



Council of the
European Union

Brussels, 29 April 2016
(OR. en, it)

8475/16
ADD 1

ECOFIN 352
UEM 139

COVER NOTE

From:	Carlo Calenda, Permanent Representation of Italy to the EU
date of receipt:	28 April 2016
To:	Mr Carsten PILLATH, Director General, Council of the European Union
Subject:	Stability Programme of Italy - 2016

Delegations will find attached the second part of the Stability Programme of Italy - 2016.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 SCENARI DI BREVE PERIODO

In questa sezione si fornisce un'analisi di sensitività degli obiettivi di finanza pubblica del Governo rispetto ad alcuni *shock* macroeconomici, avendo come periodo di riferimento gli anni 2016-2019. Nella prima parte, si descrive l'impatto che avrebbe uno *shock* sulla curva dei rendimenti sulla spesa per interessi. Nella seconda parte, invece, si analizzano gli effetti simultanei di diversi profili di crescita economica e di differenti dinamiche della curva dei rendimenti. L'analisi in questione è effettuata attraverso una simulazione stocastica del rapporto debito/PIL. Infine, il concetto di rischio fiscale è ampliato per includere, attraverso la costruzione di un indicatore *ad hoc*, il rischio complessivo di stress fiscale per le finanze pubbliche nel prossimo anno.

Sensitività ai tassi di interesse

La sensitività ai tassi di interesse¹ ha come obiettivo quello di analizzare le conseguenze che uno *shock* significativo sulla curva dei rendimenti dei titoli governativi può generare sulla spesa per interessi nei successivi 4 anni.

Per effettuare l'analisi si è operato sulla componente del debito rappresentata dai titoli di Stato domestici, che a dicembre 2015 rappresentava circa il 97,10 per cento dell'intero stock dei titoli in circolazione. Su tale aggregato è stato applicato lo *shock* basandosi sulla sua composizione attuale e sulla successiva evoluzione futura utilizzata per le previsioni della spesa per interessi e del rapporto debito/PIL dello scenario programmatico.

Esaminando la totalità dei titoli di Stato sia domestici che esteri nella loro composizione per strumenti, si conferma per il 2015 la tendenza prevalsa in passato ad una riduzione delle componenti a breve termine e di aumento delle componenti nominali di medio lungo termine. Per contro, rispetto al 2014, l'anno appena trascorso ha osservato una sostanziale stabilizzazione della componente a tasso variabile (CCTeu e CCT), con un lieve incremento di quella indicizzata all'*Euribor* a 6 mesi compensativo della riduzione di quella indicizzata ai BOT 6 mesi, che come noto non è più offerta con nuove emissioni. I titoli legati all'indice HICP², ossia all'inflazione europea, sono lievemente aumentati in percentuale dello stock dei titoli anche per l'assenza di scadenze nel settore. Inoltre, per

¹ Analisi più approfondite sulla gestione del debito pubblico e l'andamento dei mercati nel 2015 verranno incluse nel Rapporto Annuale sul Debito Pubblico che verrà pubblicato nei prossimi mesi.

² Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato dell'area euro.

quanto riguarda i BTP Italia, i titoli indicizzati all'indice FOI³ al netto tabacchi, ossia all'inflazione italiana, il 2015 ha visto un lieve incremento della presenza di tale strumento, frutto della combinazione tra assenza di scadenze e sensibile riduzione delle quantità emesse rispetto agli anni precedenti, ottenuta anche mediante la concentrazione dell'offerta in un'unica emissione. Data l'attività molto contenuta sul fronte delle emissioni internazionali, sebbene in lieve aumento rispetto agli scorsi anni, la quota dei titoli esteri ha continuato a scendere.

Considerando anche che, nell'ambito del segmento a tasso fisso di medio lungo termine, le emissioni hanno visto una sostanziale ascesa degli strumenti con scadenza oltre i 10 anni ed un ridimensionamento dei comparti a 2, 3 e 5 anni, la politica di emissione del debito effettuata nel corso del 2015 ha quindi consentito di conseguire una significativa riduzione dei rischi a cui è esposto lo stock di debito, in particolare di tasso di interesse e di rifinanziamento. Se infatti si fa riferimento alle misure sintetiche di esposizione del debito ai rischi appena menzionati, va in primo luogo evidenziato come la vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2015 sia risultata pari a 6,52 anni contro i 6,38 anni del 2014. In termini di gestione del rischio di rifinanziamento, tale dato, in aumento per la prima volta dopo quattro anni, rappresenta un risultato rilevante, che si pone in continuità con gli sforzi effettuati negli anni precedenti volti a ridurre la velocità di discesa della stessa variabile.

Simile è stata anche la tendenza dell'*Average Refixing Period*⁴, il principale indicatore utilizzato per la misura del rischio di tasso di interesse che, relativamente al programma dei titoli domestici è passato dai 5,30 anni di fine 2014 ai 5,42 anni del 2015. Anche in questo caso, si tratta di un'importante inversione di tendenza dopo la discesa degli ultimi anni.

Focalizzandosi sulle misure appena citate si può concludere che nel 2015 è stato apportato un contributo non trascurabile per la gestione degli anni successivi, grazie ad una distribuzione più uniforme nel tempo dei carichi di scadenze da rifinanziare.

Inoltre la struttura del debito appare più solida nella capacità di ammortizzare eventuali tensioni che dovessero emergere sul mercato in termini di repentini e inattesi incrementi dei tassi sui titoli di Stato in emissione. Ipotizzando uno shock di mercato che comporti un incremento immediato dell'intera curva dei rendimenti dei titoli di Stato di 100 punti base, data la composizione attuale dello stock dei titoli domestici e l'evoluzione futura sottesa alle stime programmatiche degli interessi, si registrerebbe un incremento della spesa per interessi in rapporto al PIL pari allo 0,13 per cento nel primo anno, allo 0,28 per cento nel secondo anno, 0,40 per cento nel terzo anno e dello 0,50 per cento nel quarto anno. Questi risultati, coerentemente con gli indicatori sintetici del rischio di tasso sopra richiamati, mostrano una riduzione non marginale nei primi due anni, quantificabile tra lo 0,2 e lo 0,1 per cento, della sensitività del debito ai tassi di interesse rispetto allo stesso esercizio condotto per il DEF dello scorso anno,

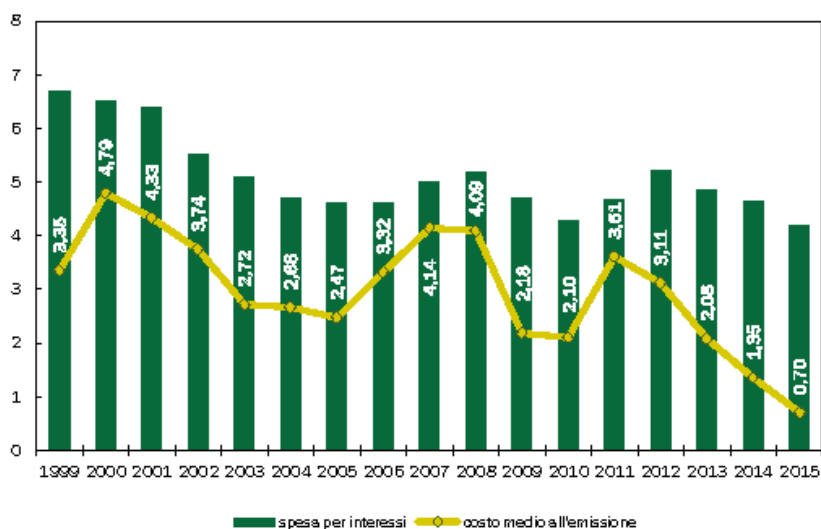
³ Indice nazionale dei prezzi al consumo per le Famiglie degli Operai ed Impiegati

⁴ L'*Average Refixing Period (ARP)* misura il tempo medio con cui il debito recepisce i tassi di mercato. Per i titoli zero coupon o quelli a cedola fissa corrisponde alla vita residua. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della cedola successiva.

mentre per gli ultimi due anni viene sostanzialmente confermata la medesima sensibilità.

Nel 2015 la spesa per interessi di tutte le PA, calcolata in base al criterio di competenza economica SEC2010, ha continuato la sua discesa per attestarsi a 68,4 miliardi di euro, in riduzione di quasi 6 miliardi di euro rispetto al 2014. In termini di PIL è stata conseguita una riduzione significativa di 0,4 punti percentuali passando dal 4,6 per cento al 4,2 per cento del PIL.

FIGURA IV.1: SPESA PER INTERESSI IN PERCENTUALE DEL PIL E COSTO MEDIO PONDERATO ALL'EMISSIONE



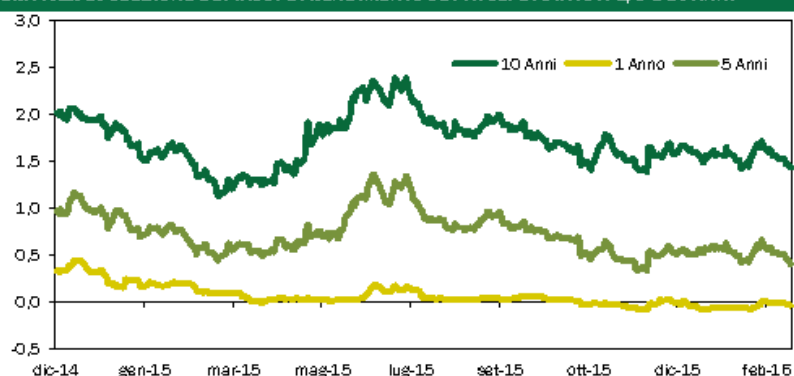
Per oltre 5 miliardi di euro questa riduzione è avvenuta in capo alle Amministrazioni Centrali: in particolare, sui titoli di Stato per circa 4 miliardi di euro e sulle giacenze presso la Tesoreria dello Stato di enti non facenti parte delle PA per la restante parte. In entrambi i casi, cruciale è stato il ruolo della discesa dei tassi di interesse, dovuta in larga parte all'avvio del programma PSPP da parte della BCE⁵, ma ha anche contribuito il calo dell'inflazione, sia europea che nazionale, considerato l'impatto di questa variabile sui relativi titoli indicizzati (BTP€i e BTP Italia).

Sebbene la discesa dei tassi non sia stata uniforme su tutta la curva dei rendimenti dei titoli di Stato e per larga parte dell'anno si sia assistito ad un aumento della sua pendenza, l'aver spinto sulle emissioni a più lungo termine e ridotto quelle a più breve scadenza non ha impedito di conseguire un ulteriore calo del costo medio ponderato sulle nuove emissioni che è infatti passato dall'1,35 per cento del 2014 allo 0,70 per cento del 2015 (Figura IV.1). D'altra

⁵ Si fa riferimento al programma di acquisto di asset pubblici (Public Sector Purchase Program, PSPP), in particolare di titoli di Stato, avviato dalla BCE a marzo 2015 e annunciato a gennaio dello stesso anno.

parte, non va trascurato il fatto che se si includono anche i BOT, oltre il 60 per cento del totale delle emissioni è avvenuto su strumenti con scadenza inferiore o uguale a 5 anni: in altri termini più della metà delle emissioni ha interessato scadenze i cui tassi di interesse di mercato si sono ridotti in maniera più marcata.

FIGURA IV.2: EVOLUZIONE DEI TASSI DI RENDIMENTO SUI TITOLI DI STATO A 1, 5 E 10 ANNI



Tali risultati sono stati raggiunti in un contesto di mercato in cui non sono comunque mancate fasi di estrema volatilità, come si può notare analizzando non solo l'andamento dei rendimenti di mercato dei titoli in circolazione ma anche la dinamica del differenziale con i titoli tedeschi (Figura IV.3).

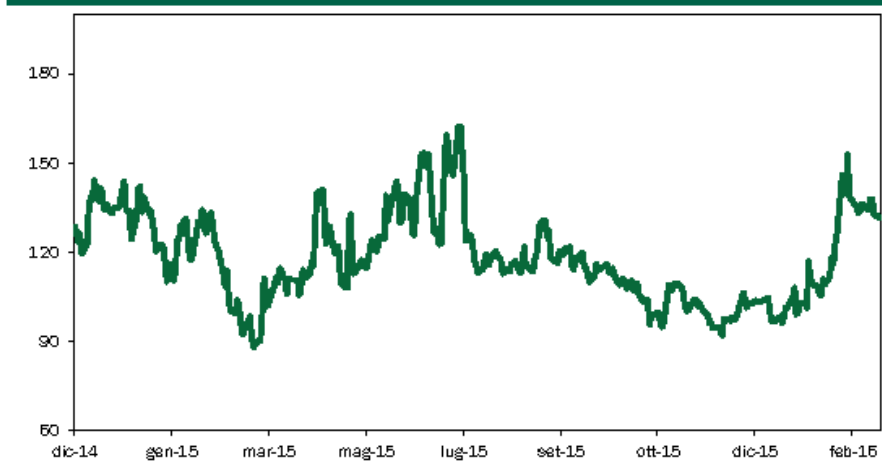
Gli altri due canali attraverso cui il contesto di mercato ha influito nell'abbassamento dell'onere per interessi sul debito sono stati i titoli a tasso variabile (CCTeu e CCT) e i titoli indicizzati all'inflazione (BTP Italia e BTP€i) presenti nello stock dei titoli in circolazione. I primi hanno ovviamente beneficiato del calo del tasso *Euribor* a 6 mesi e del tasso BOT a 6 mesi, che notoriamente riflettono in modo più diretto l'andamento della politica monetaria. L'ulteriore discesa dell'inflazione, con il FOI⁶ che è passato dallo 0,2 per cento del 2014 al -0,1 per cento del 2015 e l'HICP⁷ europeo dallo 0,4 per cento allo 0 per cento negli stessi anni, ha contribuito a contenere significativamente l'onere per interessi derivante dalla quota di rivalutazione di tale titoli maturata nell'anno.

L'andamento previsto per i tassi di interesse e l'inflazione dei prossimi anni, caratterizzato da un incremento continuo - ma complessivamente modesto - sull'intero quadriennio, e la significativa riduzione del saldo di cassa del Settore Pubblico, che consentirà di contenere i volumi di titoli in emissione, portano a stimare un'evoluzione discendente dell'aggregato della spesa per interessi sia in valore assoluto che in rapporto al PIL. Per l'anno in corso, in rapporto al PIL, gli interessi dovrebbero attestarsi intorno al 4 per cento, mentre nel 2017 il calo dovrebbe proseguire arrivando al 3,8 per cento di PIL, per poi stabilizzarsi intorno al 3,5 per cento del PIL nell'ultimo anno del periodo previsionale.

⁶ FOI escluso tabacchi, variazione media annua.

⁷ HICP escluso tabacchi, variazione media annua.

FIGURA IV.3: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO BTP-BUND - BENCHMARK 10 ANNI



Alla base di questi risultati, come detto, è innanzitutto il livello attuale e previsto dei tassi di interesse sulle emissioni future, così come desumibile dai tassi *forward* sui titoli governativi italiani: si tratta di livelli storicamente molto bassi, in particolare sulle scadenze di breve termine che attualmente presentano livelli prossimi allo zero se non negativi⁸. D'altra parte, il fatto che quasi la metà di tutte le emissioni di debito di ogni anno venga realizzata su queste scadenze, tende automaticamente ad esaltare l'impatto sui conti pubblici di questa situazione di mercato, determinata in larga parte dalle scelte di politica monetaria non convenzionale adottate dalla Banca Centrale Europea nell'ultimo anno. Inoltre, è previsto che nei prossimi anni la pendenza della curva dei rendimenti italiana si riduca, sebbene in misura contenuta, consentendo al MEF di proseguire nella strategia di allungamento delle scadenze del debito a costi ampiamente sostenibili. Infine, anche l'andamento previsto dell'inflazione, sia nazionale che europea, incorporato nelle previsioni e assunto in linea con le più recenti stime della BCE, contribuisce a rendere meno onerosi anche i titoli indicizzati a tali parametri.

L'insieme di tutti questi fattori è quindi anche alla base della significativa correzione delle stime sulla spesa per interessi rispetto all'Aggiornamento al DEF di settembre dello scorso anno: in media, la riduzione annua risulta attestarsi intorno allo 0,37 per cento del PIL, con il calo più rilevante previsto nel 2019, pari a circa lo 0,50 per cento di PIL, dovuto all'accumulo dei risparmi provenienti dagli anni precedenti.

⁸ In questo periodo di compilazione del DEF, tutti i titoli del debito pubblico con scadenza residua inferiore o uguale a due anni presentano tassi negativi.

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

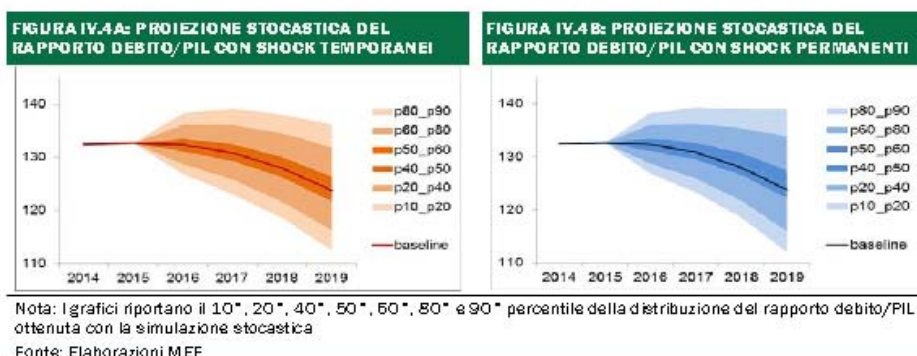
Al fine di tenere conto simultaneamente dell'incertezza insita nelle previsioni relative alla curva dei rendimenti e alla crescita economica, la dinamica del rapporto debito/PIL nello scenario programmatico è stata integrata con alcune simulazioni stocastiche che recepiscono la volatilità storica dei tassi di interesse a breve e lungo termine, e della crescita economica nominale⁹. Le simulazioni sono condotte mediante il metodo Montecarlo applicando alla dinamica del rapporto debito/PIL dello scenario di *policy* gli *shock* sui tassi di interesse e sulla crescita. Tali *shock* sono ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze osservata nel periodo 1990-2015. Più nel dettaglio, si ipotizza che gli *shock* sui tassi di interesse abbiano natura sia temporanea sia permanente. Inoltre, si assume che gli *shock* temporanei sulla crescita nominale dispieghino i loro effetti anche sulla componente ciclica dell'avanzo primario. Pertanto, per ogni anno di proiezione e per ogni singolo *shock* è possibile identificare una distribuzione del rapporto debito/PIL rappresentata in termini probabilistici attraverso un *fan chart* (Figura IV.4A e 4B).

Tale analisi mostra come sotto l'effetto di *shock* temporanei e simultanei sui tassi di crescita e sui tassi di interesse, la cui ampiezza è tarata sulla volatilità passata di tali variabili, il debito si attesti intorno a un valore mediano pari a circa il 124 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte temporale. L'incertezza registrata sui risultati del 2019 è relativamente elevata sia verso il basso sia verso l'alto, come mostrato da una differenza di circa 24 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante.

Nel caso di uno *shock* temporaneo il rapporto debito/PIL mostrerebbe una tendenza a ridursi a partire dal 2016 per i primi sessanta percentili, a partire dal 2017 per l'ottantesimo percentile e solo a partire dal 2018 oltre il novantesimo percentile. In ogni caso, anche per gli *shock* più severi, che si collocano al di sopra del novantesimo percentile, il rapporto debito/PIL mostra una tendenza a stabilizzarsi dopo aver raggiunto un picco intorno al 139 per cento.

Lo *shock* permanente, invece, determina una distribuzione più ampia dei valori del rapporto debito/PIL intorno allo scenario centrale ma con una dinamica del debito che risulta non decrescente solo a partire dal novantesimo percentile.

⁹ Berti K., (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *Economic Papers* 480.



Analisi complessiva dei rischi fiscali a breve termine

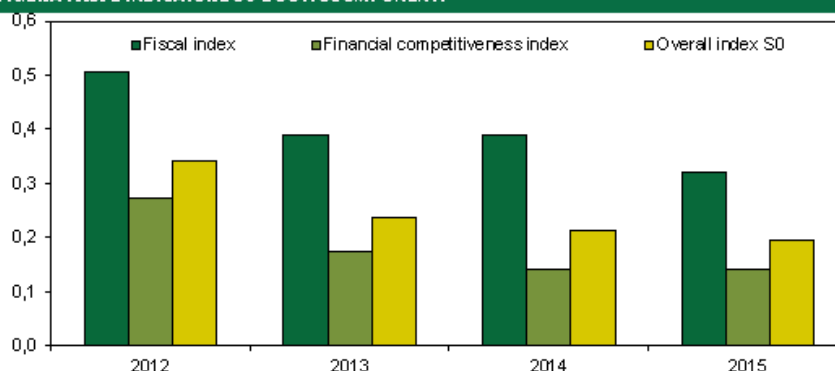
L'indicatore *S0*, costruito per identificare i rischi legati alla sostenibilità fiscale nel breve periodo, ovvero nell'anno successivo a quello in corso, è stato introdotto dalla Commissione dopo la recente crisi. La metodologia utilizzata per calcolare *S0* si discosta da quella utilizzata per identificare rischi nel medio e lungo periodo, descritta nelle prossime sezioni; *S0*, infatti, è un indicatore composito che utilizza un'ampia serie di variabili fiscali e finanziarie che, in passato, hanno dato prova di detenere un potere previsivo rispetto alle situazioni di stress fiscale (*early warning*).

In particolare, l'analisi si basa su una tecnica statistica di estrazione del segnale applicata a 28 variabili, suddivise in due sotto-gruppi: quelle di natura fiscale e quelle macro-finanziarie. Sulla base della metodologia sviluppata dalla Commissione Europea¹⁰, è possibile determinare endogenamente le soglie di rischio complessivo e i due sotto-indici (fiscale e macro-finanziario). Il valore complessivo dell'indicatore *S0* insieme a quello dei sotto-indici, messi a confronto con le rispettive soglie, sono utilizzati per misurare la probabilità di un'imminente crisi. In particolare, per l'indicatore *S0*, un valore superiore alla soglia indica un potenziale rischio nel breve periodo, mentre valori dei sotto-indici superiori alle rispettive soglie indicano un rischio concentrato, rispettivamente, nelle aree fiscali o macro-finanziaria. Se uno dei sotto-indici segnala un rischio ma l'indicatore *S0* si mantiene sotto la soglia significa che il rischio nel breve periodo non è particolarmente alto.

La figura IV.5 mostra come, per il 2015, il rischio fiscale complessivo di breve termine sia sostanzialmente contenuto. L'indice complessivo si è ridotto considerevolmente dopo il picco nel 2012, attestandosi su un valore di 0,19, inferiore alla soglia pari a 0,43, al di sopra della quale la probabilità del verificarsi di una crisi nell'anno successivo a quello di analisi sarebbe considerata elevata. Il miglioramento riscontrato nel 2015 ha interessato entrambe le sotto-componenti, ma in misura maggiore quella fiscale che raggiunge il valore di 0,32 (inferiore alla soglia pari a 0,35), mentre la componente macro-finanziaria si attesta su un valore

¹⁰ Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), "An early-detection index of fiscal stress for EU countries", *European Economy Economic Papers* n. 475.

di 0,14 (inferiore alla soglia pari a 0,45). Tuttavia, essendo le soglie ottimali comuni a tutti i paesi dell'Unione Europea sottoposti a sorveglianza multilaterale, questi valori rappresentano solo un primo indicatore della sostenibilità di un paese a breve termine. L'analisi puntuale rispetto alle singole variabili che compongono l'indicatore S0 mostra che nel breve periodo potrebbero emergere alcuni elementi di criticità legati soprattutto all'elevato livello di debito pubblico (si veda a questo proposito la *heat map* presentata nella Tavola IV.1).

FIGURA IV.5: L'INDICATORE S0 E SOTTOCOMPONENTI

Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS2015; AMECO; WEO; EUROSTAT

TAVOLA IV.1: HEAT MAP SULLE VARIABILI SOTTOSTANTI AD S0 PER IL 2015

Rischio a breve da variabili fiscali	Indebitamento netto (%PIL)	Saldo primario (%PIL)	Saldo di bilancio corretto per il ciclo (%PIL)	Saldo primario stabilizzante (%PIL)	Debito pubblico lordo (%PIL)	Variazione del debito pubblico lordo (%PIL)	Debito pubblico a breve termine (%PIL)
	Debito pubblico netto (%PIL)	Fabbisogno lordo (%PIL)	Differenziale interessi-crescita	Variazione della spesa pubblica (%PIL)	Variazione dei consumi finali della P.A (%PIL)	Rapporto di vecchiaia a 20 anni	Media a 5 anni delle variazioni annuali delle spese age-related (%PIL)
Rischio a breve da variabili macro-finanziarie	L1. Investimenti netti internazionali (%PIL)	L1. Risparmi netti delle famiglie (%PIL)	L1. Debito del settore privato (%PIL)	L1. Flusso di credito del settore privato (%PIL)	L1. Rapporto di indebitamento delle società finanziarie	L1. Debito a breve delle società non finanziarie (%PIL)	L1. Debito a breve delle famiglie (%PIL) (*)
	L1. Valore aggiunto del settore edile (%VA totale)	L1. Saldo di parte corrente (media mobile a 3 termini) (%PIL)	L1. Variazione (3 anni) del REER (basato sul deflatore dell'export)	L1. Variazione del costo del lavoro unitario nominale	Curva dei rendimenti	Tasso di crescita del PIL reale	PIL pro-capite in PPP (%US\$)

Nota: I colori rosso e verde segnalano rispettivamente le variabili sopra e sotto la soglia ottimale. Gli asterischi (*) indicano che, in mancanza di dati aggiornati, il valore del 2015 è calcolato come media triennale sul 2012-2014. La sigla L1 sta ad indicare che la variabile è riportata con il valore ritardato di un periodo.

Fonte: Elaborazioni MEF

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

Scenari alternativi e analisi di sensitività

In questa sezione, vengono presentati i risultati degli scenari deterministici di proiezione del rapporto debito/PIL nel medio periodo. L'obiettivo è quello di estrapolare, su un orizzonte che si estende fino al 2027, la dinamica del rapporto debito/PIL sotto ipotesi differenti che rivedono congiuntamente la crescita del PIL, la curva dei rendimenti e i saldi primari di bilancio.

A questo proposito, il rapporto debito/PIL viene proiettato deterministicamente nel medio periodo assumendo come punto di partenza la composizione e la struttura per scadenza sottostanti il presente Documento di Economia e Finanza (cfr. Paragrafo IV.1). In tutti gli scenari, le proiezioni del rapporto debito/PIL sono effettuate stimando in modo endogeno il tasso di interesse implicito che, a sua volta, tiene conto delle ipotesi sulla crescita del PIL nominale, sull'andamento della curva dei rendimenti, e delle assunzioni sull'avanzo primario. Gli scenari alternativi consentono alcune interazioni tra variabili macroeconomiche di modo che, ad esempio, a tassi di crescita più bassi corrispondano avanzi primari più contenuti e a questi siano associati costi di indebitamento più alti.

Tali simulazioni di medio periodo includono:

- Uno scenario di riferimento (baseline) che recepisce, negli anni 2016-2019, il tasso di crescita del PIL e del potenziale del quadro macroeconomico programmatico del DEF 2016. Per gli anni successivi al 2019, in linea con la metodologia denominata T+10, attualmente utilizzata dalla Commissione Europea e discussa in sede di *EPC-Output Gap Working Group*, il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione assumendo che le variabili relative ai singoli fattori produttivi vengano estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali (tavola IV.2)¹¹. L'output gap viene chiuso nei tre anni successivi al 2019. Sempre dal 2019, la curva dei rendimenti viene tenuta costante fino alla fine dell'orizzonte di previsione, mentre il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022. Inoltre, in base all'ipotesi di politiche invariate, il saldo primario corretto per il ciclo del 2019 viene mantenuto costante sul livello di riferimento del 3,2 per cento del PIL fino al 2027.
- Uno scenario di bassa crescita in cui si ipotizza che il PIL decelererà nel periodo 2016-2019 e quindi crescerà, in ciascun anno, con tassi di 0,5 punti percentuali inferiori rispetto a quelli del quadro di riferimento¹². La serie del PIL

¹¹ Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2016 alla sezione III.3.

¹² Questo scenario di minore crescita sull'orizzonte 2016-2019 viene ottenuto partendo dal quadro macroeconomico programmatico del DEF 2016 e ipotizzando un rallentamento dell'economia globale diffuso sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti con effetti sul commercio internazionale. L'economia italiana registrerebbe una crescita meno sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le peggiori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a far aumentare il tasso di disoccupazione.

potenziale per gli anni 2016-2019 si ottiene applicando la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo¹³. A partire dal 2019, il NAWRU e la *Total Factor Productivity* (TFP) convergono nel 2027 ai corrispondenti valori medi riscontrati nel corso degli anni della crisi, mentre l'*output gap* si chiude nel 2022. A seguito delle aspettative sulla minore crescita reale dell'economia italiana e dei timori sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, si assiste, negli anni 2016-2018, ad un repentino aumento della curva dei rendimenti di circa 100 punti base rispetto al livello della curva dello scenario di riferimento. Tale aumento viene gradualmente riassorbito a partire dal 2019 per poi rientrare sui rendimenti dello scenario di base. Per effetto della minore crescita, l'avanzo primario¹⁴ si riduce corrispondentemente negli anni 2016-2019 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022.

- Uno scenario di alta crescita in cui si ipotizza che la crescita reale del PIL aumenti nel periodo 2016-2019 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento¹⁵. La serie del PIL potenziale per gli anni 2016-2019 si ottiene applicando la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo. A partire dal 2019 e entro la fine dell'orizzonte di previsione, il NAWRU converge al valore del 2007 mentre la *Total Factor Productivity* (TFP) tende verso i valori medi pre-crisi. L'*output gap* si chiude linearmente al 2022. Dopo la fine del *Quantitative Easing* della BCE, nel 2018, in virtù della maggiore crescita reale dell'economia italiana, la curva dei rendimenti si riduce di 40 punti, per poi convergere a quella dello scenario di base nel 2021. Per effetto della maggiore crescita, l'avanzo primario aumenta corrispondentemente negli anni 2016-2019 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento nel 2022.

La tavola IV.2 illustra più nel dettaglio le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL. La tavola IV.3 riporta i valori delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari per il periodo 2016-2019 e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo.

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la figura IV.6 conferma la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio-periodo in tutti gli scenari. In quello di riferimento, il debito converge ad un

¹³ Si veda a questo proposito la nota metodologica allegata al presente documento alla sezione III.1.

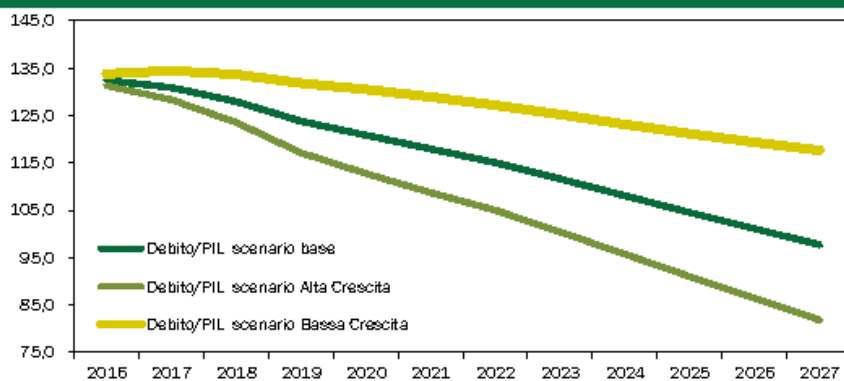
¹⁴ Per maggiori dettagli sulla metodologia di derivazione della serie al tematica dell'avanzo primario negli scenari di alta e bassa crescita si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2016 alla sezione III.2.

¹⁵ Come nello scenario di bassa crescita, nello scenario ottimistico si ipotizza una crescita più sostenuta dell'economia globale diffusa sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Anche il commercio internazionale registrerebbe una dinamica più robusta. L'economia italiana presenterebbe una crescita più sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le migliori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a ridurre il tasso di disoccupazione.

livello pari a 97,7 per cento del PIL nel 2027. Il benchmark della regola del debito nella sua configurazione *forward looking* verrebbe sostanzialmente conseguito, a meno di un gap dello 0,2 per cento del PIL, nel 2017 (sulla base delle previsioni del 2019) e pienamente raggiunto nel 2018 (sulla base delle proiezioni al 2020). Nello scenario di alta crescita, il rapporto debito/PIL, si ridurrebbe in modo ancora più rapido fino a raggiungere, nel 2027, un valore pari a 81,8 per cento del PIL, circa 16 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base. In questo caso la regola del debito verrebbe rispettata nella configurazione *forward looking* già nel 2016 (sulla base delle proiezioni al 2018). Nello scenario di bassa crescita, invece, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi ma ad un ritmo più lento. A fine periodo, questo raggiungerebbe un valore pari al 117,7 per cento del PIL nel 2027, con una differenza di 20 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Con ipotesi di crescita più bassa, la regola del debito non verrebbe mai rispettata lungo tutto l'orizzonte di previsione.

TAVOLA IV.2: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI

	Scenario di		
	alta crescita	riferimento	bassa crescita
PIL	a) +0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 al valore pre-crisi (2007) per NAWRU (7,8%) e valore medio degli anni pre-crisi per la TFP (0,5%)	a) scenario base del DEF 2015-2019 b) convergenza a parametri strutturali dello scenario OGWG T+10	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2015-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (10%), e per la TFP (0,05%)
Curve dei rendimenti	a) curva dei rendimenti dello scenario di riferimento fino a inizio 2018 (fine del QE). Riduzione di 40 bp fino al 2021 b) dal 2021 convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento	a) curva dei rendimenti scenario DEF programmatico (2015-2019) b) Dal 2019 curva dei rendimenti costante	a) Aumento della curva dei rendimenti di +100 bp nel periodo 2015-2018 b) nel 2019, graduale convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2015-2019 b) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) avanzo primario dello scenario DEF programmatico (2015-2019) b) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2015-2019 b) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019
Inflazione	a) aumento deflatore come da scenario di alta crescita negli anni 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022	a) scenario base dal 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2015-2019 b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2022

FIGURA IV.8: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI ALTA E BASSA CRESCITA

Fonte MEF.

TAVOLA IV.3: SENSIBILITÀ ALLA CRESCITA (valori percentuali)

		2016	2016	2017	2018	2019	...	2027
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di maggiore crescita	1,5	2,8	3,1	3,7	3,8	...	3,3
	Scenario di base	1,5	2,2	2,5	3,1	3,2	...	2,9
	Scenario di minore crescita	1,5	1,6	1,9	2,5	2,6	...	2,2
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di maggiore crescita	0,8	1,7	1,9	2,0	1,9	...	1,3
	Scenario di base	0,8	1,2	1,4	1,5	1,4	...	0,9
	Scenario di minore crescita	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9	...	0,2
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario di maggiore crescita	-0,4	0,1	0,5	0,7	0,8	...	1,3
	Scenario di base	-0,2	-0,2	0,2	0,4	0,5	...	0,9
	Scenario di minore crescita	0,0	-0,4	-0,1	0,1	0,3	...	0,2
Output gap	Scenario di maggiore crescita	-3,5	-2,0	-0,6	0,7	1,7	...	0,0
	Scenario di base	-3,6	-2,3	-1,1	-0,1	0,7	...	0,0
	Scenario di minore crescita	-3,5	-2,6	-1,6	-0,8	-0,2	...	0,0
Indebitamento netto	Scenario di maggiore crescita	-2,6	-2,2	-1,3	0,0	1,4	...	1,6
	Scenario di base	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9	0,1	...	0,4
	Scenario di minore crescita	-2,6	-2,9	-2,9	-2,6	-2,0	...	-1,1
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	-0,7	-1,1	-1,0	-0,4	0,5	...	1,6
	Scenario di base	-0,7	-1,1	-1,2	-0,9	-0,3	...	0,4
	Scenario di minore crescita	-0,7	-1,5	-2,0	-2,1	-1,9	...	-1,1
Avanzo primario	Scenario di maggiore crescita	1,6	2,0	2,7	3,8	5,0	...	4,1
	Scenario di base	1,6	1,7	2,0	2,7	3,6	...	3,2
	Scenario di minore crescita	1,6	1,3	1,3	1,7	2,2	...	2,4
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	3,5	3,1	3,0	3,4	4,1	...	4,1
	Scenario di base	3,5	2,9	2,6	2,8	3,2	...	3,2
	Scenario di minore crescita	3,5	2,7	2,2	2,1	2,4	...	2,4
Tasso di Interesse implicito	Scenario di maggiore crescita	3,2	3,1	3,0	2,9	2,8	...	2,8
	Scenario di base	3,2	3,1	2,9	2,9	2,8	...	2,8
	Scenario di minore crescita	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	...	2,8
Debito Pubblico	Scenario di maggiore crescita	132,7	131,3	128,3	123,5	117,1	...	81,8
	Scenario di base	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8	...	97,7
	Scenario di minore crescita	132,7	133,8	134,4	133,6	131,8	...	117,7

L'evoluzione del debito nel medio periodo in un contesto di bassa crescita e inflazione

Nello scenario di riferimento del DEF 2016 e negli scenari alternativi descritti in precedenza, si assume che, grazie al rinnovato piano di *Quantitative Easing* (QE) implementato dalla Banca Centrale Europea, l'inflazione possa tornare a convergere velocemente verso il target del 2 per cento nei prossimi anni.

Tuttavia, dall'inizio del primo QE, i rischi di deflazione o di bassa inflazione non sono stati ancora pienamente scongiurati. Pertanto, al fine di valutare l'evoluzione di medio periodo del rapporto debito/PIL in un contesto di deflazione o perdurante bassa inflazione, sono stati costruiti due ulteriori scenari deterministici che vanno a modificare quello di "bassa crescita". Il primo scenario alternativo a quello di bassa crescita assume che, nonostante il QE, l'Italia e l'Europa si avvintino in una spirale deflattiva generalizzata (ipotesi di "fallimento del QE"). A partire dall'anno in corso, il tasso di variazione del deflatore del PIL si riduce significativamente rispetto al dato dello scenario di bassa crescita, restando in territorio negativo fino alla fine del 2018. Successivamente, il deflatore del PIL ritorna su un sentiero di crescita positivo senza però avvicinarsi al valore target del 2 per cento ma convergendo al verso la soglia dell'1,0 per cento nel 2022. A seguito della deflazione, l'avanzo primario dello scenario di bassa crescita si riduce ulteriormente e permanentemente di $\frac{1}{4}$ per cento per ciascun punto di inflazione in meno¹⁶ rispetto allo scenario di riferimento.

Il secondo scenario alternativo rispetto a quello di bassa crescita è simile al precedente ma ha come obiettivo quello di valutare l'ipotesi di *decoupling* secondo cui, a seguito di un mix di deflazione (o bassa inflazione) e politiche strutturali che aumentano la competitività complessiva del paese, il livello dei prezzi in Italia rimanga nel medio periodo permanentemente al di sotto di quello medio europeo che invece converge al target del 2 per cento. Per tenere conto dei guadagni di competitività del sistema, in questo scenario, si ipotizza che, nel medio periodo, il tasso di crescita del potenziale torni a crescere in linea con quanto ipotizzato nello scenario di riferimento. Allo stesso tempo, si considera l'impatto negativo sulle finanze pubbliche dovuto alla presenza di una quota del debito pubblico italiano, pari a circa il 7 per cento del totale a fine 2015, indicizzata alla più alta inflazione europea¹⁷. La tavola sottostante sintetizza le ipotesi relative ai due scenari alternativi rispetto a quello di bassa crescita mentre quella successiva presenta i principali risultati delle simulazioni.

¹⁶In caso di deflazione, la mancata indicizzazione delle aliquote di imposta, può spingere larghe fette di contribuenti verso scaglioni più bassi. Inoltre, l'elasticità delle entrate ai prezzi può essere significativamente diversa da 1 conducendo a consistenti perdite di gettito. Allo stesso modo, in presenza di rigidità nominali o di precedenti accordi contrattuali pluriennali (per progetti di investimento o pagamento di interessi) può condurre a una reazione ritardata o del tutto assente di larghe fette di spesa pubblica allo shock deflazionistico. Pertanto, a seguito della più bassa inflazione o deflazione, è lecito attendersi saldi primari fortemente deteriorati. Recenti studi empirici mostrano che a fronte di una riduzione del tasso di inflazione del 2 per cento si può assistere, in media, a un peggioramento permanente del saldo primario di circa lo 0,4 per cento del PIL. A questo proposito si veda: End N. et al., 2014, *Sailing with no wind: The Impact of Deflation and Lowflation on Fiscal Aggregates*, IMF research bulletin.

¹⁷La simulazione tiene anche conto del fatto che, data la composizione dello stock di debito, a fronte dell'impatto negativo imputabile alla quota di debito indicizzata all'inflazione europea, allo stesso tempo, si assiste ad un impatto positivo derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione domestica, la cui quota a fine 2015 è stata pari a circa il 4,8 per cento del debito totale.

SCENARI DI DEFLAZIONE: DESCRIZIONE DELLE IPOTESI DI LAVORO

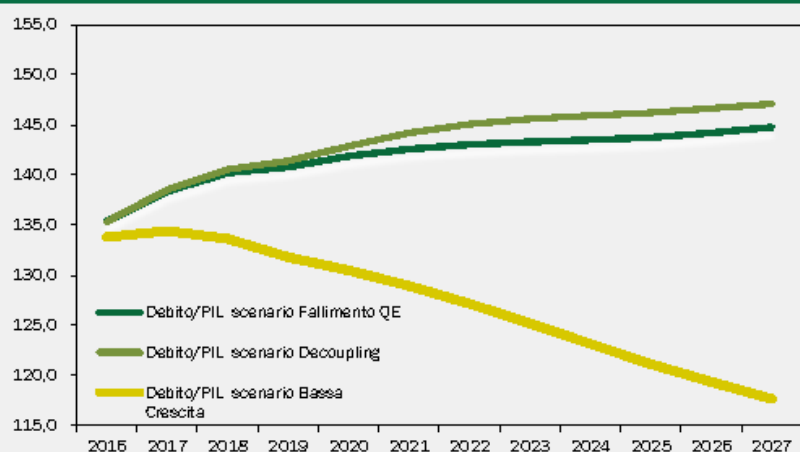
	Scenario di fallimento QE	Scenario bassa crescita	Scenario di decoupling vs inflazione euro area e svalutazione nominale
PIL	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2016-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (10%), e per la TFP (0,05%)	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2016-2019 b) convergenza dal 2019 al 2027 a valori medi degli anni di crisi per NAWRU (10%), e per la TFP (0,05%)	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2016-2019 b) convergenza a parametri strutturali come GGWG T+10 dallo scenario baseline
Curva dei rendimenti	a) aumento della curva dei rendimenti (+100 bp) nel periodo 2016-2018 b) nel 2019 graduale convergenza ai valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento	a) aumento della curva dei rendimenti (+100 bp) nel periodo 2016-2018 b) nel 2019 graduale convergenza ai valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento	a) aumento della curva dei rendimenti (+100 bp) nel periodo 2016-2018 b) nel 2019 graduale convergenza ai valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento c) aumento spesa per interessi dovuta al rimborso quote debito indicizzato a inflazione Euro Area
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2016-2019 b) impatto deflazione su avanzo primario: -0,2% permanente per 1 punto percentuale di riduzione deflatore del PIL c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2016-2019 c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2016-2019 b) impatto deflazione su avanzo primario: -0,2% permanente per 1 punto percentuale di riduzione deflatore del PIL c) nel 2020-2027 avanzo primario strutturale costante al livello del 2019
Inflazione	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2016-2019 b) ipotesi di deflazione - ulteriore riduzione deflatore del PIL rispetto allo scenario di bassa crescita del 1% nel 2016 e di 1,5% nel 2017-2018 e di 1,25% nel 2019. (Deflatore negativo nel 2016-2018 e poi aumento graduale) c) convergenza al 1% tra il 2019 e il 2021 costante successivamente	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2016-2019 c) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2016-2019 b) ipotesi di deflazione - ulteriore riduzione deflatore del PIL rispetto allo scenario di bassa crescita del 1% nel 2016 e di 1,5% nel 2017-2018 e di 1,25% nel 2019. (Deflatore negativo nel 2016-2018 e poi aumento graduale) c) convergenza al 1% tra il 2019 e il 2021 costante successivamente

La figura mostra come, negli scenari alternativi di deflazione, il debito pubblico italiano pur non presentando tendenze esplosive non diminuisca, ma rimanga attestato nel medio-periodo su livelli elevati. I risultati dimostrano inoltre che, sebbene la quota di debito indicizzato all'inflazione permetta di attutire la tendenza all'aumento dello stock complessivo, in caso di deflazione prolungata il debito in rapporto al PIL sia comunque destinato ad aumentare (o a non diminuire) anche in presenza di consistenti avanzi primari. Infine, i risultati mettono bene in luce quanto il ritorno a tassi di inflazione più vicini al target del 2 per cento sia cruciale ai fine di assicurare un percorso di rientro del debito verso la soglia del 60 per cento del PIL nel medio periodo.

SCENARI DI DEFLAZIONE: PRINCIPALI RISULTATI

		2015	2016	2017	2018	2019	..	2027
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di bassa crescita	1,5	1,5	1,9	2,5	2,5	...	2,2
	Scenario Fallimento QE	1,5	0,5	0,4	0,9	1,4	...	1,2
	Scenario Decoupling	1,5	0,5	0,4	0,9	1,4	...	1,2
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di bassa crescita	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9	...	0,2
	Scenario Fallimento QE	0,8	-0,4	-0,1	0,1	0,3	...	0,2
	Scenario Decoupling	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9	...	0,2
Avanzo primario	Scenario di bassa crescita	1,5	1,3	1,3	1,7	2,2	...	2,4
	Scenario Fallimento QE	1,5	1,1	0,8	0,9	1,2	...	1,3
	Scenario Decoupling	1,5	1,1	0,8	0,9	1,2	...	1,2
Tasso di Interesse implicito	Scenario di bassa crescita	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	...	2,8
	Scenario Fallimento QE	3,2	3,1	3,0	2,9	3,0	...	2,7
	Scenario Decoupling	3,2	3,1	3,0	3,1	3,1	...	3,1
Debito Pubblico	Scenario di bassa crescita	132,7	133,8	134,4	133,6	131,8	...	117,7
	Scenario Fallimento QE	132,7	135,3	138,4	140,2	140,8	...	144,8
	Scenario Decoupling	132,7	135,3	138,5	140,6	141,4	...	147,1

DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI DEFLAZIONE (VALORI PERCENTUALI)



IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo, basata sull'aggiornamento delle proiezioni relative alle spese connesse all'invecchiamento della popolazione e dei tradizionali indicatori di sostenibilità. L'orizzonte di riferimento è esteso fino al 2060 in base alla metodologia elaborata in ambito EPC-WGA (*Economic Policy Committee - Working*

Group on Ageing) che beneficia delle proiezioni demografiche di Eurostat (EUROPOP2013).

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

In coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-WGA, l'Italia elabora tradizionalmente le previsioni di medio-lungo periodo relative a cinque componenti di spesa pubblica connesse all'invecchiamento (spesa *age-related*): la spesa pubblica per pensioni, la spesa sanitaria, quella per l'assistenza di anziani e disabili a lungo termine (d'ora in poi *Long-Term Care*, LTC), la spesa per l'istruzione e quella per ammortizzatori sociali¹⁸.

Ai fini della predisposizione dell'esercizio di proiezione delle componenti di spesa pubblica *age-related*, vengono recepite le ipotesi demografiche e macroeconomiche sottostanti lo scenario *baseline* definito e concordato in ambito EPC-WGA¹⁹, opportunamente accordate agli ultimi aggiornamenti di finanza pubblica e al quadro macroeconomico di breve periodo²⁰.

Le ipotesi demografiche adottate sono quelle relative alla previsione centrale Eurostat, con base 2013. Tale scenario prevede, per l'Italia: i) un flusso netto annuo di immigrati di poco inferiore, mediamente, alle 310 mila unità, con un profilo crescente per i primi 15 anni e decrescente successivamente; ii) un livello della speranza di vita al 2060 pari a 85,5 anni per gli uomini e a 89,7 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2060 pari a 1,61.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, le proiezioni recepiscono i dati di contabilità nazionale fino al 2015. Per il quadriennio 2016-2019 sono state adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, coerenti con il quadro macroeconomico di breve periodo del DEF 2016. Nel lungo periodo, sono state confermate le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA *baseline 2015* opportunamente raccordate, nella fase transitoria, con le dinamiche di breve periodo²¹. Le dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico, come desunte dalle ipotesi concordate in ambito EPC-WGA per lo scenario di base, prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale crescente fino al 2035, dove si attesta su un valore attorno all'1,7 per cento per circa un quindicennio, per poi scendere a circa 1,5 per cento alla fine del periodo di previsione. Il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 56,3 del 2015 al 60,3 per cento del 2060. L'interazione delle suddette ipotesi con

¹⁸ Le proiezioni vengono effettuate sulla base del Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

¹⁹ European Commission-Economic Policy Committee (2014), *The 2015-Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies*.

²⁰ In particolare, lo scenario di base EPC-WGA è stato modificato per tenere conto: i) dei dati di contabilità nazionale aggiornati fino al 2014 e quelli comunicati dall'Istat con nota del 1 marzo 2016, per l'anno 2015; ii) del quadro macroeconomico tendenziale del DEF 2016; iii) degli aggiustamenti necessari per raccordare i dati del quadro macroeconomico di breve periodo con i valori strutturali di medio-lungo periodo definiti nello scenario EPC-WGA *baseline 2015*.

²¹ Tale raccordo ha riguardato esclusivamente le variabili occupazionali in quanto la dinamica della produttività dello scenario EPC-WGA *baseline* è stata confermata a partire dal 2025. In particolare, le differenze occupazionali evidenziate nel 2019, confrontando lo scenario EPC-WGA *baseline* e lo scenario macroeconomico tendenziale di breve periodo del DEF 2016, sono state progressivamente azzerate nell'arco di 15 anni mentre i tassi di disoccupazione nell'arco di un quinquennio.

le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2015-2060, attorno all'1,5 per cento medio annuo. A partire dal 2020, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2 per cento.

Le previsioni riportate nella Tavola IV.4 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente. Oltre a quanto già scontato nell'ambito del DEF dello scorso anno, le previsioni tengono conto degli interventi normativi adottati successivamente in particolare con la Legge di Stabilità del 2016.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, la previsione recepisce le disposizioni della Legge di Stabilità del 2016 in materia di salvaguardie (c.d. settima salvaguardia), di prolungamento di un anno della sperimentazione relativa alla cosiddetta "opzione donna" e di estensione al biennio 2017-2018 delle disposizioni di deindicizzazione per le pensioni di importo complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo Inps, introdotte nel 2013. Per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione sconta gli effetti della manovra di contenimento²² prevista dalla Legge di Stabilità 2016 e l'applicazione delle disposizioni previste dalla Legge di Stabilità per l'anno 2016 in materia di rinnovi contrattuali.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, la previsione tiene conto sia del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2016 sia degli effetti del potenziamento delle tutele previsti dai decreti attuativi del cosiddetto Jobs Act²³. Con riferimento alla spesa per istruzione, la previsione tiene conto dello stanziamento previsto con la Legge di Stabilità 2015 finalizzato alla realizzazione di un piano straordinario di assunzioni, nonché delle disposizioni previste dalla Legge di Stabilità per l'anno 2016 in materia di rinnovi contrattuali.

Relativamente alle singole componenti della spesa *age-related*, si osserva che a partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce fino a raggiungere il 15,3 per cento del PIL attorno al 2020. Successivamente, il rapporto riprende a crescere raggiungendo il 15,9 per cento del PIL attorno al 2035. Nella fase finale del periodo di previsione, il rapporto spesa/PIL si riduce rapidamente attestandosi al 13,9 per cento del PIL nel 2060.

La previsione della spesa sanitaria è stata effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* la quale recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi²⁴. Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di

²² La Legge di Stabilità del 2016 ha previsto una manovra di contenimento della spesa sanitaria per il 2016 di ammontare pari a 1783 milioni di euro. Inoltre, è stato previsto un contributo del settore sanitario relativamente alla manovra complessiva a carico delle Regioni. Tale contributo è stato definito dall'Intesa Stato-Regioni dello scorso 11 febbraio e ammonta a 3500 milioni di euro nel 2017, 5000 milioni di euro nel 2018.

²³ Si veda in particolare il DLgs. n. 22/2015 e DLgs. n. 148/2015 attuativi della L. n. 183/2014.

²⁴ Il *reference scenario*, applicato dal 2020, prevede, in particolare, per la componente *acute* della spesa sanitaria: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, secondo cui gli incrementi di speranza di vita si traducono in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento; ii) la dinamica del costo unitario (unit cost) "agganciata" al PIL pro capite; iii) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2060). Per la componente Long Term Care della spesa sanitaria il *reference scenario* prevede: i) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*; ii) la dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività; iii) l'elasticità del costo unitario alla produttività pari ad 1 per tutto il periodo di previsione.

contenimento della dinamica della spesa, previste a decorrere dall'anno 2015 dalle precedenti leggi di Stabilità, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2020 e si attesta attorno al 7,6 per cento del PIL nell'ultimo decennio del periodo di previsione.

TAVOLA IV.4: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITÀ, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2060)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	in % PIL										
Spesa Totale	49,9	50,5	49,3	50,1	50,6	50,6	50,6	50,4	49,8	48,8	47,8
<i>di cui:</i>											
- Spesa age-related	27,5	28,3	27,2	27,5	27,7	28,1	28,3	28,4	28,0	27,5	27,1
Spesa pensionistica	14,8	15,8	15,3	15,5	15,7	15,9	15,9	15,6	15,0	14,3	13,9
Spesa sanitaria	7,0	6,9	6,5	6,7	6,9	7,1	7,2	7,4	7,5	7,5	7,6
<i>di cui LTC - sanitaria</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1
LTC socio/assistenziale	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
Spesa per istruzione	3,9	3,7	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	3,6
Indennità disoccupazione	0,7	0,9	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- Spesa per interessi	4,3	4,2	4,0	4,5	4,8	4,5	4,2	4,0	3,7	3,3	2,7
Entrate Totali	45,6	50,5	50,4	50,4	50,4	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3	50,3
<i>di cui: Redditi proprietari</i>	0,5	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
IPOTESI	%										
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,6	-0,1	0,5	0,6	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,8	1,3	1,4	1,4	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	78,4	78,8	79,5	79,7	78,9	78,2	77,9	77,8	77,8	77,7	77,8
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	54,6	58,1	60,6	61,4	61,9	62,3	62,7	62,9	63,0	63,2	63,1
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,3	68,4	70,0	70,6	70,4	70,3	70,4	70,5	70,5	70,6	70,6
Tasso di disoccupazione	8,4	11,9	9,6	8,8	8,2	7,5	7,1	7,1	7,1	7,1	7,0
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,4	21,7	22,3	23,4	25,1	27,1	28,8	29,7	29,9	29,9	30,0
Indice di dipendenza degli anziani (65+/(20-64))	33,6	36,4	37,8	40,2	44,3	49,4	54,2	57,0	57,7	57,9	58,0

Nota: Per il quadriennio 2015-2019, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per l'Aggiornamento del Programma di Stabilità 2015. Per il periodo successivo, sono state confermate le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA 2015 opportunamente ricordato. Fino al 2015, la spesa per prestazioni sociali è riferita a dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2015-2019, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti la previsione del quadro di finanza pubblica. La previsione della spesa sanitaria e della spesa per Long Term Care è effettuata con la metodologia del reference scenario. L'aggregato della spesa per istruzione comprende i livelli di istruzione ISCED 1-5 secondo la classificazione OECD. Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (pre-primary). Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze con i valori presentati in tabella.

Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La proiezione della componente socio-assistenziale della spesa pubblica per Long Term Care (LTC) è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale²⁵. Dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, l'aggregato della spesa per LTC presenta un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,5 per cento nel 2060.

²⁵ Relativamente alle indennità di accompagnamento (cash benefits) l'importo delle prestazioni è stato strutturalmente "agganciato" alla dinamica del PIL pro capite a partire dal 2021, in linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA. Per le prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale, la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il reference scenario, così come definito in precedenza per la componente sanitaria della spesa per LTC. Per maggiori dettagli, cfr. Ministero dell'economia e delle finanze-RGS (2015), Rapporto n. 16, capitolo 4.

La previsione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa dallo 0,7 per cento del 2010 allo 0,9 per cento del 2015, per poi scendere gradualmente ed attestarsi su un valore di circa 0,6 per cento a partire dalla seconda metà del periodo di previsione.

Infine, la previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL è coerente con l'aggregato di spesa definito in ambito EPC-WGA²⁶. Il rapporto spesa per istruzione/PIL presenta un andamento gradualmente decrescente che si protrae per circa un quindicennio. A partire dal 2020 tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi attorno al 3,6 per cento del PIL nel 2060.

FOCUS La riforma del sistema pensionistico

Le nuove regole introdotte dalla riforma adottata con la L. n.214/2011 hanno modificato in modo significativo il sistema pensionistico migliorandone la sostenibilità nel medio-lungo periodo e garantendo una maggiore equità tra le generazioni.

La riforma ha previsto, a partire dal 2012, l'estensione del regime contributivo pro-rata a tutti i lavoratori, compresi quindi i lavoratori che, sulla base della precedente legislazione, avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo (ossia coloro che al 31/12/1995 avevano più di 18 anni di contributi). In linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, la riforma conferma due canali di accesso al pensionamento: a) il pensionamento di vecchiaia a cui, di norma, si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge²⁷; b) il pensionamento anticipato consentito a età inferiori rispetto a quelle per il pensionamento di vecchiaia, ma con un periodo di contribuzione più elevato²⁸.

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'ISTAT con riferimento ai tre anni precedenti. L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alle variazioni della speranza di vita avviene ogni tre anni e, a partire dall'adeguamento successivo al 2019, ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa²⁹. Inoltre, a partire dal 2013 il calcolo dei coefficienti di trasformazione³⁰ al

²⁶ La definizione di spesa per istruzione concordata in ambito EPC-WGA comprende i livelli di istruzione ISCED da 1 a 6, escludendo la scuola dell'infanzia (*pre-primary*), che corrisponde al livello ISCED 0, e la formazione permanente (Cfr. European Commission, Special Report n°1/2006). L'aggregato di spesa è costruito sui dati di fonte UNESCO/OECD/EUROSTAT (UE) (Cfr. European Commission, *The 2015-Ageing Report: Underlying Assumptions and Projecting Methodologies*, 2014). La previsione recepisce l'aggiornamento dei dati UE relativi all'anno finanziario 2011.

²⁷ Nel 2016, 66 anni e 7 mesi per uomini e donne del settore pubblico e 65 e 7 mesi per le lavoratrici dipendenti del settore privato (sei mesi in più per le lavoratrici autonome). In ogni caso, dal 2021 il requisito anagrafico non potrà essere inferiore a 67 anni per tutti i lavoratori, successivamente adeguato agli incrementi della speranza di vita.

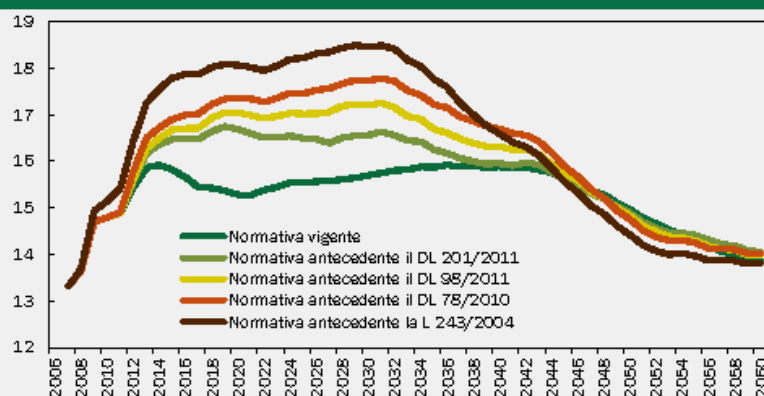
²⁸ Il requisito minimo contributivo nel 2016 è 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne, successivamente adeguato agli incrementi della speranza di vita. Per i lavoratori iscritti al sistema pensionistico dal 1° gennaio 1996 sarà possibile accedere al pensionamento 3 anni prima del requisito anagrafico per la vecchiaia a condizione di avere maturato un importo pensionistico minimo (pari a circa 1.200 euro mensili nel 2012, successivamente adeguato in base all'andamento nominale del prodotto interno lordo in media mobile quinquennale).

²⁹ L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento con decorrenza 2013 è stato adottato con decreto direttoriale del 6 dicembre 2011, pubblicato in GU il 13 dicembre 2011. L'adeguamento successivo, con decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014. La normativa vigente prevede una clausola di garanzia in base alla

momento del pensionamento è stato esteso fino all'età di 70 anni. Sono state altresì previste delle misure di salvaguardia, finalizzate a garantire una maggiore gradualità di applicazione della riforma, ovvero a tener conto di specificità in relazione alla prossimità al pensionamento e a situazioni di difficoltà connesse alla permanenza nel mercato del lavoro, fattispecie tutte specificatamente individuate sul piano normativo³¹.

Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 durante il periodo 2006-2010 a circa 64 anni nel 2020, a 67 nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali del PIL fino al 2050. Tale effetto è da ascrivere, per circa 1/3 alla riforma introdotta con la L. n.214/2011 e, per circa 2/3, ai precedenti interventi.

SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Note: Scenario EPC-WGA Baseline - DEF 2015.

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Gli indicatori di sostenibilità fiscale

Gli indicatori di medio e lungo periodo (S1 e S2) consentono di valutare l'impatto delle passività implicite connesse all'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo.

L'indicatore di medio periodo, S1, mostra l'aumento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati fino al 2020 in modo da garantire, se mantenuto costante negli anni successivi, di raggiungere un livello di debito/PIL

quale il requisito anagrafico minimo di vecchiaia non potrà comunque essere inferiore ai 67 anni per coloro che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento a partire dal 2021.

³⁰ Anche il coefficiente di trasformazione viene adeguato con lo stesso calendario dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento. L'adeguamento avente decorrenza dal 1° gennaio 2016 è stato adottato con decreto direttoriale del 22/06/2015, pubblicato in GU n. 154 del 6 luglio 2015.

³¹ La platea dei soggetti salvaguardati è complessivamente programmata in circa 170.000 unità. Tale salvaguardia affinisce a soggetti che maturano i requisiti successivamente al 31/12/2011 (coloro che hanno maturato i requisiti entro la predetta data sono espressamente esentati dall'applicazione dei nuovi requisiti di accesso al pensionamento) per i quali si manifesta una difficoltà alla permanenza nel mercato del lavoro e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore. L'accesso al pensionamento dei predetti soggetti decorre dal 2013 e proseguirà nei prossimi anni.

pari al 60 per cento entro il 2030, e ripagare i costi di invecchiamento. L'indicatore di sostenibilità di lungo periodo, S2, mostra l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se immediatamente realizzato e mantenuto, consente di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

Entrambi gli indicatori sono basati sulle previsioni di crescita e di saldi di bilancio programmatici del Programma di Stabilità 2016, e incorporano le proiezioni a medio-lungo termine delle spese connesse all'invecchiamento. Più alti e positivi i valori degli indicatori di sostenibilità S1 e S2, maggiore è l'aggiustamento fiscale necessario e quindi il rischio di sostenibilità. A parità di altre condizioni, più alta è la proiezione delle spese connesse all'invecchiamento e più difficile risulta il mantenimento del vincolo di bilancio intertemporale, poiché si richiederebbero avanzi primari molto più consistenti.

La Tavola IV.5 riporta i risultati degli indicatori S1 e S2 e delle rispettive componenti per gli ultimi documenti programmatici e per il recente *2015 Fiscal Sustainability Report*²² della Commissione europea. Per il 2016, si evidenzia un peggioramento del valore di S1 rispetto ai documenti precedenti. La scomposizione di S1 per sotto-componenti mostra che il valore relativo alla misura dello sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello di partenza si mantiene negativo (e pari a -2,3 punti di PIL). Pertanto, sulla base di questa componente, gli obiettivi programmatici del Governo espressi in termini di avanzo primario strutturale sarebbero sufficienti a stabilizzare il debito al livello del 2019, controbilanciando sia le tendenze all'aumento che possono scaturire dalle spese connesse all'invecchiamento sia le spese per interessi. Per contro, la componente che incide negativamente sull'indicatore è quella che misura l'aggiustamento necessario per ridurre il rapporto debito/PIL dal suo livello iniziale al 60 per cento nel 2030. Tale componente presuppone un aggiustamento fiscale pari al 5,0 per cento del PIL. Il valore complessivo dell'indicatore è 2,9, di poco superiore alla soglia di 2,5, al di sopra della quale un paese è considerato ad alto rischio nel medio periodo.

Per contro, il valore complessivo dell'indicatore S2 è pari a -1,5, inferiore alla soglia di 2, sotto alla quale un paese è considerato a basso rischio nel lungo periodo. Per quanto riguarda le sotto-componenti di S2, il valore relativo alla componente che misura lo sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2019, si mantiene negativo (pari a -1,6 punti di PIL) *coeteris paribus*, segnalando la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste nel 2019, di fare fronte al cumulo della spesa per interessi in rapporto al PIL (*snow-ball effect*) attesa nel lungo periodo. La componente che misura l'ulteriore aggiustamento necessario a far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione, comune sia all'indicatore S2 sia a S1, si mantiene su valori prossimi allo zero, segnalando il fatto che tali costi, a seguito delle riforme effettuate, sarebbero pienamente sotto controllo. In conclusione, il consolidamento fiscale programmato dal Governo nel breve periodo può

²² European Commission, 2016, *Fiscal Sustainability Report, Institutional Papers, n. 018*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf.

considerarsi adeguato a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio e nel lungo periodo.

TAVOLA IV.5: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ (punti di PIL)

Indicatore 81	DEF 2016	DBP2015	DEF 2016	2015 Sustainability Report
Aggiustamento totale	2,9	1,7	1,9	4,2
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,3	-3,1	-2,9	-1,4
Per il ritardo dell'aggiustamento	0,0	0,0	0,0	0,7
Per raggiungere il target del 60%	5,0	4,7	4,7	5,1
Per costi di invecchiamento	0,1	0,1	0,1	-0,2
Indicatore 82				
Aggiustamento totale	-1,5	-2,4	-2,2	-1,0
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-1,5	-2,4	-2,2	-0,9
Per costi di invecchiamento	0,1	0,0	-0,1	-0,1

Fonte: Elaborazioni MEF.

L'analisi di sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo

L'analisi di sensitività presentata in seguito illustra alcuni scenari che contengono *shock* di natura demografica, macroeconomica e fiscale. Lo scopo dell'esercizio è duplice: da un lato, valutare la robustezza dei risultati rispetto alla dinamica del debito a fronte dell'incertezza che li caratterizza e, dall'altro, verificare sotto quali ipotesi di riforma e in base a quali condizioni di bilancio la sostenibilità del debito nel lungo periodo possa essere garantita o, viceversa, messa a rischio.

Gli scenari che seguono, quindi, replicano le ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nell'ultimo rapporto *Ageing* della Commissione Europea³³. In linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, lo scenario di base per la proiezione del rapporto debito/PIL fino al 2060 assume che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL, al livello programmato per il 2019, lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica, invece, varia in funzione della dinamica delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione descritte sopra. Il deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2022, anno in cui si chiude l'output gap, e il tasso di interesse reale, partendo dal livello del 2019, converge al 3,0 per cento in dieci anni. Sulla base di queste assunzioni, il rapporto debito/PIL dello scenario programmatico del DEF viene proiettato fino al 2060. Come mostrato di seguito, le proiezioni di lungo periodo del debito/PIL nello scenario di riferimento presentano una dinamica decrescente che prevede che solo nel 2058 il debito cali al di sotto della soglia del 60 per cento del PIL.

Oltre al confronto tra uno scenario di base e scenari alternativi che presentano *shock* di natura demografica, macroeconomica e fiscale, si presentano in seguito i risultati relativi ad uno scenario di rischio in cui l'impatto dei fattori non demografici imprime un'ulteriore pressione sulla dinamica attesa della spesa

³³ European Commission, 2015, The Ageing report, European Economy, n.3/2015. http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf

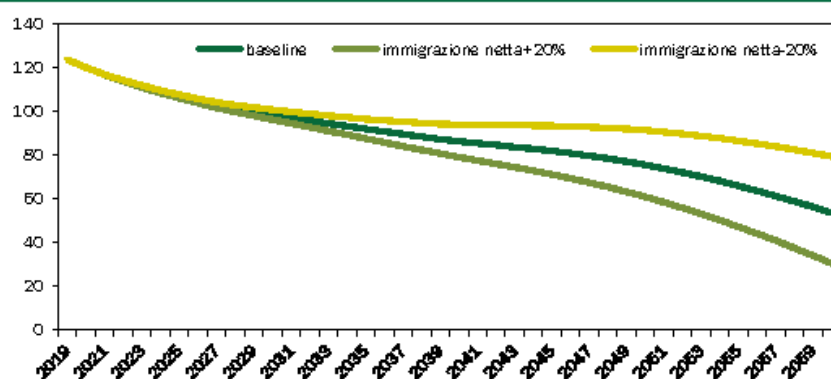
sanitaria e della spesa per l'assistenza agli anziani e ai disabili a lungo termine (LTC).

Simulazioni rispetto alle variabili demografiche

L'invecchiamento della popolazione rappresenta uno degli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. A questo riguardo, assume particolare importanza valutare adeguatamente il peso dei flussi migratori attesi misurando il loro impatto sulle finanze pubbliche italiane. In linea con le ipotesi concordate in seno ad EPC-WGA e sulla base di uno scenario demografico elaborato ad hoc da Eurostat, l'esercizio ipotizza due scenari alternativi per il periodo 2020-2060: i) una diminuzione del 20 per cento del flusso netto medio annuo di immigrati rispetto all'ipotesi base, a partire dal 2021; e ii) un aumento del 20 per cento del flusso netto di immigrati, ancora a partire dal 2021.

L'evoluzione del debito pubblico nei due scenari alternativi è confrontata con quella dello scenario di riferimento nella Figura IV.7. A parità di saldo primario strutturale programmato dal Governo al 2019 e dato il livello del debito iniziale di partenza, un aumento del flusso migratorio permetterebbe di diminuire sensibilmente il rapporto debito/PIL rispetto alla *baseline*, mentre una sua riduzione avrebbe un effetto simmetrico. Il rapporto debito/PIL continuerebbe a decrescere ma a ritmi meno sostenuti, attestandosi nel 2060 su livelli di poco al di sotto dell'80 per cento del PIL.

FIGURA IV.7: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

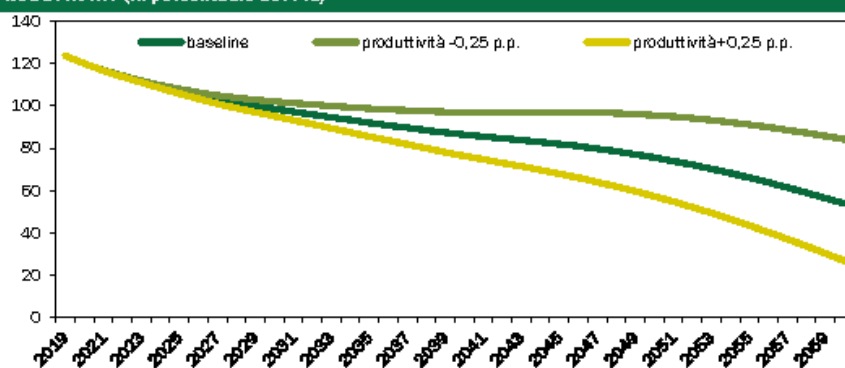
Simulazioni rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto a ipotesi alternative su dinamiche più o meno favorevoli della produttività del lavoro, del tasso di occupazione totale e del tasso di attività, quest'ultimo con riferimento particolare ai lavoratori anziani.

Relativamente alla produttività, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui si assume che a regime dal 2025, la crescita della produttività del lavoro sia, rispettivamente, più alta o più bassa di 0,25 punti percentuali rispetto al dato dello scenario di base.

L'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della produttività risulta abbastanza ridotto nel breve e medio periodo ma diviene consistente con il tempo tanto che, su un orizzonte più lungo accelera (o rallenta) significativamente il calo del rapporto debito/PIL (Figura IV.8). Nel 2060, in caso di bassa produttività il rapporto debito/PIL si attesterebbe su un valore di circa l'84 per cento, mentre nel caso di alta produttività nel 2060 il rapporto arriverebbe a circa il 26 per cento del PIL.

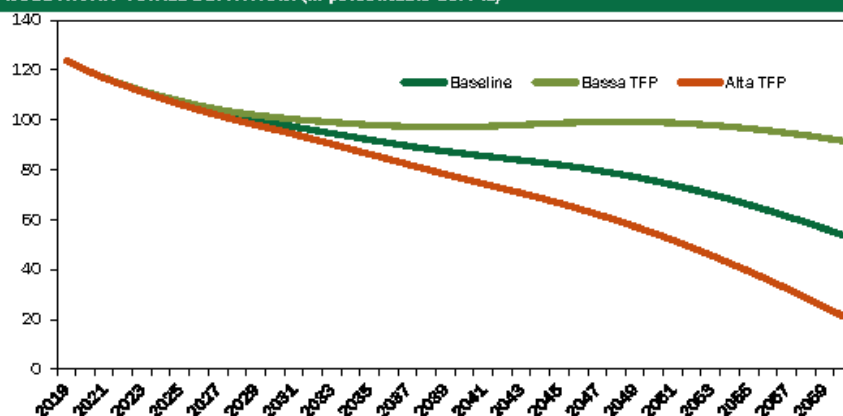
FIGURA IV.8- SENSIBILITÀ ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

In alternativa, si è ipotizzato, a partire dal 2021, un aumento/riduzione graduale del tasso di variazione della Produttività Totale dei Fattori (TFP - *Total Factor Productivity*) rispetto al *baseline*, fino al 20 per cento a decorrere dal 2035. In particolare, lo scenario con una TFP di lungo periodo più bassa è coerente con l'ipotesi di una perdita permanente di capacità produttiva causata dalla recente crisi economica. Nel caso di alta TFP, il rapporto debito/PIL è previsto ridursi progressivamente fino ad arrivare poco al sopra del 20 per cento nel 2060; nel caso di bassa TFP, invece, il debito/PIL presenta un profilo stabile o in leggera crescita e molto superiore al *baseline*, anche se negli anni finali dell'orizzonte di previsione il profilo è previsto tornare a decrescere leggermente, fino a raggiungere un valore di poco superiore al 90 per cento del PIL.

FIGURA IV.9: SENSITIVITÀ ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)

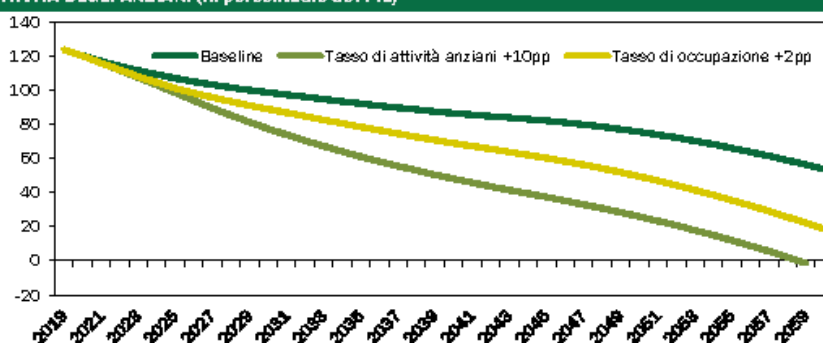


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Un altro scenario di simulazione assume che il tasso di occupazione, calcolato sulla popolazione 20-64, a partire dal 2021, venga aumentato gradualmente rispetto all'ipotesi base fino a 2 punti percentuali a decorrere dal 2025. Sotto tale scenario, la dinamica del rapporto debito/PIL presenta un profilo decrescente e inferiore al *baseline*, che migliorerebbe leggermente già dai primi anni di simulazione e, via via, in modo più significativo nel lungo periodo (Figura IV.10), attestandosi su un valore pari al 20 per cento del PIL nel 2060.

Considerando, invece, a partire dal 2021, un incremento graduale del tasso di attività dei lavoratori anziani fino a 10 punti percentuali nella fascia di età 55-74 a decorrere dal 2030 rispetto a quanto previsto nell'ipotesi di base, la curva del rapporto debito/PIL si sposterebbe sensibilmente verso il basso già a partire dal 2025 (Figura IV.10) e manterrebbe un profilo decrescente fino a raggiungere valori negativi alla fine dell'orizzonte di previsione.

FIGURA IV.10: SENSITIVITÀ ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, TASSO DI OCCUPAZIONE E TASSO DI ATTIVITÀ DEGLI ANZIANI (in percentuale del PIL)



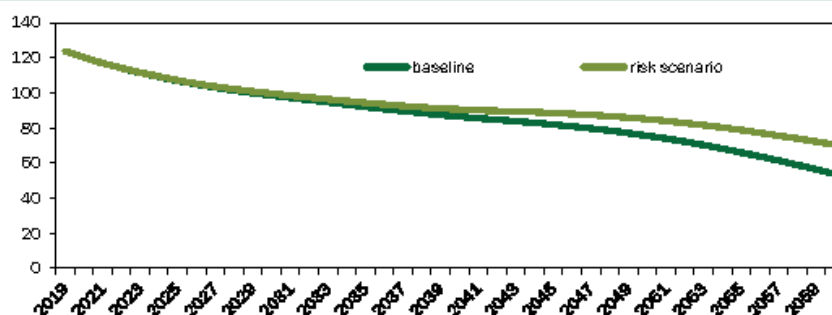
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Simulazioni rispetto a uno scenario di rischio nella spesa sanitaria

Mutuando dalla Commissione Europea la metodologia del cosiddetto scenario di rischio, in questa sezione sono valutati gli effetti sul debito derivanti dall'applicazione di ipotesi alternative sulla dinamica della spesa sanitaria e per assistenza a lungo-termine agli anziani e disabili (LTC). Tale scenario si differenzia da quello di base per alcune ipotesi più stringenti relativamente ai fattori non demografici³⁴.

Ne risulta che nello scenario di rischio, l'andamento del rapporto debito/PIL nel medio periodo peggiorerebbe solo lievemente, poiché presenterebbe una dinamica sostanzialmente analoga a quella del *baseline* fino al 2035, e si manterrebbe al di sotto del 90 per cento dopo il 2041 (Figura IV.11) per convergere al 70 per cento nel 2060.

FIGURA IV.11: SENSIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLE IPOTESI DELLA SPESA SANITARIA NEL RISK SCENARIO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Simulazioni rispetto all'avanzo primario

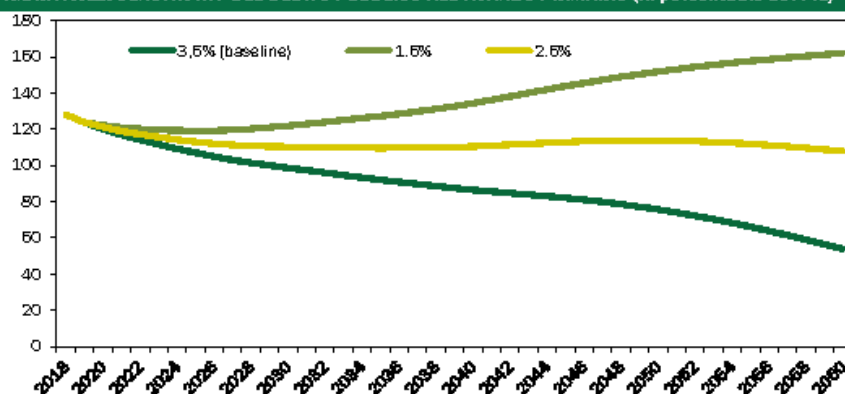
Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario nel 2019. A tale fine, il valore nello scenario di base, pari al 3,6 per cento del PIL viene ridotto di 1 e di 2 punti di PIL, scendendo, rispettivamente, al 2,6 e all'1,6 per cento (Figura IV.12).

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito del peggioramento dell'avanzo primario al 2019, in particolare per livelli al di sotto del 3,0 per cento del PIL. Si osserva infatti che, per un livello iniziale dell'avanzo primario pari al 2,6 per cento del PIL, il rapporto debito/PIL presenta un profilo superiore al *baseline* ma sostanzialmente piatto, attestandosi intorno al 110 per cento alla fine dell'orizzonte di previsione. Valori dell'avanzo primario al di sotto del 2,0 per cento del PIL produrrebbero nel lungo periodo un aumento significativo

³⁴ In particolare, si assume che: i) per la componente acute care, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro-capite sia posta pari a 1,4 (anziché 1,1 come nel *reference scenario*) all'inizio del periodo di previsione e converga ad 1 nel 2060; ii) per la componente di *long term care*, con l'esclusione delle prestazioni monetarie, si ipotizza la convergenza del profilo del costo per percettore per età a quello della media europea (UE a 28 paesi), solo nel caso in cui risulti inferiore.

del rapporto debito/PIL rispetto al livello di partenza, fino a raggiungere il 160 per cento nel 2060. Da queste simulazioni appare evidente come la sostenibilità del debito richieda il mantenimento di ampi avanzi primari nel corso del tempo.

FIGURA IV.12: SENSIBILITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALL'AVANZO PRIMARIO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Simulazioni rispetto alle riforme pensionistiche

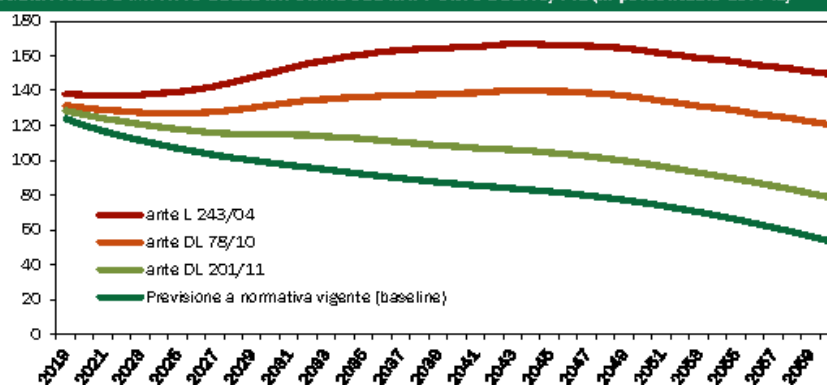
I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, a meno di avanzi primari molto ridotti rispetto alle proiezioni attuali e pur in presenza di rischi sulle previsioni, gli obiettivi di bilancio programmati dal Governo fino al 2019 garantirebbero la sostenibilità delle finanze pubbliche italiane anche in condizioni macroeconomiche, demografiche o fiscali differenti da quelle sottostanti lo scenario di base. Occorre tuttavia evidenziare che le conclusioni sulla sostenibilità delle finanze pubbliche italiane non possono prescindere dagli effetti finanziari attribuibili all'intensa stagione di riforme previdenziali dell'ultimo ventennio. Tali riforme hanno significativamente contribuito a ridurre i costi attesi legati all'invecchiamento della popolazione e a tenere sotto controllo la dinamica del rapporto debito/PIL.

A questo proposito, la figura IV.13 descrive le implicazioni sul rapporto debito/PIL dei vari interventi normativi adottati dal 2004 sino al 2011 sulla base di un esercizio controfattuale che ridetermina il livello iniziale del debito e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza della riforma pensionistica considerata. Tutti gli interventi di riforma presi in considerazione, dal 2004 al più recente, hanno comportato effetti strutturali e determinato, complessivamente, una progressiva riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente, impattando pertanto sul valore attuale dei flussi di spesa (cfr. riquadro sulla riforma pensionistica).

I risultati mostrano che, nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate a partire dal 2004, il rapporto debito/PIL, dopo una fase di aumento di circa 20 punti di PIL provocato dal progressivo pensionamento delle generazioni del *baby boom*, comincerebbe a ridursi solo dopo il 2050 attestandosi su livelli

permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento, che invece incorpora gli effetti di tutte le riforme successivamente implementate.

FIGURA IV.13: L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

FOCUS

Garanzie concesse dallo Stato

Al 31 dicembre 2015 le garanzie concesse dallo Stato sono ammontate a 36,8 miliardi, pari all'1,9 per cento del PIL, con un calo di circa 6,5 miliardi di euro rispetto l'anno precedente. Le garanzie concesse ad istituti di credito a seguito della crisi finanziaria sono scese a 6,4 miliardi, pari allo 0,4 per cento del PIL, riducendosi di circa 17 miliardi a seguito del miglioramento della situazione patrimoniale delle istituzioni finanziarie.

GARANZIE PUBBLICHE (in milioni di euro)

	2015	
	Livello	In % del PIL
Stock garanzie	36.840	2,3
di cui: settore finanziario	6.421	0,4

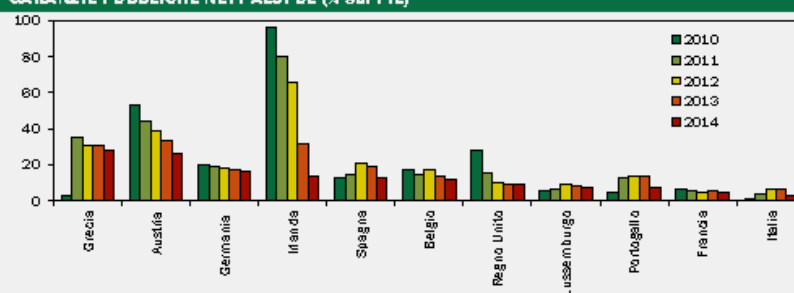
All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

- **Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.** È uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Al 31 dicembre 2015, il debito residuo garantito risulta pari a circa 16.960 milioni.
- **TAV S.p.A.** Il Ministero dell'Economie e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. nei confronti della TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fideiussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2015 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1.834 milioni.

- **Aiuti al salvataggio delle imprese.** Tali aiuti comprendono le garanzie concesse dallo Stato alle imprese in amministrazione straordinaria a fronte di debiti contratti con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali. Nel corso del 2015 sono state concesse garanzie per 30 milioni ed escusse garanzie per 34 milioni, sicché il debito residuo garantito alla data del 31 dicembre 2015 risulta pari a zero.
- **Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali.** I dati relativi alle garanzie prestate dagli enti locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2015, il debito residuo garantito risulta pari a circa 3.591 milioni.
- **Banche italiane.** Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2015, il debito residuo garantito risulta pari a circa 6.421 milioni.
- **Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.** Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 2545027 del 24 dicembre 2015, è stata concessa la garanzia dello Stato sulle emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per un ammontare massimo complessivo di euro 5 miliardi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 7, lettera a), del D.L. n. 269 del 30 settembre 2003, cvt. con modificazioni dalla L. n. 326 del 24 novembre 2003, nonché dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle Finanze del 6 ottobre 2004. Al 31 dicembre 2015, sono state concesse garanzie per l'importo complessivo di euro 1.500 milioni.
- **Fondo di garanzia per la prima casa (art. 1, c. 48, lettera c della Legge di Stabilità 2014),** che garantisce il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale. Nell'anno 2015, a fronte di 2.010 finanziamenti erogati dal sistema bancario per complessivi 225 milioni, le garanzie concesse risultano pari a circa 112 milioni.
- **Fondo di garanzia per i rischi non di mercato in favore di SACE.** Le garanzie concesse risultano pari a 6.022 milioni.
- **Garanzie dello Stato a favore dell'ILVA.** Le garanzie concesse risultano pari a 400 milioni.

Nel confronto con i principali partner europei, lo stock di garanzie pubbliche dell'Italia risulta tra i più bassi. Negli ultimi anni, i livelli più elevati sono stati registrati nei Paesi i cui sistemi finanziari sono stati maggiormente colpiti dalla crisi, tra cui Irlanda, Austria, Grecia e Spagna. Il trend decrescente, comune alla maggior parte dei paesi UE riflette il progressivo venir meno delle garanzie rivolte al sistema finanziario. Nel 2014, quasi la metà delle garanzie dell'Italia derivava dal settore bancario (circa 1,5 per cento del PIL a fronte del 2,7 per cento complessivo).

GARANZIE PUBBLICHE NEI PAESI UE (% sul PIL)



Fonte: Eurostat.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

V.1 LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA PER I PROSSIMI ANNI

Gli interventi adottati nel 2015

Nel corso del 2015 il Governo ha approvato una serie di provvedimenti d'urgenza che hanno riguardato la riduzione della pressione fiscale, i settori della previdenza e dell'istruzione, il mercato del lavoro, la gestione di eventi straordinari e calamitosi e il sistema bancario.

TAVOLA V.1: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
D.L. n. 3/2015 (convertito dalla L. n. 33/2015)	4	12	15	0	0
D.L. n. 4/2015 (convertito dalla L. n. 34/2015)	0	0	0	0	0
D.L. n. 65/2015 (convertito dalla L. n. 109/2015)	-2.180	-489	-479	-469	-460
D.L. n. 78/2015 (convertito dalla L. n. 125/2015)	22	7	5	7	9
D.L. n. 83/2015 (convertito dalla L. n. 132/2015)	20	25	35	45	45
L. n. 107/2015	0	11	0	3	0
D.L. n. 185/2015 (convertito dalla L. n. 9/2015)	0	0	0	0	0
D.L. n. 191/2015 (convertito dalla L. n. 13/2016)	0	200	206	6	6
INDEBITAMENTO NETTO	-2.134	-233	-218	-408	-400
In % del PIL	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-2.160	-488	-479	-469	1.639
In % del PIL	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
FABBISOGNO	-2.134	-233	-218	-408	-400
In % del PIL	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

I provvedimenti adottati determinano un aumento dell'indebitamento netto pari a circa 2,1 miliardi nel 2015, 233 milioni nel 2016, 218 milioni nel 2017 e di circa 400 milioni negli anni successivi. La variazione dei saldi, disposta utilizzando il margine di miglioramento tendenziale già scontato nelle previsioni di finanza pubblica, è essenzialmente imputabile alle disposizioni¹ in materia di indicizzazione dei trattamenti pensionistici a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 70 del 2015², con le quali, previa presentazione di una Relazione

¹ D.L. n. 65/2015 convertito dalla legge n. 109/2015.

² Tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nel D. L. n. 201/2011 con cui si prevedeva la deindicizzazione totale nel biennio 2012-2013 per le pensioni di importo complessivamente superiore a tre volte il trattamento minimo.

al Parlamento³, il Governo ha previsto un meccanismo di rivalutazione parziale per i trattamenti pensionistici dovuti per gli anni 2012-2013⁴.

L'impatto sul saldo netto da finanziare è di circa 2,2 miliardi nel 2015 e di circa 0,5 miliardi in ciascuno degli anni nel periodo 2016-2018, mentre tale saldo è previsto migliorare di circa 1,6 miliardi nel 2019 in relazione alla conferma, anche per tale esercizio, del contributo alla manovra di finanza pubblica degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale⁵ di cui si era già tenuto conto nelle previsioni della spesa sanitaria formulate con il precedente Documento di Economia e Finanza.

I provvedimenti approvati determinano una manovra lorda (ammontare complessivo delle risorse reperite in relazione alle maggiori entrate e alle minori spese) pari a circa 4,5 miliardi nel 2015, 8,8 miliardi nel 2016, 9,3 miliardi nel 2017, 11,0 miliardi nel 2018 e 7,4 miliardi nel 2019 (Tav. V.2). Nel 2015, oltre il 77 per cento delle risorse sono state reperite mediante riduzioni di spesa (di cui oltre l'80 per cento è di parte corrente) attraverso l'utilizzo di fondi del bilancio dello Stato precedentemente costituiti e destinati all'attuazione di specifici provvedimenti. Sul versante delle entrate, maggiori risorse derivano dalla revisione del trattamento fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti degli enti creditizi, finanziari e delle imprese di assicurazione, nonché dagli effetti sul gettito IRPEF connessi alla disposizione sulla rivalutazione dei trattamenti pensionistici dovuta per gli anni 2012-2013. Ulteriori maggiori entrate sono legate alle misure che prevedono assunzioni di personale nel comparto scuola e nelle Forze armate e di polizia.

TAVOLA V.2: EFFETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
Manovra lorda	4.506	8.786	9.263	11.054	7.386
Maggiori entrate	1.003	3.979	3.778	5.449	1.378
Minori spese	3.503	4.806	5.485	5.605	6.008
- spese correnti	2.991	3.466	3.304	3.310	3.308
- spese in conto capitale	511	1.340	2.181	2.295	2.700
Interventi	6.640	9.019	9.481	11.461	7.786
Minori entrate	620	4.913	5.521	7.153	3.913
Maggiori spese	6.020	4.106	3.960	4.309	3.873
- spese correnti	2.757	3.881	3.831	4.234	3.743
- spese in conto capitale	3.263	225	129	75	130
Effetti indebitamento netto	-2.134	-233	-218	-408	-400
Variazione netta entrate	383	-934	-1.743	-1.703	-2.535
Variazione netta spese	2.517	-701	-1.525	-1.296	-2.135
- spese correnti	-234	414	528	924	435
- spese in conto capitale	2.751	-1.115	-2.053	-2.220	-2.570

³ Relazione presentata ai sensi dell'articolo 10 bis, comma 6 della L. n. 196/2009.

⁴ Per il 2012 e il 2013 la rivalutazione è del 100 per cento per le pensioni di importo fino a tre volte il minimo (come già previsto dal D.L. n. 201/2011), del 40 per cento per quelle tra tre e quattro volte il minimo, al 20 per cento per quelle tra quattro e cinque volte il minimo, ed infine del 10 per cento per quelle tra cinque e sei volte il minimo. Per gli assegni pensionistici superiori a sei volte il minimo non è previsto alcun adeguamento, pur essendo presente una clausola di salvaguardia per le pensioni di importo vicino a tale limite. Per il 2014 e il 2015 la rivalutazione relativa agli anni 2012 e 2013 è invece pari al 20 per cento di quanto fissato per le mensilità del biennio 2012-2013 e, a decorrere dall'anno 2016, al 50 per cento di quanto stabilito per le mensilità del biennio 2012-2013.

⁵ La corrispondente riduzione del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale è stata disposta dagli articoli 9 bis-9 septies del D.L. n. 78/2015.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Gli interventi finanziati ammontano a circa 6,6 miliardi nel 2015, 9,0 miliardi nel 2016, circa 9,5 miliardi nel 2017, circa 11,5 miliardi nel 2018 e 7,8 miliardi nel 2019. Per il 2015 tali misure hanno comportato, prevalentemente, un incremento delle spese, di cui circa il 60 per cento sono relative alla componente di conto capitale.

In termini di sottosettori della PA (Tavola V.3) il disavanzo è imputabile principalmente agli Enti di previdenza, sui quali incidono in larga parte le misure per la rivalutazione parziale dei trattamenti pensionistici. Migliorano, al contrario, il saldo delle Amministrazioni centrali e dalle Amministrazioni locali (per gli anni 2016-2018).

TAVOLA V.3: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli effetti riflessi; milioni di euro)					
	2015	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	1.265	641	491	195	822
- variazione netta entrate	594	-634	-1.309	-1.437	-1.605
- variazione netta spese	-672	-1.274	-1.799	-1.632	-2.427
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-545	159	333	423	-218
- variazione netta entrate	-73	-4	-118	43	-630
- variazione netta spese	473	-163	452	-380	-412
ENTI DI PREVIDENZA	-2.855	-1.033	-1.042	-1.025	-1.005
- variazione netta entrate	-138	-296	-316	-309	-301
- variazione netta spese	2.717	736	726	716	704
TOTALE	-2.134	-233	-218	-408	-400

Le principali misure

Per la riduzione della pressione fiscale è stata disposta l'esenzione totale dell'Imposta Municipale Unica (IMU)⁶ per alcune categorie di soggetti e per particolari tipologie di terreni agricoli, istituita la categoria delle Piccole e Medie Imprese (PMI) innovative (alle quali sono applicate le agevolazioni fiscali già previste per le *start-up* innovative) e rivisto il regime agevolato per i redditi derivanti dalle opere di ingegno (c.d. *patent box*), ampliando la base imponibile agevolabile.

In tema di previdenza, oltre alle richiamate modifiche in materia di rivalutazione delle pensioni, nel maggio 2015 sono stati intrapresi interventi diretti a razionalizzare e uniformare le procedure e i tempi di pagamento delle prestazioni previdenziali corrisposte dall'INPS⁷. In materia di mercato del lavoro, con successivi interventi viene incrementato il Fondo Sociale per l'Occupazione e la Formazione per rifinanziare gli ammortizzatori sociali in deroga e il trattamento

⁶ D.L. n. 4/2015 convertito dalla L. n. 34/2015. Successivamente, tali misure sono state riviste dalla legge di stabilità 2016 che ha previsto una generale revisione della disciplina IMU dei terreni agricoli.

⁷ D.L. n. 65/2015 convertito dalla L. n. 109/2015. Con lo stesso provvedimento allo scopo di evitare una rivalutazione negativa dei contributi accantonati, è stata prevista la modifica del coefficiente di rivalutazione del montante contributivo impiegato come base di calcolo delle rendite pensionistiche e si è stabilito che tale parametro non dovrà essere inferiore ad un valore pari a uno, salvo recupero da effettuare sulle rivalutazioni successive (tale recupero non è previsto in sede di prima applicazione).

di integrazione salariale relativo ai contratti di solidarietà⁸. Inoltre, nel corso del 2015, è stata data attuazione alla delega in tema di riforma degli ammortizzatori sociali⁹, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro¹⁰.

A luglio 2015 è stata approvata la riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione¹¹, che prevede, tra l'altro, un piano straordinario di assunzioni di personale docente da destinare alle istituzioni scolastiche statali, stabilisce il principio dell'obbligatorietà della formazione in servizio dei docenti di ruolo, potenzia la valutazione dell'attività didattica, attribuisce nuove competenze ai dirigenti scolastici e dispone il rifinanziamento degli interventi per l'edilizia scolastica e universitaria.

Ulteriori interventi per la ricostruzione e la ripresa economica dei territori interessati dal sisma del 2012, hanno previsto risorse aggiuntive in favore delle popolazioni colpite, prorogando al 31 dicembre 2016 l'esenzione ai fini IMU per gli immobili distrutti o dichiarati inagibili a seguito dell'evento calamitoso e introducendo la riduzione degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno dei comuni e delle province della Regione Emilia Romagna. Lo svolgimento dell'Esposizione universale di Milano (EXPO 2015) e del Giubileo straordinario della Misericordia, la gestione dei crescenti flussi migratori e l'intensificarsi dei fenomeni di terrorismo di matrice internazionale hanno reso necessaria l'adozione di misure volte a garantire la tutela della sicurezza, dell'ordine pubblico e della salute pubblica. A tal fine, è stata prorogata l'operazione che prevede l'impiego delle Forze Armate nelle attività di controllo del territorio e di vigilanza a siti ed obiettivi sensibili¹², sono state autorizzate assunzioni straordinarie di personale da destinare alle esigenze delle Forze di Polizia e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco e si sono reperite nuove risorse per potenziare l'attività di contrasto delle malattie infettive e garantire un più efficiente svolgimento dei controlli sanitari di profilassi internazionale¹³. Per lo svolgimento del Giubileo è stato, altresì, istituito un apposito fondo da destinare agli interventi per la mobilità, la riqualificazione e il decoro urbano, nonché sono state stanziati nuove risorse per incrementare l'offerta dei collegamenti ferroviari verso la Città del Vaticano e potenziare il sistema dei servizi sanitari per gli interventi di emergenza. Per la valorizzazione del sito utilizzato per l'EXPO sono state assegnate specifiche risorse per il recupero delle aree utilizzate per lo svolgimento dell'esposizione¹⁴. Inoltre, è stata incrementata la dotazione per il fondo per le esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione¹⁵, rifinanziati i fondi dedicati alle emergenze

⁸ D.L. n. 65/2015 convertito dalla L. n. 109/2015 e D.L. n. 185/2015 convertito dalla L. n. 6/2016.

⁹ L. n. 183/2014 (cosiddetta Jobs Act).

¹⁰ D.Lgs. n. 22/2015, D.Lgs. n. 23/2015, D. Lgs. n. 80/2015, D. Lgs. n. 81/2015, D. Lgs. n. 148/2015, D. Lgs. n. 149/2015, D. Lgs. n. 150/2015 e D. Lgs. n. 151/2015.

¹¹ L. n. 107/2015.

¹² D.L. n. 78/2015 convertito dalla L. n. 125/2015 e D.L. n. 185/2015 convertito dalla L. n. 6/2016.

¹³ D.L. n. 78/2015 convertito dalla L. n. 125/2015.

¹⁴ D.L. n. 185/2015 convertito dalla L. n. 9/2016.

¹⁵ D.L. n. 83/2015 convertito dalla L. n. 132/2015.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

TAVOLA V.4: EFFETTI DEL D.L. N. 185 DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	928	298	97	0	0
Maggiori entrate	1	5	0	0	0
Minori spese	927	293	97	0	0
<i>B per mille</i>	10	18	0	0	0
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>	0	45	0	0	0
<i>Fondo per ulteriori interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica</i>	524	0	0	0	0
<i>Fondo speciale di conto capitale</i>	5	120	75	0	0
<i>Riduzione stanziamenti Ministeri</i>	343	109	22	0	0
<i>Altro</i>	45	2	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	928	298	97	0	0
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	928	298	97	0	0
<i>Continuità territoriale Sicilia e Sardegna (insularità aerea)</i>	0	30	0	0	0
<i>Contributo al Comune di Reggio Calabria</i>	10	0	0	0	0
<i>Contributo alla Regione Lazio - potenziamento servizio ferroviario stazione San Pietro e servizi sanitari</i>	47	0	0	0	0
<i>Contributo all'Istituto Italiano di Tecnologia</i>	30	50	0	0	0
<i>Fondo interventi per il Giubileo</i>	42	117	0	0	0
<i>Fondo sociale occupazione e formazione</i>	400	0	0	0	0
<i>Fondo straordinario per smaltimento rifiuti e bonifiche Regione Campania</i>	70	32	47	0	0
<i>Impianti sportivi in aree urbane svantaggiate</i>	20	40	40	0	0
<i>Incremento Fondo Servizio Civile Nazionale</i>	100	0	0	0	0
<i>Iniziative per la valorizzazione aree Expo -sicurezza</i>	20	0	0	0	0
<i>Misure urgenti per il cinema e il patrimonio culturale</i>	25	0	0	0	0
<i>Programma di bonifica ambientale e rigenerazione urbana area Bagnoli</i>	50	0	0	0	0
<i>Rifinanziamento Fondo emergenze nazionali</i>	50	0	0	0	0
<i>Spazi finanziari per interventi nel settore delle linee metropolitane</i>	50	0	0	0	0
<i>Altro</i>	14	29	10	0	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0	0

TAVOLA V.5: EFFETTI DEL D.L. N. 191 DEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2018	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	0	202	213	13	13
Maggiori entrate	0	100	0	0	0
<i>Voluntary disclosure</i>	0	100	0	0	0
Minori spese	0	102	213	13	13
<i>Fondo speciale di parte corrente</i>	0	0	13	13	13
<i>Fondo sviluppo e coesione</i>	0	100	200	0	0
<i>Altro</i>	0	2	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	0	2	7	7	7
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	0	2	7	7	7
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	200	206	6	6

nazionali e al servizio civile¹⁶ e concessi maggiori spazi finanziari ai comuni che hanno effettuato investimenti in linee metropolitane¹⁷.

Il settore bancario e creditizio è stato interessato sia dalle misure adottate nel gennaio del 2015, che hanno previsto la trasformazione delle banche popolari con un attivo superiore agli 8 miliardi in società per azioni¹⁸, sia dalla modifica della disciplina sul trattamento fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti degli enti creditizi, finanziari e di assicurazione¹⁹.

Nel corso del 2015 sono state adottate disposizioni dirette a garantire la bonifica e la riqualificazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio ubicato nel territorio della città di Napoli. In esecuzione di due sentenze della Corte di Giustizia Europea²⁰ è stato finanziato un piano straordinario di interventi per lo smaltimento dei rifiuti stoccati in siti ubicati nella Regione Campania, prevedendo la messa in sicurezza dei luoghi e la relativa bonifica²¹. Specifiche misure, con effetti solo in termini di saldo netto da finanziare, hanno consentito l'accelerazione delle procedure di dismissione del gruppo industriale ILVA, attualmente in amministrazione straordinaria, assicurando l'esercizio d'impresa e l'implementazione delle misure di tutela ambientale e sanitaria dei territori dove è localizzato il complesso²².

La Legge di Stabilità per il 2016 e i primi interventi del 2016: gli effetti sul saldo

La Legge di Stabilità 2016 determina un incremento dell'indebitamento netto pari a circa 17,6 miliardi nel 2016, 19,1 miliardi nel 2017, 16,1 miliardi nel 2018 e 13,8 miliardi nel 2019. In termini di fabbisogno la manovra comporta un peggioramento di circa 19,1 miliardi nel 2016, 19,2 miliardi nel 2017, 16,2 miliardi nel 2018 e 13,8 miliardi nel 2019. Gli interventi previsti sono definiti in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2015, considerati i margini di indebitamento autorizzati dalle Camere per l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo (MTO), con l'approvazione della Relazione al Parlamento 2015 e la comunicazione del Governo presentata presso la V Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 13 dicembre 2015.

Il saldo netto da finanziare è incrementato di circa 22,8 miliardi nel 2016, 24,7 miliardi nel 2017, 24,2 miliardi nel 2018 e di circa 20,0 miliardi nel 2019. I maggiori effetti sul saldo del bilancio dello Stato, rispetto all'indebitamento netto e al fabbisogno, sono connessi, principalmente, nonché alle misure sulle Amministrazioni locali che non impattano sul saldo netto da finanziare, alla rimodulazione di alcuni stanziamenti di spese in conto capitale disposte dalla Legge di Stabilità per allineare il livello dei finanziamenti alle previsioni

¹⁶ D.L. n. 185/2015 convertito dalla L. n. 9/2016.

¹⁷ D.L. n. 185/2015 convertito dalla L. n. 9/2016.

¹⁸ D.L. n. 3/2015 convertito dalla L. n. 33/2015.

¹⁹ D.L. n. 83/2015 convertito dalla L. n. 132/2015.

²⁰ Sentenze relative alle cause C-297/2008 e C-653/2013.

²¹ D.L. n. 185/2015 convertito dalla L. n. 9/2016.

²² D.L. n. 191/2015 convertito dalla L. n. 13/2016.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

incorporate nei quadri di finanza pubblica dei documenti programmatici. Sul 2016 incide inoltre lo stanziamento di risorse, senza effetti in termini di fabbisogno e indebitamento netto, predestinate ad eventuali finanziamenti ponte al Fondo europeo di risoluzione unico per gli enti creditizi e finanziari in stato di dissesto finanziario.

TAVOLA V.6: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E DEL D.L. N.18/2016 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Legge di Stabilità 2016 (L. n. 208/2015)	0	-17.624	-19.136	-16.109	-13.769
D.L. n. 18/2016	0	0	0	0	0
INDEBITAMENTO NETTO	0	-17.624	-19.136	-16.109	-13.769
In % del PIL	0,0	-1,1	-1,1	-0,9	-0,8
SALDO NETTO DA FINANZIARE	0	-22.825	-24.742	-24.154	-19.902
In % del PIL	0,0	-1,4	-1,4	-1,4	-1,1
FABBISOGNO	0	-19.136	-19.180	-16.183	-13.829
In % del PIL	0,0	-1,1	-1,1	-0,9	-0,8

Il decreto legge recante misure urgenti riguardanti, tra l'altro, la riforma delle banche di credito cooperativo²³ approvato nel mese di febbraio dell'anno in corso determina, invece, una ricomposizione delle voci del conto consolidato della PA, con effetti principalmente sul 2016, senza incidere sui saldi di finanza pubblica.

La manovra lorda derivante da entrambi i provvedimenti risulta pari a circa 17,0 miliardi nel 2016, circa 15,4 miliardi nel 2017, 17,0 miliardi nel 2018 e 17,1 miliardi nel 2019. Le riduzioni di spesa costituiscono più del 60 per cento delle risorse reperite nel biennio 2016-2017 e superano il 70 per cento nel 2018 e 2019, con una prevalenza della componente di natura corrente.

TAVOLA V.7: EFFETTI CUMULATI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E DEL D.L. N.18/2016 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Manovra lorda	26	16.987	15.385	17.028	17.133
Maggiori entrate	11	6.827	5.321	5.045	4.360
Minori spese	15	10.160	10.064	11.983	12.773
- spese correnti	0	6.888	8.075	9.866	10.963
- spese in conto capitale	15	3.272	1.989	2.117	1.809
Interventi	26	34.612	34.522	33.137	30.902
Minori entrate	11	24.812	27.756	26.832	24.718
Maggiori spese	15	9.800	6.765	6.305	6.184
- spese correnti	15	6.847	5.243	5.022	4.599
- spese in conto capitale	0	2.953	1.522	1.283	1.586
Effetti indebitamento netto	0	-17.624	-19.136	-16.109	-13.769
Variazione netta entrate	0	-17.985	-22.435	-21.787	-20.357
Variazione netta spese	0	-360	-3.299	-5.678	-6.589
- spese correnti	15	-41	-2.831	-4.844	-6.365
- spese in conto capitale	-15	-319	-467	-834	-224

²³ D.L. n. 18/2016.

Gli interventi finanziati ammontano a circa 34,6 miliardi nel 2016, 34,5 miliardi nel 2017, 33,1 miliardi nel 2018 e circa 30,9 miliardi nel 2019. Nel periodo 2016-2019 oltre il 70,0 per cento degli interventi riguarda misure di riduzione della pressione fiscale.

TAVOLA V.9: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E DEL D.L. N.18/2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	0	-15.315	-17.995	-17.153	-17.787
- <i>variazione netta entrate</i>	0	-13.274	-15.799	-15.785	-15.820
- <i>variazione netta spese</i>	0	2.041	2.197	1.367	1.966
AMMINISTRAZIONI LOCALI	0	-2.095	-30	1.385	3.010
- <i>variazione netta entrate</i>	0	-4.432	-5.017	-5.150	-5.053
- <i>variazione netta spese</i>	0	-2.336	-4.987	-5.545	-8.073
ENTI DI PREVIDENZA	0	-213	-1.111	-342	1.008
- <i>variazione netta entrate</i>	0	-279	-1.519	-842	526
- <i>variazione netta spese</i>	0	-65	-508	-500	-482
TOTALE	0	-17.624	-19.135	-15.109	-13.759

Tra i sottosettori, negli anni 2016-2019, sulle Amministrazioni centrali incide la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia e la riduzione dell'Imposta sul Reddito delle Società (IRES). Le risorse reperite attraverso il contenimento della spesa dei Ministeri finanziano interventi diretti a contrastare la povertà e l'esclusione sociale, la concessione di agevolazioni fiscali a favore delle imprese per favorire gli investimenti in nuovi beni strumentali, il potenziamento dell'apparato della sicurezza e della difesa nazionale, la promozione della cultura e il rinnovo dei contratti del personale impiegato nel comparto Stato. Per le Amministrazioni locali, nei primi due anni del periodo di previsione, le riduzioni di gettito connesse agli interventi di riduzione della tassazione immobiliare per le famiglie e le imprese prevalgono sulle misure di contenimento della spesa. Nel 2018 e 2019, invece, il concorso positivo alla finanza pubblica delle Amministrazioni locali, in particolare dal lato della spesa, prevale sulla contrazione delle entrate. Per gli Enti di previdenza si determina un peggioramento del saldo di circa 0,2 miliardi nel 2016, 1,1 miliardi nel 2017 e 0,3 miliardi nel 2018, ed un miglioramento nel 2019 pari a 1,0 miliardo. Tale andamento è ascrivibile principalmente alle disposizioni che prorogano di ulteriori 24 mesi l'esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato.

La Legge di Stabilità 2016: le principali misure

La Legge di Stabilità 2016, in continuità con le misure di sostegno alla crescita economica già adottate negli anni precedenti, prevede la riduzione della tassazione sulle famiglie e sulle imprese e dispone interventi in materia di lavoro, in ambito socio-culturale, nel settore dell'istruzione e per il potenziamento della sicurezza nazionale.

La manovra dispone la completa disattivazione, per l'anno 2016, delle clausole di salvaguardia previste da precedenti disposizioni legislative per un importo di circa 16,8 miliardi. Negli anni successivi, la sterilizzazione di tali clausole ammonta a circa 11 miliardi nel 2017 e circa 9,4 miliardi nel 2018 e nel 2019. Ulteriori riduzioni del carico fiscale delle famiglie sono garantite attraverso la revisione della disciplina della tassazione sugli immobili. È prevista l'esenzione della Tassa per i Servizi Indivisibili (TASI) e dell'Imposta sui Valori Immobiliari all'Estero (IME) per le abitazioni principali, ad esclusione di quelle di tipo signorile, delle ville, dei castelli e dei palazzi di pregio storico. Si stabilisce un'esenzione ai fini IMU per gli immobili assegnati in comodato d'uso a parenti in linea retta (circa 3,7 miliardi in ciascuno degli anni del periodo 2016-2019).

Sono prorogate le agevolazioni fiscali per le spese relative a interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione energetica, acquisto di mobili e grandi elettrodomestici e si introduce, per le giovani coppie, una detrazione IRPEF per l'acquisto di mobili adibiti ad arredo dell'abitazione principale per un ammontare complessivo di spesa non superiore a 8.000 euro. Nel complesso, tali interventi determinano benefici fiscali netti pari a 460 milioni nel 2017, circa 1,0 miliardo nel 2018 e circa 0,7 miliardi nel 2019. Sono, inoltre, incrementate le detrazioni IRPEF per la fascia di reddito da pensione più bassa (147 milioni nel 2016, 190 milioni nel 2017 e 187 milioni per gli anni 2018 e 2019).

Per le imprese si prevede, dal 2017, la riduzione dell'aliquota IRES di 3,5 punti percentuali che scenderà dal 27,5 per cento al 24 per cento, da cui deriverà un minor gettito netto di circa 3,0 miliardi nel 2017, circa 4,0 miliardi nel 2018 e circa 3,8 miliardi nel 2019. Ulteriori agevolazioni riguardano l'esenzione ai fini IMU per i cosiddetti impianti "imbullonati", ossia immobili a destinazione speciale in cui sono installati impianti e macchinari funzionali al processo produttivo, da cui deriverà una riduzione di gettito pari a 530 milioni per ciascuno degli anni del periodo 2016-2019 e la modifica alla disciplina sull'IMU per i terreni agricoli con un beneficio netto pari a 405 milioni nel 2016, 243 milioni nel 2017 e 310 milioni per gli anni 2018 e 2019. Gli interventi sull'IRAP riguardano sia l'abolizione dell'imposta per le imprese che operano nel settore agricolo e le cooperative della piccola pesca e loro consorzi (167 milioni nel 2016 e 196 milioni in ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019), sia l'incremento della deduzione forfettaria, da 2.500 euro a 5.000 euro, per le piccole imprese (339 milioni nel 2017, 177 milioni nel 2018 e 180 milioni nel 2019).

Sempre a favore delle imprese²⁴, si prevede la possibilità di ammortizzare in via extracontabile un maggior valore del 40 per cento delle spese per investimenti in nuovi beni strumentali effettuati nel periodo 15 ottobre 2015 - 31 dicembre 2016, anche attraverso il leasing (c.d. "super ammortamento"), con una riduzione del gettito di 170 milioni nel 2016, 943 milioni nel 2017, circa 1,3 miliardi nel 2018 e circa 967 milioni nel 2019. Inoltre, sono introdotti crediti d'imposta in favore delle imprese che effettuano l'acquisizione di nuovi beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nelle aree svantaggiate del Paese (617 milioni in ciascuno degli anni del periodo considerato). Sono innalzate le soglie dei compensi

²⁴ Ad eccezione degli investimenti in beni materiali strumentali per i quali è previsto un coefficiente di ammortamento inferiore al 6,5 per cento, agli investimenti in fabbricati e costruzioni e ad alcune tipologie di investimenti in beni effettuati dalle industrie che operano nei seguenti settori: manifatturiero e alimentare, trasporti e telecomunicazioni ed energia elettrica, gas e acqua.

e dei ricavi per l'accesso al regime fiscale forfettario (c.d. regime dei minimi) i cui benefici fiscali si manifestano a partire dal 2017 per un importo di circa 512 milioni, circa 290 milioni nel 2018 e circa 270 milioni nel 2019.

Nel mercato del lavoro viene disposta la proroga dell'esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato con un beneficio che al netto degli effetti fiscali ammonta a circa 834 milioni nel 2016, circa 1,5 miliardi nel 2017, circa 0,9 miliardi nel 2018 e 7,0 milioni nel 2019. Per i lavoratori del settore privato che hanno percepito un reddito di lavoro dipendente non superiore a 50.000 euro nell'anno precedente, si prevede la detassazione delle somme erogate in relazione ad incrementi di produttività, con l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali con aliquota del 10 per cento. Inoltre, la Legge di Stabilità prevede per l'anno 2016 il rifinanziamento per 150 milioni degli ammortizzatori sociali in deroga, con lo scopo di favorire la transizione verso il riformato sistema degli ammortizzatori sociali.

TAVOLA V.9: EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	26	16.767	15.385	17.010	17.115
Maggiori entrate	11	6.607	5.321	5.045	4.360
<i>Addizionale IRES del 3,5% per enti creditizi e finanziari</i>	0	0	0	1.033	590
<i>Agevolazioni settore agricolo</i>	0	88	173	120	112
<i>Assunzione professori e ricercatori-effetti fiscali e contributivi</i>	0	46	67	67	67
<i>Aumento della deduzione base imponibile IRAP</i>	0	0	0	6	3
<i>Esenzione IMU terreni agricoli</i>	0	0	162	95	95
<i>Fondo contrattazione II livello</i>	0	345	326	320	344
<i>Fondo sanitario nazionale per la specializzazione in medicina-effetti fiscali e contributivi</i>	0	23	34	50	28
<i>Interventi nel settore della cultura-effetti fiscali e contributivi</i>	0	0	10	10	10
<i>Misure di razionalizzazione della spesa - misure sulle entrate</i>	0	816	419	417	388
<i>Misure sui giochi</i>	0	1.794	1.286	1.286	1.286
<i>Opzione donna sperimentazione per pensionamento anticipato-effetti fiscali</i>	0	0	0	55	30
<i>Proroga detrazione per spese relative ad interventi di ristrutturazione edilizia e acquisto mobili</i>	0	145	638	0	0
<i>Proroga esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato-effetti fiscali</i>	0	0	550	349	94
<i>Regime dei minimi</i>	0	469	1.212	821	854
<i>Riduzione aliquote IRES</i>	0	0	0	0	172
<i>Rinnovi contrattuali personale settore Stato-effetti fiscali e contributivi</i>	0	146	146	146	146
<i>Riproposizione della rideterminazione dei valori di acquisto terreni e partecipazioni</i>	0	260	130	130	0
<i>Rivalutazione delle pensioni per l'anno 2014-effetti fiscali</i>	0	45	0	0	0
<i>Voluntary disclosure</i>	0	2.000	0	0	0
<i>Altro</i>	11	433	169	142	142
Minori spese	15	10.160	10.064	11.965	12.755
<i>Eliminazione credito d'imposta gasolio autotrazione veicoli fino alla classe euro 2</i>	0	160	160	160	160
<i>Fondo concessione contributi in conto interessi a EE LL su operazioni indebitamento</i>	0	95	70	70	70
<i>Fondo esigenze indifferibili</i>	0	33	11	12	12
<i>Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale</i>	0	600	0	0	0
<i>Fondo per lo sviluppo e la coesione</i>	0	1.037	382	382	1.067
<i>Fondo rotazione politiche comunitarie</i>	0	50	100	100	100
<i>Interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica</i>	0	213	387	336	216
<i>Misure di razionalizzazione della spesa</i>	0	6.536	8.116	10.238	10.577
<i>Riduzione crediti di imposta rate ammortamento mutui ricostruzione Emilia</i>	0	290	0	0	0
<i>Rivalutazione delle pensioni per l'anno 2014</i>	0	0	230	0	0
<i>Utilizzo delle risorse comunitarie FESR 2014/2020</i>	0	250	250	250	250
<i>Altro</i>	15	896	358	416	303

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE
TAVOLA V.9 (SEGUE): EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
UTILIZZO RISORSE	26	34.392	34.522	33.119	30.884
Minori entrate	11	24.592	27.755	26.814	24.699
Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca	0	167	196	196	196
Agevolazioni settore agricolo	0	54	59	48	48
Aumento della deduzione base imponibile IRAP	0	0	339	183	183
Decontribuzione Imprese autotrasporto	0	66	66	66	0
Deducibilità integrale interessi passivi enti creditizi e finanziari	0	0	0	1.020	576
Detassazione premi di produttività	0	434	589	584	584
Disattivazione clausole di salvaguardia	0	16.814	11.088	9.394	9.394
Aumento no tax area pensionati	0	147	190	187	187
Esenzione IMU imbullonati	0	530	530	530	530
Esenzione IMU terreni agricoli	0	405	405	405	405
Fondo contrattazione II livello-effetti fiscali	0	23	116	72	74
Interventi nel settore della cultura	0	0	1	1	4
IVA per crediti non riscossi in procedure fallimentari	0	0	340	340	340
Maggiorazione ammortamenti beni strumentali materiali	0	170	943	1.258	967
Misure di razionalizzazione della spesa-effetti fiscali e contributivi	0	176	381	680	724
Misure sui giochi	0	500	500	500	500
Part time lavoratori settore privato	0	60	120	60	0
Proroga detrazione per spese relative ad interventi di ristrutturazione edilizia e acquisto mobili	0	121	1.097	969	696
Proroga esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato	0	834	2.094	1.337	101
Regime dei minimi	0	186	1.725	1.113	1.127
Riduzione aliquote IRES	0	0	2.978	3.970	3.970
Riduzione tassazione sugli immobili per le famiglie (TASI, IMU e IMI)	0	3.694	3.695	3.694	3.694
Riproposizione della rideterminazione dei valori di acquisto terreni e partecipazioni	0	0	0	0	33
Rivalutazione delle pensioni per l'anno 2014-effetti fiscali	0	0	45	0	0
Altro	11	212	262	206	366
Maggiori spese	15	9.800	6.765	6.305	6.184
Ammodernamento e adeguamento dotazioni strumentali Forze di Polizia e VV.FF.	0	60	0	0	0
Assunzione professori e ricercatori	0	99	145	145	145
Contributo alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario	0	495	470	470	470
Contributo straordinario FF.AA., Corpi di Polizia e VV.FF.	0	511	0	0	0
Cooperazione internazionale allo sviluppo	0	120	240	360	360
Credito di imposta per l'acquisizione di beni strumentali destinati a strutture produttive	0	617	617	617	617
Credito d'imposta fondazioni bancarie	0	100	100	100	0
Edilizia scolastica	0	480	0	0	0
Fondo acquisto automezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale	0	0	0	0	210
Fondo ceti meno abbienti	0	380	0	0	0
Fondo di solidarietà nazionale-incentivi assicurativi	0	100	40	0	0
Fondo esigenze indifferibili	0	643	865	10	10
Fondo non autosufficienze	0	150	150	150	150
Fondo per il finanziamento ordinario dell'Università (quota premiale)	0	25	30	30	30
Fondo per interventi straordinari per la difesa e la sicurezza pubblica	0	245	0	0	0
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	0	600	1.030	1.054	1.054
Fondo per le emergenze nazionali	0	70	80	85	100
Fondo per sanzioni UE	0	50	100	100	100
Fondo sanitario nazionale per la specializzazione in medicina	0	57	86	126	70
Incremento assegno di disoccupazione (ADSI)	0	220	0	0	0
Interventi a favore delle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi del 20 e 29 maggio 2012	0	280	0	0	0
Interventi di messa in sicurezza del territorio contro il dissesto idrogeologico	0	0	25	50	50
Interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	0	213	387	436	358
Interventi nel settore della cultura	0	509	164	171	208
Interventi nella terra dei fuochi	0	100	150	50	0
Misure per il sostegno di persone con disabilità gravi	0	90	90	90	90
Opzione donna sperimentazione per pensionamento anticipato	0	160	405	757	623
Pareggio di bilancio degli enti locali	0	676	10	10	0
Potenziamento sistemi informatici contrasto terrorismo	0	150	0	0	0
Programma straordinario di interventi per la riqualificazione urbana	0	500	0	0	0
Rifinanziamento ammortizzatori sociali in deroga	0	150	0	0	0
Rinnovi contrattuali personale settore Stato	0	300	300	300	300
Rivalutazione delle pensioni per l'anno 2014	0	230	0	0	0
Altro	15	1.421	1.282	1.194	1.239
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	-17.624	-19.136	-15.109	-13.769

Per garantire l'attuazione di un Piano nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è prevista l'istituzione di un apposito fondo, con una dotazione di 600 milioni nel 2016 e circa 1,0 miliardo per il 2017, e 1,1 per il 2018 e il 2019. Le risorse del 2016 sono utilizzate per incrementare il Fondo ceti meno abbienti, per un importo di 380 milioni, e rifinanziare l'assegno di disoccupazione (ASDI) nella misura di 220 milioni. A decorrere dal 2017, il Fondo è destinato al finanziamento di futuri interventi di riordino della normativa in materia di trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale. Nel periodo 2016-2019, ulteriori risorse sono destinate al finanziamento di misure per il sostegno delle persone con disabilità gravi prive di sostegno familiare (90 milioni per ogni anno) e all'incremento del Fondo per le non autosufficienze per 150 milioni annui.

Gli interventi nel settore previdenziale includono ulteriori 'salvaguardie', che trovano il relativo finanziamento nell'ambito delle economie accertate per le salvaguardie già vigenti, a favore dei soggetti che non hanno ancora maturato i requisiti per accedere al pensionamento²⁵. Il regime sperimentale per l'accesso al trattamento pensionistico delle lavoratrici con 35 anni di contributi e 57 anni e tre mesi di età se dipendenti (58 anni e tre mesi se autonome), viene esteso alle donne che maturano i requisiti anagrafici e contributivi entro il 31 dicembre 2015, indipendentemente dal momento della decorrenza della pensione (c.d. 'opzione donna'). La maggiore spesa derivante da tale misura, al netto degli effetti fiscali, è pari a 160 milioni nel 2016, 405 milioni nel 2017, 702 milioni nel 2018 e 593 milioni nel 2019.

Nel settore dell'istruzione e della ricerca si prevede un piano per l'assunzione di giovani ricercatori e professori universitari e l'incremento della quota premiale del Fondo di finanziamento ordinario delle università. La Legge di Stabilità 2016 finanzia anche il rinnovo dei contratti per il triennio 2016-2018 del personale del settore Statale, che determina una maggiore spesa, al netto degli effetti fiscali e contributivi, di circa 155 milioni annui.

Ulteriori risorse sono indirizzate al potenziamento e alla promozione della cultura per un ammontare complessivo, al netto degli effetti fiscali e contributivi, pari a 509 milioni nel 2016, 155 milioni nel 2017, 163 milioni nel 2018 e 201 milioni nel 2019. Rientrano in tale ambito l'assegnazione ai soggetti che compiono 18 anni nel 2016 di una carta elettronica dell'importo nominale massimo di euro 500 da utilizzare per l'accesso a rappresentazioni teatrali e cinematografiche o per l'ingresso a musei, mostre ed eventi culturali (290 milioni nel 2016) e la possibilità di destinare il 2 per mille dell'imposta IRPEF a favore di associazioni culturali (110 milioni nel 2016).

In conseguenza dei gravi fatti di terrorismo internazionale verificatisi nello scorso mese di novembre, la legge di stabilità stanza, per l'anno 2016, nuove risorse per rafforzare la difesa e la sicurezza pubblica (245 milioni) e intensificare le attività di prevenzione e contrasto del crimine con mezzi informatici (150 milioni). Si attribuisce, per il solo anno 2016, al personale dei Corpi di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, non destinatario di un trattamento economico retributivo dirigenziale, un contributo straordinario pari a 960 euro su base annua (circa 511 milioni nel 2016).

²⁵ Stabiliti dalla L. n. 214/2011.

A favore degli Enti locali, per effetto del nuovo obiettivo di saldo di finanza pubblica in luogo delle precedenti regole del Patto di Stabilità Interno, sono riconosciuti maggiori spazi finanziari per spese d'investimento (676 milioni nel 2016 e 10 milioni in ciascuno degli anni 2017 e 2018). Alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica (495 milioni nel 2016 e 470 milioni in ciascuno degli anni 2017-2019). Inoltre, si prevede che le spese sostenute dagli Enti locali per interventi di edilizia scolastica, per il solo anno 2016 e nel limite di 480 milioni, non rilevano ai fini del nuovo obiettivo di saldo di finanza pubblica e sono altresì utilizzate risorse per 500 milioni nell'anno 2016, destinate a finanziare l'avvio di un programma straordinario di riqualificazione urbana e messa in sicurezza delle periferie dei comuni.

Ulteriori risorse sono destinate al Fondo esigenze indifferibili (con un incremento netto di circa 610 milioni nel 2016 e 854 milioni nel 2017), al sostegno della cooperazione internazionale per lo sviluppo (120 milioni nel 2016, 240 milioni nel 2017 e 360 milioni negli anni 2018 e 2019), a fronteggiare le emergenze nazionali (70 milioni nel 2016, 80 milioni nel 2017, 85 milioni nel 2018 e 100 milioni nel 2019) e alla prosecuzione dell'operazione "Terra dei fuochi" (100 milioni nel 2016, 150 milioni nel 2017, 50 milioni nel 2018).

Le risorse reperite ammontano a circa 16,8 miliardi nel 2016, 15,4 miliardi nel 2017, 17,0 miliardi nel 2018 e 17,1 miliardi nel 2019.

Dal lato delle entrate le maggiori risorse derivano dalla proroga dei termini per l'emersione volontaria dei capitali detenuti all'estero c.d. *voluntary disclosure* (2,0 miliardi nel solo 2016), assistita da una clausola di salvaguardia. Dalle disposizioni nel settore dei giochi sono attese risorse nette per un importo di circa 1,3 miliardi nel 2016 e circa 0,8 miliardi in ciascuno degli anni del periodo 2017-2019. Tra queste rientrano l'incremento del Prelievo Erariale Unico (PREU) per gli apparecchi da divertimento e intrattenimento, la revisione delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione di concessioni nelle attività di raccolta delle scommesse su eventi sportivi e non sportivi, nel Bingo e nei giochi a distanza e la modifica dell'imposta unica per le scommesse a quota fissa su eventi diversi dalle corse dei cavalli, introducendo la tassazione del margine quale differenza tra le somme giocate e le vincite corrisposte²⁶.

Sono prorogate per il 2016 le disposizioni relative alla rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, con conseguente incremento di gettito di 260 milioni nel 2016 e 130 milioni nel 2017 e nel 2018. Viene ridotto il fondo sgravi contributivi per la contrattazione di secondo livello, con conseguenti maggiori entrate contributive nette pari a 321 milioni nel 2016, 210 milioni nel 2017, 249 milioni nel 2018 e 270 milioni nel 2019. Sono previste modifiche ad agevolazioni fiscali e contributive e regimi di aiuto nel settore agricolo, che in termini netti determinano effetti di maggior gettito pari a 33 milioni nel 2016, 114 milioni nel 2017, 71 milioni nel 2018 e 63 milioni nel 2019. Per gli enti creditizi e finanziari sono introdotte misure complessivamente neutrali sul gettito che prevedono, a partire dal 2018, la deducibilità integrale degli interessi passivi ai

²⁶ Contestualmente, per i concessionari che operano con gli apparecchi da divertimento e intrattenimento viene abrogata la disposizione che stabiliva il versamento allo Stato degli aggi e dei compensi (-0,5 miliardi in ciascuno degli anni considerati).

fini della determinazione della base imponibile IRES e IRAP e l'introduzione, a carico dei medesimi soggetti, di un'addizionale IRES del 3,5 per cento.

Una parte rilevante delle coperture è assicurata dalle misure di razionalizzazione della spesa pubblica²⁷ per un importo, al netto degli effetti fiscali e contributivi, di circa 7,2 miliardi nel 2016, 8,2 miliardi nel 2017, 10,0 miliardi nel 2018 e circa 10,2 miliardi nel 2019. Si tratta di risparmi conseguiti da tutti i livelli di governo, derivanti da cambiamenti dei meccanismi di spesa e degli assetti organizzativi delle amministrazioni, dall'aumento dell'efficienza della fornitura di beni e di servizi da parte dell'Amministrazione pubblica e dall'abbandono di interventi considerati obsoleti, i cui stanziamenti non sono riutilizzati per il finanziamento di interventi destinati allo stesso settore. In alcuni casi questi interventi sono stati accompagnati da misure di riduzione degli stanziamenti di bilancio, al fine di favorire un processo di razionalizzazione della spesa interno alle stesse Amministrazioni pubbliche²⁸.

Ulteriori coperture finanziarie sul versante della spesa derivano dalla riduzione e rimodulazione del Fondo sviluppo e coesione (1,0 miliardo nel 2016, circa 0,4 miliardi nel 2017 e nel 2018 e 1,1 miliardo nel 2019), dall'utilizzo delle risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale FESR 2014-2020 (250 milioni in ciascuno degli anni considerati) e dall'eliminazione del credito d'imposta sul gasolio impiegato dagli autotrasportatori per i veicoli più inquinanti (160 milioni in ciascuno degli anni 2016-2019).

La riforma delle BCC, garanzia sulla cartolarizzazione, procedure di crisi

Il Decreto Legge 18 del 2016 prevede, con effetti nulli sui saldi di finanza pubblica, misure urgenti di riforma delle Banche di Credito Cooperativo (BCC) e altre disposizioni per il settore del credito.

La riforma delle BCC si inserisce nel più ampio disegno di ristrutturazione del sistema bancario italiano già avviato con la riforma delle Banche Popolari approvata all'inizio del 2015. L'intervento mira a migliorare la qualità della *governance* delle BCC, semplificando l'organizzazione interna e a ridurre l'esposizione di tali istituti bancari agli shock dell'economia locale, attraverso la possibilità di accedere anche a capitali esterni al mondo cooperativo in caso di tensioni patrimoniali.

Il decreto recepisce l'accordo raggiunto con la Commissione Europea sullo schema di garanzia finalizzato ad agevolare le banche nella cessione dei crediti in sofferenza. Per tale finalità si prevede l'istituzione di un apposito fondo del bilancio dello Stato con una dotazione di 100 milioni per l'anno 2016 e la contestuale riduzione del fondo per le garanzie dello Stato.

Il provvedimento dispone, inoltre, l'irrelevanza ai fini fiscali dei contributi volontari percepiti dai soggetti sottoposti a procedure di crisi (circa 18 milioni a decorrere dal 2018), cui si fa fronte mediante corrispondente riduzione del fondo

²⁷ Parte delle misure, relative alla riduzione del fondo per la riduzione della pressione fiscale e agli effetti fiscali delle misure sul pubblico impiego e sull'indicizzazione delle pensioni, sono contabilmente rilevate tra le voci di entrata del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Il primo in quanto utilizzato per il successivo finanziamento di misure per la riduzione della pressione fiscale; i secondi, in quanto costituiscono il riflesso sulle entrate fiscali e contributive di misure di riduzione della spesa.

²⁸ Per un maggior dettaglio si veda il paragrafo V.2 'La revisione della spesa'.

per gli interventi strutturali di politica economica. Ulteriori misure per favorire il recupero dei crediti introducono modifiche alla disciplina fiscale dei trasferimenti immobiliari nell'ambito di vendite giudiziarie (220 milioni nel solo 2016), la cui copertura è assicurata attraverso le maggiori entrate attese dalla procedura sull'emersione volontaria dei capitali detenuti all'estero. Infine, il decreto reca norme di carattere ordinamentale in materia di gestione collettiva del risparmio.

TAVOLA V.10: EFFETTI DEL D.L. N. 18 /2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2016	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	0	220	0	18	18
Maggiori entrate	0	220	0	0	0
<i>Voluntary disclosures</i>	0	220	0	0	0
Minori spese	0	0	0	18	18
UTILIZZO RISORSE	0	220	0	18	18
Minori entrate	0	220	0	18	18
<i>Riduzione imposta di registro su trasferimento della proprietà o di diritti reali su beni immobili nell'ambito di vendite giudiziarie</i>	0	220	0	0	0
<i>Altro</i>	0	0	0	18	18
Maggiori spese	0	0	0	0	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0	0

FOCUS

Contrasto all'evasione fiscale

Nel corso del 2015 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un ammontare di incassi pari a 14,9 miliardi. Si tratta di un risultato estremamente positivo, con un incremento del 4,9 per cento rispetto al 2014, che a sua volta rappresentava il picco nell'ultimo decennio. Infatti, la dinamica degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale evidenzia negli ultimi anni risultati record: oltre 42 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati realizzati nel triennio 2013-2015; circa 78,5 miliardi a partire dal 2010 (vedi Figura R.1); un incremento del 240 per cento rispetto al recupero del 2006 (4,4 miliardi), anno in cui fu inaugurato il sistema di misurazione basato sugli incassi.

In materia di attività di contrasto dell'evasione fiscale, negli ultimi anni, l'azione del Governo è stata infatti finalizzata al perseguimento di obiettivi di equità ed efficienza, sia sul piano del recupero di gettito (c.d. effetto diretto dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale), sia sul piano del miglioramento della propensione all'adempimento spontaneo dei contribuenti (c.d. effetto indiretto dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale).

Con riguardo a quest'ultimo effetto, le comunicazioni inviate ai contribuenti per sollecitare l'adempimento spontaneo, in tempi brevi e con sanzioni ridotte,²⁹ hanno consentito un versamento spontaneo di 250 milioni. Dal nuovo rapporto con i contribuenti improntato a fiducia e trasparenza e dal maggior utilizzo delle banche dati è così derivato un miglioramento significativo della *tax compliance*.

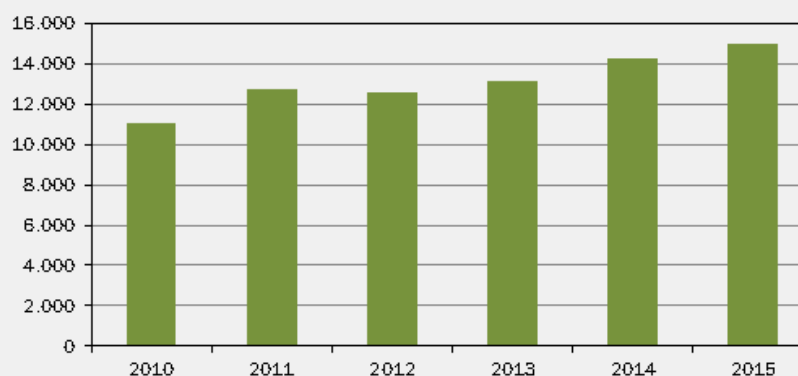
Per stabilire un legame diretto tra i risultati della lotta all'evasione e la riduzione della pressione fiscale, il decreto legislativo 160/2015, in attuazione della delega fiscale, ha previsto che le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, nonché dal miglioramento della *tax compliance* debbano essere attribuite, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra debito e il PIL, al Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Inoltre, nel quadro della procedura di bilancio, il Governo sarà tenuto a redigere annualmente un

²⁹ Nei casi in cui l'Amministrazione finanziaria abbia rilevato anomalie o incongruenze nella compilazione delle dichiarazioni, errori o omissioni,

rapporto contenente sia i risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione tributaria e contributiva sia, ove possibile, il recupero di gettito attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti.

Le strategie adottate dal Governo per incentivare l'adempimento spontaneo si inseriscono all'interno di un rinnovato e collaborativo rapporto tra i contribuenti e l'Amministrazione fiscale.

FIGURA R.1: RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (in milioni di euro)



Fonte: Agenzia delle Entrate.

In particolare, la strategia complessiva del Governo mira ad associare alle misure di controllo e repressione *ex post* un'efficace attività di prevenzione *ex ante*, attraverso misure di carattere legislativo, procedurale e organizzativo in grado di interferire in modo mirato con i meccanismi stessi dell'evasione. Sul piano operativo tale strategia verte, da un lato, sull'utilizzo di metodologie innovative per valutare il grado di rischio rappresentato dai comportamenti dei contribuenti, anticipando il loro realizzarsi, piuttosto che reagendo dopo che si sono concretizzati; dall'altro lato, sulla collaborazione con il contribuente che desidera adempiere, riducendo il costo della sua *compliance*. Diviene cruciale, quindi, la possibilità di disporre di basi informative adeguate e di tecnologie avanzate che permettano l'utilizzo e l'incrocio puntuale di banche dati al fine di individuare elementi e caratteristiche dei contribuenti, che possano indicare una propensione alla *non-compliance*.

In questa ampia strategia rientra il programma 'Cooperative compliance' con il quale l'Amministrazione finanziaria ha posto le basi per una nuova forma di interlocuzione con i 'grandi contribuenti', ispirata alla collaborazione rafforzata (*enhanced relationship*) ed al monitoraggio del rischio fiscale, già adottata in alcuni paesi europei coerentemente a quanto raccomandato dall'OCSE nel 2008. Nell'ambito di tale modalità di interlocuzione i contribuenti di grandi dimensioni sono incentivati a fornire informazioni spontanee, complete e tempestive e ad assumere comportamenti improntati alla trasparenza, a fronte dell'impegno dell'Amministrazione finanziaria a rendere l'adempimento fiscale più semplice. Il regime di *cooperative compliance* valorizza la capacità delle imprese di gestire il rischio fiscale tramite il proprio sistema di controllo interno, rende il contesto più favorevole agli investimenti privati, incoraggia la prevenzione e la risoluzione delle controversie in materia fiscale.

Analogha funzione è attribuita agli accordi preventivi, attraverso i quali l'Amministrazione finanziaria, al fine di evitare manovre elusive da parte delle imprese che hanno una

struttura internazionale e in un'ottica di protezione dai rischi fiscali, potrà non solo regolare in anticipo il trattamento fiscale di alcune operazioni internazionali, ma anche premiare le imprese che accrescono il valore degli assets immateriali nel nostro Paese. Lo strumento dell'accordo preventivo è stato infatti esteso alla tassazione agevolata dei redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali (c.d. *patent box*), includendo i marchi e i prodotti dell'innovazione e all'interno del regime italiano al fine di incentivare gli investimenti in attività di ricerca e sviluppo.

A fronte degli importanti sforzi dell'Agenzia delle entrate e dell'Amministrazione finanziaria nel suo complesso, il Governo è intervenuto con diversi provvedimenti volti a stimolare la semplificazione nell'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili. Si fa riferimento, in particolare, all'introduzione delle dichiarazioni precompilate che ha permesso ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, di visualizzare e scaricare il modello 730 con i dati già inseriti dall'Agenzia delle Entrate³⁰ e all'introduzione della fatturazione elettronica, divenuta obbligatoria dal 31 marzo 2015 per i fornitori delle pubbliche amministrazioni³¹ e incoraggiata attraverso incentivi fiscali e una sostanziale semplificazione burocratica nei rapporti tra imprese.

Inoltre, alcune preliminari valutazioni sembrano confermare l'efficacia delle misure recentemente introdotte in materia di contrasto dell'evasione fiscale. In particolare, la legge di stabilità per il 2015 ha introdotto: i) l'applicazione del meccanismo di *split payment* agli acquisti della PA³²; ii) l'estensione del *reverse charge* alle prestazioni di servizi di pulizia, di demolizione, di installazione di impianti e di completamento relative ad edifici (non più limitata a rapporti tra appaltatore e subappaltatore)³³, nonché ai trasferimenti di quote di emissioni di gas a effetto serra, ai trasferimenti di altre unità che possono essere utilizzate dai gestori e di certificati relativi al gas e all'energia elettrica, alle cessioni di gas e di energia elettrica a un soggetto passivo-rivenditore³⁴. Nel 2015, l'IVA sulle transazioni domestiche è aumentata, oltre che per la leggera ripresa dei consumi, anche per l'introduzione di queste misure, che hanno complessivamente contribuito ad un incremento netto del gettito valutato in circa 3 miliardi. Un ulteriore strumento di contrasto all'evasione fiscale potrà essere rappresentato dalla semplificazione degli studi di settore, individuato tra le priorità di politica fiscale delineate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per il triennio 2016-2018.

L'impegno del Governo nella lotta all'evasione ha riguardato anche l'aspetto internazionale. In un'economia sempre più globalizzata, un'azione efficace di contrasto all'elusione fiscale internazionale non può limitarsi a misure domestiche ma passa inevitabilmente per soluzioni coordinate. Di qui la necessità di procedere nella direzione di un sistema fiscale internazionale basato su *standard* comuni da applicare in maniera uniforme.

A livello internazionale l'Italia si è fatta promotrice di tutti i trattati internazionali sugli scambi automatici di informazioni per fini fiscali. Sono stati, inoltre, firmati numerosi trattati bilaterali, in larga parte con amministrazioni tradizionalmente percepite come non cooperative. L'Italia è tra i maggiori sostenitori del Progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) promosso in seno al G20 e realizzato dall'OECD per il contrasto all'elusione fiscale da parte delle imprese multinazionali. Una volta attuato, il BEPS assicurerà maggiore coerenza tra i sistemi fiscali nazionali, più trasparenza e un'accresciuta corrispondenza tra la tassazione, il luogo in cui le attività economiche vengono effettuate e i relativi profitti.

³⁰ Nella dichiarazione precompilata 2016 si amplia l'insieme di informazioni che i cittadini potranno accettare per escludere i controlli da parte del Fisco.

³¹ Il sistema Fattura PA ha coinvolto 23 mila amministrazioni e 600 mila fornitori e gestito 28 milioni di fatture nei primi 20 mesi dall'introduzione.

³² Art. 1, c. 629, lett. b), della L. n. 190/2014.

³³ Art. 1, comma 629, lett. a), numero 1) e 2), della L. n. 190/2014.

³⁴ Art. 1, comma 629, lett. a), numero 3), della L. n. 190/2014.

A ciò si collega anche il successo della *Voluntary Disclosure*. Nel complesso le istanze presentate dai contribuenti sono quasi 130 mila. Le maggiori entrate previste a seguito dell'introduzione della *Voluntary Disclosure* ammontano a circa 3,8 miliardi, al netto degli interessi, su un totale di quasi 60 miliardi di base imponibile emersa.

FOCUS**Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

Le stime provvisorie relative all'APS per il 2015 prevedono il raggiungimento della quota dello 0,21 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), che rappresenterebbe un aumento dello 0,02 per cento rispetto al dato definitivo registrato nel 2014 (0,19 per cento). Per il 2016, il rapporto APS/RNL dovrebbe essere ancora in crescita.

Ciò conferma la determinazione del Governo a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli standard internazionali della Cooperazione allo sviluppo (media Paesi OCSE), con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'APS, come previsto anche dall'art.30 della legge n. 125 del 2014 (Riforma della cooperazione allo sviluppo). Già nella Legge di Stabilità 2016, sono del resto stati previsti significativi aumenti delle risorse destinate alla Cooperazione allo Sviluppo.

Per il triennio 2017-2019, tale impegno del Governo dovrebbe concretizzarsi nel perseguimento dei seguenti obiettivi di spesa: 0,25 per cento del RNL nel 2017, 0,26 per cento nel 2018 e 0,28 per cento nel 2019. Il citato percorso di riallineamento - su cui influirà ovviamente anche la quota delle spese per l'assistenza ai rifugiati che potrà essere contabilizzata come APS - permetterà auspicabilmente di raggiungere nel 2020 l'obiettivo dello 0,30 per cento dell'RNL, nella prospettiva del raggiungimento, da parte dell'Unione Europea nel suo complesso, dell'obiettivo dello 0,7 per cento entro il 2030 (orizzonte temporale stabilito dalla nuova Agenda per lo Sviluppo Sostenibile, adottata dal Vertice ONU di New York del settembre 2015).

Il conseguimento di tale obiettivo comporta, oltre a quanto già disposto dalla Legge di Stabilità 2016 per il periodo dalla stessa considerato, la necessità di ulteriori e costanti incrementi degli stanziamenti annuali, proseguendo al contempo l'opera di riqualificazione e razionalizzazione della spesa già avviata.

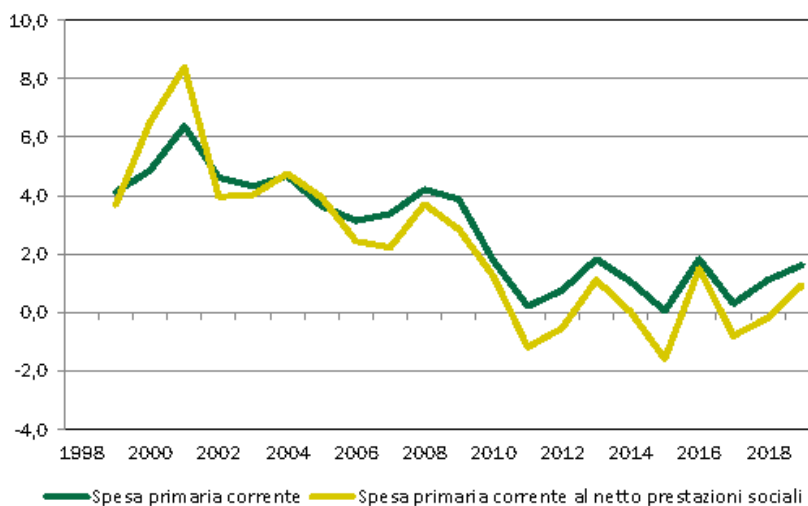
V.2 LA REVISIONE DELLA SPESA**Le misure adottate**

Negli ultimi anni l'attività di revisione della spesa ha costituito un elemento qualificante della strategia di bilancio. L'obiettivo di tale approccio è quello di migliorare il controllo della spesa pubblica e consentire, attraverso il superamento della logica incrementale, una più efficiente ed efficace assegnazione delle risorse pubbliche.

Gli interventi adottati hanno contribuito a un progressivo rallentamento del tasso di crescita della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Al netto della spesa per prestazioni sociali, che risente delle fasi cicliche dell'economia e dei fattori legati all'invecchiamento demografico, la spesa corrente primaria ha registrato nel periodo 2009-2015 una variazione media annua prossima allo zero o negativa, a fronte di una crescita di circa il 3,0 per cento l'anno nel periodo 2006-2009. Il medesimo aggregato di spesa è previsto rimanere pressoché stabile nel prossimo triennio (Figura V.1), riducendosi progressivamente in termini reali e in termini di incidenza sul PIL. L'Italia ha tenuto un comportamento virtuoso anche

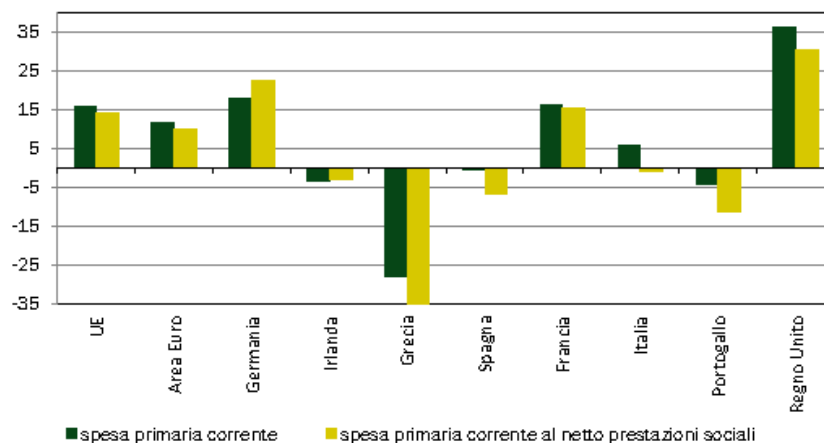
nel confronto con altri paesi europei: nel periodo 2009-2015 la spesa al netto degli interessi è aumentata circa del 6 per cento in rapporto alla spesa del 2009, contro l'8% dell'area dell'euro e il 13-14 per cento di Francia e Germania (Figura V.2).

FIGURA V.1 - SPESA PRIMARIA CORRENTE AL NETTO DELLE PRESTAZIONI SOCIALI - ITALIA. ANNI 1998-2019 (variazioni % annue)



Fonte: Istat Conto economico della PA, anni 1998-2015 (al 1 marzo 2016); elaborazioni quadro tendenziale 2016-2019.

FIGURA V.2. SPESA PRIMARIA CORRENTE CON E SENZA PRESTAZIONI SOCIALI (variazione % cumulata anni 2009-2015)



Fonte: Commissione europea, dati AMECO febbraio 2016. Per l'Italia aggiornamento Istat Conto economico della PA al 1 marzo 2016.

Le misure di contenimento della spesa adottate negli ultimi anni si sono concentrate sul personale della Amministrazione pubblica e sui consumi intermedi. A partire dal 2010 e fino al 2013 - periodo caratterizzato dalla maggiore urgenza di consolidamento dei conti - sono stati predisposti interventi diretti ad assicurare sia un rapido contenimento della spesa, sia la riduzione della stessa in termini strutturali. I principali interventi sulla spesa per il personale hanno riguardato sia la numerosità dei dipendenti pubblici, sia la loro remunerazione. In particolare sono stati:

- rafforzati e reiterati i già esistenti limiti al *turn over*;
- ridimensionato il rapporto alunni/docenti, con conseguenti riduzioni del personale scolastico (a partire dal decreto legge n. 112 del 2008);
- ridimensionate le dotazioni organiche delle amministrazioni pubbliche (a partire dal decreto legge n. 95 del 2012);
- congelata la contrattazione collettiva nazionale a partire dal 2010 (e fino alla sentenza n. 178/2015 della Corte Costituzionale);
- disposti effetti solo giuridici degli avanzamenti e progressioni di carriera del personale dal 2011 e fino al 2014;
- rese permanenti le riduzioni disposte sui fondi per la contrattazione integrativa in base alla riduzione del personale in servizio;
- imposti tetti alle remunerazioni stipendiali più elevate.

Sui consumi intermedi si è intervenuto soprattutto tramite misure di razionalizzazione della spesa per beni e servizi attraverso:

- la centralizzazione e il rafforzamento della governance degli approvvigionamenti pubblici per contenere il prezzo unitario degli acquisti;
- il rafforzamento di limiti alla spesa per determinate categorie merceologiche, come le autovetture, le spese per l'informatica, etc.;
- l'adozione di limiti di spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca, etc.;
- il contenimento della dinamica delle varie componenti della spesa sanitaria come la spesa farmaceutica, le uscite per prestazioni relative a contratti di appalto e forniture di beni e servizi e la rimodulazione dei tetti di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici.

In qualche caso, queste misure sono state accompagnate dalla fissazione di un obiettivo di risparmio a fronte del quale i Ministeri hanno individuato selettivamente le riduzioni da effettuare, incidendo tipicamente sulla parte della spesa sotto il loro più diretto controllo, come i consumi intermedi.

A partire dal 2014 la revisione della spesa è stata orientata anche a favorire la riallocazione complessiva delle risorse pubbliche, mirando a individuare margini fiscali per favorire la crescita economica tramite la riduzione della pressione fiscale sulle famiglie, sulle imprese e per consentire la riqualificazione del sistema scolastico, anche tramite il riassorbimento del precariato storico con la riforma della 'Buona Scuola'.

A fronte di tali interventi, la spesa per i redditi da lavoro dipendente è calata fra il 2009 e il 2015 di circa 10 miliardi e il numero dei dipendenti pubblici si è ridotto di 110 mila unità di lavoro. In base al quadro tendenziale, tra il 2015 e il 2019 la spesa per il personale, nonostante le risorse aggiuntive previste con la 'Buona Scuola', rimane stabile. La spesa per consumi intermedi (al netto degli aggi che dal 2013 sono contabilmente inclusi in tale voce) ha registrato nel

periodo 2009-2015 un tasso di crescita medio annuo dello 0,04 per cento a fronte del 3,9 per cento dell'intervallo 2006-2009.

Nel 2014 e 2015 i provvedimenti in materia di personale e i limiti su determinate categorie di spesa sono stati prorogati e rafforzati. Sul piano metodologico, attraverso l'azione dei Commissari straordinari, sono stati forniti alle amministrazioni strumenti per conseguire risparmi sui prezzi unitari di acquisto di beni e servizi attraverso l'aggregazione della domanda e conseguenti economie di scala. Oltre a nuovi obblighi e facoltà di ricorso a CONSIP, è stato ampiamente limitato il numero delle centrali di committenza a un sottoinsieme di soggetti aggregatori altamente professionalizzati³⁵ e si è rafforzata la *governance* del programma di razionalizzazione degli acquisti sotto il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito del Tavolo tecnico dei cd. "soggetti aggregatori".

In termini più generali, per favorire la riconsiderazione delle modalità con cui vengono forniti i servizi della pubblica amministrazione e l'individuazione di interventi scarsamente efficaci, è stata avviata una analisi dettagliata (a livello dei singoli capitoli di bilancio) attraverso un processo di collaborazione tra le amministrazioni di spesa e il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le conseguenti riduzioni di bilancio (che oltre ai consumi intermedi hanno riguardato anche i trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche e altre categorie di spesa) riflettono anche l'abbandono di attività obsolete e la revisione di stanziamenti in aree in cui si sono mostrati sovrabbondanti o in cui gli interventi sono in ritardo di attuazione.

Complessivamente, dal 2014 i risparmi associati a interventi di razionalizzazione della spesa, in termini di indebitamento netto, ammontano a circa 3,6 miliardi nel 2014, 18 miliardi nel 2015, 25 miliardi nel 2016, 27,6 miliardi nel 2017 e circa 28,7 miliardi nel 2018 e riguardano tutti i livelli di governo (Tavola V.11).

TAVOLA V.11 - MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA (contributo all'indebitamento netto - milioni di euro)

Provvedimenti	2014	2015	2016	2017	2018
D.L. n. 4/2014	488	773	565	565	565
D.L. n. 66/2014	3.120	2.972	2.800	2.727	503
D.L. n. 90/2014	0	75	113	123	153
Legge di Stabilità 2015	0	12.159	13.001	14.154	15.814
Revisione politiche invariate Legge di Stabilità 2015	0	2.024	1.375	1.921	1.668
Legge di Stabilità 2016	0	0	7.176	8.155	9.976
Totale complessivo	3.808	18.009	25.030	27.645	28.878

Nota: I risparmi sono quantificati al netto degli effetti fiscali e contributivi e, nel caso delle Regioni e degli Enti locali, sono indicati al lordo di utilizzi nell'ambito dell'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno o dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (dal 2016 in poi). Va specificato che i provvedimenti indicati hanno complessivamente disposto tagli di spesa per importi anche superiori a quelli associati al processo di revisione della spesa. Nella tavola sono considerati solo quelli che riguardano misure di razionalizzazione ed efficientamento. Inoltre, parte delle misure, sono contabilmente rilevate tra le voci di entrata del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

³⁵ I soggetti aggregatori sono ora una trentina in confronto alle oltre 33 mila centrali d'acquisto precedenti.

In linea con le azioni già intraprese negli anni precedenti, la legge di stabilità per il 2016 contiene misure attribuibili al processo di revisione della spesa quantificate in circa 7,2 miliardi nel 2016, circa 8,2 miliardi nel 2017 e circa 10 miliardi nel 2018. Le voci di risparmio più rilevanti sono rappresentate dai tagli degli stanziamenti dei Ministeri, dal contributo delle autonomie territoriali e dalle disposizioni sulla razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi che incidono sulle Amministrazioni centrali, sulle Regioni, sugli Enti pubblici non territoriali e sugli Enti di previdenza (Tavola V.12).

TAVOLA V.12 - LEGGE DI STABILITÀ 2016 - MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA (contributo all'indebitamento netto - milioni di euro)

Misure	2016	2017	2018
Ministeri	2.688	2.082	2.351
Pareggio di bilancio Regioni Regioni e Province autonome (incluso rafforzamento acquisti centralizzati e settore sanitario)	1.850	1.022	660
Rideterminazione fabbisogno sanitario nazionale standard	0	3.980	5.480
Misure in materia di indicizzazione delle pensioni	1.783	0	0
Rafforzamento acquisti centralizzati (escluso Regioni)	0	335	747
Misure sul pubblico impiego	216	217	217
Altro	59	117	200
Altro	579	402	320
Totale	7.176	8.156	9.978

Nota: I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

I risparmi previsti per lo Stato sono in larga parte basati su interventi selettivi di riduzione della spesa dei Ministeri per circa 2,7 miliardi nel 2016, 2,1 miliardi nel 2017 e 2,3 miliardi nel 2018 (che in termini di riduzione degli stanziamenti disponibili ammontano a circa 3,3 miliardi nel 2016, 2,4 miliardi nel 2017 e 1,8 miliardi nel 2018). Gli interventi più rilevanti includono i risparmi derivanti dai processi di razionalizzazione e contenimento della spesa da parte delle Amministrazioni centrali, in relazione all'attuazione di manovre di finanza pubblica adottate in anni precedenti e quantificabili solo a consuntivo. Per assicurare una loro evidenza tali risparmi sono confluiti nel fondo per la riduzione della pressione fiscale³⁶, il cui azzeramento ha consentito un apporto complessivo di circa 0,8 miliardi nel 2016 e circa 0,4 miliardi negli anni 2017 e 2018. Altre riduzioni sono attuate attraverso la revisione dei trasferimenti e dei contributi destinati a imprese pubbliche e private, tra cui le Ferrovie dello Stato (0,4 miliardi nel 2016), il fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (35 milioni nel 2016, 41 milioni nel 2017 e 60 milioni nel 2018) e i contributi in conto interessi relativi ai finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese (55 milioni nel 2016 e 50 milioni in ciascuno degli anni successivi). Sono stati, inoltre, ridotti i compensi spettanti ai centri autorizzati di assistenza fiscale (40 milioni nel 2016 e 70 milioni per gli anni 2017 e 2018) e agli istituti di patronato (15 milioni annui). Infine, si prevede la riprogrammazione delle risorse per l'edilizia sanitaria (0,3 miliardi nel 2016 e 0,6 miliardi in ciascuno degli anni 2017 e 2018), la dismissione degli immobili in uso al Ministero della difesa (0,2 miliardi

³⁶ Articolo 1, comma 431 della Legge di Stabilità 2014.

nel 2016), la diminuzione, per un importo di 10 milioni a decorrere dal 2016, della quota dell'otto per mille del gettito Irpef destinato allo Stato e la riduzione delle somme corrisposte annualmente ai partiti politici in relazione alla destinazione del due per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti (10 milioni per l'anno 2016 e 20 milioni per gli anni 2017 e 2018). Per la Presidenza del Consiglio la riduzione è di 23 milioni per il 2016; 21,7 milioni per il 2017; 18 milioni per l'anno 2018.

Agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici è assegnato un obiettivo di riduzione delle spese correnti, escluse quelle per le prestazioni previdenziali e assistenziali, per almeno 53 milioni nel triennio 2016-2018. È prevista, inoltre, in via temporanea, una proroga delle disposizioni già previste per il triennio 2014-2016 in materia di revisione del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo, con un risparmio di spesa che, al netto degli effetti fiscali, ammonta a circa 335 milioni nel 2017 e circa 750 milioni nel 2018.

Il fabbisogno sanitario nazionale standard è fissato, per il solo anno 2016, al livello di 111 miliardi, con un conseguente effetto migliorativo dell'indebitamento netto di circa 1,8 miliardi. Una quota del finanziamento al Servizio sanitario nazionale pari a 0,8 miliardi è subordinata all'adozione dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Sempre nel settore sanitario, la legge di stabilità fornisce diversi strumenti di efficientamento, tra cui, il rafforzamento delle procedure di acquisizione centralizzata e l'introduzione di piani di rientro per le aziende ospedaliere, anche universitarie, per gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) e, dal 2017, per le Aziende Sanitarie Locali (ASL).

Per quanto riguarda le regioni, un risparmio rilevante è atteso dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (circa 1,8 miliardi nel 2016, circa 1 miliardo nel 2017 e 660 milioni nel 2018). Inoltre, alle regioni e province autonome è richiesto un contributo migliorativo per un importo di circa 4 miliardi nel 2017 e di circa 5,5 miliardi nel 2018 (comprensivi dei risparmi di spesa derivanti dal ricorso alle centrali di committenza degli acquisti di beni e servizi da parte delle Regioni pari a 480 milioni in ciascuno degli anni 2017 e 2018). La ripartizione di tale contributo tra i vari comparti, compresa la Sanità, è stata sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza Stato Regioni, portando a una rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale per 3,5 miliardi nel 2017 e per 5 miliardi di euro a decorrere dal 2018. La quota residua di 480 milioni (relativa alla razionalizzazione della spesa per gli acquisti e servizi) verrà ripartita entro il 31 gennaio di ciascun anno.

Nel settore del pubblico impiego è stato rafforzato il blocco del turn-over per il periodo 2016-2018 nella misura del 25 per cento dei risparmi derivanti dalle cessazioni (al netto degli effetti fiscali e contributivi pari a 23 milioni nel 2016, 81 milioni nel 2017 e 164 milioni nel 2018). Sono state, inoltre, limitate e ridotte le risorse per il trattamento economico accessorio degli addetti (36 milioni di euro annui).

Il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata e dell'*e-procurement* rimangono tasselli importanti per sostenere la revisione della spesa tramite il recupero dell'efficienza nei processi e nei costi d'acquisto (inclusi gli oneri amministrativi connessi all'espletamento delle procedure di acquisto) e una maggiore tracciabilità, trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa. In questo ambito la legge di stabilità del 2016 prosegue sul solco già tracciato:

viene, per esempio, esteso l'ambito dei soggetti obbligati a forme di acquisto centralizzato con riguardo agli enti di previdenza e alle agenzie fiscali. L'utilizzo degli strumenti CONSIP viene esteso anche ai lavori manutentivi. Le società controllate dallo Stato e dagli enti locali dovranno utilizzare i *benchmark* di prezzo-qualità del sistema aggregato degli acquisti. Il mancato ricorso agli strumenti CONSIP è disincentivato tramite l'introduzione di limiti a procedere nel caso di acquisti autonomi in base al margine di prezzo conseguito (che dovrà essere inferiore almeno del 10 per cento rispetto ai migliori corrispettivi CONSIP per la telefonia e almeno del 3 per cento per carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica e gas per il riscaldamento). Le norme richiedono, inoltre, una maggiore attenzione alla programmazione degli acquisti e forniscono indicazioni per il controllo della spesa per l'informatica. Infine, viene rafforzato l'utilizzo dei parametri prezzo-qualità, tramite l'individuazione delle "caratteristiche essenziali" dei beni e servizi che dovranno essere presi a riferimento dalle amministrazioni per effettuare il confronto per acquisti fuori convenzioni CONSIP. Ogni amministrazione è tenuta ad associare alle leve e gli strumenti forniti percorsi di razionalizzazione che impattino sulle altre componenti della spesa, come le quantità acquistate, la reingegnerizzazione dei processi di produzione e la dismissione di interventi obsoleti. Il contributo richiesto in termini di minori spese è pari a circa 216 milioni nel 2016 e 697 milioni nel 2017 e 698 milioni nel 2018.

Ulteriori impulsi alla revisione della spesa potranno inoltre derivare dalle azioni messe in atto per una pubblica amministrazione più efficiente e moderna (cfr. Riquadro seguente).

FOCUS Misure di efficientamento e modernizzazione della Pubblica Amministrazione

Rilevanti effetti in termini di efficientamento e modernizzazione del sistema pubblico, che potranno avere impatti nel tempo sui conti pubblici e sulla qualità dei servizi erogati, deriveranno dalle azioni avviate nel corso della legislatura e attualmente alle fasi conclusive dell'implementazione in tema di partecipazioni pubbliche, razionalizzazione del complesso delle forze di polizia, sistema di acquisti pubblici (*public procurement*) e fascicolo sanitario.

Partecipazioni pubbliche

Sulla base delle rilevazioni del MEF le partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche sono oltre 40.000 per 8.300 società o enti partecipati. Quasi il 60 per cento degli organismi partecipati è rappresentato da società di capitali (circa 1.900 Spa e 2.700 Srl), per le quali le Amministrazioni pubbliche - a seguito dell'implementazione della legge delega n. 124/2015 per la riforma della PA - dovranno presentare piani di riassetto. Nello specifico il decreto delegato di attuazione approvato a inizio anno, prevede che si proceda al radicale sfoltimento delle aziende che per ambito di azione, dimensione (numero dipendenti inferiore a quello dei consiglieri di amministrazione, situazione che interessa tra le 500 e le 800 società) e modello di organizzazione non raggiungono il livello necessario a produrre un'offerta pubblica di adeguata efficacia ed economicità. In particolare, nell'ambito di questa revisione straordinaria, le amministrazioni pubbliche individuano le partecipazioni possedute che devono essere alienate ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, in quanto non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dal legislatore, ovvero perché non soddisfano i requisiti e le condizioni per il mantenimento. Risparmi potranno derivare anche dalle limitazioni imposte al numero di componenti degli organi amministrativi delle società e dai tetti imposti ai compensi dei consiglieri di amministrazione e dei dipendenti delle società partecipate. Ulteriori risparmi e guadagni in

termini di efficienza potranno derivare dall'effetto combinato delle disposizioni del suddetto decreto in materia di *in house providing* e di quelle contenute nel Testo Unico in materia di servizi pubblici locali in corso di implementazione. Entrambi sono ispirati alla promozione di maggiore concorrenza nell'assegnazione dei contratti di servizio, il cui volume complessivo è attualmente pari a 16,5 miliardi annui.

Riordino delle Forze di polizia

Nell'ambito del più ampio processo di riorganizzazione della pubblica amministrazione il decreto legislativo delegato di attuazione della legge n. 124/2015 prevede il riordino delle Forze di polizia. L'obiettivo è di intervenire sulle criticità dell'attuale assetto organizzativo per assicurare una migliore allocazione delle competenze e il coordinamento tra i diversi corpi, nonché l'ottimizzazione di processi di spesa. Attualmente l'insieme delle forze di polizia occupa 311 mila addetti. Gli interventi consentiranno di sfruttare economie di scala prevedendo la gestione associata dei servizi strumentali e un conseguente recupero di efficienza nel medio periodo, soprattutto per quanto attiene alle spese di funzionamento che nel triennio 2016-2018 superano i 120 milioni. Le Forze di polizia passano da cinque a quattro corpi a seguito della soppressione di quello Forestale (circa 7.400 addetti, che passeranno prevalentemente nell'Arma dei Carabinieri), con conseguenti riallocazioni di personale.

Sistema degli acquisti pubblici

La centralizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione e la razionalizzazione della spesa per ICT sono leve che possono contribuire a generare risparmi, e operano in funzione della riqualificazione della spesa. Su questi temi la legge di stabilità 2016 ha rafforzato il ruolo di centralizzazione degli acquisti e di aggregazione della domanda attraverso CONSIP e gli altri Soggetti Aggregatori. Le principali misure focalizzano sulla razionalizzazione degli acquisti attraverso un acquirente unico, la centralizzazione di accordi di carattere "nazionale" con fornitori, la promozione di specifici accordi con i singoli soggetti aggregatori per sostenere lo sviluppo del sistema di aggregazione su base territoriale³⁷. Per quanto attiene, invece, alla spesa per ICT, la Legge di Stabilità 2016 prevede, un "Programma di razionalizzazione Acquisti ICT nazionale", che raccordi tutte le parti coinvolte in un contesto di intervento integrato, organico e strutturato teso ad efficientare progettazione e utilizzo pubblico dell'ICT nonché a conseguire risparmi attraverso la riduzione dei prezzi unitari dei beni e servizi.

Accelerazione della realizzazione del fascicolo sanitario

Un'accelerazione della realizzazione del fascicolo elettronico viene realizzata attraverso l'istituzione di un nodo nazionale di fascicolo che interviene nelle more dell'attivazione dei nodi regionali, da cui potranno derivare risparmi a consuntivo anche dell'ordine di 300-600 milioni. L'obiettivo principale del processo è di assicurare in tempi brevi un'ottimale interazione tra le strutture di ricovero e cura ed i cittadini, e un efficiente monitoraggio della spesa sanitaria.

L'Integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio

La revisione della spesa non può essere limitata all'individuazione di tagli da operare nel bilancio pubblico, ma deve promuovere in maniera continuativa la riorganizzazione dei fattori di produzione, l'innovazione dei processi nell'Amministrazione pubblica, l'individuazione dei programmi di spesa scarsamente efficaci in favore di alternative destinate a far fronte a nuove

³⁷ Si rinvia per ulteriori dettagli al Capitolo 3 del Programma Nazionale di Riforma e al Capitolo II del Rapporto Intermedio.

domande di servizi da parte dei cittadini e delle imprese e, più in generale, il miglioramento della qualità dei servizi e degli interventi pubblici.

Al fine di realizzare un processo continuo e sistematico, in cui siano coinvolti i principali attori di spesa, lo schema di decreto legislativo presentato dal Governo a febbraio 2016 per il completamento della riforma del bilancio prevede l'integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio (cfr. Paragrafo V.1 La riforma del bilancio dello Stato). Secondo quanto già previsto dalla normativa attuale, l'avvio del ciclo di programmazione finanziaria avviene con la presentazione al Parlamento, entro il 10 aprile, del Documento di Economia e Finanza con il quale vengono indicate le priorità del Governo e le compatibilità economico-finanziarie per la Amministrazione pubblica. Su tali basi, il decreto delegato prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, siano assegnati a ciascuna amministrazione specifici obiettivi di spesa entro il mese di maggio. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le Amministrazioni centrali dello Stato dovranno definire la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei miglioramenti dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse conseguibili attraverso procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Queste proposte saranno valutate ai fini del loro inserimento nel disegno di Legge di Stabilità e oggetto di discussione parlamentare durante l'iter di approvazione della manovra finanziaria.

Il processo previsto delinea un rilevante anticipo rispetto alla prassi attuale, nella quale le proposte per la predisposizione del disegno di Legge di Stabilità sono spesso definite in prossimità dell'adozione dello stesso provvedimento. La scelta di operare per il tramite di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, inoltre, mira a rafforzare la collegialità delle scelte sugli obiettivi da assegnare a ciascun Ministero con conseguenti benefici in termini di effettiva sostenibilità degli stessi e di responsabilizzazione, anche politica, dei Ministeri coinvolti.

La scelta di fondo consiste nel tentativo di invertire l'ordine con il quale si definisce la programmazione ai fini della formazione del disegno di Legge di Bilancio e di quello di Stabilità. In altre parole, la proposta complessiva, per la definizione della manovra di bilancio non sarà più la somma delle singole proposte o richieste delle amministrazioni di spesa, ma sarà definita entro gli obiettivi loro assegnati, che rappresenteranno i confini entro i quali la programmazione andrà delimitata. La necessità di valutare contemporaneamente, e in termini alternativi, il finanziamento delle attività 'storiche' e delle nuove proposte di spesa dovrebbe facilitare il confronto tra i rispettivi effetti e favorire la riallocazione delle risorse tra gli interventi e le attività in relazione alla loro efficacia.

Per rafforzare l'attenzione sul raggiungimento dei risultati previsti - dal punto di vista sia finanziario sia degli esiti dell'azione pubblica - gli interventi più rilevanti (eventualmente modificati rispetto alla proposta originaria da emendamenti parlamentari) saranno oggetto di specifici accordi di monitoraggio triennale tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e ciascun ministero di spesa. Il monitoraggio riguarderebbe la verifica dello stato di attuazione delle misure amministrative e legislative previste e, laddove pertinente, anche della realizzazione della quantità e qualità dei beni e dei servizi prodotti.

Gli accordi devono essere perfezionati entro il 1° marzo di ciascun anno e, in corso d'anno, dovrebbero essere oggetto di periodici incontri tra amministrazioni, per monitorare il grado di raggiungimento dei risultati previsti, ovvero per far emergere tempestivamente eventuali criticità che dovessero rendere necessari interventi correttivi e/o integrativi della norma originaria. A tal fine è previsto che nel mese di luglio sia inviata al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato di attuazione degli accordi anche per fornire informazioni utili alla successiva programmazione e/o la revisione di quella in essere.

Per quanto riguarda gli Enti locali la revisione della spesa rimane affidata agli strumenti individuati dal sistema dei costi standard e dei fabbisogni standard³⁸, quali parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Il processo già avviato è stato rafforzato anche tramite l'istituzione presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di una Commissione tecnica che semplifica le procedure per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, precedentemente affidate alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Infine, nell'ambito delle *tax expenditures*, l'attuazione della delega fiscale ha previsto annualmente la predisposizione di uno specifico Rapporto programmatico di ricognizione delle agevolazioni in essere. Questo costituirà la base per valutare in autunno gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali, che dovranno poi essere resi operativi nella manovra di finanza pubblica. Tale ricognizione sarà essenziale per rendere operative le innovazioni introdotte con la revisione del processo annuale di bilancio.

³⁸ I fabbisogni standard sono stati introdotti con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, emanato in attuazione della delega in materia di federalismo fiscale disposta con la legge n. 42 del 2009. La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce un'operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione il decreto definisce una serie di elementi da utilizzare e ne affida l'attuazione alla Società per gli studi di settore, ora Soluzioni per il Sistema Economico - S.O.S.E. S.p.A.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 LA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

Negli ultimi anni, l'Italia ha rafforzato, attraverso una serie di interventi normativi, l'insieme delle regole e delle procedure che governano la condotta fiscale e la politica di bilancio. Gli interventi, disposti in coerenza con l'evoluzione della disciplina comunitaria, consentono di superare alcune criticità dell'assetto nazionale e di completare il ciclo di riforma avviato con la revisione della legge di contabilità del 2009¹.

Con l'approvazione della Legge costituzionale n. 1 del 2012, in particolare, è stato introdotto nell'ordinamento nazionale un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le Amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito. La legge n. 243 del 2012 ha successivamente dato attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio, definito in termini strutturali, in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, e con l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di assicurare 'almeno' il conseguimento dell'obiettivo di medio termine o comunque il rispetto del percorso di avvicinamento programmato verso tale obiettivo.

Nel corso del 2016, sono stati presentati dal Governo gli schemi di decreti legislativi² per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti, rispettivamente, negli articoli n. 40 e n. 42 della Legge di contabilità e finanza pubblica.

Le disposizioni previste con il provvedimento per il completamento della riforma del bilancio mirano alla maggiore leggibilità e significatività del bilancio, il miglioramento della qualità dei dati di entrata e spesa; il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo del bilancio, e il potenziamento del monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi prefissati, nonché la semplificazione delle procedure per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tali da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro corretta gestione.

In relazione a questi obiettivi, il decreto prevede:

- a) la razionalizzazione delle unità di voto parlamentare (i 'programmi' del bilancio dello Stato);
- b) l'introduzione delle 'azioni' quali ulteriore articolazione dei programmi per rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche sottostanti e i servizi erogati;

¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

² Atto Governo n. 264 e n. 265.

- c) l'adozione di un piano dei conti integrato e, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità integrata economico-patrimoniale;
- d) la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti presso la tesoreria dello Stato e la revisione del conto riassuntivo del Tesoro;
- e) la revisione del ciclo di bilancio, con un approccio *top-down* più stringente rispetto a quello attuale nel quale siano fissati all'inizio dell'anno gli obiettivi di spesa per Ministero che costituiscano i limiti entro i quali disporre la programmazione finanziaria e la definizione delle proposte per la manovra di finanza pubblica;
- f) il rafforzamento delle attività di monitoraggio delle misure di finanza pubblica adottate, attraverso la definizione di Accordi tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e gli altri Ministeri, e l'integrazione nel ciclo di bilancio di una attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione della spesa che fornisca elementi conoscitivi per valutare le possibili scelte in relazione alle risorse necessarie per condurre l'azione pubblica, all'attuazione degli interventi proposti e ai risultati da questi attesi;
- g) l'ampliamento della flessibilità, sia in fase previsionale che gestionale, e lo snellimento delle relative procedure amministrative;
- h) l'iscrizione in bilancio fin dal 1 gennaio di risorse (entrate di scopo) che oggi sono assegnate ai Ministeri solo in corso di esercizio.

Per il decreto legislativo per il rafforzamento del ruolo della cassa nel bilancio, i principali obiettivi riguardano: il potenziamento del ruolo delle previsioni di cassa, rendendo più diretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione; il rafforzamento della programmazione dei flussi di cassa, con conseguente miglioramento della gestione del fabbisogno e dei riflessi sulla dinamica del debito pubblico; la revisione e razionalizzazione, anche in termini quantitativi, del fenomeno dei residui di bilancio.

A tal fine si prevede:

- a) la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento (in relazione all'anno in cui l'obbligazione assunta diviene esigibile) e l'adozione di interventi per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata;
- b) l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un cronoprogramma dei pagamenti in fase di formazione del bilancio di previsione (con conseguente potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa e maggiore tempestività dei pagamenti);
- c) la revisione dei criteri di mantenimento in bilancio dei residui passivi formati negli esercizi precedenti, prevedendone anche la rimodulazione con imputazioni alla competenza degli esercizi successivi in relazione alla previsione di effettiva erogazione delle risorse;
- d) la modifica dei termini di conservazione in bilancio delle disponibilità e dei residui passivi di alcune tipologie di spesa per le quali sono previste procedure particolarmente articolate;
- e) la pubblicazione, in un apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato, di un raccordo tra bilancio dello Stato e tesoreria statale, con l'obiettivo di

- fornire, in apposite tabelle, indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria sulle somme erogate dal bilancio e, quindi, sull'effettiva erogazione di risorse ai destinatari finali;
- f) la possibilità di rimodulare le somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale e per le altre spese di conto capitale in relazione alle previsioni del piano finanziario dei pagamenti.

In alcuni casi, questi strumenti prevedono modifiche e innovazioni a processi e strumentazioni informative che coinvolgono più attori istituzionali. In altri, interessano l'intera struttura del bilancio con ripercussioni rilevanti sulla gestione delle risorse nel corso dell'esercizio da parte delle amministrazioni centrali dello Stato e sui loro sistemi informativi. Per alcune delle modifiche proposte è previsto pertanto un periodo di progressiva applicazione, anche attraverso apposite sperimentazioni da condividere con tutte le strutture interessate.

I decreti legislativi si collocano in uno scenario ancora in evoluzione. Ulteriori interventi dovranno essere definiti per dare attuazione alla legge n. 243 del 2012, in relazione all'equilibrio del bilancio dello Stato e dell'accorpamento dei disegni di legge di bilancio e di stabilità, e per alcune modifiche che il Governo ha proposto alla stessa legge rinforzata, per la parte relativa alla disciplina degli Enti territoriali.

In merito al primo aspetto, con l'obiettivo di rimettere al centro del dibattito per la definizione della manovra di fine anno e della decisione sull'allocatione delle risorse l'ammontare complessivo delle risorse pubbliche in relazione alle finalità per cui sono impiegate (anziché le sole variazioni marginali apportate annualmente con la legge di stabilità) la legge n. 243 del 2012 ha disposto l'unificazione del disegno di legge di bilancio e della stabilità.

In ogni caso, per poter distinguere le risorse derivanti dall'applicazione della normativa esistente da quelle stanziare con i nuovi interventi, la legge prevede che il disegno di legge di bilancio sia articolato in due sezioni: la prima contiene le misure tese a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza (DEF); la seconda sezione illustra le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente.

Per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio per regioni e enti locali il Governo ha recentemente approvato un disegno di legge di modifica della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con l'obiettivo di adeguare i vincoli di finanza pubblica degli enti territoriali alla riforma della contabilità degli enti stessi, anche attraverso processi di semplificazione delle procedure. In particolare, le disposizioni previste sostituiscono i quattro saldi di riferimento dei bilanci delle regioni e degli enti locali, fissati inizialmente con la legge n. 243 del 2012, con un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, sia nella fase di previsione che di rendiconto. Sono inoltre disciplinate le operazioni di indebitamento e l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti per operazioni di investimento. Infine viene demandato a legge dello Stato, il concorso delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle Province autonome di Trento e Bolzano alla sostenibilità del debito delle

amministrazioni pubbliche attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, tenuto conto dell'andamento del ciclo economico.

VI.2 LE REGOLE DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

La regola dell'equilibrio di bilancio

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) ha costituito per circa sedici anni la regola cardine alla base del coordinamento della finanza locale in Italia. A partire dal 1999, anno della sua introduzione, il Patto ha definito il contributo di regioni, province e comuni al conseguimento dell'obiettivo di indebitamento netto perseguito a livello nazionale nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Il protocollo sulla procedura per deficit eccessivi allegato al Trattato di Maastricht aveva infatti richiesto agli Stati membri di assicurare che le procedure nazionali in materia di bilancio consentissero loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato. Sin dalla sua introduzione, il PSI ha avuto quindi lo scopo di contenere l'indebitamento delle Amministrazioni locali.

La disciplina del Patto ha subito revisioni molto significative nel tempo, che hanno riguardato in particolare la definizione dei vincoli stessi da rispettare, espressi prima in termini di saldo finanziario poi attraverso tetti alla spesa, per ritornare infine alla formulazione basata sul saldo. A partire dall'anno scorso, la Legge di Stabilità 2015 ha previsto l'anticipo per le regioni, dal 2016 al 2015, della regola del pareggio di bilancio, confermando, invece, la previgente impostazione del PSI per gli enti locali (province, comuni e città metropolitane con popolazione superiore a 1.000 abitanti) con alcune innovazioni che hanno permesso di ottenere risultati positivi in termini di incremento degli investimenti e riduzione della spesa corrente.

In particolare, nell'anno 2015, grazie anche all'entrata a regime della contabilità armonizzata³ e all'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità tra le poste valide ai fini della verifica del rispetto del Patto di Stabilità Interno per comuni, province e città metropolitane, si è registrata una riduzione del 5,3 per cento delle spese di personale e del 7,3 per cento dei consumi intermedi, a favore delle spese per investimenti (+ 12,5 per cento).

La Legge di Stabilità 2016⁴ ha previsto, a decorrere da quest'anno, il superamento del PSI introducendo al suo posto la regola del pareggio di bilancio in termini di competenza per tutte le Amministrazioni territoriali. Il superamento del Patto è conseguenza diretta del rafforzamento delle regole di bilancio concordato a livello europeo. Nel marzo 2012, con la sottoscrizione del *Fiscal Compact*, gli Stati Membri si sono infatti impegnati ad introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio, che prevede l'obbligo di assicurare il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) o comunque garantire una rapida convergenza verso tale obiettivo.

³D. Lgs. n. 118/2011 modificato dal D. Lgs. n. 126/2014.

⁴L. n. 208/2015, art. 1, comma 707, commi da 709 a 713, commi da 719 a 734.

Tale principio è stato recepito nell'ordinamento nazionale attraverso la legge costituzionale n.1 adottata nell'aprile 2012 e la relativa legge di attuazione n. 243 del 2012, approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera. Il principio dell'equilibrio di bilancio, sancito nell'articolo 81 della Costituzione, è stato declinato in termini strutturali per l'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, coerentemente alla definizione utilizzata nelle regole del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, mentre per gli enti locali è stato espresso in termini nominali⁵, non potendo replicare a livello locale la correzione del deficit per gli effetti del ciclo economico che avviene a livello nazionale.

La richiamata Legge di Stabilità 2016 prevede, quindi, per il 2016, che gli enti locali e le regioni conseguano un saldo di bilancio non negativo tra entrate finali e spese finali valutate in termini di competenza, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti. L'equilibrio deve essere garantito sia in fase di programmazione (ex ante) sia in sede di rendiconto (ex post). La nuova disciplina riguarda tutte le Amministrazioni locali: regioni, province, città metropolitane, comuni e Province Autonome di Trento e Bolzano. La Legge di Stabilità 2016 ha previsto, inoltre, che nel 2016 restino in vigore gli obblighi di monitoraggio e di certificazione da parte degli enti, attestanti il conseguimento degli obiettivi richiesti dal PSI per il 2015, da trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del PSI nel 2015 o negli anni precedenti.

La regola valida per l'anno in corso è meno stringente rispetto a quanto previsto dalla legge di attuazione del pareggio di bilancio⁶ la quale richiede che siano rispettati quattro vincoli: un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali, in termini di competenza e di cassa, e un saldo non negativo tra entrate correnti e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, espresso sempre secondo i due criteri contabili. Questi vincoli sono da rispettare sia nella fase di previsione che di rendiconto.

La scelta del Governo di limitare la portata della nuova regola è motivata dall'obiettivo di permettere agli enti locali di sbloccare le disponibilità di cassa già disponibili, ma non spese proprio a causa dei vincoli posti dal PSI⁷. La regola di equilibrio di bilancio così riformulata, infatti, genererà effetti espansivi per i comuni in misura pari a 400 milioni nel 2016, 200 milioni nel 2017 e 75 milioni nel 2018; tale espansione favorirà in particolare una maggiore spesa in conto capitale, coerentemente con la nuova interpretazione delle regole fiscali europee che mira a promuovere la spesa pubblica per investimenti. L'adozione della regola del pareggio di bilancio determinerà, invece, effetti restrittivi a carico delle province, per circa 390 milioni nel 2016, 190 milioni nel 2017 e 65 milioni nel 2018, e delle regioni, per circa 1,9 miliardi nel 2016, 1,0 miliardi nel 2017 e 0,7 miliardi nel 2018, comportando un corrispondente miglioramento dell'indebitamento netto di tali amministrazioni.

La Legge di Stabilità 2016 conferma i cosiddetti Patti di solidarietà, ossia i Patti regionali verticali e orizzontali grazie ai quali le città metropolitane, le

⁵ L. n. 243/2012, art. 9.

⁶ L. n. 243/2012.

⁷ Per un maggiore approfondimento si veda il riquadro 'Investimenti pubblici e superamento dei vincoli del Patto di Stabilità Interno'.

province e i comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari per investimenti ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri enti locali; è introdotta, inoltre, una priorità nell'assegnazione degli spazi ceduti dalle regioni a favore delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti ed ai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011.

È confermato anche il Patto nazionale orizzontale che consente la redistribuzione degli spazi finanziari tra gli enti locali a livello nazionale.

Questi strumenti di flessibilità sono finalizzati a coniugare l'obiettivo del pareggio di bilancio con l'esigenza di tornare a realizzare investimenti pubblici fondamentali per l'economia locale e nazionale. Viene meno, invece, la flessibilità verticale incentivata, prevista dalle previgenti norme del PSI, non essendo d'ora in poi riconosciuti contributi premiali alle regioni che cedano spazi finanziari ai comuni del proprio territorio per attuare investimenti.

Di particolare rilevanza è, inoltre, l'esclusione ai fini del pareggio delle spese sostenute dalle Amministrazioni locali per interventi di edilizia scolastica finanziate tramite l'uso di avanzi di amministrazione e risorse reperite dal ricorso ad indebitamento. Tale esclusione opera nel limite massimo di 480 milioni per il 2016. Limitatamente al solo esercizio 2016, inoltre, concorre al conseguimento del pareggio di bilancio il saldo del Fondo Pluriennale Vincolato di Entrata e di Spesa (FPV), per la sola parte alimentata da risorse proprie⁸. Si tratta di un fondo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, costituite da risorse già accertate, ma destinate al finanziamento di spese degli enti esigibili in esercizi successivi a quello in cui è stata accertata l'entrata. Lo stesso svolge pertanto una funzione di raccordo tra più esercizi finanziari. La considerazione del FPV fra le poste utili alla determinazione dell'equilibrio complessivo genererà ulteriori effetti espansivi a beneficio dei comuni per circa 600 milioni. I comuni, infatti, sono i soggetti che effettuano la maggior parte della spesa per investimenti delle Amministrazioni locali, e rappresentano di conseguenza gli enti che ricorrono in misura più ampia all'attivazione del FPV. Più limitati saranno invece gli effetti espansivi a favore di province e città metropolitane, stimati nell'ordine di 70 milioni complessivi.

La Legge di Stabilità 2016 prevede che nella fase di transizione del 2016 e 2017 non si applichino nei confronti delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Sicilia e delle Province Autonome di Trento e Bolzano le sanzioni previste in caso di mancato rispetto del pareggio di bilancio da parte delle Amministrazioni locali.

In considerazione della situazione congiunturale, più favorevole rispetto agli anni passati ma ancora caratterizzata da una dinamicità al di sotto delle attese, nei prossimi mesi il Governo è intenzionato a riformare la legge n. 243 del 2012, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio in un'ottica pluriennale. Il bilanciamento tra regole di bilancio e flessibilità alla base della strategia di politica economica nazionale sarà garantito anche a livello locale, correggendo le rigidità che negli anni hanno ostacolato la programmazione di nuovi investimenti.

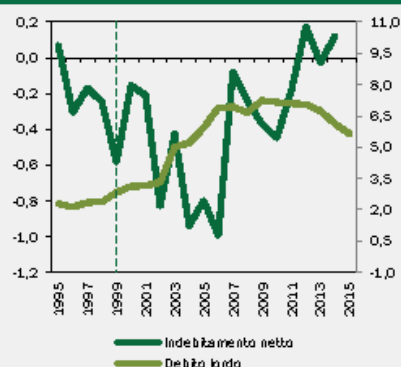
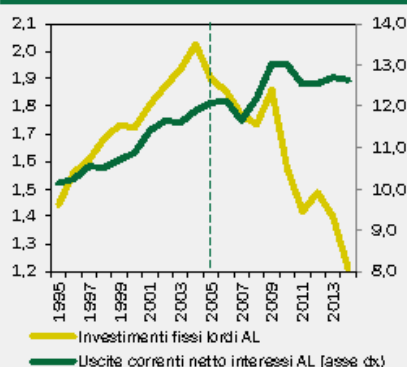
⁸ Il Fondo può essere alimentato sia dagli avanzi di gestione conseguiti sia dal ricorso all'indebitamento degli enti.

Investimenti pubblici e superamento dei vincoli del Patto di Stabilità Interno

Il dibattito recente riconosce che il Patto di Stabilità Interno (PSI) abbia contribuito al contenimento del disavanzo e alla stabilizzazione dello stock di debito degli enti locali e, in generale, abbia indotto gli amministratori locali ad assumere un atteggiamento più rigoroso nella predisposizione dei bilanci.

In un contesto caratterizzato tuttavia negli ultimi anni dalla flessione delle fonti di finanziamento, imputabile tanto alla riduzione dei trasferimenti erogati dai livelli di governo superiori e alla sospensione, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale, del potere degli enti locali di deliberare aumenti delle aliquote addizionali dei tributi locali, quanto ad una riduzione degli introiti per oneri di urbanizzazione e da alienazioni di beni capitali, i vincoli posti dal PSI hanno rappresentato un limite alla programmazione e realizzazione di investimenti per molte amministrazioni locali. Un risultato opposto a quello auspicato dal legislatore nelle cui intenzioni l'introduzione del PSI avrebbe dovuto stimolare gli enti locali alla riqualificazione della spesa complessiva, riducendo la spesa corrente e favorendo quella per investimenti⁹.

I dati di competenza economica mostrano come il percorso di contenimento dell'indebitamento netto del comparto sia evidente a partire dal 2007, in cui il deficit delle Amministrazioni locali passa dal -1,0 per cento al -0,1 per cento del PIL (vedi Figura R.1). Il raggiungimento di una posizione di bilancio in surplus o prossima al pareggio degli ultimi anni si è accompagnata ad una significativa ricomposizione della spesa (vedi Figura R.2).

FIGURA R.1: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (% sul PIL)**FIGURA R.2: INVESTIMENTI E SPESA PRIMARIA CORRENTE DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (% sul PIL)**

Nota: Con il passaggio al SEC 2010 la serie degli investimenti fissi lordi include anche la variazione delle scorte.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT (29 ottobre 2015) e Banca d'Italia.

La spesa per investimenti delle Amministrazioni locali, dopo essere cresciuta ininterrottamente in termini di PIL per circa un decennio, inizia a ridimensionarsi già nel 2005, scendendo dal 2 per cento raggiunto nel 2004, all'1,2 per cento del PIL nel 2014, il livello più basso degli ultimi venti anni. Nel 2002 gli investimenti delle Amministrazioni locali spiegavano circa l'80 per cento degli investimenti pubblici mentre nel 2014 hanno costituito poco meno del 55 per cento del totale. Diversamente, la quota sul PIL della spesa

⁹ Grisolia E., 'Indagine conoscitiva sulla finanza locale', audizione presso la Camera dei Deputati (Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione), 28 gennaio 2010.

primaria di natura corrente degli enti locali, segue un trend positivo lungo l'arco temporale considerato, interrotto solo dalla discesa osservabile negli anni 2007, 2010 e 2011. Tale spesa si è stabilizzata attorno ad un livello del 13 per cento del PIL negli ultimi anni.

La riduzione degli investimenti locali è associabile al minor ricorso a nuovi prestiti da parte degli enti, in quanto l'art.119 della Costituzione vincola le Amministrazioni locali a ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento¹⁰. In coerenza al minore ricorso all'indebitamento, la crescita dello stock di debito delle Amministrazioni locali rallenta. Dopo un quadriennio di sostanziale stabilità, nel 2013 il debito delle Amministrazioni locali ha intrapreso un percorso di riduzione, fino a raggiungere il 5,4 per cento del PIL nel 2015.

Le dinamiche descritte possono essere attribuite in primo luogo alla rigidità delle principali voci di spesa corrente, come ad esempio le spese relative al personale, la quale ha fatto in modo che le correzioni fiscali richieste dal PSI fossero realizzate principalmente attraverso una contrazione della spesa per investimenti, più facilmente comprimibile. La rigidità della spesa corrente caratterizza, tuttavia, la spesa di tutte le Amministrazioni pubbliche, mentre le regole del PSI, avendo inciso per anni esclusivamente sulla finanza locale, possono spiegare in modo più diretto il ridimensionamento della spesa per investimenti di regioni, province e comuni.

Dal 1999 al 2015, anni di applicazione del Patto¹¹, sono intercorsi ripetuti interventi del legislatore che hanno modificato le variabili obiettivo e i criteri contabili, introdotto un sistema sanzionatorio/premiante e diverse deroghe, dettate prevalentemente da esigenze contingenti per le quali era necessario ricorrere a spese straordinarie di natura capitale.

Scendendo nel dettaglio delle singole modifiche, è proprio dal 2005, anno in cui gli investimenti pubblici iniziano a ridimensionarsi, che la spesa in conto capitale viene inclusa negli aggregati di spesa soggetti ai tetti posti dal Patto. Negli anni precedenti, dal 1999 al 2004, la correzione richiesta ai governi locali era infatti espressa in termini di saldo finanziario tra entrate finali e la sola spesa corrente.

Nel 2007, viene confermata l'inclusione della spesa in conto capitale nel computo degli aggregati di riferimento. I tetti alla spesa finale sono abbandonati e vi è un ritorno al saldo finanziario-obiettivo, calcolato considerando le entrate e le spese finali sia di cassa sia di competenza finanziaria/giuridica. Questa revisione ha riavvicinato solo in parte i vincoli del PSI a quelli del Patto di Stabilità e Crescita, visto che per le regioni sono mantenuti i tetti sulla spesa finale, al netto di quella sanitaria sottoposta alle norme specifiche del Patto della Salute.

La revisione delle regole del patto del 2007 non ha incluso le entrate derivanti dal ricorso al debito nel computo del saldo-obiettivo di comuni e province, poiché queste hanno natura finanziaria e sono classificate all'esterno della categoria delle entrate finali. Tale esclusione ha comportato un disincentivo ad effettuare investimenti finanziati tramite il ricorso a nuovo debito, in quanto il saldo avrebbe scontato solo l'incremento dal lato della spesa.

L'innovazione che si ritiene abbia ulteriormente limitato le scelte di investimento a livello locale è intervenuta con la Legge Finanziaria per il 2008¹², attraverso la quale gli obiettivi di bilancio sono stati definiti in termini di competenza mista, valutando cioè le entrate e le uscite di parte corrente in termini di competenza giuridica (accertamenti e impegni), mentre quelle in conto capitale in termini di cassa (incassi e pagamenti). Proprio il criterio della competenza mista rappresenterebbe uno dei principali fattori alla base della flessione dei

¹⁰ La riforma costituzionale del 2011 ha previsto inoltre che il ricorso al debito necessiti della definizione di piani di ammortamento e che sia ammissibile a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

¹¹ Nel 2015 il PSI era in vigore per tutti gli enti ad eccezione delle regioni a statuto ordinario e della Regione Sardegna per le quali era stata anticipata l'entrata in vigore, dal 2016 al 2015, della regola del bilancio in pareggio.

¹² L. n. 244/2007.

pagamenti e degli impegni di spesa per investimenti. L'introduzione di tale criterio ha implicato un inevitabile disallineamento temporale tra la spesa per investimenti stanziata nel bilancio di previsione e i margini consentiti dal PSI. Si è quindi realizzato nel tempo un accumularsi nei bilanci, soprattutto comunali, di risorse impegnate per spese in conto capitale cui non è potuto seguire il pagamento a causa dei vincoli di cassa. Uno studio recente mostra, in particolare, che l'utilizzo di questo criterio contabile abbia penalizzato soprattutto quei comuni caratterizzati da una migliore situazione finanziaria, che disponevano di giacenze di cassa rimaste inutilizzate per non contravvenire al Patto¹³.

Tale scollamento temporale ha spesso suggerito agli amministratori locali di destinare le liquidità disponibili prioritariamente al pagamento degli impegni pregressi (spese in conto residui), sacrificando i pagamenti relativi agli impegni di spesa in conto capitale assunti nel medesimo esercizio. La contrazione degli impegni di spesa per investimenti che ne è derivata è stata in taluni casi superiore a quella dei pagamenti. La flessione degli investimenti pubblici evidente a partire dalla metà degli anni duemila accomuna regioni, province e comuni, ma sono quelli realizzati da questi ultimi che mostrano la riduzione maggiore scendendo, in rapporto al PIL, dal livello massimo dell'1,1 per cento del 2004 allo 0,5 per cento del PIL nel 2014 (vedi Figura R.3).

FIGURA R.3: INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI (% sul PIL)

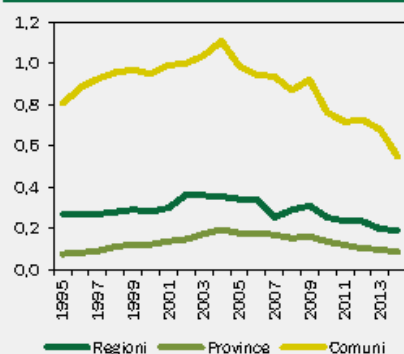
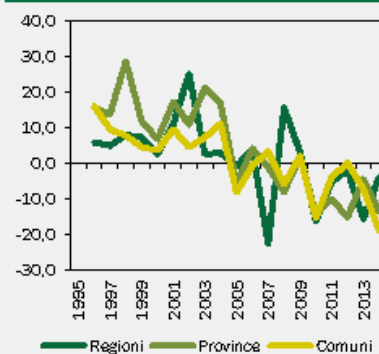


FIGURA R.4: INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI (var % annua)



Nota: Con il passaggio al SEC 2010 la serie degli investimenti fissi lordi include anche la variazione delle scorte.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT (29 ottobre 2015) e Banca d'Italia.

Nel 2015, grazie all'entrata a regime della contabilità armonizzata¹⁴, sono state riviste le regole del PSI prevedendo l'inclusione nelle spese correnti del Fondo crediti di dubbia esigibilità. L'innovazione introdotta ha permesso di ridare spinta agli investimenti sul territorio (+12,5 per cento rispetto al 2014), avviando un deciso percorso volto a rafforzare da un lato l'equilibrio sostanziale dei bilanci e dall'altro a supportare una puntuale programmazione degli investimenti. La riforma comporterà, inoltre, il progressivo riassorbimento del disallineamento temporale tra impegni di competenza e pagamenti. I nuovi criteri contabili prevedono, infatti, che le spese di investimento delle Amministrazioni locali siano iscritte in bilancio sulla base dello stato di avanzamento dei lavori, ovvero nel momento in cui si perfeziona l'obbligo giuridico a pagare il corrispettivo per i lavori eseguiti.

¹³ Cfr. Chiades P., Mengotto V., "Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di Stabilità Interno e carenza di risorse", CFE n. 210- Banca d'Italia, novembre 2013.

¹⁴ D. Lgs n. 118/2011, modificato dal D. Lgs n. 126/2014.

L'entrata in vigore, a partire dall'anno in corso, della regola del pareggio di bilancio comporta il superamento definitivo del Patto di Stabilità Interno. Il legislatore non ha mancato di ricercare una maggiore armonia tra l'esigenza di conseguire una sana gestione delle finanze pubbliche locali e la necessità di concedere spazi finanziari sufficienti a realizzare investimenti pubblici, in coerenza con le innovazioni introdotte in materia di armonizzazione contabile. È prevista una forma di flessibilità intra-regionale finalizzata ad una maggiore spesa in conto capitale, simile ai meccanismi già vigenti nell'ambito dei c.d. Patti di Solidarietà, nel rispetto dell'obiettivo complessivo a livello regionale. Proprio al fine di rendere meno rigidi i meccanismi di funzionamento del PSI, per l'anno in corso, è richiesto il pareggio di bilancio solo in termini di competenza.

Il Patto per la Salute e i Tetti alla spesa farmaceutica

La spesa delle regioni per la sanità è soggetta alla disciplina contenuta nel Patto per la Salute, un'intesa avente di norma un orizzonte temporale triennale, negoziata tra Stato, regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano. A partire dal 2000 attraverso tali intese, i soggetti istituzionali coinvolti concordano l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) al fine di garantire le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo, fissando gli strumenti di *governance* del settore e le modalità di verifica degli stessi.

Il 10 luglio 2014 è stato stipulato il Patto per la Salute per il triennio 2014-2016, nel quale è stato definito il livello del finanziamento cui concorre lo Stato e sono stati affrontati aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN.

Con l'Intesa del 26 febbraio 2015 il livello di finanziamento del SSN, originariamente fissato in 112,0 per il 2015 e 115,4 miliardi per il 2016, è stato ridotto, a seguito della definizione del contributo del settore sanitario nell'ambito della complessiva manovra a carico delle regioni prevista dalla Legge di Stabilità per il 2015, fissato in circa 2,34 miliardi a decorrere dal 2015. Pertanto, il livello del finanziamento del SSN è stato rideterminato rispettivamente in 109,7 miliardi per il 2015 e in 113,1 miliardi per il 2016.

La Legge di Stabilità 2016 ha rideterminato il finanziamento del SSN, fissandolo in 111 miliardi per il 2016, un livello superiore rispetto al 2015, ma inferiore a quanto programmato. In attuazione a quanto previsto dal Patto per la Salute 2014-2016, circa 800 milioni del finanziamento del SSN sono condizionati all'adozione dei nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) da definire con apposito DPCM. A tale fine la Legge di Stabilità 2016 istituisce la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel SSN presso il Ministero della Salute, che procederà a valutare l'appropriatezza economica e scientifica delle prestazioni sanitarie da includere nei LEA.

Il rafforzamento delle norme in materia di acquisti centralizzati faciliterà il conseguimento del risparmio di spesa previsto per l'anno in corso, garantendo la riduzione dei prezzi unitari di acquisto. La Legge di Stabilità 2016 ha previsto, infatti, che gli enti del SSN acquistino le tipologie di beni e servizi identificate tramite DPCM esclusivamente tramite le centrali regionali di committenza o la Consip.

Di particolare rilievo è, inoltre, l'introduzione di piani di rientro e riqualificazione delle Aziende ospedaliere, incluse quelle universitarie, degli Istituti di ricovero e cura di natura pubblica e degli altri enti che erogano prestazioni di ricovero e cura, i quali presentino squilibri di un certo rilievo tra costi e ricavi¹⁵ o non rispettino determinati parametri di qualità ed efficacia delle cure. Gli enti identificati da ciascuna regione dovranno presentare dei piani, di durata tutt'al più triennale, contenenti le misure correttive necessarie a ristabilire l'equilibrio economico-finanziario o l'appropriatezza dell'offerta. I criteri di valutazione degli scostamenti finanziari e degli standard qualitativi saranno definiti con decreto ministeriale, tenendo conto delle caratteristiche organizzative di ciascuna regione.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica, nulla è innovato in materia di tetti di spesa: il tetto della spesa farmaceutica territoriale è fissato all'11,35 per cento rispetto al livello del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato, mentre quello della spesa farmaceutica ospedaliera è fissato al 3,5 per cento del Fondo sanitario nazionale¹⁶. In caso di sfioramento dei tetti è previsto un meccanismo automatico di correzione da parte delle aziende farmaceutiche (c.d. *payback*) a favore delle regioni.

¹⁵ Scostamento tra costi e ricavi pari superiore al 10 per cento dei ricavi oppure pari ad almeno 10 milioni in valore assoluto.

¹⁶ Gli attuali valori dei tetti sono stati definiti dal D.L. n. 95/2012 conv. dalla L. n. 135/2012.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rqs.mef.gov.it

ISSN: 2240-0702