

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

**nell'ambito delle audizioni preliminari
all'esame della manovra economica per
il triennio 2016-18**

**Commissioni congiunte bilancio
del Senato della Repubblica e
della Camera dei Deputati**

3 novembre 2015



1. Il quadro macroeconomico

1.1 La previsione dello scenario macroeconomico

Lo scenario macroeconomico DPB differisce leggermente da quello programmatico della NADEF.

L'UPB ha validato lo scorso 16 settembre il quadro macroeconomico tendenziale 2015-16, poi pubblicato nella Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) il 18 settembre. Successivamente, il 25 settembre, l'UPB ha validato le previsioni programmatiche per il 2015 e 2016 pubblicate nello stesso documento. Le previsioni programmatiche della NADEF sono state, a meno di alcuni marginali cambiamenti, confermate dal Governo dopo l'approvazione il 15 ottobre in Consiglio dei Ministri del DDL di stabilità e incluse nel Documento programmatico di bilancio (DPB) trasmesso alla Commissione europea.

La validazione del quadro programmatico 2015-16 presentato nella NADEF era basata su un'ipotesi di manovra di finanza pubblica dedotta, nelle sue grandi linee, dalle informazioni disponibili in quel documento e attraverso un processo di interlocuzione con il MEF. Si è, dunque, replicato l'esercizio di validazione sulla base della composizione effettiva della manovra come è descritta nel DDL stabilità. Tale articolazione è disponibile solo per il triennio 2016-18. L'esercizio è stato condotto con le stesse modalità seguite per la NADEF, ovvero sulla base di un confronto con gli scenari dei previsori del *panel* UPB (CER, Prometeia, REF e previsione UPB col modello Istat) ottenuti, per omogeneità di comparazione, con le ipotesi sulle esogene internazionali adottate dal MEF. Il risultato dell'esercizio conferma le conclusioni a cui si era giunti per il quadro programmatico NADEF. Le stime di crescita 2015-16, anni di validazione, sono nell'intervallo dei previsori del *panel* UPB, pur se collocate nel 2016 al limite superiore. Quelle per il 2017 e 2018 (sul 2019 non è possibile pronunciarsi per mancanza di informazioni sulla manovra) risultano al di fuori dell'intervallo dei previsioni del *panel* UPB.

In estrema sintesi, lo scenario DPB per il 2015-16 conferma l'aumento del PIL dello 0,9 per cento per quest'anno e dell'1,6 per cento nel 2016 indicati nella NADEF. La stima per il 2015 implica una dinamica dell'attività economica nel terzo e quarto trimestre simile a quella osservata nella prima metà dell'anno (0,3-0,4 per cento). Per quanto riguarda il 2016, tenuto conto della previsione tendenziale indicata nella NADEF, il quadro DPB conferma un impatto positivo della manovra sul PIL di tre decimi di punto, a riflesso del traino della domanda interna e dell'accumulazione di scorte che più che compensano il contributo negativo delle esportazioni nette dovuto all'accelerazione delle importazioni. L'evoluzione del mercato del lavoro nel 2016 si conferma in miglioramento, con un incremento occupazionale dell'1 per cento (+0,7 per cento quest'anno) e un tasso di disoccupazione che si porta sotto il 12 per cento (dal 12,2 per cento stimato per l'anno in corso).

Sulle differenze tra NADEF e DPB incide principalmente il fatto che la previsione DPB è basata su informazioni statistiche rese disponibili dopo la pubblicazione della NADEF. In particolare, ci si riferisce soprattutto ai conti nazionali annuali, pubblicati dall'Istat il 23 settembre. La discrasia di date tra formulazione della previsione NADEF e diffusione dei conti nazionali comporta la necessità di rielaborare il quadro previsivo in occasione del DPB, con la conseguenza di apportare cambiamenti, rispetto allo scenario NADEF, che potrebbero risultare anche significativi.

Nella tabella 1.1 si segnalano le differenze, in punti percentuali, per i tassi di crescita delle principali variabili del DPB rispetto alla NADEF. Partendo dall'anno "storico" 2014, si vede che la nuova contabilità Istat comporta revisioni più sostanziali per le esportazioni (quattro decimi in più) e, soprattutto, le importazioni (circa un punto in più). Per le componenti della domanda interna si hanno leggere correzioni al rialzo per consumi e spesa delle Amministrazioni pubbliche, al ribasso per gli investimenti. Come conseguenza di tali modifiche, il contributo alla crescita del PIL risulta marginalmente ridotto per quanto riguarda la domanda estera netta e leggermente accresciuto per quella interna, con un effetto nullo sul PIL. La nuova contabilità evidenzia, inoltre, per il 2014 variazioni dei deflatori dei consumi e delle importazioni lievemente più alte (di un decimo).

Per il periodo di previsione 2015-16 si evidenziano, rispetto alla NADEF, contenute revisioni della dinamica di alcune variabili. Le modifiche più rilevanti riguardano, come nella "storia", esportazioni (due decimi in più nel 2015, un decimo in meno nel 2016) e importazioni (tre decimi in più nel 2015, un decimo in meno nel 2016) e, limitatamente al 2015, i relativi deflatori (un decimo in meno per quello delle esportazioni, due decimi in meno per quello delle importazioni). Ne consegue una dinamica del PIL reale invariata rispetto al quadro programmatico NADEF in entrambi gli anni di previsione e una crescita del deflatore del PIL (e quindi del PIL nominale) più elevata (di un decimo) nel 2016.

Con riferimento alla stima dell'*output gap*, essa risulta nel DPB sostanzialmente in linea con quella della NADEF. Questa invarianza sottende, però, alcuni significativi cambiamenti per quanto riguarda la stima del ciclo (e quindi del trend) della produttività totale dei fattori (PTF, da cui dipende il prodotto potenziale). Quest'ultima è stata aggiornata nel quadro DPB per tenere conto della pubblicazione, avvenuta dopo la NADEF, dei dati Istat per il 2015 sul grado di utilizzo della capacità produttiva (variabile che influisce sulla stima della componente ciclica della produttività). Questi dati sono risultati particolarmente favorevoli (con un sostanziale aumento del grado di utilizzo degli impianti), determinando una riduzione della produttività totale dei fattori e, in definitiva, portando a un *output gap* meno negativo e in più rapida chiusura rispetto a quanto ipotizzato nella NADEF. L'aggiunta di un solo anno favorevole (il 2015) modifica, inoltre, anche la storia passata, evidenziando un abbassamento del trend di produttività già a partire dal 2011. Anche al fine di limitare le revisioni della dinamica storica, nel DPB si è proceduto a modificare, rispetto alla NADEF, i parametri (cosiddetti *priors*) per la stima della componente ciclica della PTF, praticamente compensando l'impatto su potenziale e *output gap* causato dai nuovi dati Istat.

Al riguardo c'è da sottolineare l'estrema sensibilità della stima del prodotto potenziale e dell'*output gap* ai valori di un singolo anno degli indicatori del grado di utilizzo degli impianti. Un indicatore che, peraltro, sembra fornire segnali in parte in contraddizione con quelli dell'attività produttiva. Basti osservare che, con riferimento all'industria, il grado di utilizzo degli impianti a fine 2015 (75,9 per cento) è tornato ad approssimarsi ai livelli di picco pre-crisi (78 per cento), mentre la produzione industriale, pur in ripresa, rimane ancora sotto quei massimi di circa il 20 per cento.

1.2 Rischi dello scenario macroeconomico

Le informazioni congiunturali in questo scorcio del 2015 segnalano il proseguimento della ripresa. La produzione industriale dovrebbe essere cresciuta nel periodo luglio-settembre su ritmi simili a quelli dei primi due trimestri dell'anno (+0,4/+0,5 per cento). Gli indicatori di fiducia risultano in rialzo per le imprese e, soprattutto, per le famiglie che percepiscono un apprezzabile miglioramento della situazione generale dell'economia. Il mercato del lavoro si mostra particolarmente reattivo al rafforzamento del ciclo economico, contribuendo in questo modo all'aumento del clima di opinione. L'insieme di tali evoluzioni conduce a una crescita del PIL nel 2015 poco al di sotto dell'1 per cento, come indicato nei documenti programmatici del Governo, e favorisce un "ingresso" positivo nel 2016.

Incidono, però, in prospettiva i rischi connessi alla frenata delle economie emergenti e, soprattutto, della Cina. In occasione dell'Audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso 29 settembre questi rischi sono stati richiamati. Si sono presentate, in particolare, simulazioni degli effetti su crescita del PIL e inflazione di un quadro internazionale meno favorevole di quello ipotizzato dalla NADEF. Nello specifico, in tali simulazioni si considerava la possibilità, per il periodo 2016-19, di un commercio mondiale più lento, di un petrolio più debole e di un cambio più apprezzato rispetto alle ipotesi del Governo, mostrando gli impatti depressivi sul PIL reale, deflatore e PIL nominale di ciascuno di questi *shock* e di combinazioni di essi.

A un mese di distanza, le informazioni rese nel frattempo disponibili sembrano indicare la rilevanza di quelle osservazioni. È, peraltro, lo stesso atteggiamento delle maggiori banche centrali (la Federal Reserve ha rinviato l'aumento dei tassi di interesse da sette anni fermi a zero, la BCE considera la possibilità di aumentare a dicembre il grado di espansione monetaria) a segnalare preoccupazione circa le ripercussioni dei recenti sviluppi internazionali.

Per quanto riguarda la domanda globale, le stime dell'import mondiale di merci (fonte Centraal Plan Bureau) indicano un aumento in volume dell'1,3 per cento nella media dei primi otto mesi dell'anno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. A fine settembre, le informazioni allora disponibili (su gennaio-luglio) segnalavano un incremento tendenziale dell'1,5 per cento. Il ridimensionamento di due decimi di punto, dopo un solo mese, dipende dalla disponibilità di un dato (non favorevole) in più (agosto) e dalla correzione di quelli precedenti.

Il quadro globale meno dinamico ha indotto il Fondo Monetario Internazionale (FMI), in ottobre, a correggere al ribasso le proprie previsioni tanto per il prodotto lordo mondiale (+3,1 e +3,2 per cento nel 2015 e 2016, due decimi in meno in entrambi gli anni rispetto alle stime di luglio), quanto per gli scambi di beni e servizi (il commercio misurato come media di esportazioni e importazioni mondiali cresce nelle nuove stime del 3,2 e 4,1 per cento, ovvero nove decimi in meno quest'anno e tre decimi in meno nel 2016, tab. 1.2). Il

FMI sottolinea, al contempo, come nella bilancia dei rischi della previsione vi sia un'accentuazione di quelli negativi.

Anche le stime degli istituti italiani (Prometeia e Ref), elaborate in ottobre, sono state riviste al ribasso. Esse scontano ora un quadro estero anche più debole di quello prospettato da FMI: il commercio internazionale (import mondiale di merci) cresce per i due istituti rispettivamente dell'1,5 e 1 per cento quest'anno, del 2,3 e 3,8 per cento nel 2016. Tali dinamiche si confrontano con le stime della NADEF che, pur scontando una decelerazione per quest'anno (partendo, però, da un stima di commercio alquanto fuori linea nel 2014), si collocano sopra le valutazioni dei previsori nel 2016 (tab. 1.2).

L'ulteriore elemento di rischio, legato al rallentamento della Cina, riguarda l'evoluzione dei prezzi internazionali delle materie prime e in particolare del petrolio. Una bassa quotazione del greggio ha un'influenza positiva per la crescita reale di un paese, come l'Italia, importatore di questa materia prima, ma esercita anche effetti indesiderati, nell'attuale congiuntura, di compressione della dinamica inflazionistica. Ciò è un fattore di rischio, nelle attuali condizioni della politica monetaria, per economie che devono ridurre elevati stock di debito (pubblico o privato).

Negli ultimi tre mesi, il prezzo del petrolio (varietà Brent) ha oscillato tra i 45 e i 50 dollari a barile, evidenziando una debolezza su cui incide lo squilibrio tra domanda depressa (per la frenata cinese) e offerta persistentemente elevata (per la resilienza della produzione statunitense di combustibili non convenzionali e per la politica di quote produttive dell'Opec). Le stime della NADEF (e del DPB), basate sulle quotazioni dei contratti *future* rilevati a fine agosto, scontano una quotazione Brent a 54 dollari a barile nel 2016, in leggera crescita (+0,7 per cento) rispetto al 2015. Le ipotesi adottate, in ottobre, da FMI e previsori italiani incorporano invece la debolezza strutturale che sembra caratterizzare il mercato del greggio, scontando un ulteriore indebolimento delle quotazioni (tab. 1.3).

In definitiva, le tendenze emerse nell'ultimo mese e il processo di revisione delle stime operato dai previsori italiani e internazionali sembrano confermare l'esistenza di un rischio che il quadro di variabili esogene esterne assunte nella previsione del Governo risulti, per crescita del PIL e inflazione, eccessivamente favorevole.

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

2.1 Il quadro programmatico di finanza pubblica

Il quadro programmatico del DPB conferma il più graduale profilo di aggiustamento dei saldi di finanza pubblica indicato nella recente Nota di aggiornamento rispetto a quanto prospettato nel DEF dello scorso aprile. Tale impostazione è connessa con la volontà del Governo di avvalersi dei margini di flessibilità presenti nella normativa europea, di cui il

DPB illustra il contenuto per quelli aggiuntivi rispetto a quanto già richiesto in occasione della presentazione del DEF.

Come è noto, il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT) è stato rinviato al 2018. In coerenza con tale decisione, il saldo nominale delle Amministrazioni pubbliche – che negli andamenti tendenziali sarebbe progressivamente sceso da un indebitamento del 3 per cento del PIL del 2014 al pareggio nel 2017 e a un successivo avanzo dell'1 per cento del PIL nel 2019 – in conseguenza degli effetti della manovra disposta nel disegno di legge di stabilità mostra un contenimento più graduale ed è atteso tornare in positivo solo alla fine del periodo di programmazione (fig. 2.1).

Il disegno di legge di stabilità comporta, come manovra netta, un peggioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche nel 2016 di 14,6 miliardi (circa 0,9 per cento del PIL), di 19,2 miliardi nel 2017 (1,1 per cento del PIL) e di 16,2 miliardi nel 2018 (0,9 per cento del PIL) (tab. 2.1 per una visione di sintesi e tab. 2.2 per il dettaglio). A fronte di un'acquisizione di risorse intorno ai 14 miliardi annui si collocano impieghi pari a 28,7 miliardi nel prossimo anno e a 32,3 e 30,2 miliardi nei due anni successivi. Nel periodo 2016-18, le entrate dovrebbero ridursi, in media, di circa 21 miliardi all'anno, le spese di circa 4 miliardi (5,7 nel 2018) (figg. 2.2 e 2.3).

Dal lato delle uscite, la manovra 2016 prevede riduzioni di spesa netta di circa lo 0,2-0,3 per cento del PIL, associando il contenimento della spesa corrente, centrale e soprattutto regionale, a incrementi di erogazioni a vario titolo. Queste ultime sono indirizzate – tra l'altro – alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale, al Fondo per le non autosufficienze e al rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga. Sono disposte misure in materia di salvaguardia dei lavoratori cosiddetti "esodati" e di sperimentazione per il pensionamento anticipato delle lavoratrici, i cui effetti quantitativi sono in larga parte compensati, per il solo biennio 2016-18, dalla riduzione di spesa derivante dalla minore indicizzazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo.

La manovra prevede, rispetto all'andamento tendenziale a legislazione vigente, riduzioni nette di entrate dell'1,1-1,3 per cento del PIL derivanti soprattutto (per oltre il 90 per cento nel 2016 e per circa il 50 per cento nei due anni successivi) dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia, da un ridimensionamento della fiscalità immobiliare, una diminuzione della tassazione di impresa, con riduzione dell'aliquota Ires a partire dal 2017. A ciò si accompagnano gli effetti della proroga della decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato, anche se in misura parziale rispetto al 2015, e della detassazione dei premi di produttività. A parziale copertura sono previste maggiori entrate tra cui introiti di natura *tantum*. Questi ultimi sono dovuti soprattutto alle misure riguardanti la *voluntary disclosure* sui redditi e sui patrimoni detenuti all'estero (per 2 miliardi nel 2016).

La disattivazione delle clausole di salvaguardia sarà completa per il 2016 e pari a 16,8 miliardi, parziale per gli anni successivi e pari a 11,1 miliardi nel 2017 e a 9,4 nel 2018 (fig.

2.4). Si prospetta in sostanza il mantenimento a decorrere dal 2017, degli aumenti dell'IVA. Resta quindi in vigore una clausola di salvaguardia per 15 miliardi nel 2017 e circa 20 miliardi negli anni successivi (tab. 2.3). Per il 2016, la manovra contiene una nuova clausola di salvaguardia che, qualora dal monitoraggio delle entrate derivanti dalla procedura di emersione volontaria emergesse un disallineamento rispetto alla previsione di 2 miliardi, stabilisce un corrispondente aumento delle accise a partire dal 1° maggio 2016 e limitato al prossimo anno.

Rispetto agli obiettivi del DEF, l'impianto della manovra rafforza quindi l'intenzione del Governo di sostenere l'economia attraverso la riduzione del carico fiscale. Tuttavia, le misure di variazione delle imposte trovano adesso una compensazione più limitata dal lato dei tagli alla spesa con le risorse provenienti dalla *spending review* (da 0,6 previsto nel DEF a 0,2-0,3 per cento del PIL) e senza alcun intervento di razionalizzazione sulle *tax expenditures* (tab. 2.4 e fig. 2.5).

Come conseguenza di ciò, una parte più elevata della riduzione del carico fiscale viene adesso finanziata attraverso un peggioramento del saldo di circa un ulteriore 0,5 per cento del PIL annuo rispetto ai programmi del DEF (tab. 2.5 e fig. 2.6). L'obiettivo di questa strategia dichiarata dal Governo è quello di "proteggere" l'avvio della ripresa in un periodo in cui le condizioni esterne appaiono in peggioramento e potrebbero ulteriormente deteriorarsi.

La politica di bilancio espansiva nel 2016, seppur adottata per far fronte a un quadro macroeconomico ancora relativamente fragile, presenta tuttavia rischi non trascurabili negli anni successivi. In estrema sintesi, la manovra prevede l'assunzione a partire dal 2016 di impegni a carattere permanente che nel primo anno sono in buona parte finanziati da risorse temporanee: in primo luogo la flessibilità di bilancio consentita dalle regole europee per quell'anno ma anche gettiti una tantum come quello della *voluntary disclosure*. Nel 2017 e negli anni successivi, quando quelle risorse temporanee verranno meno, la tenuta dei conti sarebbe garantita sostanzialmente da un andamento favorevole del quadro tendenziale di finanza pubblica.

Tale andamento favorevole dipende da due fattori. Il primo è la dinamica dell'economia secondo le previsioni ufficiali, che incorporano – come si è sottolineato in precedenza – tassi di crescita superiori a quelli di consenso. Se il sentiero di crescita dovesse rimanere al di sotto di quello del Governo verrebbero messi a rischio gli obiettivi per il 2017-19: ulteriore riduzione della pressione fiscale e discesa del rapporto debito/PIL. Il secondo fattore incorporato nelle previsioni tendenziali di finanza pubblica è, come si è visto, una sostanziosa clausola di salvaguardia che sconta l'aumento delle aliquote IVA.

Il ricorso a clausole di salvaguardia per garantire la tenuta dei conti nel medio periodo rende difficile riconoscere gli obiettivi della programmazione di bilancio per gli anni successivi al primo. Si considerino ad esempio gli effetti della legge di stabilità dello scorso anno sul 2016. Essa prevedeva maggiori spese nette per circa 6,5 miliardi e minori entrate

nette di analogo ammontare, compensate con 13,5 miliardi derivanti dalle clausole di salvaguardia su IVA e accise (per le quali, comunque, era dichiarato l'intento di una futura disattivazione) non producendo così in sostanza nessun effetto sul saldo 2016. Nel disegno di legge di stabilità 2016, quelle clausole sono annullate per il 2016 e vengono compensate da un aumento del disavanzo, che quindi di fatto va a finanziare gli effetti sul 2016 delle decisioni prese nella legge di stabilità 2015 (tab. 2.6).

Analogamente, non è chiaro il quadro programmatico per il 2017 e 2018. Si potrebbe ritenere confermata l'intenzione dichiarata nel DEF dello scorso aprile di disattivare le clausole anche per quegli anni. In tal caso occorrerà reperire a regime risorse per più di 1 punto percentuale di PIL. Non si può escludere, tuttavia, la possibilità che la riduzione dell'Ires decisa con la stabilità 2016 per il 2017 e quella dell'Irpef annunciata per il 2018 verranno finanziate in quegli anni, almeno in parte, con un aumento dell'IVA. Di fatto, si seguirebbe così la raccomandazione della Commissione europea di spostare l'onere della tassazione dal lavoro e dalle imprese al consumo. Quale delle due opzioni verrà scelta, lo si potrà sapere solo il prossimo anno, a conferma della difficoltà di interpretare i programmi di medio periodo della politica di bilancio.

2.2 *La richiesta di flessibilità di bilancio da parte del Governo*

Nel DPB sono fornite informazioni circa le motivazioni sottostanti le richieste alle Istituzioni della UE di utilizzo dei nuovi margini di flessibilità nel percorso di avvicinamento all'OMT che consentono il percorso programmatico dei conti pubblici descritto in precedenza.

L'ulteriore margine relativo al processo di attuazione delle riforme strutturali (0,1 per cento del PIL) è riconducibile, secondo il Governo, essenzialmente all'introduzione della nuova normativa in materia di diritto fallimentare e civile e alle modifiche del trattamento fiscale delle svalutazioni dei crediti e delle perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari. Inoltre si deve tener conto del completamento dell'iter normativo di alcune riforme avvenuto successivamente alla presentazione del DEF e, in particolare, dell'approvazione – in agosto – della legge delega di riforma delle Amministrazioni pubbliche.

Quanto alla clausola degli investimenti, il Documento quantifica le spese eleggibili da poter utilizzare per il margine di flessibilità.

Esse riguardano i cofinanziamenti per progetti di investimento finanziati anche dal FEIS, i cofinanziamenti nazionali per i fondi strutturali europei (suddivisi in quattro tipologie cui si aggiunge anche l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile), le spese per le Reti transeuropee (*Trans-European Network*, TEN), le spese per il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF).

All'interno delle uscite tendenziali del 2016 è compreso un rilevante ammontare di spesa nazionale relativa a progetti cofinanziati dall'Unione europea: agli importi, pari a 2,85 miliardi, relativi ai quattro fondi strutturali europei (FESR, FSE, FEASR e FEAMP), si aggiungono le risorse connesse

all'iniziativa sull'occupazione giovanile (YEI) per 200 milioni, le risorse del CEF per 1,05 miliardi e quelle dei cofinanziamenti nazionali di progetti finanziati anche dal FEIS, sempre per 1,05 miliardi.

La spesa complessiva ammonta quindi a 5,15 miliardi e costituisce la base della richiesta della clausola per un ammontare di 0,3 punti percentuali di PIL. A fronte di tali importi, è contabilizzata una spesa pari a 6,15 miliardi di cofinanziamenti europei. In totale, dunque, l'ammontare di progetti che il Governo intende attivare grazie alla clausola è pari a 11,3 miliardi. Le maggiori risorse sono appostate sugli obiettivi tematici trasporti e reti infrastrutturali, agenda digitale, competitività delle PMI e occupazione.

Nel DPB viene illustrata infine un'analisi delle spese connesse con l'afflusso degli immigrati (per soccorso in mare, accoglienza, sanità e istruzione) con lo scopo di evidenziare un'emergenza che potrebbe offrire – secondo il Governo – la possibilità di un margine aggiuntivo di flessibilità pari allo 0,2 per cento del PIL. In particolare, nel Documento è riportata una stima della spesa sostenuta e prevista, scontando un aggravio dei costi nel biennio 2015-16, pari a circa 2,5 volte la spesa registrata in media nel triennio 2011-13. Il Governo ritiene di poter considerare come margine aggiuntivo di flessibilità il divario tra la spesa stimata per il prossimo anno e la media della spesa del periodo 2011-13.

In ordine alla richiesta relativa alla clausola degli investimenti, vari sono gli aspetti da considerare ai fini della valutazione circa la effettiva possibilità di realizzazione delle condizioni necessarie affinché la Commissione europea possa arrivare a un riconoscimento della flessibilità.

L'ammontare di spesa iscritto a tal fine nei conti tendenziali appare di entità notevole. La clausola richiesta è pari allo 0,3 per cento del PIL in quanto riferita al cofinanziamento nazionale, che incide sui conti pubblici, ma lo sforzo di realizzazione effettiva degli investimenti riguarda l'intero importo di 11,3 miliardi sopracitato. Infatti, solo ai fini del saldo delle Amministrazioni pubbliche la componente di cofinanziamento europeo non rileva, in quanto i flussi UE sono registrati per lo stesso importo in entrata e in uscita.

L'entità dei fondi indicati nel DPB appare inoltre molto consistente se confrontata con quanto sperimentato negli anni precedenti, nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-13 la cui chiusura effettiva si avrà a fine 2015. La spesa a essa relativa, certificata sino al 2014, è stata di importo inferiore in tutti gli anni rispetto a quanto programmato per il 2016. Nel periodo 2011-14 in media, la spesa annua totale – nazionale e cofinanziata dalla UE – è risultata pari a circa 8,4 miliardi. Ma negli anni di avvio del ciclo della programmazione è stata nettamente inferiore.

Nel DPB, anche la quota di cofinanziamento nazionale sul complesso della spesa appare elevata (oltre il 45 per cento) e in controtendenza rispetto agli ultimi anni in cui è scesa progressivamente, sino a toccare circa il 30 per cento nel 2014.

Inoltre, si fa riferimento ai generali ambiti di intervento della spesa, senza indicazione di progetti specifici. La Commissione europea potrebbe avere invece necessità di un elenco di singoli progetti, al fine di valutarne l'effettiva "cantierabilità" nel 2016.

Non è ancora chiaro inoltre se la Commissione europea, oltre a CEF, TEN-T e FEIS, considererà nelle sue valutazioni l'insieme dei quattro fondi strutturali o solo il FESR e il FSE, in quanto sono gli unici fondi europei previsti per la coesione territoriale dal Regolamento n. 1083/2006 vigente in occasione della prima versione della clausola degli investimenti, cui fa riferimento la Comunicazione della Commissione sulla flessibilità del 13 gennaio 2015.

I quattro fondi indicati nel DPB coinvolgono anche spese diverse dagli investimenti, tra cui quelle per contributi agli investimenti, oltre che spese di natura corrente quali i contributi alla produzione e i trasferimenti correnti alle imprese. Qualora le Istituzioni UE dovessero considerare tra le spese eleggibili solo quelle per investimenti, si ridurrebbe l'importo della spesa cofinanziata ammissibile ai fini della clausola.

Al fine di favorire la realizzazione degli interventi, il DDL di stabilità prevede delle norme di accelerazione degli investimenti in questione, che dispongono la possibilità per le Regioni di istituire organismi strumentali con il mandato esclusivo di gestione degli interventi comunitari in contabilità speciali, con un trattamento speciale rispetto alle norme relative al pareggio. Sempre al fine di agevolare il finanziamento degli interventi, sono inoltre previste anticipazioni di cassa per le Regioni.

Alla realizzazione degli investimenti eleggibili potrà contribuire la spesa dei Comuni, che hanno un ruolo attivo nelle politiche di sviluppo territoriale. Una maggiore spesa per investimenti è infatti resa possibile dallo spazio venutosi a creare dal combinarsi, da un lato, del passaggio dal vincolo di bilancio posto sull'avanzo a quello che richiede il pareggio con, dall'altro, l'utilizzo del Fondo pluriennale vincolato concesso dal DDL di stabilità per il 2016 come evidenziato nel capitolo 3.

Si ricorda, inoltre, che la Ragioneria generale dello Stato ha diffuso a fine aprile scorso una circolare relativa al monitoraggio degli interventi della politica regionale 2014-2020 al fine di monitorare in modo efficace l'andamento effettivo della spesa.

Più in generale, gli obiettivi del Piano di investimenti appaiono ambiziosi considerate le problematiche legate alla *governance* sull'attuazione della politica infrastrutturale in Italia come evidenziato nell'Allegato 1. Le principali criticità riguardano il quadro insoddisfacente della valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti, la mancanza di un parco progetti ("*pipeline*") di investimenti continuamente aggiornato e rinnovato, e la necessità di sviluppare strutture che forniscano assistenza tecnica alle amministrazioni per la preparazione dei progetti e il loro finanziamento.

2.3 Il rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita

Per quanto riguarda il rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita, valgono ancora molte delle considerazioni svolte durante l'audizione sulla Nota di aggiornamento. In quella sede si era in particolare sottolineato come la possibilità del Governo di rispettare il Patto pur posticipando l'aggiustamento strutturale di bilancio al 2017-18 fosse ancora condizionata dalla volontà da parte della Commissione e del Consiglio della UE di accogliere le richieste dell'Italia di estendere la clausola delle riforme strutturali e di attivare quella degli investimenti.

Come nella Nota di aggiornamento, l'aggiustamento strutturale stimato nel DPB per il 2015 è superiore allo 0,25 per cento richiesto dalle regole per Paesi come l'Italia che si trovano in una fase ciclica molto sfavorevole.

Le informazioni rese disponibili con il DPB e il DDL di stabilità evidenziano ulteriori elementi di forte rischio per il rispetto dell'aggiustamento strutturale verso l'OMT.

Riguardo alle una tantum, rispetto a quanto atteso nella Nota di aggiornamento, le risorse attivate nella manovra 2016 appaiono adesso maggiormente caratterizzate da misure temporanee, in particolare a causa dei proventi legati alla *voluntary disclosure*. Nonostante questo maggiore ricorso a entrate una tantum, in modo non spiegabile con le informazioni attualmente disponibili il loro ammontare complessivo utilizzato nel DPB per il calcolo del saldo strutturale appare identico a quello pubblicato nella Nota di aggiornamento.

Si ricorda che variazioni anche molto limitate delle una tantum potrebbero compromettere il rispetto della regola del saldo strutturale.

Per i motivi sopra ricordati sarebbe quindi molto importante, da parte del Governo, mettere a disposizione informazioni di dettaglio sulle una tantum ipotizzate nel DPB, al momento non disponibili, per una valutazione completa dell'aggiustamento strutturale nel biennio 2015-16. In generale risulta necessaria la trasmissione delle serie pregresse delle variabili necessarie per calcolare i saldi strutturali di bilancio.

Un altro aspetto che potrebbe mettere a rischio il rispetto delle regole riguarda il metodo con cui la Commissione tratterà *ex post* nell'ambito della valutazione dei saldi strutturali l'effettiva attuazione del piano di investimenti, sempre nel caso in cui venga concessa all'Italia l'attivazione della relativa clausola. Infatti, anche se una decisione formale non è stata ancora adottata, è possibile che *ex post* la flessibilità verrebbe concessa solo sulla parte del piano che risulta effettivamente realizzata. In questo caso, considerati i ritardi con cui tipicamente vengono utilizzati i fondi strutturali nel nostro Paese come evidenziato nel paragrafo 2.2, è possibile che *ex post* la flessibilità concessa risulti inferiore agli 0,3 punti percentuali preventivati dal Governo mettendo a rischio il rispetto della regola.

Un elemento aggiuntivo di rischio per il rispetto della regola del saldo strutturale riguarda l'incertezza sull'effettiva posizione ciclica dell'economia italiana, misurata dall'*output gap* con il metodo concordato a livello UE. Come spiegato nel capitolo 1, tale metodo impiega il grado di utilizzo degli impianti come uno degli indicatori con i quali misurare la componente ciclica della produttività totale dei fattori e quindi l'*output gap*. Nel 2015, il grado di utilizzo degli impianti è migliorato significativamente per l'Italia; ciò potrebbe suggerire che l'*output gap* stia migliorando più rapidamente di quanto ipotizzato dal Governo nella Nota di aggiornamento e nel DPB. A parità di saldo effettivo di bilancio, ciò implicherebbe una dinamica del saldo strutturale più sfavorevole di quanto ipotizzato dal Governo con il rischio che, nonostante l'attivazione delle clausole di flessibilità, l'aggiustamento programmato non sia coerente con quello richiesto dal Patto di stabilità.

Un ulteriore approfondimento che è possibile condurre con le informazioni aggiuntive del DPB rispetto alla Nota di aggiornamento riguarda la regola della spesa. Nell'audizione sulla Nota di aggiornamento si era già sottolineato che la regola della spesa non veniva rispettata nel 2015 ed emergeva una non coerenza tra i due indicatori, ovvero il percorso di avvicinamento del saldo strutturale all'OMT e la regola sulla spesa.

Nel 2016, la regola della spesa risulterebbe rispettata, sempre nell'ipotesi in cui le Istituzioni della UE accettassero la richiesta italiana di maggiore flessibilità. Infatti, l'aggregato della spesa utilizzato per la regola crescerebbe a un tasso dello 0,7 per cento in termini reali, al di sotto di quello consentito dal Patto di stabilità. Quindi, nel 2016 la regola dell'aggiustamento strutturale verso l'OMT e quella della spesa darebbero risultati coerenti tra di loro.

Vale la pena infine ricordare quanto si era sottolineato sulla regola del debito sempre durante l'audizione sulla Nota di aggiornamento. Attraverso alcune simulazioni sulla dinamica del debito in rapporto al PIL, si era infatti messo in evidenza come il rispetto della relativa regola nel 2016 con il criterio *forward-looking* fosse soggetto a forti rischi, soprattutto in relazione alle ipotesi relativamente ottimistiche del Governo sulla crescita del PIL nominale nel periodo 2016-18.

I rischi sulla dinamica del debito possono inoltre essere evidenziati attraverso la scomposizione della variazione del rapporto debito/PIL nelle sue componenti (tab. 2.7). Dopo un aumento di 0,5 punti percentuali nel 2015, tale rapporto è ipotizzato diminuire di 1,4 punti percentuali nel 2016 e di 3,5 punti percentuali nel 2017.

Lo scenario di riduzione diventa più favorevole nel tempo per una serie di cause. In primo luogo, l'obiettivo programmatico del Governo prevede un aumento significativo del saldo primario soprattutto nel 2017, riconducibile al mantenimento in vigore delle clausole di salvaguardia di innalzamento delle aliquote IVA. Sforzi complessivi aggiuntivi dovrebbero essere attuati dal Governo se unitamente al miglioramento del saldo primario intendesse continuare nella strategia di riduzione del carico fiscale.

In secondo luogo, l'effetto sfavorevole dello "*snowball*", vale a dire l'effetto legato al debito accumulato negli anni precedenti, si riduce nel tempo grazie a un costo medio del debito che è ipotizzato rimanere poco sopra i livelli attuali a fronte di un PIL nominale che

al contrario è ipotizzato aumentare in misura considerevole. Sono evidenti i rischi che tale scenario potrebbe risultare troppo ottimista soprattutto a causa di un'inflazione più coerente con le attuali aspettative di mercato e quindi notevolmente inferiore a quella prevista dal Governo o, per contro, a causa di tassi di interesse che potrebbero salire in modo repentino a seguito di possibili tensioni internazionali.

Infine, il miglioramento sul fronte del debito dipende da aggiustamenti *stock-flow* di segno negativo a partire dal 2015. In parte, questo è dovuto al programma di privatizzazioni del Governo.

Nel DEF 2015, gli introiti da privatizzazioni venivano quantificati in complessivi 1,7 punti percentuali di PIL tra il 2015 e il 2018 (0,4 punti percentuali nel 2015, 0,5 in ciascuno degli anni 2016-17 e infine 0,3 nel 2018). Nella Nota di aggiornamento del DEF 2015, gli introiti da privatizzazioni sono stati rivisti al rialzo dal Governo e sono quantificati in 0,4 punti percentuali di PIL nel 2015, 0,5 in ciascuno degli anni 2016-18, per complessivi 1,9 punti di PIL.

Per quanto riguarda le dismissioni di partecipazioni dirette dello Stato¹, nel febbraio del 2015 è stata portata a termine la vendita del 5,74 per cento del capitale di ENEL, che ha determinato introiti per il MEF pari a circa 2,2 miliardi di euro. Successivamente, in ottobre, si è conclusa l'operazione di Offerta Globale di Vendita di azioni ordinarie di Poste Italiane, finalizzata alla quotazione sul mercato azionario. L'introito per il MEF è quantificato in circa 3 miliardi di euro che potrebbe salire a quasi 3,4 miliardi, in caso di integrale esercizio dell'opzione "*greenshoe*" concessa agli operatori istituzionali².

Per quanto riguarda le altre privatizzazioni annunciate dal Governo, nel 2016, completate le procedure preliminari, saranno effettuate le operazioni relative ad ENAV (quotazione e vendita di una quota non superiore al 49 per cento del capitale) e del Gruppo Ferrovie dello Stato³. Nella Nota di aggiornamento si fa inoltre menzione delle quote detenute dal MEF, rispettivamente, nella società STMicroelectronics, e nel capitale del Fondo italiano di investimento; tali quote saranno cedute alla Cassa Depositi e Prestiti.

Si osserva, infine, che nella Nota di aggiornamento non vengono fornite indicazioni sulle operazioni di privatizzazione da attuare nel 2017 e nel 2018, anno per il quale i proventi complessivi, derivanti dalle operazioni di valorizzazione del patrimonio pubblico, sono stati rivisti verso l'alto, come evidenziato in precedenza, da 0,3 a 0,5 punti percentuali di PIL.

Gli obiettivi del Governo in termini di introiti derivanti da cessioni di partecipazioni (o operazioni assimilate) sono stati quindi rispettati nel 2015 mentre nel 2016 occorrerà

¹ Gli introiti relativi alle dismissioni di partecipazioni dirette dello Stato sono destinate all'ammortamento del debito pubblico, mentre quelli relativi a operazioni su partecipazioni indirette possono dar luogo ad un dividendo per l'azionista MEF, oppure essere utilizzati per il rafforzamento patrimoniale delle società capogruppo. Finora è stata utilizzata la seconda opzione.

² Per opzione "*greenshoe*" si intende la facoltà per l'emittente, all'atto del collocamento dei titoli di una società, finalizzato all'ingresso in Borsa, di aumentare la dimensione dell'offerta, in modo da rispondere adeguatamente alla domanda di titoli da parte degli investitori. Nel caso di Poste italiane, l'opzione *greenshoe* è stata offerta agli investitori istituzionali, ed è pari a 45,3 milioni di azioni, in aggiunta ai 453 milioni di azioni ordinarie collocate inizialmente sul mercato. Rispetto all'intervallo di valorizzazione della Società, definito precedentemente all'avvio dell'Offerta, tra un minimo di 6 euro e un massimo di 7,50 euro per azione, a chiusura del collocamento il prezzo delle azioni è stato fissato in 6,75 euro.

³ Occorre osservare che nel 2015 sono state completate le procedure per la riduzione del capitale sociale di ENAV, che ha determinato, per l'azionista MEF, un dividendo straordinario di 200 milioni. Di contro, il valore della partecipazione del MEF in ENAV si è ridotto, a seguito dell'operazione.

valutare se le condizioni di mercato saranno così favorevoli in termini di prezzo e di liquidità per la vendita di aziende come Ferrovie dello Stato di ammontare relativamente rilevante. Per gli anni successivi, non vi sono al momento informazioni sufficienti per valutare se il programma di privatizzazioni del Governo, e quindi la dinamica di discesa del debito, sia credibile. In assenza di maggiori informazioni, appare in particolare ambizioso il maggiore obiettivo di privatizzazioni indicato dal Governo nel 2018 nella Nota di aggiornamento rispetto al DEF.

Tra le altre componenti, l'aggiustamento *stock-flow* include anche l'effetto derivante dagli strumenti finanziari derivati. Rilevano a tal fine sia i flussi netti derivanti dai contratti derivati in essere o in scadenza, sia l'eventuale riclassificazione nel debito, ad esempio a seguito dell'esercizio delle *swaptions*, dei contratti che nascono sbilanciati. Ulteriori variazioni possono determinarsi in caso di operazioni di ristrutturazione dei contratti già riclassificati nel debito, che ne modifichino il valore di mercato.

Negli anni recenti gli strumenti derivati hanno inciso in modo negativo sull'andamento del debito per importi significativi. Dalla Notifica sull'indebitamento netto del 21 ottobre 2015 dell'Istat si ricava un effetto di incremento annuo del debito nel periodo 2011-14 pari in media a 4,2 miliardi (circa 5,5 miliardi nel 2014) dovuto ai derivati.

Con riferimento al 2015 l'esercizio delle *swaptions* potrebbe determinare un incremento del debito pari a 3,6 miliardi. Informazioni, seppure non complete, in merito ai flussi finanziari netti possono trarsi dal Bilancio dello Stato per il 2016 che registra, nel capitolo 2219 dello Stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle finanze, importi pari a 5,8 miliardi per il 2015 e 6,9 per il 2016. Tuttavia tali importi includono anche gli interessi sui prestiti internazionali.

Considerata la rilevanza di tale componente per l'evoluzione del debito, risulterebbe opportuno che i documenti previsionali di finanza pubblica dessero conto dell'incidenza attesa per il 2015 e per gli esercizi futuri dei flussi legati ai derivati sull'evoluzione dell'aggiustamento *stock-flow*. In particolare andrebbero resi noti gli effetti attesi dall'esercizio delle *swaptions* in scadenza e l'ammontare previsto dei flussi finanziari generati dai contratti in essere o in scadenza.

Per concludere, quindi, se il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/PIL sarà rispettato negli anni a venire, come evidenziato dal Governo, occorre sottolineare che la coerenza complessiva della strategia di bilancio rispetto alle altre regole del Patto di Stabilità appare soggetta a forti rischi sia per quanto riguarda la parte preventiva sia per quanto riguarda la regola del debito. Per quanto riguarda la parte preventiva, nel 2015 l'aggregato della spesa evidenzerebbe deviazioni dagli obiettivi stabiliti dalle regole del Patto di stabilità e crescita. Per il 2016, i rischi derivano sia dall'incertezza sull'esito del negoziato a livello europeo sulle clausole di flessibilità sia dal ricorso nel DDL di stabilità a entrate una tantum in misura maggiore di quanto precedentemente atteso. Infine, dal 2016 la regola del debito appare rispettata grazie a ipotesi sul quadro macroeconomico e sul programma di privatizzazioni che potrebbero rivelarsi eccessivamente ottimistiche.

3. Le principali misure contenute nel DDL di stabilità

3.1 La tassazione sugli immobili

Il DDL 2016 prevede diversi interventi in materia di imposizione immobiliare. L'operazione di maggiore portata riguarda l'abolizione della Tasi sulle abitazioni principali⁴ (3,6 miliardi). Provvedimenti di portata finanziaria minore consistono nell'eliminazione della quota Tasi a carico dei locatari, nella ridefinizione dell'Imu sui terreni agricoli – con l'esenzione totale dei terreni posseduti e condotti da imprenditori agricoli e la revisione dell'ambito di esenzione per gli altri proprietari –, nella modifica dei criteri di valutazione della base imponibile per i fabbricati industriali di categoria D ed E per quanto riguarda i cosiddetti "imbullonati" (tab. 3.1).

In particolare, l'abolizione del prelievo sulle abitazioni principali è stata motivata nel dibattito politico anche per i suoi potenziali effetti espansivi sull'economia in termini sia di sostegno ai consumi delle famiglie sia di possibili ricadute sul mercato immobiliare e sulle costruzioni.

È quindi opportuno valutare questo intervento in relazione ad una molteplicità di profili: la coerenza con il disegno complessivo del sistema tributario, gli effetti redistributivi prodotti, l'impatto sui consumi determinato dal maggiore reddito disponibile, i possibili riflessi sul mercato delle transazioni immobiliari e su quello delle costruzioni, le conseguenze per il sistema di finanziamento dei Comuni (per quest'ultimo si veda il par. 3.4.3).

Gli effetti sulla struttura del sistema tributario

Riguardo alla coerenza con il disegno complessivo del sistema tributario, va sottolineato come dopo l'introduzione nel 2012 dell'Imu – che come noto ha sottoposto, tra l'altro, a prelievo patrimoniale l'abitazione principale – il peso dell'imposizione ricorrente sugli immobili riscontrato in Italia si è allineato sui livelli medi dell'area UE-28 in termini di percentuale sul PIL e di quota sul prelievo complessivo. La riforma del 2012 si è mossa in coerenza con i risultati di gran parte della letteratura economica e con le *country specific recommendation* della Commissione Europea in cui si suggeriva di spostare il carico fiscale dalla imposizione sui fattori produttivi (capitale e lavoro) a quella ricorrente sulla proprietà immobiliare, meno dannosa per la crescita⁵. Rispetto a questo quadro di rafforzamento dell'imposizione ricorrente sugli immobili e di convergenza verso i livelli medi europei, la cancellazione della Tasi sull'abitazione principale costituirebbe un "cambio di rotta", analogo a quello intervenuto nel 2013 con l'abolizione dell'Imu

⁴ Viene abolita anche l'imposta sul valore degli immobili adibiti ad abitazione principale situati all'estero (IVIE).

⁵ Per una sintesi delle raccomandazioni della Commissione europea in tema di imposizione sugli immobili, cfr. Agenzia delle Entrate (2015), "La tassazione immobiliare: un confronto internazionale", disponibile online. L'archivio delle raccomandazioni all'Italia e agli altri paesi europei è consultabile direttamente dal sito istituzionale della Commissione (http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm).

sull'abitazione principale. In aggiunta, a seguito dell'intervento proposto nel disegno di legge di stabilità l'Italia finirebbe per essere uno dei pochi paesi in cui l'abitazione principale risulterebbe esente da qualsiasi forma di prelievo tanto patrimoniale di natura ricorrente quanto reddituale, pur mostrando una diffusione della proprietà per l'abitazione di residenza comparabile alla media europea.

Gli effetti distributivi

La misura degli effetti redistributivi prodotti sui contribuenti dalla cancellazione della Tasi sull'abitazione principale deve innanzitutto tenere conto del fatto che i Comuni hanno applicato questa imposta con modalità assai eterogenee tanto nella fissazione dell'aliquota quanto, soprattutto, nel disegno delle detrazioni.

Nel 2014 (ultimo anno disponibile) solo il 18 per cento dei Comuni, che pesano per l'8,5 per cento della popolazione italiana, ha mantenuto il regime standard sull'abitazione principale (aliquota dell'1 per mille senza detrazioni). Oltre il 60 per cento dei Comuni ha fissato un'aliquota più elevata dello standard, mentre il 16 per cento l'ha ridotta. Circa il 6,8 per cento dei Comuni, dove risiede però quasi un quarto della popolazione italiana, ha applicato in tutto o in parte la maggiorazione dello 0,8 per mille. Inoltre quasi il 30 per cento dei Comuni ha introdotto detrazioni, nei due terzi dei quali in misura variabile in funzione di diversi indicatori (in prevalenza rendita/valore catastale, ma anche ISEE, figli a carico, ecc.) oppure riservate a particolari tipologie di contribuenti. In definitiva, circa il 48 per cento della popolazione risiede in Comuni in cui sono state introdotte detrazioni variabili e circa il 10 per cento in Comuni che hanno deliberato una detrazione fissa. A partire da queste modalità di applicazione assai differenziate è comunque possibile evidenziare alcune regolarità significative. Il prelievo medio è più elevato nei Comuni di maggiori dimensioni rispetto a quelli piccoli (2,5 per mille nei Comuni con oltre 15 mila abitanti e circa 1,1 nei Comuni fino a 1.000 abitanti), e, in termini territoriali, nel centro-Italia, Piemonte ed Emilia-Romagna rispetto alle Regioni del sud e a quelle a statuto speciale.

L'eterogeneità dei regimi di imposta tra Comuni rende difficile una visione completa degli effetti redistributivi prodotti dalla Tasi sull'abitazione principale (e quindi, con segno opposto, dalla sua cancellazione) perché contribuenti con le stesse caratteristiche rilevanti possono subire prelievi differenti a seconda del Comune di residenza (equità orizzontale). Un'indicazione di sintesi è comunque ricavabile concentrandosi sul solo valore medio dell'aliquota implicita per famiglie ordinate secondo differenti indicatori di capacità contributiva⁶.

La figura 3.1 riporta l'andamento dell'incidenza del prelievo sul valore catastale dell'abitazione principale per il complesso delle famiglie italiane (proprietarie e non

⁶ I risultati illustrati sono ricavati mediante un esercizio di microsimulazione a partire dai dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia nel 2012. L'indagine ha rilevato l'ammontare di Imu pagata sull'abitazione di residenza nel 2012. Sulla base dei regimi Imu effettivamente applicati dai Comuni nel 2012, di fonte IFEL, è stato possibile ricostruire la base imponibile dell'imposta e successivamente simulare il corrispondente gettito Tasi del 2014 (utilizzando i regimi Tasi sull'abitazione principale applicati nel 2014, sempre di fonte IFEL). I dati originari, che sovrastimano il gettito Imu abitazione principale 2012 di circa il 25 per cento, sono stati sottoposti a un procedimento di post-stratificazione e calibratura in modo tale da riprodurre la distribuzione dei pagamenti per classe di importo.

proprietarie dell'abitazione di residenza) ordinate per decili dello stesso valore catastale⁷. L'imposta risulta lievemente progressiva rispetto alla propria base imponibile: l'aliquota implicita cresce infatti con il valore dell'immobile, passando da un minimo di 1,3 per mille per il primo decile a circa il 2,2 per mille in corrispondenza del decimo. Per effetto della differente struttura dell'imposta, la progressività della Tasi risulta molto meno pronunciata di quella della precedente Imu sull'abitazione principale, che era caratterizzata da una detrazione base definita a livello centrale e applicata da tutti i Comuni. Di conseguenza, lo sgravio di imposta derivante dall'eliminazione della Tasi risulterebbe maggiore in rapporto al valore catastale dell'abitazione principale per i possessori di abitazioni di immobili di valore più elevato.

Risultati differenti si ricavano quando, cambiando prospettiva di analisi, si consideri l'incidenza del prelievo su un indicatore generale di capacità contributiva quale è il reddito disponibile⁸. La figura 3.2 illustra l'andamento dell'incidenza sul reddito per il complesso delle famiglie italiane ordinate per decili di reddito disponibile equivalente monetario. L'incidenza sul reddito risulta più elevata per il primo decile (1,2 per cento), mentre rimane sostanzialmente costante per i decili successivi, con valori compresi tra 0,7 e 0,5 per cento. L'imposta risulterebbe quindi sostanzialmente neutrale rispetto al reddito, con la rilevante eccezione del primo decile, in cui le famiglie povere in termini di reddito ma proprietarie dell'abitazione di residenza subiscono un carico di imposta particolarmente elevato rispetto al proprio reddito disponibile⁹. Queste famiglie sarebbero dunque quelle che, in termini relativi di reddito, vedrebbero aumentare maggiormente le risorse disponibili per effetto dell'eliminazione dell'imposta; l'incremento percentuale di reddito per le altre famiglie risulterebbe invece pressoché indipendente dalla loro condizione economica. Ovviamente, proprio perché per i decili superiori al primo il risparmio di imposta risulta sostanzialmente proporzionale al reddito, il beneficio in valore assoluto sarà maggiore per le famiglie con reddito più elevato¹⁰.

⁷ Questa analisi tiene conto esclusivamente delle detrazioni generali e di quelle legate alla rendita/valore catastale. Non sono invece state simulate le detrazioni legate ad altri indicatori o specifiche per tipologie di contribuenti.

⁸ L'analisi fa riferimento a grandezze misurate su base familiare per cogliere le effettive condizioni di vita, tenendo conto di tutti i redditi prodotti all'interno del nucleo e dei bisogni dei componenti. Il reddito monetario qui considerato è pari alla somma dei redditi da lavoro, dei rendimenti netti da attività finanziarie e dei trasferimenti. Al fine di tenere conto delle diverse dimensioni dei nuclei familiari, si è adottata una scala di equivalenza (OECD *square root scale*), ossia una misura del reddito pro-capite che tiene conto delle economie di scala che si realizzano nei nuclei di dimensioni maggiori.

⁹ Nella simulazione non sono state considerate le detrazioni applicate in funzione di requisiti specifici, tra le quali ad esempio quelle modulate in funzione dell'ISEE; ciò può aver portato a una sovrastima dell'imposta pagata dai più poveri. Si consideri tuttavia che le detrazioni modulate in funzione dell'ISEE hanno riguardato solo circa il 2,5 per cento dei Comuni.

¹⁰ Il Dipartimento delle Finanze, in risposta all'interrogazione parlamentare dell'On. Paglia del 24 settembre 2015, ha fornito alcune evidenze circa la distribuzione del gettito Tasi sull'abitazione principale per classi di reddito complessivo dei contribuenti. Queste dati non consentono tuttavia una piena valutazione degli effetti distributivi della Tasi sull'abitazione principale rispetto alla condizione economica delle famiglie italiane. Infatti i dati del Dipartimento fanno riferimento: a redditi individuali a fini Irpef e non piuttosto familiari inclusivi anche dei rendimenti di attività finanziarie nette e dei redditi esenti Irpef; alla platea dei soli contribuenti Tasi e non all'intero universo delle famiglie italiane. Pertanto, se dalle evidenze fornite dal Dipartimento si può ricavare qualche suggestione sulla distribuzione del debito di imposta, non è invece

La figura 3.3 evidenzia altri profili redistributivi del prelievo Tasi per diverse caratteristiche della popolazione. L'incidenza del prelievo sul reddito risulta maggiore per i nuclei familiari con capofamiglia più anziano, tendenzialmente caratterizzati da un rapporto tra patrimonio e reddito più elevato rispetto ai soggetti in età da lavoro, e per i nuclei con uno e due componenti.

Gli effetti sui consumi

Alcune indicazioni riguardo al potenziale effetto sui consumi del maggiore reddito disponibile derivante dalla cancellazione della Tasi sull'abitazione principale possono essere ricavate a partire da una stima delle propensioni marginali al consumo delle famiglie proprietarie di abitazione di residenza distinte per decili di reddito¹¹. L'incremento complessivo di consumi che risulta dall'applicazione delle propensioni marginali al risparmio di imposta sarebbe pari a circa il 44 per cento della riduzione totale di prelievo, ovvero approssimativamente 1,5 miliardi di euro. Ipotizzando una propensione all'importazione del 30 per cento, l'impulso sui consumi interni sarebbe pari a circa 1,1 miliardi di euro.

La portata espansiva della cancellazione della Tasi sull'abitazione principale risulta in parte limitata dal fatto che, in termini assoluti, la quota maggiore del reddito aggiuntivo derivante dal risparmio di imposta affluisce alle famiglie con redditi più elevati, connotati da una minore propensione marginale al consumo. Infatti, come mostra la figura 3.4, ai decili dal quinto al decimo, che presentano una propensione media al consumo inferiore di circa 10 punti rispetto a quella delle famiglie più povere (decili dal primo al quinto), affluisce circa il 68 per cento delle risorse aggiuntive derivanti dall'abolizione dell'imposta.

Una valutazione alternativa può essere derivata applicando le stime ottenute da Surico e Trezzi (2015) che, sempre a partire dall'indagine della Banca d'Italia, studiano l'impatto negativo sui consumi che avrebbe avuto la reintroduzione dell'imposta sull'abitazione principale nel 2012. Nel complesso, gli autori calcolano una riduzione dei consumi pari al 42 per cento dell'imposta totale. La riduzione dei consumi riscontrata nel 2012 sarebbe totalmente ascrivibile alla diminuzione dei beni durevoli, e segnatamente a quella degli autoveicoli, delle famiglie titolari di un mutuo. Per queste ultime la riduzione della spesa sarebbe risultata pari a circa 2,7 volte l'incremento di imposta. Ipotizzando un comportamento simmetrico di recupero dei consumi precedentemente ridotti quando l'imposta venne abolita, si otterrebbero risultati aggregati molto simili rispetto alle indicazioni sopra prospettate.

possibile derivare alcuna conclusione circa le caratteristiche di progressività del prelievo rispetto alla condizione economica delle famiglie.

¹¹ La stima delle propensioni marginali al consumo può essere ricavata a partire dalle informazioni raccolte dall'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie condotta nel 2010. Nell'ambito di tale Indagine agli intervistati è stato sottoposto il seguente quesito: "Supponga di ricevere improvvisamente un rimborso pari a quanto la sua famiglia guadagna in un mese. Di questa somma quanta parte ne risparmierebbe e quanta ne spenderebbe?".

La dimensione dell'impatto sui consumi sarà inoltre determinata dalla percezione che i contribuenti avranno dell'effettivo carattere strutturale della riduzione del carico fiscale. Quanto più la riduzione di imposta sarà percepita come permanente, tanto più l'impatto sui consumi risulterà maggiore¹². Peraltro, la sequenza delle abolizioni e reintroduzioni dell'imposta sulla prima casa registrato nel recente passato possono influire sulla formazione delle aspettative dei contribuenti.

Gli effetti sul mercato immobiliare

Di ancor più incerta valutazione sono infine i potenziali effetti dell'abolizione della Tasi sul settore immobiliare e delle costruzioni. La crisi del mercato immobiliare è stata molto profonda in questi ultimi anni: dal 2007 al 2013 le compravendite di fabbricati nel complesso e quelle di abitazioni principali sono calate rispettivamente di circa il 40 e il 35 per cento¹³, mentre l'indice della produzione nelle costruzioni è diminuito di oltre il 45 per cento dal gennaio 2008 all'agosto 2015¹⁴. Assieme alla contrazione dell'attività economica generale, diversi altri fattori hanno contribuito alla crisi del settore, tra i quali probabilmente anche la tassazione patrimoniale, cresciuta dai circa 9,6 miliardi del 2011 ai 23,8 miliardi del 2012. Tuttavia, a differenza dagli effetti positivi sul settore edilizio generati dalle detrazioni fiscali sulle spese per le ristrutturazioni edilizie e di efficientamento energetico – dimostrati da analisi condotte su dati della Banca d'Italia e del Cresme –, non è facile isolare l'impatto sul settore immobiliare di una variazione delle imposte, anche di entità rilevante come l'abolizione della Tasi sulla prima casa. Si consideri inoltre che l'intervento sulla Tasi interviene su un segmento del settore immobiliare, quello delle abitazioni principali, che presumibilmente risulta meno sensibile all'impatto della tassazione rispetto a quello delle compravendite degli altri immobili residenziali.

3.2 La tassazione sulle imprese

La manovra di bilancio per il 2016 prevede misure quantitativamente rilevanti per le imprese: è prevista una riduzione del loro carico tributario pari, complessivamente, a circa 5,3 miliardi nel 2017 e 6,3 miliardi nel 2018 (tab. 3.2). Si tratta di circa un quarto del valore complessivo della manovra dal lato delle entrate e un terzo di punto di riduzione della pressione fiscale. Oltre il 60 per cento di questa riduzione andrà a favore delle società di capitali, in modo proporzionale, per la variazione dell'aliquota legale dell'Ires.

Da un punto di vista qualitativo, si possono identificare tre gruppi di interventi (tab. 3.3).

¹² Le stime sull'incremento del consumo sopra riportate e basate sul quesito riportato nell'indagine della Banca d'Italia fanno riferimento a uno *shock* di reddito transitorio; qualora l'incremento di reddito fosse percepito come permanente il corrispondente aumento dei consumi dovrebbe risultare maggiore.

¹³ Cfr. Dipartimento delle Finanze, Dati sul registro e successioni (http://www1.finanze.gov.it/pagina_dichiarazioni/registro.html).

¹⁴ Cfr. Istat, Indice della produzione nelle costruzioni (<http://www.istat.it/it/congiuntura>).

1. Nel primo, sono previste alcune modifiche di struttura del prelievo, sia per le società di capitali, con la riduzione dell'aliquota dell'Ires, sia per i soggetti che esercitano attività agricola e le cooperative e i consorzi che forniscono servizi al settore, con la loro esclusione dal regime di applicazione dell'IRAP. Inoltre, si prevede un sistema più generoso di deduzioni dalla base imponibile dell'IRAP per le imprese con volume di affari ridotti.

Per le società di capitali è prevista la riduzione dell'aliquota legale dell'Ires dal 27,5 al 24 per cento dal 2017. La norma delinea due possibili scenari. Nel primo, l'aliquota diminuirebbe in un'unica soluzione dal 2017; nel secondo, potrebbe scendere di 3 punti già nel 2016, e di un ulteriore mezzo punto dal 2017. Questo ultimo scenario è subordinato al riconoscimento, in sede europea, dei margini di flessibilità di bilancio correlati all'emergenza derivante dai flussi di immigrazione e della conseguente coerenza con la disciplina europea di un obiettivo di indebitamento netto programmatico fissato al 2,4 per cento del PIL.

Per i soggetti operanti nel settore dell'agricoltura e della pesca è prevista l'esenzione dall'IRAP, mentre per i contribuenti di piccole dimensioni (base imponibile non superiore a 180.999,91 euro) sono invece elevati gli importi deducibili dall'IRAP, e rafforzate le deduzioni in favore di alcune tipologie di soggetti¹⁵.

La diminuzione dell'aliquota dell'Ires, da un lato, si colloca nel processo di riforma strutturale degli ultimi quindici anni, caratterizzato dalla necessità di allentare la pressione fiscale e dall'esigenza di rispondere in modo "dinamico" alle pressioni internazionali di *tax competition* (fig. 3.5); dall'altro, rappresenta un modo esplicito di incentivare la ripresa economica e assecondare alcuni segnali di ripresa e di fiducia degli operatori economici che si sono manifestati negli ultimi mesi.

2. Un secondo gruppo di interventi ha come obiettivo, da una parte, la modifica dei criteri di accesso ai regimi forfetari per i professionisti e le imprese di piccole dimensioni, e dall'altra, "la riduzione e la razionalizzazione fiscale" di alcune operazioni che dovrebbero riguardare prevalentemente le società non operative. In quest'ultimo caso si tratta dell'applicazione di un regime sostitutivo, più favorevole del regime ordinario, per la estromissione dal regime di impresa degli immobili che si definiscono "non profittevoli".

Il DDL di stabilità amplia il perimetro di applicabilità del regime forfetario di determinazione del reddito per gli esercenti attività d'impresa e arti e professioni in forma individuale, introdotto con la legge di stabilità 2015¹⁶, allargando la platea dei soggetti interessati sia innalzando le soglie dei ricavi sia eliminando i precedenti limiti per i redditi misti. In questo caso, il regime forfetario viene esteso ai lavoratori dipendenti e i pensionati con una attività in proprio, nel rispetto dei valori soglia dei ricavi e dei compensi stabiliti per ciascun settore, a condizione che il loro reddito da lavoro dipendente o assimilato ovvero da pensione non abbia superato nell'anno precedente i 30.000 euro.

¹⁵ Società in nome collettivo e in accomandita semplice (ed equiparate) e persone fisiche esercenti attività commerciali, nonché persone fisiche e società semplici esercenti arti e professioni.

¹⁶ Il regime di imposizione forfetario prevede: 1) un'imposta sostitutiva con una aliquota del 15 per cento (dell'Irpef, delle addizionali regionale e comunale e dell'IRAP); 2) per le nuove attività, nei primi due anni, una ulteriore agevolazione con la riduzione di un terzo del reddito imponibile; 3) una semplificazione degli adempimenti (es. esonero dalle comunicazioni per lo spesometro, *black list* e dichiarazioni d'intento); 3) un regime contributivo più favorevole, prevedendo, in opzione al regime di contribuzione previdenziale minima, il calcolo dei contributi sulla base del reddito dichiarato.

Il regime agevolato per le nuove attività viene esteso da due a cinque anni e la riduzione della base imponibile viene sostituita dalla applicazione di una aliquota ridotta al 5 per cento. La nuova disciplina si applica anche ai soggetti che hanno iniziato una nuova attività nel 2015 e quindi stanno già usufruendo della agevolazione vigente. Si modifica, poi, il calcolo per la contribuzione dovuta a fini previdenziali con l'applicazione, di nuovo opzionale, di una riduzione pari al 35 per cento della contribuzione ordinaria INPS dovuta ai fini previdenziali.

Dagli ultimi dati dell'Osservatorio delle partite IVA del Ministero dell'Economia e delle finanze si evince che nello scorso mese di luglio 1.249 soggetti hanno aderito al nuovo regime forfetario, mentre 4.016 soggetti hanno scelto il regime fiscale di vantaggio. Complessivamente, tali adesioni rappresentano il 32,4 per cento del totale delle nuove aperture.

Misure come la riduzione dell'IRAP e le norme sul regime forfetario, sembrano collocarsi in un contesto di politica di tutela delle imprese minori a compensazione dei vantaggi competitivi delle imprese più grandi che possono utilizzare maggiori strumenti di elusione e di pianificazione fiscale. D'altra parte, contribuiscono a produrre una ulteriore frammentazione del sistema di imposizione.

3. La terza area di intervento prevede un incentivo fiscale per i nuovi investimenti in impianti e macchinari effettuati dalle imprese nel periodo tra il 15 ottobre e il 31 dicembre del 2016. L'agevolazione comporta un risparmio fiscale in termini di minore imposta a fronte di una maggiorazione del 40 per cento delle corrispondenti quote di ammortamento.

Tale misura determina una riduzione annua dell'imposta sul reddito proporzionale alle quote di ammortamento deducibili ai fini della determinazione della base imponibile Ires o Irpef, a seconda della natura giuridica dell'impresa¹⁷.

La maggiorazione degli ammortamenti fiscali per i nuovi investimenti: alcune considerazioni.

Da un punto di vista economico questa forma di incentivo si differenzia dagli ammortanti anticipati, utilizzati in Italia fino al 2008, e dai tradizionali crediti di imposta agli investimenti. Rispetto ai primi, l'incentivo proposto risulta più generoso in quanto, nei limiti della capienza fiscale dell'impresa, determina una effettiva anticipazione delle quote di ammortamento con un maggiore risparmio fiscale nei primi anni di vita del bene, senza comportare una maggiore imposta negli anni successivi, definendo di fatto un contributo in conto capitale ripartito sulla vita utile del bene. L'effetto incentivante potrebbe invece essere inferiore rispetto a un credito di imposta perché dipende dalla effettiva capienza fiscale dell'impresa.

La valutazione economica di questo incentivo deve tenere conto di diversi aspetti.

- a) Da una parte, l'agevolazione fiscale si colloca in una fase particolare della congiuntura economica: le imprese negli ultimi anni hanno significativamente

¹⁷ La norma esclude dall'incentivo tutti gli investimenti in costruzioni e fabbricati e comunque tutti quei beni per i quali è prevista una quota di ammortamento annua inferiore al 6,5 per cento.

ridotto l'ammontare dei loro investimenti. I dati di contabilità nazionale nella figura 3.6 mostrano l'andamento degli investimenti fissi lordi per gli impianti, macchinari e armamenti dal 2000 al 2013, evidenziando la tendenza negativa a partire dal 2007. Lo stesso andamento è confermato sia a livello settoriale (alcuni settori sono riportati nella stessa figura 3.6 e nella tab. 3.4) sia per le tre componenti principali degli investimenti in impianti, macchinari e armamenti: mezzi di trasporto, investimenti ICT e altri impianti e macchinari.

In questo contesto, l'incentivo potrebbe non essere trascurabile, sia in termini di riduzione del costo del capitale, sia in termini di capacità di autofinanziamento dell'impresa, allentando il vincolo all'indebitamento. L'agevolazione determina una riduzione implicita del costo dell'investimento, in valore attuale (utilizzando un tasso di sconto dello 2 per cento) pari a circa il 6,5 per cento che si ripartisce sulla vita utile del bene.

- b) Dall'altra parte, la recessione economica ha ridotto la profittabilità delle imprese, generando negli ultimi anni maggiori perdite nei bilanci. La possibilità di utilizzare in deduzione dal reddito le perdite pregresse, già costituisce un importante fattore di contenimento del carico fiscale delle imprese nei prossimi anni. In questi termini, una nuova deduzione dalle basi imponibili potrebbe ridurre ulteriormente il grado di capienza fiscale delle imprese, diminuendo la convenienza dell'incentivo nel breve periodo. Da un lato, si indebolisce l'efficacia economica dell'incentivo rispetto alle attese, dall'altro, si riduce l'elasticità del gettito anche nei prossimi anni. Si ricorda che anche l'ACE, per il suo meccanismo di calcolo determina un incremento dinamico della deducibilità della remunerazione ordinaria. Inoltre, nella misura in cui i nuovi investimenti vengono finanziati con capitolo proprio, gli effetti della agevolazione in termini di erosione della base imponibile si amplificano.
- c) Se la sua temporaneità rafforza l'incentivo per le imprese a realizzare e anche ad anticipare gli investimenti pianificati per i prossimi anni, l'agevolazione sussidia indistintamente gli investimenti già programmati, generando il cosiddetto effetto "peso morto". In generale, un incentivo agli investimenti si dovrebbe distinguere da un semplice sussidio per la sua capacità selettiva rispetto agli investimenti "aggiuntivi", permettendo anche di minimizzare il suo costo in termini di perdita di gettito. In questo caso, la formulazione dell'incentivo mostra chiaramente l'obiettivo più ampio di sostenere e consolidare alcuni segnali di ripresa economica.
- d) Un ulteriore fattore di valutazione riguarda l'interazione dell'incentivo fiscale con le altre caratteristiche del sistema tributario: il risparmio di imposta effettivo per le imprese deve essere considerato in termini marginali e quindi dipende negativamente dal livello dell'aliquota di imposta. Come si è visto in precedenza, le aliquote legali dell'Ires sono diminuite negli ultimi anni e il disegno di legge di stabilità l'ha ridotta di altri 3,5 punti percentuali dal 2017.

Per quanto riguarda l'impatto finanziario di questo provvedimento, la Relazione tecnica stima una riduzione del gettito dell'Ires e dell'Irpef secondo il seguente profilo: 0,2 miliardi nel 2016, 0,9 nel 2017, 1,3 nel 2018, 1,0 dal 2019 al 2022.

Gli effetti di competenza e di cassa scontano, da una parte, lo scenario di riduzione dell'aliquota dell'Ires già nel 2016 e, dall'altra, un profilo degli acconti di imposta che non tengono conto di tale riduzione (la norma prevede che le imprese non possono utilizzare il cosiddetto metodo previsionale). L'ammontare e l'estensione delle perdite di gettito annue scontano l'ipotesi sulla vita utile media dei beni. Inoltre, la quantificazione è basata su diverse ipotesi:

- a) Gli investimenti agevolati nel 2016 dovrebbero ammontare a circa 17 miliardi nel 2015 e 80 miliardi di euro nel 2016. La stima fa riferimento al dato degli investimenti fissi lordi per tipo di investimento e branca proprietaria per il 2014, utilizzando in particolare i dati relativi a impianti, macchinari e armamenti al netto degli investimenti effettuati dalle Amministrazioni pubbliche. La maggiorazione degli ammortamenti dovrebbe quindi ammontare a 6,8 miliardi nel 2015 e 32 miliardi nel 2016. Secondo la Relazione tecnica il dato di contabilità nazionale include alcuni beni non agevolabili e quindi si può ipotizzare implicitamente una quota di investimento indotta dall'incentivo.
- b) Le quote di ammortamento sono definite sulla base di un periodo medio di sette anni e il risparmio di imposta è calcolato utilizzando una aliquota media Irpef/Ires del 20 per cento nel 2015, del 17,8 nel 2016 e del 17,45 dal 2017 per tenere conto della riduzione di aliquota dell'Ires prevista nello stesso disegno di legge.

Pur trattandosi di un incentivo generalizzato e teoricamente proporzionale, il suo impatto sul carico fiscale risulterà presumibilmente differenziato in relazione a diversi fattori.

- 1) In primo luogo, la natura giuridica delle imprese e il regime di tassazione: società di capitali e società di persone scontano una differente aliquota marginale e possono anche essere soggette a regimi differenziati a seconda di particolari caratteristiche (ad esempio, il regime agevolato per le nuove attività incluso nello stesso disegno di legge).

A puro titolo esemplificativo, si può calcolare che per una società di capitali capiente che sconta l'aliquota legale, il risparmio di imposta è pari all'8,5 per cento dell'investimento; per una nuova attività nel regime forfetario agevolato (con aliquota al 5 per cento), il risparmio si riduce all'1,8 per cento.

- 2) In secondo luogo, il profilo temporale del risparmio di imposta dipende dalla composizione degli investimenti delle imprese. In generale, minore è la vita utile del bene, più alta è la sua concentrazione e maggiore sarà il vantaggio per l'impresa in termini di effettiva liquidità.

Per evidenziare questo secondo aspetto è possibile utilizzare i dati di contabilità nazionale disaggregati per settori e tipologia di investimento. In generale, l'investimento complessivo potenzialmente agevolabile appare

concentrato in alcuni settori: oltre l'80 per cento degli investimenti totali sono effettuati dal settore manifatturiero e da quello dei servizi (tab. 3.5).

Nell'ambito dei diversi settori si osserva poi una significativa differenza nella composizione dei beni materiali agevolabili: a fronte di una media di investimenti del 74 per cento del totale in altri impianti e macchinari, il settore manifatturiero investe il 92 per cento e il settore dei servizi solo il 48 per cento (tab. 3.6). Questo aspetto assume rilevanza se si considera che gli altri impianti e i macchinari possono essere ammortizzati (a seconda del settore) con tassi di ammortamento superiori (nella maggior parte dei casi otto anni) a quelli dei mezzi di trasporto e degli investimenti in ICT (rispettivamente cinque e quattro anni).

Replicando le ipotesi della Relazione tecnica e utilizzando però la disaggregazione settoriale è stata riprodotta la perdita di gettito teorica. La simulazione evidenzia due risultati:

- a) Un profilo del risparmio di imposta non proporzionale alla quota di investimento complessivo per ciascun settore. Questa differenza appare anche più pronunciata utilizzando un livello di disaggregazione maggiore (tab. 3.6).
 - b) Un diverso profilo temporale del gettito rispetto alla Relazione tecnica riconducibile alla eterogeneità dei beni agevolabili e alla loro diversa percentuale di ammortamento (fig. 3.7).
- 3) In terzo luogo, il risparmio di imposta effettivo dipende dalla profittabilità delle imprese. L'incapienza fiscale può differire il risparmio di imposta vanificando l'effetto teorico dell'incentivo.

Con riferimento alle statistiche fiscali, disponibili solo per il periodo di imposta 2012, si evidenzia una percentuale delle imprese in perdita in media pari al 30 per cento, con differenze importanti a livello settoriale, regionale e per classe dimensionale delle imprese.

Per una valutazione complessiva di questi fattori è stata effettuata una simulazione utilizzando i dati di bilancio basati sui bilanci di 188.000 imprese più grandi in termini di fatturato con personalità giuridica per gli anni 2005-2014. È bene sottolineare che non si tratta di un panel bilanciato sia a causa dei normali eventi legati alla demografia di impresa, sia perché nella banca dati risultano mancanti alcune annualità. La simulazione fiscale parte dall'anno 2011. Il modello simula le imposte Ires e Irap pagate da questo aggregato di grandi imprese e ogni anno fiscale è legato al precedente per il meccanismo delle perdite ai fini Ires che, se non utilizzate nell'anno fiscale in cui maturano, possono essere "riportate" a nuovo. In questo senso la simulazione 2011 assume come valore delle perdite pregresse il valore delle perdite 2010. Si tratta di un valore iniziale assolutamente discrezionale ma in mancanza di un dato fiscale è apparsa l'unica ipotesi "trasparente".

Sulla base dei bilanci del 2014 viene simulata la legislazione vigente e quindi la riduzione della aliquota IRES e l'incentivazione dei nuovi investimenti prevista dal DDL di stabilità 2016. Utilizzando l'ipotesi della relazione tecnica di invarianza dell'ammontare degli investimenti effettuati la tabella 3.7 mostra una diversa incidenza in termini di aliquota implicita dei provvedimenti simulati sia a livello settoriale sia al livello territoriale.

3.3 *Le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla esclusione sociale*

Tra le misure del DDL di stabilità ve ne sono alcune che hanno un contenuto di natura più assistenziale, volte a sostenere il reddito di alcune categorie di individui e a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Rientrano tra queste, ad esempio, la modifica delle detrazioni per redditi da pensione, la salvaguardia di un'ulteriore tranches di esodati, il finanziamento degli ammortizzatori sociali e di alcuni strumenti economici di supporto agli individui in condizione di povertà.

Viene stabilito, dal 2017, l'aumento delle detrazioni fiscali a favore dei pensionati meno abbienti (con reddito fino a 15.000 euro). In particolare, viene riconosciuto un aumento in valore assoluto dell'importo della detrazione e un ampliamento dello scaglione di reddito entro il quale questa viene riconosciuta.

È prevista la "salvaguardia" di ulteriori 26.300 esodati della cosiddetta "riforma Fornero".

In particolare, ferme restando le sei salvaguardie già introdotte, i requisiti di pensionamento precedenti alla riforma "Fornero" si applicheranno anche a: 1) lavoratori collocati in mobilità o in trattamento speciale edile a seguito di accordi stipulati entro il 31 dicembre 2011 e, a condizione che perfezionino i requisiti necessari al pensionamento pre riforma entro il sessantesimo mese successivo all'entrata in vigore della riforma stessa; a) 2) i lavoratori il cui rapporto di lavoro è cessato entro il 31 dicembre 2012 o nel periodo tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011; 3) quelli che nel 2011 si trovavano in congedo per assistere figli con disabilità grave; 4) quelli già autorizzati alla prosecuzione volontaria dei versamenti; 5) quelli con contratto diverso da quello a tempo indeterminato e non occupati nel settore agricolo e in attività stagionali, cessati dal lavoro tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2011, non più rioccupati a tempo indeterminato. L'INPS accetterà le domande di salvaguardia in ordine cronologico e sino a esaurimento dei limiti numerici e di spesa, fissati pari a 0,2 miliardi nel 2016, 0,4 nel 2017 e nel 2018, per poi scendere progressivamente.

Nel 2016, sono destinati 250 milioni al rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in attesa che entri a regime il nuovo sistema previsto dal Jobs Act. Viene stabilito che per il prossimo anno: il trattamento di integrazione salariale in deroga non può essere concesso o prorogato per un periodo superiore a tre mesi e che il trattamento di mobilità in deroga non può essere concesso per più di quattro mesi non prorogabili, che diventano sei per i lavoratori del Mezzogiorno¹⁸. Le nuove concessioni devono rispettare il vincolo

¹⁸ Il trattamento di mobilità in deroga non può essere concesso a chi abbia già beneficiato dello stesso trattamento per almeno tre anni anche non continuativi. Nel 2016, Regioni e Province autonome possono disporre la concessione di trattamenti di integrazione salariale e mobilità, anche in deroga, in misura non

che la durata complessiva del trattamento goduto (comprensivo dei periodi già goduti) non superi i tre anni e quattro mesi.

Il DDL di stabilità comprende alcune misure volte a contrastare il disagio sociale, delle quali alcune di natura programmatica. Innanzitutto, viene istituito un nuovo Fondo, le cui risorse, pari a 600 milioni nel 2016 e un miliardo dal 2017, dovrebbero finanziare un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, da adottare ogni tre anni con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri d'intesa con la Conferenza unificata. Tale Piano dovrebbe indicare i passi per un avvicinamento graduale, limitato dalle risorse disponibili, verso i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) assistenziali da garantire sul territorio nazionale per il contrasto alla povertà. È prevista inoltre la realizzazione di alcuni interventi legislativi di riordino sia delle disposizioni relative alle varie forme di sostegno di natura assistenziale, o comunque concesse attraverso la prova dei mezzi, sia dei criteri di accesso alle prestazioni sociali, con l'obiettivo di definire un unico programma nazionale di contrasto alla povertà. Questo costituirebbe un passo avanti rispetto all'evoluzione recente, un po' scomposta, dei diversi strumenti che sono stati sviluppati e utilizzati.

Una somma pari a 380 milioni sarà utilizzata per finanziare un'operazione di ampliamento e rafforzamento della sperimentazione relativa alla cosiddetta "nuova carta acquisti". Sebbene le caratteristiche di questo strumento andranno ridefiniti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il DDL di stabilità già fissa una priorità per gli interventi rivolti ai nuclei familiari con figli minori. Complessivamente, i finanziamenti per le varie forme di carta acquisti arriverebbero a più di 700 milioni nel 2016.

I recenti dati dell'Istat¹⁹ (tab. 3.8) mostrano che la diffusione della povertà assoluta tra gli individui è più che raddoppiata negli anni della crisi, arrivando a coinvolgere più di 4 milioni di persone, e tra le famiglie è passata dal 3,5 al 6,3 per cento tra il 2007 e il 2013, per poi calare al 5,7 per cento nel 2014. Nel Mezzogiorno la percentuale di famiglie povere ha superato il 10 per cento nel 2013, ed è stata un poco più bassa (8,6 per cento) nell'ultimo anno di osservazione. Inoltre, l'incidenza della povertà assoluta è aumentata in misura consistente tra le famiglie con almeno un figlio minore, passando dal 2,4 all'8,4 per cento²⁰, mentre tra quelle con anziani è rimasta abbastanza stabile su livelli molto più bassi (4,7 per cento nel 2014). Tuttavia si evidenziano altre condizioni di disagio molto diffuso, a prescindere dalla presenza di minori, soprattutto per le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (incidenza raddoppiata nel periodo di osservazione e pari al 15,7 per cento nel 2014) oppure per i nuclei di operai e assimilati, tra cui la quota di poveri è esplosa nel periodo della crisi ed è aumentata anche nel 2014, arrivando a sfiorare il 10 per cento.

La parte del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale 2016 rimanente (220 milioni), andrà a incrementare il Fondo per il finanziamento dell'ASDI²¹, il nuovo assegno di disoccupazione previsto dal decreto legislativo n. 22/2015 attuativo del Jobs Act (L. n.

superiore al 5 per cento delle risorse loro attribuite. L'eventuale eccedenza, deve trovare copertura integrale nelle finanze regionali.

¹⁹ Dal 2015, l'Istat calcola la povertà assoluta sulla base dell'Indagine sulle spese delle famiglie, che ha sostituito la precedente indagine sui consumi. Si veda Istat (2015), "La povertà in Italia", Anno 2014, Statistiche report, 15 luglio.

²⁰ L'incidenza cresce all'aumentare del numero di minori e in generale del numero di componenti.

²¹ Già finanziato con 200 milioni per il 2015, 380 per il 2016, 270 per il 2017, 170 per il 2018 e 200 dal 2019.

183/2014), e rivolto al sostegno del reddito dei lavoratori che abbiano esaurito la durata della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), siano ancora disoccupati e si trovino in una condizione economica di bisogno.

Viene istituito il Fondo per il contrasto della povertà educativa, a carattere sperimentale, per gli anni 2016-18 sarà finanziato con versamenti delle Fondazioni bancarie, nell'ambito della propria attività istituzionale. Su tali versamenti verrà riconosciuto un credito di imposta pari al 75 per cento, fino a esaurimento dell'apposito stanziamento di 100 milioni, che può essere usato in compensazione, ma anche ceduto a intermediari bancari, finanziari e assicurativi²².

Sono anche previsti un Fondo per il sostegno delle persone con grave disabilità, in particolare stato di indigenza e prive di familiari di primo grado (Fondo "dopo di noi"), finanziato con 90 milioni annui, le cui modalità di utilizzo sono demandate a un decreto non regolamentare sul quale sarà necessaria un'intesa in Conferenza Stato-Regioni, e il Fondo per le adozioni internazionali, fornito di 15 milioni annui, recuperati dal Fondo per le politiche della famiglia. Infine, il Fondo per le non autosufficienze viene accresciuto di 150 milioni (da utilizzare anche per il sostegno dei malati di SLA), mantenendo così il livello del 2015, mentre non sono più finanziati gli interventi per la prima infanzia e per la distribuzione di derrate alimentari (112 milioni).

È apprezzabile il tentativo di dare una natura programmatica a certe misure. Per potere fare fronte alle diverse condizioni di povertà, sarebbero necessari interventi meno categoriali e più ampi, meno parcellizzati di quelli che hanno caratterizzato l'esperienza italiana finora. I fondi restano limitati e una riorganizzazione e razionalizzazione degli strumenti delle politiche sociali in questo campo è stata rinviata al 2017. È necessario un monitoraggio per verificare che ciò accada.

3.4 *La finanza locale*

Il DDL di stabilità contiene misure che riguardano le Amministrazioni locali il cui effetto complessivo sul saldo di bilancio delle Amministrazioni pubbliche nelle valutazioni ufficiali è negativo per i primi due anni (1,9 miliardi nel 2016 e 0,3 nel 2017) e positivo nel 2018 (0,8 miliardi). Questo è tuttavia l'effetto netto di misure di contenimento di ammontare significativo e crescente negli anni per le Regioni ed espansive per i Comuni e le Province (tav. 3.9).

Per le Regioni si registra un taglio di risorse, riguardante in particolare il settore sanitario e dal 2017 anche altri comparti della spesa. A tali misure si aggiungono le implicazioni del vincolo del pareggio di bilancio, già introdotto lo scorso anno in via permanente, seppur con una diversa formulazione; come argomentato più avanti, i relativi effetti non sembrerebbero pertanto essere ascrivibili alla manovra in esame (si veda il par. 3.4.2). Complessivamente, le misure del DDL di stabilità determinerebbero, nelle valutazioni del Governo, una riduzione della capacità di spesa per le Regioni di importo pari a 3,6 miliardi nel 2016, 4,9 nel 2017 e 6 nel 2018. Considerando anche la riduzione del gettito IRAP (che non incide sulla capacità di spesa delle Regioni in quanto interamente compensata), si

²² Il credito non è sottoposto ai limiti complessivi di utilizzo vigenti.

perviene all'effetto complessivo per le Amministrazioni pubbliche, pari a una riduzione dell'indebitamento netto di 3,4 miliardi nel 2016, di 4,3 nel 2017 e di 5,4 nel 2018.

Per i Comuni la manovra produce un effetto espansivo pari a circa 1 miliardo per il 2016, 0,2 nel 2017 e 0,1 nel 2018. Tale effetto si deve sia all'introduzione del principio del pareggio, meno stringente dei previgenti vincoli del Patto di stabilità interno, sia, per il solo 2016, all'inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel saldo soggetto al vincolo, con conseguente aumento dello spazio per finanziare gli investimenti. Considerando anche gli interventi di riduzione del gettito dei tributi comunali (Imu e Tasi), ininfluente ai fini della capacità di spesa dei Comuni in quanto interamente compensato, si perviene ad un effetto complessivo per le Amministrazioni pubbliche degli interventi inerenti la finanza comunale, pari ad un aumento dell'indebitamento netto di 5,2 miliardi del 2016, 4,4 nel 2017 e 4,3 nel 2018.

Per le Province la manovra risulta moderatamente espansiva (0,2 miliardi nei primi due anni e 0,3 nel 2018), per l'attribuzione in loro favore di maggiori risorse, parzialmente compensata dall'effetto del vincolo del pareggio, che per tale comparto risulta restrittivo rispetto al Patto di stabilità interno.

3.4.1 Le misure riguardanti il comparto sanitario

Con il DDL di stabilità il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) viene ridotto nel 2016 di 2,097 miliardi. Viene portato a 111 miliardi dai 113,097 che residuavano dopo aver sottratto all'ammontare indicato dalla legge di stabilità 2015 (coerente con il Patto per la salute 2014-16) la correzione dovuta al contributo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni con la stessa legge, nella misura applicata alla spesa sanitaria²³. Tuttavia, l'effetto sulle RSS di questa misura viene sterilizzato e dunque l'impatto sull'indebitamento netto è limitato a 1,783 miliardi.

Per gli anni successivi è stato approntato un meccanismo simile a quello adottato lo scorso anno, con la richiesta alle Regioni di un apporto agli obiettivi di finanza pubblica pari a 3,98 miliardi per il 2017 e 5,48 sia per il 2018 che per il 2019, da allocare tra gli ambiti di spesa e da ripartire tra le Regioni attraverso un accordo da recepire in Conferenza Stato-Regioni entro il mese di gennaio di ogni anno²⁴. Resta il richiamo al "rispetto dei livelli essenziali di assistenza", che non dovrebbe essere messo a repentaglio dai risparmi.

I risparmi derivanti dal miglioramento dell'efficienza dei meccanismi di acquisizione di beni e servizi delle Regioni (480 milioni annui) contribuiranno a garantire questi tagli.

²³ La correzione per la sanità è stata fissata in 2,352 miliardi con le Intese in Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio e del 2 luglio 2015 e con la legge n. 125/2015 (che ha convertito, con modifiche, il DL n. 78/2015).

²⁴ In caso di mancata Intesa sarà il Governo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), a stabilire l'allocazione del taglio tra i settori di spesa regionale (compresa la sanità) e il riparto tra gli enti (da determinare anche sulla base della popolazione e del PIL). Per le RSS si dovranno raggiungere intese separate.

Inoltre, il concorso delle RSO alla finanza pubblica previsto dal DL n. 66/2014, e rafforzato dalla legge di stabilità 2015, fino a raggiungere 4,202 miliardi nel 2018, è stato riconfermato per il 2019. Va notato, tuttavia, che il DL n. 78/2015 aveva già reso permanente la quota di questa correzione attribuita alla sanità (circa 2 miliardi per le RSO); la restante parte andrà allocata e ripartita per il 2016 mediante Intesa, o comunque tramite DPCM, in coerenza con il DL n. 66/2014, e per gli anni successivi con le procedure sopra indicate per il nuovo contributo, che sembrerebbero differenziarsi da quelle applicabili nel primo anno essenzialmente perché la sanità tornerebbe in gioco, ovvero potrebbe subire nuovi tagli. Peraltro, dato il peso della spesa sanitaria sugli esborsi complessivi delle Regioni, sembra inevitabile che una quota crescente della correzione colpisca il SSN. Considerando le stime sull'evoluzione della spesa a legislazione vigente contenute nella NADEF, che prevedono un calo, in rapporto al PIL, dal 6,8 per cento del 2015 al 6,5 per cento nel 2019, nel quadro programmatico la riduzione complessiva potrebbe risultare di circa mezzo punto di PIL a fine periodo rispetto al 2015.

Una quota del finanziamento, pari a 800 milioni, viene condizionata per il 2016 all'adozione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA)²⁵. Si ricorda che uno schema di DPCM contenente i nuovi LEA²⁶ era stato fatto circolare nel febbraio scorso, con una stima del costo pari a 414 milioni, tuttavia la Relazione tecnica al disegno di legge di stabilità include nell'operazione relativa ai LEA la revisione dei nomenclatori nazionali delle prestazioni²⁷. Viene anche prevista dal DDL l'istituzione di una nuova Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza del SSN (nominata e presieduta dal Ministro della salute), con il compito di presentare ogni anno una proposta di aggiornamento²⁸ e che si occupi sistematicamente della valutazione delle prestazioni incluse nei livelli essenziali e della relativa appropriatezza, delle possibili innovazioni da introdurre – servendosi anche delle analisi di *Health Technology Assessment* (HTA), ovvero di valutazione delle tecnologie – e dei relativi costi, delle richieste di autorizzazione a fornire prestazioni innovative da parte di singole strutture del SSN.

Sembrerebbe che nel complesso la questione dei nuovi LEA e quella dell'appropriatezza prescrittiva vengano affrontate in maniera contestuale e con un orizzonte pluriennale, l'unico modo per ottenere risultati in termini di rapporto costi-efficacia; il tentativo di ottenere risparmi di spesa pari a 195 miliardi (incluse le restrizioni sulla riabilitazione) fino

²⁵ I LEA dovranno essere introdotti con DPCM su proposta del Ministro della salute, di concerto con quello dell'economia e finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (non è più previsto il parere delle Commissioni parlamentari competenti); saranno aggiornati con la medesima procedura, a meno che non si tratti solo di modificare l'elenco delle prestazioni erogabili e le misure volte a migliorare l'appropriatezza, senza prevedere maggiori oneri di bilancio, nel qual caso sarà sufficiente un decreto ministeriale, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

²⁶ I precedenti risalgono al 2001, quando i LEA furono introdotti con il DPCM del 29 novembre 2001.

²⁷ Sui osservi che il disegno di legge di stabilità cancella le priorità indicate, ai fini della revisione dei LEA, dal DL n. 158/2012, ovvero la riformulazione dell'elenco delle malattie croniche e di quelle rare e il trattamento dei problemi legati alla cosiddetta ludopatia.

²⁸ Al contempo viene soppressa la sezione del Comitato tecnico-sanitario del Ministero della salute per la definizione e l'aggiornamento dei LEA ed è ridimensionato il numero dei componenti di tale Comitato.

dal 2015 (legge n. 125/2015) con un provvedimento di revisione delle condizioni di erogabilità e indicazioni di appropriatezza prescrittiva da approvare in poco tempo negli ultimi mesi dell'anno ha incontrato ampie difficoltà, che ne hanno rallentato l'attuazione, malgrado la questione sia di grande rilevanza sia dal punto di vista sanitario, sia da quello economico.

Nell'ambito della *spending review* il disegno di legge di stabilità prevede alcuni interventi volti a migliorare la produttività e l'efficienza degli enti del SSN, che non vengono posti in connessione diretta con le riduzioni dei finanziamenti e non producono effetti finanziari misurati dalla Relazione tecnica. Si tratta principalmente dell'introduzione di piani di rientro e riqualificazione per gli enti del SSN e di nuove disposizioni sull'acquisto di beni e servizi, ma anche sull'HTA²⁹.

L'altro intervento mirato ad aumentare l'efficienza della spesa sanitaria riguarda essenzialmente un'ulteriore centralizzazione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi e del sistema di valutazione delle tecnologie.

Il consistente ridimensionamento delle risorse rispetto a quanto concordato con il Patto, in presenza dell'impegno ad adottare i nuovi LEA e i nuovi nomenclatori, dell'introduzione recente di importanti e costosi farmaci innovativi, dell'avvio della contrattazione per il personale dipendente (ed eventualmente per quello convenzionato), dell'introduzione di nuovi parametri da rispettare sulla quantità/qualità delle prestazioni potrebbe non risultare del tutto realistico. Giocherebbero a favore, invece, i possibili effetti della *spending review* ed eventualmente la definizione di un nuovo meccanismo di *pay-back* per la farmaceutica.

3.4.2 La regola del pareggio per le Amministrazioni locali

Il DDL stabilità dispone – a decorrere dall'esercizio 2016 – il superamento del Patto di stabilità interno sostituito da una regola basata sul saldo tra entrate e spese finali di competenza (al netto quindi delle voci inerenti l'accensione o il rimborso di debiti). Questo saldo deve essere non negativo sia *ex ante* sia *ex post*. L'innovazione riguarda le

²⁹ I piani di rientro riguarderanno le aziende ospedaliere, anche universitarie, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e altri enti (le ASL e i relativi presidi a gestione diretta solo dal 2017) con un disavanzo almeno pari al 10 per cento dei ricavi o a 10 milioni in valore assoluto e/o che non rispettano alcuni nuovi parametri relativi ai volumi, alla qualità e all'esito delle cure. L'aver posto accanto alla condizione di equilibrio finanziario quella sul rispetto dei parametri appare come una ripresa del Patto per la salute 2014-16, nella parte in cui richiedeva uno sforzo di riqualificazione e rafforzamento dei SSR. Per gli acquisti, a prescindere dalla soglia di importo dei contratti, gli enti del SSN dovranno approvvigionarsi, per le categorie merceologiche del settore sanitario, solo attraverso la Consip S.p.A. o le centrali di committenza. Anche l'HTA viene centralizzata a livello regionale o nazionale, affidando compiti di coordinamento, promozione e validazione delle metodologie alla Cabina di regia già istituita nel marzo scorso in attuazione del Patto per la salute.

amministrazioni locali richiamate dalla legge n. 243 del 2012: Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Province autonome.

Queste misure hanno un impatto non trascurabile sulla *governance* della finanza locale, con effetti anche sul saldo delle Amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda le Regioni, la relazione tecnica stima per il 2016 un effetto di contenimento pari a 1,850 miliardi. Occorre però ricordare che già nella legge di stabilità 2015 veniva prevista l'introduzione in via permanente di un vincolo di pareggio. Per il solo 2015, era affiancato da una deroga da ripartire proporzionalmente agli avanzi di amministrazione e alle giacenze di cassa, dal 2016 risultava più stringente di quello oggi prospettato.

La Relazione tecnica della legge di stabilità dello scorso anno stimava che l'introduzione dell'obbligo di pareggio per le Regioni avrebbe portato un effetto di miglioramento dei saldi di circa 2 miliardi. La misura, pur essendo di carattere permanente, veniva quantificata per il solo 2015. Nel proprio Rapporto dell'ottobre 2014, l'UPB segnalava l'opportunità di considerare permanenti i risparmi derivanti dal pareggio di bilancio per le Regioni.

La quantificazione odierna appare essere la proiezione al 2016 di quella presentata nella Relazione tecnica dello scorso anno per il 2015, lievemente ridotta in considerazione del carattere meno stringente del vincolo attuale rispetto a quello vigente.

In sintesi, l'introduzione del criterio di pareggio, con le relative implicazioni per le Regioni in termini di azioni di consolidamento, era già previsto a legislazione vigente con un profilo che comportava un risparmio aggiuntivo a partire dal 2016. Le Regioni avrebbero pertanto potuto mettere in atto misure di contenimento permanente nel corso del 2015 (anno di deroga) per rispettare gli obiettivi per il 2016 e per gli anni successivi. La raffigurazione sui conti pubblici degli effetti delle misure descritte (nell'allegato 3 della scorsa legge di stabilità e nei conti tendenziali) presentava peraltro una opacità che potrebbe aver oscurato l'opportunità di porre in atto le misure necessarie a realizzare gli obiettivi per il 2016, ora riproposti con il presente DDL stabilità.

Per quanto riguarda gli enti locali, l'introduzione del pareggio implica nel 2016 maggiori spazi per i Comuni (il peggioramento dei saldi è stimato pari a 0,4 miliardi), mentre le Province vedono ridursi la propria capacità di spesa (effetti attesi di miglioramento dei saldi pari a 0,4 miliardi). L'effetto negativo sulle Province viene compensato con il riconoscimento in loro favore di un contributo di importo pressoché equivalente (0,4 miliardi).

I Comuni, nonostante il Patto di stabilità interno fosse stato di recente alleggerito, erano ancora tenuti a esporre, nel loro complesso, una posizione di avanzo. Le Province, invece, pur avendo subito negli ultimi anni – in considerazione della loro prevista soppressione – riduzioni di risorse più incisive rispetto ai Comuni, avevano mantenuto obiettivi tendenziali di comparto in disavanzo.

Per il solo 2016 è previsto il computo nel saldo di riferimento per il pareggio, degli stanziamenti in entrata e in uscita al Fondo pluriennale vincolato, solo per la parte derivante da entrate proprie.

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV) viene iscritto in entrata e in uscita dei bilanci degli enti. Nel Fondo vengono iscritte le somme di competenza rinviate al futuro in quanto finalizzate a finanziare spese pluriennali autorizzate nell'esercizio (o in quelli pregressi) ma non ancora completate, somme che verranno iscritte in entrata nel Fondo dell'esercizio successivo. Il Fondo può essere alimentato da somme derivanti da entrate proprie o indebitamento.

Questo determina un effetto significativo a favore dei Comuni (stimato pari a 600 milioni), poiché sono i soggetti istituzionali che effettuano la parte maggiore della spesa per investimento delle Amministrazioni locali, ricorrendo quindi in misura più ampia all'attivazione del Fondo pluriennale vincolato. Più limitati sono gli effetti stimati a favore delle Province.

Per le Regioni a tale componente non sono ascritti effetti, presumibilmente in quanto l'inclusione del Fondo pluriennale vincolato nel saldo di riferimento era già prevista dalla legge di stabilità 2015; la quantificazione dello scorso anno già comprende pertanto gli effetti dell'inclusione del FPV.

Per gli esercizi 2017-18, la Relazione tecnica prevede sia per le Regioni sia per gli Enti locali una progressiva riduzione degli effetti attesi dall'introduzione del vincolo di pareggio, presumibilmente in considerazione di un'ipotesi presente nella legislazione vigente di una tendenza "spontanea" dei bilanci delle Amministrazioni locali ad adeguarsi al pareggio.

In merito a eventuali profili di rischio per i conti pubblici, si segnala la mancata attribuzione di effetti all'esclusione del pareggio degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità. Si ricorda in proposito che la legge di stabilità per il 2015 attribuiva all'inclusione di tale Fondo nel saldo soggetto al vincolo del Patto di stabilità interno, effetti positivi di carattere permanente pari a circa 1,9 miliardi annui.

La regola del pareggio è accompagnata dalla introduzione di un meccanismo di flessibilità regionale per la spesa per investimenti³⁰.

Il meccanismo prevede la cessione reciproca di spazi tra gli enti della stessa Regione, con effetti compensativi sia all'interno della Regione nel medesimo anno sia per il singolo ente su un arco triennale. Tale flessibilità è finalizzata a contemperare la regola del pareggio con l'esigenza di consentire la realizzazione di investimenti pubblici ai singoli enti (con debito o con risorse risparmiate nel tempo), specie a quelli di piccole dimensioni. Viene meno la cosiddetta 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.

Nel merito, l'orizzonte triennale appare forse eccessivamente limitato, circoscrivendo l'utilizzo della flessibilità per gli investimenti di ammontare limitato. Inoltre l'intero meccanismo è condizionato alla disponibilità di controparti disposte a cedere gli spazi finanziari richiesti: insomma un disegno complessivo che richiede un forte miglioramento

³⁰ Articolo 35, commi 16-18.

della capacità di programmazione a livello locale, sia di chi offre sia di chi chiede spazi finanziari.

Le disposizioni introdotte nel DDL stabilità per il 2016 sul pareggio di bilancio per le Amministrazioni locali devono essere lette in connessione con quanto previsto dalla legge n. 243 del 2012 (“Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio”, detta anche legge rinforzata), la cui decorrenza – in recenti dichiarazioni del Governo³¹ – è stato chiarito essere per i bilanci dell’esercizio 2017, quindi un anno dopo l’entrata in vigore delle disposizioni oggi in esame.

La legge rinforzata definisce gli obiettivi di pareggio che gli enti devono rispettare e li articola in una pluralità di vincoli: tra entrate e spese finali; tra entrate e spese correnti; nel bilancio di previsione e a consuntivo; in termini sia di competenza che di cassa. Si prevede inoltre la costituzione di un meccanismo di compensazione territoriale per la spesa di investimento.

Le disposizioni in esame potrebbero quindi essere considerate come parzialmente attuative di quanto previsto dalla legge rinforzata, lasciando in sospeso altre misure. Oltre al meccanismo di flessibilità territoriale, si introduce la previsione di un saldo non negativo tra entrate e spese finali, *ex ante* ed *ex post*. Tenuto conto dell’introduzione del principio della competenza rafforzata le registrazioni di competenza e quelle di cassa si avvicinano, in tal modo riducendo la distanza tra i due saldi.

Se tutte le entrate e le spese esigibili fossero riscosse e pagate in conformità con la loro scadenza, le previsioni di cassa corrisponderebbero a quelle di competenza. Il principio della competenza rafforzata, previsto dal DLgs n. 118/2011, mirando a realizzare questo obiettivo, prevede che le entrate e le spese debbano essere iscritte nel bilancio di previsione in base agli importi ritenuti effettivamente esigibili in ciascuno degli esercizi considerati. Si evita in tal modo la formazione di residui connessi con la gestione di spese pluriennali, restando invece possibile la formazione di residui derivanti da meri slittamenti per cassa delle riscossioni e dei pagamenti.

Il quadro di attuazione della legge rinforzata nell’ambito delle regole di bilancio degli enti territoriali resta però quanto meno incompleto, indipendentemente dalla questione dell’anno della sua formale entrata in vigore. In particolare, due aspetti appaiono assenti nelle norme contenute nel DDL stabilità. Non si prevede (diversamente da quanto indicato nella legge n. 243) l’obbligo di pareggio di entrate e spese correnti e non viene attivato il Fondo per il ciclo. Con riferimento al primo aspetto, va considerato comunque che quanto previsto dal DDL stabilità si configura come un vincolo *ex post* alla gestione di bilancio

³¹ Si veda l’intervento presso la Commissione bilancio del Senato del vice ministro Morando, il quale ha sostenuto che *“quanto (...) alla questione concernente una decorrenza del nuovo regime, ritiene che non vi siano motivi di preoccupazione, dal momento che l’anno finanziario 2016 rappresenta pacificamente un momento di transizione, in cui si applicano le precedenti regole mentre vengono attuate le nuove”*. La Commissione nel suo parere sul testo del DDL di stabilità 2016 ha osservato che *“per quanto riguarda l’articolo 35, comma 3 in relazione al patto di stabilità per gli enti territoriali, si rileva che la norma deve intendersi valida solo per l’anno 2016 altrimenti essa potrebbe entrare in conflitto con quanto disposto dall’articolo 9 della legge n. 243 del 2012, cosiddetta legge rinforzata, che disciplina i saldi dei medesimi enti in modo differente”* (sedute del 28 e 29 ottobre 2015).

degli enti (sostitutivo del Patto di stabilità interno) aggiuntivo rispetto a quanto stabilito dalla normativa contabile vigente. Nella quale si ha già – ai fini della redazione del bilancio di previsione – l’obbligo di pareggio *ex ante* su un saldo prevalentemente di parte corrente. Sul secondo aspetto, come argomentato nell’audizione su *Le prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*³², l’obiettivo di concentrare a livello centrale la funzione di stabilizzazione ciclica, cioè di stabilizzazione delle entrate delle autonomie territoriali nelle diverse fasi del ciclo, viene già in parte realizzato attraverso i meccanismi ordinari di finanziamento delle autonomie. La valutazione di benefici attesi e delle eventuali controindicazioni di questi due aspetti potrebbe pertanto essere sviluppata nelle more dell’entrata in vigore del quadro connesso con la legge rinforzata.

3.4.3 Gli effetti sulla finanza locale degli interventi sull’imposizione immobiliare

La cancellazione della Tasi sull’abitazione principale (e l’esenzione dall’Imu per i terreni posseduti e condotti da imprenditori agricoli) si riflette sugli assetti della finanza comunale con differenti modalità. Da un lato, l’abolizione del prelievo sull’abitazione principale cancella una leva importante di autonomia fiscale per i Comuni, ampiamente sfruttata nel 2015 attraverso gli interventi su aliquote e detrazioni. Sullo stesso piano, il disegno di legge di stabilità prevede, in attesa di una riforma complessiva dell’imposizione immobiliare a livello comunale da realizzarsi nel 2016, il blocco degli aumenti delle aliquote dei tributi manovrabili dagli enti locali³³ rispetto ai livelli deliberati per il 2015 e la conferma nel 2016 per i soli Comuni che l’avevano deliberata nel 2015 della maggiorazione Tasi per gli immobili diversi dall’abitazione principale, anche in questo caso ai livelli del 2015. Dall’altro lato, la manovra prevede per ciascun Comune la piena compensazione via trasferimenti del mancato gettito dei prelievi aboliti, e questo comporta, una revisione del funzionamento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) in relazione ai suoi criteri di alimentazione e riparto.

Quanto al primo profilo, quello dei riflessi sull’autonomia fiscale dei Comuni, va sottolineato che la cancellazione della Tasi sull’abitazione principale e il provvedimento di blocco delle aliquote dei tributi locali al livello del 2015 sottraggono una quota rilevante di manovrabilità delle risorse agli enti. Infatti, sul versante Tasi abitazione principale, nel 2014 circa il 73 per cento dei Comuni (il 45 per cento in termini di popolazione residente) non avevano raggiunto l’aliquota massima del 2,5 per mille. Anche sugli altri tributi

³² Cfr. l’Audizione del Presidente dell’Upb Giuseppe Pisauro presso le Commissioni riunite bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*, 14 luglio 2015.

³³ Il blocco riguarda anche le Regioni, ad eccezione di quelle soggette alle disposizioni previste per il settore sanitario. A questo proposito va anzi ricordato che la Relazione tecnica al DDL di stabilità segnala che, in base all’attuale regolamentazione di tale settore, il taglio al finanziamento della sanità per il 2016, se le Regioni non ridurranno sufficientemente la spesa, comporterà l’utilizzo della leva fiscale e degli altri automatismi volti a evitare disavanzi. Il blocco non si applica alla Tari e ai provvedimenti, disposti dai Comuni, necessari per l’accesso alle anticipazioni di liquidità di cui al DL n. 35/2013. Sono altresì esclusi dal blocco i Comuni in dissesto e in pre-dissesto.

comunali, che sono investiti dal blocco delle aliquote, benché diversi enti abbiano già raggiunto i limiti di manovrabilità delle leve fiscali in loro possesso, rimarrebbero ancora ampi margini di intervento non ancora utilizzati: circa un terzo dello sforzo fiscale medio residuo sull'Imu altri immobili non risultava ancora sfruttato nel 2013, mentre oltre due terzi dei Comuni (a cui corrisponde oltre il 40 per cento della popolazione italiana) sarebbero in grado di aumentare le aliquote Irpef³⁴.

Va anche evidenziato che le modalità previste dal disegno di legge di stabilità per realizzare la compensazione via trasferimenti delle minori entrate determinate dalla cancellazione della Tasi sull'abitazione principale si riflettono sulla questione dell'autonomia fiscale riconosciuta ai Comuni. Infatti la manovra prevede che la compensazione non sia riferita al gettito ad aliquote standard del prelievo abolito ma copra anche lo sforzo fiscale effettivamente esercitato da ciascun Comune nel 2015³⁵. Si tratta di una misura che, dato il blocco delle leve fiscali autonome, si rende necessaria per garantire agli enti che avevano incrementato il prelievo sulle basi imponibili ora esentate di mantenere le risorse dell'anno precedente, ma che produce incentivi distorti nelle scelte fiscali a livello municipale. Infatti, questa modalità di compensazione garantisce in futuro ai Comuni che hanno esercitato sforzo fiscale in passato un maggiore livello di risorse senza che il relativo onere ricada sui propri cittadini. Una simile operazione è stata realizzata diverse volte in passato, sia nel caso dell'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, sia con il passaggio dall'ICI all'Imu, compensando il gettito effettivo delle imposte abolite. Un esercizio di simulazione consente di evidenziare l'ammontare di trasferimenti che i Comuni con aliquote più alte ricevono in più grazie al meccanismo di compensazione³⁶. I Comuni dell'Emilia-Romagna sono i maggiori beneficiari del meccanismo di compensazione previsto (+65 milioni in complesso, 15 euro pro-capite) mentre quelli della Sardegna e della Valle d'Aosta (che hanno applicato aliquote Tasi inferiori) sono i più sfavoriti (fig. 3.7).

Riguardo al secondo profilo, quello dei riflessi della compensazione dei gettiti aboliti sul Fondo di solidarietà comunale, va ricordato come il disegno di legge di stabilità preveda un incremento della dotazione del Fondo pari a 3.666 milioni, a titolo di compensazione dei 3.500 milioni dell'abolizione della Tasi sull'abitazione principale, dei 152,4 milioni di

³⁴ Il 15,9 per cento dei Comuni – a cui corrisponde il 18,5 per cento della popolazione italiana – ha infatti esaurito gli spazi di sforzo fiscale dell'addizionale comunale Irpef, mentre il 14,5 per cento dei Comuni – il 39,8 per cento della popolazione – se intendesse aumentare i gettiti, dovrebbe farlo accrescendo il prelievo sui redditi più bassi (dato che quelli più elevati sono già tassati all'aliquota massima) con conseguenti costi politici assai gravosi. Cfr. Upb, *Audizione in Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* del 22 gennaio 2015.

³⁵ Sono valide le delibere approvate in consiglio entro 30 luglio, termine di approvazione del bilancio (con l'eccezione dei Comuni siciliani, delle Province e delle città metropolitane la cui scadenza è stata portata al 30 settembre).

³⁶ Per misurare l'entità delle maggiori risorse che derivano dal meccanismo di compensazione previsto per l'abolizione della Tasi, si può quantificare la differenza tra la compensazione prevista dal disegno di legge di stabilità e una ripartizione alternativa che, mantenendo il complesso delle risorse per il comparto, distribuisca l'ammontare di gettito Tasi in funzione della distribuzione della base imponibile. Le elaborazioni sono state svolte con riferimento alla distribuzione del gettito effettivo Tasi da abitazione principale 2014 e non tengono quindi conto degli effetti derivanti dall'applicazione dello sforzo fiscale aggiuntivo esercitato nel 2015.

perdita di gettito derivante dall'esenzione Imu dei terreni posseduti e condotti da imprenditori agricoli e dei 15,6 milioni della Tasi a carico dei locatari relativi ai Comuni nelle Regioni a statuto ordinario (RSO), Sicilia e Sardegna. Nei Comuni delle altre Regioni a statuto speciale (RSS) il mancato gettito vale circa 82,7 milioni di euro, che sono compensati da un minore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Il finanziamento dell'FSC a carico dei Comuni viene contestualmente ridotto da 4.718 a 2.769 milioni diminuendo l'aliquota di alimentazione del Fondo (oggi posta al 38,22 per cento del gettito Imu standard di competenza comunale) e riducendo corrispondentemente le erogazioni del Fondo stesso.

Per ogni Comune nel 2016 l'ammontare dell'FSC "storico" (non derivante dall'applicazione dei fabbisogni standard), è pari alla somma della dotazione 2015, ridotta della minore alimentazione e aumentata delle nuove compensazioni Imu-Tasi. In questo modo le risorse complessive "storiche" per ciascun Comune rimangono invariate.

Accanto a questo intervento strettamente compensativo dei gettiti aboliti, il disegno di legge prevede un progressivo rafforzamento della portata perequativa del Fondo: la quota da ripartire secondo la differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard viene accresciuta dal 20 per cento del 2015 al 30 per cento da applicare nel 2016, al 40 per cento nel 2017 e al 55 per cento nel 2018³⁷.

Complessivamente il provvedimento riguardante la rideterminazione del Fondo di solidarietà comunale non produce effetti sulla finanza pubblica.

3.5 Altre principali misure

Decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato. – Il DDL di stabilità estende al 2016, depotenziandolo in termini di durata ed entità, l'incentivo contributivo riconosciuto ai datori di lavoro sulle nuove assunzioni. In particolare, sui nuovi contratti a tempo indeterminato stipulati tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2016, il datore di lavoro è esonerato dal versamento del 40 per cento (anziché 100 per cento) dei contributi previdenziali per un periodo massimo di due anni (invece di tre), decorrenti dalla data di attivazione del contratto. L'importo massimo dell'agevolazione per il singolo lavoratore neoassunto è fissato pari a 3.250 euro (circa il 40 per cento degli 8.060 euro previsti dalla norma dello scorso anno) e non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni di aliquote di finanziamento previste dalla normativa in vigore. Sono esclusi dall'agevolazione i nuovi contratti di apprendistato e di lavoro domestico.

Sono previste misure specifiche per il settore agricolo. In particolare, è previsto un limite di spesa predefinito per il periodo 2016-19 e distinto per i lavoratori con qualifica di

³⁷ Cfr. "Modalità di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) 2015 per le RSO", Nota metodologica del Dipartimento delle Finanze 30 marzo 2015 (<http://www.camera.it/temiap/2015/07/10/OCD177-1443.pdf>).

impiegati e dirigenti e per tutte le altre qualifiche. La presenza di limiti comporta che l'agevolazione sia riconosciuta in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande e sino a capienza delle risorse programmate.

Continuano a essere dovuti dal datore di lavoro i contributi INAIL. L'aliquota di computo ai fini pensionistici resta come per lo scorso anno invariata, grazie alla piena compensazione per via figurativa.

L'agevolazione non è applicabile 1) ai lavoratori che nei sei mesi precedenti sono stati occupati con contratto a tempo indeterminato, 2) ai lavoratori che nei tre mesi precedenti l'entrata in vigore del disegno di legge di stabilità sono stati occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato presso lo stesso datore di lavoro o in società formalmente o anche solo di fatto controllate o collegate, e 3) ai lavoratori che hanno già beneficiato, con precedente assunzione, della decontribuzione (anche quella prevista dalla legge di stabilità 2015).

Nell'ambito del settore agricolo, non hanno accesso all'agevolazione i neoassunti con contratto di apprendistato e i lavoratori che nel 2015 risultavano già occupati con contratto a tempo indeterminato o con contratto a tempo determinato per un numero di giornate non inferiore a 250.

Dalla misura in questione sono attesi oneri per la finanza pubblica stimati ufficialmente in 0,8 miliardi nel 2016, 2,1 nel 2017 e 1,3 nel 2018 (rispettivamente, 0,8, 1,5 e 1,0 al netto degli effetti fiscali).

Sulla base dei dati delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nei primi due trimestri del 2015 il totale delle attivazioni di contratti a tempo indeterminato è stato di 1,1 milioni (in aumento di quasi il 30 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente). I più recenti dati INPS permettono di affermare che, se si manterrà la dinamica già osservata nei primi otto mesi, i contratti con fruizione dell'agevolazione contributiva attivati nel 2015 arriveranno a 1,2 milioni (200.000 contratti in più rispetto a quelli attesi nelle stime ufficiali).

Fatta eccezione per alcuni aspetti di dettaglio relativi al settore agricolo (che come menzionato ha limiti prefissati di spesa), l'agevolazione non è cambiata nella platea di riferimento rispetto allo scorso anno. È stata modificata solo per quanto attiene alla misura e al tetto massimo in valore assoluto per lavoratore, entrambi ridotti al 40 per cento dei rispettivi valori previsti per il 2015. A parità di flussi di neoassunti rispetto al 2015 e di retribuzioni, ci si potrebbe pertanto aspettare minori entrate contributive dell'ordine del 40 per cento dell'ammontare riconducibile alla misura adottata nel 2015. Siccome la Relazione tecnica, partendo dai dati INPS del 2015 menzionati in precedenza, ipotizza per il 2016 un milione di nuove assunzioni a tempo indeterminato, a fronte di 1,2 milioni stimate per il 2015, correggendo per il minore flusso di neoassunti, le minori entrate contributive potrebbero attestarsi al 33 per cento di quelle relative alla misura adottata nel 2015.

Ipotizzare un minore numero di nuove assunzioni a tempo indeterminato appare realistico. Come rilevato in occasione dell'analisi della legge di stabilità 2015, la totale

decontribuzione introdotta quest'anno potrebbe aver indotto le imprese a posticipare scelte di assunzione già programmate per il 2014, amplificando l'effetto della misura sul 2015. Ciò dovrebbe portare a rivedere la stima per il 2016 al ribasso. Bisogna tuttavia tenere presente che nella direzione opposta agiscono due fattori: la lieve ripresa economica attesa per il prossimo anno, che potrebbe indurre le imprese ad assumere di più, e un effetto di attrazione a fine 2016 di assunzioni a tempo indeterminato che sarebbero altrimenti avvenute nel 2017 (anno in cui non vi è alcuna decontribuzione).

Regime fiscale dei premi di produttività. – Il DDL di stabilità prevede misure volte a incrementare la produttività e a rafforzare la partecipazione dei dipendenti all'attività dell'impresa e di sostegno ai lavoratori e ai propri familiari. Viene innanzitutto riproposta la detassazione dei premi di produttività, già applicata nel 2014 e in anni precedenti, modificando il massimale e la soglia di reddito. In particolare, viene stabilita l'applicazione dal 2016 di un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali regionale e comunale del 10 per cento sulla parte di retribuzione legata a incrementi di produttività misurabili e verificabili e le somme corrisposte come partecipazione agli utili di impresa. L'importo massimo agevolabile è fissato pari a 2.000 euro lordi, se il lavoratore nell'anno precedente ha avuto un reddito da lavoro dipendente non superiore a 50.000 euro³⁸. Nonostante la misura sia già stata adottata in passato, si rimanda a futuri decreti attuativi per le modalità tecniche di definizione e misurazione della produttività. La misura è quantificata in un onere pari a circa mezzo miliardo l'anno.

Welfare aziendale. – Il DDL di stabilità prevede che non entrino a far parte del reddito da lavoro dipendente imponibile ai fini dell'Irpef le prestazioni monetarie o in natura erogate dal datore di lavoro al lavoratore o ai suoi familiari. Ne sono esempi le somme, prestazioni, opere e servizi erogati ai lavoratori e/o ai loro familiari per l'istruzione, la ricreazione, lo svago, l'assistenza sociale e sanitaria, anche a persone anziane e non autosufficienti, il culto. Il costo di questa misura è irrisorio (circa 4 milioni l'anno).

Pacchetto pensioni. – Il pacchetto pensioni del disegno di legge di stabilità contiene due interventi: la modifica alla cosiddetta "opzione donna" e il part-time pre pensionamento.

Con la prima misura si modificano i termini di accesso alla cosiddetta "opzione donna", introdotta nel 2004 e ribadita nel 2011³⁹. In base a quest'ultima, fino al 31 dicembre 2015 maturano il diritto di accedere al trattamento pensionistico di anzianità le lavoratrici dipendenti e autonome con un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica non inferiore a, rispettivamente, 57 e 58 anni, purché optino per la liquidazione del trattamento secondo le regole di calcolo del sistema contributivo. Con il disegno di legge di stabilità si interviene a includere nella platea di possibili beneficiarie le donne che

³⁸ Nel 2014, ultimo anno di applicazione di una norma equivalente, il limite massimo dell'importo agevolabile e della soglia di reddito erano, rispettivamente, pari a 3.000 e 40.000. Pertanto, si trattava di un'agevolazione maggiore per una platea più ridotta di individui.

³⁹ L'opzione è stata introdotta con la legge 23 agosto 2004, n. 243 (art. 1, c. 9) e confermata successivamente dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nota anche come legge "Fornero".

soddisfano i requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre, ancorché l'erogazione della pensione (il pagamento del primo assegno) decorra dopo il 31 dicembre 2015⁴⁰. A legislazione vigente invece possono utilizzare l'opzione solo le lavoratrici per le quali la decorrenza della pensione (l'erogazione del primo assegno) cade entro il 31 dicembre 2015.

Non mantenuta la diversità rispetto alle regole generali dei tempi di decorrenza del trattamento pensionistico delle donne che sfruttano quest'opzione, pari a dodici mesi per il comparto del lavoro dipendente e diciotto per quello autonomo e parasubordinato.

Nelle stime ufficiali, basate sull'andamento storico dei pensionamenti e su un campione di estratti contributivi, emerge che da questa misura deriveranno per i primi sei anni maggiori uscite (da 0,2 miliardi nel 2016 a 0,7 nel 2018 per poi scendere a 0,1 nel 2021) mentre nel medio-lungo periodo prevarranno i risparmi derivanti dalle pensioni calcolate interamente con il criterio contributivo.

I maggiori oneri sono integralmente finanziati: a) da riduzioni nelle autorizzazioni di spesa relativa alle salvaguardie rivolte ai lavoratori da non assoggettare ai requisiti di pensionamento introdotti dalla cosiddetta "riforma Fornero"; b) dalla proroga sino al 2018 delle regole di indicizzazione delle pensioni all'inflazione introdotte nel 2013 con riferimento al triennio 2014-16⁴¹, basate su cinque scaglioni: 100 per cento per le pensioni fino a tre volte il trattamento minimo, 90 per quelle comprese tra tre e quattro volte, 75 per quelle comprese tra quattro e cinque volte, 50 per quelle comprese tra cinque e sei volte, 40 nel 2014 e 45 nel 2015 e nel 2016 per quelle superiori a sei volte. In mancanza di proroga, dal 2017 tornerebbe in vigore il più conveniente (per percettori di pensioni) meccanismo di indicizzazione basato su tre scaglioni: 100 per cento per le pensioni fino a tre volte il trattamento minimo, 90 per quelle comprese tra tre e cinque volte, 75 per quelle superiori a cinque volte⁴².

Diversamente da quanto accaduto dal 2004 al 2011 (anno della "riforma "Fornero")⁴³, negli ultimi tempi l'"opzione donna" ha avuto adesioni crescenti come si legge nei dati mensili sulle pensioni di nuova liquidazione (il più recente è quello relativo a settembre 2015). Se, unitamente a questo aumentato interesse, dovuto anche agli inasprimenti previsti dal 1° gennaio 2016, si considera che il DDL di stabilità amplia la platea delle donne che possono aderirvi, già nel 2016 le nuove pensioni liquidate con l'"opzione donna" potrebbero essere più numerose di quanto i dati storici farebbero supporre.

⁴⁰ L'effettivo pagamento del primo assegno avviene a 57 anni e 3 mesi di età per le lavoratrici dipendenti e a 58 anni e 3 mesi per le lavoratrici autonome e per le iscritte alla gestione separata dell'INPS.

⁴¹ Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art.1, c. 483.

⁴² Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 69, c. 1. *Per una sintesi descrittiva della normativa sull'indicizzazione delle pensioni all'inflazione si veda il Focus Tematico UPB n. 4 del 16 giugno 2015.*

⁴³ Dal 2004, l'"opzione donna" ha riscosso poco successo per due ragioni: in primo luogo, sino alla "riforma Fornero" non erano entrate in vigore modifiche rilevanti dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso al pensionamento (un significativo aumento è in effetti previsto da gennaio 2016); in secondo luogo, il ricomputo contributivo integrale implica, nella maggior parte dei casi, ampie riduzioni dell'assegno pensionistico (nella Relazione tecnica viene ipotizzato che dal ricalcolo derivi una diminuzione dell'importo del 27,5 per cento per le lavoratrici autonome e del 36 per le lavoratrici dipendenti).

La misura nota come *part-time pre pensionamento* prevede che i lavoratori dipendenti del settore privato con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, che maturano il diritto al pensionamento di vecchiaia entro il 31 dicembre 2018, possano scegliere, in accordo con il datore di lavoro, di ridurre l'orario di lavoro tra il 40 e il 60 per cento per un periodo non superiore a quello che li separa dalla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia (al più 3 anni). Non è chiaro se al momento dell'accordo sulla trasformazione contrattuale, il lavoratore debba aver già maturato i requisiti contributivi per il pensionamento di vecchiaia (20 anni di anzianità).

L'accordo contrattuale prevede che il datore di lavoro versi in busta paga, anziché all'INPS, i contributi a finalità pensionistica che sarebbero stati a suo carico sulla parte della retribuzione corrispondente alla prestazione lavorativa non effettuata. Tali contributi, una volta divenuti parte integrante della retribuzione, sono esenti da imposizione sul reddito e da contribuzione previdenziale da parte del lavoratore. I contributi previdenziali non versati sulla parte della retribuzione che viene a mancare (sia quelli datoriali che quelli del lavoratore) sono interamente fiscalizzati, in modo che per il lavoratore nulla cambi, sia ai fini del computo dei benefici pensionistici, sia per le altre prestazioni previdenziali. Al momento dell'effettivo pensionamento, l'assegno pensionistico non potrà avere valore superiore a quello che sarebbe stato senza modifiche del rapporto di lavoro.

È dimostrabile che, data la scelta di riduzione dell'orario di lavoro compresa tra il 40 e il 60 per cento, il risparmio per il datore di lavoro è compreso tra il 30 e il 40 per cento della retribuzione lorda, mentre quello del lavoratore tra il 13 e il 20.

Per questa misura è prevista una spesa massima di circa 0,1 miliardi in ciascun anno del triennio 2016-18, da finanziare attraverso la maggiorazione del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria (pari allo 0,3 per cento delle retribuzioni interessate). La norma stabilisce che raggiunto il limite di spesa non sarà più possibile ammettere domande di accesso al part time pre pensionamento.

Nelle sue vesti attuali, l'incentivo al part time, più che aprire opportunità di invecchiamento attivo, sembra assolvere a funzioni di pre pensionamento e di riduzione degli organici aziendali. A livello internazionale e nelle *policy guideline* dell'OCSE e del FMI, si parla di invecchiamento attivo a proposito di modalità contrattuali e regole di pensionamento che stimolino la prosecuzione dell'attività lavorativa oltre i requisiti minimi di pensionamento, anche attivando forme di premio in termini di assegno pensionistico a seconda dell'età effettiva di pensionamento. Nella misura proposta nel disegno di legge, invece, l'accezione appare un'altra: si rende praticabile e agevolato un ridimensionamento dell'attività lavorativa che serva a rendere meno gravoso il raggiungimento dei primi requisiti utili di pensionamento.

Questa interpretazione è avallata da altri tre elementi: la completa fiscalizzazione dei contributi previdenziali (non solo pensionistici) sulla parte di retribuzione non corrisposta; la totale esenzione da imposizione e da contribuzione previdenziale della retribuzione del

lavoratore rappresentata dai contributi pensionistici che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'INPS sulla parte di retribuzione che viene a mancare; la non strutturalità (opzione limitata nel tempo e riservata a una platea circoscritta).

Tab. 1.1 – Differenze tra quadro macroeconomico DPB e quadro programmatico NADEF
(differenze in punti percentuali tra tassi di variazione e contributi)

	2014	2015	2016
Riorte impieghi (volumi)			
PIL	0,0	0,0	0,0
Importazioni	1,1	0,3	-0,1
Consumi finali nazionali			
Consumi famiglie	0,1	0,0	0,0
Spesa della PA e ISP	0,2	0,0	0,0
Investimenti	-0,2	0,0	0,1
Esportazioni	0,4	0,2	-0,1
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL			
Esportazioni nette	-0,1	0,0	0,0
Scorte	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	0,1	0,1	0,0
PREZZI			
Deflatore importazioni	0,1	-0,2	0,0
Deflatore esportazioni	0,0	-0,1	0,0
Deflatore PIL	0,0	0,1	0,0
PIL nominale	0,0	0,1	0,0
Deflatore consumi	0,1	0,0	0,0
LAVORO			
Costo lavoro	0,0	-0,2	0,1
Produttività (misurata su PIL)	0,0	0,0	0,0
CLUP (misurato su PIL)			
occupazione (ULA)	0,0	0,1	0,0
Tasso di disoccupazione	0,0	0,0	-0,2

Fonte: elaborazioni su dati della Nota di aggiornamento del DEF 2015 e del Documento programmatico di bilancio 2016.

Tab. 1.2 – Stime delle variabili di commercio internazionale
(tassi di variazione percentuali)

	2014	2015	2016
NADEF (settembre 2015) (1)	3,6	3,0	4,5
FMI (ottobre 2015) (1)	3,3	3,2	4,1
Prometeia (ottobre 2015) (2)	2,5	1,5	2,3
REF (ottobre 2015) (2)	3,3	1,0	3,8

Fonte: NADEF, settembre 2015; IMF, *World Economic Outlook*, ottobre 2015, Prometeia, *Rapporto di previsione*, ottobre 2015, REF, *Congiuntura. Ref*, ottobre 2015.

(1) Media delle importazioni ed esportazioni in volume di beni e servizi. – (2) Importazioni di beni in volume.

Tab. 1.3 – Prezzo del petrolio in dollari
(tassi di variazione percentuali)

	2015	2016
NADEF (settembre 2015) (1)	-45,8	0,7
FMI (ottobre 2015) (2)	-46,3	-2,4
Prometeia (ottobre 2015) (1)	-45,2	-3,1
REF (ottobre 2015) (1)	-44,2	-0,2

Fonte: NADEF, settembre 2015; IMF, *World Economic Outlook*, ottobre 2015, Prometeia, *Rapporto di previsione*, ottobre 2015, REF, *Congiuntura. Ref*, ottobre 2015.

(1) Varietà Brent. – (2) Media delle varietà Brent, Dubai, WTI.

Tab. 2.1 – Principali misure del DDL di stabilità 2016 – Effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2016	2017	2018
ENTRATE	-18.047	-22.394	-21.852
Clausole di salvaguardia	-16.814	-11.088	-9.394
<i>Riduzione clausole di salvaguardia aliquote IVA e accise - L.S. 2015</i>	-12.814	-4.088	-2.394
<i>Abrogazione incremento accise dal 2016 - L.S. 2015</i>	-728	-728	-728
<i>Eliminazione clausola di salvaguardia - L.S. 2014</i>	-3.272	-6.272	-6.272
Abolizione Tasi abitazione principale e esenzione inquilini	-3.591	-3.591	-3.591
Esenzione Imu terreni agricoli e imbullonati	-935	-935	-935
Ecobonus e ristrutturazioni	-113	-1.077	-680
Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali	-170	-943	-1.258
Riduzione aliquota Ires dal 2017	0	-2.978	-3.970
Modifiche regime agevolato minimi (saldo)	283	-512	-293
Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca e aumento deduzione	-167	-535	-379
Proroga decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato e decontribuzione settore agricolo	-834	-2.094	-1.337
Detassazione premi di produttività (saldo)	-89	-263	-264
Voluntary disclosure	2.000	0	0
Giochi	1.108	600	600
Rivalutazione cespiti (Ires e sostitutiva)	309	100	100
Utilizzo Fondo per la riduzione della pressione fiscale	810	413	411
Altri interventi (saldo)	157	509	-862
SPESE	-3.465	-3.215	-5.668
Fondo per la lotta alla povertà e altri interventi in campo sociale	840	1.240	1.240
Spese per enti locali (Contributo alle Province e alle Città metropolitane delle RSO, Fondo per equilibrio bilancio Comuni)	1.066	400	400
Pubblico impiego (saldo varie misure)	186	73	-89
Incremento Fondo interventi politica econ. e Fondo per le esigenze indifferibili	300	1.171	300
Fabbisogno sanitario nazionale	-1.783	0	0
Finanza regionale	-1.850	-5.002	-6.140
Riduzioni di spesa Ministeri e rafforzamento Consip	-2.527	-1.826	-2.114
Interventi sulla previdenza (saldo varie misure)	-124	-298	-557
Riduzione finanziamenti CAF, patronati, partiti politici e spese Enti di previdenza	-211	-221	-221
Altri interventi (saldo)	637	1.248	1.513
SALDO	-14.582	-19.179	-16.184

Tab. 2.2 – Effetti del DDL di stabilità 2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2016	2017	2018
RISORSE	14.116	13.132	14.013
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>
Maggiori entrate	5.729	4.512	3.213
Voluntary disclosure (con clausola di salvaguardia sulle accise)	2.000	0	0
Modifiche regime agevolato minimi	469	1.212	821
Imposte sui giochi	600	600	600
Gare giochi	508	0	0
Rideterminazione dei valori di acquisto terreni e partecipazioni	200	100	100
Rivalutazione dei beni di impresa – imposta sostitutiva	109	0	0
Utilizzo Fondo per la riduzione della pressione fiscale	810	413	411
Riduzione Fondo sgravi contributivi per contrattazione II livello	345	326	320
Misure minori	389	855	151
Effetti fiscali:	0	712	499
<i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>	<i>0</i>	<i>368</i>	<i>0</i>
<i>Recupero Irpef per abolizione Imu terreni agricoli - Irpef statale</i>	<i>0</i>	<i>162</i>	<i>95</i>
<i>Proroga esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato</i>	<i>0</i>	<i>550</i>	<i>349</i>
<i>Sperimentazione per pensionamento anticipato donne</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>55</i>
Oneri riflessi	301	293	311
Minori spese	-8.387	-8.620	-10.800
Minori spese correnti	-6.386	-7.563	-9.565
Rideterminazione livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard	-1.783	0	0
Concorso alla finanza pubblica di Regioni e Province autonome	0	-3.980	-5.480
Effetti passaggio al pareggio di bilancio sulle Regioni	-1.850	-1.022	-660
Riduzione di spesa Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	-669	-666	-864
Riduzione Fondo per ulteriori interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	-497	-436	-394
Riduzione finanziamenti CAF, patronati, partiti politici e spese Enti di previdenza	-211	-221	-221
Rafforzamento dell'acquisizione centralizzata	-163	-164	-165
Riduzione Fondo lavoratori usuranti	-150	-140	-110
Turn over e trattamento economico accessorio del personale	-114	-227	-389
Riduzione disponibilità delle Amministrazioni centrali per le assunzioni di personale	-100	0	0
Misure in materia di indicizzazione delle pensioni	0	-514	-1.146
Misure minori	-849	-193	-136
Minori spese in conto capitale	-2.000	-1.057	-1.236
Riduzioni di spesa Ministeri	-1.694	-996	-1.085
Misure minori	-306	-61	-151

Tab. 2.2 – (segue) Effetti del DDL di stabilità 2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2016	2017	2018
IMPIEGHI	28.698	32.311	30.197
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>1,7</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>
Maggiori spese	4.921	5.405	5.132
Maggiori spese correnti	3.975	5.012	4.726
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	600	1.000	1.000
Contributo alle Province e alle Città metropolitane delle RSO	400	400	400
Rinnovi contrattuali	300	300	300
Incremento FISPE	300	300	300
Benefici 7ª salvaguardia "esodati"	213	387	336
Sperimentazione per pensionamento anticipato donne	160	405	757
Incremento Fondo non autosufficienze	150	150	150
Rifinanziamento ammortizzatori sociali in deroga	150	0	0
Incremento Fondo sanitario nazionale-specializzandi in medicina	79,8	120,4	176,4
Cooperazione internazionale allo sviluppo	120	240	360
Fondo trattamento economico del personale soprannumerario enti di area vasta	100	0	0
Sostegno disabilità grave, indigenza, prive legami familiari di primo grado	90	90	90
Interventi nella terra dei fuochi	50	50	50
Fondo per le esigenze indifferibili	0	871	0
Tablette A e C	131	189	213
Misure minori	1.132	510	593
Maggiori spese in conto capitale	946	394	407
Fondo pluriennale vincolato nel saldo di riferimento per l'equilibrio di bilancio - Enti locali	666	0	0
Interventi nella terra dei fuochi	50	100	0
Tablette B ed E	117	127	226
Misure minori	113	167	181
Minori entrate	-23.776	-26.905	-25.065
Riduzione clausole di salvaguardia aliquote IVA e accise - Legge di stabilità 2015	-12.814	-4.088	-2.394
Eliminazione clausola di salvaguardia - Legge di stabilità 2014	-3.272	-6.272	-6.272
Abrogazione incremento accise dal 2016 - Legge di stabilità 2015	-728	-728	-728
Abolizione TASI abitazione principale e esenzione inquilini	-3.591	-3.591	-3.591
Esenzione IMU terreni agricoli e imbullonati	-935	-935	-935
Riduzione IRES dal 27,5% al 24% dal 1° gennaio 2017	0	-2.978	-3.970
Modifiche regime agevolato minimi	-186	-1.725	-1.113
Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali	-170	-943	-1.258
Ecobonus e ristrutturazioni	-113	-1.077	-680
Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca e aumento deduzione	-167	-535	-379
IVA per crediti non riscossi in procedure fallimentari	0	-340	-340
Proroga decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato e decontribuzione settore agricolo	-834	-2.094	-1.337
Detassazione premi di produttività	-434	-589	-584
Misure minori	-285	-515	-732
Effetti fiscali:	-23	-295	-471
<i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-158</i>
<i>Fondo sgravi contributivi per contrattazione II livello</i>	<i>-23</i>	<i>-116</i>	<i>-72</i>
<i>Misure in materia di indicizzazione delle pensioni</i>	<i>0</i>	<i>-179</i>	<i>-399</i>
Oneri riflessi	-225	-202	-281
ENTRATE NETTE	-18.047	-22.394	-21.852
USCITE NETTE	-3.465	-3.215	-5.668
<i>correnti</i>	<i>-2.411</i>	<i>-2.552</i>	<i>-4.839</i>
<i>in conto capitale</i>	<i>-1.054</i>	<i>-663</i>	<i>-829</i>
INDEBITAMENTO NETTO	-14.581,7	-19.178,8	-16.183,9
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>-0,9</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,9</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti finanziari allegati al DDL di stabilità 2016.

Tab. 2.3 – DDL di stabilità 2016: clausole di salvaguardia abrogate, disattivate e attive
(milioni di euro)

Intervento	2016	2017	2018	2019
	Clausole di salvaguardia abrogate o disattivate dal DDL di stabilità 2016			
Abrogazione clausole legge di stabilità 2014 (imposte dirette e indirette)	-3.272	-6.272	-6.272	-6.272
Abrogazione incremento accise dal 2016 (art. 1, c. 632, legge di stabilità 2015)	-728	-728	-728	-728
Disattivazione IVA e accise (art. 1, c.718, legge di stabilità 2015)	-12.814	-4.088	-2.394	-2.394
Totale abrogazioni e disattivazioni clausole	-16.814	-11.088	-9.394	-9.394
Clausole di salvaguardia attive post DDL di stabilità 2016				
Incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2017 (art. 3, c. 2, lett. a)	0	6.957	6.957	6.957
Incremento aliquota IVA dal 22% al 24% dal 2017 (art. 3, c. 2, lett. b)	0	8.176	8.176	8.176
Incremento aliquota IVA dal 24% al 25% dal 2018 (art. 3, c. 2, lett. b)	0	0	4.088	4.088
Incremento accise sui carburanti dal 2018 (art. 3, c. 2, lett. c)			350	350
Totale aumenti dell'IVA e delle accise	0	15.133	19.571	19.571

Tab. 2.4 – Ipotesi di manovra nel DEF 2015
(in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018
Disattivazione clausole	-1,0	-1,2	-1,2
Spending review	-0,6	-0,6	-0,6
Peggioramento saldo	-0,4	-0,6	-0,5

Tab. 2.5 – Scomposizione degli effetti del DDL di stabilità 2016
(in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018
Disattivazione clausole	-1,0	-0,6	-0,5
Altre minori entrate	-0,4	-0,9	-0,9
Maggiori entrate	0,3	0,3	0,2
Minori entrate nette	-1,1	-1,3	-1,2
Minori spese nette	-0,2	-0,2	-0,3
Peggioramento saldo	-0,9	-1,1	-0,9

Tab. 2.6 – Effetti cumulati per l'anno 2016 della legge di stabilità 2015 e del DDL di stabilità 2016
(milioni di euro)

IMPIEGHI		RISORSE	
Disattivazione aumento IVA e accise DDLS 2016	-13.542	Aumento IVA e accise LS 2015	13.542
Maggiori spese nette LS 2015	6.838	Minori spese nette DDLS 2016	-3.465
Minori entrate nette LS 2015	-6.557		
Minori entrate nette DDLS 2016	-4.505	Saldo	-14.435

Tab. 2.7 – Contributi alle variazioni del rapporto debito/PIL (1)
(in percentuale)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Debito/PIL	132,3	132,8	131,4	127,9	123,7	119,8
Variazione debito/PIL	3,8	0,5	-1,4	-3,5	-4,2	-3,9
Contributi alle variazioni:						
Saldo primario	-1,6	-1,7	-2,0	-3,2		
Effetto "snowball"	4,0	2,6	0,8	0,1		
determinato da:						
Costo medio del debito	3,6	3,3	3,2	3,4		
Crescita PIL nominale	0,4	1,3	2,6	3,3	3,4	3,1
Aggiustamento stock-flow	1,5	-0,4	-0,3	-0,3		

(1): Eventuali discrepanze del totale dalle sue componenti dipendono da arrotondamenti.

Tab. 3.1 – Effetto sull’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche degli interventi sull’imposizione immobiliare
(milioni di euro)

Misure	Indebitamento netto PA		
	2016	2017	2018
Eliminazione Tasi abitazione principale	-3.575	-3.575	-3.575
Eliminazione Tasi quota locatari	-16	-16	-16
Eliminazione Ivie abitazioni principali	0	-2	-1
Esenzione parziale Imu terreni agricoli (1)	-405	-243	-310
Ridefinizione base imponibile categorie D	-530	-530	-530
Totale misure	-4.526	-4.366	-4.431

(1) La valutazione comprende il recupero di gettito Irpef connesso alle esenzioni dall’Imu.

Tab. 3.2 – Entità della manovra di bilancio sulle imprese

	Milioni di euro			% del PIL			% Totale manovra entrate		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Impatto netto	-45	-5.364	-6.283	0,00	-0,31	-0,35	0,25	23,95	28,75
minori entrate	-563	-6.596	-7.108	-0,03	-0,38	-0,40	3,12	29,45	32,53
maggiori entrate	518	1.232	825	0,03	0,07	0,05	-2,87	-5,50	-3,78

Tab. 3.3 – Principali provvedimenti riguardanti le imprese
(milioni di euro)

	2016	2017	2018
1ª tipologia di interventi			
Riduzione Aliquota Ires	0	-2977,5	-3970
Abolizione IRAP imprese agricole e pesca	-166,9	-196,40	-196,40
Aumento della deduzione imponibile IRAP	0	-338,6	-177
2ª tipologia di interventi			
Regime forfetario dei minimi	282,6	-512,10	-292,50
Assegnazione agevolata beni ai soci	49,4	-56,4	-48,6
3ª tipologia di interventi			
Maggiorazione ammortamenti 40%	-170,0	-943,00	-1258,00
Altro			
IVA per crediti non riscossi in procedure fallimentari	0	-340	-340
Anticipo decorrenza revisione del sistema sanzionatorio	-40	0	0
Totale	-44,9	-5364	-6282,5

Tab. 3.4 – Andamento degli investimenti fissi lordi (impianti, macchinari e armamenti): totale settori di attività (esclusa la PA) e principali settori

Settore NACE	Impianti e macchinari (variazione% annua)			
	2010	2011	2012	2013
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,150	0,014	-0,078	-0,082
Industria estrattiva	0,407	-0,014	-0,169	0,297
Industria manifatturiera	0,140	0,011	-0,038	-0,053
<i>Alimentari, delle bevande e del tabacco</i>	<i>0,259</i>	<i>0,003</i>	<i>-0,014</i>	<i>n.d</i>
<i>Tessili, confezione abbigliamento, articoli pelle e simili</i>	<i>0,121</i>	<i>-0,009</i>	<i>-0,054</i>	<i>n.d</i>
<i>Legno, della carta, editoria</i>	<i>0,236</i>	<i>0,016</i>	<i>-0,046</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio</i>	<i>-0,158</i>	<i>0,016</i>	<i>0,112</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di prodotti chimici</i>	<i>0,046</i>	<i>0,015</i>	<i>-0,138</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici</i>	<i>0,048</i>	<i>0,019</i>	<i>0,013</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi</i>	<i>0,351</i>	<i>0,009</i>	<i>-0,044</i>	<i>n.d</i>
<i>Attività metallurgiche, fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature</i>	<i>0,122</i>	<i>0,007</i>	<i>-0,054</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica</i>	<i>-0,053</i>	<i>0,008</i>	<i>-0,105</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di apparecchiature elettriche</i>	<i>0,249</i>	<i>0,021</i>	<i>-0,258</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.</i>	<i>0,236</i>	<i>0,020</i>	<i>-0,077</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di mezzi di trasporto</i>	<i>-0,011</i>	<i>0,019</i>	<i>0,291</i>	<i>n.d</i>
<i>Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature</i>	<i>0,052</i>	<i>0,028</i>	<i>-0,203</i>	<i>n.d</i>
Fornitura di energia elettrica, gas, ecc.	0,107	0,021	-0,077	0,118
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	0,123	0,012	0,252	-0,161
Costruzioni	0,275	0,005	-0,362	-0,060
Servizi (esclusa PA)	0,002	0,016	-0,155	-0,110
Totale Settori (esclusa PA)	0,073	0,014	-0,110	-0,076

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tab. 3.5 – Composizione degli investimenti fissi lordi per tipologia di bene e settore – Anno 2013

Settore NACE	% Investimenti totali	Mezzi di trasporto	Appar. ICT	Altri impianti
Agricoltura, silvicoltura e pesca	6,160	0,07	0,01	0,92
Industria Estrattiva	0,424	0,06	0,02	0,93
Industria Manifatturiera	40,089	0,04	0,03	0,92
<i>Alimentari, delle bevande e del tabacco</i>	5,490	0,04	0,03	0,93
<i>Tessili, confezione abbigliamento, articoli pelle e simili</i>	2,196	0,07	0,05	0,87
<i>Legno, della carta, editoria</i>	2,841	0,05	0,06	0,89
<i>Fabbricazione di coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio</i>	1,557	0,01	0,01	0,99
<i>Fabbricazione di prodotti chimici</i>	2,451	0,02	0,02	0,96
<i>Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici</i>	1,420	0,01	0,02	0,97
<i>Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi</i>	4,861	0,04	0,03	0,94
<i>Attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature</i>	7,330	0,04	0,03	0,93
<i>Fabbricazione di computer e prodotti di elettronica e ottica</i>	1,187	0,02	0,05	0,93
<i>Fabbricazione di apparecchiature elettriche</i>	1,439	0,03	0,03	0,94
<i>Fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a.</i>	3,181	0,06	0,05	0,89
<i>Fabbricazione di mezzi di trasporto</i>	4,349	0,04	0,02	0,94
<i>Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature</i>	1,786	0,11	0,05	0,84
Fornitura di energia elettrica, gas...	4,515	0,01	0,02	0,96
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento	3,222	0,14	0,04	0,83
Costruzioni	4,107	0,24	0,05	0,70
Servizi (esclusa PA)	41,483	0,33	0,19	0,48
Totale Settori (esclusa PA)	100,00	0,14	0,11	0,74

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tab. 3.6 – Effetto della maggiorazione degli ammortamenti: analisi per macro settori e tipologia di investimento

Settore NACE	% Investimenti totali	% del risparmio di imposta
Agricoltura, silvicoltura e pesca	6,2	5,3
Industria Estrattiva	0,4	0,4
Industria Manifatturiera	40,1	34,3
Fornitura di energia elettrica, gas...	4,5	3,7
Fornitura di acqua; reti fognarie e altre attività	3,2	3,0
Costruzioni	4,1	4,2
Servizi (esclusa PA)	41,5	48,2
	100,0	

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tab. 3.7 – Variazione delle aliquote implicite per settore di attività

	Aliquote implicite $\Delta(v.a)$	
	(a)	(b)
Agricoltura	-1,9	-1,8
Estrattiva	-0,9	-0,7
Manifattura	-0,9	-0,6
Utilities	-1,5	-1,0
Costruzioni	-0,5	-0,8
Commercio	-1,2	-0,7
Servizi alle imprese	-2,3	-0,7
Totale	-1,2	-0,7

(a): (Ires + IRAP) su valore aggiunto; (b) (Ires + IRAP) su somma basi lorde.

Tab. 3.8 – Individui e famiglie in povertà assoluta e incidenza di povertà (1)

	Individui		Famiglie									
	ITALIA		ITALIA		Nord	Centro	Sud	Almeno un figlio minore	Almeno un anziano	In cerca di occupazione	In altra condizione (2)	Operaio o assimilato (2)
	(migliaia)	incidenza (%)	(migliaia)	incidenza (%)	incidenza (%)							
2007	1.789	3,1	823	3,5	3,1	2,8	4,6	2,4	4,6	7,0	7,3	1,7
2008	2.113	3,6	937	4,0	2,9	2,7	6,2	3,2	4,6	9,6	8,9	4,5
2009	2.318	3,9	969	4,0	3,0	2,3	6,6	3,6	4,6	10,6	8,3	4,0
2010	2.472	4,2	980	4,0	3,4	3,6	5,1	3,5	4,5	10,3	6,7	6,6
2011	2.652	4,4	1.081	4,3	3,2	3,6	6,4	4,1	5,0	9,7	7,4	6,1
2012	3.552	5,9	1.398	5,6	4,8	4,6	7,6	5,5	5,2	15,6	10,7	7,4
2013	4.420	7,3	1.614	6,3	4,4	4,9	10,1	8,6	5,2	21,1	9,9	9,3
2014	4.102	6,8	1.470	5,7	4,2	4,8	8,6	8,4	4,7	15,7	7,7	9,6

Fonte: Istat, *La povertà in Italia*, anno 2014 –

(1) Serie ricostruita per gli anni precedenti il 2014- Dati provvisori – (2) La condizione professionale è riferita alla persona di riferimento.

Tab. 3.9 – La manovra per il 2016: impatto sulle Regioni
(milioni di euro)

			Effetti sull'indebitamento netto della PA		
			2016	2017	2018
32	14	Rideterminazione finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard RSO	- 1.783	-	-
17	5	Incremento Fondo sanitario nazionale-specializzandi in medicina	57	86	126
34	1	Riduzione risorse delle RSO per concorso alla finanza pubblica	- -	3.980	- 5.480
34	2	Mantenimento contributo dl 66/2014 e L. 190/2014 (-1.850 per il 2019)	-	-	-
35	1-20	Effetti del pareggio di bilancio per le Regioni	- 1.850	- 1.022	- 660
		Altro	- 7	2	2
		Riduzione gettito di tributi regionali, con compensazione integrale	167	636	585
		<i>di cui:</i>			
5	6-8	Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca-FSN	167	196	196
9	7-8	Aumento della deduzione imponibile IRAP a 5.000 euro - IRAP-FSN	-	339	183
		Effetto sull'indebitamento netto della PA - Comparto Regioni	- 3.416	- 4.278	- 5.427
		<i>di cui:</i>			
		Riduzione del gettito di tributi regionali compensata	167	636	585
		Riduzione della capacità di spesa delle regioni	- 3.583	- 4.914	- 6.012

Fonte: elaborazioni su dati dell'allegato 3 al DDL di stabilità per il 2016 (S2111)

Tab. 3.9 – (segue) La manovra per il 2016: impatto sui Comuni
(milioni di euro)

			Effetti sull'indebitamento netto della PA		
			2016	2017	2018
35	1-20	Passaggio al pareggio di bilancio per i Comuni	400	200	75
35	1-20	Inserimento del Fondo pluriennale vincolato nel saldo soggetto a pareggio per il 2016	596	-	-
4	8	Minori interessi passivi su anticipazioni liquidità	- -	3	- 3
		Riduzione gettito di tributi comunali, con compensazione integrale	4.155	4.205	4.203
		<i>di cui:</i>			
4	3	Esenzione IMU terreni agricoli	409	409	409
4	4 a) e	Abolizione TASI abitazione principale e IVIE	3.575	3.577	3.576
4	4 d)	Esenzione TASI inquilini	16	16	16
		Totale manovra per i Comuni	5.151	4.402	4.276
		<i>di cui:</i>			
		Riduzione del gettito di tributi comunali con compensazione integrale	4.155	4.205	4.203
		Aumento della capacità di spesa dei Comuni	996	197	72

Fonte: elaborazioni su dati dell'allegato 3 al DDL di stabilità per il 2016 (S2111)

Tab. 3.9 – (segue) La manovra per il 2016: impatto sulle Province
(milioni di euro)

			Effetti sull'indebitamento netto della PA		
			2016	2017	2018
Province e città metropolitane					
35	1-20	Passaggio al pareggio di bilancio per le Province	- 390	- 190	- 65
35	1-20	Inserimento del Fondo pluriennale vincolato nel saldo soggetto a pareggio per il 2016	70	-	-
38	1	Contributo alle Province e delle Città metropolitane delle RSO	400	400	400
38	2	Fondo per il trattamento economico del personale soprannumerario degli enti di area vasta	100	-	-
Totale manovra per le Province			180	210	335

Fonte: elaborazioni su dati dell'allegato 3 al DDL di stabilità per il 2016 (S2111)

Fig. 2.1 – Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche tendenziale e programmatico
(milioni di euro)

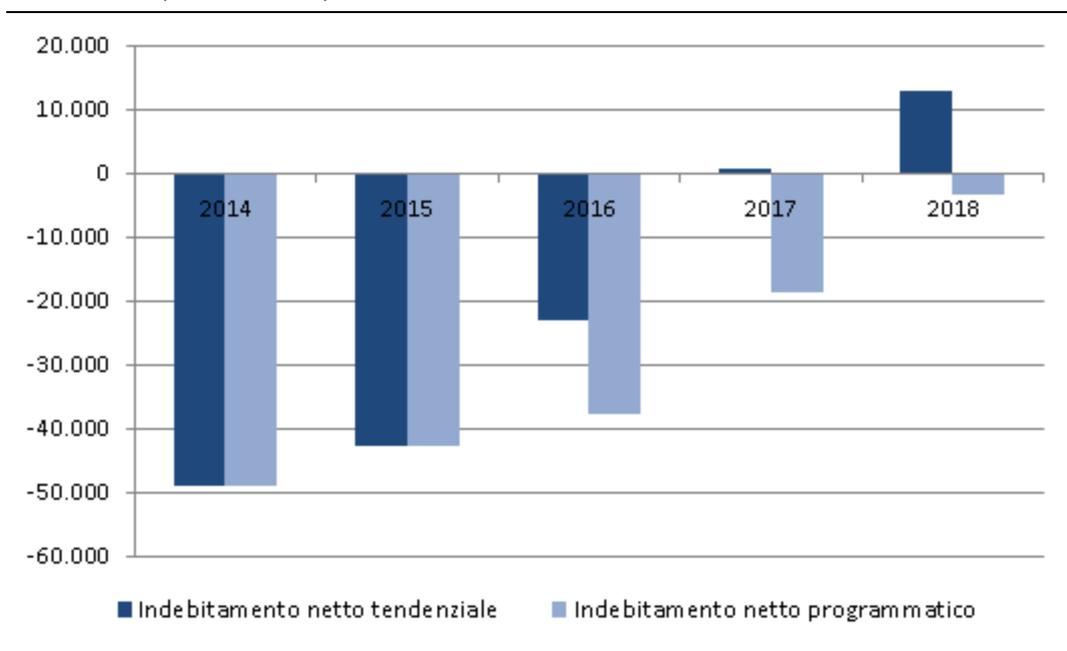


Fig. 2.2 – Entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche tendenziali e programmatiche
(milioni di euro)

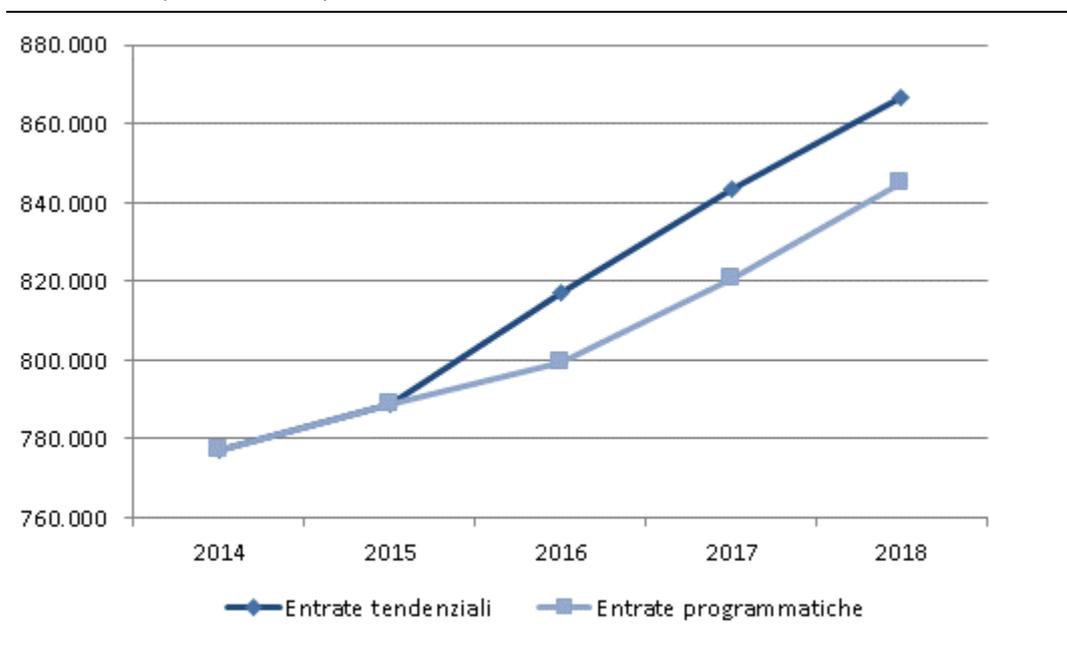


Fig. 2.3 – Spese complessive delle Amministrazioni pubbliche tendenziali e programmatiche
(milioni di euro)

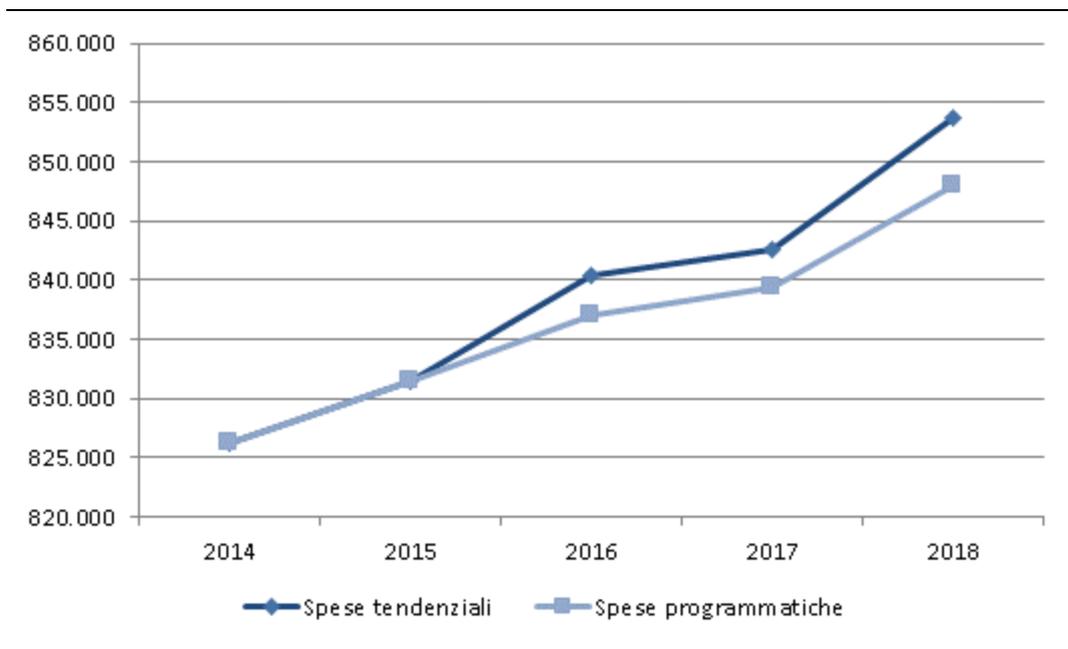


Fig. 2.4 – Disattivazione clausole di salvaguardia
(milioni di euro)

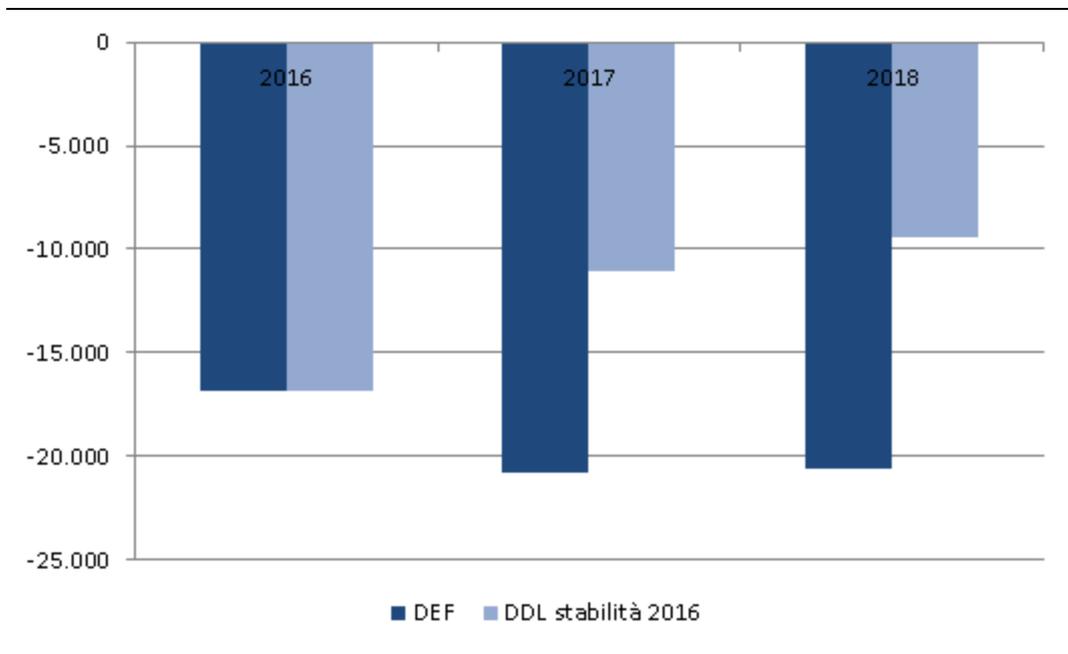


Fig. 2.5 – Ipotesi di manovra e deficit nel DEF
(milioni di euro)

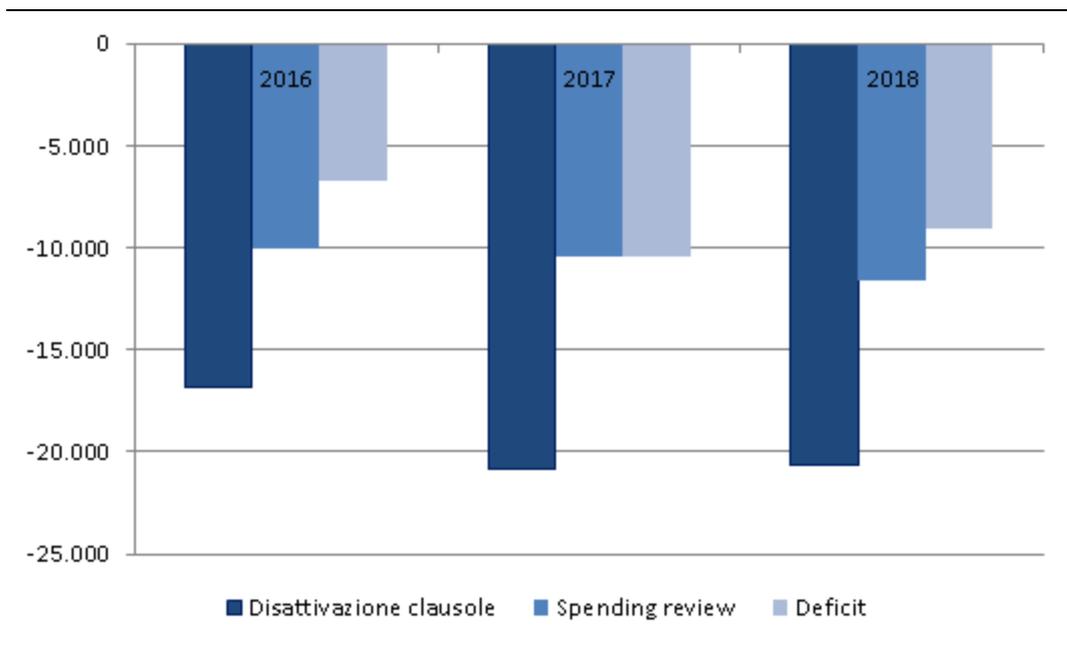


Fig. 2.6 – Effetti manovra e deficit nel DDL di stabilità 2016
(milioni di euro)

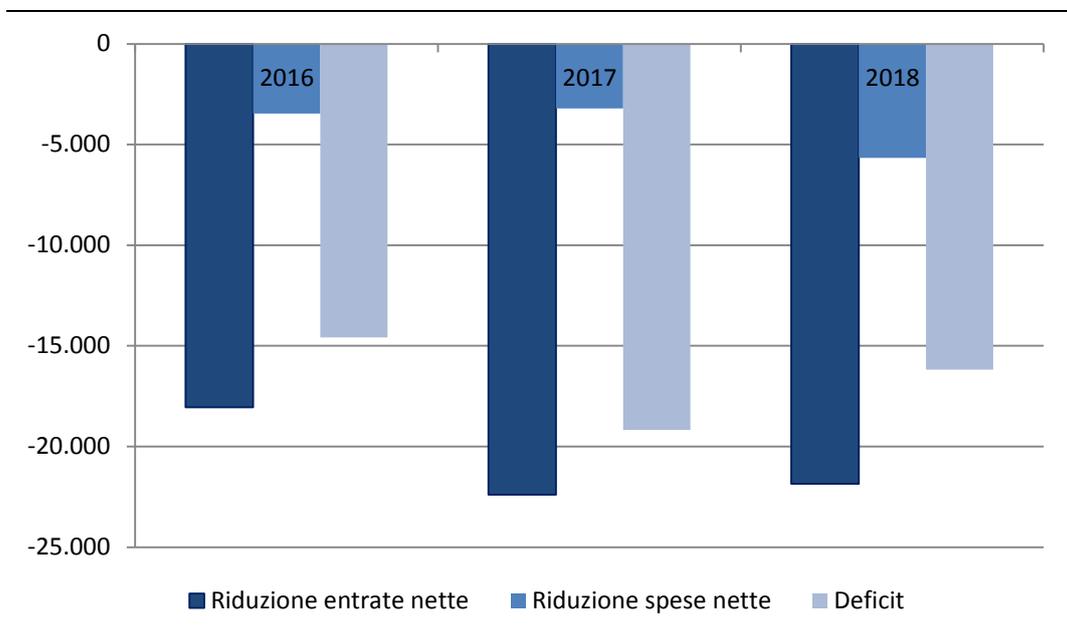
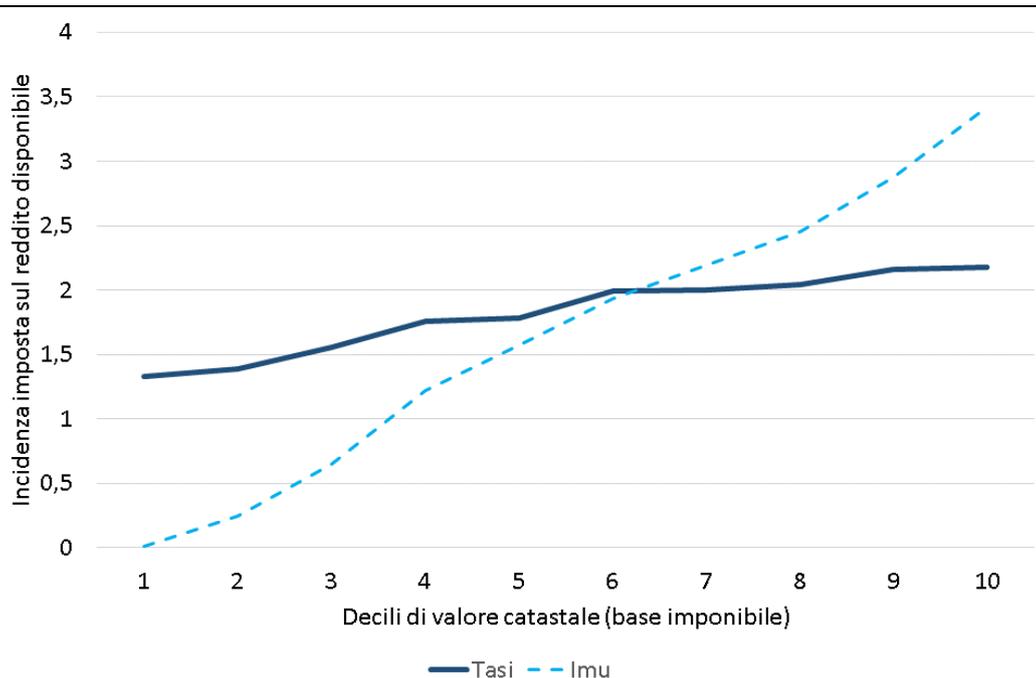
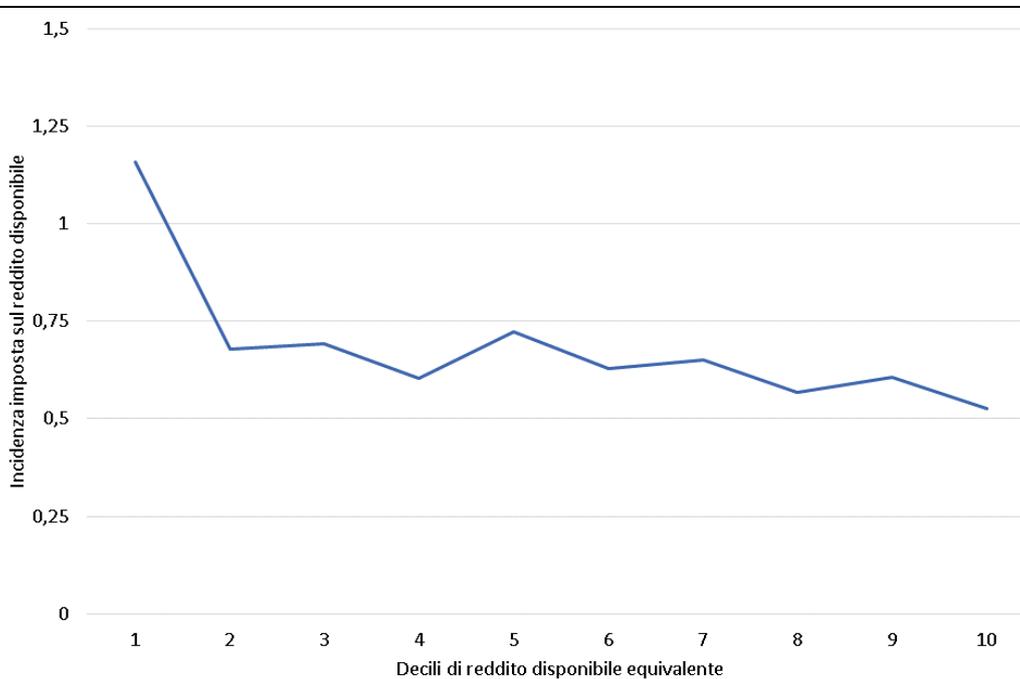


Fig. 3.1 – Aliquota implicita Tasi e Imu abitazioni principali decili di rendita catastale – Anno 2014



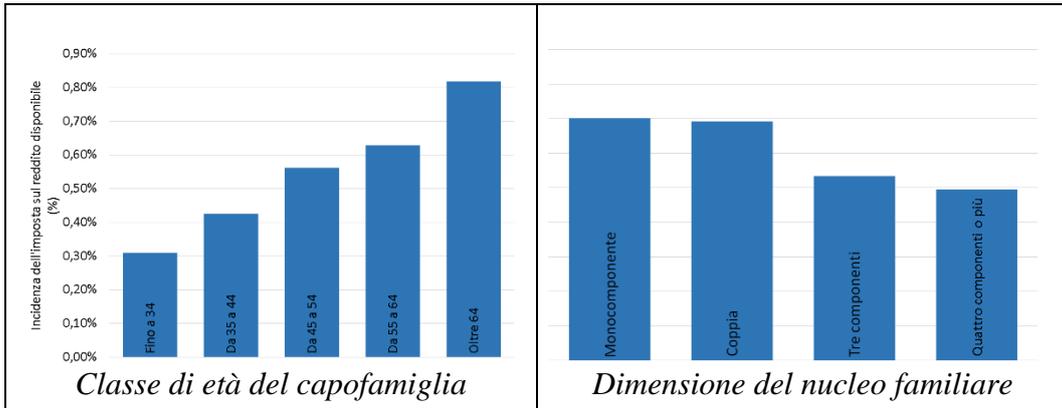
Fonte: Elaborazioni su dati IFEL.

Fig. 3.2 – Incidenza della Tasi abitazione principale per decili di reddito disponibile



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia e IFEL.

Fig. 3.3 – Incidenza della Tasi abitazione principale sul reddito disponibile per diversi segmenti di popolazione



Fonte: Elaborazioni su dati Banca d'Italia e IFEL

Fig. 3.4 – Stima delle propensioni marginali al consumo e distribuzione del gettito Tasi per decili di reddito disponibile

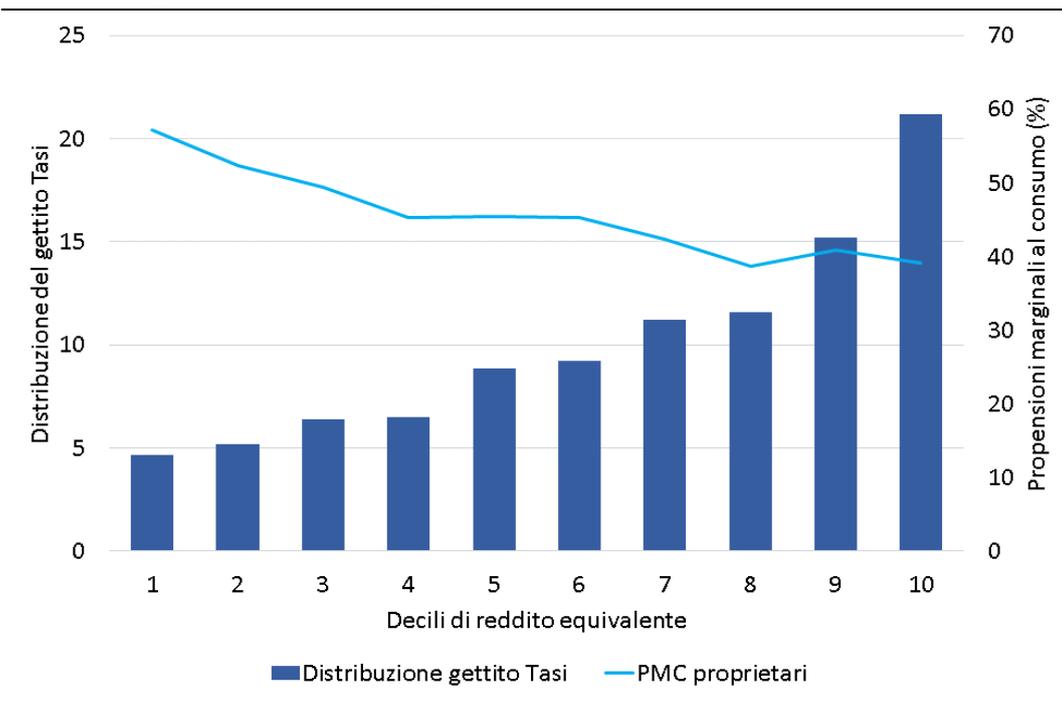
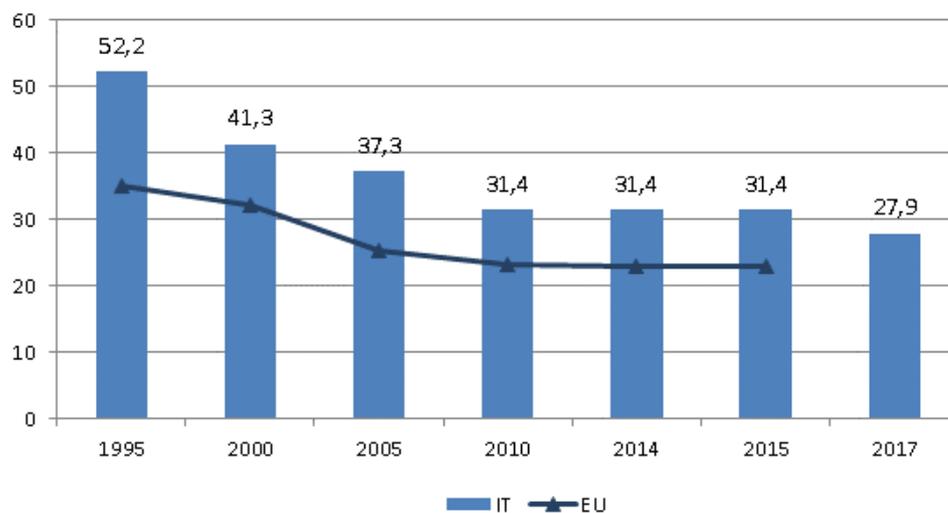
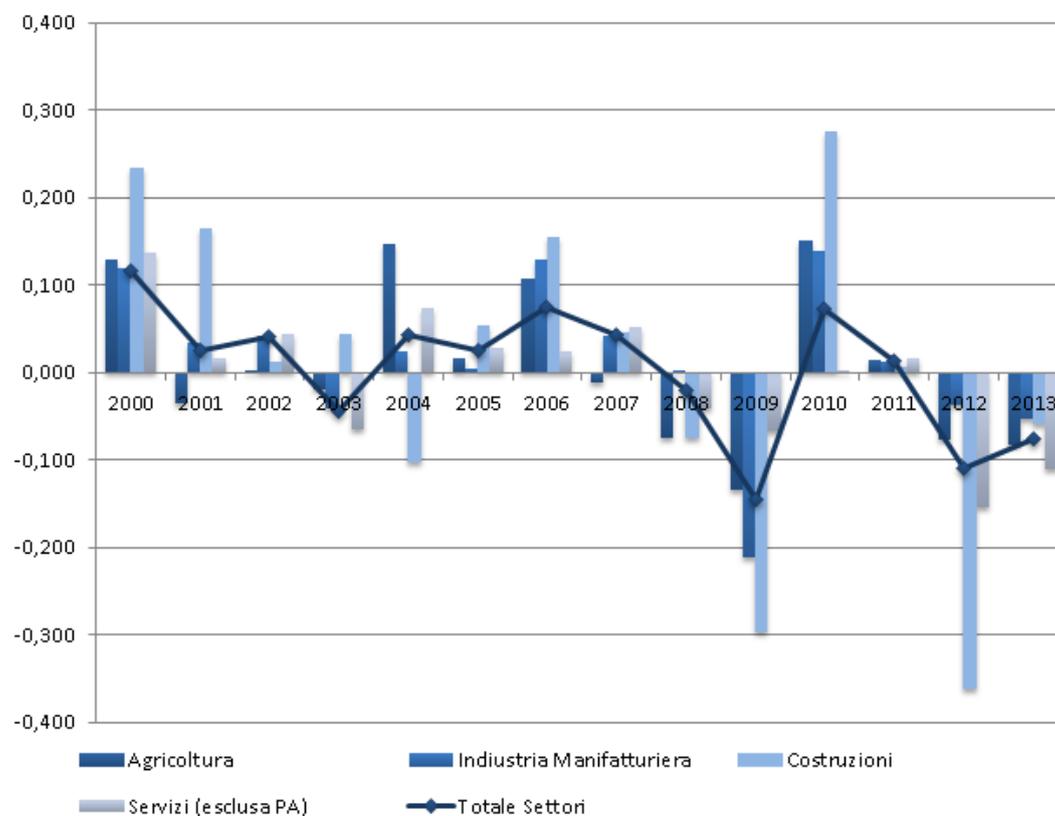


Fig. 3.5 – Aliquote legali Ires e IRAP (1995-2017)



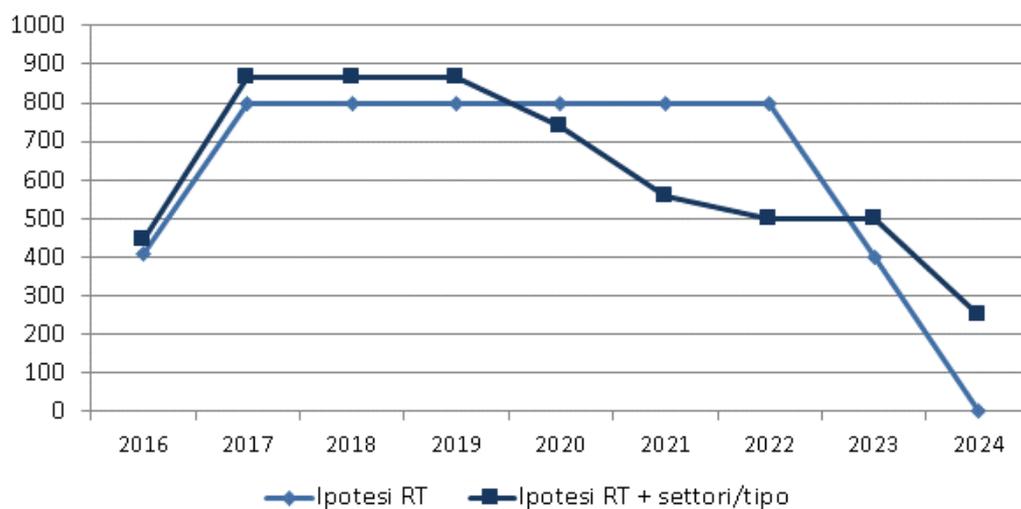
Fonte: Eurostat 2015, "Taxion trends in the EU".

Fig. 3.6 – Andamento degli investimenti fissi lordi (impianti, macchinari e armamenti): totale settori di attività (esclusa la PA) e principali settori (2000-2013)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.7 – Profilo degli ammortamenti: ipotesi Relazione tecnica e ipotesi integrata per macro settori e tipologia di beni.



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.8 – Effetti distributivi del meccanismo di compensazione della Tasi sull'abitazione principale

