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	36	-588	-898
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde	20	-724	-990
Totale di gruppo	202	1.690	2.351
Misure di contrasto all'evasione	271	434	387
Fatturazione elettronica obbligatoria	239	239	239
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali - IVA	145	175	175
Limiti per la compensazione automatica (riduzione a euro 2.500)	1.004	2.685	3.304
Riduzione soglia pagamenti PA a 5.000 euro	-382	-1.038	-1.507
Totale di gruppo	-358	-1.035	-1.509
Misure per l'occupazione	484	131	-18
Estensione della definizione agevolata dei carichi fiscali ai ruoli consegnati al 30/09/2017 (DL 148/2017)	452	0	0
Riammissione rottamazione cartelle esattoriali per soggetti esclusi (DL 148/2017)	-126	-133	-7
Cedolare secca ridotta per gli alloggi a canone calmierato	694	169	61
Totale di gruppo	120	151	151
Misure in materia di giochi	317	465	390
Proroga delle concessioni relative a lotterie istantanee, scommesse e Bingo (DL 148/2017 e DDLB 2018)	1.018	1.081	1.128
Altro	1.018	1.081	1.128
Oneri riflessi	1.018	1.081	1.128
Rifinanziamenti e definanziamenti - Sezione seconda	397	340	19
<i>Entrate tributarie/correnti</i>	<i>397</i>	<i>340</i>	<i>19</i>
USCITE NETTE	1.584	6.899	4.202
Pubblico impiego	1.650	1.650	1.650
Fondo a favore di contratti della PA	2.134	2.262	2.320
Totale di gruppo	250	330	330
Esigenze indifferibili	200	0	0
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili	200	0	0
Incremento del Fondo di garanzia PMI (DL 148/2017)	200	100	0
Misure relative alle imprese	0	250	0
Misure per il Sud - Credito d'imposta per acquisizione beni strumentali	495	435	94
Credito d'imposta per le spese di formazione	300	700	900
Totale di gruppo	211	211	211
Misure per le famiglie e il contrasto della povertà	100	100	100
Incremento Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	100	100	100
Sterilizzazione effetti rinnovo contratti su bonus 80 euro	100	100	100
Fondo politiche per la famiglia	611	1.111	1.311
Welfare di comunità	170	1.140	1.370
Totale di gruppo	70	122	351
Investimenti pubblici	157	1.324	1.875
Fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese	254	60	60
Utilizzo avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del patto nazionale incentivato - Enti locali	412	160	160
Totale di gruppo	11	62	154
Regioni ed Enti locali	644	210	210
Riduzione concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e fondo autonomie speciali	192	96	0
Contributo a favore di Province, Città metropolitane, piccoli Comuni e fusioni di Comuni	70	200	200
Contributo a favore dei Comuni per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio	10	100	100
Totale di gruppo	5	150	250
Altre misure	-81	604	900
Fondo speciale di parte corrente	-2.470	-1.294	-1.303
Fondo speciale di conto capitale	-1.009	-1.013	-1.015
Fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività e della Fondazione	-600	0	0
Totale di gruppo	-420	0	0
Definanziamenti - Sezione seconda	-1.850	100	-1.950
di cui: Tagli dei Ministeri	-1.000	950	-1.150
Fondo esigenze indifferibili	1.695	1.817	416
Trasferimenti Ferrovie dello Stato	900	900	0
Riprogrammazioni - Sezione seconda	290	290	0
di cui: Missioni internazionali	15	80	100
Bonus cultura diciottenni	130	130	0
Fondo assunzioni Amministrazioni centrali	130	50	50
Forestali Calabria	-10.936	-11.580	-2.622
Promozione "Made in Italy"			
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 e Nota tecnico-illustrativa allegata all'AS 2960.

Per il biennio 2019-2020, alla parziale disattivazione della clausola di salvaguardia per il solo 2019 e ai maggiori effetti di alcune misure espansive già previste per il 2018 – specie relativamente al rilancio degli investimenti, agli oneri 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 (tabb. 2.4 e 2.5).

Guardando alla natura delle risorse di copertura, una quota 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.

I principali interventi della manovra

Guardando più in particolare agli elementi della manovra, come entrata in Parlamento, si possono evidenziare i vari campi dei principali interventi (tab. 2.4 per una visione di sintesi e tab. 2.5 per il dettaglio).

Innanzitutto, sul versante degli impieghi si evidenziano, da un lato, le sterilizzazioni totali e parziali delle *clausole di salvaguardia* su IVA e accise e, dall'altro, 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).

Una larga parte delle risorse 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. Inoltre, è istituito un fondo per le assunzioni nelle Amministrazioni centrali nella sezione seconda del disegno di legge di bilancio (par. 3.6).

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

Risorse sono indirizzate alle *misure per le famiglie e per il contrasto della povertà*. Le principali misure riguardano: l'aumento del fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale con il rafforzamento del Reddito di inclusione (par. 3.3), 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 di edifici abitativi. Viene introdotta nuovamente, dopo alcuni anni dalla sua eliminazione, 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 (par. 3.5). 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 di beni strumentali. Nella sezione seconda del DDL di bilancio sono stanziati risorse per la promozione del “Made in Italy”.

Altri 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 (par. 3.7).

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 (par. 3.8). Alcune norme si riferiscono al *settore sanitario* (par. 3.9).

Passando al versante delle risorse di copertura (tab. 2.4 per una visione di sintesi e tab. 2.5 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 delle Amministrazioni pubbliche sino a 5.000 euro (par. 3.4).

Tab. 2.5 – Effetti del DL 148/2017 e del DDL di bilancio per il 2018 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
IMPIEGHI (1)	1.251	27.861	22.989	14.751
<i>In % 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 % del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,1</i>

Tab. 2.5 – (segue) Effetti del DL 148/2017 e del DDL di bilancio per il 2018 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
RISORSE (1)	1.261	16.925	11.409	12.129
<i>In % 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
Fatturazione elettronica obbligatoria		0	103	764
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali - Imposte dirette		0	138	91
Detrazioni ecobonus, ristrutturazioni e sistemazione del verde		158	704	4
Esonero contributivo previdenziale per assunzioni a tempo indeterminato di giovani		0	157	424
Altro		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
Tagli dei Ministeri		-878	-839	-836
Fondo esigenze indifferibili		-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
Trasferimenti Ferrovie dello Stato		-1.000	950	-1.150
Definanziamenti - Sezione seconda		-681	-234	-254
Tagli dei Ministeri		-131	-174	-179
Trasferimenti Ferrovie dello Stato		-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 e Nota tecnico-illustrativa allegata all'AS 2960.

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

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 (par. 3.5).

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 con un effetto netto restrittivo per il solo 2018; dall'altro lato, della riprogrammazione dei trasferimenti alle Ferrovie dello Stato, che ormai da anni pare basata su una politica di *stop and go*.

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'ambito di un dialogo con le istituzioni della UE per una interpretazione più flessibile delle regole del Patto di stabilità e crescita (si veda il paragrafo 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 ancora 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 (tabb. 2.6 e 2.7).

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 ulteriormente alla scarsa prevedibilità del nostro sistema tributario, dall'altro, ancora non contiene le misure di riordino e riduzione delle *tax expenditures* 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.

Tab. 2.6 – 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 25,4% 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 2020 (art. 2, c. 1, DDLB 2018)			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)		8.994	8.994
Incremento aliquota IVA dal 24,2% al 24,9% dal 2020 (art. 2, c. 1, DDLB 2018))			2.862
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.

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. 2.3).

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 sulle curve dei rendimenti dei titoli di Stato per i prossimi anni emerse nell'ultimo periodo, connesse alla strategia adottata dalla BCE di uscita graduale dalla politica di *quantitative easing*.

Ciò avviene peraltro in un periodo in cui solo per il 2018 sembrano essere disponibili margini di flessibilità/discrezionalità per le regole di bilancio da parte della Commissione europea sulla base dell'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 (tab. 2.7).

Tab. 2.7 – 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
In % del PIL (a')	-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
In % del PIL (b')	-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
In % del PIL (c')		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
In % del PIL (f')	-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
In % del PIL (g')	-2,1	-1,6	-1,6	-1,2
Per memoria:				
Clausole di salvaguardia complessive (h)		15.743	18.887	19.162
In % del PIL (h')		0,9	1,0	1,0
Clausole di salvaguardia disattivate dalla manovra (i)		-15.743	-6.415	0
In % del PIL (i')		-0,9	-0,4	0,0
Clausole di salvaguardia rimanenti (l)		0	12.472	19.162
In % del PIL (l')		0,0	0,7	1,0

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

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 dovrebbero alterare 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. 2.7, 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. 2.7, 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. 2.7, 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. 2.7, 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. 2.7, 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 li caratterizzano per 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 indeboliscono il quadro di attuazione 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. Anche se ciò è auspicabile, è importante notare che negli ultimi anni il rispetto dei saldi inizialmente previsti e il contenimento del deficit sono stati resi possibili proprio dalla mancata realizzazione degli investimenti programmati. Infine, la manovra è basata su uno scenario macroeconomico e finanziario che, da un lato, non evidenzia forti elementi di rischio al ribasso rispetto alla crescita del PIL attesa da altri previsori ma, dall'altro, non sconta l'eventualità di aumenti significativi dei tassi di interesse sul mercato dei titoli di Stato.

2.2 L'analisi della fiscal stance

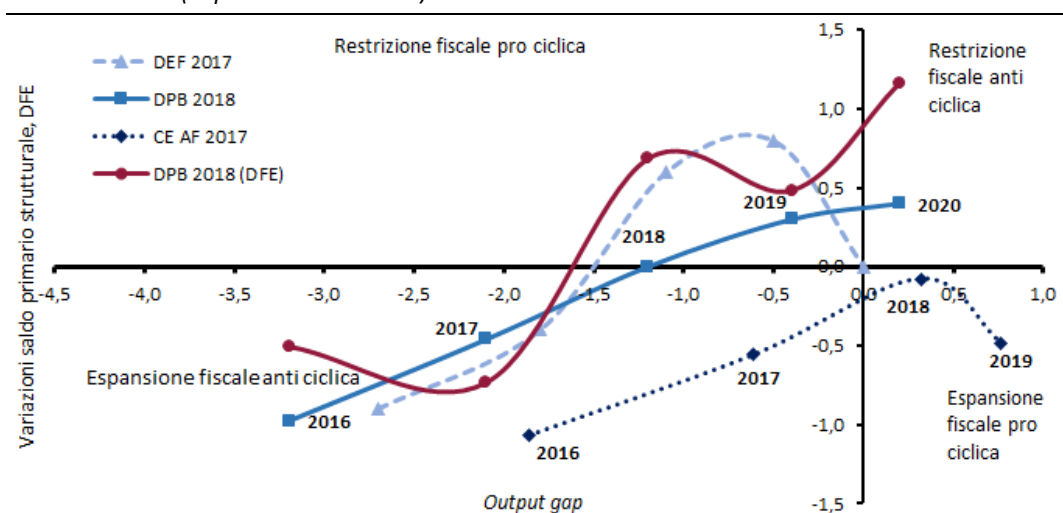
L'analisi della *fiscal stance* consiste in una valutazione dell'orientamento della politica di bilancio in relazione alla posizione ciclica dell'economia. Quest'ultima viene generalmente misurata attraverso l'*output gap* (la distanza tra il livello del prodotto effettivo e quello potenziale, espressa in rapporto a quest'ultimo), mentre un indicatore del tipo di impulso (espansivo o restrittivo) dato dalla politica di bilancio e della sua intensità è rappresentato dalla variazione del saldo primario strutturale (che è uguale al saldo primario depurato dalla componente ciclica e al netto delle misure di carattere transitorio). Una manovra di bilancio espansiva (vale a dire, variazione negativa del saldo primario strutturale) è anti-ciclica quando essa è attuata in una fase di ciclo (*output gap*) negativo o pro-ciclica quando essa è attuata in una fase di ciclo positivo; viceversa in caso di manovre restrittive (variazione positiva del saldo primario strutturale).

Lo scenario di finanza pubblica del DPB 2018 implica una transizione molto graduale da una politica di bilancio moderatamente espansiva in funzione anticiclica nel biennio 2016-17 a una neutra nel 2018 a fronte di un ciclo ancora negativo (*output gap* pari a circa -1) e restrittiva nell'ultimo biennio dell'orizzonte di previsione, quando l'*output gap* risulta intorno allo zero (fig. 2.1).

Riducendo sensibilmente l'obiettivo di aggiustamento strutturale rispetto al DEF, la *fiscal stance* prevista dal DPB rinvia l'irrigidimento pro-ciclico che avrebbe dovuto caratterizzare il prossimo biennio. Principalmente, ciò avviene attraverso la disattivazione (totale nel 2018 e parziale nel 2019)²¹ delle clausole di salvaguardia, compensata solo in parte da altre misure, nell'ottica di favorire un più rapido riassorbimento dell'*output gap* (miglioramento di 1,7 punti cumulati nel 2018-19 nel DPB rispetto a 1,3 punti nel DEF). Si tenga presente, a tale proposito, che le stime del livello dell'*output gap* sono state riviste in senso sfavorevole nel DPB rispetto al DEF (si veda il capitolo 1). Ciò potrebbe avere influito sulla scelta di rivedere in senso meno restrittivo il percorso di avvicinamento all'OMT, il cui raggiungimento è stato posticipato al 2020.

²¹ Il quadro programmatico del DEF 2017 includeva ancora le clausole di salvaguardia, ma teneva conto della parziale sterilizzazione delle stesse (per circa 0,3 punti di PIL a decorrere dal 2018) ottenuta tramite gli interventi di cui al DL 50/2017, varato alla fine di aprile. A seguito di tali interventi, rimanevano ancora attive clausole per 15,7 miliardi nel 2018, 18,9 miliardi nel 2019 e 19,2 miliardi nel 2020.

Fig. 2.1 — Variazioni del saldo primario strutturale, DFE e output gap
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione sui dati MEF (DEF 2017 e DPB 2018) e Commissione europea (Autumn Forecast 2017).

Questa valutazione dell'orientamento di bilancio è confermata solo in parte dall'analisi di un altro indicatore dell'intensità dell'impulso di politica di bilancio: il *discretionary fiscal effort* (DFE)²². Il DFE viene calcolato come differenza tra la stima delle misure discrezionali prese sul lato dell'entrata e della spesa, in rapporto al PIL nominale (Y_t). Più formalmente, il DFE è definito come:

$$DFE_t = \frac{N_t^R}{Y_t} - \frac{(\Delta E_t - y^p \cdot E_{t-1})}{Y_t}$$

dove N_t^R indica la somma dell'impatto stimato delle singole misure discrezionali dal lato delle entrate, al netto delle relative misure transitorie; il numeratore del secondo termine, invece, indica la differenza tra la variazione effettiva ΔE_t di un aggregato di spesa (il totale della spesa al netto di quella per interessi e di quella stimata per disoccupazione ciclica, oltre che delle misure di spesa temporanee) e la variazione teorica che si sarebbe registrata se tale aggregato fosse cresciuto in linea con la media decennale (da $t-5$ a $t+4$) del tasso di crescita del PIL potenziale y^p ²³, considerato in termini nominali utilizzando il deflatore del PIL.

Utilizzando le previsioni contenute nel DPB, il DFE descrive impulsi di bilancio abbastanza simili a quelli calcolati in base alla variazione del saldo primario strutturale per il 2017 e per il 2019 (fig. 2.1). I due indicatori si allontanano, invece, negli altri anni considerati: per il 2016 il DFE segnala un orientamento meno espansivo (di circa mezzo punto di PIL) della politica di bilancio rispetto a quanto ottenuto utilizzando la variazione del saldo primario strutturale; anche nel 2018 e nel 2020 l'impulso risulterebbe più

²² Si veda Carnot, N. e de Castro, F. (2015), "The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect", in *European Economy, Economic Papers* (543).

²³ La scelta di una finestra così ampia per il calcolo del tasso medio di variazione del PIL potenziale ha l'obiettivo di ridurre i margini di incertezza che caratterizzano la sua stima e previsione in tempo reale.

restrittivo, rispettivamente di 0,7 e di 0,8 punti, tornando quindi allo stesso scenario di restrizione pro-ciclica previsto dal DEF per il 2018 e inasprendo notevolmente la correzione anti-ciclica attualmente prevista per il 2020..

Sebbene le differenze metodologiche nella costruzione dei due indicatori non consentano di fare confronti dettagliati circa la scomposizione della manovra in entrate e spese, la posizione neutrale indicata dalla variazione dell'avanzo primario strutturale per il 2018 sembra essere il risultato della compensazione di minori entrate (per circa 0,4 punti di PIL) con altrettante minori spese, mentre nel calcolo del DFE a minori spese per circa 0,3 punti si sommano maggiori entrate per quasi 0,4 punti di PIL. Per il 2020, il forte impulso restrittivo indicato dal DFE (+1,2 punti di PIL) risulta distribuito piuttosto equamente tra minori spese e maggiori entrate (con una leggera prevalenza di queste ultime), mentre la variazione dell'avanzo primario strutturale (+0,4 per cento) sarebbe principalmente determinata da risparmi di spesa (per circa 0,7 punti di PIL), parzialmente compensati da riduzioni delle entrate.

Utilizzando le stime più recenti della Commissione europea (*Autumn forecast 2017*) si ottiene un quadro abbastanza diverso (fig. 2.1): nel biennio 2016-17 la *fiscal stance* risulta essere più espansiva, a fronte di valori dell'*output gap* comunque negativi, ma decisamente più contenuti rispetto a quelli del DPB 2018. Nei due anni successivi la distanza tra prodotto effettivo e potenziale è addirittura di segno opposto, dando luogo nel 2019 a un impulso di bilancio espansivo pro-ciclico pari a mezzo punto di PIL. La differenza più rilevante tra la variazione del saldo primario strutturale stimata dalla Commissione europea e quella contenuta nel DPB riguarda il 2019, anno in cui a divergere sono in realtà le valutazioni circa l'andamento del saldo primario effettivo rispetto all'anno precedente, principalmente perché nelle stime della Commissione non vengono considerati gli aumenti dell'IVA previsti dalla legislazione vigente.

Questi confronti suggeriscono che in generale può essere fuorviante basare l'analisi della *fiscal stance* su un solo indicatore soprattutto quando questo, come nel caso del saldo primario strutturale, è fortemente influenzato da incertezza nella stima delle variabili di riferimento e dalle ipotesi sottostanti alle previsioni.

2.3 La valutazione del rispetto delle regole di bilancio

Il quadro programmatico di finanza pubblica presentato dal Governo nel DPB 2018 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 sia annuali sia biennali. Per il 2018, confermando un aggiustamento richiesto dimezzato (0,3) rispetto alla cosiddetta matrice come riportato dalla Commissione europea nell'Opinione sul DPB (si veda più avanti), la regola verrebbe rispettata in termini annuali ma sarebbe a rischio di deviazione al limite della significatività in termini biennali, secondo le stime riportate nel DPB.

Si ricorda che, secondo la normativa nazionale (Legge 243/2012), se a consuntivo viene confermata una deviazione significativa dalla regola sul saldo strutturale, si deve attivare il meccanismo di correzione automatico, vale a dire il Governo deve indicare, nei documenti di programmazione, misure tali da assicurare il rispetto della regola, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stata accertata la deviazione.

Anche 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 in parte dovuta a maggiori DTA (*deferred tax assets*) del sistema bancario trasformate in crediti di imposta rimborsabili. Il minore impatto delle DRM appare legato all'adozione di criteri di stima basati su dati di pre-consuntivo non disponibili ad aprile; tuttavia, dalle insufficienti informazioni al momento rese disponibili dal Governo, non è possibile stabilire in modo preciso le cause del minore impatto. Per il 2018, sempre nell'ipotesi che venga confermato l'aggiustamento strutturale di 0,3 (invece dello 0,6 previsto dalla matrice), la regola sulla crescita della spesa verrebbe rispettata in termini annuali, secondo le stime riportate nel DPB. Tuttavia, in termini biennali vi sarebbe ancora un rischio di deviazione significativa.

Si ricorda che a livello UE, se vengono 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 possibile l'apertura di una procedura per deviazione significativa.

Il 22 novembre scorso la Commissione europea ha reso pubblica la propria Opinione sul DPB, accompagnandola con una lettera al Ministro dell'Economia e delle finanze. La Commissione evidenzia, sulla base delle proprie previsioni di autunno, il rischio di deviazione nel 2017 e nel 2018. La Commissione, in particolare, rileva, sempre sulla base

delle sue previsioni di autunno, che la correzione strutturale per il 2018 sarebbe pari a solo un decimo di punto di PIL, quindi meno dei tre decimi di punto previsti dal Governo nel DPB e che la Commissione sarebbe disponibile ad accettare come aggiustamento richiesto per il 2018 dopo una valutazione della sostenibilità della finanza pubblica e dello stato della congiuntura in Italia.

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. Tuttavia, nella sua recente Opinione sul DPB la Commissione, dopo aver sottolineato il mancato rispetto della regola del debito, ha deciso di rinviare le proprie valutazioni alla prossima primavera, sulla base dei dati di consuntivo 2017 e della versione definitiva della legge di bilancio.

2.3.1 Lo scambio di lettere tra la Commissione europea e il MEF sul DPB 2018

Dopo la pubblicazione del DPB a metà ottobre, vi è stato uno scambio di lettere tra la Commissione europea e il Governo italiano con l'obiettivo di chiarire il rapporto tra la strategia di bilancio contenuta nel DPB e le regole UE. Da ultimo, la lettera della Commissione del 22 novembre sottolinea il rischio del mancato rispetto delle regole del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) nel 2017. Per il 2018, la Commissione auspica che sia attuato in modo rigoroso il DDL di bilancio, al fine di realizzare una correzione strutturale di almeno 0,3 punti percentuali di PIL. Infine, la Commissione rinvia le proprie valutazioni sulla regola del debito alla prossima primavera, sulla base dei dati di consuntivo 2017 e della versione definitiva della legge di bilancio.

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).

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 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 verrebbero comunque rispettati.

Per il 2017 la Commissione europea 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, 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 significativa²⁴. Tuttavia, tra il DEF e il DPB, gli aggregati sottostanti alla regola della spesa si sono modificati in modo sfavorevole (par. 2.3.3 e Riquadro 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 europea, 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'OMT²⁵, 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.

²⁴ Commissione europea (2017), "Assessment of the 2017 stability programme for Italy", pag. 17.

²⁵ 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'Unione²⁶, 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, la Francia e la Slovenia – 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 del 30 ottobre alla Commissione, 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 a una procedura semplificata per il calcolo dell'*output gap*, utilizzata dalla Commissione europea 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, 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 europea, 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

²⁶ Commissione europea (2017), "2017 European Semester: Country-specific recommendations", COM (2017) 500 final.

eventi inusuali²⁷. 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 e Riquadro 2.3).

Il Ministro nella sua lettera del 30 ottobre 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.

Da ultimo, la Commissione europea, il 22 novembre scorso, ha accompagnato la pubblicazione della propria opinione sul DPB 2018 con una nuova lettera al Ministro, in cui si ribadisce il rischio del mancato rispetto delle regole del braccio preventivo del PSC nel 2017. In particolare, la Commissione rileva che il deterioramento dell'indebitamento netto strutturale nel 2017 è aumentato da 0,2 punti percentuali di PIL, previsto nelle previsioni primaverili della Commissione, a 0,4 punti percentuali, secondo le previsioni di autunno, il che comporta il rischio di una deviazione significativa.

Rispetto al DDL di bilancio in discussione presso le Camere, la Commissione europea auspica che sia approvato senza modificare le misure più importanti, e che sia successivamente attuato in modo rigoroso, al fine di realizzare nel 2018 una correzione strutturale di almeno 0,3 punti percentuali di PIL. Tuttavia, nell'Opinione sul DPB la Commissione rileva, sempre sulla base delle sue previsioni di autunno, che la correzione strutturale per il 2018 sarebbe pari a solo un decimo di punto di PIL.

È importante notare che il riferimento esplicito ai 3 decimi di punto come entità della correzione, anziché ai sei decimi di punto previsti dalla matrice in periodi di congiuntura normale, conferma che la Commissione europea ha applicato il proprio "margine di discrezionalità" e ha accolto la richiesta in tal senso del Ministro (lettera del 30 maggio scorso), come peraltro risulta anche dal testo della Opinione della Commissione sul DPB italiano²⁸.

In occasione della pubblicazione delle opinioni sui DPB 2018 degli Stati membri, la Commissione europea ha specificato in maggior dettaglio come verrà applicato il proprio margine di discrezionalità per il solo 2018. Nei casi in cui vi siano criticità nella sostenibilità di breve periodo, oppure la ripresa appaia sufficientemente robusta, nessuna discrezionalità sarà applicata. Nei casi in cui la ripresa economica sia fragile, o possa essere messa a repentaglio da un consolidamento di ampia dimensione, un aggiustamento pari ad almeno la metà del requisito derivante dalla matrice potrà essere ritenuto adeguato. L'effettiva realizzazione di questo aggiustamento ridotto è tuttavia inderogabile, soprattutto per i paesi che non rispettano la regola numerica sul debito²⁹. Nell'Opinione sul DPB italiano, la Commissione afferma che per l'Italia non vi sono rischi di sostenibilità di breve periodo, e che la ripresa è fragile: il PIL reale e gli investimenti sono ancora al di sotto dei livelli pre-crisi, il tasso di disoccupazione è ancora

²⁷ Commissione europea (2017), "Assessment of the 2017 stability programme for Italy", pag. 24.

²⁸ Commissione europea (2017), "Commission opinion of 22.11.2017 on the Draft Budgetary Plan of Italy", SWD (2017) 519 final, pag. 5.

²⁹ Commissione europea (2017), "Communication from the Commission, 2018 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment", COM (2017) 800 final.

superiore al livello precedente alla crisi, mentre la stima dell'*output gap* è soggetta a incertezza, come evidenziato dal cosiddetto *plausibility tool*. Risulterebbero soddisfatte quindi le condizioni per il dimezzamento dell'aggiustamento richiesto da matrice.

Infine, la Commissione europea rinvia le proprie valutazioni sulla regola del debito alla prossima primavera, sulla base dei dati di consuntivo 2017 e della versione definitiva della legge di bilancio, che sarà approvata dal Parlamento nelle prossime settimane. Vengono quindi chieste al Ministro ulteriori informazioni sulle cause del peggioramento del saldo strutturale nel corso degli ultimi mesi, e sulla strategia del Governo di riduzione del rapporto debito/PIL nel medio termine; allo stesso tempo, avverte il Governo dei rischi insiti nella revisione di riforme cruciali, in particolare quella sulla previdenza, per la sostenibilità del debito nel lungo periodo.

2.3.2 La 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 basa 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 dalle lettere della Commissione europea del 27 ottobre e del 22 novembre al Ministro dell'Economia, già nel 2017 il sentiero di aggiustamento presenta un rischio di deviazione significativa in termini sia annuali, sia biennali (tab. 2.8). Infatti, solo nell'ipotesi prospettata nel DPB per cui le stime dell'*output gap* sono più sfavorevoli rispetto a quelle dello *Spring Forecast 2017* e *Autumn Forecast 2017* della Commissione e quindi l'aggiustamento richiesto per il 2016 e 2017 è relativamente più basso³⁰, 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.

³⁰ Come sottolineato nello *Staff working document* della Commissione europea che accompagna l'Opinione sul DPB, una stima più sfavorevole dell'*output gap* per il 2017 è confermata anche utilizzando il cosiddetto "*constrained judgement approach*" (si veda più avanti) secondo cui la congiuntura italiana potrebbe essere considerata sfavorevole (*bad times*) invece che normale come nelle previsioni della Commissione. Tuttavia, a causa della procedura cosiddetta di "*unfreezing*", ciò non cambia l'aggiustamento richiesto per il 2017. Infatti, come descritto nel Box 1.6 a pagina 37 in Commissione europea, (2017), "*Vademecum on the Stability and Growth Pact 2017 Edition*", l'aggiustamento richiesto per un dato anno viene rivisto solo se la stima dell'*output gap* fa ricadere il ciclo economico in congiuntura molto sfavorevole (*very bad times*) o eccezionalmente sfavorevole (*exceptionally bad times*) e non in congiuntura sfavorevole (*bad times*) come nel 2017. Per quanto riguarda il 2016, invece, il *constrained judgement approach* è già stato condotto sulla base del DPB 2017 a novembre 2016 con un esito molto simile a quello di quest'anno, per cui non è cambiata la valutazione per tale anno.

Tab. 2.8 – Deviazioni e rispetto della regola di aggiustamento del saldo strutturale per il 2017 (1)
(in percentuale del PIL potenziale)

		Aggiustamento realizzato 2016 cristallizzato - Commissione <i>Spring</i> 2017 (-0,7)	Aggiustamento realizzato 2016 ricalcolato - DPB 2018 (-0,8)
Aggiustamento richiesto 2016 e 2017 - Commissione <i>Spring</i> 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.

Per quanto riguarda il 2018, la tabella 2.9 presenta una valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale a seconda dell'aggiustamento strutturale richiesto, illustrando il rischio di deviazioni. 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 e confermato nella lettera ed Opinione sul DPB del 22 novembre 2017 della Commissione europea. Nella medesima Opinione, tuttavia, viene sottolineato che tre decimi di punto percentuale è l'aggiustamento minimo richiesto, vale a dire non sarà tollerato nessun margine di deviazione sul singolo anno. È importante notare in ogni caso che, anche in questo scenario più favorevole, in termini biennali il rischio di deviazione sarebbe al limite della significatività.

Per quanto riguarda il biennio 2019-2020, lo scenario programmatico contenuto nel DPB 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.

Tab. 2.9 – Deviazioni e rispetto della regola di aggiustamento del saldo strutturale per il 2018 (1)
(in percentuale del PIL potenziale)

		Aggiustamento richiesto 2018 - Commissione <i>Spring</i> 2017 (0,6)	Aggiustamento richiesto 2018 - Lettera Ministro Economia (0,3)
Aggiustamento richiesto 2017 - Commissione <i>Spring</i> 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.

Nello *Staff Working Document* che accompagna l'Opinione sul DPB 2018 dell'Italia³¹, basata sull'*Autumn Forecast* 2017, la Commissione europea stima un deterioramento strutturale nel 2017 pari a 0,4 punti di PIL (invece dello 0,3 stimato nel DPB; si veda anche il Riquadro 2.3) e un miglioramento strutturale nel 2018 di 0,1 punti percentuali (invece dello 0,3 stimato nel DPB). Le differenze derivano da una minore stima di crescita del PIL nominale nell'*Autumn Forecast* 2017, da una stima di maggiore crescita della spesa, e da una differente metodologia di stima del tasso di crescita del PIL potenziale e dell'*output gap*.

Le stime della Commissione europea comportano un rischio di deviazione significativa per il 2017, anche rendendo meno restrittivo l'aggiustamento richiesto grazie alle clausole per eventi inusuali. Per il 2018, l'Opinione della Commissione conferma che l'aggiustamento richiesto potrebbe essere dimezzato (0,3 invece dello 0,6 previsto dalla cosiddetta matrice). Tuttavia, come detto in precedenza, la Commissione ha sottolineato che l'aggiustamento di 0,3 punti percentuali è da intendersi come una soglia minima, vale a dire "senza alcun margine di deviazione su un anno". Ciò significa che il miglioramento di 0,1 punti percentuali previsto nell'*Autumn Forecast* 2017 della Commissione non sarebbe sufficiente per assicurare il rispetto della regola.

Riguardo all'annosa discussione sulla metodologia di stima del tasso di crescita del PIL potenziale e dell'*output gap*, l'ECOFIN ad aprile 2016 ha deciso, oltre a rivedere la metodologia di stima di questi ultimi, di utilizzare un approccio di "*constrained judgement*" per i paesi la cui stima dell'*output gap*, usando la metodologia condivisa a livello UE, risulta non in linea con alcuni indicatori ciclici rilevanti, tramite il cosiddetto "*plausibility tool*"³². Questo approccio di

³¹ Commissione europea, (2017), "Staff Working Document – Analysis of the draft budgetary plan of Italy, Accompanying the document Commission Opinion on the draft budgetary plan of Italy".

³² Come descritto nel Riquadro 1.1, il *plausibility tool* viene usato per valutare quanto è plausibile una data stima dell'*output gap* in base a una serie di indicatori ciclici.

constrained judgement è stato usato già nella valutazione del DPB 2017 e del Programma di stabilità 2017.

Per l'Italia, la Commissione europea, usando il *plausibility tool*, conclude che l'*output gap* per il 2017 stimato nell'*Autumn Forecast 2017* secondo la metodologia condivisa con gli Stati membri, pari a -0,6 punti di PIL potenziale, non è coerente con altri indicatori ciclici, e ottiene una nuova stima pari a -1,7 punti. Pur considerando la nuova stima fatta con il *plausibility tool*, l'aggiustamento richiesto da matrice non si riduce a causa della procedura cosiddetta di "*unfreezing*" (si veda la nota 30).

2.3.3 La regola sulla crescita della spesa

Anche per quanto riguarda la regola sulla crescita della spesa, si conferma (tab. 2.10) che vi è un 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 più sfavorevole come nel DPB 2018 e quindi venisse richiesto un aggiustamento del saldo strutturale (e conseguentemente un *benchmark* di spesa ricalcolato) minore per il 2016 e 2017³³.

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; ulteriori dettagli nel Riquadro 2.3) 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 e che, secondo le regole contabili del SEC 2010, vengono incluse tra le altre spese in conto capitale.

³³ Anche in questo caso vale tuttavia ciò che è stato descritto nella nota 30.

Tab. 2.10 – Deviazioni e rispetto della regola di crescita della spesa pubblica per il 2017 (1)
(in percentuale del PIL)

		Deviazione spesa 2016 cristallizzata - Commissione <i>Spring</i> 2017	Deviazione spesa 2016 ricalcolata - DPB 2018
Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2016 e 2017 - Commissione <i>Spring</i> 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.

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 rilevanti³⁴.

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: Eurostat³⁵ 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.

³⁴ 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.

³⁵ Eurostat (2014), "Treatment of deferred tax assets (DTAs) and recording of tax credits related to DTAs in ESA2010", Eurostat guidance note, 24 agosto.

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 sottolineato in precedenti interventi dell'UPB³⁶ e nel paragrafo 2.1, 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 verrebbe rispettata la regola in termini annuali, considerando un aggiustamento strutturale richiesto pari a 0,3 (tab. 2.11), pari a un *benchmark* massimo di crescita della spesa di 0,5 per cento, coerente con quanto dichiarato nella lettera del Ministro dell'Economia del 30 maggio 2017 e confermato nella lettera ed Opinione del 22 novembre 2017 della Commissione europea. 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 sia nello *Spring Forecast 2017* sia nell'*Autumn Forecast 2017* della Commissione, si avrebbe un rischio di deviazione, sebbene non significativa, in termini annuali. In termini biennali, in tutti gli scenari considerati, 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 possibile che *ex post* la Commissione europea conduca una valutazione complessiva per stabilire se è stata rispettata la parte preventiva del Patto di stabilità e crescita.

³⁶ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017", nota alla tabella 2.2a, pag. 53.

Tab. 2.11 – Deviazioni e rispetto della regola di crescita della spesa pubblica per il 2018 (1)
(in percentuale del PIL)

		Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2018 - Commissione <i>Spring</i> 2017 (0,6)	Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2018 - Lettera Ministro Economia (0,3)
Aggiustamento saldo strutturale richiesto 2017 - Commissione <i>Spring</i> 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, DBP 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.

Nell'Opinione sul DPB 2018 dell'Italia, la Commissione europea valuta la crescita della spesa pubblica corretta netta a rischio di deviazione significativa nel 2017, anche considerando le clausole per eventi inusuali. Anche per il 2018, la regola sulla crescita della spesa evidenzia un rischio di deviazione, maggiore di quanto stimato nel DPB. La maggiore stima di crescita della spesa corretta netta per il 2018 nell'*Autumn Forecast* 2017 rispetto al DPB 2018 deriva principalmente da tagli di spesa previsti dal MEF che sono troppo ambiziosi secondo la Commissione europea.

Riquadro 2.3 – Differenze nelle stime dell'aggiustamento strutturale e della crescita della spesa

Nell'ambito della valutazione del rispetto delle regole sul saldo strutturale e sulla crescita della spesa corretta netta per il 2017, è interessante confrontare la stima di tali aggregati da parte del Governo nel DEF dello scorso aprile con quella più recente nel DPB di ottobre. Inoltre, almeno per il saldo strutturale, è possibile condurre il confronto anche con la stima nell'*Autumn Forecast 2017* (AF) della Commissione europea³⁷.

Le differenze nella stima dell'aggiustamento del saldo strutturale

In tabella R2.3.1 vengono mostrate le differenze tra DPB e DEF, e tra DPB e AF, nella stima dell'aggiustamento del saldo strutturale e delle sue componenti per il 2017.

Come è possibile notare nel riquadro di sinistra della tabella, la differenza nella stima dell'aggiustamento strutturale è relativamente marginale tra DEF e DPB. Infatti, il peggioramento stimato del saldo strutturale è solo lievemente meno marcato nel DPB rispetto al DEF. Ciò è dovuto al fatto che la stima di un più elevato aumento del saldo primario nel DPB viene interamente spiegato dalla stima di un maggiore aumento della sua componente ciclica, legata a sua volta a una crescita del PIL reale maggiore nel DPB rispetto al DEF. L'aggiustamento strutturale leggermente più favorevole nel DPB rispetto al DEF è quindi quasi interamente legato a una stima meno elevata della variazione delle *una tantum*.

Le stime della Commissione europea nell'*Autumn Forecast 2017*, invece, mostrano un peggioramento più marcato del saldo strutturale, sia rispetto al DPB sia rispetto al DEF. Come si può notare nel riquadro a destra della tabella R2.3.1, tale differenza deriva principalmente da una maggiore stima della componente ciclica del saldo per circa 0,1 punti percentuali di PIL rispetto al DPB, dovuta a una stima di miglioramento dell'*output gap* più marcata (par. 2.3.2).

Le differenze nella stima della crescita della spesa corretta netta

In tabella R2.3.2 vengono mostrate le differenze tra DPB e DEF nel calcolo della variazione della spesa corretta netta e delle sue componenti.

Tab. R2.3.1 – Aggiustamento del saldo strutturale e sue componenti per il 2017 (1)
(in percentuale del PIL)

	DEF	DPB	Differenza	AF	DPB	Differenza
Variazione saldo strutturale (a= b-c-d-e)	-0,34	-0,32	0,02	-0,43	-0,32	0,11
Variazione saldo primario (b)	0,18	0,24	0,06	0,23	0,24	0,01
Variazione componente ciclica saldo (c)	0,51	0,57	0,06	0,68	0,57	-0,11
Variazione <i>una tantum</i> (d)	0,16	0,12	-0,03	0,12	0,12	0,01
Variazione spesa per interessi (e) ⁽²⁾	-0,11	-0,12	-0,01	-0,13	-0,12	0,01

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

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) La variazione della spesa per interessi in percentuale del PIL è calcolata come la differenza del rapporto della spesa per interessi sul PIL al tempo t meno il medesimo rapporto al tempo t-1. Essa quindi differisce da quella calcolata nella tabella R2.3.2 che è pari alla differenza tra la spesa per interessi al tempo t e al tempo t-1 divisa per il PIL al tempo t.

³⁷ Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, non è possibile stimare tutte le componenti della crescita della spesa corretta netta coerenti con l'*Autumn Forecast 2017* della Commissione europea in quanto non vengono pubblicati tutti i dati necessari al relativo calcolo.

Tab. R2.3.2 – Variazione della spesa corretta netta e sue componenti per il 2017(1)
(in percentuale del PIL)

	DEF	DPB	Differenza
Variazione spesa nominale netta corretta per una tantum (a = b-c-d-e+f-g-h-i)	0,52	1,04	0,52
Variazione spesa complessiva (b)	0,60	0,78	0,19
Variazione spesa per interessi (c) ⁽²⁾	-0,02	-0,04	-0,02
Variazione spesa finanziata da fondi UE (d)	0,12	0,12	0,00
Variazione investimenti netti finanziati domesticamente (e)	-0,04	-0,09	-0,05
Variazione media quadriennale investimenti netti finanziati domesticamente (f)	-0,02	-0,02	-0,01
Variazione spesa ciclica per disoccupazione (g)	-0,02	-0,03	-0,01
Variazione una tantum lato spesa (h)	0,02	-0,04	-0,06
Misure discrezionali di entrata al netto di una tantum (i)	0,00	-0,20	-0,21

Fonte: elaborazioni su dati DEF 2017, NADEF 2017 e DPB 2018.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) La variazione della spesa per interessi in percentuale di PIL è calcolata come la differenza tra la spesa per interessi al tempo t e al tempo t-1 divisa per il PIL al tempo t. Essa quindi differisce da quella calcolata nella tabella R2.3.1 che è pari alla differenza del rapporto della spesa per interessi sul PIL al tempo t meno il medesimo rapporto al tempo t-1.

In questo caso, le differenze tra le stime del DPB e del DEF sono rilevanti. Infatti, la stima dell'aumento della spesa corretta netta è maggiore nel DPB rispetto al DEF di circa 0,5 punti percentuali di PIL. Tale aumento di spesa è spiegato principalmente da una maggiore stima di aumento della spesa pubblica complessiva di poco meno di 0,2 punti percentuali di PIL nel DPB, che si somma a una minore stima di circa pari ammontare delle misure discrezionali di entrata (DRM, *discretionary revenue measures*) al netto delle una tantum. Inoltre, si aggiunge l'impatto, seppur più limitato, di altre poste: in particolare la minore stima della variazione degli investimenti finanziati con fondi nazionali (che vengono depurati dall'aggregato di spesa complessivo e sostituiti da una media degli ultimi quattro anni) per 0,05 punti di PIL e la minore stima della variazione delle spese una tantum (che vengono anch'esse depurate dall'aggregato di spesa complessivo) per 0,06 punti di PIL. Le altre differenze sono marginali.

Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, non è possibile stimare tutte le componenti della crescita della spesa corretta netta coerenti con l'AF. Tuttavia, si può rilevare che la stima di crescita della spesa corretta netta è minore per la Commissione europea rispetto al DPB. Ciò è dovuto principalmente alla stima delle DRM: secondo l'AF, le DRM al netto delle una tantum nel 2017 sono stimate a 0,04 punti percentuali di PIL, rispetto alla stima di -0,20 punti di PIL pubblicata nel DPB. Inoltre, secondo le stime dell'AF, la spesa pubblica complessiva aumenterebbe di 0,73 punti percentuali di PIL, inferiore all'aumento di 0,78 punti percentuali stimato nel DPB. La variazione della spesa ciclica per disoccupazione e la variazione degli investimenti netti finanziati domesticamente, ambedue da depurare dall'aggregato di spesa utilizzato nella relativa regola, sono entrambi maggiori nell'AF rispetto al DPB. Infine, la variazione della spesa per interessi sarebbe molto simile e quella delle spese una tantum pressoché identica.

Queste differenze, a volte considerevoli, delle varie componenti degli aggregati utilizzati per le regole di bilancio nei diversi documenti, sia governativi sia delle istituzioni della UE, rendono difficile la valutazione delle regole stesse. Ciò mette ulteriormente in evidenza l'importanza di includere nei documenti istituzionali non solo l'elenco dettagliato delle componenti utilizzate per il calcolo degli aggregati di riferimento ma anche una spiegazione più esaustiva delle fonti e delle ipotesi metodologiche per la loro stima.

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

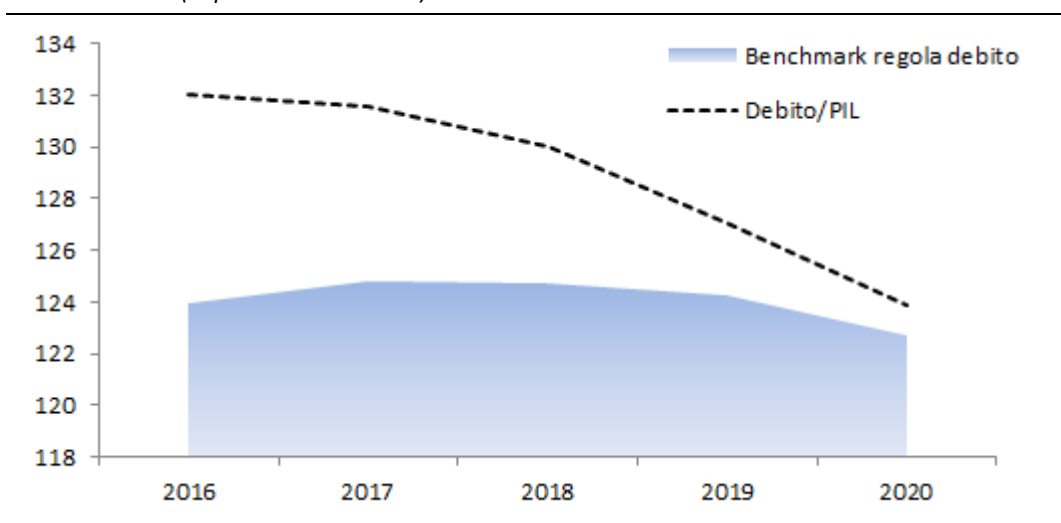
L'andamento del rapporto programmatico debito pubblico/PIL descritto nel DPB mostra, dopo il lieve aumento nel 2016 (al 132 per cento di PIL dal 131,5 del 2015), una graduale riduzione nel 2017 (al 131,6 per cento) e nel 2018 (al 130 per cento), per poi scendere più rapidamente (al 127,1 per cento nel 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. 2.2).

Come già sottolineato in precedenti Rapporti, 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.

Nell'Opinione sul DPB 2018 dell'Italia, basata sull'*Autumn Forecast 2017*, la Commissione europea stima un aumento del rapporto debito/PIL nel 2017 (invece della riduzione stimata nel DPB) a 132,1, e una riduzione nel 2018, a 130,8 per cento, meno marcata rispetto al DPB. Quindi anche le stime della Commissione indicano che il criterio di riduzione del debito non verrebbe rispettato né nel 2017 né nel 2018.

Nelle conclusioni del 4 dicembre, l'Eurogruppo sottolinea per l'Italia, come per la Francia e il Belgio, il mancato rispetto della regola numerica sul debito. I Ministri dell'Eurogruppo invitano quindi questi paesi a "considerare" tempestivamente le misure aggiuntive necessarie per tener conto dei rischi identificati dalla Commissione europea e assicurare che i bilanci per il 2018 rispettino quanto previsto dal PSC.

Fig. 2.2 – Rispetto della regola riduzione debito pubblico/PIL
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DBP 2018.

2.4 La sostenibilità di medio termine del debito pubblico

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

Le ipotesi *ad hoc* per estendere dal 2021 al 2026 il sentiero programmatico del rapporto debito/PIL del DBP sono le seguenti: 1) la convergenza graduale della crescita reale a un valore dell'1 per cento, del tasso di inflazione al 2 per cento e del tasso di interesse a breve e a lungo termine, rispettivamente, al 3 e al 4,5 per cento; 2) un saldo primario di bilancio tale da assicurare un disavanzo strutturale intorno al pareggio; 3) un aggiustamento *stock-flussi* nullo. L'estrapolazione è condotta utilizzando una metodologia simile a quella dalla Commissione europea per l'analisi di sostenibilità del debito pubblico³⁸.

Con queste ipotesi, nello scenario *baseline* si osserverebbe la continuazione della riduzione del rapporto debito/PIL dopo il 2020; tuttavia, alla fine del periodo di previsione, nel 2026, risulterebbe ancora al di sopra del livello del 100 per cento, superando di poco i 102 punti (fig. 2.3, *panel a*)).

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

Dopo il 2020 si confermano le medesime ipotesi utilizzate nello scenario *baseline* per l'evoluzione del tasso di crescita del PIL reale e del tasso di inflazione. Per l'intero periodo 2017-2026, il rapporto tra avanzo primario e PIL, invece, viene calcolato applicando un'elasticità di tale saldo pari a 0,539³⁹, da applicare al differenziale di crescita reale tra lo scenario UPB e lo scenario DBP. Inoltre, viene ipotizzato che una variazione della crescita dei prezzi si trasli parzialmente sui tassi di interesse. L'aggiustamento *stock-flussi* rimane invariato rispetto allo scenario programmatico del DBP.

Entrambi gli scenari vedono il rapporto debito/PIL scendere entro la fine dell'orizzonte di previsione del DBP e anche negli anni successivi. Tuttavia, nello scenario macroeconomico UPB la discesa è più moderata, creando una divergenza tra le due traiettorie di circa 1 punto percentuale di PIL nel 2020, che cresce fino a oltre 3 punti nel 2026.

Viene inoltre analizzato l'impatto sul rapporto debito/PIL di un saldo primario strutturale invariato al valore del 2017, uno scenario che implicherebbe quindi un ulteriore rallentamento nel percorso di avvicinamento verso l'OMT (fig. 2.3, *panel b*)). Le ipotesi implicano infatti un saldo primario strutturale più basso rispetto a quello *baseline* dal

³⁸ Si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2016), *"Rapporto sulla politica di bilancio 2017"*, Appendice 3.3.

³⁹ In linea con quella stimata dall'OCSE e dalla Commissione europea.

2019 in poi. In questo scenario, il rapporto debito/PIL⁴⁰ mostra ancora un profilo discendente ma meno marcato rispetto a quello del DBP, collocandosi intorno al 107 per cento del PIL alla fine del periodo di proiezione, con una differenza di circa 5 punti percentuali rispetto allo scenario *baseline*.

Per valutare l'impatto di un rapido aumento dei tassi (dovuto a un diverso orientamento della politica monetaria o a un aumento nel rischio di credito) sulla sostenibilità del debito, è stato simulato uno *shock* di 100 punti base alla curva dei tassi di interesse per ciascuno degli anni di previsione del DBP (fig. 2.3, *panel c*). Dal 2021, si replicano le stesse ipotesi utilizzate nello scenario DBP (convergenza al 3 per cento per il tasso a breve termine e al 4,5 per cento per il tasso a lungo termine). Anche in questo caso, il sentiero del rapporto debito/PIL, pur collocandosi sempre al di sopra dello scenario DBP, inizierebbe la sua discesa dal 2018. La distanza tra i due scenari è contenuta nei 3 punti percentuali di PIL nell'orizzonte di previsione (2,5 punti percentuali nel 2020 e circa 2 punti percentuali nel 2026).

Come già rilevato nel paragrafo 2.1, lo scenario programmatico di finanza pubblica presentato nel DPB 2018 presenta rischi di effettiva realizzazione soprattutto per la bassa probabilità che vengano effettivamente attuati gli aumenti delle imposte indirette attualmente previsti nella legislazione vigente. È quindi di interesse simulare la dinamica del rapporto debito/PIL ipotizzando la disattivazione delle rimanenti clausole di salvaguardia sulle imposte indirette del biennio 2019-2020 senza misure compensative di bilancio. Tale ipotesi implicherebbe un peggioramento del saldo primario strutturale di circa lo 0,7 per cento di PIL nel 2019 e dell'1 per cento dal 2020 fino alla fine del periodo di proiezione rispetto allo scenario *baseline*.

In questo scenario, il rapporto debito/PIL risulta ancora in riduzione, ma meno pronunciata rispetto a quella del DBP, collocandosi intorno al 109,5 per cento alla fine del periodo di proiezione, con una differenza di circa 7,2 punti percentuali rispetto allo scenario *baseline* (fig. 2.3, *panel d*). Si noti che questa differenza potrebbe rappresentare un valore minimo considerato che in questo semplice esercizio si è ipotizzato che il tasso di crescita del deflatore del PIL rimanga identico allo scenario del DPB mentre il mancato aumento delle aliquote IVA dovrebbe in realtà esercitare un impatto negativo sull'inflazione.

Infine, si considera uno scenario in cui, oltre alla disattivazione delle clausole di salvaguardia senza misure compensative di bilancio, viene ipotizzata anche la mancata realizzazione degli introiti da privatizzazione dal 2018 al 2020, per complessivi 0,9 punti percentuali di PIL (circa 16 miliardi). In questo caso, il rapporto debito/PIL si ridurrebbe

⁴⁰ Per questa analisi di sensitività sono stati utilizzati i moltiplicatori di bilancio dinamici del modello macroeconomico Istat-UPB, calcolati ipotizzando una variazione permanente del saldo di bilancio di un punto percentuale di PIL. Essi sono uguali a circa 0,23 nel primo anno, circa 0,43 nel secondo anno per poi salire gradualmente e arrivare a circa 0,55 al quinto anno. In queste simulazioni, si ipotizza che tale valore si mantenga invariato negli anni successivi.

in misura ancora meno marcata, di circa 8 punti percentuali di PIL nel 2026, rispetto allo scenario *baseline* (fig. 2.3, panel e)).

Per quanto riguarda la regola del debito *backward-looking*, risulterebbe rispettata nel 2021 sia nello scenario DBP che in quello UPB. Invece, nello scenario con ipotesi di saldo primario strutturale invariato al 2017 e in quello con più elevati tassi di interesse sarebbe rispettata nell'anno successivo. Nello scenario DPB 2018 senza clausole di salvaguardia IVA e in quello DPB 2018 senza clausole né introiti da privatizzazioni, la regola del debito *backward-looking* non sarebbe mai rispettata lungo tutto il periodo di previsione di medio termine.

Fig. 2.3 — La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici (punti percentuali)

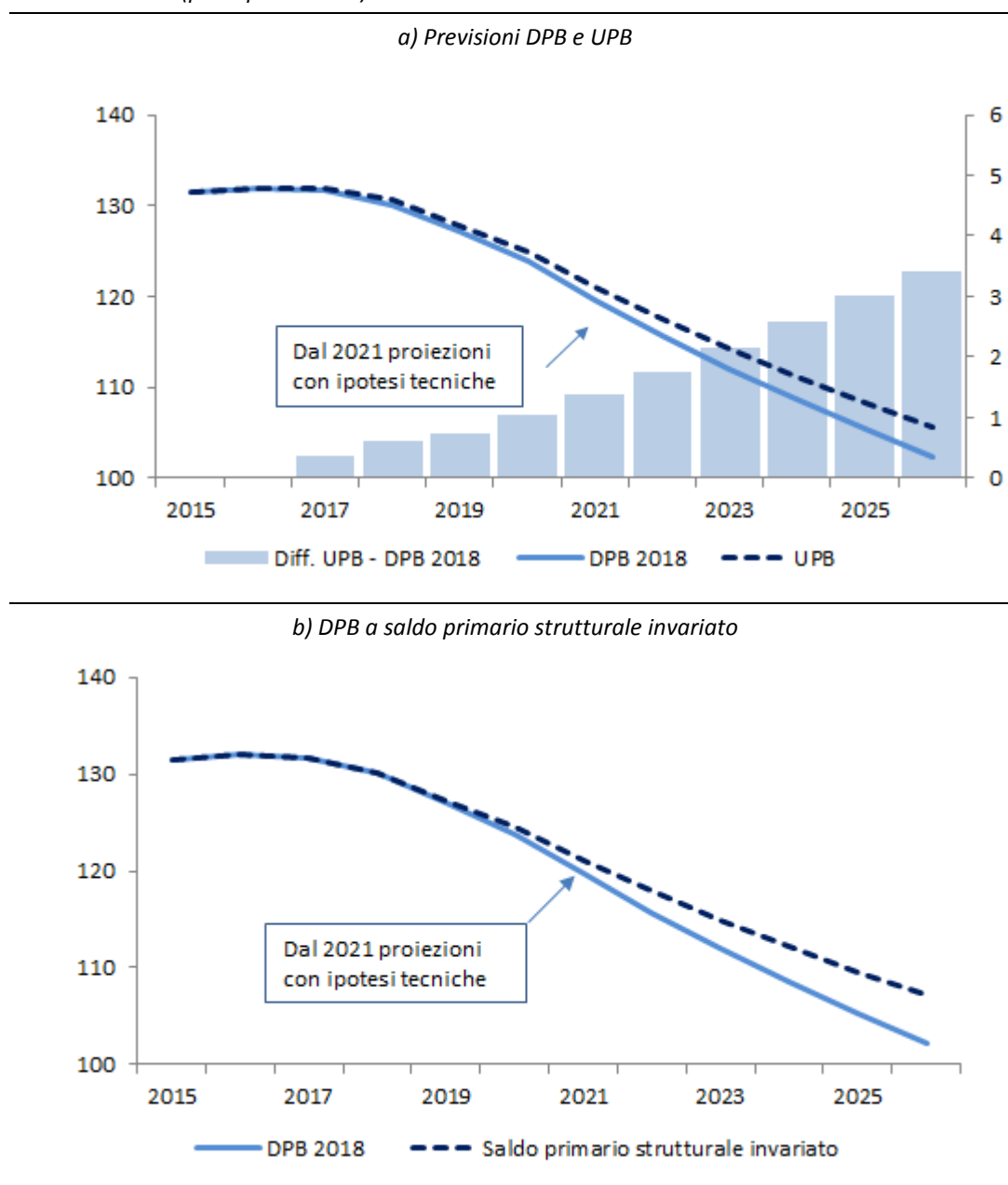
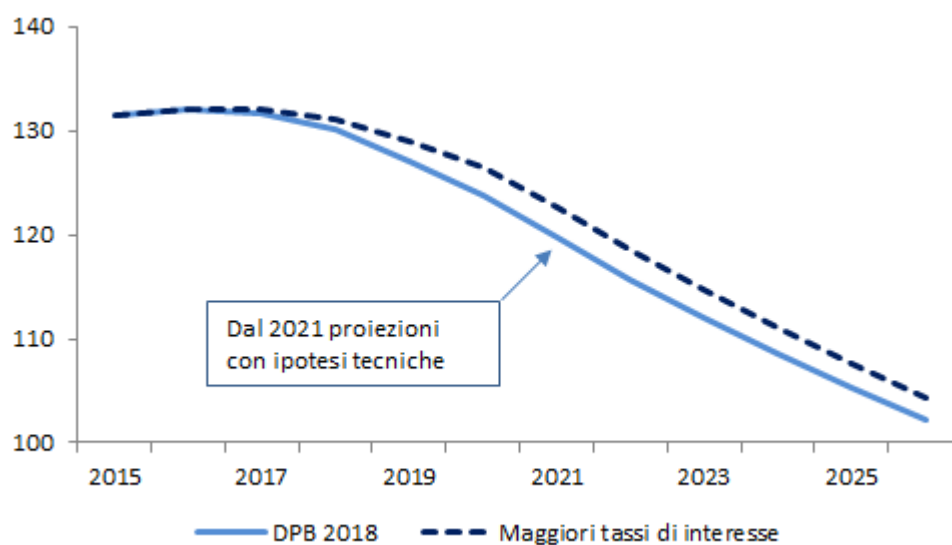


Fig. 2.3 – (segue) La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici (punti percentuali)

c) DPB con shock di 100 punti base ai tassi di interesse



d) DPB con disattivazione totale delle clausole IVA (biennio 2019-2020)

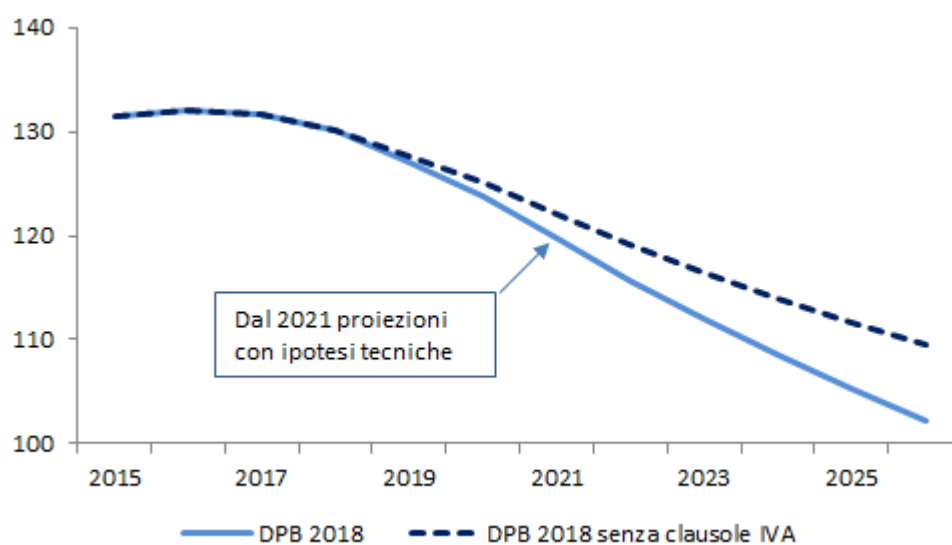
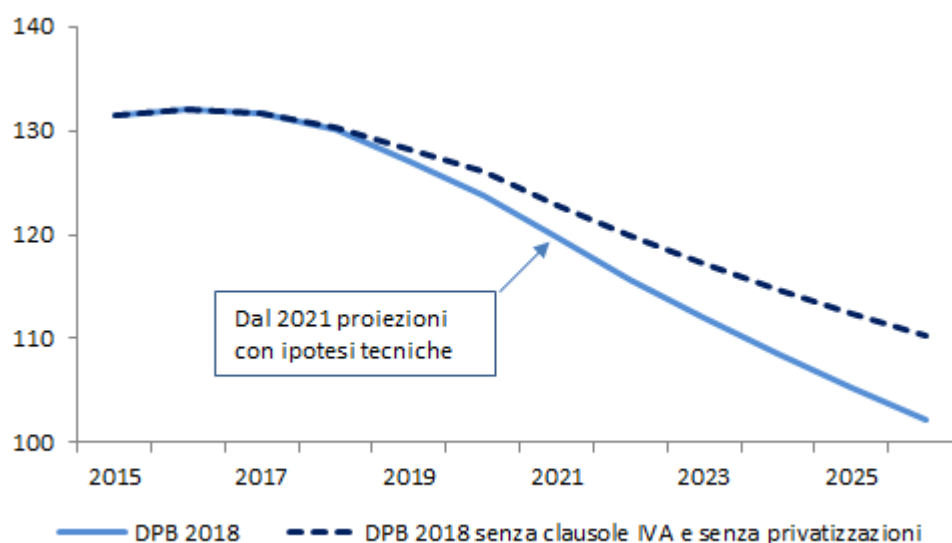


Fig. 2.3 – (segue) La dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici (punti percentuali)

e) DPB con disattivazione totale delle clausole IVA (biennio 2019-2020) e senza privatizzazioni



Fonte: elaborazioni su dati del DPB 2018.

Infine, per tener conto delle incertezze delle stime, lo scenario programmatico del DBP viene messo a confronto con intervalli probabilistici ottenuti attraverso tecniche statistiche in linea con quelle utilizzate dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale⁴¹. In particolare, vengono stimate 5.000 possibili traiettorie del rapporto debito/PIL prendendo come riferimento l'evoluzione del rapporto coerente con le previsioni macroeconomiche UPB illustrate nella precedente sezione. Tale procedura, permette la costruzione di un ventaglio probabilistico sotto l'ipotesi di *shock* temporanei e permanenti alle variabili che influenzano la dinamica del debito (fig.2.4).

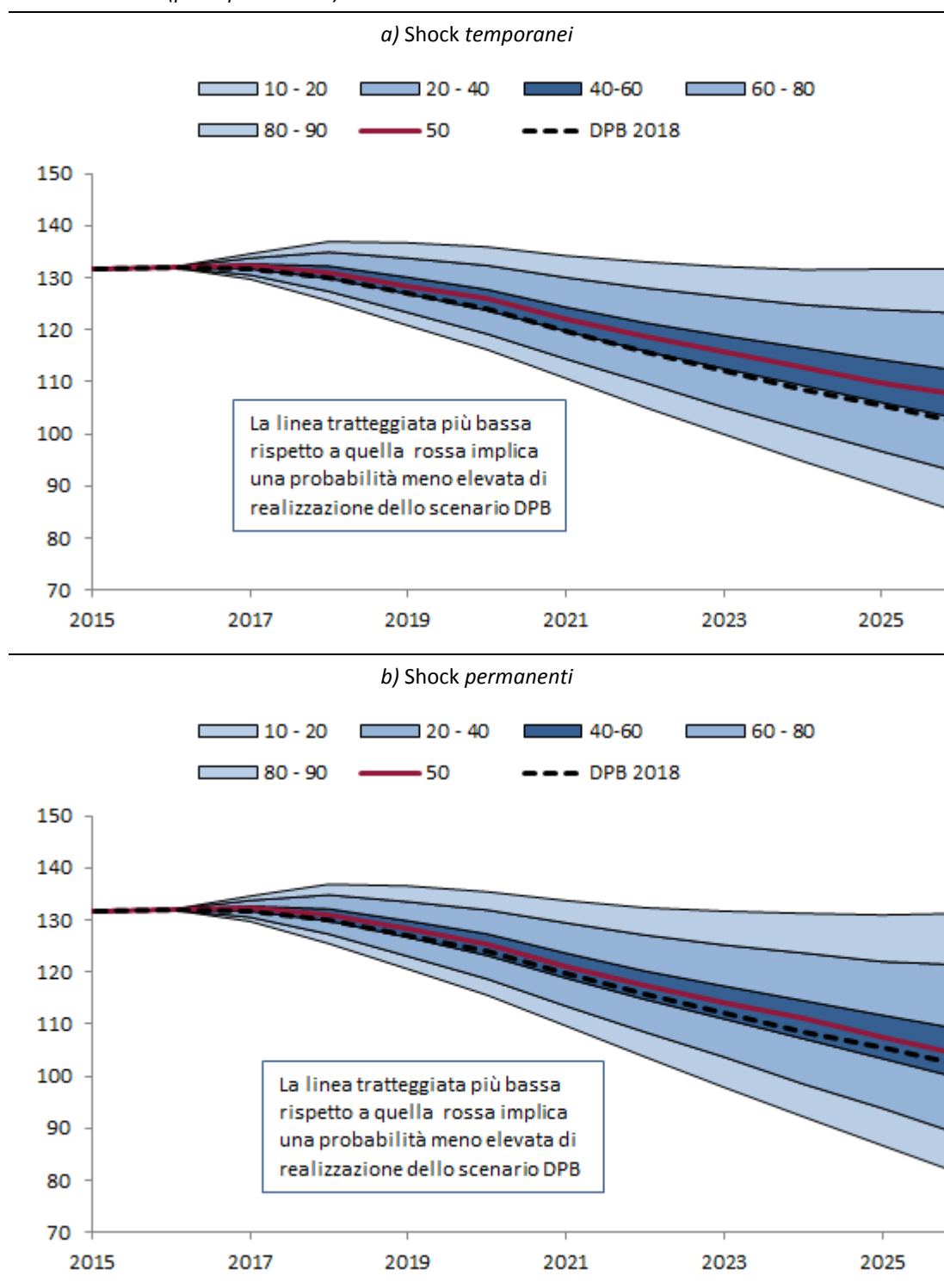
Attraverso l'equazione che descrive la dinamica del debito, gli scenari alternativi del rapporto debito/PIL sono ottenuti sottoponendo a *shock* le variabili che caratterizzano l'equazione stessa: tasso di crescita del PIL reale, tasso di crescita del deflatore del PIL, tasso di interesse a breve e *spread* tra i tassi di interesse a breve e a lungo termine⁴².

Date le previsioni macroeconomiche UPB, la distribuzione ottenuta nel caso di *shock* temporanei vede il rapporto debito/PIL programmatico del DBP collocarsi intorno al quarantesimo percentile: ciò vuol dire che il 60 per cento degli scenari generati prevedrebbero una evoluzione del rapporto debito/PIL su livelli più alti rispetto a quanto prospettato dallo scenario DBP.

⁴¹ Si veda in particolare Berti, K. (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", Commissione europea, *Economic Papers* 480, April.

⁴² L'ipotesi di *shock* temporanei prevede variazioni delle variabili che determinano l'evoluzione del rapporto debito/PIL con effetto limitato all'anno dello *shock*. L'ipotesi di *shock* permanenti prevede invece *shock* persistenti nel tempo per quanto riguarda i tassi di interesse.

Fig. 2.4 – Analisi stocastica a *shock* temporanei: scenario programmatico DPB rispetto a scenario UPB
(punti percentuali)



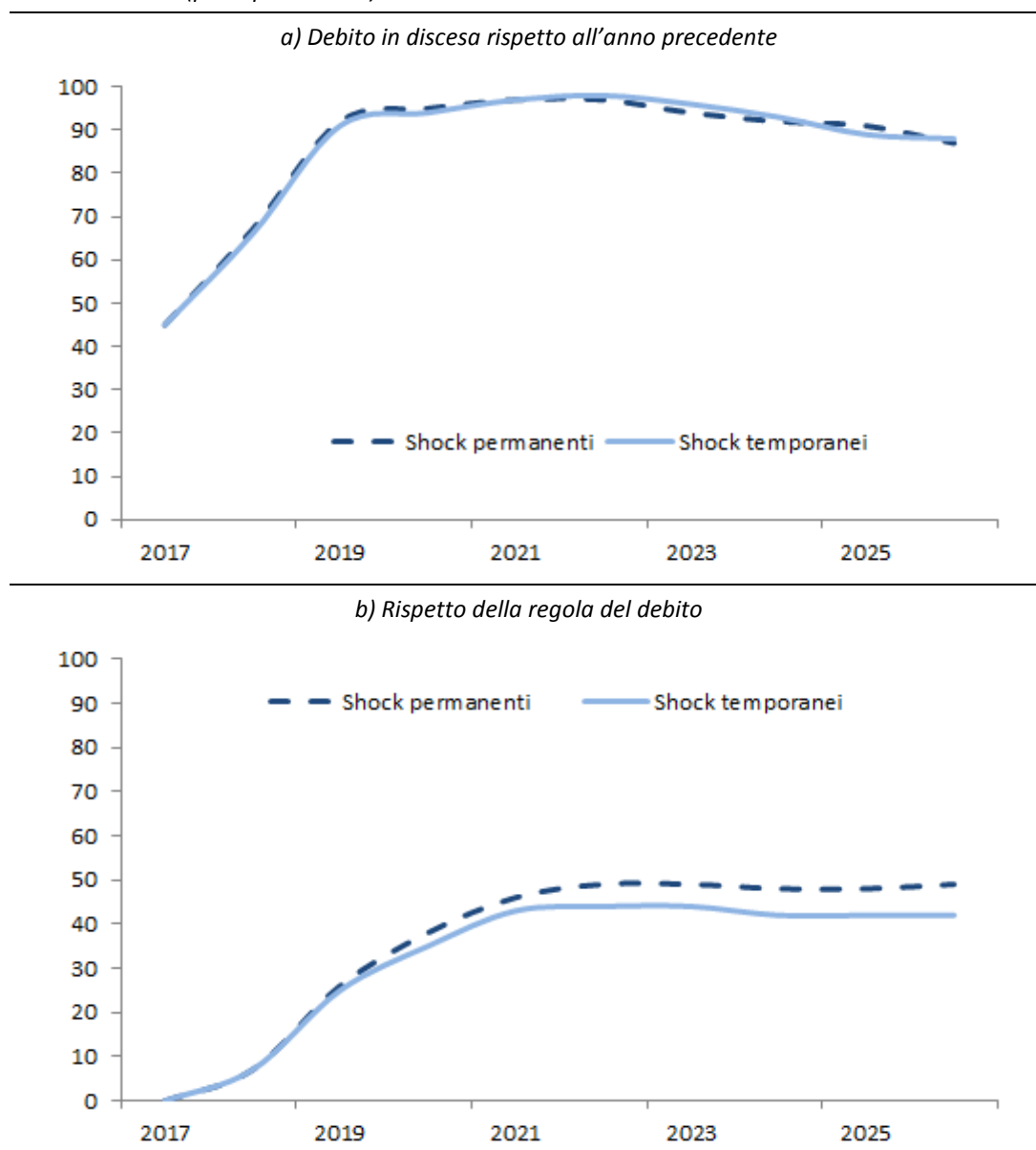
Fonte: elaborazioni su dati del DPB 2018.

Con l'ipotesi di *shock* permanenti, si ottiene una distribuzione leggermente più ampia dei valori del rapporto debito/PIL. In particolare, mentre i valori corrispondenti al nono decile

della distribuzione restano simili a quelli ottenuti con *shock* temporanei, tutti i decili inferiori (inclusa la mediana) tendono a spostarsi verso il basso. Di conseguenza, allo scenario di proiezione del rapporto debito/PIL programmatico DBP viene assegnata una probabilità lievemente più alta della sua realizzazione, risultando relativamente più vicino alla mediana della distribuzione. Ciò è dovuto al fatto che gli *shock* sui tassi di interesse si cumulano avendo come base il valore del tasso di interesse a breve del primo anno di previsione (che, allo stato attuale, si colloca su livelli particolarmente bassi).

La figura 2.5 riporta per ciascun anno la probabilità di una riduzione del debito rispetto all'anno precedente (grafico a)) e di rispetto della regola del debito con il criterio *backward-looking* (grafico b)) sotto ipotesi di *shock* temporanei e permanenti.

Fig. 2.5 – Analisi stocastica a *shock* temporanei e permanenti: probabilità implicite (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del DPB 2018.

Dall'analisi emerge che la probabilità di discesa del rapporto debito/PIL rispetto all'anno precedente assume valori simili lungo tutto l'orizzonte di simulazione sia nel caso di *shock* temporanei che permanenti. Essa si attesta intorno al 45 per cento nel 2017 e cresce negli anni successivi, risultando stabilmente sopra il 90 per cento dal 2019 in poi.

Per quanto riguarda la regola del debito *backward-looking*, i risultati indicano una probabilità intorno al 35 per cento nel 2020, ultimo anno di programmazione del DBP. Negli anni successivi tale probabilità aumenta in entrambi gli scenari, per posizionarsi comunque al di sotto del 45 per cento in caso di *shock* temporanei e intorno al 50 per cento in caso di *shock* permanenti.

3 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DEL DDL DI BILANCIO PER IL 2018

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 misure di importo limitato e di tipo settoriale.

In questo capitolo vengono esaminati gli interventi di maggiore rilevanza: la decontribuzione triennale permanente in favore di giovani e di studenti mai occupati in precedenza (par. 3.1), le misure in favore di lavoratori di imprese in crisi (par. 3.2), le misure di contrasto della povertà con il potenziamento del Reddito di inclusione (REI) (par. 3.3) e dell'evasione fiscale (par. 3.4), le misure riguardanti le imprese (par. 3.5), quelle in materia di pubblico impiego (par. 3.6), quelle riguardanti gli investimenti pubblici diretti (par. 3.7), le disposizioni sulla finanza locale (par. 3.8) e sulla sanità (par. 3.9) e sulla regolarizzazione dei rapporti finanziari tra Stato e INPS (par. 3.10).

Per ognuna di queste tematiche si fa riferimento, in generale, alla formulazione riportata nel DDL di bilancio così come presentato all'esame parlamentare. Dove necessario, si tiene anche conto delle modifiche apportate dal Senato durante l'iter parlamentare⁴³.

3.1 *La decontribuzione in favore dei giovani*

Il DDL di bilancio prosegue nella direzione di sostenere l'occupazione a tempo indeterminato introducendo un incentivo strutturale a favore dei giovani al di sotto dei 30 anni e un incentivo specifico, limitatamente al 2018, per gli imprenditori agricoli e i coltivatori diretti di età inferiore ai 40 anni; vengono inoltre poste le basi per la proroga dell'esonero per il Mezzogiorno attivo nel 2017. Queste misure si innestano in un panorama in cui si stanno via via esaurendo gli effetti delle decontribuzioni precedenti: la decontribuzione integrale e triennale del 2015, la decontribuzione ridotta e biennale del 2016, l'esonero per il Mezzogiorno e quello connesso al programma "Garanzia Giovani" del 2017.

Con riferimento alla prima misura introdotta dal DDL di bilancio, si stabilisce che, a decorrere dal 2018, su ogni nuova assunzione a tempo indeterminato e su ogni trasformazione a tempo indeterminato di rapporti a termine⁴⁴, il datore di lavoro privato beneficerà, per i primi 36 mesi di durata del contratto, dell'esonero dal pagamento del 50 per cento dei contributi previdenziali a suo carico (esclusi quelli INAIL), entro il limite massimo di 3.000 euro all'anno. I contributi sono interamente fiscalizzati senza riflessi sulle prestazioni previdenziali a favore del lavoratore.

⁴³ Con gli emendamenti approvati dal Senato sono state introdotte anche misure previdenziali e assistenziali, la *web tax* e alcune modifiche ai *superticket* che saranno oggetto di Flash dell'UPB di prossima pubblicazione.

⁴⁴ Sono escluse le posizioni dirigenziali.

L'agevolazione non si applica ai rapporti di lavoro domestico e di apprendistato e non è cumulabile con altre riduzioni (totali o parziali) delle aliquote di contribuzione.

A regime l'agevolazione coinvolgerà soggetti non ancora trentenni e mai occupati a tempo indeterminato⁴⁵, ma il primo anno (il 2018) saranno eligibili anche soggetti di età inferiore a 35 anni. Il beneficio gode di portabilità e, in caso di cambiamento di lavoro con passaggio ad altro datore con nuovo contratto a tempo indeterminato, si può continuare a goderne per la parte residua (indipendentemente dall'età in cui avviene il cambiamento). Sono fissate condizioni qualificanti anche per il datore che, per accedere al beneficio, nei sei mesi precedenti l'assunzione non deve avere licenziato altri lavoratori della medesima unità produttiva per giustificato motivo oggettivo o con procedura collettiva e, per non dovere restituire il beneficio goduto, nei sei mesi successivi non deve licenziare per giustificato motivo oggettivo né il lavoratore assunto con sgravio né altri lavoratori appartenenti alla stessa unità produttiva e inquadrati allo stesso livello⁴⁶.

In una diversa modalità, l'agevolazione può essere applicata ai contratti di apprendistato che, successivamente al 31 dicembre 2017, evolvono in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. In tal caso, il lavoratore non deve ancora aver compiuto 30 anni e non trovano applicazione né la portabilità del beneficio né i vincoli in capo al datore di lavoro di non avere licenziato e di non procedere a licenziamenti⁴⁷.

Una applicazione specifica è prevista anche per i datori di lavoro che assumano 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 formazione⁴⁸. In questo caso, fermi restando i limiti di età e di agevolazione fruibile massima (3.000 euro all'anno), lo sgravio viene elevato dal 50 al 100 per cento.

Un'altra misura disposta con il DDL di bilancio prevede per coloro che, non ancora quarantenni, si iscriveranno alla previdenza agricola nel corso del 2018, come imprenditori agricoli professionali o coltivatori diretti, un esonero dalla contribuzione previdenziale per invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) in misura integrale per un periodo massimo iniziale di 36 mesi, in misura del 66 per cento per ulteriori 12 mesi, in misura del 50 per cento per un periodo massimo ulteriore di 12 mesi. L'aliquota di computo delle prestazioni resta invariata. L'agevolazione non è cumulabile con altre riduzioni (totali o parziali) delle aliquote contributive ed è soggetta alla regola europea del "de minimis". Secondo la relazione tecnica la misura dovrebbe comportare minori entrate contributive per 7,4 milioni di euro nel 2018 e dell'ordine di 20 milioni in ciascun anno del triennio 2019-2021 per poi azzerarsi sino al 2025. Si tratta della riproposizione con caratteristiche immutate dell'agevolazione settoriale avviata nel 2017 e può essere vista come rientrante nella scelta di prolungamento degli stimoli occupazionali già improntati a maggiore selettività rispetto al passato, assieme ai nuovi incentivi per i giovani.

Infine, il DDL di bilancio prevede la possibilità, che dovrà essere nel caso attivata dai Ministeri competenti e dall'ANPAL, di dedicare programmi nazionali cofinanziati da risorse europee all'incentivo di assunzioni a tempo indeterminato, nel Mezzogiorno, di giovani di età inferiore a

⁴⁵ Sono eligibili anche lavoratori che presso altro datore di lavoro abbiano svolto periodi di apprendistato non trasformati in un rapporto a tempo indeterminato.

⁴⁶ In caso di violazione, le agevolazioni già godute devono essere restituite, ma non è preclusa la possibilità per un altro eventuale datore che assumesse a tempo indeterminato di beneficiare della quota parte residua.

⁴⁷ Durante il primo anno dopo la trasformazione a tempo indeterminato continuano a valere i benefici contributivi già previsti a favore dell'apprendistato. Il nuovo sgravio si applica a decorrere dal primo mese del secondo anno (art. 47, comma 7, D.Lgs. 81/2015).

⁴⁸ La misura sostituisce l'esonero contributivo a favore del sistema duale introdotto dalla legge di bilancio per il 2017 (art. 1, commi 308-310). Sono considerati l'apprendistato per la qualifica, il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, il certificato di specializzazione tecnica superiore, l'alta formazione.

35 anni e anche di soggetti di età superiore purché in questo secondo caso privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. Gli incentivi potranno consistere anche in uno sgravio contributivo totale (esclusi i contributi INAIL) entro il tetto massimo annuale di 8.060 euro per neoassunto/trasformato a tempo indeterminato. Come già avvenuto lo scorso anno, il DDL di bilancio prepara il terreno per misure specifiche riguardanti il Mezzogiorno che potranno essere avviate in corso d'anno, anche alla luce degli andamenti che emergeranno nelle economie del Paese e dei territori e delle disponibilità di bilancio. La scelta di demandare l'attivazione effettiva delle misure e i dettagli del loro disegno all'ANPAL (organismo tecnico appositamente istituito) potrebbe essere coerente con l'obiettivo di migliorare la capacità di *targeting* della misura.

In questo paragrafo si fornisce un'analisi della misura di decontribuzione permanente in favore dei giovani e del suo impatto sul costo del lavoro e si delineano alcuni dei principali risultati delle precedenti misure di sgravio.

In base alle stime riportate nella relazione tecnica, la decontribuzione strutturale favorirà l'attivazione/trasformazione di contratti a tempo indeterminato per circa 424.000 individui nel 2018, 734.000 nel 2019 e oltre un milione all'anno dal 2020. Al lordo dell'effetto fiscale, le minori entrate contributive sono stimate in circa 380 milioni di euro nel 2018, 1,2 miliardi nel 2019, 1,9 nel 2020 e circa 2,4 miliardi all'anno dal 2021⁴⁹.

All'incirca l'87 per cento delle minori entrate lorde e l'89 per cento dei contratti agevolati ipotizzati nella relazione tecnica originano nella platea dei soggetti non appartenenti al settore agricolo e diversi da apprendisti e da giovani/studenti in alternanza scuola-lavoro. Per questa categoria, la relazione tecnica ipotizza un numero di nuove assunzioni pari a 350.000 nel 2018 (quando gli eligibili saranno coloro che hanno meno di 35 anni), di 290.000 nel 2019 e di 300.000 dal 2020 in poi (quando gli eligibili saranno coloro che hanno meno di 30 anni). Sulla base di questi flussi e considerando la durata triennale dell'agevolazione, lo *stock* di contratti agevolati per questa platea di soggetti raggiunge 900.000 unità.

Per quanto riguarda, invece, la stima della spesa, la relazione tecnica ipotizza un esonero contributivo medio di 2.315 euro nel 2018 e di circa 2.300 negli anni successivi. Corrisponderebbero grossomodo a retribuzioni annue lorde di 15.000 euro.

Entrambe le stime riportate nella relazione tecnica (platea dei potenziali beneficiari e spesa complessiva) sembrerebbero relativamente ottimistiche alla luce dei dati dell'INPS per il 2015 e il 2016.

In particolare, con riferimento alla platea dei beneficiari, nel 2015 – anno di introduzione dell'esonero triennale integrale temporaneo – le attivazioni che hanno riguardato soggetti di età inferiore a 30 anni sono state poco meno di 298.000 (il 27,6 per cento dei nuovi rapporti a tempo indeterminato agevolati) e nel 2016 – anno dell'esonero temporaneo biennale al 40 per cento – sono state poco meno di 130.000 (il 31,3 per cento) (tab. 3.1). Peraltro, nel 2015 e nel 2016 non vi era la condizione di

⁴⁹ Corrette per l'effetto fiscale, le minori entrate contributive dovrebbero ammontare a 381 milioni nel 2018, poco più di un miliardo nel 2019, 1,5 miliardi nel 2020 e circa 1,8 miliardi all'anno dal 2021.

prima occupazione per usufruire della decontribuzione⁵⁰. Tuttavia, la possibile sovrastima riportata nella relazione tecnica metterebbe al riparo dal rischio di programmare risorse insufficienti a sostenere una reazione positiva da parte del mercato del lavoro in relazione anche al contesto macroeconomico migliorato rispetto al 2015 e al 2016.

Tab. 3.1 – Attivazioni e trasformazioni a tempo indeterminato con esonero contributivo nel 2015 e nel 2016
(numero di beneficiari e loro distribuzione percentuale per fasce di età)

	Nuovi rapporti a tempo indeterminato con esonero				Trasformazioni a tempo indeterminato con esonero			
	2015	2016	2015 ⁽¹⁾	2016 ⁽¹⁾	2015	2016	2015 ⁽¹⁾	2016 ⁽¹⁾
Maschi								
Fino a 24	72.643	34.693	60,8%	59,3%	17.540	13.564	63,2%	62,3%
Da 25 a 29	99.849	39.626	56,1%	56,0%	33.521	20.187	55,0%	54,6%
Da 30 a 39	193.032	72.130	58,2%	58,4%	71.057	38.531	59,1%	59,7%
Da 40 a 49	158.700	58.348	60,0%	60,6%	60.065	31.637	61,9%	62,1%
50 ed oltre	123.652	43.887	66,7%	68,0%	39.094	19.374	67,7%	67,8%
Totale	647.876	248.684	60,0%	60,1%	221.277	123.293	60,8%	60,8%
Femmine								
Fino a 24	46.867	23.827	39,2%	40,7%	10.212	8.217	36,8%	37,7%
Da 25 a 29	78.291	31.165	43,9%	44,0%	27.411	16.795	45,0%	45,4%
Da 30 a 39	138.537	51.301	41,8%	41,6%	49.158	25.960	40,9%	40,3%
Da 40 a 49	105.814	37.992	40,0%	39,4%	36.933	19.341	38,1%	37,9%
50 ed oltre	61.685	20.662	33,3%	32,0%	18.665	9.205	32,3%	32,2%
Totale	431.194	164.947	40,0%	39,9%	142.379	79.518	39,2%	39,2%
Complesso								
Fino a 24	119.510	58.520	11,1%	14,1%	27.752	21.781	7,6%	10,7%
Da 25 a 29	178.140	70.791	16,5%	17,1%	60.932	36.982	16,8%	18,2%
Da 30 a 39	331.569	123.431	30,7%	29,8%	120.215	64.491	33,1%	31,8%
Da 40 a 49	264.514	96.340	24,5%	23,3%	96.998	50.978	26,7%	25,1%
50 ed oltre	185.337	64.549	17,2%	15,6%	57.759	28.579	15,9%	14,1%
Totale	1.079.070	413.631	100,0%	100,0%	363.656	202.811	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS (lavoratori dipendenti privati con esclusione dei lavoratori domestici e degli operai agricoli; sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici). Si fa riferimento all'aggiornamento rilasciato a ottobre 2017 che include anche i dati relativi ai primi otto mesi del 2017.

(1) Per gli spaccati di genere, le percentuali rappresentano incidenza di ogni voce sulla corrispondente voce del totale. Per l'aggregato, invece, le percentuali rappresentano incidenza di ogni voce sul totale di anno.

⁵⁰ Di conseguenza i flussi osservati sono stati presumibilmente più ampi di quelli che potrebbero ripresentarsi nel 2018. A questa stessa conclusione porta anche il fatto che, differentemente dalle precedenti due decontribuzioni, adesso la misura è permanente (i primi tre anni di ogni contratto a tempo indeterminato) ed è difficile ipotizzare "effetti di attrazione" sul 2018 di assunzioni programmate per gli anni successivi, come invece avvenuto nel 2015 e nel 2016 (si veda oltre).

Per quanto riguarda, invece, la stima della spesa connessa con il provvedimento, la retribuzione lorda di 15.000 euro, implicita nell'importo di esonero contributivo medio considerato, sembrerebbe relativamente bassa sia rispetto a retribuzioni di inizio carriera con contratto a tempo indeterminato e a tempo pieno, sia rispetto alla retribuzione lorda media di circa 23.000 euro nel 2014, 22.700 euro nel 2015 e 23.600 euro nel 2016 rilevata nei dati INPS con riferimento al complesso delle attivazioni a tempo indeterminato (agevolate e non)⁵¹. È tuttavia possibile che venga ipotizzato che una parte non trascurabile dei contratti relativi ai nuovi assunti abbia natura *part-time*⁵².

Le misure sembrano motivate dalla necessità sia di intervenire su una fascia di popolazione caratterizzata da tassi di disoccupazione⁵³ e di precarietà relativamente più elevati e che ha già dimostrato di essere reattiva agli incentivi all'assunzione, sia di attenuare l'effetto del venire meno delle precedenti misure agevolative.

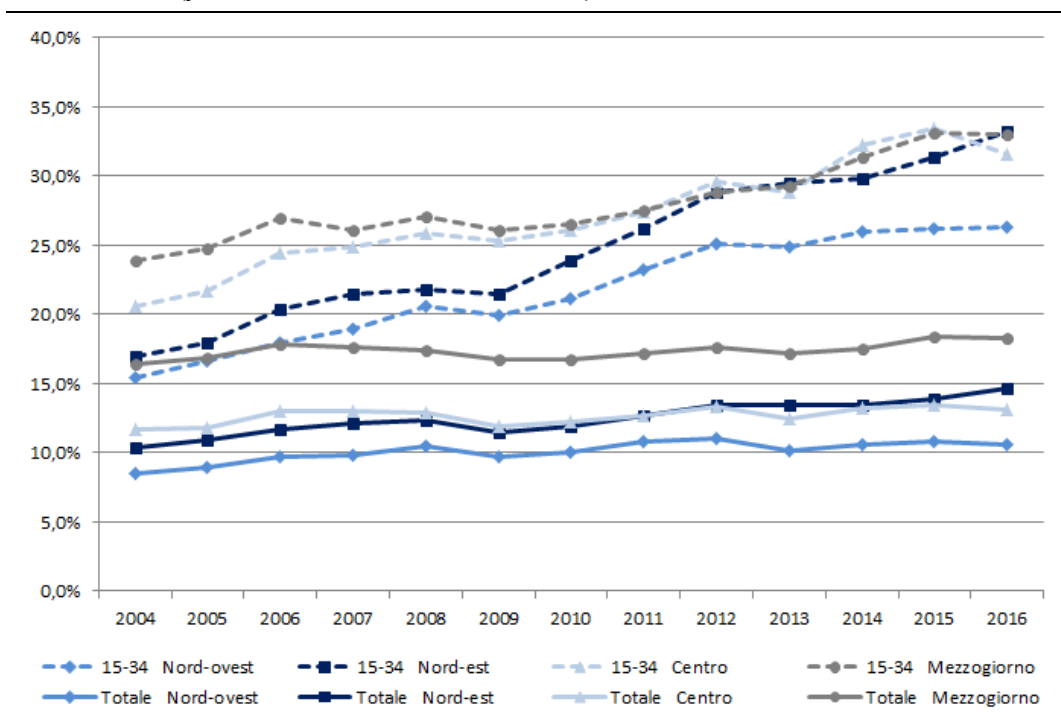
Per quanto riguarda il primo aspetto, dai dati dell'INPS emerge che nel 2015 e nel 2016, per la fascia di età inferiore a 30 anni la risposta agli sgravi contributivi è già stata apprezzabile. Nel 2015, quasi il 28 per cento delle nuove attivazioni e il 25 per cento delle trasformazioni a tempo indeterminato hanno riguardato individui con meno di 30 anni. Nel 2016 i valori sono stati rispettivamente oltre il 31 per cento e quasi il 29 per cento. Nel passaggio dagli incentivi pieni del 2015 a quelli ridotti del 2016, il peso delle attivazioni a tempo indeterminato coinvolgenti soggetti di età inferiore a 30 anni è aumentato di circa 5 punti percentuali. Ciò non ha tuttavia impedito che aumentasse sia nel 2015 sia nel 2016 la quota di contratti a tempo determinato, proseguendo nella tendenza in atto dall'inizio della crisi soprattutto nel Centro-Nord (fig. 3.1).

⁵¹ Secondo i dati Eurostat (*Structure of earnings survey: annual earnings*), nella fascia di età al di sotto dei 30 anni le retribuzioni annue lorde per contratti di lavoro a tempo pieno (non necessariamente a tempo indeterminato, non necessariamente di nuova attivazione) sono state mediamente pari a 25.000 euro nel 2014 (dato più recente disponibile). Gli stessi dati indicano in poco più di 27.000 euro la retribuzione lorda media dei lavoratori (di ogni età) con meno di un anno di anzianità presso l'attuale datore (sono considerati solo i datori di lavoro con almeno dieci lavoratori dipendenti).

⁵² Nel triennio 2014-16 e nei primi otto mesi del 2017 oltre il 40 per cento delle nuove attivazioni a tempo indeterminato ha avuto natura *part-time*. Il dato trova conferma anche se dai dati sulle attivazioni contrattuali dell'Osservatorio sul precariato (pubblici sul sito *web* istituzionale dell'INPS) si passa ad analizzare quelli dei beneficiari: risultava in *part-time* il 40 per cento dello *stock* di beneficiari di sgravio triennale a dicembre 2015 e il 43 per cento di quello dei beneficiari di sgravio biennale a dicembre 2016.

⁵³ In base ai dati Istat, il secondo trimestre del 2017 ha fatto registrare un tasso di disoccupazione dei giovani con meno di 30 anni pari al 17,9 per cento nel Nord-Ovest, 13,6 nel Nord-Est, 23 nel Centro e 42,1 nel Mezzogiorno, contro tassi di disoccupazione complessivi pari rispettivamente a 7,3, 6,1, 8,7 e 15,5. Inoltre, sempre nel secondo trimestre del 2017, l'incidenza dei contratti subordinati a tempo determinato, sul totale dei rapporti di lavoro subordinati, è stata del 29 per cento nel Nord-Ovest, del 36,5 nel Nord-Est, del 35,8 nel Centro e del 35,2 nel Mezzogiorno, con un *trend* di continua crescita almeno negli ultimi dieci anni. Calcolata su tutte le fasce di età, l'incidenza dei contratti a tempo determinato è stata pari all'11,7 per cento nel Nord-Ovest, al 16,4 nel Nord-Est, al 15,4 nel Centro e al 19,3 nel Mezzogiorno.

Fig. 3.1 — Rapporto tra occupati dipendenti a tempo determinato e occupati dipendenti totali
(fascia di età 15-34 anni e tutte le età)



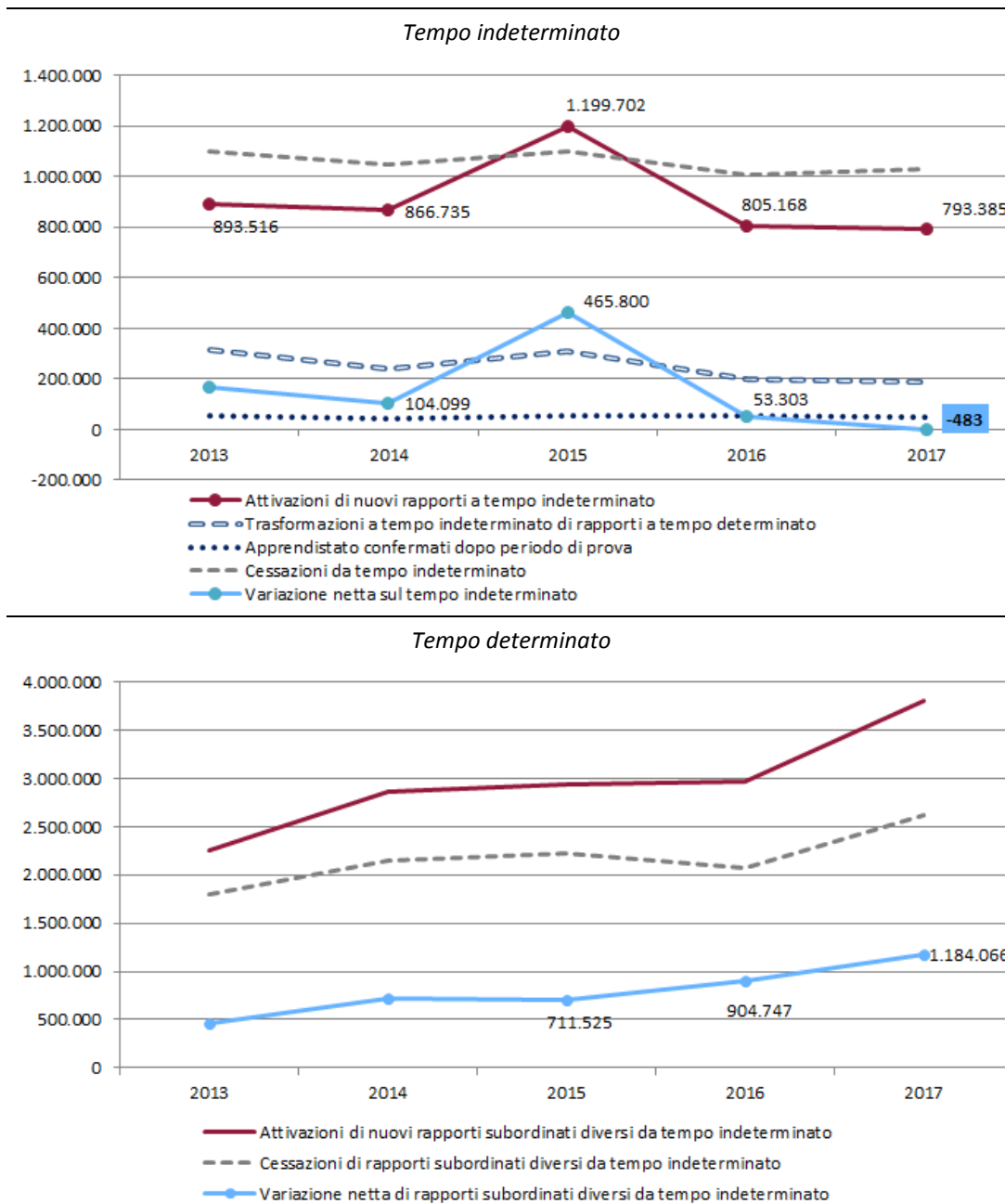
Fonte: elaborazioni su dati Istat (*database online*).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, va rilevato che nonostante le condizioni macroeconomiche siano migliorate, i dati dell'INPS relativi ai primi otto mesi del 2017 mostrano, rispetto al corrispondente periodo dei due anni precedenti, un arretramento delle attivazioni nette a tempo indeterminato e un aumento significativo di quelle in modalità a termine (fig. 3.2). È possibile che, dopo i picchi di assunzioni incentivate del 2015 (si veda oltre), si comincino a manifestare effetti di saturazione o addirittura di riequilibrio a favore di contratti di tipo diverso dal tempo indeterminato (fig. 3.3). 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 la nuova misura sarebbe meglio disegnata, con una capacità di *targeting* maggiore (utile a ridimensionare il cosiddetto "peso morto"⁵⁴) sia rispetto ai lavoratori (i giovani e gli studenti) sia rispetto ai datori di lavoro (le imprese che non ridimensionano gli organici). Altra caratteristica di interesse è la strutturalità dello sgravio che, da un lato, interrompe la sequenza di interventi di natura temporanea e favorisce la normalizzazione del mercato del lavoro e, dall'altro, rimane coerente con un percorso di graduale riduzione del cuneo sul lavoro.

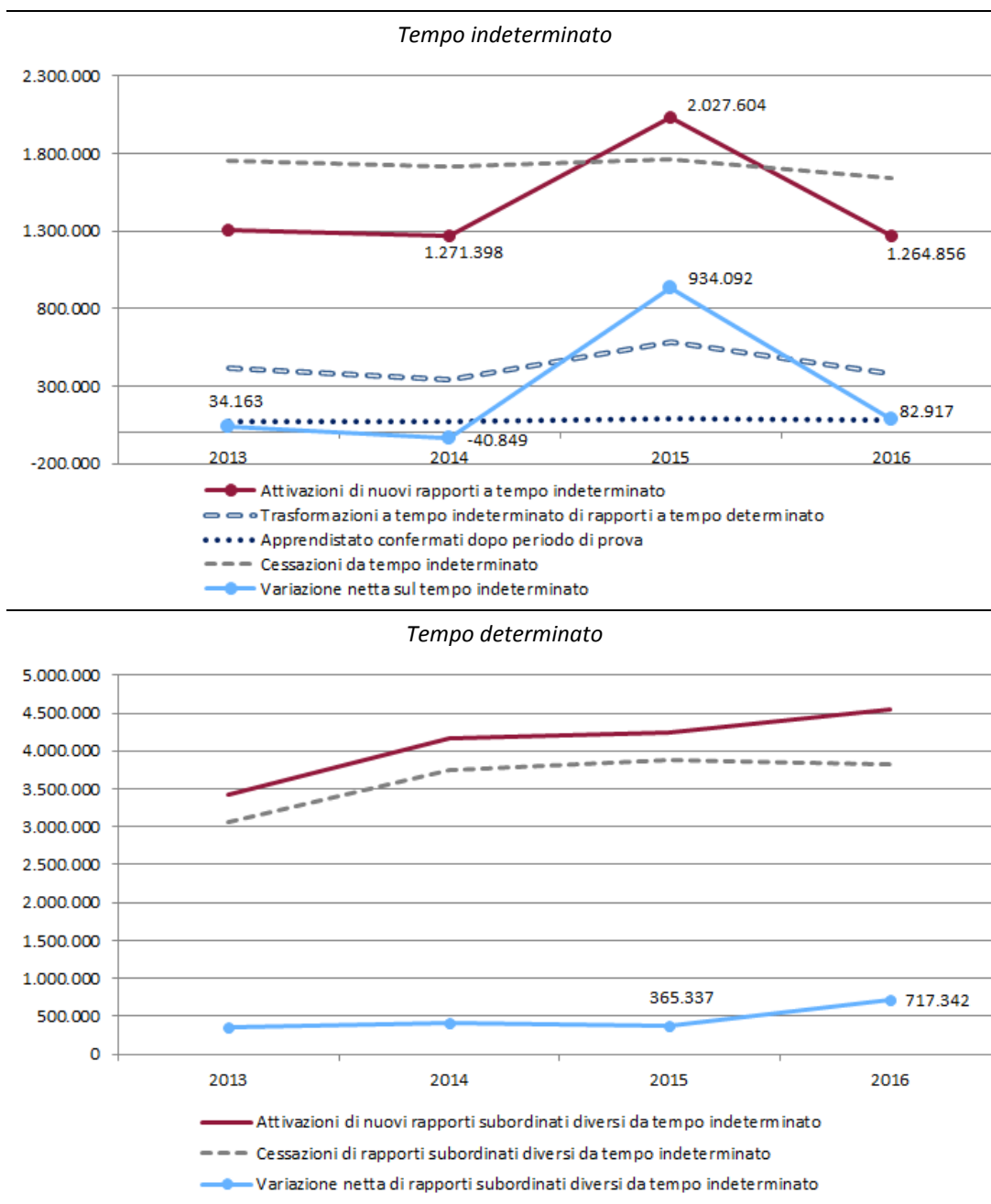
⁵⁴ Ufficio parlamentare di bilancio (2015), "Rapporto sulla politica di bilancio 2015", pagg. 73-75.

Fig. 3.2 – Attivazioni, trasformazioni e cessazioni nel comparto del lavoro subordinato nei primi otto mesi dell'anno



Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS (lavoratori dipendenti privati con esclusione dei lavoratori domestici e degli operai agricoli; sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici). Si fa riferimento all'aggiornamento rilasciato a ottobre 2017 che include anche i dati relativi ai primi otto mesi del 2017. Sono posti in sequenza gli aggiornamenti dell'Osservatorio sul precariato che permettono di ricostruire l'andamento dei primi otto mesi dell'anno sull'orizzonte 2013-17.

Fig. 3.3 – Attivazioni, trasformazioni e cessazioni nel comparto del lavoro subordinato



Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS (lavoratori dipendenti privati con esclusione dei lavoratori domestici e degli operai agricoli; sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici). Si fa riferimento all'aggiornamento rilasciato a ottobre 2017 che include anche i dati relativi ai primi otto mesi del 2017.

Impatto sul costo del lavoro. – Le misure avranno un impatto non trascurabile sul carico fiscale complessivo relativo al fattore lavoro. Per stimare tale effetto viene preso come riferimento l'indicatore noto come cuneo fiscale, ossia la differenza tra il costo del lavoro per il datore di lavoro e la corrispondente retribuzione netta per il lavoratore. Tale distanza viene calcolata come il rapporto tra il carico fiscale sul lavoro (imposte sul

reddito a carico del lavoratore, al netto dei trasferimenti da parte dello Stato⁵⁵, 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).

È interessante valutare in quale misura gli interventi previsti nel DDL di bilancio riducano il cuneo fiscale con riferimento ad alcune tipologie rilevanti di lavoratori e a diversi livelli di retribuzione lorda. In particolare, si considerano lavoratori *single* senza carichi familiari assunti con la qualifica di operaio o di impiegato in imprese di diverse dimensioni (fino a 15 dipendenti, oltre 15 e fino a 50 dipendenti, oltre 50 dipendenti) appartenenti al settore dell'industria. Si assumono inoltre tre livelli di retribuzione lorda: quella media di contabilità nazionale attesa per il 2018 (circa 30.300 euro) e il 67 e il 50 per cento di questo importo (rispettivamente, 20.300 e 15.100 euro), per avvicinarci a quanto è desumibile sia stato ipotizzato nella relazione tecnica al provvedimento (circa 15.000 euro)⁵⁶. Considerare diversi livelli di retribuzione lorda è necessario per capire, vista la presenza di un tetto annuo massimo all'agevolazione usufruibile, i potenziali effetti di riduzione del costo del lavoro determinati dalle diverse decontribuzioni.

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. 3.2)⁵⁷. 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). 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

⁵⁵ In particolare, gli assegni familiari, che sono a carico dell'INPS ma vengono anticipati al lavoratore dal datore di lavoro.

⁵⁶ Va rilevato che dai dati INPS sul complesso delle attivazioni a tempo indeterminato emerge, come già detto in precedenza, una retribuzione lorda media di circa 23.000 euro nel 2014, 22.700 nel 2015 e 23.600 nel 2016.

⁵⁷ Per le addizionali regionali e comunali dell'Irpef sono state ipotizzate aliquote pari a quelle medie rilevabili a livello nazionale.

abbiano svolto periodi di apprendistato di formazione o alta formazione⁵⁸. 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 mesi le assunzioni effettuate 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. 3.3).

Tab. 3.2 – 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.

⁵⁸ 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.

Tab. 3.3 – 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.

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.

3.1.1 I risultati delle precedenti misure di decontribuzione

Negli ultimi anni si sono sovrapposti numerosi incentivi all'occupazione con l'intento di favorire specifiche tipologie di lavoro e categorie di soggetti⁵⁹. Solo per le quattro misure più recenti l'Osservatorio sul precariato dell'INPS ha attivato delle rilevazioni *ad hoc*: 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. Come testimoniato dai dati di consuntivo e preconsuntivo, si tratta delle misure più rilevanti per platea di potenziali beneficiari e per spesa fiscale. È utile ripercorrerne i tratti salienti e le principali statistiche per farsi un'idea dell'effetto che potrà essere prodotto dai nuovi incentivi all'occupazione alla luce delle dinamiche occupazionali risultanti dagli incentivi all'assunzione avviati nel biennio 2015-16.

⁵⁹ Per un elenco completo e aggiornato pubblicato con frequenza infrannuale, si veda la "Guida agli incentivi all'assunzione e alla creazione d'impresa" a cura dell'ANPAL.

La decontribuzione integrale triennale del 2015 (L. 190/2014, art. 1, commi 118-124). –

Le assunzioni e le trasformazioni a tempo indeterminato avvenute nel comparto privato⁶⁰ durante il 2015 hanno beneficiato di uno sgravio integrale dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (esclusi quelli INAIL): nel complesso, si trattava di circa il 31 per cento della retribuzione lorda con un limite massimo annuale di 8.060 euro, da riproporzionare in caso di assunzione *part-time*. L'agevolazione, disponibile solo una volta in capo allo stesso lavoratore, aveva durata triennale e si concluderà nel corso del 2018 (quando l'ultimo contratto attivato nel 2015 completerà il suo trentaseiesimo mese di sgravio)⁶¹. Lo sgravio è totalmente fiscalizzato scongiurando ogni riduzione dei benefici previdenziali per il lavoratore.

Nella relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2015 si valutava in circa un milione i contratti attivabili con lo sgravio⁶², di cui circa 790.000 in misura piena e circa 210.000 nella misura ridotta al tetto di 8.060 euro annui. Le minori entrate contributive⁶³ erano previste in 1,9 miliardi di euro nel 2015, 4,9 nel 2016, 5,0 nel 2017, 2,9 nel 2018 e 0,4 nel 2019. Corretti per gli effetti fiscali, le valutazioni divenivano rispettivamente 1,9 miliardi di euro nel 2015, 3,7 nel 2016, 3,9 nel 2017, 2,1 nel 2018 e 0,1 nel 2019.

Contestualmente all'introduzione dello sgravio, a decorrere dal 2015 sono stati cancellati gli incentivi permanenti all'assunzione a tempo indeterminato di cui alla L. 29 dicembre 1990, n. 407. Questi consistevano nel dimezzamento per 36 mesi dei contributi previdenziali e assistenziali dei datori di lavoro privati sulle assunzioni a tempo indeterminato (anche *part-time*) di lavoratori disoccupati o in Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) a zero ore da almeno 24 mesi, a condizione che l'assunzione non avvenisse in sostituzione di lavoratori sospesi, licenziati per giustificato motivo oggettivo o licenziati per scelta di riduzione del personale dallo stesso datore richiedente l'agevolazione⁶⁴. Rispetto alla misura introdotta nel 2015, si trattava di una misura con caratteristiche strutturali e senza prefissati limiti di spesa per ciascun beneficiario, ma rivolta a una platea molto circoscritta e composta da soggetti in uno stato di particolare svantaggio. Sulla base dei dati riportati nella relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2015, le minori entrate derivanti da questa misura sono state pari a 1,1 miliardi l'anno (nel

⁶⁰ Erano inclusi per la fruizione della misura gli Enti pubblici economici ed esclusi i contratti a tempo indeterminato di apprendistato e di lavoro domestico.

⁶¹ Era richiesto che il lavoratore non fosse stato occupato a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti l'assunzione agevolata presso qualsivoglia datore e che, nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della legge di stabilità per il 2015, non fosse stato occupato a tempo indeterminato presso lo stesso datore di lavoro richiedente l'agevolazione (o soggetti da lui controllati o a lui collegati, anche per interposta persona). Una normativa *ad hoc* era prevista per il settore agricolo, ivi inclusa la programmazione di un tetto massimo al costo fiscale, raggiunto il quale non era più possibile accordare gli sgravi. Lo sgravio non era cumulabile con altri esoneri contributivi o riduzioni delle aliquote di finanziamento.

⁶² Si partiva dal dato delle attivazioni a tempo indeterminato del 2013, 636.000 al netto di quelle che avevano riguardato lavoratori già occupati a tempo indeterminato nei sei mesi precedenti, e lo si aumentava di circa il 50 per cento soprattutto per tenere conto della sostituzione tra attivazioni a tempo determinato con attivazioni a tempo indeterminato (*"[...] stante la rilevanza e la significatività dell'incentivo, è presumibile e prudentiale [un effetto di riduzione delle] assunzioni a contribuzione piena (a tempo determinato, per esempio) verso la tipologia di contratto [incentivato]"*).

⁶³ Tenendo anche conto dei dati (di fonte INPS) sulla distribuzione per livelli retributivi delle attivazioni di contratti a tempo indeterminato e trasformati a tempo indeterminato.

⁶⁴ Sulle assunzioni a tempo indeterminato nel Mezzogiorno o da parte di imprese artigiane lo sgravio contributivo a favore del datore era totale, a parità delle altre caratteristiche e per la stessa durata. Lo sgravio era ripetibile in capo allo stesso lavoratore se assunto da altro datore di lavoro.

2012 e nel 2013). I destinatari dell'agevolazione sono stati circa 287.000 nel 2014 e di poco superiori a 300.000 nella media 2010-14⁶⁵.

A consuntivo, dai dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS aggiornati ad agosto 2017, emerge che nel 2015 le nuove attivazioni sono state 1.079.070 e le trasformazioni 363.656 per un totale di 1.442.726 unità (fig. 3.4)⁶⁶. I risultati migliori delle attese riflettono, presumibilmente un "effetto di attrazione" al 2015 delle attivazioni a tempo indeterminato che altrimenti sarebbero state effettuate almeno negli ultimi due mesi del 2014 e nei primi mesi del 2016.

Conseguentemente, il costo della decontribuzione è stato più elevato delle attese: in base ai dati INPS è risultato pari a 2,2 miliardi di euro nel 2015 e a 6,4 nel 2016⁶⁷.

La prevalenza di nuove attivazioni sulle trasformazioni, unitamente all'analisi sui microdati delle Comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro, ha portato l'INPS a dichiarare, nel Rapporto annuale 2016, che lo sgravio ha *"[...] specificatamente [beneficiario] il primo ingresso nell'occupazione dipendente a tempo indeterminato e soprattutto la ricollocazione di soggetti che avevano perso il lavoro da tempo"*. Gli stessi microdati permettono di dire che nel 2015 *"[...] quasi l'80 per cento delle attivazioni beneficiarie di sgravio si è verificato in presenza di una crescita dimensionale dell'impresa"*, evidenziando così che lo sgravio possa avere fornito un possibile contributo alla creazione netta di nuovi posti di lavoro almeno con riferimento al 2015⁶⁸.

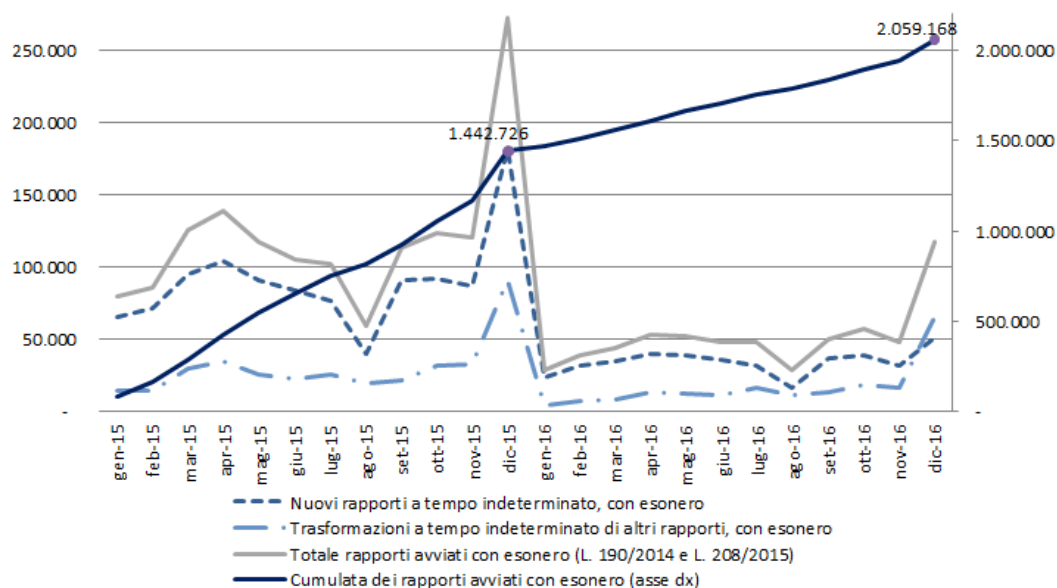
⁶⁵ Open Data INPS, "Politiche occupazionali attive. Numero medio dei beneficiari distinti per misura e sesso. Anni 2010-2014 (valori assoluti e percentuali)".

⁶⁶ Più recenti dati amministrativi dell'INPS (non pubblicati nell'Osservatorio sul precariato) quantificano in 1.366.796 i lavoratori che beneficiavano di esonero a fine 2015, con una differenza di circa 80.000 unità rispetto al totale delle attivazioni avvenute con esonero (queste ultime includono anche rapporti poi conclusi con dimissioni, licenziamenti, cambi di lavoro, decessi, e anche rapporti ai quali, con successiva verifica amministrativa, l'agevolazione può essere stata revocata). Del suddetto *stock* di fine 2015, un anno dopo, a dicembre 2016, rimanevano 1.115.793 lavoratori (-18,4 per cento), mentre a giugno 2017 ne rimanevano 989.161 (-27,6 per cento su dicembre 2015 e -9,3 su dicembre 2016).

⁶⁷ L'INPS sottolineava come il calcolo del costo complessivo netto per la finanza pubblica fosse più complesso e incerto, dovendosi considerare altri fattori: molti rapporti sono destinati a non durare per l'intero triennio, in alcuni casi le nuove attivazioni sostituiscono precedenti forme contrattuali già agevolate (come destinatarie dell'articolo 8 della L. 407/1990 o l'apprendistato), i controlli *ex post* possono mettere in luce un numero non marginale di esoneri indebitamente accordati, ecc.. Ad esempio, le agevolazioni all'occupazione ex L. 407/1990 nell'ultimo anno in cui sono state in vigore (2014) hanno originato una spesa fiscale pari a oltre un miliardo di euro. Poiché, almeno in parte, le due platee di destinatari (quella degli sgravi triennali del 2015 e quella dei benefici riconosciuti ex L. 407/1990) si sovrappongono, è lecito presumere che una quota della spesa fiscale degli sgravi triennali sia in sostituzione (e non in aggiunta) rispetto agli sgravi abrogati.

⁶⁸ Aspetto prudenzialmente non considerato nella relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2015. Dai dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ("Rapporto annuale sulle comunicazioni obbligatorie") si desume che mediamente, considerando tutte le tipologie di lavoro subordinato e non solo quelle a tempo indeterminato, cessa entro 12 mesi circa il 28,5 per cento di rapporti attivati (29,6 per cento nel 2014, 27,5 per cento nel 2015, 28,5 per cento nel 2016). Alla luce di questi dati, sembrerebbe che le attivazioni a tempo indeterminato con sgravio triennale, pur dando un contributo alla creazione netta di nuovi posti di lavoro, non siano riuscite a migliorare la stabilità dell'occupazione.

Fig. 3.4 – Contratti attivati/trasformati con sgravio contributivo nel 2015 e nel 2016



Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS (lavoratori dipendenti privati con esclusione dei lavoratori domestici e degli operai agricoli; sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici). Si fa riferimento all'aggiornamento rilasciato a ottobre 2017 che include anche i dati relativi ai primi otto mesi del 2017.

La decontribuzione parziale biennale del 2016 (L. 208/2015, art. 1, commi 178-180). – Le assunzioni e le trasformazioni a tempo indeterminato avvenute nel comparto privato durante il 2016 hanno beneficiato di uno sgravio in tutto identico a quello dell'anno precedente salvo che nella misura e nella durata: non più la totalità dei contributi previdenziali (INAIL esclusi) a carico del datore di lavoro, ma solo il 40 per cento e con il limite annuale di 3.250 euro, e non più per 36 mesi ma per 24⁶⁹. Lo sgravio era utilizzabile una sola volta in capo allo stesso lavoratore e non potevano beneficiarne i lavoratori che già avevano usufruito dello sgravio nel 2015.

Nella relazione tecnica alla legge di stabilità per il 2016 si valutava di nuovo in circa un milione i contratti attivabili con lo sgravio, alla luce del numero di attivazioni agevolate del 2015 aggiustato per tenere conto delle più favorevoli condizioni macroeconomiche, della minore convenienza dei benefici e dell'“effetto di attrazione” che avrebbe fatto anticipare al 2015 attivazioni programmate per il 2016 e al 2016 alcune programmate per il 2017. Le minori entrate contributive erano previste in 0,8 miliardi nel 2016, 2,1 nel 2017, 1,3 nel 2018 e 0,1 nel 2019. Corrette per gli effetti fiscali, le valutazioni divenivano rispettivamente 0,8 miliardi nel 2016, 1,5 nel 2017 e 1,0 nel 2018.

I dati di consuntivo dell'Osservatorio sul precariato dell'INPS hanno mostrato una realtà molto diversa dalle previsioni. Nel 2016 le nuove attivazioni con sgravio sono state

⁶⁹ Altro aspetto di differenza rispetto al 2015 è la previsione che il datore di lavoro che subentri nella fornitura di servizi in appalto e che assuma, ancorché in attuazione di un obbligo preesistente, un lavoratore per il quale il datore di lavoro cessante fruiva dello sgravio, mantiene il diritto allo sgravio nei limiti della durata e della misura che residuano.

413.631 (il 38,3 per cento rispetto al 2015) e le trasformazioni 202.811 (il 55,8 per cento del 2015), per un totale di 616.442 unità (il 42,7 per cento del 2015; fig. 3.4)⁷⁰.

Per quanto riguarda il costo della decontribuzione, l'INPS ha registrato nel 2016 minori incassi contributivi per 354 milioni di euro. Se con riferimento alle decontribuzioni del 2015 le previsioni sono state, come si è già evidenziato, significativamente oltrepassate dal consuntivo, per il 2016 è accaduto il contrario, con un consuntivo pari a circa la metà di quanto atteso.

La minore efficacia degli sgravi del 2016 risulta anche se, utilizzando i dati dell'Osservatorio INPS, si guarda 1) all'incidenza delle attivazioni con sgravio⁷¹ sul totale delle attivazioni a tempo indeterminato e 2) a quella delle attivazioni con sgravio sul totale delle attivazioni in tutte le forme contrattuali di lavoro dipendente. Nel 2015 le due incidenze sono risultate pari al 54,2 e al 20,5 per cento, abbassatesi poi nel 2016 rispettivamente al 35,4 e al 9,8 per cento. Sulla minore efficacia non sembra, tra l'altro, aver pesato un "effetto di attrazione" proporzionalmente più forte nel 2015 che nel 2016. Infatti, a dicembre 2015 si è concentrato il 18,9 per cento di tutte le attivazioni e trasformazioni a tempo indeterminato con sgravio, contro percentuali degli altri mesi comprese tra il 4,1 di agosto e il 9,6 di aprile e in media pari a 7,4; nel 2016 le percentuali di concentrazione non sono state molto diverse, con il 19 per cento di dicembre e gli altri mesi compresi tra il 4,6 di agosto e il 9,3 di ottobre e in media pari al 7,4. Lo sgravio del 2016 è stato meno efficace perché di dimensioni e durata inferiori e perché è stato il secondo di una sequenza ravvicinata di importanti incentivi alle assunzioni⁷².

Sia nel 2015 che nel 2016, le attivazioni a tempo indeterminato con esonero sono state superiori alle trasformazioni con esonero ma, mentre il primo anno sono state il triplo, nel 2016 sono risultate pari al doppio. Oltre il 70 per cento dei nuovi rapporti a tempo indeterminato con esonero e poco meno del 65 per cento dei rapporti trasformati a tempo indeterminato con esonero sono sorti nel 2015. Rispetto al totale delle attivazioni e trasformazioni di ogni tipologia, nel 2015 le attivazioni esonerate hanno contato il 15,7 per cento e le trasformazioni esonerate il 5,3 per cento, incidenze poi diminuite rispettivamente al 6,6 e al 3,3 per cento nel 2016.

Gli effetti complessivi delle decontribuzioni del 2015 e del 2016. – Riassumendo, a seguito delle decontribuzioni introdotte nel 2015 e nel 2016 si è registrato un picco nelle attivazioni nette di contratti a tempo indeterminato di circa 934.000 unità nel 2015

⁷⁰ Più recenti dati amministrativi dell'INPS (non pubblicati nell'Osservatorio sul precariato) quantificano in 540.137 i lavoratori che beneficiavano di esonero a fine 2016, con una differenza di circa 76.000 unità rispetto al totale delle attivazioni avvenute con esonero (queste ultime includono anche rapporti poi conclusi con dimissioni, licenziamenti, cambi di lavoro, decessi, e anche quelli ai quali, con successiva verifica amministrativa, l'agevolazione può essere stata revocata). Del suddetto *stock* di fine 2016, sei mesi dopo, a giugno 2017, rimanevano 478.684 lavoratori (-11,4 per cento).

⁷¹ Includere le trasformazioni.

⁷² Si veda al riguardo Croce G. (2017), "Il *Jobs Act* due anni dopo: obiettivi, fatti e prospettive", in *Economia&Lavoro*, volume maggio-agosto 2017, n. 2.

(anno dello sgravio pieno e triennale), mentre sono risultate pari a circa 83.000 nel 2016 (anno dello sgravio ridotto al 40 per cento e biennale), livello ampiamente inferiore a quello dell'anno precedente ancorché più elevato dei corrispondenti dati del 2014 (negativo per circa 41.000 unità per probabile "effetto attrazione") e del 2013 (circa 34.000) (fig. 3.3). Questo andamento ha inglobato una dinamica delle cessazioni da tempo indeterminato sostanzialmente piatta, addirittura in contrazione nel 2016 rispetto al 2015. E se si guarda alle attivazioni e cessazioni dei contratti subordinati diversi dal tempo indeterminato, tra il 2013 e il 2015 esse si sono mosse sostanzialmente in parallelo lasciando invariato il saldo (le attivazioni nette). Solo nel 2016 le serie si sono divaricate con un quasi raddoppio delle attivazioni nette da 365.337 a 717.342 unità.

Sembrerebbe, pertanto, che l'incentivo all'assunzione del 2015, combinato con quello ridotto del 2016, abbia prodotto un picco di attivazioni nette a tempo indeterminato nel 2015 senza apparenti compensazioni in riduzione in altre tipologie contrattuali e addirittura un rilevante aumento delle attivazioni nette diverse dal tempo indeterminato nel 2016. Bisognerà attendere i prossimi mesi per capire se quest'ultimo, sia dipeso da una necessità di ribilanciare la composizione tra tipologie contrattuali negli organici dopo l'*hoarding* a tempo indeterminato, o piuttosto da una strategia di anticipazione di possibili future agevolazioni alla trasformazione a tempo indeterminato (che in effetti stanno sopraggiungendo con il DDL di bilancio), o da altre ragioni che potrebbero divenire più chiare più avanti nel tempo. La prima ipotesi (lo smaltimento dell'*hoarding* a tempo indeterminato) sarebbe compatibile con l'approssimarsi di una soglia di "saturazione" delle possibilità di assunzione a tempo indeterminato, se non altro quelle stimolabili dalla pura incentivazione contributiva a parità di scenario macroeconomico. Indicazioni rilevanti (per la comprensione di quanto è accaduto e sta accadendo) giungeranno dalla capacità dei contratti attivati con esonero nel 2015 e nel 2016 di durare oltre la scadenza dei benefici contributivi, ossia oltre il 2018.

Le considerazioni appena fatte trovano una conferma nelle serie riguardanti i primi otto mesi di ogni anno. Dopo il picco di attivazioni nette a tempo indeterminato del 2015 (circa 466.000 unità nei primi otto mesi), nel 2016 il dato si è ridotto significativamente (a circa un decimo del 2015 e a meno della metà degli equivalenti dati del 2013 e del 2014), per poi continuare a diminuire nel 2017 quando le attivazioni nette a tempo indeterminato sono state per la prima volta negative per oltre 480 unità (fig. 3.2). Corrispondentemente, nei primi otto mesi del 2017 si è intensificata l'attivazione netta di contratti diversi da quelli a tempo indeterminato, segnando un aumento di quasi 31 punti percentuali rispetto all'equivalente dato del 2016 (da circa 905.000 a poco meno di 1,2 milioni).

Questo, in sintesi, è il quadro su cui si innesteranno le nuove incentivazioni all'assunzione del DDL di bilancio: mentre sembra essersi conclusa la spinta verso forme contrattuali a tempo indeterminato, i dati del 2017 suggerirebbero una possibile

apertura di una tendenza opposta (verso contratti a termine), per adesso emersa comunque all'interno di un quadro di crescita complessiva degli occupati.

*Le decontribuzioni sulle assunzioni del 2017*⁷³. – Per il 2017 risultano attive due decontribuzioni per favorire l'occupazione dei giovani, una riservata al Mezzogiorno e l'altra rivolta a tutto il territorio nazionale.

La prima riguarda le attivazioni e le trasformazioni a tempo indeterminato – anche *part-time*, a scopo di somministrazione e in apprendistato professionalizzante o di mestiere (anche stagionale se previsto dal contratto collettivo nazionale (CCNL)) – effettuate durante il 2017 da datori di lavoro privati con sede nel Mezzogiorno e riferite a giovani disoccupati tra 16 e 24 anni e ultra ventiquattrenni privi di lavoro regolarmente retribuito da almeno sei mesi⁷⁴. L'agevolazione ha una durata di 12 mesi e consiste nello sgravio integrale dei contributivi previdenziali a carico del datore (a eccezione di quelli INAIL): nel complesso, circa il 31 per cento della retribuzione lorda con un limite massimo annuale di 8.060 euro, da riproporzionare in caso di assunzione *part-time* o quando il periodo di formazione previsto dal contratto di apprendistato è inferiore all'anno⁷⁵. Lo sgravio è fiscalizzato ai fini delle prestazioni previdenziali e l'erogazione è soggetta al rispetto dalla norma europea sul “*de minimis*” che può essere derogata se dall'assunzione agevolata deriva un incremento occupazionale netto in capo allo stesso datore di lavoro. L'accesso avviene in ordine cronologico di presentazione delle domande e sino al tetto massimo programmato per la spesa pari a 500 milioni di euro per le regioni svantaggiate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) e a 30 milioni per quelle in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna).

La seconda agevolazione riguarda le attivazioni di posizioni lavorative effettuate nel corso del 2017 da parte di datori privati per giovani di età compresa tra 16 e 29 anni iscritti al programma “Garanzia Giovani”⁷⁶. L'agevolazione è fruibile per assunzioni con contratto a tempo indeterminato (anche a scopo di somministrazione), contratto di apprendistato professionalizzante (anche stagionale se previsto dal CCNL) con durata non inferiore all'anno, contratto a tempo determinato (anche a scopo di somministrazione) di durata non inferiore a sei mesi. L'agevolazione, riconosciuta per 12 mesi, è strutturata in modalità simile a quella rivolta al Mezzogiorno, e in particolare vale lo sgravio contributivo integrale per il datore di lavoro (fiscalizzato ai fini delle

⁷³ Decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 367 del 16 novembre 2016 e successive modifiche e integrazioni e Decreto direttoriale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 394 del 2 dicembre 2016.

⁷⁴ Restano esclusi i contratti di lavoro domestico, quelli di apprendistato con natura diversa da professionalizzante, quelli di lavoro intermittente (a chiamata). Sono esclusi anche i casi di assunzione per obbligo di legge con l'eccezione dei contratti instaurati per attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro.

⁷⁵ L'agevolazione non è cumulabile con altre agevolazioni all'assunzione di natura contributiva e non contributiva. Vale la condizione di accesso che il lavoratore non debba avere avuto rapporti di lavoro con il medesimo datore nel corso degli ultimi sei mesi.

⁷⁶ Requisiti più dettagliati esistono per i giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni (ad esempio, assenza di impiego retribuito per almeno gli ultimi sei mesi).

prestazioni previdenziali) entro il massimale di 8.060 euro annui, da riproporzionare in caso di assunzioni diverse dal contratto indeterminato a tempo pieno⁷⁷. L'accesso avviene in ordine cronologico di presentazione delle domande e sino al tetto massimo programmato per la spesa pari a 200 milioni di euro.

Dall'Osservatorio sul precariato dell'INPS si evince che nei primi otto mesi del 2017 l'incentivo "Mezzogiorno" è stato utilizzato per 60.129 attivazioni a tempo indeterminato e per 15.828 trasformazioni a tempo indeterminato. La stessa fonte INPS indica che nel medesimo periodo l'incentivo "Garanzia Giovani" è stato utilizzato per 24.343 attivazioni a tempo indeterminato e per 11.893 assunzioni a tempo determinato. Confronti con le precedenti decontribuzioni non sono immediati, non solo per la diversità nelle platee di riferimento e in alcuni vincoli di accesso, ma soprattutto per l'esistenza dei tetti al costo fiscale delle misure in corso di svolgimento nel 2017. Sarà interessante verificare, a consuntivo, se i due *plafond* saranno stati esauriti o meno, anche perché questa informazione – assieme alle altre sull'efficacia della misura, con dettaglio per territorio – potrà essere utile all'ANPAL ai fini del disegno delle nuove agevolazioni per il Mezzogiorno (previste dal DDL di bilancio).

⁷⁷ Nel caso di assunzione con contratto a tempo determinato lo sgravio è pari al 50 per cento entro il massimale di 4.030 euro all'anno.

3.2 Misure a sostegno dei lavoratori di imprese in crisi

Nel DDL di bilancio sono previste tre misure in favore dei lavoratori di imprese in crisi con effetti finanziari sul bilancio pubblico limitati. La prima, a carattere strutturale, completa il funzionamento dell'Assegno di ricollocazione (ASR) e intende irrobustire i collegamenti tra i trattamenti integrativi erogati dalla Cassa integrazioni guadagni straordinaria (CIGS) e le politiche attive. Le altre due misure hanno validità temporanea e si presentano come deroghe alla normativa sugli ammortizzatori in vigore dopo il *Jobs Act*, giustificate dalle condizioni di incertezza e debolezza in cui si trova ancora il mercato del lavoro.

La prima misura è volta a sostenere percorsi di ricollocazione di lavoratori che, già in CIGS, sono a rischio di uscire definitivamente dall'impresa, e prevede incentivi economici sia per il lavoratore sia per l'eventuale nuovo datore che l'assumesse. In pratica, viene riproposto, adattandolo al caso di accesso anticipato all'ASR⁷⁸, lo schema già esistente dal 1993 e tuttora operante per incentivare il reimpiego con contratti a tempo pieno e indeterminato dei lavoratori in CIGS⁷⁹.

Qualora gli accordi alla base dell'attivazione della CIGS individuino ambiti di lavoro e profili professionali che difficilmente potranno superare la fase di crisi dell'impresa e pertanto si trovano a rischio esubero, viene consentito al lavoratore di richiedere all'ANPAL l'erogazione anticipata dell'ASR che diviene spendibile subito, in costanza di integrazione salariale, per acquistare dai *provider* pubblici e privati servizi intensivi di assistenza nella ricerca di un nuovo lavoro.

Per i lavoratori che decidono di richiedere anticipatamente l'ASR viene meno l'obbligo di accettazione della prima offerta congrua di lavoro cui sono normalmente soggetti i percettori di tale assegno. Inoltre, questi stessi lavoratori, se accettano un contratto di lavoro con altro datore (non collegato a quello attuale), beneficiano dell'esenzione dall'Irpef delle eventuali somme percepite in base ad accordi di risoluzione del vecchio contratto (cosiddette "agevolazioni all'esodo"); l'esenzione vale su un massimo di nove mensilità della retribuzione presa a riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto. Gli stessi lavoratori ricevono, altresì, il 50 per cento del trattamento di integrazione salariale che sarebbe stato erogato se non si fossero rioccupati.

Un incentivo è previsto anche per il datore di lavoro che assume, che è esonerato dal pagamento del 50 per cento dei contributi previdenziali a suo carico (esclusi quelli INAIL), nel limite massimo

⁷⁸ L'ASR è un *voucher* che i percettori della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI) disoccupati da più di quattro mesi possono spendere, presso *provider* pubblici e privati di servizi per il lavoro, per ottenere supporti rinforzati e personalizzati al reinserimento nel mondo del lavoro, secondo i punti del Programma di servizio intensivo che il lavoratore è chiamato a sottoscrivere. L'importo dell'ASR non è fisso ma dipende dal profilo di rischio del beneficiario e, soprattutto, dall'esito finale dei servizi di riqualificazione e ricerca di nuova occupazione. Il profilo di rischio, variabile tra lo '0' di facile rioccupabilità e l'1' di massima difficoltà, viene aggiornato ogni tre mesi, mentre il valore dell'assegno varia da 250 a 5.000 euro, con il valore massimo che corrisponde a ricollocazioni di soggetti particolarmente deboli, in aree svantaggiate e la cui ricollocazione ha come esito finale un contratto a tempo indeterminato.

⁷⁹ I benefici attivi dal 1993 prevedono, tuttavia, vincoli diversi e più stringenti. Ad esempio, i lavoratori devono avere usufruito di CIGS per almeno 3 mesi anche non continuativi e devono essere dipendenti da imprese destinatarie di CIGS da almeno 6 mesi. Inoltre, mentre gli incentivi introdotti nel 1993 vanno tutti al datore di lavoro, adesso si prevede che una parte sia appannaggio del lavoratore. Si veda UPB (2017), "Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017", pag. 134 e seguenti.

di 4.030 euro annui (rivalutati al tasso di inflazione⁸⁰). L'esonero per il datore vale per 18 mesi nel caso di assunzione a tempo indeterminato e per 12 nel caso di tempo determinato; se il contratto a tempo determinato viene, durante il suo svolgimento, trasformato a tempo indeterminato, l'esonero è fruibile per ulteriori 6 mesi.

Corrispondentemente, è aumentata significativamente la "penale" che il datore di lavoro rientrando nel campo di applicazione della CIGS deve pagare per ogni licenziamento effettuato nell'ambito di procedure di licenziamento collettivo (passa dal 50 all'85 per cento del trattamento mensile iniziale della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI)⁸¹ per ogni 12 mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni).

La *ratio* dell'articolo appare chiara: quando ci sono concreti rischi di esonero, prima (anche durante la fruizione della CIGS) il lavoratore attiva i servizi di aiuto alla ricerca di nuove collocazioni, più possibilità si possono aprire per lui e, nel caso di più rapida rioccupazione, minori restano i costi degli ammortizzatori contro la disoccupazione e, soprattutto, sono meglio tutelati capitale umano e produttività.

La relazione tecnica riconduce al complesso delle misure comprese nell'art. 20 effetti, al netto della componente fiscale, positivi per circa 20 milioni di euro nel 2018 (riconducibili all'aumento della "penale" di licenziamento), poi sempre negativi per circa 6,4 milioni nel 2019, 11 nel 2020, 6,6 nel 2021, e poi crescenti da circa 7 milioni del 2022 a circa 8 milioni del 2027.

La seconda misura estende la durata della CIGS (normalmente 12 o 24 mesi a seconda della causa) per il biennio 2018-19 in due specifici casi in cui possono essere coinvolte grandi imprese (organico superiore a 100 unità lavorative) di rilevanza economica strategica nazionale o regionale⁸². Nel primo, si tratta di un prolungamento sino a un massimo di 12 mesi, qualora il programma di riorganizzazione aziendale (elemento imprescindibile per l'attivazione della CIGS) presenti caratteristiche di particolare complessità – sul piano degli investimenti e/o su quello della gestione del capitale umano e la riqualificazione/ricollocazione dei lavoratori – tali da non permettere risoluzioni entro i canonici 24 mesi. Nel secondo caso, si tratta di un prolungamento sino a un massimo di 6 mesi, qualora lo stesso programma di riorganizzazione aziendale preveda interventi correttivi nella gestione dell'impresa di natura complessa non realizzabili nell'arco dei canonici 12 mesi. È autorizzata la spesa di 100 milioni di euro nel 2018 e altrettanti nel 2019.

È utile ricordare che, dopo la riforma "Fornero" (2012) e il *Jobs Act* (2014), la normativa della CIGS è stata profondamente rivisitata. In particolare, prima delle riforme l'istituto risultava "alterato" da proroghe e deroghe che lo avevano di fatto sovrapposto alle misure normalmente

⁸⁰ Poiché si tratta di misura a carattere permanente, il limite di spesa viene opportunamente agganciato all'inflazione.

⁸¹ La NASPI è rivolta ai lavoratori dipendenti che abbiano perduto involontariamente l'occupazione, esclusi quelli pubblici a tempo indeterminato, quelli agricoli e gli extracomunitari stagionali (oltre ai percettori di pensioni dirette).

⁸² Viene anche resa permanente l'indennità, già prevista lo scorso anno, per i periodi di sospensione dell'attività (al massimo 40 giorni all'anno) dei lavoratori dipendenti da imprese adibite alla pesca marittima (ivi compresi i soci lavoratori delle cooperative della piccola pesca).

attivabili in caso di risoluzione del rapporto di lavoro con conseguente stato di disoccupazione (si era creata confusione tra ammortizzatori in costanza di lavoro e ammortizzatori per perdita di lavoro). Le riforme degli scorsi anni hanno ridefinito in maniera univoca la platea di riferimento della CIGS, le causali tassative di attivazione e soprattutto la durata del trattamento associabile a ciascuna causale⁸³.

Le deroghe che il DDL di bilancio introduce, circoscritte al biennio 2018-19, si possono spiegare con la finalità di accompagnare l'ingresso a regime delle nuove regole del *Jobs Act* in un frangente in cui il mercato del lavoro presenta ancora incertezze e debolezze. Se questa *ratio* è condivisibile, è da evitare, tuttavia, che nel futuro possano ripresentarsi modifiche frequenti delle regole degli ammortizzatori o applicazioni in deroga.

Infine la terza misura prevede l'utilizzo nel 2018 di risorse già stanziata per il 2016 e il 2017 e non completamente utilizzate (quelle del comma 11-bis dell'art. 44 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148) per finanziare la prosecuzione nel 2018 di prestazioni di CIGS in deroga e di Indennità di mobilità in deroga.

L'articolo permette alle Regioni di utilizzare risorse già stanziata e non completamente utilizzate per finanziare nuovi interventi contro la disoccupazione in deroga alla normativa vigente. La finalità originaria degli stanziamenti era il prolungamento per al massimo 12 mesi della CIGS nelle situazioni di crisi complessa di impresa, con riferimento prima al solo 2016 e poi anche al 2017. Adesso, si permette di utilizzare le risorse residue, durante il 2018, per interventi di CIGS in deroga e di Indennità di mobilità in deroga, sempre per la gestione di crisi complesse di impresa.

La finalità di fondo non è cambiata ed è condivisibile che le risorse residue vengano riproposte sempre allo scopo della tutela contro la disoccupazione. Tuttavia, si deve osservare che gli ammortizzatori in deroga sono stati superati dal *Jobs Act* che ha anche riportato a una netta distinzione tra gli strumenti attivabili in costanza di rapporto di lavoro (cui appartenevano e appartengono le Casse) e gli strumenti in caso di perdita di lavoro (cui apparteneva l'Indennità di mobilità prima che fosse abolita per motivazioni di efficienza e di equità⁸⁴). L'eccezione usata adesso per completare l'utilizzo di risorse già stanziata non dovrebbe riattivare, per il futuro, una tendenza all'applicazione in deroga degli istituti di *welfare* del mercato del lavoro, per non rimettere in discussione la *ratio* della loro sistematizzazione raggiunta con il *Jobs Act*.

⁸³ L'art. 20 del D.Lgs. 148/2015 riporta un elenco di undici tipologie di imprese, industriali e non, alle quali si applicano le disposizioni sulla CIGS. Dopo il *Jobs Act* le causali di attivazione riconducono chiaramente la CIGS all'interno dei "binari" per la quale era stata ideata: ammortizzatore contro eventi negativi gravi, anche prolungati, ma superabili attraverso un chiaro programma aziendale tale da permettere di riprendere, entro tempi ragionevoli, la normale e autonoma attività produttiva. Un Focus dell'UPB in corso di elaborazione è dedicato a descrivere l'evoluzione negli ultimi anni degli ammortizzatori sociali.

⁸⁴ Più generosa dell'Indennità ordinaria sia in termini di importo che di durata, la mobilità ha nel tempo assunto ruoli crescenti di supporto alle politiche industriali, per accompagnare l'espulsione di gruppi numerosi di lavoratori dipendenti attutendo le ricadute e le reazioni sociali. Così si spiegano le varianti che sono state applicate a questo istituto, il più delle volte attivate con provvedimenti *ad hoc* rivolti al settore, all'area geografica se non addirittura alla singola impresa. Dopo la riforma "Fornero" e il *Jobs Act*, tutte le Indennità sono state sostituite dalla NASPI.

3.3 Misure riguardanti il Reddito di inclusione

Tra le misure di sostegno del reddito e di contrasto all'esclusione sociale previste dal DDL di bilancio emerge quella relativa all'estensione della platea dei beneficiari del Reddito di inclusione (REI) e all'innalzamento dell'importo massimo del beneficio.

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 programmi⁸⁵ – oltre che del sostegno economico, della fornitura di servizi personalizzati per l'inclusione sociale e con riferimento al mercato del lavoro.

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 nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale⁸⁶ (par. 3.3.3).

Le modifiche apportate dal DDL di bilancio sui requisiti categoriali di accesso al REI ne fanno una misura a carattere universale, anche se condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione lavorativa e inclusione sociale. Una limitazione è rappresentata dalla temporaneità del beneficio anche al perdurare delle condizioni di bisogno (par. 3.3.1.1). Inoltre l'importo è vincolato alle risorse disponibili (par. 3.3.1).

Dalle analisi esposte di seguito, alcune delle quali condotte con il modello di microsimulazione dell'UPB, emergono i seguenti principali risultati.

L'impatto del REI appare rilevante in relazione alla dimensione della povertà assoluta in Italia, che nel 2016 riguardava circa il 6,3 per cento delle famiglie⁸⁷, benché risulti ancora insufficiente a superare il fenomeno. Infatti le famiglie beneficiarie sono circa il 44 per cento dei nuclei familiari in condizione di povertà assoluta. Si rileva una maggiore capacità di copertura della povertà tra i nuclei: che risiedono nel Mezzogiorno e nel Centro; che non sono proprietari dell'abitazione di residenza; con capofamiglia di cittadinanza italiana; con capofamiglia non occupato; con capofamiglia giovane (fino a 40 anni) (par. 3.3.2).

Nell'ipotesi che il REI raggiunga esclusivamente i nuclei in condizione di povertà assoluta, il *poverty gap* (distanza media del reddito dei poveri dalla soglia di riferimento) si ridurrebbe

⁸⁵ Si veda, tra gli altri: Granaglia, E. e Bolzoni, M. (2016), "Il reddito di base", Ediesse, Roma; European Commission (2016), "Minimum income schemes in Europe - A study of national policies", Frazer, H. e Marlier, E. (a cura di), gennaio; European Parliament (2017), "Minimum income policies in EU Member States", Directorate general for internal policies, Policy department A: Economic and scientific policy, Study for the EMPL Committee.

⁸⁶ Con il Piano nazionale potranno essere riviste e aggiornate, nei limiti delle risorse disponibili (ulteriori rispetto a quelle già stanziare, o comunque in caso di certificata e strutturale capienza del Fondo povertà), molte delle caratteristiche del REI, onde ampliare la platea dei beneficiari e accrescere il beneficio.

⁸⁷ Istat (2017): "La povertà in Italia – anno 2016"; Statistiche Report, luglio.

di circa 9,5 punti (dal 20,7 all'11,2 per cento), mentre la misura non dovrebbe indurre modifiche nel *poverty head count ratio* (incidenza della povertà, ovvero il numero dei poveri sul totale della popolazione), 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'Istat (par. 3.3.2).

In termini di impatto sulla disuguaglianza complessiva della distribuzione dei redditi disponibili, l'introduzione del REI comporterebbe una riduzione dell'indice di concentrazione⁸⁸ di 0,4 punti (par. 3.3.2).

Se si confronta il REI con il Sostegno di inclusione attiva (SIA) vigente nel 2017 emerge che la modifica dei criteri economici di accesso non comporta effetti rilevanti sulla platea dei beneficiari, a parità degli altri requisiti. Le nuove soglie consentiranno in prevalenza l'ammissione al beneficio di nuclei proprietari di abitazioni principali precedentemente esclusi (par. 3.3.1.1).

3.3.1 Le caratteristiche del REI

Di seguito si descrivono le principali caratteristiche del REI in termini di requisiti di accesso e di beneficio erogato. La tabella dell'Appendice 3.1 fornisce un confronto tra il REI e le diverse misure di sostegno al reddito precedentemente adottate in Italia mentre il Riquadro 3.1 riassume gli interventi normativi degli ultimi anni, con particolare riguardo al passaggio dal SIA al REI e alle operazioni più complesse di riordino e coordinamento degli interventi e dei servizi sociali collegate all'introduzione di una misura unica nazionale di contrasto alla povertà.

3.3.1.1 I beneficiari

Con riguardo alla condizione economica del nucleo familiare, sono state fissate diverse soglie di accesso al REI:

- ISEE non superiore a 6.000 euro;
- componente reddituale dell'ISEE⁸⁹ divisa per la scala di equivalenza (ISRE) non superiore a 3.000 euro;

⁸⁸ L'indice di concentrazione è un indicatore statistico che misura la distribuzione di risorse nella popolazione. Può oscillare tra 0, nel caso di equidistribuzione, e 1, in quello di massima concentrazione.

⁸⁹ Si tratta del reddito disponibile al netto delle spese per l'affitto fino a 7.000 euro (aumentate di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo) e del 20 per cento del reddito da lavoro dipendente fino al limite di 3.000 euro, o del 20 per cento del reddito da pensione e degli altri trattamenti previdenziali, assistenziali e indennitari fino a 1.000 euro, nonché di altre detrazioni ai sensi del DL 159/2013. Ai fini dell'accesso al REI non si tiene conto delle misure locali contro la povertà adottate dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

- patrimonio immobiliare diverso dalla prima casa non superiore a 20.000 euro;
- patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, accresciuti di 2.000 euro per ogni componente della famiglia oltre il primo fino a un massimo di 10.000.

Sono esclusi dall'accesso al REI i nuclei in cui siano presenti percettori di NASPI o altri ammortizzatori sociali per disoccupazione involontaria. Inoltre, sono previste alcune condizioni in termini di tenore di vita: i componenti del nucleo non devono essere intestatari (o comunque avere piena disponibilità) di autoveicoli o motoveicoli nuovi (immatricolati negli ultimi due anni) – a meno che non siano per disabili –, di navi o imbarcazioni da diporto. Infine, per accedere al REI si deve essere residenti in Italia da almeno due anni (continuativi).

La principale novità introdotta dal DDL di bilancio consiste nell'eliminazione di alcune condizioni che restringevano la platea di beneficiari del REI. In particolare, fin da gennaio 2018 vengono meno le condizioni che restringevano la platea dei nuclei familiari con almeno un componente di 55 anni disoccupato e dal secondo semestre 2018 anche tutte le altre condizioni⁹⁰.

I requisiti previsti dal decreto che ha introdotto il REI (D.Lgs. 147/2017) consistevano nella presenza nel nucleo familiare di almeno un componente con determinate caratteristiche di tipo sociale e/o anagrafico: minori; figli, anche maggiorenni, con disabilità; donne in gravidanza avanzata; lavoratori di 55 anni o più 1) disoccupati a seguito di licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale come prevista dalla L. 604/66, art. 7, che non beneficiano più, da almeno tre mesi, dell'intera prestazione per la disoccupazione; 2) disoccupati da almeno tre mesi privi del diritto a prestazioni di disoccupazione; 3) con reddito da lavoro, autonomo o dipendente, inferiore (incapienti) o uguale alla soglia di esenzione a fini Irpef, assimilati ai disoccupati.

Ciò contribuisce 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.

Il progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa è definito a seguito di una valutazione multidimensionale del bisogno e condiviso con i beneficiari. Tale progetto deve prevedere obiettivi, tempi e risultati attesi, deve individuare i sostegni che saranno forniti dai servizi posti in rete – sociali, socio-sanitari e centri per l'impiego, con il coinvolgimento del Terzo settore, delle parti sociali e “di tutta la comunità”⁹¹ (in particolare organismi del terzo settore e del privato sociale) –, e deve fissare una serie di impegni per i componenti della famiglia nel campo dell'attivazione lavorativa, dell'istruzione e della salute. Tra i sostegni vanno considerate le prestazioni fornite dai servizi sociali nei vari campi e l'assegno di ricollocazione (previsto dal D.Lgs. 150/2015, art. 23). Gli impegni comprendono: la ricerca attiva di lavoro e la disponibilità alle attività (in conformità con il D.Lgs. 150/2015 e con un rimando al patto di servizio o al

⁹⁰ Il DDL di bilancio cancella, in quanto ormai superflue, le priorità precedentemente previste per l'estensione futura della misura nei confronti dei nuclei che includono componenti con almeno 55 anni disoccupati e, più in generale, ogni riferimento a successivi ampliamenti della platea sulla base di caratteristiche familiari e all'eventuale uso di scale di valutazione del bisogno.

⁹¹ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2017), “Il reddito di inclusione”, 29 agosto, disponibile sul sito del Ministero <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Documents/Reddito-di-inclusione-PPT-29082017.pdf>.

programma di ricerca intensiva di occupazione ivi previsti); i contatti con i servizi responsabili del progetto, la frequenza scolastica, i comportamenti di tutela della salute.

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 sospensione. 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 disponibili⁹². Infatti in caso di esaurimento delle risorse l'ammontare del beneficio, per il periodo rimanente, sarà rimodulato in base alle disponibilità (par. 3.3.3).

L'erogazione del REI avrà una durata limitata a 18 mesi, anche in caso di permanenza dei requisiti e dei bisogni, ed eventuali rinnovi dovranno seguire un periodo di sospensione di almeno 6 mesi, e avere durata di un anno. Anche se in futuro la possibilità di rinnovi potrà essere estesa, si dovrà mantenere la durata massima di 18 mesi e prevedere comunque un periodo di sospensione.

Il REI è compatibile con l'attività lavorativa e sono previste alcune misure per contrastare il disincentivo al lavoro e le trappole della povertà e della disoccupazione, che si possono determinare quando il reddito guadagnato provoca l'esclusione dal diritto al trattamento assistenziale, ovvero la riduzione dell'importo di tale trattamento. Innanzitutto, può agire il meccanismo implicito nel calcolo della componente reddituale dell'ISEE (ISR), che prevede una deduzione sul reddito da lavoro dipendente (si veda la nota 88). Per quanto riguarda la normativa specifica del REI, qualora qualche membro del nucleo familiare già beneficiario riesca a entrare sul mercato del lavoro e si attenda dunque una variazione del reddito, sono concessi trenta giorni per comunicare il nuovo reddito annuo previsto, che servirà a definire un ISEE aggiornato, sulla base del quale sarà valutata la condizione economica ai fini della verifica della permanenza del diritto al beneficio (una simile comunicazione è prevista anche nel caso di presenza di redditi da lavoro al momento della richiesta del beneficio non già compresi nell'ISEE, che è riferito a un periodo precedente). In caso di permanenza dei requisiti, per i nuclei che già percepiscono il REI l'ammontare di beneficio spettante non sarà ridotto (si ricorda inoltre che, per i primi sei mesi del 2018, quando valgono ancora i requisiti per l'accesso relativi alla disoccupazione, sono stati assimilati ai disoccupati gli incapienti per effetto delle sole detrazioni da lavoro con più di 55 anni).

Secondo le stime della relazione tecnica del DDL di bilancio e di quella del DL 147/2017, calcolate sulla base delle dichiarazioni raccolte dal sistema informativo ISEE (DSU)⁹³,

⁹² Si ricorda che anche i servizi volti all'informazione e all'accesso al REI, la valutazione multidimensionale, il progetto personalizzato e i sostegni da esso previsti, l'offerta integrata di interventi e servizi, come definiti in maniera coordinata dalle Regioni e Province autonome, costituiscono LEP, ma sempre nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

⁹³ 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 delle 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

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.

È possibile confrontare sulla base informativa delle dichiarazioni ISEE⁹⁴, la dimensione della platea potenziale interessata dal nuovo strumento rispetto a quella relativa al preesistente SIA, con specifico riguardo all'effetto della ridefinizione dei parametri che identificano i requisiti economici per l'accesso al REI.

Nel passaggio dal vecchio al nuovo strumento viene aumentata la soglia di accesso basata sull'ISEE (6.000 euro invece di 3.000) (Appendice 3.1) e vengono introdotti gli ulteriori requisiti sulla componente reddituale e su quella patrimoniale. L'ampliamento della platea connesso con l'incremento della soglia ISEE coinvolge solo il 5 per cento delle DSU con ISEE fino a 6.000 euro. Oltre un terzo delle famiglie con ISEE fino a 6.000 euro continua a essere escluso dal beneficio per effetto del vincolo posto sulla componente reddituale equivalente.

L'ampliamento della soglia ISEE consente dunque, a parità di altre condizioni, un incremento della componente patrimoniale immobiliare, prevalentemente per quanto riguarda quella relativa all'abitazione principale, su cui non operano i nuovi vincoli introdotti con il REI (22.500 euro aggiuntivi, oltre le franchigie, di valore catastale ai fini Imu dell'abitazione principale per ogni componente equivalente). Per i possessori di altri immobili la possibilità di sfruttare una maggiore "capienza" del vincolo patrimoniale è ridimensionata dal limite imposto al valore delle abitazioni non di residenza. Infine si consideri che i beneficiari potenziali del SIA con patrimonio mobiliare superiore alle franchigie ora risultano esclusi.

Di fatto, a parità di requisiti categoriali di accesso, la platea di beneficiari potenziali del REI sarebbe dunque largamente sovrapposta a quella del SIA⁹⁵.

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.

⁹⁴ La base informativa, coerente con quella su cui sono elaborate le relazioni tecniche, è stata messa a disposizione dell'UPB da parte dell'INPS.

⁹⁵ Per le categorie ammesse al beneficio SIA, la relazione tecnica del DL 147/2017 stima che la sovrapposizione con la corrispondente platea potenziale REI sarebbe superiore al 94 per cento.

Riquadro 3.1 – Dalla legge di stabilità per il 2016 al REI

La legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015) ha posto le basi per avviare il REI: ha introdotto il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale⁹⁶, da finanziare con il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (d'ora in poi Fondo povertà); ha fissato alcune disposizioni di natura transitoria per il 2016, volte essenzialmente a rafforzare la sperimentazione della cosiddetta nuova carta acquisti introducendo il SIA; ha stabilito che dal 2017 i finanziamenti fossero finalizzati all'introduzione di un nuovo programma nazionale di contrasto alla povertà, con benefici agganciati alla distanza dei redditi del beneficiario dalla soglia di povertà assoluta, attraverso un riordino volto alla razionalizzazione della normativa relativa alle forme di sostegno assistenziale o comunque sottoposte alla prova dei mezzi e dei criteri di accesso alle prestazioni sociali.

Il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è stato dotato dalla L. 208/2015 di 600 milioni per il 2016 (di cui 220 volti a finanziare l'Assegno sociale di disoccupazione (ASDI)), 1.030 milioni per il 2017 e 1.054 dal 2018⁹⁷, cui vanno aggiunte le risorse non utilizzate per le precedenti versioni della carta acquisti (55 milioni per il 2018 e 141 milioni per il 2019, al netto di 65 e 32 milioni, rispettivamente, nei due anni, per la prosecuzione dell'ASDI). La legge di bilancio per il 2017 ha rifinanziato il fondo con 650 milioni⁹⁸.

Nel 2016, utilizzando anche i fondi europei, è stato avviato il SIA (Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS) di concerto con il MEF del 26 maggio 2016). La legge di bilancio per il 2017 ha disposto che per tale anno, nelle more dell'introduzione del nuovo strumento per il contrasto della povertà, fossero rivisti i criteri di accesso al SIA, con un ampliamento della platea dei beneficiari (e fossero definiti i termini della prosecuzione della sperimentazione dell'ASDI, da attuare eventualmente utilizzando una parte delle risorse del Fondo povertà). Ciò è avvenuto con il Decreto del MLPS del 16 marzo 2017 e con quello del MLPS, di concerto con il MEF, del 26 luglio 2017, rivolto alle aree terremotate (si veda la tabella nell'Appendice 3.1 per un confronto tra le caratteristiche del SIA, nelle sue diverse forme, e quelle del REI).

Quanto previsto dalla legge di stabilità per il 2016 è stato realizzato con l'approvazione della legge delega di contrasto della povertà nel marzo 2017 (L. 33/2017). L'attuazione della delega presupponeva l'adozione di alcuni decreti legislativi volti a:

1. Introdurre il REI, misura nazionale di contrasto alla povertà (intesa come mancanza di quanto è necessario per condurre un livello di vita dignitoso) e all'esclusione sociale, che avrebbe rappresentato un LEP. Il nuovo strumento doveva essere realizzato nei limiti delle risorse del Fondo povertà e avrebbe ereditato l'esperienza della Carta acquisti sperimentale – SIA.
2. Riordinare le prestazioni assistenziali contro la povertà, escluse quelle per i soggetti non più in età di lavoro, quelle per la genitorialità e quelle legate a condizioni di disabilità. Le prime due eccezioni sono state inserite in sede parlamentare⁹⁹. Infatti, un emendamento del Governo ha escluso la possibilità che fossero razionalizzate "altre prestazioni anche di natura previdenziale, sottoposte alla prova dei mezzi"¹⁰⁰, eliminando così l'ipotesi che venissero effettuati tagli a tali prestazioni, in particolare pensioni di reversibilità e integrazioni al minimo.

⁹⁶ Il Piano nazionale, di natura triennale, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, doveva fissare i passaggi graduali per il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) assistenziali nel campo del contrasto alla povertà.

⁹⁷ Risorse per 30 milioni nel 2017 e 54 milioni nel 2018 provenivano dal Fondo per l'occupazione (contestualmente veniva eliminata l'indennità prevista dalla L. 92/2012 per i collaboratori coordinati e continuativi con periodi di disoccupazione).

⁹⁸ Direttamente attraverso la Sezione II per 500 milioni nel 2018 e nel 2019 e attraverso l'articolo della Sezione I per 150 milioni dal 2017 (che definiva nella stessa misura l'ASDI, il quale resterà in vigore nel 2018 solo per i soggetti che abbiano esaurito i benefici della NASPI e siano ancora disoccupati).

⁹⁹ Dove è stato anche eliminato un riferimento alle prestazioni ottenute da beneficiari residenti all'estero.

¹⁰⁰ Comunicato del MLPS del 26 aprile 2016, <http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Ministero-del-Lavoro-emendamento-del-Governo-al-DDL-delega-poverta.aspx>.

3. Rafforzare il coordinamento degli interventi nel campo dei servizi sociali, in modo da assicurare l'erogazione dei LEP. Si ricorda che il DDL delega del Governo presentato al Parlamento faceva riferimento, piuttosto che a un coordinamento, a un riordino della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali.

La legge delega disponeva che gli interventi di riordino e coordinamento dell'assistenza e dei servizi sociali non dovessero produrre nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Le principali caratteristiche del REI sono indicate nei principi e criteri direttivi della delega, meglio precisati nel corso della discussione parlamentare. Tra questi si ricordano: l'unicità a livello nazionale e universalità della misura, pur sottoposta alla prova dei mezzi, da realizzare in base all'ISEE, ma anche considerando il reddito disponibile e indicatori della capacità di spesa; la condizionalità del beneficio a un periodo di residenza sul territorio italiano; la priorità ad alcune categorie di famiglie; la commisurazione del beneficio economico alla relazione tra condizione economica familiare e soglia di riferimento per l'individuazione della situazione di povertà; la condizionalità della misura all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa.

Tra i principi e criteri direttivi per la delega sul riordino dell'assistenza si ricorda in particolare la sostituzione dei vari programmi di contrasto alla povertà con il REI (una volta coperte le fasce interessate dalle precedenti misure con quella nuova)¹⁰¹, con la specificazione che la Carta acquisti ordinaria avrebbe dovuto essere completamente sostituita quando le fasce da essa sostenute fossero coperte dal REI. Con riguardo al terzo oggetto di delega, si trattavano il ruolo e i compiti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, delle autonomie territoriali, dell'INPS, delle parti sociali e delle rappresentanze degli enti del Terzo settore.

Le deleghe sono state attuate con il D.Lgs. 147/2017, che ha introdotto il REI.

3.3.1.2 Il beneficio economico

La misura del beneficio è commisurata in prima approssimazione alla differenza tra il reddito disponibile del nucleo familiare come calcolato per l'ISEE (ISR) e la soglia teorica di 3.000 euro per un nucleo monocomponente (la stessa prevista come condizione per l'accesso), inizialmente abbattuta del 25 per cento. Il livello della soglia varia secondo il numero dei componenti del nucleo in base alla scala di equivalenza dell'ISEE, al netto delle maggiorazioni ai fini ISEE¹⁰² (pertanto i nuclei che godono di tali maggiorazioni, favoriti dal meccanismo stesso dell'ISEE rispetto ai requisiti per ottenere il REI, non godono di analoghi vantaggi in termini di importo del beneficio).

¹⁰¹ Era anche prevista la confluenza di eventuali economie prodotte dal riordino nel Fondo povertà e di eventuali risorse non impegnate nelle disponibilità dell'anno successivo, nel rispetto dei limiti di spesa previsti per ogni anno.

¹⁰² Le maggiorazioni, sommabili tra di loro, sono le seguenti: 0,2 per nuclei con tre figli, 0,35 per quattro figli, 0,5 per almeno cinque figli; 0,2 per nuclei con figli minorenni (0,3 se almeno uno di età inferiore a tre anni compiuti) se i genitori presenti hanno svolto attività di lavoro o di impresa per almeno sei mesi nell'anno di riferimento o se il nucleo è composto solo da un genitore che non lavora e figli minorenni (considerando che a tal fine in molti casi anche il genitore non convivente e non coniugato con l'altro genitore, se ha riconosciuto i figli, è considerato parte del nucleo). Vi è poi un incremento della scala di equivalenza pari a 1 per i nuclei con un componente che gode di prestazioni in ambiente residenziale a ciclo continuativo oppure è in convivenza anagrafica senza essere considerato nucleo familiare a se stante.

Eventuali trattamenti di natura assistenziale sottoposti alla prova dei mezzi vengono detratti dall'importo del beneficio¹⁰³, con l'esclusione: degli arretrati; delle indennità per i tirocini (Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 22 gennaio 2015); di eventuali trattamenti aggiuntivi forniti nell'ambito del progetto personalizzato a valere su risorse del Comune o dell'ambito sociale; delle eventuali agevolazioni sulle compartecipazioni al costo dei servizi e sul pagamento dei tributi; delle somme godute in sostituzione della fruizione di servizi; del cosiddetto "bonus bebè" di 80 euro al mese per tre anni (eccetto l'eventuale aumento del 100 per cento previsto per i nuclei con ISEE inferiore o uguale a 7.000 euro)¹⁰⁴. A tal fine i trattamenti assistenziali dichiarati nell'ISR sono sostituiti, nel calcolo del reddito imponibile, con quelli goduti al momento della percezione del beneficio, con conseguente perdita del vantaggio previsto dalla normativa dell'ISEE (deduzione del 20 per cento fino alla franchigia di 1.000 euro).

L'ammontare del beneficio economico del REI è dato dal risultato, se positivo, della seguente formula:

$$\text{Importo mensile REI} = \min \{ [3.000 \times 0,75 \times \text{Scala di equivalenza} - (\text{ISR} - \text{TA}) - \text{TA}_{\text{mt}}]; 534 \}$$

dove ISR è la componente reddituale dell'ISEE, TA e TA_{mt} sono, rispettivamente, il complesso dei trattamenti assistenziali (che si sottraggono dall'ISR) e quelli soggetti alla prova dei mezzi (che si sottraggono all'importo del REI).

L'importo massimo del REI, che si ottiene in corrispondenza di un ISR corretto per i trattamenti assistenziali pari a zero, è dato dal livello della soglia decurtata del 25 per cento (2.250 euro) moltiplicata per la scala di equivalenza. Esiste comunque un massimale assoluto, circa 534 euro, pari all'assegno sociale maggiorato con il DDL di bilancio del dieci per cento.

Data la scala di equivalenza ISEE e la presenza del massimale, l'importo massimo del beneficio sarà pari a 187,5 euro per un nucleo monocomponente, 294,38 per due componenti, 382,5 per tre componenti, 461,25 per quattro componenti e 534 per cinque e più componenti (tab. 3.4).

Aumentando il massimale rispetto a quanto disposto dal D.Lgs. 147/2017, il DDL allenta la stretta sui nuclei numerosi, per lo più con molti figli. Va ricordato che queste famiglie godono anche degli aiuti previsti per le nascite e per la presenza di figli non sottoposti alla prova dei mezzi (come la detrazione fiscale per il quarto figlio¹⁰⁵, trasformata in credito per gli incapienti, o il premio alla nascita).

¹⁰³ Tra quelli non soggetti alla prova dei mezzi che non vengono dedotti va ricordata principalmente l'indennità di accompagnamento.

¹⁰⁴ Con un emendamento approvato dal Senato durante l'iter di approvazione del DDL di bilancio il bonus bebè (in vigore fino al 2017) è stato reso permanente ed è stato stabilito che verrà erogato fino al compimento del primo anno di vita del bambino. L'importo, tuttavia, sarà dimezzato dal 2019.

¹⁰⁵ Per un importo pari a 1.200 euro, riconosciuto in presenza di almeno quattro figli per almeno una parte dell'anno.

Tab. 3.4 – Beneficio massimo per numero di componenti
(euro)

Numero componenti	Scala di equivalenza	REI mensile massimo (ISR=0) ⁽¹⁾	Soglia ISR (REI=0) ⁽²⁾
1	1,00	187,50	2.250
2	1,57	294,38	3.533
3	2,04	382,50	4.590
4	2,46	461,25	5.535
5	2,85	533,95 ⁽³⁾	6.413

(1) Il REI è massimo in corrispondenza di un ISR nullo. – (2) Per ISR pari o superiore alla soglia il REI è nullo. –

(3) Tale importo, pari all'assegno sociale calcolato su 12 mensilità rivalutato del 10 per cento, è basato sul valore dell'assegno in vigore nel 2017.

Le modalità di calcolo del beneficio sono dunque diverse rispetto al caso del SIA, che prevede un importo pro capite costante (pari a 80 euro) per tutti i soggetti ammessi al beneficio. Il REI sarà più elevato del SIA per le famiglie più povere di reddito, risultando più efficace nel ridurre la disuguaglianza. Un'analisi condotta con il modello di microsimulazione dell'UPB mostra che un trasferimento erogato secondo il meccanismo previsto dal REI riduce la disuguaglianza complessiva di 0,1 punti in più rispetto a un trasferimento del tipo previsto dal SIA¹⁰⁶.

Si consideri comunque che il diverso meccanismo di calcolo può comportare che per alcune tipologie di nuclei (quelle più prossime alla soglia di riferimento per il calcolo del beneficio) il sussidio nel regime REI risulti inferiore a quanto erogato nel regime SIA. Inoltre l'applicazione di una soglia di riferimento pari a 2.250 euro (il 75 per cento di 3.000 euro) può azzerare il beneficio REI per famiglie con ISR compreso tra 2.250 e 3.000 euro, e quindi potenzialmente beneficiarie del SIA. Nel complesso, le famiglie che potrebbero ricevere il beneficio, ma con un REI pari a zero, sono circa 194.000, il 21 per cento dei nuclei ammessi¹⁰⁷.

3.3.2 L'impatto del REI sulle condizioni economiche

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 (si veda il Riquadro 3.1). Appare dunque opportuno confrontare la platea dei nuclei familiari potenzialmente raggiunti dal REI con il complesso delle famiglie in povertà assoluta, come stimate dall'Istat, per avere un'indicazione sulla efficacia della misura.

¹⁰⁶ L'esercizio consiste nel misurare la variazione della disuguaglianza in funzione del solo meccanismo di erogazione del beneficio e a parità di platea di beneficiari (quelli del REI).

¹⁰⁷ Si consideri inoltre che, data la modalità di calcolo del REI, diversi nuclei beneficiari con sussidio positivo, ma con ISR prossimo alla soglia, percepirebbero importi molto limitati, che potrebbero costituire un incentivo insufficiente alla partecipazione ai programmi di inserimento. Ne potrebbero derivare rischi di una minore diffusione dello strumento.

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

Secondo le stime della relazione tecnica del DDL di bilancio, la platea dei nuclei beneficiari del REI rappresenta il 43,8 per cento di quella dei poveri assoluti registrati dall'Istat nel 2016 (tab. 3.5). Inoltre, le soglie previste per l'importo del REI, raffrontate con quelle Istat per la povertà assoluta (diversificate a seconda della tipologia del nucleo familiare e del luogo di residenza e depurate delle spese per l'abitazione¹⁰⁸) oscillano, ad esempio, tra il 45,4 per cento del nucleo monocomponente al Nord e il 54,9 per cento del 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 Istat¹⁰⁹, il *poverty gap* (intensità della povertà) con il REI diminuirebbe 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 *poverty head count ratio* (incidenza della povertà), 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'Istat¹¹⁰.

Va tuttavia sottolineata la problematicità del confronto tra un aggregato statistico, misurato sulla base del consumo delle famiglie (la povertà assoluta Istat), e una platea individuata attraverso un criterio di selezione che, necessariamente, deve fare riferimento a indicatori della condizione economica (reddituale e patrimoniale), non influenzati dalle scelte di consumo e risparmio e tali da riflettere gli obiettivi equitativi del legislatore.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Il fatto che il criterio Istat sia basato sul livello di consumo, mentre il REI faccia 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 evidenziato nel caso delle due figure tipo menzionate nel testo (e come si può verificare per gli altri segmenti della popolazione) la soglia REI risulta in genere sensibilmente inferiore alla soglia di povertà 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).

¹¹⁰ 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 nemmeno la soglia di riferimento.

Tab. 3.5 — 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
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.

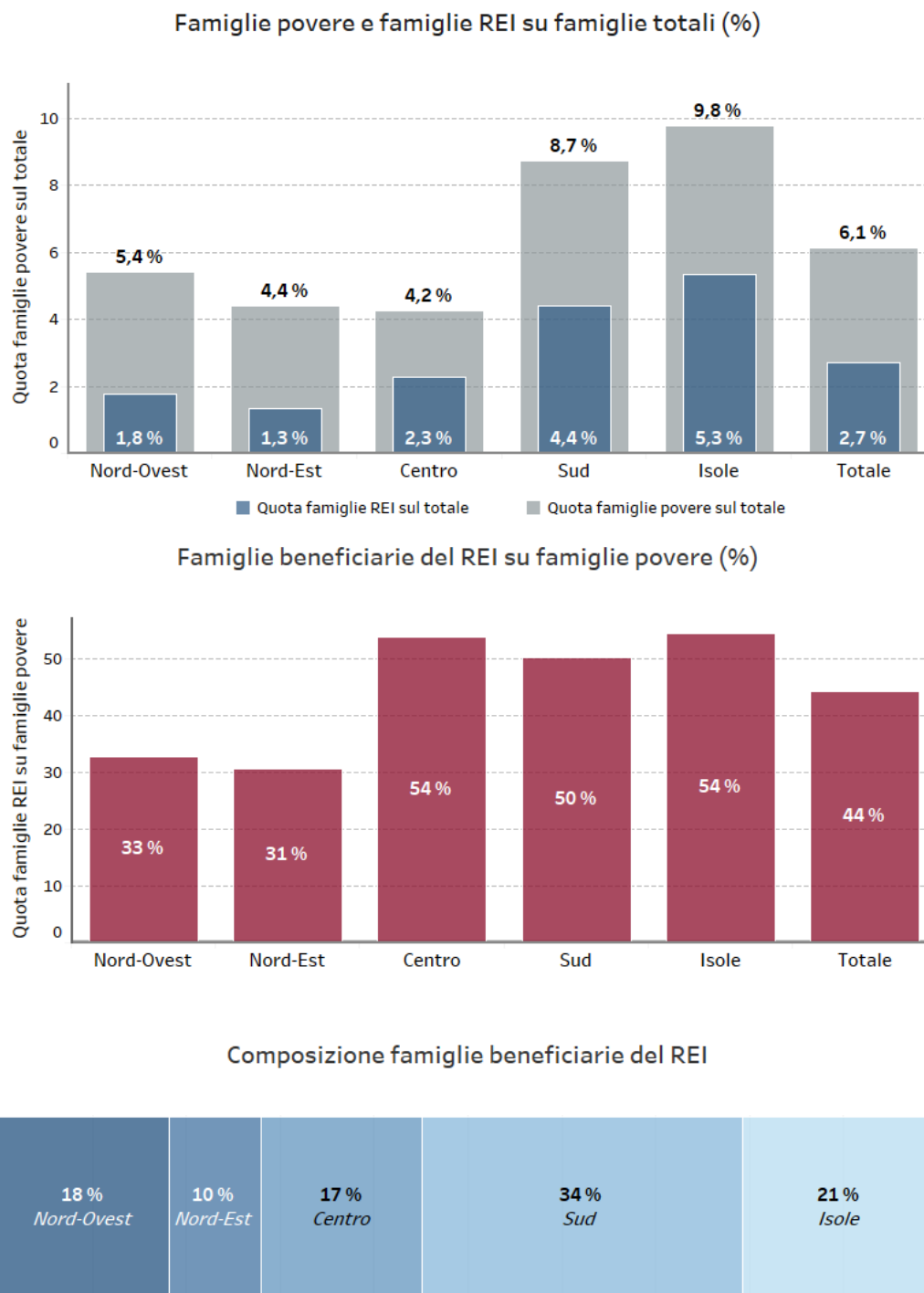
In ogni caso il confronto tra la platea dei poveri secondo l'Istat e i beneficiari REI per sottogruppi di famiglie consente di cogliere l'impatto distributivo derivante dai criteri di selezione adottati. A tal fine appare dunque interessante confrontare, per diversi segmenti di popolazione (dislocazione territoriale, profilo demografico ed economico della famiglia), la quota di popolazione in povertà assoluta e la quota di popolazione raggiunta dal REI¹¹¹.

Per quanto riguarda la ripartizione territoriale (fig. 3.5), la forte concentrazione della povertà assoluta nel Sud e nelle Isole si accompagna a una maggiore capacità di copertura da parte del REI nel Mezzogiorno e anche al Centro, dove le percentuali di beneficiari rispetto alla platea dei poveri superano il 50 per cento. Nel complesso il 55 per cento dei beneficiari REI risiede nel Mezzogiorno e il 17 per cento al Centro. Questo risultato, che conferma quanto sopra rilevato dal confronto delle soglie per figure tipo, è la conseguenza dell'applicazione di una soglia unica per il calcolo del REI su tutto il territorio nazionale, a fronte di soglie di povertà assoluta più basse nel Mezzogiorno, per effetto della considerazione delle differenze territoriali nel costo della vita. Si tenga comunque conto che, come detto, l'Istat considera anche i differenziali nel costo della vita per ampiezza demografica del comune di residenza. In media i differenziali per ripartizioni territoriali valgono circa un terzo delle soglie di povertà assoluta, mentre quelli per ampiezza demografica rappresentano circa il 10 per cento¹¹².

¹¹¹ Le analisi sono condotte facendo riferimento all'Indagine sulle spese delle famiglie dell'anno 2015, la più recente oggi a nostra disposizione, che consente di disaggregare l'incidenza della povertà assoluta in funzione di una migliore comparabilità dei dati con le stime del REI.

¹¹² Differenziali medi per un nucleo monocomponente. Si veda Istat (2017), *op. cit.*.

Fig. 3.5 — REI e povertà assoluta: distribuzione geografica



Di particolare rilievo risulta la copertura molto più ampia da parte del REI dei nuclei in povertà assoluta non proprietari dell'abitazione di residenza (fig. 3.6). Tra i beneficiari del REI i non proprietari rappresentano oltre il 64 per cento della corrispondente platea dei poveri, mentre i proprietari solo il 13 per cento. Questo dipende da diversi fattori. Da un lato, va considerato che la platea REI, selezionata con criteri più severi rispetto alla

povertà assoluta, costituisce un segmento in condizioni complessivamente più disagiate della platea dei poveri assoluti. Poiché la quota dei non proprietari è maggiore tra i nuclei più poveri, risulta più probabile la loro inclusione nella platea REI. Dall'altro lato occorre tenere presente che le spese per l'*housing* (il canone di locazione per gli affittuari e i fitti figurativi per i proprietari) sono trattate in modo molto diverso nei due ambiti (sono incluse nelle soglie di povertà assoluta e solo parzialmente considerate ai fini del REI¹¹³) e i proprietari risultano penalizzati dalla quota del valore della casa di abitazione che, seppure solo oltre una determinata franchigia¹¹⁴, confluisce nell'ISEE.

La povertà assoluta è molto più diffusa tra i cittadini non italiani (il 27,4 per cento dei nuclei con capofamiglia non italiano è povero, contro il 4,5 di quelli con capofamiglia italiano) (fig. 3.7). Tuttavia il REI garantisce un sostegno a quasi la metà dei nuclei poveri con capofamiglia di cittadinanza italiana, contro circa un terzo di quelli con capofamiglia straniero. In primo luogo, su questo risultato possono incidere diverse percentuali di adesione allo strumento (*take up*), presumibilmente maggiori tra gli italiani¹¹⁵. In secondo luogo, la rilevante incidenza della povertà assoluta tra i nuclei con capofamiglia straniero in parte dipende dal metro di valutazione basato sul consumo: abitudini di consumo molto povere, volte tra l'altro a rendere possibile l'invio di rimesse nel paese di origine, possono portare al disotto della soglia anche nuclei con redditi più elevati. Nel complesso i nuclei beneficiari del REI saranno per più di tre quarti italiani, pur non tenendo conto dei requisiti in termini di cittadinanza e residenza previsti dalla normativa, che dovrebbero restringere ulteriormente la platea di cittadini stranieri.

La diffusione della povertà assoluta tra i nuclei con capofamiglia occupati (fig. 3.8) è di poco inferiore a quella rilevata tra quelli in cui sono non occupati (5,9 per cento, contro 6,3)¹¹⁶, ma sono relativamente pochi i nuclei con capofamiglia lavoratore, ma povero, che potranno ottenere il REI: i beneficiari risultano pari a circa un quinto dei nuclei in povertà assoluta di questa categoria (1,3 per cento su 5,9), contro due terzi dei nuclei con capofamiglia non occupati (4,2 per cento su 6,3), e meno di un quarto delle famiglie beneficiarie avrà capofamiglia occupato (il 21 per cento). Probabilmente le caratteristiche del REI e, in particolare, la concentrazione della misura sulle fasce in condizioni di povertà estrema, sono troppo restrittive perché si possa raggiungere una quota significativa delle famiglie dei cosiddetti *working poors*, malgrado le agevolazioni previste per il reddito da lavoro dipendente nel calcolo dell'ISEE (detraibile dall'ISR nella misura del 20 per cento, fino a 3.000 euro).

¹¹³ Il canone è deducibile dal reddito fino a 7.000 euro annui, più 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. Il valore della casa di abitazione influisce sull'ISEE solo se superiore alla franchigia e nella misura di circa il 13 per cento.

¹¹⁴ Dal valore IMU dell'abitazione principale è deducibile una franchigia di 52.500 euro, più 2.500 per ogni figlio convivente successivo al secondo, mentre la parte residua è considerata nell'ISEE per due terzi.

¹¹⁵ Le stime sui beneficiari del REI tengono conto implicitamente di questo fenomeno in quanto si basano sulle DSU effettivamente presentate nel 2016.

¹¹⁶ In parte il fenomeno dipende anche dalla presenza tra i poveri con capofamiglia occupato di una elevata quota di cittadini stranieri, che si collocano ai margini del mercato del lavoro regolare.

Fig. 3.6 — REI e povertà assoluta: la proprietà dell'abitazione di residenza

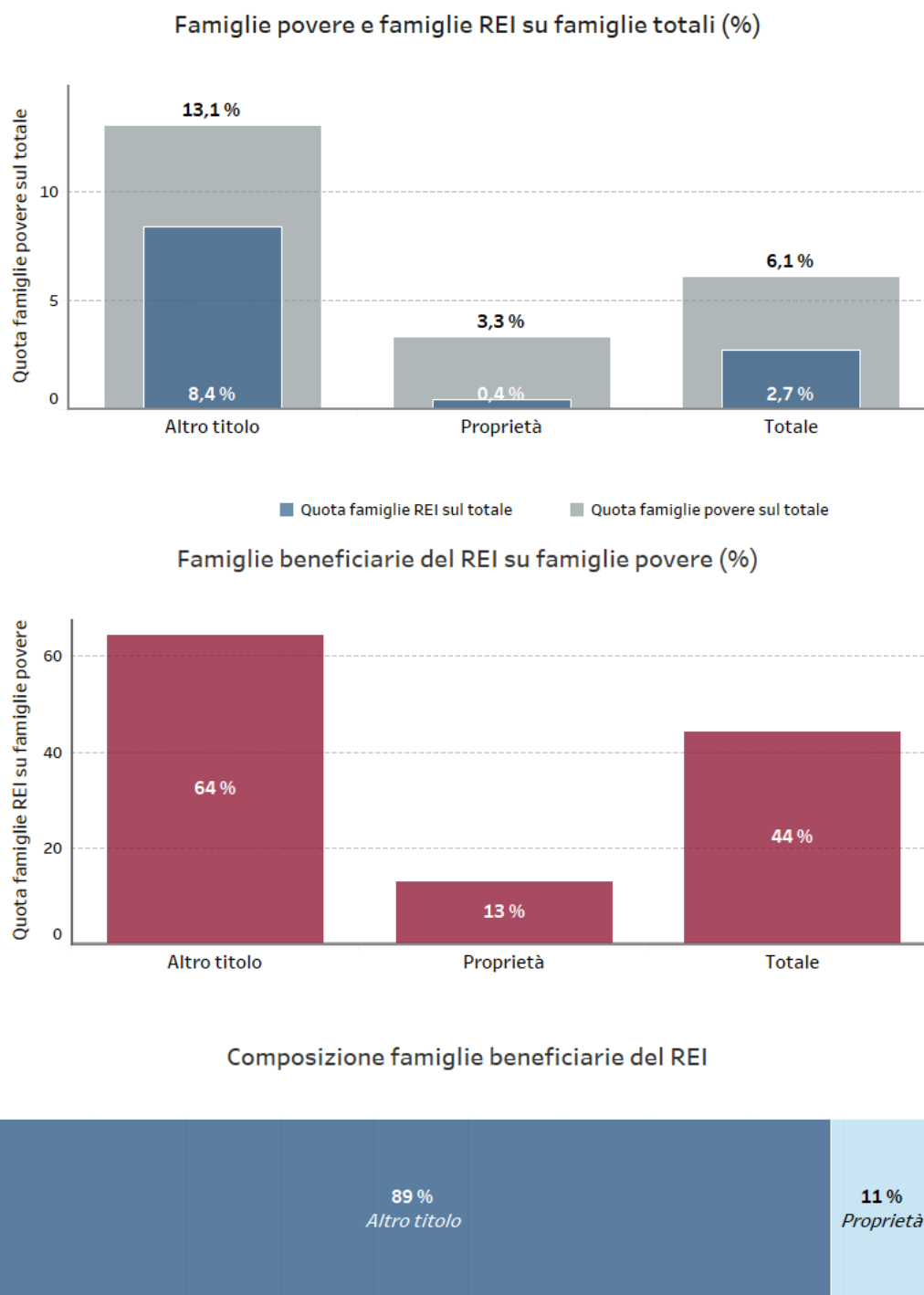


Fig. 3.7 — REI e povertà assoluta: la residenza del capofamiglia

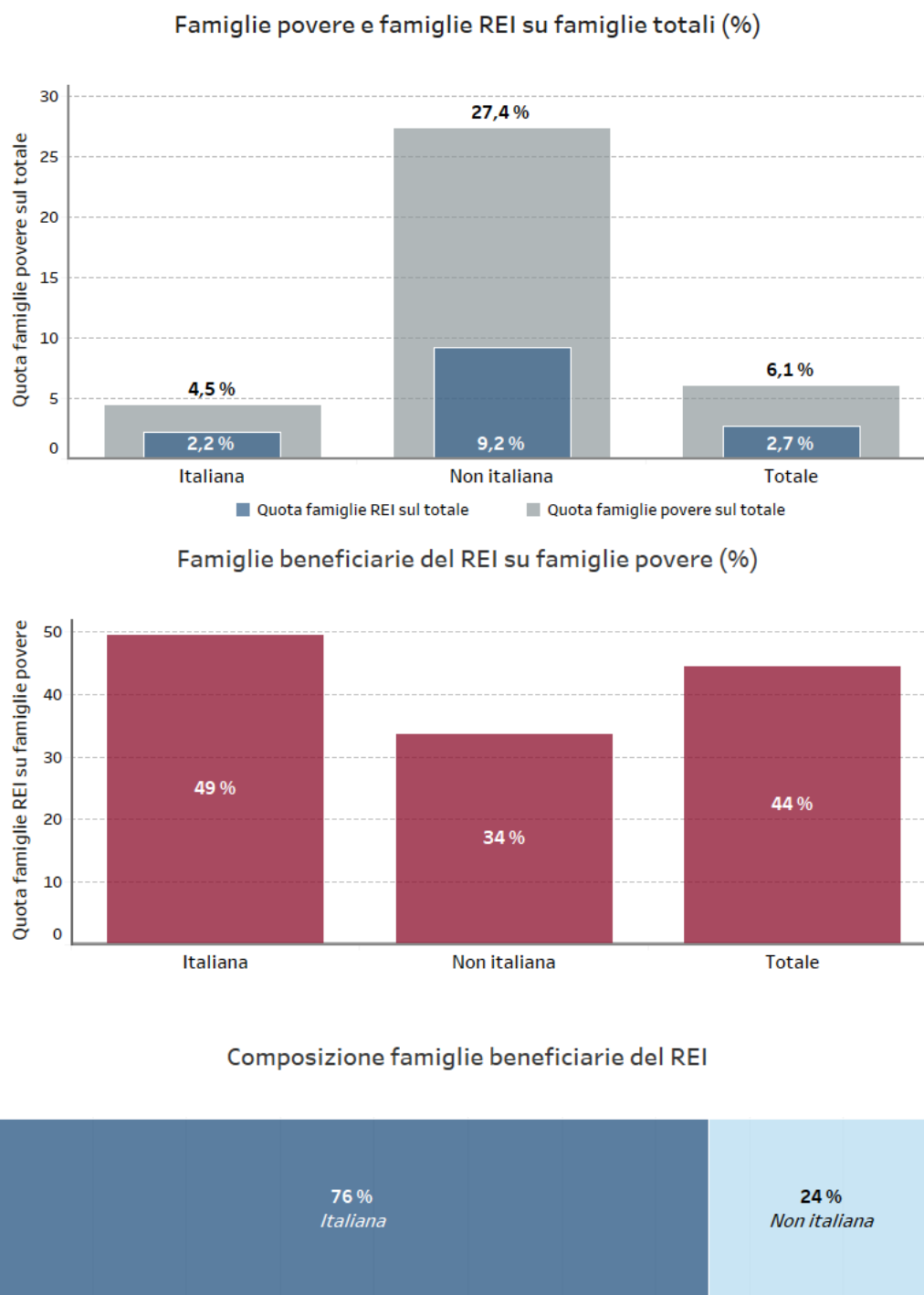
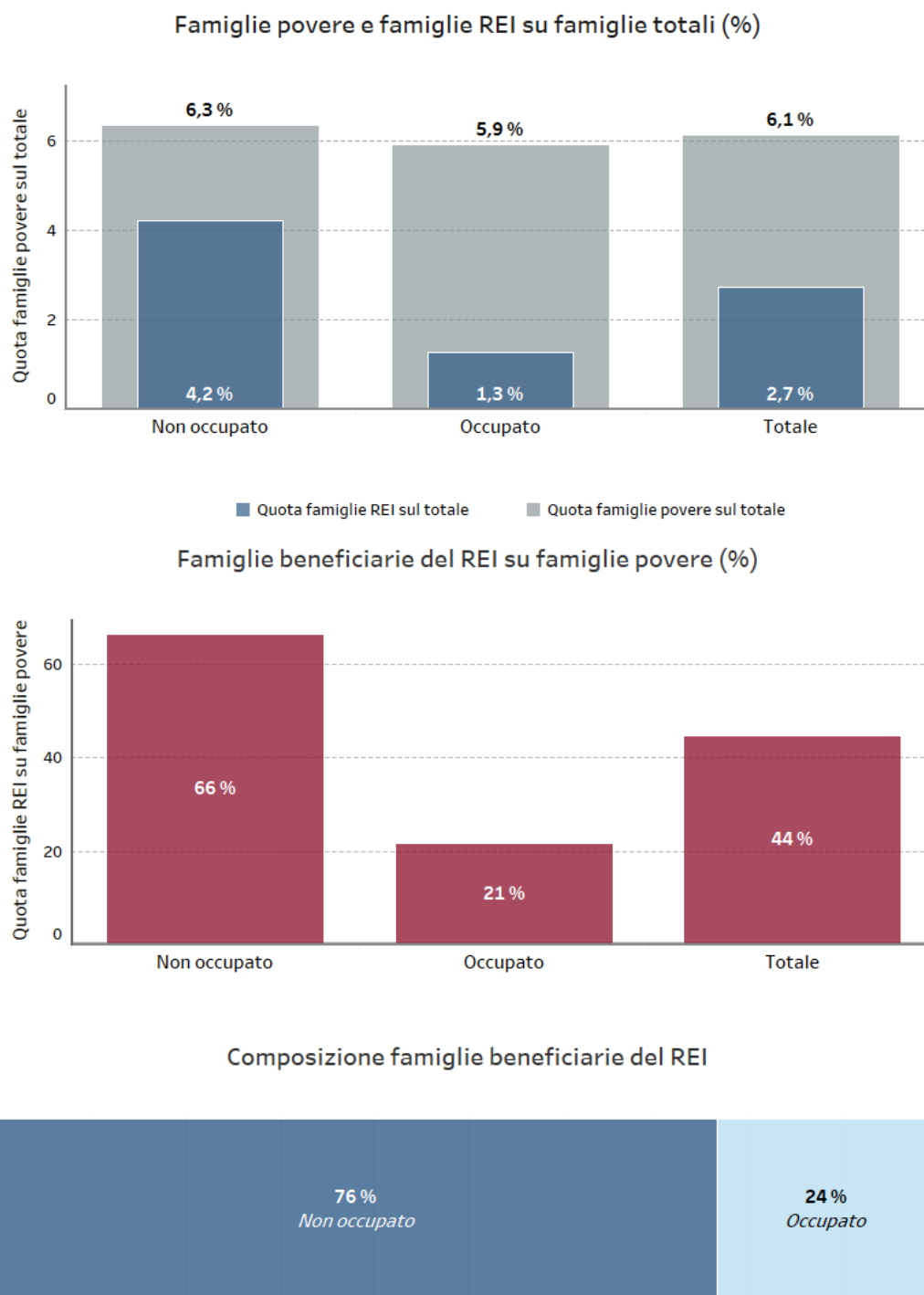
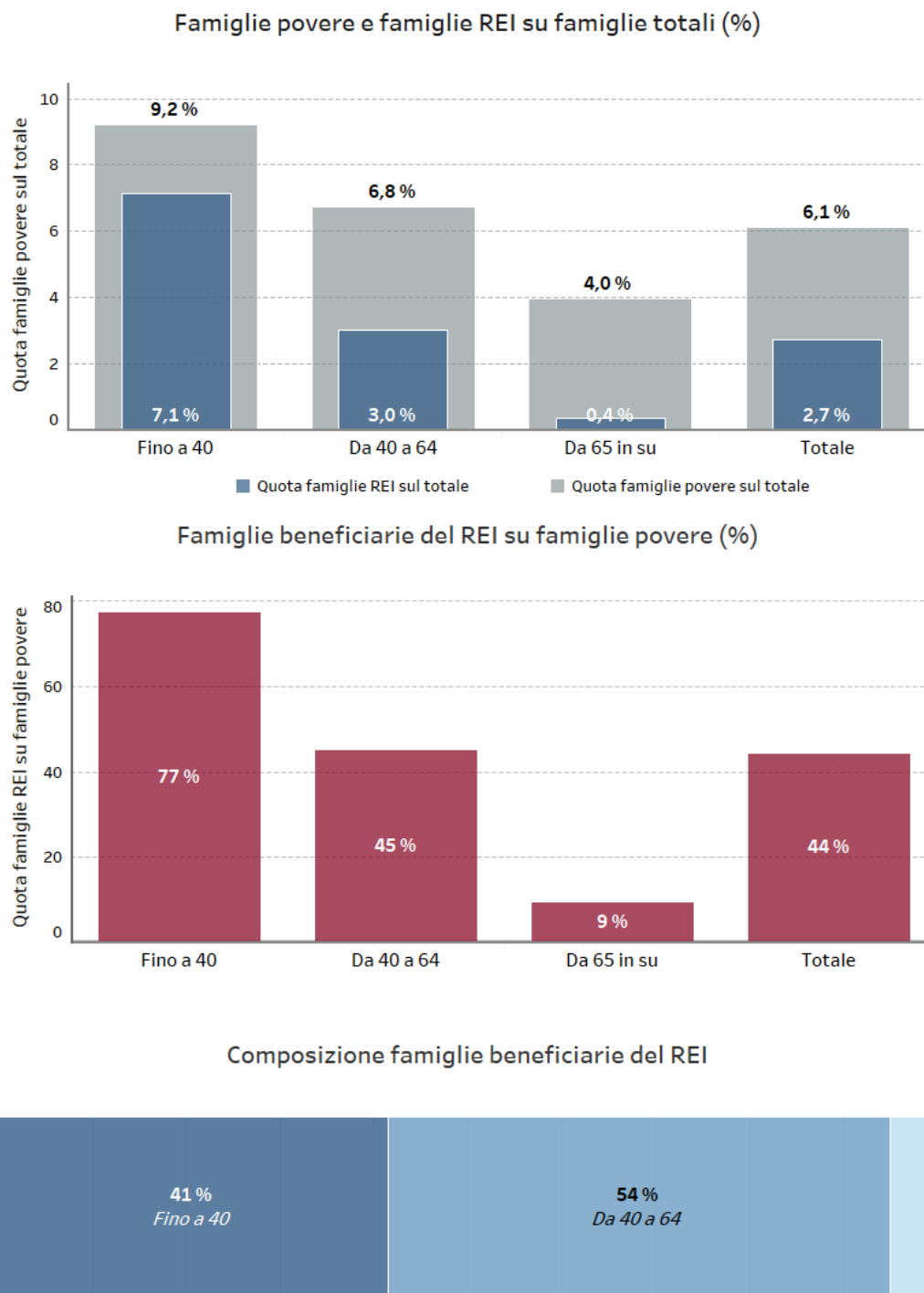


Fig. 3.8 — REI e povertà assoluta: lo stato di occupazione del capofamiglia



In base ai dati Istat la povertà assoluta è concentrata prevalentemente nelle famiglie con capofamiglia più giovane (9,2 per cento delle famiglie con capofamiglia fino a 40 anni sono in povertà assoluta), mentre tra i nuclei con capofamiglia ultra sessantacinquenne la quota di nuclei poveri (4 per cento) è sensibilmente inferiore al dato medio (4 per cento, contro 6,1; fig. 3.9).

Fig. 3.9 — REI e povertà assoluta: l'età del capofamiglia



In quest'ultima categoria infatti si trovano i nuclei che già beneficiano delle pensioni, previdenziali o assistenziali. Il REI, anche nella versione definitiva che assume con il DDL di bilancio con l'eliminazione delle condizionalità relative alla presenza di figli minori, riesce a coprire una quota pari a più di tre quarti della platea dei nuclei poveri con capofamiglia di età inferiore a 40 anni, mentre tale percentuale scende al 45 per cento

se l'età è compresa tra 40 e 64 anni, fascia di età in cui i redditi da lavoro percepiti sono più elevati rispetto al caso dei nuclei con capofamiglia più giovani. Per i nuclei con capofamiglia anziano, il basso livello della soglia REI in termini di ISR ne favorisce l'esclusione per la presenza di trattamenti assistenziali e previdenziali che confluiscono nell'indicatore; si consideri che l'assegno sociale è pari a 485,41 euro mensili mentre la soglia ISR è pari a 187,5 euro mensili per un monocomponente.

In termini di impatto sulla disuguaglianza complessiva della distribuzione dei redditi disponibili, l'introduzione del REI comporterebbe una riduzione dell'indice di concentrazione di 0,4 punti¹¹⁷.

Con riferimento agli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) inseriti stabilmente nel ciclo di programmazione di bilancio¹¹⁸, può essere valutato l'impatto del REI su quelli relativi al benessere economico: si tratta dell'indice di povertà assoluta (la percentuale di poveri sulla popolazione o *poverty head count ratio*), di quello di disuguaglianza del reddito disponibile (dato dal rapporto tra il reddito equivalente del 20 per cento più ricco della popolazione e quello del 20 per cento più povero, o rapporto interquintilico) e del reddito medio disponibile aggiustato pro capite (inclusivo dei servizi in natura forniti dalle Amministrazioni pubbliche e dagli enti senza fini di lucro). Come si è visto, la soglia di reddito cui si perviene grazie all'integrazione concessa con il REI non sembra tale da consentire la fuoriuscita dalla condizione di povertà assoluta e quindi tale da ridurre il numero di nuclei poveri, mentre interviene ad alleviare il disagio riducendo l'intensità della povertà, un indicatore non compreso tra i BES. Allo stesso modo, non dovrebbero esservi effetti sul rapporto interquintilico, perché i beneficiari del REI dovrebbero restare tutti al disotto del primo quintile. Il reddito medio disponibile "aggiustato" pro capite dovrebbe invece aumentare, nell'assetto del REI a regime, dello 0,16 per cento, non tenendo conto di eventuali effetti di segno opposto che potrebbero discendere dalle misure di copertura dell'onere.

3.3.3 Le risorse destinate al REI

La tabella 3.6 mostra l'ammontare complessivo dei finanziamenti previsti per il REI, distinto per finalità (tenendo conto delle modifiche introdotte con il DDL di bilancio e con gli emendamenti approvati dal Senato durante l'iter parlamentare di approvazione). In tali risorse sono confluite quelle per altri strumenti precedentemente in vigore, quali

¹¹⁷ Stima effettuata con il modello di microsimulazione UPB. Nella valutazione non è considerato il riassorbimento del SIA erogato nel 2017, di cui non sono disponibili dati sulla effettiva fruizione.

¹¹⁸ La L. 163/2016, che ha modificato il contenuto e la struttura della legge di bilancio, prevede un utilizzo sistematico dei BES nei documenti di programmazione, collegandoli direttamente al ciclo di programmazione economica e finanziaria e creando le basi per poterli utilizzare come strumento di valutazione della politica economica. Nel Documento di economia e finanza per il 2017 sono stati introdotti per la prima volta in via sperimentale quattro indicatori BES. Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 16 ottobre 2017 ha elevato a dodici il numero di indicatori da presentare dal prossimo anno.

la Carta acquisti¹¹⁹ (per i nuclei con minorenni che richiedono il REI il sussidio della Carta acquisti ordinaria viene riassorbito nel nuovo strumento) e l'ASDI, che resterà in vigore nel 2018 solo per i soggetti che abbiano esaurito i benefici della NASPI e siano ancora disoccupati. Il SIA non sarà più riconosciuto dal 2018 (i nuclei già beneficiari possono passare al REI).

Ulteriori risorse potranno provenire dal Programma operativo nazionale (PON) inclusione (un miliardo sul Fondo sociale europeo 2014-2020)¹²⁰. Ai servizi sociali territoriali è stato allocato dal DDL il 15 per cento del Fondo povertà, quota eventualmente da rivedere in futuro e comunque già elevata al 20 per cento dal 2020 con l'emendamento approvato dal Senato cui si è accennato; anche i fondi del PON andranno a finanziare i servizi e la presa in carico (operazione che è stata già avviata per il SIA). Una piccola parte di queste risorse (20 milioni dal 2018) è allocata a interventi e servizi per la povertà estrema e per i senza dimora e altri 5 milioni l'anno per il triennio 2018-2020 sono stati attribuiti con un emendamento del Senato a interventi sperimentali in favore dei maggiorenni di età inferiore a 21 anni che vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Le Regioni potranno integrare il REI, purché gli interventi siano coperti da risorse regionali (che dovranno affluire al Fondo povertà), estendendo la platea dei beneficiari o accrescendo l'importo del beneficio, attraverso protocollo d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali sulle modalità di utilizzo dei finanziamenti. Soprattutto per le Regioni diverse dal Trentino Alto Adige (dove gli strumenti di contrasto alla povertà delle Province autonome non influiscono sui requisiti di accesso al REI), la possibilità di integrare il REI sembra rappresentare una forte spinta a convogliare nel reddito di inclusione le risorse allocate su misure locali¹²¹.

Va ricordato che le risorse complessivamente destinate al finanziamento del REI sono coerenti con le stime della relazione tecnica del DDL di bilancio e di quella del DL 147/2017 calcolate sulla base delle DSU presentate nel 2016. Come già evidenziato in precedenza, questo potrebbe condurre a una sottostima dei costi. Tale problematica è tuttavia stata affrontata nelle stime delle relazioni tecniche prevedendo un margine del 15 per cento di costo aggiuntivo.

¹¹⁹ Per le caratteristiche delle Carte acquisti si rimanda alla tabella dell'Appendice 3.1.

¹²⁰ Si tratta del PON previsto dall'Accordo di partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2017), *op. cit.*).

¹²¹ Non è facile ricostruire una mappa delle misure locali contro la povertà, tenendo anche conto delle frequenti modifiche, soppressioni e reintroduzioni. Oltre alle esperienze tentate in alcuni Comuni, ad esempio Livorno, si possono ricordare le forme di sostegno al reddito presenti o in avvio in diverse Regioni, alcune delle quali hanno agito rinforzando il SIA: ad esempio, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Basilicata, Veneto (in una parte dei Comuni), Emilia Romagna, Molise, Sardegna, Umbria. In talune Regioni, ad esempio la Campania, l'esperienza si è conclusa. Inoltre alcune Regioni hanno introdotto forme di sostegno diversificate, soprattutto nel periodo della crisi, compresi *voucher* (ad esempio, la Lombardia), interventi di microcredito (ad esempio, la Toscana), servizi pubblici integrati (ad esempio, l'Emilia Romagna), politiche abitative (ad esempio, il Lazio e la Lombardia), aiuti al riscaldamento (Valle d'Aosta), fornitura di libri di testo (Basilicata), sostegno alle famiglie povere con presenza di un non autosufficiente (Calabria). Diverse Regioni sono intervenute per il recupero e la distribuzione delle eccedenze alimentari (si veda Granaglia, E. e Bolzoni, M. (2016), *op. cit.*; Bezze, M. e Geron, D. (2014), "Quando il welfare non è un investimento sociale", *lavoce*, 25 luglio; Napolitano, G. (2017), "Le politiche per la lotta alla povertà in Italia", mimeo).

Tab. 3.6 – Le risorse per il contrasto alla povertà (attuazione del REI)

	2018	2019	2020	2021
Rafforzamento interventi e servizi sociali territoriali	297	347	470	470
Beneficio economico	1747	2198	2158	2130
Finanziamento ASDI	15			
Finalità Piano nazionale povertà			117	145
Totale	2059	2545	2745	2745

Fonte: relazione tecnica del DDL di bilancio. Dal 2020 sono inclusi gli effetti derivanti dagli emendamenti approvati dal Senato durante l'iter parlamentare di approvazione del DDL di bilancio.

L'INPS dovrà monitorare, tenendo conto del progressivo ampliamento della platea dei beneficiari del REI, l'ammontare di risorse necessarie per l'erogazione del beneficio in ciascun anno. Qualora si arrivasse all'esaurimento delle risorse, è prevista la rimodulazione dell'ammontare del beneficio da erogare successivamente a tutti i beneficiari (inclusi coloro che già sono percettori) da realizzare attraverso un decreto del MLPS di concerto con il MEF. In attesa dell'adozione di tale decreto vengono sospese sia l'erogazione del beneficio sia l'accettazione di nuove domande.

La procedura descritta appare finalizzata a tutelare gli equilibri di finanza pubblica, a fronte di una misura che – proprio per il suo carattere universale – appare di difficile quantificazione *ex ante*. Tuttavia il ridimensionamento del beneficio economico determinerebbe un diverso trattamento di soggetti con uguali caratteristiche socio-economiche che sono stati ammessi in momenti diversi al REI, che come già ricordato rappresenta un LEP. È presumibile, quindi, che in caso di significativo disallineamento delle prestazioni rispetto alle previsioni il legislatore debba decidere lo stanziamento di risorse aggiuntive ovvero modifiche dell'istituto. Non sembra sufficiente ad assicurare questa finalità (tenuta finanziaria del sistema a fronte di un beneficio universale) la facoltà di rideterminare con atto amministrativo l'entità della prestazione sulla base delle risorse disponibili.

3.4 Misure di contrasto all'evasione fiscale

Il DDL di bilancio e il DL 148/2017 prevedono misure di contrasto dell'evasione fiscale e di potenziamento della riscossione per complessivi 1,9 miliardi nel 2018, 2,8 nel 2019 e 3,3 nel 2020 (tab. 2.4). Da un lato, si prosegue nell'introduzione di misure di natura preventiva che, 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, incoraggiano l'aumento dell'adempimento fiscale e favoriscono la soluzione di controversie. Dall'altro, in un caso, quello dell'estensione (temporale e dei soggetti ammessi) della definizione agevolata dei carichi fiscali, si ripropone una misura simile a un condono fiscale che, prevedendo l'estinzione di sanzioni e interessi di mora, premia i contribuenti meno meritevoli e indebolisce il senso di obbedienza fiscale della platea dei contribuenti.

Effetti significativi di gettito (0,2 miliardi nel 2018, 1,7 nel 2019 e 2,4 dal 2020) sono imputati alla introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria, a partire dal 2019¹²², nell'ambito dei rapporti tra privati attraverso il sistema di interscambio (SID). Contestualmente viene abrogata la comunicazione trimestrale dell'elenco clienti e fornitori e dei dati delle fatture e delle liquidazioni periodiche (cosiddetto spesometro), introdotta in via opzionale nel 2016 (D.Lgs. 127/2015) e poi resa obbligatoria dal 2017 (L. 225/2016)¹²³.

La norma sembra attuare quanto richiesto al Governo dalla risoluzione approvata dalla Camera dei deputati il 18 ottobre 2017 rispetto alle necessità: 1) di abolire lo spesometro, 2) di ridurre al minimo le comunicazioni obbligatorie, 3) di assicurare le finalità di *compliance* e di lotta all'evasione con modalità più semplici, efficienti ed efficaci, 4) di investire sul fisco digitale garantendo il pieno rispetto dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali sulla protezione dei dati personali.

L'utilizzo della fatturazione elettronica è già previsto da giugno 2014 per gli scambi con le Amministrazioni pubbliche e, dal 2017, il SID può essere utilizzato in modo opzionale anche nell'ambito dei rapporti tra privati¹²⁴.

L'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria rappresenta un passo importante verso la digitalizzazione dei sistemi di adempimento dei contribuenti e di controllo della Amministrazione finanziaria. La Commissione europea nell'ambito

¹²² 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.

¹²³ Un istituto simile allo spesometro era già stato introdotto nel 2010 e successivamente depotenziato perché considerato troppo oneroso per le imprese. All'obbligo di trasmissione trimestrale delle fatture introdotto con la legge di bilancio per il 2017 erano state imputate maggiori entrate pari a 2,1 miliardi nel 2017, 4 nel 2018 e 2,8 nel 2019.

¹²⁴ In base ai dati dell'Agenzia delle entrate, i privati che fanno già uso della fatturazione elettronica sono il 30 per cento del totale, con una percentuale molto più alta di quella registrata in media dai paesi della UE, pari al 18 per cento.

dell'“Agenda Digitale europea” del 2010 individuava proprio nell'adozione generalizzata di questo strumento un elemento cruciale per la digitalizzazione.

Diversi paesi europei hanno avviato il processo di digitalizzazione. In Olanda, dal 2017, è richiesto l'invio di fatture elettroniche tramite una piattaforma digitale, ma l'attuazione sta avvenendo in maniera graduale. Dallo stesso anno, in Belgio e in Francia, come fino a ora in Italia, la fattura elettronica è stata introdotta come obbligo per le transazioni che coinvolgono le Amministrazioni pubbliche. La Francia prevede inoltre una progressiva estensione dell'obbligo al settore privato pur tenendo conto delle diverse dimensioni aziendali e quindi dei differenti costi di adempimento. In Germania è stata presentata una proposta di legge per introdurre la fattura elettronica nella contrattazione pubblica a livello federale e anche gli enti locali stanno introducendo normative proprie in materia. In Polonia da gennaio 2017 le aziende con meno di 250 dipendenti e un volume d'affari di oltre 2 milioni di euro devono provvedere alla trasmissione dei dati IVA in modalità elettronica.

Un caso particolare è rappresentato dal Portogallo che sembra avere incrementato in modo significativo il gettito IVA proprio grazie al processo di digitalizzazione avviato nel 2013 con un sistema di trasmissione telematica obbligatoria e tempestiva (entro la metà del mese successivo a quello di riferimento) dei dati di fatturazione per le operazioni realizzate da imprese e lavoratori autonomi residenti, sia nei rapporti *business to business* (B2B) sia nei rapporti *business to consumer* (B2C). Le modalità di attuazione sembrano aver costituito un fattore rilevante per la sua efficacia. In particolare, attraverso un apposito portale *web*, le informazioni trasmesse sono rese disponibili sia ai soggetti emittenti sia ai destinatari dell'operazione in modo da rendere possibile il controllo reciproco della correttezza dei dati. I consumatori finali, possono usufruire di una detrazione del 15 per cento dell'IVA, fino a un massimo di 250 euro, per alcune particolari categorie merceologiche (ristoranti, parrucchieri ed estetisti, esercizi ricettivi, riparazione auto e motoveicoli). A questo si affianca anche la possibilità di partecipare a una sorta di lotteria nazionale per l'estrazione di alcuni premi (ad esempio, autovetture). La riforma portoghese non si basa su un processo di “fatturazione elettronica”, ma i soggetti interessati possono scegliere se produrre ed emettere un documento cartaceo o elettronico. La trasmissione telematica dei dati deve comunque rispettare un formato standard e una specifica tempistica¹²⁵. In questo modo, le aziende più strutturate, che adottano sistemi gestionali informatizzati, di fatto utilizzano la fatturazione elettronica, mentre le piccole imprese e i professionisti che, normalmente non adottano sistemi gestionali informatizzati per la loro contabilità, possono registrare manualmente i dati delle fatture emesse sul portale *web* oppure caricare un file dati sempre nello stesso portale. Il sistema, pertanto, da una parte, incentiva gli artigiani e i professionisti alla digitalizzazione delle fatture e, dall'altra parte, spinge le aziende più grandi a innovare i propri sistemi amministrativi, fino a portare gradualmente alla generalizzazione della fattura elettronica.

IL DDL di bilancio dispone che l'Amministrazione finanziaria metta a disposizione dei soggetti passivi dell'IVA e delle imprese ammesse al regime di contabilità semplificata, gli elementi informativi necessari per la predisposizione dei prospetti di liquidazione periodica dell'IVA, una bozza di dichiarazione annuale dell'IVA e di dichiarazione dei redditi, con i relativi prospetti riepilogativi dei calcoli effettuati, nonché le bozze dei modelli di versamento con gli importi delle imposte da versare, compensare o richiedere a rimborso.

¹²⁵ Dal punto di vista tecnico, il Portogallo ha adottato già nel 2008 il cosiddetto *Standard Audit File for Tax Purposes* (SAF-T) cioè un formato di dati contabili “esportabile”, finalizzato allo scambio elettronico degli stessi tra imprese e autorità fiscale, secondo gli indirizzi dell'OCSE. Negli ultimi anni, altri paesi europei (ad esempio, Austria, Francia, Germania, Lussemburgo e Polonia) hanno avviato, seppure in forma non vincolante ed estensiva come in Portogallo, l'adozione di questo standard per migliorare, in termini di affidabilità e celerità, le attività di controllo in particolare verso grandi aziende.

Si tratta di un ulteriore miglioramento degli strumenti che mirano a ridurre l'evasione senza consenso nell'ambito delle transazioni B2B. L'elemento determinante (il caso portoghese ne è un esempio) è la condizionalità di potere 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 ampli 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.

Non va in questa direzione la norma inclusa nel DDL di bilancio che proroga dal 2017 al 2018, per le imprese della grande distribuzione che hanno optato nel 2016, la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri in sostituzione degli obblighi di certificazione fiscale dei corrispettivi stessi. Questo regime era stato introdotto nel 2004 (L. 311/2004) e nonostante la sua abrogazione dal 2017 (con il D.Lgs. 127/2015) era stato prorogato per il 2017 per le imprese che avevano esercitato l'opzione entro il 2016 (D.Lgs. 193/2016).

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

Sempre nella direzione di incentivare l'emersione delle basi imponibili attraverso la modifica delle modalità di adempimento, è collocabile l'estensione dello *split payment* per l'IVA, nel presupposto che il soggetto acquirente abbia un tasso di "onestà fiscale" maggiore del venditore. Già con il DL 50/2017, con l'estensione dello *split payment* a tutte le Amministrazioni pubbliche, si stimava un recupero di gettito di un miliardo nel 2017 e di circa 1,5 nel 2018 e 2019.

Altre misure limitano l'accesso automatico ai pagamenti delle Amministrazioni pubbliche e ai rimborsi da parte della Agenzia delle entrate e si stima comunque un recupero di gettito pari a circa 0,4 miliardi annui.

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*).

A tale proposito si può osservare che il nuovo approccio deve rispondere 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, nel caso delle misure di contrasto all'evasione la loro valutazione è molto complessa e incerta, sia *ex ante* sia *ex post*, ponendo una notevole incertezza sulle quantificazioni finanziarie delle manovre di bilancio.

3.5 Misure per le imprese

Tra le principali misure che riguardano le imprese rientrano gli incentivi agli investimenti, il posticipo di un anno dell'entrata in vigore dell'IRI, l'esclusione dei dividendi di società controllate estere dal calcolo del risultato operativo lordo (ROL), l'innalzamento dell'aliquota di imposta sui redditi di capitale derivanti da partecipazioni qualificate e i crediti di imposta concessi in connessione con l'acquisizione di beni strumentali e con le spese di formazione. In base alle valutazioni ufficiali, il complesso delle misure determinerà un miglioramento dell'indebitamento netto di 2,7 miliardi nel 2018 e un suo peggioramento di 1,8 miliardi nel 2019 e 1,1 nel 2020 (tab. 2.4): mentre la maggior parte degli incentivi produrranno effetti finanziari dal 2019, le misure di aggravio del carico fiscale sono concentrate nel 2018 a copertura di altre misure previste nel DDL di bilancio.

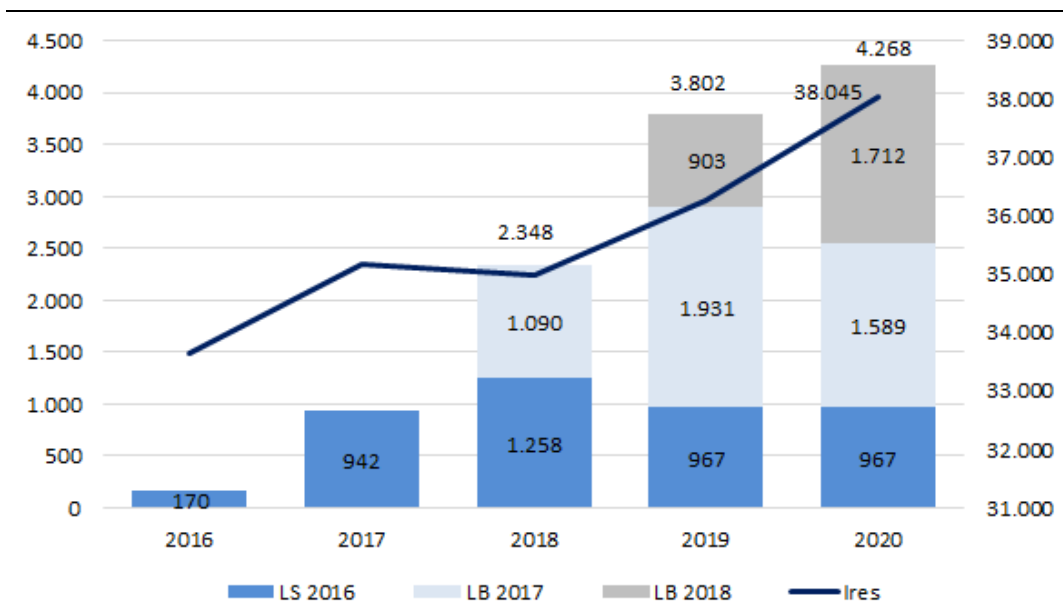
Per quanto riguarda gli incentivi agli investimenti, essi consistono sia in agevolazioni tributarie (per complessivi 0,9 miliardi nel 2019 e 1,7 nel 2020) – con la proroga della maggiorazione degli ammortamenti per i beni strumentali, i software e i cosiddetti beni 4.0 –, sia in sussidi monetari (0,2 miliardi nel 2018 e 0,4 nel 2019) – con la proroga della nuova Sabatini e i crediti di imposta per le spese di formazione e per i beni strumentali nell'ambito degli aiuti a finalità regionale. Sono anche previsti incentivi di natura settoriale come il dimezzamento della aliquota Ires per le società sportive dilettantistiche e gli incentivi fiscali agli investimenti pubblicitari (introdotti con il DL 148/2017).

Per quanto riguarda gli incentivi agli investimenti, il DDL riduce dal 40 al 30 per cento la maggiorazione per gli investimenti in impianti e macchinari strumentali, mentre lascia immutate quelle per i beni 4.0 (150 per cento) e per i software (40 per cento); l'agevolazione viene estesa agli investimenti realizzati o anche solo ordinati con il versamento di un acconto nel 2018 (anche se consegnati entro il 2019).

Una valutazione di questa misura non può prescindere da un'analisi di quanto accaduto con quelle in vigore fino al 2017. Utilizzando le stime *ex ante* riportate nelle relazioni tecniche ai provvedimenti passati (la legge di stabilità per il 2016 e la legge di bilancio per il 2017) e considerando gli effetti pluriennali della agevolazione per gli investimenti effettuati nel periodo 2016-17, l'effetto complessivo di riduzione dell'imposta connessa con le maggiorazioni degli ammortamenti si attesta nel 2018 sui 2,3 miliardi e nei due anni successivi raggiunge e supera i 4 miliardi (fig. 3.10). Su un orizzonte triennale (che per altro non esaurisce gli effetti della agevolazione), il sostegno finanziario alle imprese che hanno investito supererebbe i 10 miliardi¹²⁶. Tuttavia, tali valutazioni alla luce dei dati sugli investimenti risultano sottostimate.

¹²⁶ Nell'intero arco temporale degli ammortamenti, tra il 2016 e il 2026, le minori imposte dovute dalle imprese supera i 20 miliardi di euro.

Fig. 3.10 – Il costo della maggiorazione degli ammortamenti fiscali



Fonte: elaborazione su dati delle relazioni tecniche della legge di stabilità per il 2016, della legge di bilancio per il 2017 e del DDL di bilancio per il 2018.

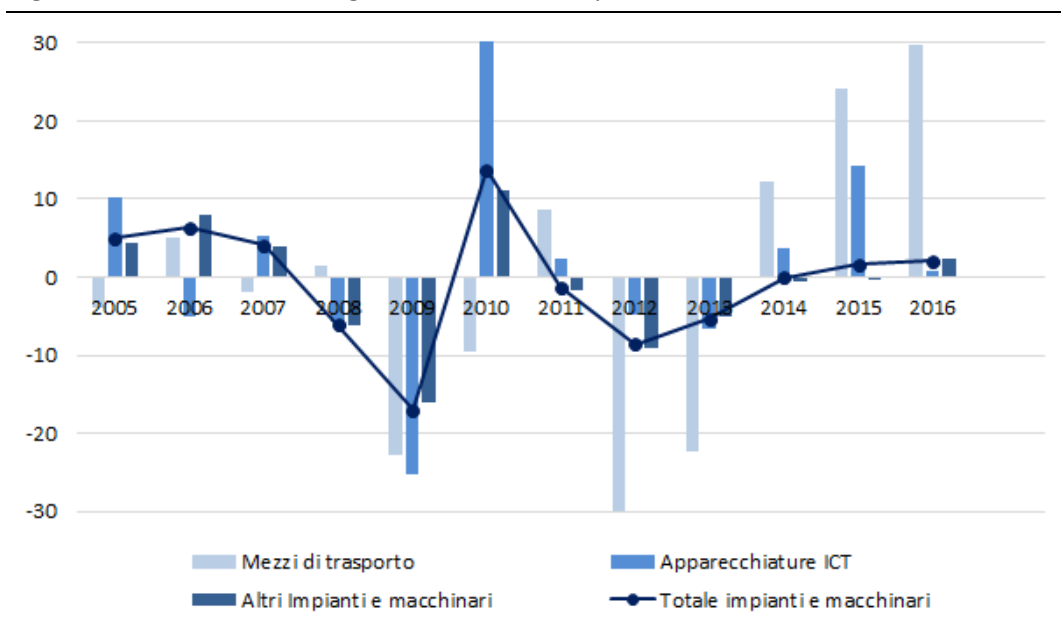
In particolare, i dati Istat sugli investimenti per tipologia di beni effettuati nel 2016 (fig. 3.11) rivelano un andamento sia del complesso degli investimenti sia di quello delle diverse tipologie di beni che sembra confermare e rafforzare la timida ripresa già iniziata nel 2014 e nel 2015. Dai dati emerge l'elevato tasso di crescita degli investimenti in mezzi di trasporto, pari a quasi il 30 per cento tra il 2015 e il 2016. La dinamica maggiore degli investimenti è osservabile nei settori dell'Agricoltura e dell'Industria, dove peraltro si concentra il maggiore incremento degli investimenti in impianti e macchinari. Si può affermare che gli investimenti agevolabili nel 2015 e nel 2016 ipotizzati nella relazione tecnica della legge di stabilità per il 2016 erano sottostimati del 15 per cento circa (fig. 3.12).

Per il 2017, tenendo conto dell'esclusione, tra i beni agevolabili, dei mezzi di trasporto non strumentali e confermando un andamento degli investimenti ai livelli precedenti al 2013, potrebbe risultare sottostimato anche l'ammontare degli investimenti agevolabili riportati nella relazione tecnica della legge di bilancio per il 2017. A tale proposito, si può osservare che gli investimenti in beni 4.0 risultano fortemente incentivati rispetto agli altri, dato che le imprese possono ridurre il costo dell'investimento (con un sussidio posticipato da ripartire nel periodo di ammortamento) del 36 per cento (ossia il 24 per cento di 150) nel caso dei soggetti Ires e fino al 64,5 per cento (il 43 per cento di 150) nel caso di soggetti Irpef¹²⁷. In base ai dati della relazione tecnica al DDL di bilancio per il 2018, su indicazioni del MISE, si valutano in circa 10 miliardi gli investimenti in questi

¹²⁷ Per gli impianti e macchinari strumentali e per i software, per i quali la maggiorazione è del 30 e del 40 per cento, l'agevolazione scende rispettivamente al 7,2 e al 9,6 per cento per le persone giuridiche e può arrivare al 12,9 e al 17,2 per cento per le persone fisiche (scontando l'aliquota marginale massima del 43 per cento).

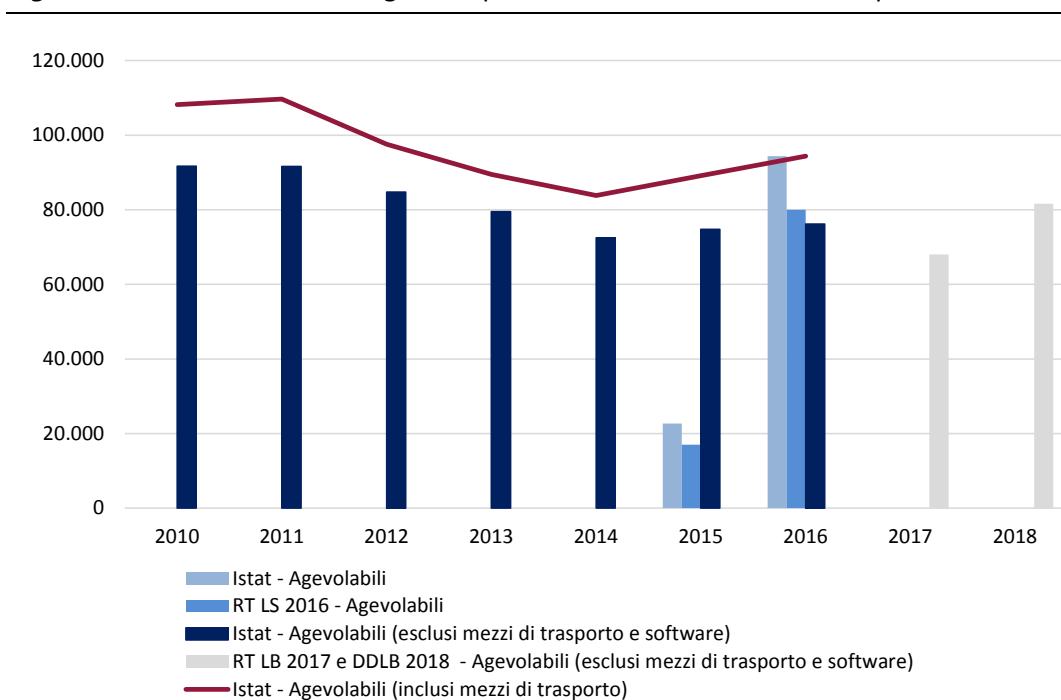
beni (poco più del 13 per cento degli investimenti complessivi previsti in impianti e macchinari) e un incremento del 20 per cento nel 2018.

Fig. 3.11 – Evoluzione degli investimenti in impianti e macchinari



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Fig. 3.12 – Gli investimenti agevolati potenziali: stima *ex ante* e dati *ex post*

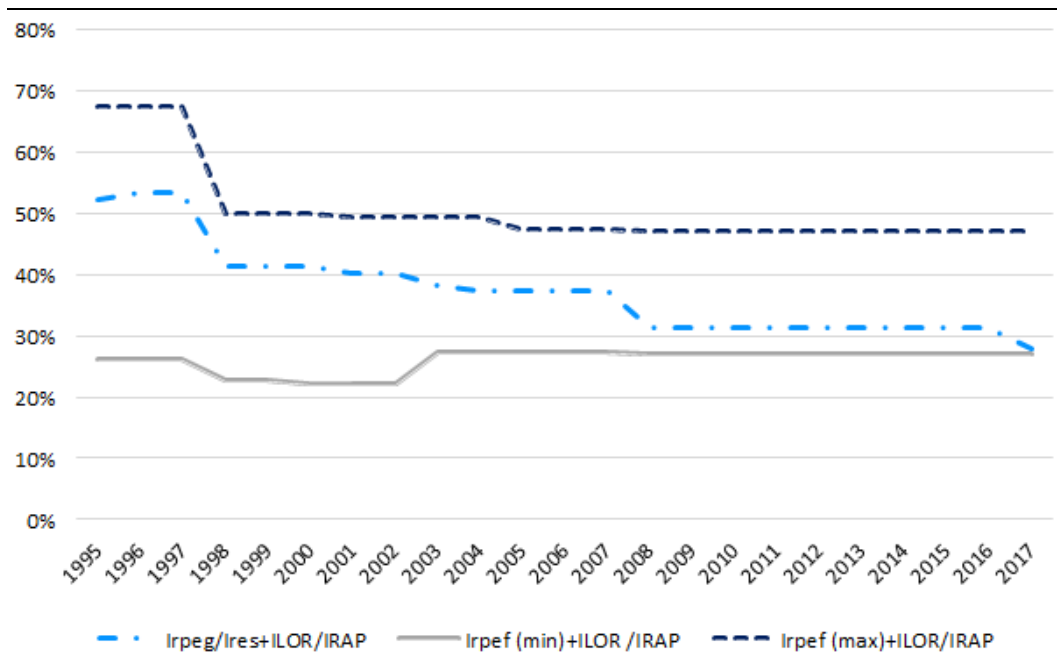


Fonte: elaborazione su dati Istat e su quelli delle relazioni tecniche della legge di stabilità per il 2016, della legge di bilancio per il 2017 e del DDL di bilancio per il 2018.

Tra le misure di copertura emerge il differimento di un anno (dal 2017 al 2018) dell'entrata in vigore del regime IRI per le imprese assoggettate a Irpef previsto con la legge di bilancio per il 2017 (che comporta maggiori entrate per 2 miliardi nel 2018 e minori incassi per 0,8 miliardi nel 2019). Si tratta di un regime di tassazione proporzionale per gli utili trattenuti presso l'impresa previsto per gli imprenditori individuali e le società di persone in regime di contabilità ordinaria¹²⁸. L'aliquota IRI è pari al 24 per cento, allineata con quella Ires applicata al reddito delle società di capitali. Il provvedimento intende rimuovere le disparità di trattamento attualmente riscontrabili tra le imprese individuali e le società di capitali, rendendo il sistema fiscale maggiormente neutrale rispetto alla scelta della forma societaria. Come mostra la figura 3.13, il differenziale di tassazione tra le due tipologie di forma giuridica si è ampliato negli ultimi anni, con l'aliquota dell'Ires, originariamente molto vicina all'aliquota massima dell'Irpef, che si avvicina sempre più a quella minima. Al contempo, riducendo la tassazione degli utili reinvestiti, si intende favorire la capitalizzazione delle imprese attraverso il finanziamento mediante capitale proprio.

Il rinvio di un anno dell'entrata in vigore del nuovo regime impositivo potrebbe avere effetti rispetto alle scelte già effettuate degli imprenditori per i quali si accrescono i fattori di incertezza anche sul piano fiscale.

Fig. 3.13 — Aliquote nominali delle imposte sulle imprese



¹²⁸ Un regime fiscale dalle caratteristiche simili è già presente nell'ordinamento italiano. Fu introdotto con la L. 244/2007 (art. 1, commi 40-42) ma di fatto non è mai entrato in vigore per la mancanza dei decreti attuativi. Anche la delega fiscale (L. 24/2014) aveva prospettato l'introduzione di un'imposta proporzionale sul reddito di impresa, che sarebbe dovuta essere estesa al lavoro autonomo (arti e professioni) mai realizzata.

Le rimanenti principali misure previste dal DDL di bilancio riguardano la vera e propria struttura dell'imposizione sulle imprese. In particolare, si provvede a uniformare, verso l'alto, l'aliquota di imposta dei redditi di capitale e diversi derivanti da partecipazioni realizzate da persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività di impresa. In base alla legislazione vigente, nel caso di partecipazioni qualificate, i dividendi rientrano nella base imponibile dell'Irpef con una quota pari al 58,14 per cento. In questo caso il livello di tassazione dipende dalla aliquota marginale del contribuente e comunque non supera il 25 per cento¹²⁹. La norma aumenta questa aliquota di un punto percentuale estendendo anche a questo tipo di partecipazioni l'applicazione della imposta sostitutiva del 26 per cento a cui sono già assoggettati, per intero, i dividendi derivanti da partecipazioni non qualificate.

Una seconda disposizione prevede l'esclusione dei dividendi provenienti da società controllate estere dal calcolo del ROL con l'effetto di determinare una minore deducibilità potenziale degli interessi passivi dalla base imponibile dell'Ires. La norma di fatto annulla quanto previsto nel 2014 con il D.Lgs. 147/2014.

Sebbene in questo caso si tratti di un importo molto limitato che riguarda solo alcune imprese (la relazione tecnica stima 6 miliardi di dividendi esteri e un ROL di 318 miliardi dichiarato nel 2015), la riduzione del ROL costituisce una limitazione per la deducibilità degli interessi passivi (che sono interamente deducibili fino a concorrenza degli interessi attivi e per la parte eccedente nel limite del 30 per cento del ROL) e quindi del vantaggio fiscale del finanziamento con debito. A questo proposito può essere utile ricordare che con il DL 50/2017 è stato ulteriormente depotenziato il calcolo dell'ACE mediante la riduzione della aliquota nozionale della remunerazione ordinaria (dal 2,3 al 1,6 per cento nel 2017 e dal 2,7 all'1,5 per cento a regime) indebolendo quindi anche la convenienza al finanziamento con capitale proprio.

¹²⁹ Questo meccanismo garantisce un onere complessivo sugli utili non superiore alla aliquota massima dell'Irpef del 43 per cento. Con l'aliquota Ires pari al 27,5 per cento, la percentuale di dividendi imponibile era del 49,72 per cento e l'aliquota sui dividendi era pari al 21,4 per cento.

3.6 Misure per il pubblico impiego

Il DDL di bilancio contiene una serie di misure relative al pubblico impiego. L'intervento più importante, dal punto di vista delle risorse assorbite, riguarda il rinnovo dei contratti dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche. L'onere complessivo associato all'accordo tra Governo e Organizzazioni sindacali raggiunto a novembre 2016 – aumento medio del salario lordo mensile di circa 85 euro – viene rideterminato in 2,85 miliardi l'anno a decorrere dal 2018, richiedendo ulteriori risorse per 1,65 miliardi rispetto alla legislazione vigente¹³⁰. Onde evitare che il rinnovo dei contratti comporti la perdita del bonus Irpef di 80 euro mensili per i lavoratori pubblici con retribuzione appena inferiore alla soglia di 26.000 euro al di sotto della quale viene attualmente erogato il beneficio, sono inoltre previste maggiori spese per 0,2 miliardi annui per allargare la fascia di fruibilità dell'agevolazione. Ancora sul fronte dei trattamenti stipendiali, il DDL prevede un adeguamento della componente fissa delle retribuzioni dei dirigenti scolastici (circa 95 milioni dal 2020) e l'accelerazione degli scatti stipendiali di alcune coorti di docenti universitari (80 milioni nel 2020).

Nel DDL di bilancio vi sono inoltre provvedimenti miranti a consentire assunzioni in deroga (rispetto ai vincoli previsti dalla legislazione vigente) per alcune Amministrazioni. 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 (vincitori di concorso già *in itinere*) 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 i Ministeri¹³¹.

Guardando al prospetto riepilogativo degli effetti finanziari della manovra, la maggiore spesa complessiva associata al gruppo di norme ammonta a 2,1 miliardi nel 2018 e a 2,3 dal 2019. Tuttavia, l'impatto sull'indebitamento netto è quasi dimezzato dagli effetti riflessi (maggiori entrate) derivanti dalle stesse misure.

¹³⁰ Queste cifre non considerano gli effetti riflessi (maggiori entrate tributarie e contributive), che la relazione tecnica quantifica in quasi il 50 per cento della spesa lorda.

¹³¹ Da segnalare anche l'ampliamento di 100 unità (di cui 17 con qualifica dirigenziale) della dotazione organica dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), previsto da uno degli emendamenti approvati in prima lettura al Senato. L'emendamento contiene anche la relativa autorizzazione allo svolgimento di procedure concorsuali per l'assunzione di personale a tempo indeterminato nel biennio 2018-19.

Va ricordato, inoltre, 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, con 4.774 assunzioni nel comparto delle forze dell'ordine e 375 per il corpo dei Vigili del Fuoco. La restante parte interessa il comparto Ministeri e le Agenzie (complessivamente circa 1.700 unità), l'INPS (730 unità), Magistrature diverse da quella ordinaria e Avvocatura dello Stato (circa 230 unità). Le nuove posizioni saranno per lo più coperte attingendo alle graduatorie di procedure di concorso già concluse; per questa ragione un numero rilevante di procedure di assunzione (circa 5.600) dovrebbe prendere avvio già nel 2017. Per alcune Amministrazioni, tuttavia, i decreti contengono anche l'autorizzazione a bandire nuovi concorsi nel triennio, al fine di soddisfare le esigenze fissate dal piano di assunzioni.

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 *turn over* particolarmente incisive. Come risultato di queste politiche, secondo i dati Istat di contabilità nazionale, nel 2016 i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche misurati in unità di lavoro (ULA)¹³² 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.

La serie più recente di ULA nelle Amministrazioni pubbliche pubblicata dall'Istat copre il periodo 2000-2016; il 2002 rappresenta l'anno di picco in questo intervallo (3,7 milioni), mentre l'anno di minimo è il 2015 (3,3 milioni). Con riferimento ad alcuni indici standard utilizzati a livello internazionale¹³³, il pubblico impiego in rapporto all'occupazione totale è calato di circa un punto percentuale tra il 2009 e il 2015, attestandosi al 13 per cento (rispetto a una media OCSE del 18 per cento nel 2015). La composizione per età del personale delle Amministrazioni centrali è un altro indicatore su cui è chiaramente visibile l'impatto delle misure sopra citate (nonché delle diverse riforme del sistema pensionistico che hanno progressivamente e sensibilmente allungato la vita lavorativa): se nel 2010 i dipendenti con almeno 55 anni erano circa il 31 per cento del totale, nel 2015 essi rappresentavano oltre il 45 per cento (rispetto a una media OCSE del 25 per cento), mentre i dipendenti nella fascia di età 18-34 erano il 2,5 per cento circa (18 per cento la media OCSE). Questa evidenza merita particolare attenzione per gli effetti che un rapido invecchiamento della popolazione lavorativa può avere sull'efficienza complessiva delle Amministrazioni pubbliche, rallentando il fisiologico processo di ricambio delle competenze tra coorti successive e limitando la permeabilità del sistema pubblico all'innovazione tecnologica e organizzativa¹³⁴.

Guardando alla composizione per sottosettori delle Amministrazioni pubbliche, nel 2016 le Amministrazioni centrali assorbono quasi il 58 per cento della forza lavoro, mentre poco più del

¹³² Le ULA misurano il numero di occupati riconducendoli a posizioni standard a tempo pieno.

¹³³ Gli indicatori citati nel testo (incidenza del pubblico impiego sull'occupazione totale e composizione per età del personale delle Amministrazioni centrali) sono per esempio utilizzati in *Government at a Glance*, una *survey* pubblicata ogni due anni dall'OCSE.

¹³⁴ Per uno studio empirico degli effetti dell'invecchiamento della forza lavoro sulla produttività, si veda, ad esempio: Aiyar, S., Ebeke, C. e Shao, X. (2016), "The Impact of Workforce Aging on European Productivity", *IMF Working Paper* WP/16/238, European Department.

40 per cento è in carico alle Amministrazioni locali (in cui rientra il personale degli Enti sanitari locali, intorno al 20 per cento del totale). Rispetto al 2009 la distribuzione dei dipendenti per sottosettori indica una ricomposizione a favore delle Amministrazioni centrali, che incrementano il loro peso di 2 punti percentuali a scapito di quelle locali diverse dagli Enti sanitari locali.

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 e 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)¹³⁵. Se si tiene conto dell'andamento dei prezzi misurato dal deflatore del PIL, tra il 2010 al 2016 la spesa reale delle Amministrazioni pubbliche per redditi da lavoro è diminuita del 10,8 per cento¹³⁶. Guardando alla spesa reale in rapporto alla popolazione residente, il calo è del 12 per cento¹³⁷.

Un'analisi più dettagliata delle dinamiche del pubblico impiego può essere svolta utilizzando le risultanze del Conto annuale della RGS.

Trattandosi di uno strumento di monitoraggio degli oneri finanziari associati al lavoro pubblico, per lo più funzionale alla valutazione dell'impatto sui conti dei rinnovi contrattuali, la rilevazione e la diffusione dei dati raccolti non seguono una prospettiva strettamente legata ai centri di costo (intesi come enti di appartenenza del dipendente pubblico), bensì ad aggregati che possono essere in linea generale identificati come comparti di contrattazione¹³⁸, all'interno dei quali i dati vengono quasi sempre acquisiti a livello delle singole qualifiche contrattuali¹³⁹. Inoltre il personale viene distinto in base alla tipologia di rapporto di lavoro (lavoratori stabili, a tempo

¹³⁵ Nell'interpretazione dei dati occorre considerare che dal 2016 la RAI è stata inclusa nella lista S13 Istat degli enti facenti parte delle Amministrazioni pubbliche. Quindi l'incremento della spesa per redditi da lavoro registrato nel 2016, di circa 2 miliardi, va per circa la metà 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.

¹³⁶ Nei principali paesi della 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 in Francia; è invece scesa in Spagna e Regno Unito, rispettivamente, del 3,7 e del 5,1 per cento.

¹³⁷ Anche rispetto alla popolazione residente, tra il 2010 e il 2016 la spesa reale per il pubblico impiego è aumentata in Germania e Francia (rispettivamente, del 2,3 e 1,3 per cento), mentre è scesa del 3,5 per cento in Spagna e del 9,2 nel Regno Unito.

¹³⁸ In particolare, vengono identificati 24 aggregati. Alcuni di essi non sono in realtà comparti di contrattazione ma raggruppamenti di comparti: è il caso, ad esempio, di "Regioni a statuto speciale e Province autonome" che non corrisponde a un comparto di contrattazione vero e proprio, ma aggrega le varie tipologie contrattuali cui l'autonomia di ciascun ente ha dato vita. Inoltre, circa un quinto dei dipendenti pubblici (magistrati, diplomatici, professori universitari, prefetti, carriera penitenziaria, Vigili del fuoco, Forze armate e Corpi di polizia) ha tuttora un rapporto di lavoro in regime di diritto pubblico, non risultando contrattualizzato. Tali categorie sono state raccolte in comparti di contrattazione "fittizi", più o meno omogenei dal punto di vista dei profili professionali e delle carriere, oltre che delle entità amministrative da cui i lavoratori in oggetto dipendono. Amministrazioni che utilizzano personale ricorrendo a contratti afferenti a diversi comparti (o anche non formalmente contrattualizzato) contribuiranno, pertanto, a diversi aggregati. Allo stesso modo, non tutto il personale indicato sotto l'etichetta "Ministeri", ad esempio, presta necessariamente servizio in un ministero, potendo essere occupato in una qualsiasi altra amministrazione che assuma personale con contratti rientranti in tale comparto.

¹³⁹ Fanno eccezione i "comparti" che aggregano diversi enti di dimensioni relativamente piccole e dotati di ampi margini di autonomia, come le autorità indipendenti, gli enti ex art. 60 D.Lgs. 165/2001 e gli altri enti della lista S13 dell'Istat, per cui viene adottato uno schema di rilevazione semplificato che effettua la sola distinzione tra personale dirigente e non.

determinato, socialmente utili, in somministrazione, con contratti di formazione-lavoro e altro¹⁴⁰). Nel raffrontare i risultati relativi alle consistenze con i dati di contabilità economica, va tenuto presente che il Conto annuale riporta generalmente i rapporti di lavoro in essere alla fine di ciascun anno, mentre solo le forme di lavoro flessibile vengono ricondotte in unità standard (anni persona a tempo pieno). Peraltro, l'universo di riferimento considerato non è esattamente coincidente: il perimetro delle Amministrazioni tenute a partecipare alla rilevazione copre al 97 per cento quello del complesso delle Amministrazioni pubbliche disegnato dall'Istat con la lista S13¹⁴¹ e, d'altro lato, ne include alcune al di fuori di esso.

La tabella 3.7 mostra l'andamento del pubblico impiego registrato dal Conto annuale per il periodo 2009-2015 (ultimo anno attualmente disponibile). I 24 comparti di contrattazione rilevati sono stati qui riclassificati in nove macro-gruppi, con l'obiettivo di aggregare ulteriormente il personale in classi omogenee rispetto all'area di intervento pubblico cui sono riconducibili.

Tab. 3.7 – 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, prefettura 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 a statuto speciale 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 2011-15 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 dell'Istat (quasi 38.000 dipendenti), avvenuto nel 2014. Il tasso di variazione 2014-15 è pari a +1,3 per cento.

¹⁴⁰ In questa tipologia residuale sono considerati i docenti Scuola e Alta formazione artistica e musicale a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica e alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di "lavoro pubblico", come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia. Il lavoro stabile, invece, comprende anche dirigenti a tempo determinato che ricoprono posizioni dirigenziali non riconducibili a esigenze temporanee dell'amministrazione.

¹⁴¹ Dal 2013 tutti gli enti della lista S13 precedentemente non inclusi nel Conto annuale sono tenuti a partecipare alla rilevazione. Tuttavia, tra gli enti in questione – spesso di piccole dimensioni e non sempre dotati di personale – si registra un tasso di inadempienza rilevante, dovuto alla mancanza di una loro puntuale iscrizione nella lista, dato che quella giuridicamente vincolante pubblicata dall'Istat non contiene il dettaglio dei singoli enti.

Tenendo conto delle differenze metodologiche, della complessità del fenomeno da misurare e della sua dimensione assoluta, il dato relativo alle consistenze è piuttosto vicino a quello calcolato dall'Istat nel periodo considerato. In termini di dinamica, il calo in atto emerge con altrettanta evidenza, attestandosi a -5,9 punti percentuali nel 2015 rispetto al 2009 (-6,2 per cento secondo i dati Istat) se si effettua il confronto su un dominio di analisi costante nel tempo (tab. 3.7, riga "Totale parziale"). Se, invece, si guarda all'impiego complessivo registrato in ciascun anno dal Conto annuale (riga "Totale complessivo"), il calo appare meno marcato e sembra mostrare un'inversione di tendenza già nel 2014. Le differenze si spiegano quasi del tutto con la graduale estensione della rilevazione RGS ad altre Amministrazioni pubbliche: per citare solo quelle quantitativamente più rilevanti, nel 2011 si ha la prima comunicazione dei dati di personale relativi alla Regione Sicilia (circa 20.000 dipendenti), mentre nel 2014 avviene la prima registrazione del personale degli altri enti della lista S13 (poco meno di 40.000 dipendenti). I due fenomeni specifici appena citati spiegano anche i valori anomali dei tassi di variazione degli aggregati di pertinenza – gli unici positivi nel periodo.

I dati mostrano che 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. Se il comparto universitario ha visto un calo costante del personale (docente e non docente)¹⁴², gli occupati degli enti di ricerca¹⁴³ e del comparto Scuola sono invece cresciuti. Quest'ultimo, in particolare, dal 2015 ha beneficiato delle misure contenute nella L. 107/2015, che prevedevano, in parte attraverso un piano straordinario di assunzioni, l'ingresso di circa 100.000 docenti – tra posti comuni, di sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa – mediante lo scorrimento delle graduatorie a esaurimento e di quelle dei concorsi a cattedra. L'incremento delle posizioni stabili in tale comparto (da 887.000 nel 2014 a 944.000 nel 2015) è dunque imputabile a tali provvedimenti, così come il contestuale calo (di circa 10.000 unità) avvenuto nella tipologia "Altro personale", a seguito della riduzione del fabbisogno di supplenze annuali. Va inoltre tenuto presente che il comparto Scuola è stato sempre esentato dalle norme che hanno limitato il *turn over* nel pubblico impiego: il calo di organico registrato fino al 2012 è dovuto alla riduzione del rapporto tra docenti e alunni previsto dalla L. 133/2008, cosiddetta riforma Gelmini.

Gli altri aggregati più rilevanti hanno subito ridimensionamenti apprezzabili: dal -6 per cento circa sia del Servizio sanitario nazionale sia 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 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 Servizio sanitario nazionale 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.

¹⁴² Dalle circa 119.000 unità del 2009 alle 102.000 del 2015, corrispondenti a un calo di oltre il 16 per cento.

¹⁴³ Il comparto di gran lunga più piccolo nel macro-aggregato "Istruzione e ricerca", con 24.500 unità nel 2015 (poco meno di 22.000 nel 2009).

Del resto, già a partire dal 2008 (L. 296/2006), le assunzioni a tempo indeterminato in molte Amministrazioni dello Stato (anche a ordinamento autonomo, come Corpi di polizia e Vigili del fuoco) sono state assoggettate a vincoli finanziari estremamente stringenti sulle nuove assunzioni, espressi in percentuale delle risorse liberate dalle cessazioni avvenute nell'anno precedente, prevedendo poi un ritorno graduale al pieno riutilizzo di tali risparmi: per il 2008, ad esempio, le facoltà di assunzioni erano limitate al 20 per cento del personale cessato. Norme successive hanno ulteriormente ridotto il coefficiente di *turn over*, ritardato il ritorno al valore unitario e introdotto anche un limite capitario (10 per cento delle unità cessate nell'anno precedente, nel DL 112/2008).

Alcuni provvedimenti contenuti nel DL 90/2014, quali la possibilità di cumulo triennale dei *budget* relativi alle assunzioni e il graduale ritorno a un completo rimpiazzo delle cessazioni a decorrere dal 2018, sembravano indicare la fine delle politiche di contenimento delle assunzioni. Tuttavia, provvedimenti successivi sono tornati a incidere pesantemente sul processo di ricambio generazionale all'interno delle Amministrazioni pubbliche: l'art. 1, comma 227 della L. 208/2015 ha fissato il coefficiente al 25 per cento per tutto il personale di qualifica non dirigenziale fino al 2018 (mantenendo inalterato il percorso previsto solo per il ruolo dirigenziale: 60 per cento nel 2016, 80 nel 2017 e 100 dal 2018). Tale norma si applica alle Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, alle Agenzie e agli Enti pubblici non economici (tra cui compare l'INPS, con circa 29.000 dipendenti al dicembre 2015), ivi compresi quelli di cui all'art. 70, comma 4, del D.Lgs. 165/2001¹⁴⁴.

Lasciando da parte norme particolari valide per comparti meno numerosi o per enti dotati di particolare autonomia, attualmente l'eccezione da rilevare alla limitazione del *turn over* riguarda quanto disposto dalla L. 232/2016, che ha istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze un fondo (con stanziamento di 1,5 miliardi per il 2017 e 1,9 a decorrere dall'anno successivo), da ripartire con DPCM, destinato in parte a integrare le risorse già precedentemente stanziate per il rinnovo dei contratti e, per la parte restante, a consentire l'assunzione di personale a tempo indeterminato in aggiunta o in deroga alle facoltà previste dalla normativa vigente, per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e urgenza delle Amministrazioni dello Stato, ivi compresi i Corpi di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le Agenzie e altre tipologie di enti.

Alla luce del quadro disegnato dalla normativa sulla limitazione delle assunzioni, le misure citate all'inizio di questa sezione appaiono insufficienti a determinare un'inversione di tendenza, sebbene in esse si ravvisi il tentativo di contrastare gli effetti negativi di tale normativa 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. Altri comparti di rilievo,

¹⁴⁴ Gli enti art. 70 sono attualmente: Agenzia spaziale, ENAC, Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, Agenzia nazionale sicurezza del volo, Unioncamere, CNEL e AGID.

quali Ministeri e Servizio sanitario nazionale, beneficiano solo marginalmente dei piani di assunzioni citati (per lo più di natura straordinaria), continuando a scontare differenze significative tra le dotazioni organiche effettive e quelle teoriche, nonostante queste ultime siano state spesso oggetto di riduzione negli anni. Si tratta di amministrazioni di vitale importanza, in quanto fornitrici di servizi essenziali o per il ruolo chiave che rivestono nell'organizzazione e nel coordinamento delle funzioni delle Amministrazioni pubbliche nel suo complesso. In questo senso, vari studi¹⁴⁵ suggeriscono di porre attenzione sui costi in termini di minore efficacia dell'azione pubblica connessi alle politiche di contenimento della spesa per il personale; spesso tali costi vengono sottovalutati, nonostante essi possano compensare, in una prospettiva di medio-lungo periodo, i risparmi di breve periodo.

¹⁴⁵ Ad esempio, si veda: OECD (2016), "Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service", in *OECD Public Governance Reviews*; Haque, N. e Sahay, R. (1996), "Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption", in *IMF Economic Review*, n. 43.

3.7 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.

Le cause di questi andamenti possono essere individuate in particolare nell'incertezza sul quadro finanziario delle risorse, dovuta anche alle manovre restrittive del passato e più in generale nelle difficoltà di programmazione e realizzazione della spesa, presenti da molti anni, e da ultimo riconducibili anche alla necessità di adeguare le procedure e le competenze amministrative alla riforma del Codice degli appalti pubblici del 2016.

Nei sottoparagrafi che seguono, verranno descritti i principali interventi previsti nel DDL di bilancio per il 2018 per quanto riguarda le infrastrutture pubbliche; verranno quindi forniti un quadro d'insieme e gli andamenti recenti dei relativi investimenti e un focus sull'attività dell'ANAS; il paragrafo si conclude con un approfondimento sul possibile impatto della riforma del Codice degli appalti sugli andamenti recenti.

3.7.1 Gli interventi previsti dalla manovra 2018

Il principale intervento per favorire gli investimenti pubblici 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, viene stimato che l'impatto sul conto delle Amministrazioni pubbliche sia pari, rispettivamente, a 170, 1.140 e 1.370 milioni nel triennio. Altri interventi, come in seguito riportato, riguardano le Amministrazioni locali.

Nella sezione seconda del DDL di bilancio, nell'ambito delle spese in conto capitale, gli importi di riprogrammazione e rifinanziamento relativi agli investimenti diretti delle Amministrazioni pubbliche sono trascurabili¹⁴⁶. 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, esaminando il prospetto finanziario allegato al DDL di bilancio, non sembra avere effetti in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, probabilmente perché la realizzazione avverrà oltre il triennio di programmazione (par. 3.9).

¹⁴⁶ Va peraltro considerato che i contributi agli investimenti delle Ferrovie sono stati, ad esempio, ridotti di circa 1,5 miliardi nel 2018.

In proposito 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.

Con riferimento al fondo sopra menzionato, le risorse dovranno essere ripartite, con successivi DPCM, tra specifici settori: a) trasporti e viabilità, b) mobilità sostenibile e sicurezza stradale; c) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione; d) ricerca; e) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; f) edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria; g) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; h) digitalizzazione delle Amministrazioni statali; i) prevenzione del rischio sismico; l) investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie; m) potenziamento di infrastrutture e mezzi per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso; n) eliminazione delle barriere architettoniche.

Rispetto ai settori di intervento individuati lo scorso anno, sono stati aggiunti quelli relativi alla mobilità sostenibile e alla sicurezza stradale, al potenziamento di infrastrutture e mezzi di trasporto per l'ordine pubblico, la sicurezza e il soccorso; è stata inoltre considerata, nell'ambito dell'edilizia pubblica, quella sanitaria.

Per quanto attiene le Amministrazioni locali, l'intervento di maggiore rilievo riguarda la spesa dei Comuni, che viene sostenuta mediante due interventi, i cui effetti attesi, complessivamente pari a circa 4 miliardi, risultano diluiti su un arco temporale di dieci anni (dal 2018 al 2027). In particolare:

- vengono previsti trasferimenti per interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio per un importo complessivo di 850 milioni (rispettivamente 150, 300 e 400 milioni in ciascun anno del triennio 2018-2020), i cui effetti in termini di effettivo incremento della spesa sono spalmati su un arco di 7 anni (in termini di contabilità nazionale dal 2018 al 2024, di cui 11 milioni nel 2018, 62 nel 2019 e 154 nel 2020);
- viene disposto l'ampliamento e il prolungamento della possibilità, già prevista dalla legge di bilancio per il 2017, di finanziare gli investimenti mediante spazi finanziari in deroga alla regola del pareggio. I maggiori spazi complessivi ammontano a 3,2 miliardi, i cui effetti in termini di maggiore spesa sono distribuiti su dieci anni (2018-2027). Per il triennio in questione, le spese che sono attese effettivamente realizzarsi, quindi previste in termini di indebitamento netto, sono pari rispettivamente a 70, 122 e 351 milioni.

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 configurato¹⁴⁷,

¹⁴⁷ Con esclusione dal saldo, ad esempio, degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

già lascia ampi margini di capacità di spesa non sfruttata (l'*overshooting* – vale a dire il maggiore avanzo rispetto all'obiettivo del saldo richiesto – è stato pari a circa 3 miliardi nel 2015 e a 6,4 miliardi nel 2016, come illustrato nel Riquadro 3.2). Quindi, un'ulteriore deroga a tale vincolo, già non stringente, potrebbe non tradursi in maggiore spesa effettiva.

Con riferimento alle Regioni, le misure previste dalla manovra di bilancio in tema di investimenti appaiono di minore portata e, comunque, di segno ambivalente. Da un lato, sono previste misure di incentivo (come la dilazione delle modalità di ripiano dei disavanzi del 2014 condizionata all'incremento della spesa per investimenti); dall'altro, sono previste misure di riduzione della spesa in conto capitale di importo comunque modesto (come il rinvio degli stanziamenti per l'edilizia sanitaria per 94 milioni in sostituzione di tagli di parte corrente di pari importo previsti a legislazione vigente, e l'affievolimento per la Sicilia del vincolo di riduzione della spesa corrente per 70 milioni, che – in vigore del vincolo del pareggio – si traduce in una corrispondente riduzione della spesa in conto capitale¹⁴⁸).

3.7.2 L'evoluzione degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche

Gli interventi prefigurati nel DDL di bilancio per il 2018 per gli investimenti pubblici si inseriscono in un contesto che vede – dopo la loro diminuzione in valore assoluto dal picco del 2009 fino al 2014, la sostanziale stabilizzazione nel 2015 e il ritorno alla contrazione nel 2016 (fig. 3.14) – la probabile riduzione anche nel 2017. Nella prima metà dell'anno, infatti, come rilevato dall'Istat, gli investimenti pubblici sono diminuiti rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente del 4,1 per cento. Per realizzare le attese del Governo di un lieve aumento per il 2017 riportato nella NADEF (0,4 per cento), la spesa dovrebbe registrare un'espansione significativa, pari al 4,5 per cento nella seconda metà dell'anno rispetto allo stesso periodo del 2016. Peraltro, le informazioni di natura finanziaria desumibili dalla banca dati BDAP sul bilancio dello Stato (-2,3 per cento) e da quella SIOPE per le Amministrazioni locali (-8,5 per cento circa) confermano una riduzione nei primi otto mesi dell'anno.

Per quanto riguarda lo Stato, dai dati del bilancio finanziario si evince che negli anni dal 2011 al 2016 si sono alternati riduzioni e successivi aumenti sia degli stanziamenti definitivi di competenza sia di quelli di cassa: nel 2016, rispetto al 2011, i primi si sono ridotti di quasi il 9 per cento, i secondi del 25. Quanto alla capacità di realizzazione degli investimenti, la capacità di impegno (data dal rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti definitivi di competenza) si è ridotta dal 100 per cento del 2011 al 95 per cento nel 2016 mentre il coefficiente di realizzazione della spesa (pari all'incidenza dei pagamenti complessivi sugli stanziamenti definitivi di cassa) è sceso – nello stesso periodo – dall'81 al 72 per cento circa (con un picco dell'86 per cento nel 2012).

¹⁴⁸ Si segnala che il prospetto riepilogativo omette di indicare tale effetto di aumento della spesa corrente e corrispondente riduzione di quella in conto capitale.

In termini di PIL, nel 2016 la spesa per investimenti pubblici¹⁴⁹ ha registrato la minore incidenza dal 1995 (fig. 3.14)¹⁵⁰.

La dinamica della spesa è stata molto differenziata tra i diversi comparti (tab. 3.8). A eccezione delle “Altre Amministrazioni locali” (tra cui, ad esempio, le Università, le Comunità montane e Agenzie varie) e degli Enti previdenziali, il cui peso nell’aggregato totale degli investimenti è influenzato dalle operazioni immobiliari, tutti i comparti hanno sperimentato tassi di crescita in media positivi nel periodo 1996-2008 seguiti da tassi negativi nel periodo 2009-2016.

Guardando al recente passato, nel 2015 si è arrestata temporaneamente la diminuzione ininterrotta degli investimenti in valore assoluto che ha caratterizzato il quinquennio 2010-14. Il lieve aumento del 2015 è stato possibile grazie al recupero delle spese delle Amministrazioni locali, in particolare dei Comuni (+1,9 miliardi) e, in misura minore, di quelle degli Enti previdenziali (circa 0,3 miliardi), che hanno più che compensato la flessione, di oltre 1,7 miliardi, della spesa per investimenti fatta registrare dalle Amministrazioni centrali. La crescita degli investimenti comunali nel 2015 è dovuta essenzialmente alla maggiore attività delle Amministrazioni in questo settore a causa della chiusura della programmazione dei fondi comunitari del ciclo 2007-2013, essendo il 2015 l’ultimo anno utile per evitare la perdita delle risorse. Si è riscontrata, in particolare, una concentrazione di maggiori spese soprattutto nei Comuni del Sud del Paese, a causa della forte presenza di progetti cofinanziati dalla UE.

I dati del sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT), pur presentando delle difformità metodologiche rispetto alle statistiche della contabilità nazionale, confermano che nel 2015 si è verificato un consistente incremento della quota degli investimenti effettuati dalle Regioni del Mezzogiorno rispetto al totale del Paese (al 46 per cento circa dal 39 per cento del 2014)¹⁵¹. Sempre al Mezzogiorno è attribuita una percentuale molto elevata delle risorse aggiuntive del 2015, alimentate dai Fondi strutturali della UE, dal cofinanziamento nazionale e dal Piano di azione e coesione nonché dalle risorse nazionali del Fondo sviluppo e coesione¹⁵².

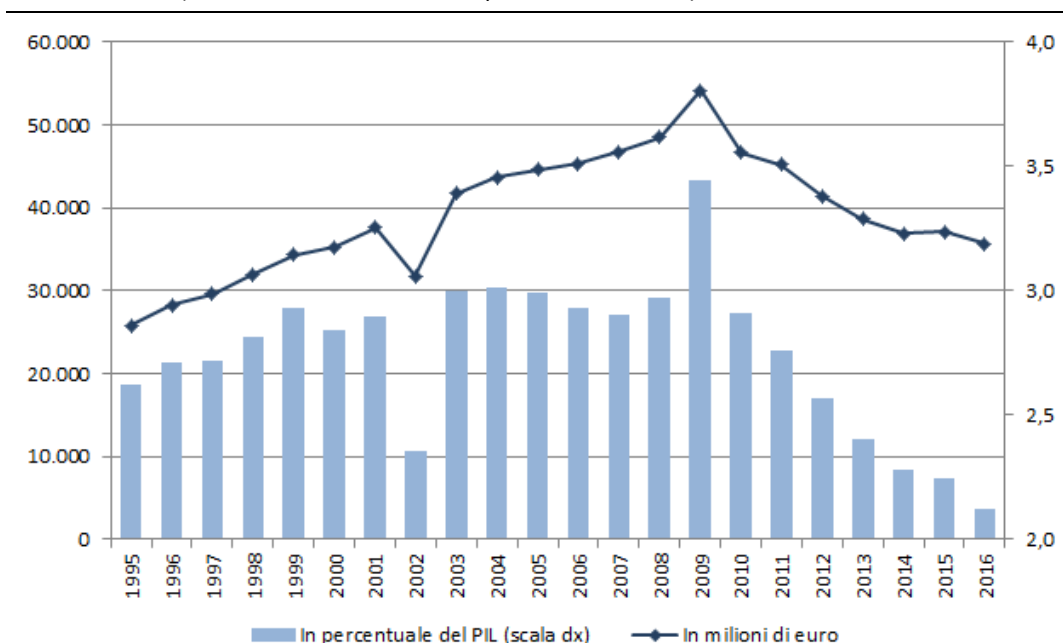
¹⁴⁹ Comprensiva della variazione delle scorte e al lordo delle dismissioni immobiliari.

¹⁵⁰ Il forte calo registrato nel 2002 è dovuto ai rilevanti effetti (per circa dieci miliardi) delle dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, avvenute anche tramite operazioni di cartolarizzazione. La crescita del 2009 risente di rilevanti investimenti per armamenti e del riacquisto degli immobili rimasti invenduti nell’ambito dell’operazione SCIP2.

¹⁵¹ Si veda, in particolare, Agenzia per la coesione territoriale (2017), “Relazione annuale CPT 2017, Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale”, Numero 4.

¹⁵² In proposito, si veda anche l’Audizione dell’UPB (2017) “Distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali”, 22 novembre.

Fig. 3.14 – Spesa per investimenti fissi lordi e variazione delle scorte delle Amministrazioni pubbliche
(valori in milioni di euro e in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tab.3.8 – Spesa per investimenti per comparto
(milioni di euro e tassi di crescita in media di periodo)

	1995	1996-2008	2009-2016	1996-2016
Amministrazioni pubbliche	25.861	5,4	-3,5	2,0
Stato	8.948	4,8	-1,1	2,6
Comuni	7.908	4,8	-5,0	1,1
Regioni	2.657	5,1	-4,5	1,4
Altre Amministrazioni centrali	1.647	7,0	-0,8	4,0
Altre Amministrazioni locali	1.559	6,2	1,2	4,3
Enti sanitari locali	1.308	8,1	-5,5	2,9
Enti previdenziali ⁽¹⁾	1.075	121,6	2.374,9	980,0
Province	759	10,1	-9,9	2,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Il tasso di crescita degli Enti previdenziali del periodo 2009-2016 risente dell'impatto sul 2009 del riacquisto degli immobili rimasti invenduti nell'ambito dell'operazione SCIP2.

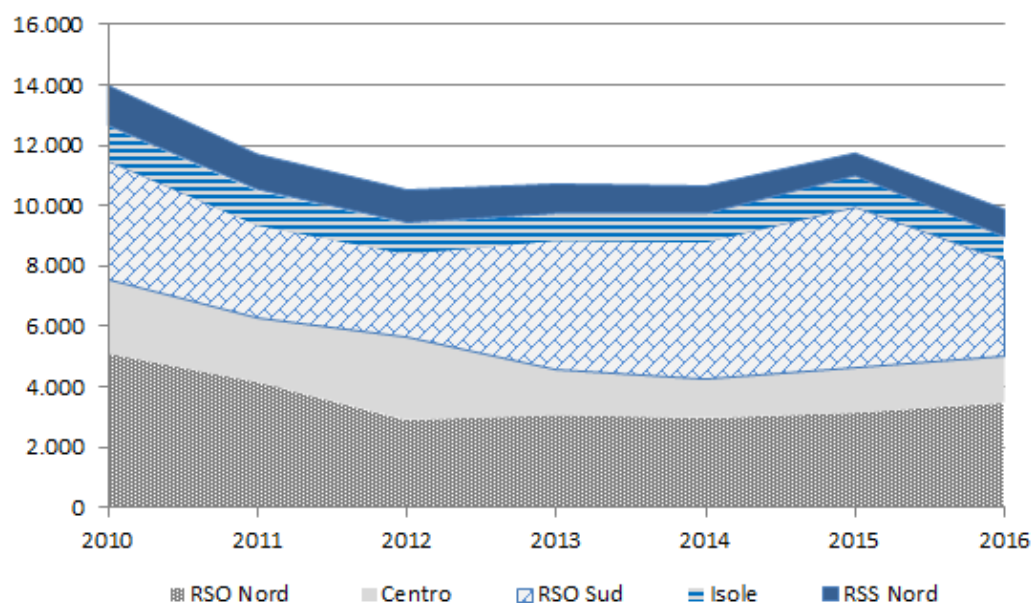
Per quanto riguarda il 2016, le previsioni di spesa per investimenti per il complesso delle Amministrazioni pubbliche sono state via via ridimensionate nei documenti ufficiali; si è passati infatti da una crescita attesa nel settembre 2015 del 2,4 per cento (NADEF 2015), a una del 2,0 per cento nel DEF 2016, a una limitata allo 0,9 per cento nella NADEF 2016. L'Istat ha poi certificato una riduzione del 4 per cento con i dati a consuntivo; ciò è il risultato della diminuzione degli investimenti delle Amministrazioni locali, in quanto vi è

stato un incremento degli investimenti delle Amministrazioni centrali legato alla spesa per armamenti. In particolare, nei Comuni prosegue la tendenza alla riduzione della spesa registrata negli anni precedenti al 2015, anche per il ridimensionarsi delle spese relative alle risorse aggiuntive, dovuto all'inizio della nuova programmazione comunitaria 2014-2020, come evidenziato dalla contrazione delle tipologie di spesa che avevano caratterizzato la crescita del 2015 (fabbricati non residenziali, opere stradali e altre opere del genio civile).

La figura 3.15 – basata su dati di fonte IFEL relativi agli impegni per spesa di investimenti distinti per area geografica di appartenenza – conferma che come l'aumento del 2015 e la riduzione del 2016 siano pressoché integralmente riferibili ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario del Sud, mentre per le altre aree territoriali il *trend* degli impegni nello stesso biennio risulta costante o lievemente crescente.

L'interpretazione dei dati deve tenere conto di una discontinuità metodologica nel criterio contabile di iscrizione degli impegni nei bilanci dei Comuni, basato fino al 2014 sul principio della competenza giuridica e dal 2015 su quello della competenza potenziata. Quest'ultima è ritenuta una valida *proxy* del principio della competenza economica. Infatti, mentre per il periodo fino al 2015 l'andamento degli impegni presenta un'evoluzione difforme rispetto a quella della spesa in termini di competenza economica pubblicata dall'Istat, per il 2016 il tasso di evoluzione è lo stesso (-16 per cento).

Fig. 3.15 – Impegni di spesa per investimenti dei Comuni
(milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati di fonte IFEL.

Il livello degli impegni di spesa per investimento resta peraltro più elevato rispetto al dato pubblicato dall'Istat che è vicino al concetto di spesa per cassa. Come già segnalato nel Rapporto di primavera¹⁵³, qualora il criterio della competenza finanziaria potenziata assumesse (in luogo della cassa) un ruolo maggiore nella costruzione dei conti nazionali, il livello della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali esposta nel conto delle Amministrazioni pubbliche potrebbe subire una revisione nel 2016, verosimilmente verso l'alto.

Tra i diversi fattori di freno agli investimenti dei Comuni che possono avere inciso sull'esercizio 2016, si ricordano in particolare i seguenti¹⁵⁴:

- l'incertezza sull'effettivo ammontare delle risorse disponibili e sulla relativa tempistica;
- i ritardi nella definizione del quadro di regole di bilancio applicabili nel 2016;
- le difficoltà di avvio del nuovo ciclo di programmazione comunitaria dopo l'accelerazione del 2015, anno conclusivo del ciclo precedente;
- le novità procedurali in materia di appalti (par. 3.7.4);
- i limiti alla disponibilità di avanzi di amministrazione liberi¹⁵⁵ e destinabili agli investimenti;
- la possibilità di rinviare al futuro le risorse non rinvenienti dal debito mediante lo strumento del Fondo pluriennale vincolato (FPV) che può avere rallentato la tempistica nella programmazione della spesa;
- una minore propensione al ricorso al debito ascrivibile, in parte, alla necessità di un'esatta valutazione delle risorse da attivare, non essendo possibile rinviarne al futuro l'utilizzo mediante l'uso del FPV. Può inoltre avere contribuito a ridurre il ricorso al debito l'esigenza di contenere gli oneri per interessi nei casi in cui il servizio del debito in essere, attivato in anni di tassi elevati, risultasse già gravoso.

A contenere le spese nel 2016, rispetto al favorevole andamento registrato nel 2015, può avere influito anche il venire meno della flessibilità verticale incentivata, non essendo riconosciuti contributi premiali alle Regioni che cedono spazi finanziari per consentire agli Enti locali del proprio territorio di attuare investimenti. È stato previsto invece un meccanismo di flessibilità regionale, tramite la possibilità di intese per l'attuazione di investimenti condizionati al rispetto dell'equilibrio di bilancio complessivo (Regione compresa), che tuttavia ha trovato una scarsa applicazione richiedendo un miglioramento della capacità di programmazione a livello locale e la necessità di una maggiore capacità di coordinamento tra enti.

¹⁵³ Si veda l'approfondimento sugli investimenti dei Comuni in Ufficio parlamentare di bilancio (2017), *"Rapporto sulla programmazione di bilancio per il 2017"*, maggio, pag. 114.

¹⁵⁴ Per maggiori dettagli, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2017), *op. cit.*.

¹⁵⁵ Ovvero non gravati dai numerosi obblighi di accantonamento (ad esempio per crediti inesigibili, rinnovi contrattuali, perdite di partecipate, ripiano del Fondo di anticipazione previsto dal DL 35/2013) o vincoli (ad esempio ripiano mutui o disavanzi pregressi, quali quelli derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui, o restituzione di spazi di flessibilità goduti in passato).

Si osserva in generale che, nel 2016, non ha evidentemente avuto l'efficacia sperata l'insieme delle misure che il Governo aveva adottato per accelerare gli investimenti pubblici ai fini dell'utilizzo della flessibilità concessa a livello europeo per la clausola sugli investimenti. Si ricorda, infatti, che il Governo aveva adottato alcune misure per evitare ritardi da scarsità di risorse e strozzature a livello regionale: la legge di stabilità per il 2016 disponeva anticipazioni di cassa per le Regioni sul Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (come per le Amministrazioni centrali) e dava la possibilità alle Regioni di istituire organismi strumentali per la gestione degli interventi comunitari in contabilità speciali, con un trattamento particolare rispetto alle norme relative al pareggio di bilancio.

Nonostante le varie misure intraprese, si sono manifestate difficoltà già registrate in passato e peraltro riconosciute dal Governo, che nell'introduzione della NADEF 2016 osservava: *“La cruciale accelerazione degli investimenti pubblici, tuttavia, non dipende tanto dall'assegnazione di fondi in Legge di Bilancio, quanto dall'efficacia delle pubbliche Amministrazioni chiamate a far ripartire procedure di stanziamento, spesa e monitoraggio da anni caratterizzate da ridimensionamenti e incertezze”*.

Per il 2017, come evidenziato in precedenti Rapporti, la legge di bilancio aveva assegnato risorse finalizzate alla realizzazione di investimenti sia attraverso un Fondo da ripartire tramite DPCM, sia prevedendo spese degli Enti territoriali volte a sfruttare le modifiche operate alla L. 243/2012 sul pareggio di bilancio ai fini del rilancio degli investimenti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, lo stanziamento di bilancio iniziale relativo al Fondo sopra citato è stato per il 2017 pari a 1,9 miliardi (3,15 miliardi nel 2018 e 3,5 miliardi nel 2019), con effetti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche stimati in 629 milioni (2 miliardi circa nel 2018 e 3,5 miliardi nel 2019).

Per la definizione del riparto del Fondo, a livello centrale i singoli Ministeri hanno effettuato le proprie proposte con richieste superiori alle disponibilità, per cui il Ministero dell'Economia e delle finanze ha operato una loro revisione sulla base della effettiva spendibilità delle risorse, della tempistica di avvio degli interventi, della ricaduta sul mercato interno e delle capacità di programmazione degli interventi su un orizzonte di più lungo periodo¹⁵⁶.

Inoltre, il Fondo è stato ripartito con un primo DPCM per il finanziamento di interventi per il recupero delle periferie, a favore dei Comuni e delle Città metropolitane (per 270 milioni per il 2017 e il 2018 e 260 milioni nel 2019). La dotazione del Fondo è stata inoltre ridotta per destinare, tramite il DL 50/2017, 400 milioni per l'anno in corso alle Regioni a statuto ordinario (che vi hanno rinunciato, si veda oltre e il paragrafo 3.8.2) e 64 milioni (118 nel 2018, 80 nel 2019) per interventi in materia di edilizia scolastica e antincendio. Le rimanenti disponibilità – pari a circa 1,2 miliardi nel 2017 (circa 2,8 nel 2018 e circa 3,2 nel 2019) sono state infine ripartite con DPCM del 21 luglio 2017 pubblicato il 27 settembre 2017.

Con riferimento al secondo aspetto, la legge di bilancio per il 2017 ha cercato di favorire l'aumento delle spese degli Enti territoriali consentito dalle modifiche operate alla

¹⁵⁶ Si veda l'Audizione del Ministro Padoan sul DPCM del riparto del Fondo del 27 giugno 2017.

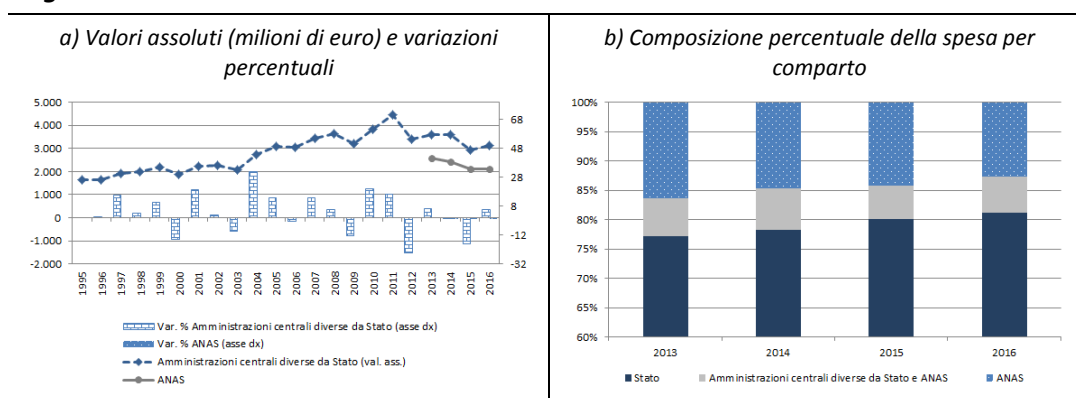
normativa sul pareggio di bilancio. In particolare, ciò è avvenuto con l'inclusione del FPV (con maggiori spese stimate in circa 0,3 miliardi) e con la concessione per il triennio di spazi finanziari non compensati (nei limiti definiti nell'ambito dei Patti di solidarietà nazionali) derivanti dalla possibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione e risorse provenienti da debito (con spese aggiuntive stimate in oltre 0,4 miliardi nel 2017). Riguardo a queste ultime, esse sono state finalizzate in via prioritaria all'edilizia scolastica, agli interventi antisismici sugli immobili e alla prevenzione del rischio idrogeologico. Un secondo gruppo di interventi (per un importo di 0,2 miliardi) era indirizzato all'emergenza sismica, con stanziamenti di risorse per la ricostruzione pubblica (per ricostruzione, riparazione e ripristino degli edifici pubblici nonché per i beni del patrimonio culturale) nei territori colpiti dagli eventi sismici dell'agosto 2016.

Con riferimento alle Regioni, il DL 50/2017 ha dato attuazione a una delle misure previste nell'intesa Stato-Regioni del febbraio scorso, destinando a tali Amministrazioni i già citati 400 milioni in termini di saldo netto da finanziare (corrispondenti a 132 milioni in termini di indebitamento netto). Tali risorse per effetto dell'intesa sono state tuttavia tagliate come contributo delle Regioni stesse ai risparmi previsti per il 2017 dalla legge di stabilità per il 2015. Le Regioni si sono impegnate comunque a realizzare nell'anno in corso investimenti aggiuntivi di 132 milioni a valere sul proprio bilancio (oppure a esporre una posizione di avanzo per pari importo).

3.7.3 Il ruolo di ANAS S.p.A.

Con riferimento agli investimenti delle Amministrazioni centrali diverse dallo Stato, dopo una fase di crescita, sebbene non costante, della spesa, in particolare dal 2003 al 2011, si è registrata una flessione del 37 per cento dal 2011 al 2016 (fig. 3.16 a)). In termini di percentuale sul PIL, la spesa per investimenti di questo comparto è tornata nel 2016 al medesimo livello (0,17 per cento) registrato all'inizio del periodo di osservazione (1995).

Fig. 3.16 — Investimenti delle altre Amministrazioni centrali



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Al netto del comparto Stato (che comunque copre l'82 per cento del totale in media per il periodo 1995-2016), il peso maggiore degli investimenti delle Amministrazioni centrali è rappresentato da quelli dell'ANAS, sebbene tale peso si sia ridotto nel periodo 2013-16¹⁵⁷, passando dal 72 al 67 per cento (fig. 3.16 b)). In particolare, nel biennio 2015-16 la riduzione degli investimenti ANAS sembra avere risentito, oltre che dell'incertezza normativa e procedurale che ha rallentato l'aggiudicazione dei lavori durante la fase di approvazione e messa in atto del nuovo Codice degli appalti (par. 3.7.4), dei ritardi nell'approvazione del nuovo Contratto di programma 2016-2020 e della conseguente impossibilità di attingere ai relativi finanziamenti (23,4 miliardi), già in parte stanziati¹⁵⁸.

L'approvazione del nuovo Contratto di programma, intervenuta ad agosto del 2017, potrebbe quindi dare per gli anni futuri un nuovo impulso alla spesa per investimenti dell'ANAS.

D'altra parte, l'imputazione all'interno o all'esterno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche degli investimenti che verranno effettuati da ANAS dipenderà dalle modalità e dalla tempistica con la quale verrà data attuazione alla prevista incorporazione da parte del gruppo Ferrovie dello Stato (FS), come disposto dall'articolo 49 del DL 50/2017.

In particolare, la citata disposizione prevede un'operazione di conferimento in natura di ANAS S.p.A. in Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., mediante aumento di capitale di tale ultima società. L'operazione è subordinata ad alcune condizioni, tra cui la definizione di fondi proporzionati al valore del contenzioso giudiziale in essere e l'assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica. L'operazione – ove essa comportasse l'esclusione di ANAS dal perimetro delle Amministrazioni pubbliche – consentirebbe di svincolare l'ANAS dalle norme di contenimento della spesa pubblica previste a carico degli enti inclusi in tale perimetro, rendendo in linea di principio più agevole anche la realizzazione degli investimenti.

Alcune condizioni sono necessarie affinché l'operazione di conferimento comporti l'esclusione di ANAS S.p.A. dal perimetro delle Amministrazioni pubbliche. Nel Contratto di programma di ANAS 2016-2020 è previsto che si dia attuazione al principio, sancito dalla legge di stabilità per il 2015, di definizione del corrispettivo per ANAS quale remunerazione delle attività di investimento e dei servizi prestati a condizioni di mercato, in base a variabili quali-quantitative, con esclusione quindi di trasferimenti erogati a titolo di rimborso di spese. Dalle modalità con cui verranno determinate le condizioni di tale remunerazione, regolati i profili inerenti il trasferimento del rischio e imposti eventuali vincoli sulla negoziabilità delle azioni ANAS conferite a Ferrovie dello Stato, dipenderà prevedibilmente l'esistenza o meno delle condizioni per escludere ANAS dal perimetro delle Amministrazioni pubbliche.

¹⁵⁷ I dati riferiti agli investimenti ANAS in termini di competenza economica SEC 2010 per il periodo 2013-16 sono stati forniti dall'Istat. Le serie storiche pubblicate dal 1995 riguardano il complesso delle Amministrazioni centrali di cui l'Istat fornisce il dettaglio limitatamente allo Stato.

¹⁵⁸ Una deroga in proposito è stata recentemente introdotta dal DL 50/2017 che ha previsto la possibilità di attribuire ad ANAS risorse a valere su una quota (20 per cento) degli stanziamenti relativi al nuovo Contratto di programma 2016-2020 nelle more della sua approvazione, per le attività di progettazione di nuovi interventi e di manutenzione straordinaria delle strade.

Ove tale esclusione risulti possibile, ne andranno comunque valutati i riflessi sulla finanza pubblica. Benché tale valutazione sia attualmente del tutto prematura, alcuni aspetti metodologici possono essere analizzati in via preventiva.

In linea generale, a regime, potrebbe aversi un effetto sostanzialmente neutrale sui saldi di finanza pubblica, tuttavia con una diversa composizione del conto delle Amministrazioni pubbliche. Quest'ultimo non includerebbe più le voci del bilancio di ANAS ma computerebbe i trasferimenti erogati a tale società da parte dello Stato. Conseguentemente verrebbero registrate, da un lato, minori spese per personale, consumi intermedi e investimenti diretti e, dall'altro, maggiori trasferimenti alle imprese, correnti o per contributi agli investimenti. Ove questi ultimi fossero in linea con gli attuali trasferimenti dal bilancio dello Stato all'ANAS – benché configurati come corrispettivo di servizio invece che come contributi a fondo perduto – l'effetto sarebbe sostanzialmente neutrale.

Tuttavia, nella fase di conferimento di ANAS in Ferrovie dello Stato potrebbero esserci effetti finanziari transitori anche rilevanti. In particolare, risulterà importante valutare i rapporti in essere, tra cui gli investimenti in corso di realizzazione, le situazioni di contenzioso pendenti e il debito di ANAS.

Il finanziamento statale delle opere in corso di realizzazione potrebbe configurarsi come un credito ANAS nei confronti dello Stato, rispetto al quale andrebbe valutato come contabilizzare la corrispondente contropartita economica. Quest'ultima potrebbe infatti, alternativamente, essere considerata nei contributi agli investimenti, con impatto nel conto economico nel momento in cui essi risultino dovuti, oppure essere computata nel valore del conferimento di ANAS, registrando solo una partita finanziaria. In questo secondo caso la fusione ANAS-Ferrovie dello Stato consentirebbe un notevole risparmio, sebbene *una tantum* e quindi presumibilmente escluso dal calcolo dei saldi strutturali, sull'indebitamento netto, pari all'importo dei lavori in corso di realizzazione per i quali ANAS vanta un credito nei confronti dello Stato.

Sotto il profilo del debito, un effetto di riduzione potrebbe derivare dall'esclusione di quello di ANAS (412 milioni a fine 2016), salvo che lo Stato non se ne faccia carico. Nessun riflesso dovrebbe invece discendere dai rapporti reciproci di natura commerciale tra ANAS e Stato, dal momento che il debito pubblico registra solo i debiti di natura finanziaria.

3.7.4 L'impatto dell'introduzione del nuovo Codice degli appalti pubblici

Negli ultimi anni il nuovo Codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, entrato in vigore nell'aprile 2016 (D.Lgs. 50/2016), e modificato con il cosiddetto decreto correttivo nel 2017 (D.Lgs. 56/2017), ha probabilmente contribuito alla riduzione degli investimenti.

Infatti, la domanda per lavori pubblici (appalti) si è ridotta nel 2016¹⁵⁹. In particolare, facendo riferimento alle procedure di importo superiore a 40.000 euro – soglia al di sotto della quale si può procedere ad affidamenti diretti senza particolari formalità – la riduzione appare evidente sia nel numero di bandi (-29 per cento), sia nel valore economico degli stessi (-15 per cento).

¹⁵⁹ Peta, A. (2017), "Gli appalti di lavori nel nuovo codice: un'analisi gius-economica delle principali misure", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 400/2017.

In primo luogo, il nuovo Codice ha determinato un profondo cambio di paradigma rispetto al passato che nella fase di attuazione iniziale può avere reso più complesso l'espletamento dei bandi. Sotto il profilo della tecnica normativa, si è passati da una normativa rigida a una flessibile e, a differenza del precedente Codice, non è stato previsto un regolamento di esecuzione e di attuazione, bensì l'emanazione di atti di indirizzo, di linee guida di carattere generale (*soft law*) e di decreti, da approvare a cura di diversi soggetti tra i quali, in particolare, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT)¹⁶⁰.

Nel merito, il nuovo Codice persegue l'ambizioso obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato dei lavori pubblici e a tal fine interviene profondamente, e in modo innovativo, sia sul lato della domanda pubblica, sia su quello dell'offerta.

Con riferimento alla domanda, si punta al miglioramento dei livelli di professionalità delle stazioni appaltanti, e indirettamente alla riduzione del loro numero, in modo tale che esse siano in grado di utilizzare al meglio i nuovi e ampi margini di discrezionalità che il Codice riconosce loro, in particolare nella scelta delle procedure per l'assegnazione dei lavori e dei criteri di aggiudicazione. Il Codice, a questo fine, introduce un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, gestito dall'ANAC, teso a modularne i livelli di autonomia operativa, in relazione alla effettiva capacità professionale dimostrata. L'introduzione di requisiti di qualificazione e la previsione di limiti al loro conseguimento da parte degli Enti locali più piccoli avranno l'effetto di ridurre il numero di stazioni appaltanti, oggi censite in circa 32.000 unità¹⁶¹.

Con riferimento alle procedure, il Codice ne prevede una quarantina ottenibili dalle combinazioni possibili tra procedure di gara, tipi, oggetti e importi contrattuali e settori di riferimento. Alle procedure standard già contemplate nel precedente Codice (aperte, ristrette, negoziate, con dialogo competitivo) si aggiunge il modello del partenariato per l'innovazione. Il legislatore ha così restituito un "potere di scelta discrezionale" alle stazioni appaltanti che la passata legislazione sui lavori pubblici aveva sempre cercato di limitare¹⁶².

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, il Codice introduce un cambiamento radicale rispetto al passato, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), rispetto al "criterio del minor prezzo", che diventa, nelle intenzioni del legislatore, criterio di aggiudicazione residuale, ammesso solo in casi determinati, previsti dal Codice. Nel settore dei lavori pubblici, tra questi casi residuali, sono

¹⁶⁰ Mentre il superamento del regolamento di esecuzione è stato largamente condiviso, una parte della dottrina ha criticato il nuovo modello di regolamentazione sia per la sua complessità, sia per l'incerta natura ed efficacia giuridica delle linee guida, specie quelle dell'ANAC. Si veda, ad esempio, Chiti, M.P. (2017), "Le modifiche al Codice dei contratti pubblici: un correttivo scorretto?", *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2017.

¹⁶¹ De Nictolis, R. (2016), "Codice dei contratti pubblici (nuovo)", *L'Amministrativista*, il portale sugli appalti e i contratti pubblici, Portali tematici Giuffrè.

¹⁶² De Nictolis, R. (2016), "Le procedure di scelta del contraente", www.giustizia-amministrativa.it.

contemplate le commesse più semplici, di importo inferiore a 1 milione di euro, aumentato a 2 milioni dal decreto correttivo¹⁶³.

Sul fronte dell'offerta, il nuovo Codice punta a migliorare la qualità dell'esecuzione delle opere, valorizzando il fattore reputazionale degli operatori, attraverso l'istituzione del *rating* d'impresa. Il decreto correttivo ha però modificato profondamente il *rating* di impresa, trasformandolo da fattore qualificante, ossia prerequisito per la partecipazione alle gare, a fattore solo premiante nella valutazione delle offerte.

L'incertezza tipica delle fasi di cambiamento profondo del quadro normativo, con la conseguente esigenza di adattamento al nuovo paradigma da parte degli operatori, come del resto è già avvenuto in passato (introduzione della Legge Merloni nel 1994 e del precedente Codice nel 2006), potrebbe quindi aver giocato un ruolo nel rallentamento dei bandi. A questo si aggiunge il fatto che gli strumenti applicativi entrati in vigore finora sono soltanto 16 rispetto agli oltre 50 previsti dal Codice e dal decreto correttivo del maggio scorso¹⁶⁴. Benché il Codice preveda che, nelle more dell'approvazione dei nuovi strumenti applicativi, continuino a valere le norme del precedente regolamento di attuazione, l'incertezza normativa può aver influenzato il comportamento delle stazioni appaltanti.

Come rilevano alcuni osservatori¹⁶⁵, sull'andamento della domanda di lavori potrebbero avere inciso anche la mancata previsione di una fase di transizione per l'applicazione delle nuove regole introdotte dal Codice; è infatti previsto (articolo 262) che le regole del nuovo Codice si applichino, con alcune eccezioni, a tutte le procedure di affidamento avviate successivamente alla sua entrata in vigore. Questa norma ha costretto le stazioni appaltanti ad applicare alle nuove procedure gli istituti della riforma, anche quelli più complessi, senza il supporto della serie completa degli atti di *soft law* delegati all'ANAC e di prassi operative consolidate.

L'applicazione immediata delle nuove regole ha comportato, in molti casi, la necessità di rivedere processi di acquisto già in corso, determinando ritardi nella pubblicazione dei bandi. I nuovi obblighi di maggiore dettaglio nella progettazione delle opere e, soprattutto, l'obbligo generalizzato di mettere a gara opere dotate di progetto esecutivo, e non di semplice progetto definitivo¹⁶⁶, hanno determinato un allungamento dei tempi di predisposizione dei bandi.

¹⁶³ Il criterio del minor prezzo potrebbe avere, *de facto*, una diffusione applicativa ben più ampia rispetto a quella, marginale, che in linea di principio sembrerebbe prevista dal Codice, dal momento che il mercato dei lavori pubblici è rappresentato, per il 93 per cento, da procedure di importo inferiore al milione di euro (dati relativi al 2016, riportati dalla Relazione annuale dell'ANAC per l'anno menzionato).

¹⁶⁴ Altri nove atti sono in itinere, a vari stadi di completamento della procedura di redazione ed emanazione. Peraltro, il decreto correttivo, introducendo oltre 450 modifiche al Codice, ha reso necessaria una revisione di alcuni strumenti applicativi già emanati, tra cui quello relativo alle commissioni giudicatrici. Si veda la Rivista "Bollettino di legislazione tecnica" per un aggiornamento puntuale sull'emanazione degli strumenti attuativi.

¹⁶⁵ Peta, A. (2017), *op. cit.*.

¹⁶⁶ L'attività di progettazione per l'esecuzione di lavori pubblici è articolata in tre differenti livelli di successivi approfondimenti tecnici: progetto preliminare, progetto definitivo e progetto esecutivo.

Un'altra novità importante è l'introduzione del divieto generale, fatti salvi i casi tassativamente indicati dal Codice, di appalto integrato (la procedura che prevede sia l'obbligo di progettazione, sia di realizzazione dell'opera pubblica da parte del soggetto affidatario)¹⁶⁷. Tale divieto ha creato, almeno in questa fase iniziale, difficoltà operative per molte stazioni appaltanti, soprattutto Amministrazioni locali, non in possesso delle competenze tecniche per realizzare all'interno la progettazione esecutiva¹⁶⁸, con la conseguente necessità di mettere a gara la progettazione esecutiva separatamente rispetto all'appalto di esecuzione dell'opera, con evidente allungamento dei tempi. Su questo fronte, il decreto correttivo, pur confermando la regola generale, ha allargato il perimetro di ammissibilità dell'appalto integrato, estendendolo anche alle opere connotate da un elevato contenuto di *know how* tecnologico o innovativo. Inoltre, il decreto correttivo 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 correttivo.

Come dimostrano però alcuni casi (come per esempio quello recente di un appalto dell'ANAS per la manutenzione stradale¹⁶⁹ mediante lo strumento dell'accordo quadro, con bando privo di progetto esecutivo), qualche difficoltà e incertezza interpretativa permane. Infatti, il MIT, e successivamente l'ANAC, hanno ritenuto non conforme al Codice il bando dell'ANAS, in quanto lo strumento dell'accordo quadro, privo di progettazione esecutiva, violerebbe il divieto di appalto integrato, seppur rivisto dal provvedimento correttivo.

Nonostante queste difficoltà, i dati disponibili finora per il 2017 consentono qualche nota di ottimismo, in quanto mostrano una lieve 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 valore¹⁷⁰.

¹⁶⁷ L'appalto di sola esecuzione dell'opera da taluni è ritenuto la procedura migliore per uno stretto controllo della qualità dell'opera, dei costi e dei tempi. Come evidenziato da Peta, A. (2017), *op. cit.*, nella letteratura, tuttavia, non vi è una evidenza chiara a favore di una procedura (appalto di sola esecuzione) o dell'altra (appalto integrato). Come rilevato dal Consiglio di Stato nel suo parere sullo schema di decreto legislativo, "*Si tratta di una scelta del legislatore attinente al merito politico. Sul piano della legittimità comunitaria, [...] le direttive comunitarie non pongono limiti all'affidamento contestuale di progettazione ed esecuzione ad uno stesso soggetto [...]*" (Consiglio di Stato (2016), "Parere del 21 marzo 2016, Schema di decreto legislativo recante 'Codice degli appalti pubblici e delle concessioni', ai sensi dell'art. 1, comma 3 della L. 11/2016").

¹⁶⁸ D'altra parte, anche quando le competenze tecniche fossero state disponibili all'interno delle Amministrazioni pubbliche, il venire meno dell'incentivo economico corrisposto per la progettazione curata da tecnici dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, disposto dal nuovo Codice in difformità alla previgente disciplina, sembrerebbe avere avuto un effetto disincentivante sui tecnici. L'ANAC ha chiarito nel luglio 2016, dopo una iniziale incertezza sull'interpretazione dell'articolo 113, comma 2, del Codice, che le attività di progettazione svolte da dipendenti delle Amministrazioni pubbliche non possono essere remunerate con il sistema di incentivazione previsto dal nuovo Codice. L'incentivazione a favore dei dipendenti risulta invece focalizzata sulle fasi di programmazione, di impostazione e gestione della gara, nonché di esecuzione e di controllo dell'appalto.

¹⁶⁹ Si tratta dell'appalto per la manutenzione della SS 131 "Carlo Felice" in Sardegna.

¹⁷⁰ Fonte CRESME, citato da Lerbini, A., il Sole 24 Ore del 24 ottobre 2017.

3.8 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.

Sono inoltre previste la proroga del regime della Tesoreria unica – finalizzata a evitare gli effetti negativi in termini di fabbisogno che la cessazione di tale regime determinerebbe (6 miliardi nel 2018 e 3 nel 2019) – e l'estensione anche per il 2018 della sospensione dell'efficacia degli aumenti dei tributi locali.

Le misure sopra menzionate riguardano la generalità degli enti territoriali. Altre misure di interesse per specifici gruppi di Amministrazioni locali riguardano, principalmente:

- con riferimento agli Enti locali:
 - lo stanziamento di risorse, ai soli fini del saldo netto da finanziare¹⁷¹, a reintegro del gettito derivante dallo sforzo fiscale Tasi sulla prima abitazione¹⁷², venuto meno a seguito della soppressione del tributo;
 - lo stanziamento di risorse a sostegno delle esigenze finanziarie dei piccoli Comuni e delle fusioni dei Comuni, nonché degli Enti locali in situazioni di dissesto o predissesto;
 - nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale la riduzione per gli esercizi 2018 e 2019 della quota perequativa da ripartire sulla base della differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, aumentando conseguentemente il peso della componente ripartita secondo la spesa storica¹⁷³;
 - una più graduale entrata a regime del Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE), con rinvio dal 2109 al 2021 dell'obbligo di accantonamento integrale delle entrate incerte;
- con riferimento alle Regioni a statuto ordinario:
 - l'allungamento da 10 a 20 anni del periodo di ripiano dei disavanzi regionali maturati al 31 dicembre 2014, condizionato a un andamento crescente dei pagamenti per investimenti;
- con riferimento alle Autonomie speciali:
 - l'istituzione di un fondo di 60 milioni annui con finalità e beneficiari da definirsi con DPCM;
 - la previsione del definitivo passaggio alle regole del pareggio di bilancio per il Friuli-Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige e le Province di Trento e Bolzano;

¹⁷¹ Con corrispondente obbligo di esposizione di avanzi nei bilanci comunali.

¹⁷² Aumento dell'aliquota base Tasi sulla prima abitazione disposto dai Comuni prima che venisse soppresso il tributo.

¹⁷³ Si rinvia in proposito all'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale in data 28 settembre 2017, in occasione dell'esame dello Schema di decreto ministeriale concernente la Nota metodologica sulla capacità fiscale dei Comuni delle RSO.

- l'affievolimento del vincolo di riduzione della spesa corrente per la Regione Sicilia a scapito della spesa in conto capitale.

Gli effetti finanziari delle misure riguardanti le Amministrazioni locali contenute nel disegno di legge iniziale sono riepilogati nella tabella 3.9, nella quale, tuttavia, non sono incluse le misure che variano unicamente la composizione della spesa, da conto capitale a corrente¹⁷⁴. Inoltre, gli importi non considerano gli effetti riflessi che rilevano in massima parte per lo Stato¹⁷⁵.

Tab.3.9 – La manovra per il 2018: impatto delle principali misure sulle Amministrazioni locali
(milioni di euro; segno - = impatto di riduzione sul deficit)

	2018	2019	2020
MISURE CON EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO E IL FABBISOGNO	880	643	964
A. Regioni	399	299	299
Riduzione concorso alla finanza pubblica delle RSO	100		
Fondo territori Autonomie speciali	60	60	60
Assorbimento e stabilizzazione personale Centri per l'impiego e ANPAL di cui:	239	239	239
- assorbimento personale Centri per l'impiego	220	220	220
- assorbimento personale tempo determinato Centri per l'impiego	16	16	16
- stabilizzazione personale ANPAL	3	3	3
B. Province e Città metropolitane	370	140	140
Contributo a favore delle Province delle RSO	270	110	110
Contributo a favore delle Città metropolitane delle RSO	82		
Soppressione del contributo alle Città metropolitane delle RSO per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 20, c. 1-bis, DL 50/2017	-12		
Contributo alle Province in dissesto e predissesto	30	30	30
C. Comuni	111	204	525
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
Incremento risorse per i piccoli Comuni	10	10	10
Incremento risorse gestione liquidatorie per i piccoli Comuni in dissesto	10		
Contributo straordinario a favore dei Comuni oggetto di fusione - Incremento dal 50% al 60% dei trasferimenti erariali attribuiti a decorrere dal 2018	10	10	10
Riduzione contributo di cui all'art. 1, c. 24 della L. 208/2015 - Recupero somme imbullonati	-10	-10	-10
MISURE CON EFFETTI SUL SOLO FABBISOGNO	-6.000	-3.000	
Proroga al 31.12.2021 della sospensione del regime della Tesoreria unica mista	-6.000	-3.000	
MISURE CON EFFETTI SUL SOLO SALDO NETTO DA FINANZIARE	2.500		
Concorso alla finanza pubblica delle RSO tramite il contributo dello Stato per la riduzione del debito	2.200		
Rimborso ai Comuni per minore gettito conseguente alla sostituzione dell'Imu sull'abitazione principale con la Tasi su tutti gli immobili	300		

Fonte: prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del DDL di bilancio. Non si tiene conto degli effetti derivanti dagli emendamenti approvati dal Senato durante l'iter di approvazione del DDL di bilancio.

¹⁷⁴ Quali, ad esempio, la misura che prevede una riduzione degli stanziamenti per l'edilizia sanitaria (94,1 milioni per il 2018) in luogo di equivalenti tagli ai trasferimenti di spesa corrente, nonché quella che prevede un affievolimento del vincolo di riduzione della spesa corrente per la Regione Sicilia a scapito della spesa in conto capitale (70 milioni nel 2018).

¹⁷⁵ La tabella considera gli effetti delle misure nel testo originario. Per gli effetti finanziari delle modifiche introdotte nel corso iter parlamentare si rinvia al Focus UPB sulla legge di bilancio per il 2018 che verrà pubblicato a gennaio 2019.

Alcuni degli interventi richiamati presentano possibili criticità, sia di carattere generale, rilevanti per tutte le Amministrazioni territoriali, sia di interesse specifico per i singoli comparti delle Regioni e degli Enti locali.

3.8.1 Criticità di carattere generale

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 che 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 stabile per gli enti decentrati, tale da consentire una programmazione di medio termine da parte degli amministratori e una loro responsabilizzazione rispetto agli obiettivi raggiunti.

La presenza, a decorrere dal 2015, di spazi di bilancio inutilizzati (cosiddetto *overshooting*) di importo considerevole con l'eccezione delle Province (fig. R3.2.1), 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 analizzati i fattori alla base dei margini di *overshooting* e conseguentemente modificati gli incentivi alla base delle dinamiche amministrative che li producono (per un sintetico esame di tale fenomeno si rinvia al Riquadro 3.2).

Risulterebbe più in generale utile una riflessione sull'azione congiunta del doppio binario di vincoli rappresentato, da un lato, dall'ordinamento contabile per le Amministrazioni locali (D.Lgs. 118/2011) e, dall'altro, dalla regola sul pareggio (L. 243/2012). Essi possono infatti risultare alternativamente l'uno più vincolante dell'altro, potenziando l'effetto complessivo di contenimento della capacità di spesa degli enti. L'intervento del DDL di bilancio per il 2018, che concede spazi finanziari agli enti che dispongono di avanzi di amministrazione e giacenze di cassa, mira ad attenuare tale effetto restrittivo nel caso in cui il vincolo più stringente risulti essere quello della regola del pareggio.

Ad esempio, nel caso di un ente con una storia di entrate inesigibili o con un elevato debito pregresso, il quale presenti elevati accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e elevate rate di rimborso mutui – spese che rilevano ai fini del bilancio contabile ma non ai fini della regola del pareggio –, quest'ultimo vincolo risulterebbe quello meno stringente. In bilancio sarebbero infatti disponibili spazi finanziari potenzialmente utilizzabili per la spesa di investimento da finanziare con avanzi di amministrazione o ricorso all'indebitamento. Nel caso però in cui l'ente non disponga di tale fonte di autofinanziamento e non possa o non ritenga opportuno accedere a nuovo indebitamento (in quanto già troppo indebitato) gli spazi finanziari concessi dalla regola del pareggio potrebbero risultare, di fatto, inutilizzabili con conseguente emersione di *overshooting* (Riquadro 3.2).

Viceversa, nel caso di un ente che non presenti rilevanti accantonamenti a FCDE (ossia con un rapporto tra gli incassi e gli accertamenti storicamente alto) e abbia basse rate di rimborso prestiti, ma abbia in bilancio avanzi di amministrazione, sarebbe la regola contabile del D.Lgs. 118/2011 a risultare meno stringente. Essa infatti consentirebbe di utilizzare l'avanzo disponibile per il finanziamento di nuovi investimenti, mentre tale possibilità sarebbe inibita dalla regola del pareggio.

Andrebbe inoltre verificata la relazione tra saldo contabile delle Amministrazioni locali soggetto alla regola del pareggio (come definito dalla L. 243/2012) e il corrispondente riflesso in termini di indebitamento netto; infatti, dai dati Istat emerge che la posizione di accreditamento netto delle Amministrazioni locali nel biennio 2015-16 è inferiore ai margini di *overshooting* prima ricordati.

Un altro profilo critico riguarda la proroga anche per il 2018 della sospensione dell'efficacia degli aumenti dei tributi locali. Tale misura, benché priva di effetti finanziari, incide sull'autonomia finanziaria degli Enti territoriali limitandone la possibilità di autofinanziamento mediante leva fiscale.

Con riferimento alla disposizione che proroga il regime di Tesoreria unica per le Amministrazioni locali, appare anomalo computare nel prospetto riepilogativo degli effetti finanziari un risparmio di spesa per interessi. Benché tale disposizione produca un significativo effetto positivo sul fabbisogno (6 miliardi nel 2018 e 3 nel 2019), essa è inserita in un provvedimento che complessivamente produce un peggioramento del fabbisogno (di 6,1 miliardi nel 2018, 8,2 nel 2019 e 5,4 nel 2020). Pertanto i risparmi indicati con riferimento alla disposizione migliorativa del fabbisogno sono meramente compensativi di parte dell'aumento della spesa per interessi prodotto dalla manovra nel suo complesso. Si noti che mentre l'effetto di risparmio sulla spesa per interessi prodotto dalla singola disposizione riferita alla Tesoreria unica viene quantificato, l'effetto peggiorativo sulla spesa per interessi prodotto da misure espansive incluse nella manovra non è iscritto in bilancio; infatti, la spesa per interessi tendenziale è uguale a quella programmatica.

3.8.2 Criticità rilevanti principalmente per le Regioni

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 molto probabilmente a generare pressioni per il relativo smobilizzo. Queste criticità si manifestano soprattutto quando esse si traducono effettivamente in giacenze di risorse di cassa inutilizzate; se invece si tratta di poste meramente contabili, la pressione futura sulla spesa potrebbe essere meno rilevante. In ogni caso, l'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) non appare sostenibile nel medio periodo

rendendo presumibilmente necessaria una futura regolazione di tale squilibrio contabile.

Tale considerazione assume una rilevanza ancora maggiore alla luce delle recenti sentenze della Corte costituzionale che, da un lato, richiamano l'esigenza di assicurare la piena disponibilità dell'avanzo di amministrazione una volta accertato in sede di rendiconto dell'anno precedente e, dall'altro, ammettono che tale disponibilità possa essere subordinata al raggiungimento di intese su base regionale o nazionale¹⁷⁶.

Sarebbe inoltre necessaria una riflessione complessiva sulle manovre pregresse a carico delle Regioni, ponendo termine alla pratica dei rinvii e delle rimodulazioni di anno in anno, e 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.

Infatti, la prassi di attuare manovre pregresse mediante loro rimodulazione anno per anno – riducendo considerevolmente, anche mediante l'utilizzo di artifici contabili, i tagli di risorse previsti che vengono sostituiti dall'obbligo di esporre avanzi – offusca la trasparenza dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni.

L'eccesso di tecnicità contabile, suscettibile di limitare la comprensibilità della politica di bilancio, è una delle questioni affrontate dalle menzionate decisioni della Corte costituzionale.

Cumulando l'effetto delle manovre pregresse ancora da attuare, le Regioni dovrebbero subire una riduzione di risorse pari a circa 2,7 miliardi annui per il triennio 2018-2020. La modalità attuativa di tali tagli, reiterata di anno in anno, avviene, di norma, secondo il seguente schema: in sede di legge di bilancio vengono attribuiti alle Regioni trasferimenti aggiuntivi per l'anno seguente (spesso di parte capitale e talora con effetti ai soli fini del saldo netto da finanziare). Successivamente, in sede di intesa Stato-Regioni, gli stessi trasferimenti sono tagliati per attuare le manovre pregresse. Quando i trasferimenti tagliati hanno effetti solo sul saldo netto da finanziare, le Regioni assumono l'impegno a conseguire corrispondenti avanzi di bilancio, in modo da garantire risparmi anche ai fini dell'indebitamento netto e del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche. Spesso quindi la finalità effettiva delle risorse aggiuntive attribuite alle Regioni in sede di manovra di bilancio è quella di costituire una posta contabile da utilizzare al fine di ridurre il peso delle manovre pregresse a carico delle Regioni e differisce quindi dalla finalità stabilita *ex ante* in sede di sessione di bilancio (edilizia sanitaria, sostegno agli investimenti, riduzione del debito, ecc.). Nel caso dell'intesa del febbraio 2017 si è addirittura avuta una inversione della tempistica: nell'intesa si è ottenuto che, con successivo provvedimento, fosse attribuita alle Regioni una quota del Fondo investimenti istituito dalla legge di bilancio per il 2017 rinunciando

¹⁷⁶ L'esame delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 e n. 252 del 2017 sarà oggetto di un Flash UPB di prossima pubblicazione.

contestualmente a tale trasferimento aggiuntivo. Il successivo DL 50/2017 ha quindi provveduto ad attribuire alle Regioni somme già tagliate.

La manovra attualmente in esame attribuisce alle Regioni 2,2 miliardi per il 2018 ai soli fini del saldo netto da finanziare, utilizzabili a riduzione del debito. Le stesse somme sono però revocate al comma successivo per attuare parte dei tagli attesi dalle manovre pregresse. Ai fini dell'indebitamento netto e del fabbisogno viene previsto che le Regioni conseguano risparmi per 2,2 miliardi mediante l'esposizione di avanzi. Ulteriori 100 milioni di tagli previsti a legislazione vigente vengono annullati (ai fini di tutti i saldi). In tal modo, a fronte di un taglio di risorse atteso per il 2018, che come ricordato ammonta a 2,7 miliardi, viene operato un taglio effettivo di soli 0,4 miliardi, di cui 0,1 a valere sull'edilizia residenziale e 0,3 da definire con intesa Stato-Regioni entro il 30 aprile 2018.

La descritta pratica contabile, oltre a rendere poco trasparente la modalità di attuazione delle manovre a carico delle Regioni, appare suscettibile di limitare la capacità di programmazione di medio termine degli amministratori regionali. Questi ultimi si trovano a gestire annualmente l'incertezza sulle risorse disponibili nel medio termine derivante dalle modalità con le quali verranno attuati o neutralizzati gli ingenti tagli previsti dalle manovre pregresse.

I tagli effettivi, per quanto di ridotto importo, intervengono infatti tardivamente in corso d'anno, rendendo incerto l'ammontare delle entrate spettanti, le quali vengono spesso definite a ridosso della fine dell'esercizio risultando di fatto non spendibili e andando a incrementare il citato fenomeno dell'*overshooting* (Riquadro 3.2). 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.

Per il 2018 le Regioni hanno formulato un'ipotesi di taglio lineare del 32 per cento dei trasferimenti loro attribuiti secondo lo schema riassunto nella tabella 3.10.

Tab. 3.10 – Ipotesi di riduzione dei trasferimenti formulata dalle Regioni per il 2018
(milioni di euro)

Trasferimento	Stanziamiento a LV	Stanziamiento ridotto	Riduzione	Incidenza percentuale	Composiz. del taglio
Fondo non autosufficienze	450	308	142	32%	47%
Fondo politiche sociali	308	211	97	32%	32%
Libri di testo	103	70	33	32%	11%
Fondo inquilini morosi	45	31	14	32%	5%
Allevamento e agricoltura	23	15	7	32%	2%
Fondo edilizia scolastica	20	14	6	32%	2%
Totale	949	649	300	32%	100%

Fonte: Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 7 novembre 2017 presso le Commissioni bilancio riunite.

Sarebbe pertanto auspicabile una riflessione sull'entità della riduzione di risorse prevista dalle manovre pregresse a carico delle Regioni, definendone e ripartendone il relativo importo su base pluriennale nella misura ritenuta sostenibile, evitando di rinviarne di anno in anno la rimodulazione. Sarebbe inoltre opportuno, come precedentemente ricordato, adottare modalità attuative delle manovre che siano coerenti con la regola del pareggio.

3.8.3 Criticità rilevanti principalmente per gli Enti locali

Per i Comuni, nel richiamare le osservazioni di carattere generale sopra formulate – in merito alle deroghe alla regola del pareggio disposte dalla manovra¹⁷⁷ e all'opportunità di una verifica del funzionamento congiunto del doppio binario di vincoli di bilancio –, si ricordano altresì i dubbi, già espressi nel paragrafo 3.7, sull'efficacia della concessione degli spazi di disavanzo al fine di sostenere la spesa per investimenti, alla luce degli ampi margini di *overshooting* con cui gli enti rispettano spontaneamente il vincolo del pareggio (fig. R3.2.1).

Alla luce di tali margini e della scarsa dinamica della spesa per investimenti, sembrerebbe utile una verifica dell'operatività del vincolo del pareggio – come configurato dalla attuale formulazione della L. 243/2012 – nonché delle sue interazioni con il vincolo contabile parallelo definito dal D.Lgs. 118/2011. Andrebbe infatti verificato se le implicazioni della parallela operatività di vincoli contabili plurimi, la cui diversa formulazione rende meno stringente il vincolo del pareggio sulla spesa di parte corrente¹⁷⁸ al fine di liberare risorse da destinare alla finalità di investimento, raggiunga effettivamente tale scopo (Riquadro 3.2).

¹⁷⁷ Nel caso dei Comuni esse hanno segno ambivalente essendo presenti sia misure che richiedono l'esposizione di avanzi (come l'articolo 71, comma 15, relativo al Fondo Tasi), sia misure che concedono spazi di disavanzo (come l'articolo 72, comma 1, lett. a), riguardante i 3,2 miliardi di spazi di investimenti distribuiti su un arco di sei anni.

¹⁷⁸ Nel vincolo del pareggio non è infatti considerato l'accantonamento a FCDE.

Riquadro 3.2 – L’“overshooting” rispetto agli obiettivi di bilancio degli enti territoriali

Di seguito viene presentato l’andamento del margine di rispetto degli obiettivi di bilancio (cosiddetto *overshooting*) conseguito dagli enti sottoposti al monitoraggio del Patto di stabilità interno per il periodo 2003-2014¹⁷⁹ e della regola del pareggio¹⁸⁰ per il periodo 2015-16. Nella parte superiore del grafico sono riportati i margini di rispetto in valore assoluto per comparto (asse destro), mentre nella parte inferiore sono riportate le percentuali di enti inadempienti per comparto (asse sinistro).

L’*overshooting*, ampio fino al 2006, testimonia il carattere poco stringente del Patto di stabilità interno nei suoi primi anni di vigenza. Esso si riduce con l’inasprirsi del vincolo dal 2007 al 2014, per poi crescere nuovamente nel biennio 2015-16, quando il vincolo viene progressivamente allentato per passare alla regola del pareggio.

L’area di inadempienza, inizialmente ridotta, registra un incremento nel periodo 2006-09, parallelamente al ridursi dei margini di *overshooting*. Successivamente, l’introduzione di forme di flessibilità orizzontale e verticale consente di agevolare il rispetto del vincolo da parte dei singoli enti, benché esso divenga in generale più stringente. Nel triennio 2014-16 la difficoltà di rispettare il vincolo emerge in modo evidente solo per le Province, a seguito dei rilevanti tagli di risorse operati a carico di tale comparto, mentre gli altri comparti risultano pressoché integralmente adempienti.

Nel biennio 2015-16¹⁸¹, parallelamente al processo di introduzione e attuazione della regola del pareggio, l’*overshooting* raggiunge in media il 7,7 per cento della spesa totale dei Comuni e il 7 per cento di quella delle Regioni (al netto della sanità) dopo essere stato pari rispettivamente all’1,5 e all’1 per cento in media nel periodo 2011-14¹⁸².

Nel 2015 una larga parte del fenomeno può essere spiegata da fattori temporanei quali:

- la previsione di ampie deroghe al vincolo di bilancio¹⁸³ (non necessariamente da utilizzare per intero) finalizzate, da un lato, a favorire il pieno utilizzo delle risorse comunitarie in scadenza¹⁸⁴ e, dall’altro, a consentire lo smaltimento delle giacenze di cassa e degli avanzi di bilancio accumulati in vigenza del Patto di stabilità interno¹⁸⁵, in vista del passaggio a un regime di pareggio;
- L’accertamento di maggiori entrate inattese per alcune Regioni (Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche e Puglia), connesse a operazioni straordinarie di ristrutturazione del debito.

Tale operazione, attuata nel dicembre 2015, venne realizzata mediante accensione di mutui con il MEF, riacquisto (*buy-back*) dei titoli regionali in circolazione e contestuale chiusura di derivati a essi associati. Il *mark-up* positivo dei derivati estinti¹⁸⁶, registrato in entrata, concorse a incrementare i margini di *overshooting* delle Regioni in tale anno.

¹⁷⁹ Gli Enti locali soggetti al monitoraggio sono passati da 200 del 2003 a oltre 5.600 nel 2014.

¹⁸⁰ La regola del pareggio entra in vigore per tutti gli enti delle Regioni a statuto ordinario dal 2016, ma nel 2015 ne vengono anticipati in larga misura gli aspetti sostanziali.

¹⁸¹ Per una sintetica analisi del fenomeno con riferimento al periodo precedente si rinvia all’[Audizione](#) del Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio del 26 maggio 2016, sulla Riforma della legge di contabilità e delle regole di bilancio delle Amministrazioni locali.

¹⁸² Un margine di rispetto è infatti mantenuto a fini prudenziali, per non incorrere in sanzioni nel caso di maggiori spese o minori entrate di carattere inatteso.

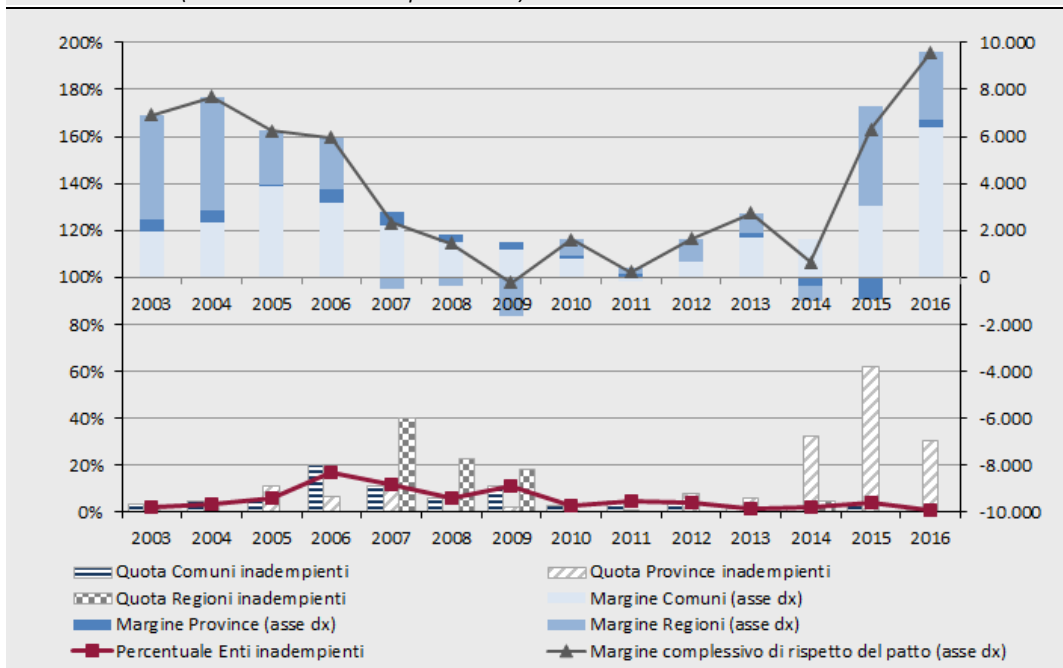
¹⁸³ Oltre ai margini di allentamento del vincolo previsti dalla legge di stabilità per il 2015, in corso d’anno fu concesso di escludere dal pareggio la spesa per investimenti alle Regioni e gli accantonamenti al FCDE ai Comuni, con corrispondente incremento del saldo obiettivo di bilancio.

¹⁸⁴ Relative al programma 2007-2013.

¹⁸⁵ Tale vincolo negli ultimi anni di vigenza richiedeva l’esposizione di avanzi.

¹⁸⁶ I derivati *bullet-amortizing*, associati all’emissione di titoli regionali di tipo *bullet* (ovvero rimborsabili in un’unica soluzione) presentano tendenzialmente, per la loro stessa struttura, un valore di mercato positivo per l’ente pubblico, in quanto con tali contratti l’ente si impegna a versare un importo periodico e la banca

Fig. R3.2.1 – 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 2015-16 per le Regioni e 2011-16 per gli Enti locali).

Più complessa è l'analisi dei fattori alla base dell'*overshooting* registrato nel 2016, anno di piena implementazione della regola del pareggio. Per tale esercizio, oltre a ulteriori fattori di carattere temporaneo che hanno costituito un freno in parte imprevisto alla spesa per investimenti (difficoltà applicative del nuovo Codice degli appalti, avvio del nuovo ciclo di programmazione delle risorse comunitarie, difficoltà di programmazione dovute alla tardiva stabilizzazione del quadro normativo con inclusione del Fondo pluriennale vincolato nella regola del pareggio), sembrano rilevare anche fattori strutturali, sia di carattere amministrativo che legislativo.

Tra i primi rientra la prassi di una tardiva attribuzione dei trasferimenti spettanti ai diversi enti, con un effetto a cascata (dallo Stato alle Regioni e da queste agli Enti locali).

L'incertezza del relativo importo crea problemi nell'iscrizione dei trasferimenti nei bilanci degli Enti territoriali che dovrebbero adottare criteri prudenziali evitando di iscrivere tra le entrate trasferimenti dei quali non conoscono l'importo, comprimendo conseguentemente la propria capacità di spesa. In caso di tardiva ricezione di somme maggiori non si genera a volte un equivalente ampliamento della capacità di spesa degli enti, dato che la possibilità di impegnare le somme ricevute è subordinata al loro effettivo accertamento. Parte dei trasferimenti ricevuti a ridosso della chiusura dell'esercizio può pertanto trasformarsi in *overshooting* ai fini della regola del pareggio (L. 243/2012) e in avanzo di amministrazione ai fini delle regole contabili (D.Lgs. 118/2011).

Tra i fattori di carattere legislativo rientra la diversa articolazione delle voci considerate ai fini della regola del pareggio rispetto a quelle considerate dalle regole contabili. L'esistenza di un doppio binario fa sì che, a seconda dei casi, l'uno possa risultare più stringente dell'altro (vedi sopra). Nei casi in cui il vincolo contabile risulti più stringente, possono generarsi margini di *overshooting* ai fini della regola pareggio.

La possibilità che parte degli spazi sia trasferita, in sede di intese regionali o nazionali, in favore degli enti per i quali il vincolo più stringente sia quello della regola del pareggio, appare suscettibile di ridurre solo

un importo complessivo a scadenza, che l'ente utilizzerà per il rimborso dei titoli emessi. La chiusura di tali contratti ha consentito l'incasso da parte delle Regioni del relativo valore di mercato positivo.

marginalmente il fenomeno. L'intervento del DDL di bilancio per il 2018, relativo alla concessione di spazi finanziari agli enti che dispongono di avanzi di amministrazione e giacenze di cassa, riduce peraltro la necessità degli scambi orizzontali.

In assenza di una modifica delle prassi amministrative sopra ricordate o della ridefinizione delle poste incluse o escluse dal pareggio, appare prevedibile che significativi margini di *overshooting* possano verificarsi anche in futuro. Una parte di tali margini appare peraltro meramente indicativa del fatto che il vincolo del pareggio risulta meno stringente – per una parte degli enti – rispetto al vincolo contabile.

3.9 Misure sulla sanità

Nel DDL di bilancio per il 2018 non è indicato il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN). La legge di bilancio dello scorso anno lo aveva posto a 113.000 milioni di euro per il 2017, 114.000 per il 2018 e 115.000 per il 2019. Da queste cifre vanno detratti 423 milioni per il 2017 e 604 milioni dal 2018 in poi per compensare il mancato contributo al risanamento della finanza pubblica richiesto dalla legge di stabilità per il 2016 alle Regioni a statuto speciale, che non hanno sottoscritto l'apposito accordo. Il finanziamento si colloca dunque a 112.577 miliardi per il 2017, 113.396 per il 2018 e 114.596 per il 2019. Non è determinata la cifra per il 2020.

Il DDL di bilancio sottolinea inoltre che la copertura degli oneri per i contratti 2016-18 e per il rinnovo delle convenzioni resta a carico del bilancio del SSN. È verosimile che le Regioni abbiano avuto difficoltà ad accantonare tutti i fondi per gli aumenti contrattuali e per le convenzioni anche in considerazione: 1) dei tagli al finanziamento; 2) dei costi relativi all'introduzione dei nuovi LEA; 3) dei vincoli posti su una quota di spesa farmaceutica¹⁸⁷; 4) della necessità di attuare nuove assunzioni per garantire il *turn over* del personale, affrontando il problema del precariato e quello dell'adeguamento alle direttive europee sull'orario di lavoro dei medici¹⁸⁸; 5) dei rimborsi solo parziali e differiti degli sforamenti dei tetti di spesa farmaceutica posti a carico delle aziende (*pay-back*). La necessità di individuare nelle risorse a legislazione vigente gli spazi per i rinnovi contrattuali introduce un elemento di rischio sul livello delle prestazioni sanitarie e sulla tenuta dei conti del settore.

Si ricorda che nella Nota di aggiornamento al DEF le previsioni di spesa sono state mantenute invariate in valore assoluto rispetto a quelle contenute nel DEF 2017, e questo implica, date le nuove stime del PIL nominale, un calo della quota di spesa sanitaria dello 0,1 per cento ogni anno, dal 6,7 del 2016 al 6,3 del 2020. La scelta allocativa di fondo sembra essere dunque quella di ridimensionare l'impegno nella sanità pubblica, mentre si investono risorse negli alleggerimenti fiscali al *welfare* aziendale¹⁸⁹ e "di comunità" (su cui sono impegnate le Fondazioni bancarie).

Il DDL di bilancio prevede un credito di imposta del 65 per cento (da utilizzare esclusivamente in compensazione) per le erogazioni rivolte a progetti promossi dalle Fondazioni bancarie – nel perseguimento dei propri scopi statutari per la promozione di

¹⁸⁷ Con i fondi per i farmaci innovativi e innovativi oncologici e quelli volti a realizzare il piano vaccini, per un totale di 1.127 milioni nel 2018 e 1.186 milioni nel 2019.

¹⁸⁸ La legge di bilancio per il 2017 ha introdotto un altro fondo vincolato di importo limitato, pari a 150 milioni annui nel 2018 e nel 2019. Per ulteriori informazioni sulla spesa di personale si veda il paragrafo sul pubblico impiego (par. 3.6).

¹⁸⁹ Per un approfondimento sugli interventi recenti in favore del *welfare* aziendale si veda UPB (2016), "Rapporto sulla politica di bilancio 2017", novembre. Si ricorda che con un emendamento del Senato al DDL di bilancio è stato consentito, nelle Province di Trento e Bolzano, in presenza di fondi integrativi nazionali del SSN previsti da contratti o accordi collettivi, di stabilire la possibilità di adesione a un altro fondo con accordi territoriali o aziendali, purché siano garantite prestazioni non inferiori.

un “welfare di comunità”¹⁹⁰ – su richiesta degli enti territoriali, di quelli volti all'erogazione di servizi sanitari e socio-assistenziali e di quelli del terzo settore (in questo caso tramite selezione pubblica). Gli enti richiedenti dovranno utilizzare tali risorse per finalità non commerciali. Il costo di tale misura è fissato in 100 milioni annuali per il triennio 2019-2021; il credito di imposta sarà concesso fino a esaurimento del beneficio. Si tratta di una ulteriore estensione delle agevolazioni fiscali concesse di recente alle Fondazioni per attività che fanno comunque parte dei loro scopi statuari.

Il DDL di bilancio per il 2018 mira a chiudere definitivamente la questione del *pay-back* farmaceutico, su cui è aperto un ampio contenzioso, sia per il 2016, sia per il triennio 2013-15, offrendo copertura di legge agli accordi transattivi dell'AIFA con le aziende, che produrranno un introito certo, ma inferiore a quanto precedentemente preventivato¹⁹¹.

Per il 2016, si chiede all'AIFA di adottare la determina per il ripiano entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio, in modo che le aziende farmaceutiche provvedano ai pagamenti entro ulteriori 30 giorni.

Per quanto riguarda il pregresso, si concedono all'AIFA 120 giorni per concludere le transazioni sui versamenti 2013-15 (previsti dal DL 113/2016), relative ai contenziosi ancora pendenti a fine 2017. L'operazione è limitata alle sole aziende farmaceutiche in regola con i pagamenti per il 2016, in modo da scoraggiare l'apertura di ulteriori contenziosi sul 2016.

La Relazione illustrativa al DDL di bilancio sottolinea che l'Avvocatura generale dello Stato ha segnalato le “prospettive decisamente sfavorevoli dei contenziosi in questione” e che questo giustificerebbe la scelta di optare per le transazioni, che implicherebbero la cessazione della materia del contendere e dunque la possibilità di evitare il rischio di dovere restituire somme già introitate.

La relazione tecnica non attribuisce effetti di bilancio a queste misure, ma afferma che l'ammontare complessivo di *pay-back* 2013-15, ricalcolato con gli accordi transattivi, dovrebbe essere pari a circa 930 milioni, ovvero un importo più basso di circa 560 milioni rispetto ai 1.486 precedentemente indicati dall'AIFA. Come chiarito dal DEF 2017, nel 2015 erano stati contabilizzati 735 milioni di entrate per *pay-back* nel conto economico degli enti sanitari, posti a riduzione della spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche (in contabilità nazionale), mentre per il 2016 la spesa di queste ultime è stata ridimensionata dall'Istat di 147 milioni, ovvero la differenza tra l'introito effettivo da *pay-back* (882 milioni) e quanto registrato nell'anno precedente. Rimarrebbe pertanto una ulteriore limitata quota di rimborsi da contabilizzare presumibilmente nel 2018. Resta comunque il fatto che – per difficoltà amministrative nell'attuazione dello strumento – si è portati a rinunciare a una parte del rimborso che

¹⁹⁰ Per misure di contrasto alle povertà e al disagio di famiglie con minori nonché di rafforzamento delle cure domiciliari. Tale elenco è stato rafforzato con un emendamento del Senato al DDL di bilancio, che ha affiancato al contrasto delle povertà quello delle fragilità sociali e del disagio giovanile, ha indicato tra le finalità la tutela dell'infanzia, la cura e assistenza per gli anziani e i disabili, l'inclusione socio-lavorativa e l'integrazione degli immigrati e ha specificato anche l'obiettivo della dotazione di strumentazioni per le cure sanitarie.

¹⁹¹ Per approfondimenti sul *pay-back* farmaceutico si veda UPB (2017), “Il governo della spesa farmaceutica tra massimali e *pay-back*”, Focus n. 5, 21 giugno.

doveva essere incamerato dal SSN in relazione agli anni passati (2013-15) e si sta consentendo un forte ritardo sui versamenti relativi al 2016 e al 2017. Appare pertanto auspicabile che l'informazione sui risultati delle transazioni con le singole aziende sia resa più ampia e trasparente possibile.

Inoltre, sembra determinante l'efficacia delle misure introdotte con la legge di bilancio dello scorso anno e con il DL 50/2017, volte a semplificare il meccanismo di calcolo del *pay-back* (attraverso l'aggregazione di tutti gli acquisti diretti di farmaci sotto lo stesso tetto) e a rafforzare le capacità di analisi dell'AIFA (attraverso il miglioramento della tracciabilità dei dati garantito dall'uso di quelli della fattura elettronica). Se tali misure dovessero risultare insufficienti, non si potrà contare sull'intero importo dei rimborsi, che per il 2016 dovrebbero essere pari alla metà dello sfioramento della farmaceutica ospedaliera, già stimato dall'AIFA in quasi 1.600 milioni di euro (la spesa convenzionata è stata invece inferiore al tetto per circa 200 milioni). Quanto agli anni successivi, secondo le previsioni OSFAR¹⁹² lo sfondamento della spesa farmaceutica per acquisti diretti, che dovrebbe essere rimborsato dalle aziende per il 50 per cento, sarà pari a 1.813 milioni nel 2017 e a 2.536 milioni nel 2018 (nello stesso biennio il massimale della convenzionata non sarebbe raggiunto). Secondo altre stime¹⁹³, nel 2017 lo sfioramento sarebbe limitato a 1.500 milioni.

Nel campo della farmaceutica il DDL di bilancio prevede anche che venga realizzato un monitoraggio triennale sperimentale degli effetti dell'uso dei farmaci innovativi e innovativi oncologici sul costo complessivo delle cure, tramite il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza¹⁹⁴, sulla base dei dati della pratica clinica, anche ai fini di una riallocazione delle risorse e, in particolare, di una valutazione di congruità dei due fondi per farmaci innovativi. Si tratta di un'impostazione, a volte promossa dall'industria farmaceutica, che tende a evidenziare i possibili risparmi di spesa connessi con l'utilizzo di farmaci. Un simile monitoraggio dovrebbe essere affidato a strutture dotate di ampie capacità e professionalità tecnico-scientifiche e i suoi frutti in termini di efficienza nell'uso delle risorse dipenderanno dall'affidabilità e completezza dei dati utilizzati, tenendo conto comunque nelle scelte allocative della necessità di bilanciare l'introduzione di nuove tecnologie con la garanzia di buon funzionamento dei servizi di base.

Infine si ricorda che, con un emendamento introdotto dal Senato durante l'iter parlamentare di approvazione del DDL di bilancio, è stato ulteriormente prorogato, fino alla fine del 2018, il termine per la revisione del sistema di remunerazione della filiera distributiva del farmaco, una riforma attesa da diversi anni. Nel frattempo tuttavia, con un emendamento al DL 148/2017, sono stati aggiornati, a partire dal 2018, i limiti di fatturato per avere diritto a riduzioni dello sconto trattenuto dal SSN (che varia tra il 3,75 e il 19 per

¹⁹² OSFAR – Osservatorio Farmaci (2017), Report n. 37, Report annuale per il 2016, Cergas, Università Bocconi.

¹⁹³ Si veda Martini, N. (2017), "Una mappa di proposte per la nuova *governance* farmaceutica", Sanità24, il Sole 24 ore, 10 novembre.

¹⁹⁴ Composto di rappresentanti del Ministero della Salute, di quello dell'Economia e finanze, del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle Regioni.

cento a seconda del prezzo del medicinale), da 387.343 euro (750 milioni di lire) a 450.000 euro per le farmacie rurali (sconto pari a 1,5 per cento) e da 258.228 euro (500 milioni di lire) a 300.000 euro per le farmacie con basso fatturato (riduzione del 60 per cento dello sconto). Ne discende un maggiore onere per la finanza pubblica di circa 9 milioni.

Un altro gruppo di norme riguarda gli aspetti della digitalizzazione e informatizzazione nel campo degli acquisti di beni e servizi: la gestione dei documenti riguardanti l'ordinazione ed esecuzione degli acquisti dovrà svolgersi in formato elettronico (e questo vale per tutte le Amministrazioni pubbliche); gli enti del SSN, in particolare, dovranno trasmettere tali documenti attraverso il Sistema di gestione messo a disposizione dal MEF-RGS (l'operazione rientrerà nel sistema della Tessera sanitaria), che sarà integrato con altre banche dati (quella nazionale dei contratti pubblici, il SIOPE e il sistema di interscambio delle fatture elettroniche).

Inoltre, attraverso il DDL di bilancio e il DL 148/2017 sono assicurati alcuni finanziamenti a specifici enti: l'Istituto mediterraneo per trapianti e terapie ad alta specializzazione di Palermo (ISMETT); alcune strutture, anche private, da individuare con decreto ministeriale, ma con caratteristiche in realtà molto specifiche, che sembrano poter riguardare pochissimi casi (9 milioni).

Dal lato della spesa in conto capitale, si ricorda che nella risoluzione di approvazione della NADEF da parte del Parlamento vi era uno specifico riferimento all'impegno del Governo circa l'aumento delle risorse di conto capitale destinate a investimenti nel settore della sanità. Con riferimento all'edilizia sanitaria, in particolare, il quadro è di difficile lettura. Da un lato, si riducono le risorse nel 2018, dall'altro, si attua un cospicuo rifinanziamento nel 2020.

Ai fini del concorso delle Regioni alla finanza pubblica previsto per il 2018 (DL 66/2014 e L. 208/2015), il DDL di bilancio riduce di 94,1 milioni le risorse per l'edilizia sanitaria, disponendo il rinvio al 2019 dell'accertamento, da parte delle Regioni, delle somme relative ad accordi di programma sottoscritti nel 2017 e ammessi al finanziamento nel 2018 nel campo della ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico nel settore sanitario, e la contestuale proroga dei termini di risoluzione degli stessi accordi di programma (con un emendamento approvato dal Senato durante l'iter parlamentare di approvazione del DDL di bilancio sono stati ridefiniti e allungati tali termini)¹⁹⁵. Tale rinvio è consentito in deroga alle regole di contabilizzazione delle entrate¹⁹⁶, che prevedono che le Regioni accertino e impegnino nel corso dell'esercizio un importo pari a quello indicato nel decreto di ammissione al finanziamento del Ministero della Salute.

Si ricorda che la L. 67/1988 autorizzava un programma pluriennale di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario, nonché per la realizzazione di

¹⁹⁵ Già l'accertamento delle somme ammesse a finanziamento nel 2017 in relazione ad accordi di programma sottoscritti nel 2016 era stato rinviato al 2018 con il DL 50/2017, per 100 milioni, a seguito dell'Intesa Stato-Regioni del 23 febbraio 2017.

¹⁹⁶ D.Lgs. 118/2011 per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

residenze per anziani e non autosufficienti, per un importo complessivo di 30.000 miliardi di lire, elevato successivamente (L. 388/2000, L. 296/2006, L. 191/2009) fino a 24 miliardi di euro, da finanziare per il 95 per cento attraverso mutui delle Regioni (con onere a carico dello Stato). Per la sottoscrizione di accordi di programma con le Regioni e l'assegnazione di risorse agli altri Enti del settore sanitario interessati restava il limite annualmente definito in base alle effettive disponibilità di bilancio. La L. 502/1992, come modificata dal D.Lgs. 229/1999, ha determinato la possibilità di stipulare accordi di programma tra le Regioni e altri enti interessati e il Ministero della Sanità, di concerto con quello del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nell'ambito dei programmi regionali per l'attuazione di questi interventi¹⁹⁷. Era previsto che, in caso di non attivazione del programma entro i termini, il finanziamento venisse riprogrammato e assegnato in favore di altre Regioni ed Enti sanitari, sentita la Conferenza Stato-Regioni, tenendo conto della capacità di spesa e di immediato utilizzo delle risorse. Erano inoltre previsti dei termini di risoluzione nel caso di mancata presentazione della richiesta di ammissione al finanziamento, non ammissibilità dello stesso o mancata aggiudicazione dei lavori (per la parte degli accordi relativa agli interventi su cui si fossero verificate tali carenze).

Secondo dati NSIS pubblicati dalla Corte dei conti¹⁹⁸, alla fine del 2016 risultavano sottoscritti da parte delle Regioni 79 accordi di programma, per 10,9 miliardi, rispetto ai 15,3 disponibili¹⁹⁹ (poco più del 70 per cento), mentre le risorse ammesse al finanziamento a valere sugli accordi sottoscritti erano pari a 10,2 miliardi (circa il 94 per cento). Inoltre, degli 886,4 milioni riservati a Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, Istituti zooprofilattici sperimentali e Policlinici universitari a gestione diretta, 862,4 erano quelli assorbiti dagli accordi sottoscritti e di questi 764,3 milioni erano stati ammessi al finanziamento.

Nella Sezione II del DDL di bilancio sono disposte una serie di operazioni compensative "orizzontali" (tra anni diversi), che spostano i fondi dell'edilizia sanitaria, nella maggior parte dei casi, dal biennio 2018-19 agli anni 2020 e successivi (tab. 3.11).

Tab. 3.11 – Finanziamento dell'edilizia sanitaria

	2018	2019	2020
Progetto di bilancio a legislazione vigente	1.140,0	1.000,2	431,0
a) Rimodulazioni e adeguamento al cronoprogramma	-740,0	-350,2	1.090,2
di cui:			
<i>Rimodulazioni: edilizia sanitaria pubblica</i>	-600,0	-369,0	969,0
<i>Adeguamenti del cronoprogramma: ripiano dei debiti nei confronti delle Regioni</i>	-140,0	18,8	121,2
b) Rifiinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni	0,0	-25,0	975,0
di cui:			
<i>Tagli ai Ministeri</i>		-25,0	-25,0
<i>Rifiinanziamenti</i>			1.000,0
DDL di bilancio Sezione I	-94,1		
DDL di bilancio integrato	305,9	625,0	2.496,2

Fonte: elaborazioni su DDL di bilancio, Sezioni I e II.

¹⁹⁷ Alcune Regioni hanno anche stipulato Accordi di programma quadro nell'ambito delle intese istituzionali di programma (L. 662/1996).

¹⁹⁸ Corte dei conti (2017), "Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica", aprile.

¹⁹⁹ Si tratta della II fase del Programma straordinario di investimenti avviato nel 1988. Tenendo conto delle risorse aggiuntive, a questa II fase sono stati assegnati complessivamente più di 18 miliardi. La I fase si è conclusa con una assegnazione di 4,9 miliardi nel 2006. Un altro miliardo è stato assegnato con la legge finanziaria per il 2010.

Si tratta di: 1) rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) relative al sostegno alle Regioni per la realizzazione di opere per l'edilizia sanitaria (le rimodulazioni riguardano l'edilizia sanitaria pubblica mentre gli adeguamenti al cronoprogramma²⁰⁰ concernono le somme quantificate in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi disposto dal DL 66/2014) (tab. 3.11, riga a); 2) rifinanziamenti e definanziamenti (questi ultimi attuati nell'ambito dei tagli al Ministero della Salute) delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente per l'edilizia sanitaria pubblica (tab. 3.11, riga b)).

²⁰⁰ Si tratta di operazioni dovute alla necessità dell'amministrazione di riscadenzare la spesa, non di scelte deliberate di alterare la pianificazione della spesa stessa (riprogrammazioni).

Riquadro 3.3 – Investimenti in edilizia sanitaria

Il finanziamento relativo all'edilizia sanitaria previsto dal DDL di bilancio per il 2018 – i circa 306 milioni della tabella 3.11 – appare minore rispetto agli stanziamenti definitivi di cassa e ai pagamenti del bilancio dello Stato rispettivamente appostati e registrati a partire dal 2011 (tab. R3.4.1).

Dall'analisi del bilancio dello Stato si evince che gli stanziamenti di competenza a favore dell'edilizia sanitaria negli anni 2011-14 sono stati contenuti dagli elevati residui accumulati (tab. R3.4.2). A partire dal 2015, essendo andati in perenzione la maggior parte di tali residui, ricomincia una gestione degli stanziamenti di competenza in genere con importi più elevati negli anni finali del triennio di programmazione. I cicli di bilancio successivi, tuttavia, operano una rimodulazione in avanti delle risorse, particolarmente evidente con riferimento al DDL di bilancio per il 2018.

La tendenza alla contrazione degli investimenti in edilizia sanitaria, che solo in parte riflette i minori finanziamenti da parte del bilancio dello Stato, emerge anche da altri dati, in particolare da quelli riguardanti i pagamenti registrati nella banca dati SIOPE relativi alle strutture sanitarie²⁰¹ e alla gestione sanitaria delle Regioni (tab. R3.4.3). Per quanto riguarda le prime, gli investimenti in fabbricati si sono ridotti del 54,3 per cento negli ultimi cinque anni, passando dagli 1,3 miliardi del 2011 ai 604 milioni del 2016. Gli investimenti in ospedali e strutture sanitarie della gestione regionale sono diminuiti dai 104 milioni del 2012 a 33 milioni del 2016, con un calo del 68,3 per cento.

Tab. R3.3.1 – Investimenti in edilizia sanitaria (1)
(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Stanziamenti definitivi di competenza	722	1.181	57	0	508	601	250
Stanziamenti definitivi di cassa	584	1.181	764	606	565	601	530
Residui definitivi	3.249	2.838	1.888	1.224	57	193	433
Somme impegnate	722	1.181	57	0	508	601	
Pagamenti di competenza (a)	4	6	0	0	316	168	
Pagamenti in conto residui (b)	576	868	519	439	0	193	
Pagamenti complessivi (a+b)	580	874	519	439	316	361	

Fonte: per gli anni 2011-16 Rendiconto generale dello Stato, per il 2017 legge di assestamento.

(1) I valori relativi al 2017 includono solo le variazioni definitivamente approvate entro la data di presentazione del provvedimento di assestamento 2017 (L. 157/2017).

Tab. R3.3.2 – Bilancio dello Stato: stanziamenti di competenza iniziali per edilizia sanitaria
(Cap. 7464)
(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
LS 2011	236,0	532,3	0,0							
LS 2012		328,8	0,0	0,0						
LS 2013			56,8	0,0	0,0					
LS 2014				0,0	100,0	500,0				
LS 2015					810,0	1.410,0	1.721,2			
LS 2016						810,0	821,2	700,0		
LB 2017							250,0	1.140,0	1.000,2	
DDL 2018								305,9	625,0	2.496,2

Fonte: leggi di stabilità per gli anni 2011-16, legge di bilancio per il 2017, DDL di bilancio per il 2018.

²⁰¹ Le strutture sanitarie della banca dati SIOPE comprendono: le Agenzie regionali sanitarie, le Aziende sanitarie locali, le Aziende ospedaliere, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli Istituti zooprofilattici sperimentali e i Policlinici universitari.

Tab. R3.3.3 – Strutture sanitarie e gestione sanitaria Regioni: pagamenti da SIOPE
(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fabbricati (Strutture sanitarie)	1.321	1.185	1.170	801	715	604
Ospedali e strutture sanitarie (Regioni)		104	66	54	56	33
Totale	1.321	1.288	1.236	856	770	636

Fonte: SIOPE, anni 2011-16.

Sulla base dei dati SIOPE è possibile effettuare una analisi per macroarea al fine di evidenziare come i pagamenti si distribuiscono all'interno del Paese. La tabella R3.4.4 riporta i pagamenti degli investimenti – in termini pro capite – relativi alle strutture sanitarie e alla gestione sanitaria delle Regioni, accorpando quelli relativi ai fabbricati e quelli relativi agli ospedali e alle strutture sanitarie.

Dai dati si evince che tutte le aree geografiche hanno subito delle consistenti riduzioni nel periodo 2011-16: sono diminuiti maggiormente gli investimenti del Centro (-65,6 per cento), seguiti da quelli del Nord (-56,5 per cento) e del Sud (-29,1 per cento). Tali andamenti hanno comportato una ricomposizione nei flussi di investimento pro capite, che a fine periodo risultano più simili tra le macroaree, con ancora tuttavia una prevalenza del Nord. Le regioni del Nord, del resto, risultano quelle che hanno maggiormente impegnato le risorse negli accordi di programma sottoscritti, nell'ambito dei programmi regionali per l'attuazione degli interventi, e maggiormente richiesto e ottenuto i finanziamenti.

Per quanto riguarda più in generale gli investimenti in sanità, i dati di contabilità nazionale dell'Istat relativi al comparto degli Enti sanitari locali (ESL) del periodo 2011-16 mostrano una tendenza alla diminuzione solo a partire dal 2013 e di entità più contenuta. Dopo i circa 3,2 miliardi registrati nel 2012, gli investimenti si sono infatti ridotti a poco più di 2 miliardi, con un calo del 35,8 per cento (tab. R3.4.5). Tuttavia, nel solo 2016 gli investimenti effettuati dagli ESL (che nel 2015 costituivano circa il 55 per cento degli investimenti in sanità) si sono ridotti rispetto all'anno precedente del 18,1 per cento (a fronte di una riduzione del 4 per cento degli investimenti dell'intero complesso delle Amministrazioni pubbliche).

La diminuzione che si è verificata negli anni sembra derivare dall'effetto congiunto di riduzioni degli stanziamenti di competenza e di cassa del bilancio dello Stato, cui si aggiungono gli effetti delle manovre a livello regionale, concordati in Conferenza Stato-Regioni, nonché le difficoltà di realizzazione delle opere a livello regionale, soprattutto nelle regioni del Sud. La nuova formazione dei residui nell'ultimo esercizio disponibile appare un indicatore delle difficoltà di attuazione degli interventi nel settore.

Tab. R3.3.4 – Strutture sanitarie e gestione sanitaria Regioni: pagamenti da SIOPE
(euro pro capite)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fabbricati, ospedali e strutture sanitarie						
Nord	26,8	27,1	25,0	15,5	13,4	11,7
Centro	26,8	17,3	15,0	10,5	10,8	9,2
Sud	13,7	16,6	17,2	14,3	12,9	9,7

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE e Istat.

Tab. R3.3.5 – Enti sanitari locali: investimenti complessivi
(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale investimenti	2.798	3.191	2.980	2.772	2.501	2.048

Fonte: Istat.

3.10 Regularizzazione dei rapporti finanziari tra Stato e INPS

Il DDL di bilancio interviene a regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e l'INPS in modo da ripristinare una corretta rappresentazione della situazione patrimoniale dell'Istituto previdenziale, attualmente gravata da una importante esposizione debitoria verso lo Stato, a cui fa fronte una rilevante esposizione creditoria.

In particolare, alla fine del 2015 l'INPS presentava nel suo bilancio un debito nei confronti dello Stato pari a 88,9 miliardi, corrispondente alla somma delle anticipazioni ricevute negli anni dal bilancio dello Stato. Contemporaneamente l'Istituto vantava crediti nei confronti del bilancio dello Stato per trasferimenti non erogati pari a 38,7 miliardi. Inoltre, la posizione dell'INPS nei confronti della Tesoreria comprendeva debiti, a fronte di anticipazioni di cassa erogate nel passato, per 32,2 miliardi e disponibilità liquide giacenti in Tesoreria per 37,7 miliardi.

L'esposizione debitoria dell'INPS verso lo Stato è in larga parte generata dal meccanismo di finanziamento della spesa previdenziale, basato solo in parte sul prelievo contributivo a carico degli assicurati, essendo la parte restante coperta mediante erogazione di risorse da parte dello Stato. La configurazione di queste ultime come anticipazioni, in luogo di trasferimenti, genera la formazione nel bilancio dell'INPS di una esposizione debitoria crescente verso lo Stato. Concorre inoltre ad aumentare tale esposizione debitoria il finanziamento mediante anticipazioni delle prestazioni assistenziali in caso di insufficienza delle dotazioni di bilancio dei corrispondenti capitoli di trasferimento o, in caso di tardiva rendicontazione da parte dell'INPS, delle prestazioni erogate. Nel caso delle prestazioni assistenziali, a fronte dell'esposizione debitoria dell'INPS per le anticipazioni ricevute si determina una corrispondente posizione creditoria per i trasferimenti da ricevere a fronte delle prestazioni erogate.

L'UPB ha recentemente evidenziato l'anomalia dei rapporti finanziari reciproci tra lo Stato e l'INPS²⁰². Con riferimento allo *stock* accumulato di anticipazioni pregresse veniva proposto di operare una sterilizzazione della posizione debitoria dell'INPS verso lo Stato mediante compensazione tra partite debitorie e creditorie reciproche e attraverso il ripiano delle restanti anticipazioni. Al fine di evitare il riformarsi in futuro di un debito dell'Istituto verso lo Stato, veniva inoltre proposto di finanziare le diverse gestioni – sia di carattere assistenziale che previdenziale, per la parte non coperta da versamenti contributivi – mediante una più adeguata dotazione dei capitoli del bilancio dello Stato, limitando l'utilizzo delle anticipazioni ai soli casi di sfasamenti temporali di natura transitoria nei rapporti finanziari tra Stato e INPS. L'incidenza di tali sfasamenti potrebbe poi essere limitata accelerando i tempi di rendicontazione delle gestioni assistenziali per evitare la perenzione dei relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato.

Il DDL di bilancio interviene in proposito stabilendo che le anticipazioni di bilancio iscritte quali debiti verso lo Stato nel rendiconto 2015 dell'Istituto previdenziale, per un totale di 88,9 miliardi di euro, vengano compensate con i crediti verso lo Stato, risultanti dal medesimo rendiconto, fino a concorrenza dell'importo di 29,4 miliardi di euro. Per la

²⁰² Ufficio parlamentare del Bilancio (2017), "Rapporti finanziari tra bilancio dell'INPS e bilancio dello Stato", Flash n. 6 del 3 agosto 2017.

parte eccedente le anticipazioni si devono intendere erogate a titolo definitivo, vale a dire non se ne chiede il rimborso o la compensazione con altrettanti crediti. Con provvedimento attuativo saranno definiti i capitoli del bilancio dell'INPS per i quali viene effettuata la compensazione nonché i criteri e le gestioni previdenziali a cui attribuire i trasferimenti definitivi.

Tale intervento appare idoneo a regolarizzare i rapporti pregressi, ma potrebbe non risultare sufficiente a evitare che il problema si riproponga in futuro.

Sul fronte delle gestioni assistenziali, il cui finanziamento è posto in parte a carico del bilancio dello Stato, il problema richiederebbe una più accurata definizione delle dotazioni dei capitoli di bilancio dello Stato rispetto alle prestazioni riconosciute ai beneficiari.

Sul fronte delle gestioni previdenziali resta invece da valutare come si coordini il principio del loro equilibrio finanziario²⁰³, che esclude il finanziamento a carico dello Stato degli squilibri del sistema previdenziale, con la situazione reale che vede un perdurante squilibrio tra l'ammontare dei saldi delle gestioni in avanzo e quello delle gestioni in disavanzo, con la preponderanza di queste ultime. Qualora perduri la prassi attuata in passato di finanziare tale sbilancio mediante anticipazioni, è prevedibile che possa formarsi di nuovo un'esposizione debitoria dell'INPS verso lo Stato meramente rappresentativa dello sbilancio tra i diritti soggettivi dei beneficiari e gli obblighi contributivi definiti dalla legge.

²⁰³ Articolo 41 della L. 88/1989.

Appendice 3.1 – Confronto tra il REI e le precedenti misure di sostegno al reddito

	Carta acquisti ordinaria	Carta acquisti sperimentale (carta SIA)	SIA 2016	SIA 2017	REI (D.Lgs. 147/2017; in rosso le disposizioni successivamente modificate con il DDL di bilancio per il 2018)
Anno di introduzione	2008	2012	2016	2017	dal 2018
Cittadinanza e residenza	Dal 2014: cittadini della CE e familiari non cittadini di uno stato membro con diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, stranieri con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; rifugiati politici o titolari di protezione sussidiaria	Cittadini italiani o comunitari e familiari non cittadini di uno stato membro con diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, stranieri con permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, rifugiati politici o titolari di protezione sussidiaria. Residenza in uno dei 12 grandi Comuni con oltre 250.000 abitanti in cui è attivata la misura (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona)	Cittadini italiani o comunitari e familiari non cittadini comunitari con diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, stranieri con permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Residenza da almeno 2 anni	Cittadini italiani o comunitari e familiari non cittadini comunitari con diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, stranieri con permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Residenza da almeno 2 anni	Cittadini italiani o UE e familiari non cittadini comunitari con diritto di soggiorno o di soggiorno permanente, stranieri con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Residenza continuativa da almeno 2 anni (i titolari di protezione internazionale sono equiparati ai cittadini italiani in base alla normativa vigente)
Soglie economiche per l'accesso	ISEE: 6.788,61; reddito proprio e eventuali trattamenti: 6.788,61 euro; 9.051,48 euro se età >= 70 ; patrimonio mobiliare: 15.000 euro (anno 2016)	ISEE: 3.000 euro; valore abitazione principale: 30.000 euro; patrimonio mobiliare: 8.000 euro; indicatore patrimoniale ISEE: 8.000 euro; trattamenti monetari pubblici: 600 euro mensili	ISEE: 3.000 euro (se nel nucleo vi sono minorenni con ISEE diverso si considera quello più basso); trattamenti monetari pubblici: 600 euro mensili	ISEE: 3.000 euro (se nel nucleo vi sono minorenni con ISEE diverso si considera quello più basso); trattamenti monetari pubblici: 600 euro mensili	ISEE: 6.000 euro; ISRE: 3.000 euro; patrimonio immobiliare diverso dall'abitazione di residenza <= 20.000; patrimonio mobiliare <= 6.000, + 2.000 per ogni componente successivo al primo, fino a un massimo di 10.000
Agevolazioni e sostegni non considerati ai fini dell'accesso			Eventuali agevolazioni tributarie, riduzioni delle compartecipazioni o tariffe, buoni servizio o voucher sostitutivi di servizi, assegni, premi o sussidi per fini di studio o addestramento professionale e sostegni previsti dal progetto personalizzato	Eventuali agevolazioni tributarie, riduzioni delle compartecipazioni o tariffe, buoni servizio o voucher sostitutivi di servizi, assegni, premi o sussidi per fini di studio o addestramento professionale e sostegni previsti dal progetto personalizzato, misure locali di contrasto alla povertà previste nelle Province autonome di Trento e Bolzano	Misure locali di contrasto alla povertà previste nelle Province autonome di Trento e Bolzano
Condizionalità alla presenza di altri benefici	Gli altri trattamenti ricevuti devono rientrare nella soglia di reddito prevista	Valore complessivo dei trattamenti di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale percepiti dal nucleo inferiore a 600 euro mensili; necessaria rinuncia alla Carta ordinaria; gli altri trattamenti ricevuti devono rientrare nella soglia dei 600 euro mensili	Valore complessivo dei trattamenti di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale percepiti dal nucleo inferiore a 600 euro mensili; non si può avere NASPI o ASDI o altro ammortizzatore sociale per disoccupazione involontaria o Carta acquisti sperimentale	Valore complessivo dei trattamenti di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale percepiti dal nucleo inferiore a 600 euro mensili, 900 in caso di presenza di persona non autosufficiente (risultante dalla DSU); non si può avere NASPI o ASDI o altro ammortizzatore sociale per disoccupazione involontaria o Carta acquisti sperimentale	Non si può avere NASPI o altro ammortizzatore sociale per disoccupazione involontaria
Caratteristiche del nucleo familiare o del titolare	Adulti di età >= 65 anni o bambini <= 3 anni; non essere ricoverato in istituto di cura di lunga degenza o detenuto in istituto di pena	Un componente con: età < 18 anni e nessun componente occupato e almeno uno che abbia cessato l'attività lavorativa nei 36 mesi precedenti, oppure sia dipendente o lavori con tipologie contrattuali flessibili e i redditi da lavoro del nucleo nei 6 mesi precedenti siano <= 4.000 euro; possono essere introdotti ulteriori requisiti dai Comuni	Un componente con età < 18 anni o figlio con disabilità o donna in gravidanza (si può richiedere il beneficio dal sesto mese)	Un componente con età < 18 anni o figlio con disabilità o donna in gravidanza (si può richiedere il beneficio dal sesto mese)	Un componente con età < 18 anni o figlio con disabilità o donna in gravidanza (si può richiedere il beneficio dal sesto mese) o disoccupato a seguito di licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale di 55 anni o più che non benefici da almeno 3 mesi dell'intera prestazione per la disoccupazione, o disoccupato da almeno 3 mesi che non abbia diritto a prestazioni di disoccupazione o lavoratore con reddito da lavoro, autonomo o dipendente, inferiore (incapiente) o uguale alla soglia di esenzione a fini Irpef, assimilato ai disoccupati

Appendice 3.1 – (segue) Confronto tra il REI e le misure di sostegno al reddito precedentemente adottate in Italia

Anno di introduzione	Carta acquisti ordinaria	Carta acquisti sperimentale (carta SIA)	SIA 2016	SIA 2017	REI (D.Lgs. 147/2017; in rosso le disposizioni successivamente modificate con il DDL di bilancio per il 2018)
	2008	2012	2016	2017	dal 2018
Possesso di beni durevoli e immobili	Il titolare (con l'esercente potestà o il soggetto affidatario), da solo o con il coniuge, non può essere intestatario: di più di 1 utenza elettrica (domestica e non), più di 2 utenze del gas, più di 2 autoveicoli; non può essere proprietario di una quota ≥ 25 per cento di più di un immobile ad uso abitativo o ≥ 10 per cento di immobili non a uso abitativo o di categoria C7	Nessun componente in possesso di autoveicoli nuovi (immatricolati nell'anno precedente) o di cilindrata superiore a 1.300 cc oppure motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc nuovi (3 anni)	Nessun componente in possesso di autoveicoli nuovi (immatricolati nell'anno precedente) o di cilindrata superiore a 1.300 cc oppure motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc nuovi (tre anni)	Nessun componente in possesso di autoveicoli nuovi (immatricolati nell'anno precedente) o di cilindrata superiore a 1.300 cc oppure motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc nuovi (tre anni), con l'eccezione dei veicoli per disabili (presenza della relativa agevolazione fiscale)	Nessun componente in possesso di autoveicoli o motoveicoli nuovi (immatricolati nei due anni precedenti), con l'eccezione dei veicoli per disabili (presenza della relativa agevolazione fiscale), di navi e imbarcazioni da diporto
Valutazione multidimensionale del bisogno		Formazione di una graduatoria; priorità accordata a nuclei: in condizione di disagio abitativo; monoparentali con figli minorenni; con 3 o più figli minorenni o in attesa del terzo; con figli minorenni con disabilità. Ulteriori criteri di priorità: numero di figli (alto) ed età del più piccolo (bassa)	Punteggio ≥ 45 . Scala: carichi familiari fino a 65 punti; condizione economica fino a 25 punti; condizione lavorativa 10 punti (tutti i componenti in età attiva disoccupati)	Punteggio ≥ 25 . Scala: carichi familiari fino a 65 punti; condizione economica fino a 25 punti; condizione lavorativa 10 punti (tutti i componenti in età attiva disoccupati, eccetto non autosufficienti, inabili al lavoro e studenti)	Non prevista una scala di valutazione del bisogno per l'accesso; con il Piano povertà può essere introdotta una scala (basata sulle condizioni economiche, i carichi familiari e di cura e la situazione occupazionale) in caso di estensione dei beneficiari al fine di limitare la stessa estensione e renderla coerente con le risorse aggiuntive
Beneficio	40 euro mensili	2 membri: 231 euro mensili; 3 membri: 281 euro; 4 membri: 331 euro; 5 o più membri: 404 euro	80 euro mensili per ogni membro del nucleo familiare fino a un massimo di 400 euro	80 euro mensili per ogni membro del nucleo familiare fino a un massimo di 400 euro, più 80 euro in caso di nucleo monoparentale con figli minori	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 della 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 non può superare il valore dell'assegno sociale previsto per i pensionati; in definitiva, il beneficio massimo è pari a 187,5 euro mensili per un componente, 294,38 euro per due componenti, 382,5 per tre componenti, 461,25 per 4 componenti e 485,41 per 5 o più componenti
Durata del beneficio	1 anno, rinnovabile	1 anno, rinnovabile	Periodo massimo di 12 mesi	Periodo massimo di 12 mesi; interruzione di 6 mesi prima di una eventuale nuova richiesta	18 mesi, seguiti da un periodo di interruzione di almeno 6 mesi, e poi eventualmente da un ulteriore periodo di godimento di 1 anno
Riduzione del beneficio			Sono dedotti dall'ammontare del beneficio: l'importo della Carta acquisti ordinaria attribuita a minorenni, l'incremento (da 80 a 160 euro al mese) dell'assegno per figli fino a 3 anni in caso di ISEE inferiore a 7.000 euro; l'assegno ai nuclei familiari con almeno 3 figli minori	Sono dedotti dall'ammontare del beneficio: l'importo della Carta acquisti ordinaria attribuita a minorenni, l'incremento (da 80 a 160 euro al mese) dell'assegno per figli fino a 3 anni in caso di ISEE inferiore a 7.000 euro; l'assegno ai nuclei familiari con almeno 3 figli minori	Trattamenti di natura assistenziale sottoposti alla prova dei mezzi, con l'esclusione di: indennità per i tirocini (Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 22 gennaio 2015); eventuali trattamenti aggiuntivi forniti nell'ambito del progetto personalizzato su risorse del Comune o dell'ambito sociale; eventuali agevolazioni sulle compartecipazioni al costo dei servizi e sul pagamento dei tributi; somme o <i>voucher</i> goduti in sostituzione della fruizione di servizi; cosiddetto "bonus bebè" di 80 euro al mese per tre anni (eccetto l'aumento del 100 per cento previsto per i nuclei con ISEE inferiore o uguale a 7.000 euro), in vigore fino al 2017

Appendice 3.1 – (segue) Confronto tra il REI e le misure di sostegno al reddito precedentemente adottate in Italia

	Carta acquisti ordinaria	Carta acquisti sperimentale (carta SIA)	SIA 2016	SIA 2017	REI (D.Lgs. 147/2017; in rosso le disposizioni successivamente modificate con il DDL di bilancio per il 2018)
Anno di introduzione	2008	2012	2016	2017	dal 2018
Compatibilità con attività lavorativa	Riguarda soggetti in età non attiva	Incompatibile	Compatibile con i vincoli dati dalle soglie sulla condizione economica (tenendo conto della detrazione per redditi da lavoro a fini ISEE). Nel caso in cui qualche membro del nucleo familiare già beneficiario riesca a entrare sul mercato del lavoro e si attenda una variazione del reddito va comunicato entro 30 giorni il nuovo reddito annuo previsto sulla base del quale sarà valutata la condizione economica ai fini della verifica della permanenza del diritto al beneficio (una simile comunicazione è prevista anche nel caso di godimento di redditi da lavoro, al momento della richiesta del beneficio, non già compresi nella dichiarazione ISEE). In caso di permanenza dei requisiti, l'ammontare di beneficio spettante non viene ridotto	Compatibile con i vincoli dati dalle soglie sulla condizione economica (tenendo conto della detrazione per redditi da lavoro a fini ISEE). Nel caso in cui qualche membro del nucleo familiare già beneficiario riesca a entrare sul mercato del lavoro e si attenda una variazione del reddito va comunicato entro 30 giorni il nuovo reddito annuo previsto sulla base del quale sarà valutata la condizione economica ai fini della verifica della permanenza del diritto al beneficio (una simile comunicazione è prevista anche nel caso di godimento di redditi da lavoro, al momento della richiesta del beneficio, non già compresi nella dichiarazione ISEE). In caso di permanenza dei requisiti, l'ammontare di beneficio spettante non viene ridotto	Compatibile con i vincoli dati dalle soglie sulla condizione economica (tenendo conto della detrazione per redditi da lavoro a fini ISEE). Nel caso in cui qualche membro del nucleo familiare già beneficiario riesca a entrare sul mercato del lavoro e si attenda una variazione del reddito va comunicato entro 30 giorni il nuovo reddito annuo previsto sulla base del quale sarà valutata la condizione economica ai fini della verifica della permanenza del diritto al beneficio (una simile comunicazione è prevista anche nel caso di godimento di redditi da lavoro, al momento della richiesta del beneficio, non già compresi nella dichiarazione ISEE). In caso di permanenza dei requisiti, l'ammontare di beneficio spettante non viene ridotto
Clausola di salvaguardia sul finanziamento	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Presa in carico		Progetti personalizzati di superamento della condizione di povertà, reinserimento lavorativo e inclusione sociale almeno per metà dei nuclei beneficiari, scelti in modo casuale. La mancata sottoscrizione del progetto implica l'esclusione dal beneficio	Progetto personalizzato (con rinvio al patto di servizio personalizzato previsto dal <i>Jobs Act</i>), inizialmente almeno per il 50 per cento dei nuclei beneficiari. La mancata sottoscrizione del progetto implica l'esclusione dal beneficio. Impegni dei componenti del nucleo familiare: frequenza di contatti con i servizi responsabili del progetto; ricerca attiva di lavoro; adesione a iniziative nell'attivazione e formazione; accettazione di congrue offerte di lavoro; partecipazione scolastica; prevenzione e cura della salute	Progetto personalizzato (con rinvio al patto di servizio personalizzato previsto dal <i>Jobs Act</i>). La mancata sottoscrizione del progetto implica l'esclusione dal beneficio. Impegni dei componenti del nucleo familiare: frequenza di contatti con i servizi responsabili del progetto; ricerca attiva di lavoro; adesione a iniziative nell'attivazione e formazione; accettazione di congrue offerte di lavoro; partecipazione scolastica; prevenzione e cura della salute	Progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa definito a seguito di una valutazione multidimensionale del bisogno (con eventuale rinvio al patto di servizio con i centri per l'impiego previsto dal <i>Jobs Act</i>). La sottoscrizione del progetto è condizione per l'erogazione del REI (salvo in una fase transitoria). Impegni dei componenti del nucleo familiare: frequenza di contatti con i servizi responsabili del progetto; ricerca attiva di lavoro e disponibilità alle iniziative di attivazione e formazione, nonché accettazione di congrue offerte di lavoro (rinvio al patto di servizio o al programma di ricerca intensiva di occupazione previsto dal <i>Jobs Act</i>); partecipazione scolastica; prevenzione e cura della salute

Fonte: informazioni tratte dai provvedimenti legislativi introduttivi degli strumenti e dal sito dell'INPS.

ufficio

D

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

