



CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge di bilancio per l'anno 2017

Commissioni bilancio riunite
del Senato della Repubblica e
della Camera dei deputati

Novembre 2016





CORTE DEI CONTI

**AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO PER L'ANNO 2017**

Novembre 2016

INDICE

Deliberazione	3
Premessa	5
La politica di bilancio per il 2017: il quadro di riferimento	5
La composizione della manovra	8
Gli interventi sulle entrate	11
Gli interventi sulla spesa	15
<i>La razionalizzazione della spesa</i>	15
<i>Le disposizioni su lavoro e pensioni</i>	17
<i>Le misure in materia di istruzione</i>	21
<i>Le spese per il pubblico impiego</i>	23
<i>Il sostegno agli investimenti</i>	25
<i>Le misure per il Servizio sanitario nazionale</i>	26
<i>Le misure per gli enti territoriali</i>	29
Considerazioni conclusive	32
 <i>Tavole e Appendici</i>	 35

La



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Arturo MARTUCCI di SCARFIZZI
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Angelo BUSCEMA, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Ermanno GRANELLI, Giovanni COPPOLA;

Consiglieri

Maria Teresa POLITO, Anna Maria LENTINI, Mario NISPI LANDI, Roberto BENEDETTI, Enrico FLACCADORO, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Paola COSA, Natale Alfonso Maria D'AMICO, Francesco TARGIA, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Marco BONCOMPAGNI, Salvatore TUTINO, Angela PRIA, Vincenzo CHIORAZZO;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5 bis e 5 ter;

Uditi, nell'adunanza del 4 novembre 2016, i relatori Cons. Enrico Flaccadoro, Cons. Natale Alfonso Maria D'Amico, Cons. Salvatore Tutino e Cons. Vincenzo Chiorazzo

DELIBERA

l'approvazione del testo per l'audizione sul "Disegno di legge di bilancio per l'anno 2017".

I RELATORI

Enrico Flaccadoro
Natale Alfonso Maria D'Amico
Salvatore Tutino
Vincenzo Chiorazzo

IL PRESIDENTE

Arturo Martucci di Scarfizzi

Depositato in segreteria in data 7 novembre 2016

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio



Premessa

1.

Con la legge di bilancio 2017 trovano una prima applicazione le tre riforme dell'ordinamento contabile intervenute nel 2016 in attuazione sia dell'art. 15 della legge 243/2012 sia delle deleghe previste dalla legge di contabilità 196/2009. La conseguenza è una rivisitazione profonda della struttura su cui si cala la decisione di bilancio, in particolar modo per la sezione seconda del relativo disegno di legge, nonché del connesso apparato documentativo.

Lo sforzo prodotto dal Governo è notevole, anche considerando sia il breve lasso di tempo per l'implementazione delle citate novelle normative sia lo stesso carattere sperimentale di alcuni istituti, come l'unità elementare del bilancio costituita dall'azione, all'interno di una ristrutturazione complessiva contrassegnata da rilevanti novità, tra cui, per esempio, la corrispondenza tra centro di responsabilità e programma. Si tratta di temi su cui la Corte ha già, peraltro, avuto modo di esprimersi in varie audizioni.

Nel nuovo quadro normativo ha trovato accoglimento la richiesta, avanzata anche dalla Corte, di rendere più dettagliate ed analitiche le informazioni contenute nella relazione tecnica che accompagna la legge di bilancio. Ma, sul punto, i documenti oggi all'esame presentano ancora limiti.

Superata la fase di avvio è da auspicare, dunque, che si possa contare su un quadro informativo più approfondito, anche per consentire una costante opera di monitoraggio e un efficace controllo successivo quale l'ordinamento affida alla Corte dei conti.

La politica di bilancio per il 2017: il quadro di riferimento

2.

In occasione dell'esame della Nota di aggiornamento del Def 2017, la Corte ha avuto modo di sottolineare come il nuovo quadro programmatico presentato dal Governo, pur confermando la volontà di proseguire il riequilibrio strutturale dei conti pubblici (con il raggiungimento di un sostanziale pareggio nel 2019), procrastinasse il percorso di adesione alle prescrizioni comunitarie.

Il documento, approvato dalle Camere lo scorso 12 ottobre, non presentava, infatti, i miglioramenti dei saldi strutturali richiesti dalla Commissione al momento dell'esame del

Def; inoltre, alla previsione di interventi straordinari a sostegno della messa in sicurezza del territorio veniva associato un effetto neutrale sui saldi, in ragione del carattere temporaneo degli interventi stessi. La Corte osservava come, in ogni caso, l'estensione del disavanzo avrebbe inciso sulla dinamica del debito, allungando i tempi per il rientro, anche sotto questo profilo, nei limiti richiesti dalle regole europee.

Il disegno di legge di bilancio, che dà attuazione alla programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota di aggiornamento del Def, conferma l'orizzonte pluriennale per le spese di messa in sicurezza degli edifici e, al contempo, il ruolo delle misure di entrata a carattere temporaneo che hanno portato a prefigurare nel documento programmatico di bilancio (DPB) un peggioramento nel 2017 di circa 7 miliardi del saldo strutturale (dall'1,2 al 1,6 per cento del Pil); un dato su cui si è concentrata la dialettica con la Commissione europea.

3.

In un contesto macroeconomico che continua ad essere connotato da elementi di incertezza interni e internazionali, lo scorso 15 ottobre il Governo ha trasmesso alla Commissione europea il DPB per il 2017 con il quale ha delineato, sulla scorta della Nota di aggiornamento del Def 2016 (Nota), il quadro macro-contabile entro cui si iscrive la legge di bilancio oggetto della presente Audizione. Il DPB conferma, in larga misura, l'impianto macroeconomico della Nota:

- prospetta una crescita del Pil che, grazie anche agli stimoli delle politiche di bilancio, è quantificata all'1 per cento nel 2017 e intorno all'1,2 per cento nella media del successivo biennio;
- conferma un graduale miglioramento del mercato del lavoro, soprattutto in termini di riduzione del tasso di disoccupazione;
- delinea una ripresa del ritmo di crescita dell'inflazione, (nell'ordine dell'1 per cento nel 2017, dallo 0,1 nel 2016), grazie al recupero della domanda interna e nonostante la disattivazione, per il prossimo anno, delle clausole di salvaguardia relative all'aumento dell'Iva;
- rivede leggermente al rialzo il valore nominale del prodotto interno lordo del 2017 e 2018, in conseguenza di un più dinamico "prezzo implicito" (variazioni del deflatore più pronunciate per 1 decimo e 2 decimi rispettivamente) indotto da più favorevoli ragioni

di scambio (maggiore crescita dei prezzi alle esportazioni rispetto ai prezzi alle importazioni).

4.

Per quanto riguarda i principali saldi della finanza pubblica, il DPB sconta la scelta del Governo di esercitare, nella misura di 3 decimi, l'opzione per la quale aveva chiesto e ottenuto dal Parlamento, il 12 ottobre scorso, l'autorizzazione ad innalzare fino ad un massimo di 4 decimi di Pil (dal 2 al 2,4 per cento) il rapporto indebitamento/Pil; e ciò al fine di poter gestire al meglio le emergenze legate agli eventi sismici e ai migranti. Di conseguenza, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (AP) viene ora programmato per il 2017 al 2,3 per cento del Pil (2,4 nel preconsuntivo 2016) per poi sostanzialmente azzerarsi nel 2019; l'avanzo primario passa da un preconsuntivo 2016 dell'1,5 per cento all'1,4 per cento invece che all'1,7 indicato nella Nota e si rafforza negli anni a venire (fino al 3,2 per cento nel 2019); il rapporto debito/Pil, stimato precedentemente al 132,5 per cento nel 2017 sale ora al 132,6 per cento in conseguenza del maggior deficit, ma scende fino al 126,7 per cento nel 2019. L'elemento di maggiore novità offerto dal DPB non sembra stare tanto nella revisione dei saldi nominali quanto di quelli strutturali, aggiustati cioè per gli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum* e/o non permanenti. Mentre infatti nella Nota di inizio ottobre si prefigurava la possibilità di avere per il 2017 una sensibile riduzione su base annua del deficit nominale (dal 2,4 al 2 per cento in rapporto al Pil) e la stabilizzazione di quello strutturale su un livello dell'1,2 per cento, ora, alla luce della effettiva composizione della manovra, si prevede una sostanziale stabilizzazione del deficit nominale e, al contempo, un peggioramento del saldo strutturale per 4 decimi di prodotto. Il fatto che, rispetto a quanto prefigurato dalla Nota le variazioni del deficit strutturale siano addirittura più pronunciate di quelle del deficit nominale (rispettivamente 4 e 3 decimi di punto) è da ricondurre alla composizione complessiva della manovra nei termini di seguito meglio esposti.

5.

Con riguardo al debito, la Corte, in sede di esame della Nota di aggiornamento, aveva potuto osservare come non vi fosse in quel documento alcun riferimento alle implicazioni del deficit aggiuntivo né sulla sua dinamica, né sul rispetto della regola europea. Il DPB affronta il punto e prospetta, per il 2017, una revisione al rialzo del rapporto debito/Pil di un solo decimo di punto rispetto alla Nota (a fronte dei 3 decimi di maggiore deficit) scontando, da un lato, un rialzo del valore del Pil nominale (il denominatore) pari a 1,7 miliardi e, dall'altro, una riduzione dei fattori che fanno variare il debito al di là dell'impulso esercitato su di esso dal nuovo deficit. Quanto all'aderenza alla regola del debito, la Corte, in sede di Audizione sulla Nota, nel sottolineare la scelta del Governo di posticiparne il pieno rispetto dal 2017 al 2018 - e con riferimento all'approccio *forward looking*, cioè con riguardo al dato del 2020 - aveva osservato come, una volta considerato il deficit aggiuntivo, i margini per un suo rispetto anche ritardato, cioè nel 2018, fossero comunque relativamente stretti; questa valutazione richiama, in linea con quella sul percorso di aggiustamento programmatico strutturale, l'esigenza di un'attenta vigilanza.

La composizione della manovra

6.

La manovra proposta dal Governo con la legge di bilancio e con il DL 193/2016 raggiunge i 29 miliardi nel primo anno, i 22,4 miliardi nel 2018 e i 24,6 miliardi nel 2019 (tavola 1).

Nel valutare la composizione della manovra così come desumibile dal quadro riassuntivo contenuto nella relazione tecnica vanno tenuti presenti due aspetti in particolare. Come è noto, parte delle risorse a copertura della manovra finanziaria derivano dalle misure assunte con il decreto-legge 193 ad essa collegato. Le entrate che non hanno trovato un utilizzo immediato nel decreto sono state destinate al Fondo per gli interventi di politica economica (FISPE) per essere in seguito utilizzate a copertura di nuovi interventi in sede di legge di bilancio. Nell'allegato 3 al disegno di legge la riduzione del Fondo concorre alla copertura e costituisce una minor spesa corrente. La regolazione contabile, pur corretta, non consente di apprezzare il carattere effettivo della copertura attivata. Nell'esame della manovra si sono pertanto considerati tali fondi secondo la loro natura iniziale, riclassificando la voce tra le entrate tributarie.

Inoltre, tra le misure previste particolare rilievo assume dal 2018 la modifica della tassazione dei redditi delle imprese individuali (IRI). Nel ricostruire l'impatto della riforma, l'allegato 3 riporta sia il minor gettito complessivo riferibile a tale tipo di reddito nella legislazione attuale, sia il maggior gettito previsto con il nuovo regime proposto. Nella lettura della manovra si è ritenuto opportuno considerare per tale provvedimento solo l'impatto netto previsto.

Nel 2017 la riduzione delle entrate rappresenta oltre il 57 per cento della manovra, soprattutto per il peso delle risorse necessarie per l'abolizione della clausola Iva. A

maggiori spese correnti, pari a poco meno di 10 miliardi, va il 34 per cento delle risorse complessive. Al netto degli importi relativi alla clausola, la dimensione degli interventi flette a circa 14 miliardi e la composizione muta significativamente: il peso delle minori entrate è del 9,4 per cento mentre le maggiori spese correnti assorbono oltre il 72 per cento dell'intervento complessivo. Nel 2018 e nel 2019 (non ancora interessati dalla eliminazione della clausola) la dimensione degli interventi passa a 22,4 e 24,5 miliardi e la composizione si presenta più equilibrata: le minori entrate costituiscono poco più del 30 per cento degli impieghi, a fronte di una spesa corrente che si mantiene in valore assoluto sui livelli iniziali, mentre quella in conto capitale cresce ad oltre 7 miliardi nel 2019 (circa il 29 per cento delle risorse complessivamente previste).

Nel 2017 la copertura della manovra è assicurata, per pressoché un pari importo, da maggiori entrate e dalla variazione in aumento dell'indebitamento. La riduzione di precedenti voci di spesa contribuisce per poco meno del 18 per cento. Nel 2018 l'aumento delle entrate consente una flessione dell'indebitamento. Nel 2019 la riduzione delle spese assicura oltre il 35 per cento della manovra complessiva.

Le misure sulle entrate comportano, dunque, una riduzione netta di gettito per poco più di 4,7 miliardi nel 2017 (a cui corrisponde tuttavia una crescita di oltre 10 miliardi al netto della clausola) mentre nel biennio successivo la variazione netta è in aumento rispettivamente di 3,7 e 4,9 miliardi.

Le spese presentano un incremento netto di circa 7 miliardi nel 2017 (5,2 miliardi di spesa corrente e 2 miliardi di quella in conto capitale). Nel biennio successivo l'aumento è maggiore: poco meno di 11 miliardi nel 2018 e 8 miliardi nel 2019, soprattutto per l'aumento più contenuto della spesa in conto capitale.

7.

La composizione della manovra per macro-obiettivi. Prima di passare ad un esame delle principali aree di intervento e delle relative coperture, può essere utile un seppur rapido accenno alla composizione degli impieghi per macro-obiettivi (tavola 2).

Nel 2017 le risorse destinate all'eliminazione degli aumenti previsti di Iva e accise rappresentano quasi il 53 per cento delle risorse mobilitate.

Al netto della clausola Iva, pensioni, enti territoriali, pubblico impiego, istruzione e sanità assorbono nel 2017 oltre il 50 per cento delle risorse. In tale anno agli interventi per le

pensioni è riservata la quota maggiore (21 per cento che scende al 13,5 per cento nel 2019).

Di particolare rilievo sono poi, nel 2017, le risorse destinate agli enti territoriali (oltre 1,8 miliardi, pari al 13,2 per cento degli impieghi) a cui si aggiungono quelle dirette al settore della sanità e dell'assistenza (complessivamente poco meno di 2 miliardi, pari al 14 per cento).

Al pubblico impiego sono riservati fondi per 1,6 miliardi nel 2017 (11,7 per cento) che salgono ad 1,9 miliardi nel biennio successivo.

Ad un variegato insieme di interventi a favore dell'istruzione, soprattutto universitaria, nonché al personale vanno 1,1 miliardi nel 2017 (8,3 per cento) che crescono a 1,4 miliardi nel 2019.

Nel biennio successivo assumono, infine, maggiore rilievo le misure soprattutto di carattere fiscale dirette al sostegno della crescita e alla promozione di investimenti delle amministrazioni pubbliche (rispettivamente 5,3 e 3,5 miliardi nel 2019 corrispondenti al 21,5 e al 14,2 per cento degli impieghi complessivi).

Le coperture

La copertura della manovra è assicurata, per quanto riguarda le spese, dalla riduzione degli importi destinati alla sanità (1,1 miliardi nel 2017 che salgono a 4 nel 2019) e dalla razionalizzazione delle spese previste per le Amministrazioni centrali (oltre 700 milioni annui nel triennio). A tali principali interventi si aggiungono le misure di riduzione disposte su numerosi fondi, tra cui quello per le esigenze indifferibili (965 milioni nel 2017). La rilevanza di tali somme in termini di copertura dipende naturalmente dalla effettiva spendibilità (al di là del loro “valore facciale”) ad esse attribuita in termini di contabilità economica nazionale.

Di particolare rilievo nel 2019 è, poi, l'apporto delle riprogrammazioni di spese in conto capitale riconducibili, essenzialmente, a due voci: i trasferimenti alle FFSS e le somme destinate al Fondo per le politiche comunitarie.

Dal lato delle entrate, alla copertura della legge di bilancio contribuiscono le risorse derivanti dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale disposte con il DL 193/2016. Si tratta di oltre 4,2 miliardi nel 2017 e nel 2018 e di 3,3 miliardi nel 2019. Di rilievo sono poi gli importi attesi dalla revisione del regime agevolativo ACE (1,7 miliardi nel 2017, 1,5 nel 2018 e 1,4 nel 2019).

Un apporto particolare (oltre il 30 per cento delle maggiori entrate) è quello derivante da misure *una tantum* quali la *voluntary disclosure* e l'asta per i diritti d'uso delle frequenze a banda larga: rispettivamente, 1,6 e 2,1 miliardi nel 2017. Concorre, infine, alla copertura il gettito conseguente alla maggiore crescita economica attesa nel quadro programmatico: 350 milioni nel primo anno che salgono a 2,2 miliardi a fine triennio.

Gli interventi sulle entrate

8.

La manovra sulle entrate si caratterizza per le elevate dimensioni e per un'ampia articolazione. La compongono quasi sessanta tipologie di misure, distribuite fra il disegno di legge di bilancio e il decreto-legge collegato, in cui agli interventi a sostegno della crescita si accompagnano disposizioni destinate al contenimento del livello di indebitamento netto.

Per il 2017 le risorse movimentate si commisurano a 11,4 miliardi di maggiori entrate, per oltre i due quinti riconducibili al decreto, e a 16,5 miliardi di minori entrate, interamente ascrivibili all'articolato della legge di bilancio. L'effetto netto è quello di un aumento dell'indebitamento, di poco superiore a 5 miliardi.

Nell'insieme del triennio 2017-2019, l'impatto sull'indebitamento sarebbe, invece, migliorativo per poco meno di 2 miliardi: da un lato, infatti, nel più ampio arco temporale risulterebbero sostanzialmente dimezzati gli effetti di minor gettito riconducibili alla legge di bilancio; dall'altro, continuerebbero a manifestarsi in misura pressoché immutata i positivi effetti sulle entrate generati sia dal DL 193/2016, sia dall'articolato del ddl.

Come si desume dal dettaglio degli interventi, la platea dei contribuenti interessata è molto ampia. Misure incentivanti coinvolgono sia il versante dell'offerta (attraverso sgravi contributivi, riduzioni di aliquota e abbattimenti d'imponibile, varo di nuovi regimi agevolativi), sia quello della domanda (sorretta da nuove o più estese forme di detassazione, da esoneri contributivi e da sterilizzazioni di onerosi prelievi in materia di Iva e accise).

Le attività imprenditoriali sono destinatarie di numerosi benefici: misure ad ampio spettro dirette ad accelerare nuove iniziative di investimento (*super e iper* tassi di ammortamento, nuovo regime di tassazione IRI a favore delle imprese individuali, specifiche agevolazioni per *start-up*, fondi e casse previdenziali) si combinano con norme attente alle esigenze di

specifiche categorie di operatori (i lavoratori autonomi, gli imprenditori agricoli, gli agenti di commercio, le società che gestiscono fondi di investimento, i coltivatori diretti, il settore della pesca, il settore dei trasporti marittimi e fluviali, il trasporto aereo).

Sul reddito disponibile delle famiglie, d'altra parte, impattano una serie di altre misure: l'innalzamento della *no tax area* per i pensionati, che completa il processo di avvicinamento alle detrazioni d'imposta fruite dai lavoratori dipendenti; la previsione di agevolazioni sulle tasse universitarie a favore degli studenti indigenti; l'ampliamento della detassazione dei premi di produttività, anche in chiave di rilancio della contrattazione aziendale. Non ultima, poi, è la cancellazione di 15,1 miliardi di aumenti automatici Iva (per il 2017) e di 0,2 miliardi di accise (per il 2017 e 2018) recati dalle due clausole di salvaguardia introdotte con le leggi di stabilità 2015 e 2014.

Infine, pur conservando natura temporanea, risultano dilatate – nella durata e nella dimensione – le agevolazioni relative ad una serie di spese (ristrutturazione edilizia e connesso acquisto di mobili, riqualificazione energetica, rafforzamento di misure antisismiche): tutte misure tradizionalmente idonee a sostenere la spesa delle famiglie e l'industria delle costruzioni. Misure che, nell'architettura della manovra 2017, rispondono anche ad altri due obiettivi: contrastare l'evasione fiscale e contributiva, facendo leva sul c.d. "conflitto di interessi"; sollecitare misure di difesa del suolo in chiave anti sismica.

9.

Gli interventi di copertura adottati sul versante delle entrate si concentrano in larga parte su misure finalizzate al contrasto dell'evasione fiscale e su misure *una tantum* (tavola 4). E' nel decreto- legge che risultano allocati i principali interventi finalizzati al recupero di evasione: sia quelli di portata strutturale (la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate di fatture e corrispettivi, il potenziamento della riscossione e i nuovi controlli sui depositi fiscali ai fini Iva dovrebbero assicurare quasi 1,6 miliardi nel 2017 e ben 8,5 nel triennio 2017-19); sia quelli con effetti di gettito temporalmente limitati (la comunicazione trimestrale dei dati contabili riepilogativi delle liquidazioni periodiche Iva e la definizione agevolata dei carichi della "riscossione iscritti a ruolo" sono accreditati di un maggior gettito di 2,7 miliardi nel 2017, che diventano 4,8 nell'arco del triennio 2017-19).

Ma interventi destinati ad avere significative ricadute sul fronte del recupero di evasione e di crescita della *tax compliance* si rinvergono anche nell'articolato del ddl di bilancio. Alla ricordata detraibilità delle spese di ristrutturazione e riqualificazione degli immobili e alle norme antielusive in materia di depositi doganali sono associate maggiori entrate dell'ordine di 1,7 miliardi nel triennio 2017-19. Ad esse si aggiungerebbe il maggior gettito atteso dalle entrate *una tantum* nel 2017: riapertura dei termini della *Voluntary disclosure* (1,6 miliardi), pagamento in via anticipata e in unica soluzione dei contributi dovuti dai titolari delle frequenze radio (oltre 2 miliardi) e proventi per la concessione del superenalotto (100 milioni nel biennio 2017-18).

10.

Una manovra tanto ampia e articolata richiede alcune considerazioni.

Sul piano generale, la Corte ha in diverse occasioni richiamato i limiti dei mezzi di “copertura” affidati al contrasto dell'evasione, che per loro natura scontano margini di incertezza e mal si rapportano a maggiori spese o a sgravi fiscali certi. Come la Corte ha avuto modo di sottolineare nel *Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica*, “delle 56 misure che negli ultimi sette anni sono state intestate al contrasto dell'evasione, solo per una si dispone di una puntuale consuntivazione, mentre per oltre la metà non si è in grado di avere neppure un aggiornamento delle previsioni iniziali a suo tempo definite”.

Le nuove modalità di comunicazione dei dati Iva (trasmissione trimestrale telematica dei dati di tutte le fatture emesse nonché di quelle ricevute e registrate e comunicazione dei dati contabili riepilogativi delle operazioni di liquidazione dell'imposta) e il loro uso da parte dell'Agenzia delle entrate per stimolare il rispetto degli obblighi fiscali (incrocio, rilevazione di eventuali discrepanze e comunicazione al contribuente, con l'invito a regolarizzare la propria situazione ovvero a dare spiegazioni) potrebbero incidere in modo strutturale sull'azione di contrasto dell'evasione. A tale intervento è attribuito un maggior gettito di oltre 9 miliardi per il triennio 2017-19. Tuttavia, l'esclusione da tali novità del settore delle vendite al dettaglio non consente di intercettare l'evasione che avviene a valle del processo di produzione e distribuzione dei beni e dei servizi.

Il contrasto dell'evasione da riscossione assume un ruolo fondamentale ai fini delle coperture della manovra. La c.d. “rottamazione” delle cartelle esattoriali del quindicennio

2000-2015 dovrebbe assicurare 2,7 miliardi fra il 2017 e il 2019: un risultato che troverebbe il suo volano nelle favorevoli condizioni offerte ai contribuenti morosi (azzeramento delle sanzioni e degli interessi moratori). Effetti strutturali (483 milioni a partire dal 2018) sono invece fatti derivare dall'internalizzazione della funzione di riscossione nell'Agenzia Entrate e dall'accoglimento delle raccomandazioni OCSE e FMI in ordine all'accesso e all'utilizzo degli stessi dati disponibili per l'attività di controllo e di accertamento. Al riguardo, occorre chiedersi quali saranno le modalità di copertura delle spese di funzionamento della "nuova" riscossione " (circa 1 miliardo, per metà rappresentate dal costo dei circa 8 mila dipendenti), fin qui coperte dal sistema di aggi e rimborsi che tanto peso ha avuto nello scioglimento di Equitalia. Così come occorre verificare in quale misura la "nuova" funzione di riscossione potrà contare sugli "*adeguati poteri in linea con le migliori pratiche internazionali*" auspicati da OCSE e FMI, considerato che gli ultimi anni hanno portato ad un progressivo ridimensionamento dei poteri assicurati ad Equitalia.

Le clausole di salvaguardia che fanno leva sulle entrate continueranno ad esercitare i propri effetti, riproponendo la questione di future sterilizzazioni. Quella che riguarda l'Iva, presenta dimensioni crescenti nel 2018 e nel 2019 (rispettivamente poco meno di 20 miliardi e oltre 23 miliardi) a seguito della sterilizzazione prefigurata per il 2017 dal ddl di bilancio. Ad essa si aggiunge l'eventualità di una manovra nel caso in cui la riapertura dei termini per avvalersi della procedura di collaborazione volontaria non consenta la realizzazione integrale del maggior gettito da essa atteso (1,6 miliardi); un'eventualità prevista dall'art. 86 del ddl di bilancio.

Le prenotazioni e le anticipazioni di gettito implicite in diverse misure del ddl di bilancio (maggiorazioni su ammortamenti, rendita integrativa temporanea anticipata, proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, rivalutazione dei beni d'impresa, riapertura termini per assegnazione di beni ai soci) potrebbero inoltre riflettersi su entrate di pertinenza di esercizi futuri.

L'estensione di meccanismi di contrasto all'evasione, basati sul versamento dell'Iva all'Erario da parte del cliente-Pubblica amministrazione, in luogo del fornitore, consente di ridurre i rischi di evasione ma potrebbe alterare il meccanismo che governa la liquidazione dell'Iva (detrazione imposta da imposta), accelerando i flussi di gettito che

affluiscono all'Erario e costringendo i contribuenti in credito a ricorrere a compensazioni e rimborsi per recuperare l'eccedenza d'imposta vantata.

L'esempio più significativo è rappresentato dallo *Split payments*, introdotto dalla legge di stabilità 2015: stime condotte nell'ambito dell'Agenzia delle entrate sono pervenute alla conclusione che, nel primo anno di applicazione, il nuovo istituto avrebbe permesso di recuperare 2,2 miliardi di evasione ma avrebbe anche esposto i contribuenti a recuperare tardivamente oltre 5 dei 7,3 miliardi affluiti direttamente all'Erario. Il fenomeno risulta in accentuazione nel 2016: nei primi 8 mesi dell'anno l'Iva da *split payment* ha toccato un livello (circa 7 miliardi) quasi uguale a quanto registrato per l'intero 2015 e rappresenta il 10 per cento del gettito complessivo dell'imposta sugli scambi interni. In questo solco si colloca la misura introdotta dal DL 163 che, nel regolare il funzionamento dei Depositi fiscali ai fini Iva, prevede che l'imposta dovuta all'atto dell'estrazione dal deposito IVA, ai fini dell'utilizzo o commercializzazione, sia assolta direttamente dal gestore, in nome e per conto del soggetto estrattore. Quest'ultimo non potrà operare alcuna compensazione (con l'imposta a suo credito) e recupererà l'IVA versata dal gestore attraverso modalità ordinarie (rimborso...). Si realizzerebbero così due risultati: a) contrasto a eventuali frodi, il solo tenuto in conto dalla relazione tecnica al ddl di bilancio, che stima un maggior gettito strutturale di 200 milioni annui; b) anticipazione di gettito futuro, considerato che il versamento dell'imposta all'erario da parte del gestore interesserà altri 3,8 miliardi di Iva dei 4 complessivi relativi ai 30 miliardi di merci introdotta nei depositi fiscali e oggetto di successiva estrazione.

Gli interventi sulla spesa

La razionalizzazione della spesa

11.

Come ricordato in precedenza, nella copertura della manovra il ruolo assegnato alla riduzione della spesa è limitato, soprattutto se si guarda al 2017, anno nel quale l'insieme dei tagli previsti è al di sotto del 20 per cento della copertura totale. Va, tuttavia, osservato che la legge di bilancio affronta tematiche e avanza proposte con riguardo ad interventi che, pur in assenza di effetti quantitativi di brevissimo termine (e, in ogni caso, di difficile valutazione), vanno nella direzione della necessaria razionalizzazione della spesa pubblica.

Ciò vale, soprattutto, per le disposizioni in materia di efficientamento della spesa per acquisti (art. 60 del ddl) che, nel solco già tracciato negli anni precedenti, ripropongono – soprattutto per le amministrazioni centrali dello Stato - l'obbligo di fare ricorso al sistema degli acquisti centralizzati attraverso la Consip e, parallelamente, riducono gli spazi di autonomia, ormai circoscritti ai beni e servizi che, per le loro caratteristiche intrinseche, non trovano corrispondenza nelle convenzioni Consip. Inoltre, la norma fa riferimento alla messa a punto di “nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e correlati servizi, anche mediante modelli organizzativi, che prevedano l'acquisizione di

beni durevoli e la concessione dell'utilizzo degli stessi da parte delle amministrazioni o dei soggetti pubblici interessati".

La disposizione in questione ha, al momento, un carattere meramente "esplorativo" e, dunque, è comprensibile la scelta di non proporre in legge di bilancio alcuna quantificazione dei possibili benefici economici che ne deriveranno, almeno per il 2017. Si tratta, tuttavia, di una via di sperimentazione di nuovi modelli organizzativi nelle procedure di acquisto che appare, in prospettiva, suscettibile di risultati interessanti.

L'impostazione di fondo delle disposizioni è che un sistema accentrato, che mira a rendere più omogenei prezzi e procedure di acquisto di beni e servizi, corrisponda meglio alla finalità strategica di riacquisire un più stretto controllo della spesa pubblica da parte dello Stato.

In questa direzione si collocano:

- la conferma del MEF come principale soggetto "titolare" della definizione della policy nonché "regolatore", ma adesso anche gestore, nel settore degli acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, in parallelo con quanto avviene per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in materia di lavori e opere pubbliche;
- la centralità della Consip come principale stazione appaltante pubblica con elevate capacità di analisi del mercato e al tempo stesso di gestione diretta delle procedure di individuazione dei fornitori (attorno alla Consip, che ha una vocazione generalista, di fatto "ruotano" gli altri soggetti aggregatori che sono per lo più concentrati in ambito regionale e su settori specifici come e soprattutto quello della sanità);
- il progressivo allargarsi del raggio di azione delle politiche di gestione degli acquisti (e della relativa spesa pubblica) anche attraverso il tavolo dei soggetti aggregatori dall'ambito centrale e statale a quello locale (tuttavia con sensibili difficoltà di coinvolgimento dei Comuni di medie e grandi dimensioni).

In termini generali, va, tuttavia, ricordato che il modello fortemente accentrato incarnato dal Provveditorato Generale dello Stato, a causa delle sue asserite inefficienze, era stato abbandonato tra la fine degli anni novanta e l'inizio del duemila in favore di una più diretta gestione degli acquisti da parte delle singole amministrazioni.

Va anche tenuto presente che la tendenza a privilegiare le grandi aggregazioni a livello di sistema - sia sotto il profilo della domanda che dell'offerta - potrebbe restringere il ruolo delle piccole e medie imprese fornitrici, per le quali le prospettive di mercato permarrebbero solo in settori di nicchia individuabili per tipologia merceologica (beni e servizi che non trovano corrispondenza nelle convenzioni) e/o per valore (beni e servizi acquistati "sotto soglia" sul MEPA).

In positivo, vi è tuttavia da sottolineare che dal nuovo contesto potrebbero derivare effetti di stimolo verso forme di aggregazione e di conseguente crescita dimensionale delle imprese.

Infine, il sistema delle convenzioni non sempre si adatta a tutte le amministrazioni (specie se di piccole dimensioni) e non consente di soddisfare le diversificate esigenze; la qualità dei beni e dei servizi è stata spesso criticata; alcune aree merceologiche sembrano quasi monopolizzate da un numero ristretto di fornitori; sarebbe soprattutto necessaria una stima oggettiva dei risparmi effettivi che, con riferimento alle disposizioni già da anni operanti, si sono realizzati sulla spesa delle amministrazioni.

Le disposizioni su lavoro e pensioni

12.

Di rilievo sono gli interventi in materia di lavoro e pensioni: nel triennio 2017-19 essi impegnano risorse per oltre 11 miliardi, si sostanziano soprattutto in maggiori spese e tendono a consolidarsi nel biennio 2018-19. In un quadro che contempla misure che vanno dalla detassazione dei premi di produttività ad aiuti, attraverso il contributo a fondi di solidarietà, a processi di riconversione e riqualificazione settoriale, si evidenziano come particolarmente importanti i provvedimenti di carattere più propriamente previdenziale i quali coinvolgono risorse finanziarie che, sempre nel triennio, assommano ad oltre 10 miliardi (tavola 5).

Riguardo alla manovra previdenziale occorre preliminarmente ricordare che tra il 2011 e il 2015 le rendite da pensione sono aumentate del 6 per cento, molto più dei redditi da lavoro dipendente del settore privato (+1,3 per cento) e in chiara controtendenza rispetto ai redditi dei lavoratori pubblici, ridottisi del 4,8 per cento (grafico 1). Più in generale, con riferimento al conto del reddito disponibile delle famiglie italiane, la quota delle prestazioni sociali è salita nel periodo dal 30 al 33 per cento (grafico 2), a fronte di un non soddisfacente andamento della massa reddituale che ha risentito non solo della stagnazione delle retribuzioni unitarie dei lavoratori attivi, ma anche del calo dell'occupazione.

Rispetto a tali andamenti, la legge di bilancio interviene in modo articolato sulla normativa previdenziale, rispondendo a diversi obiettivi: vengono apportati ulteriori correttivi alla riforma Fornero, si adeguano livelli di trattamento considerati troppo bassi,

vengono rivisti alcuni meccanismi che regolano le gestioni separate, sia modificando le aliquote contributive per i lavoratori autonomi, sia eliminando gli ostacoli al cumulo dei contributi versati ad enti previdenziali diversi. Si tratta di misure che riconoscono il permanere in campo previdenziale di complessità che non si esauriscono nelle pur prioritarie esigenze di sostenibilità di lungo periodo, ma che si ricollegano ad almeno altri due principi cui deve corrispondere un buon sistema pensionistico: quello dell'adeguatezza delle prestazioni erogate e quello della neutralità rispetto al funzionamento del mercato del lavoro (decisioni dal lato dell'offerta, scelte in tema di mobilità settoriale, ecc.). Del fatto che si sia voluto rispondere a queste complessità si ha immediata contezza osservando la composizione della manovra, che pone al primo posto per risorse impegnate l'aumento della quattordicesima mensilità riconosciuta ai trattamenti più bassi. La misura, essenzialmente destinata a percettori di pensioni calcolate con il metodo retributivo, comporta 800 milioni annui di maggiore spesa e costituisce oltre un quarto dell'intera manovra previdenziale; ciò anche a seguito della decisione di estendere l'accesso alla quattordicesima ai trattamenti fino a 2 volte il minimo, che comporta il coinvolgimento di 1.250.000 nuovi soggetti (a seguito della misura, la platea dei fruitori della mensilità aggiuntiva sale a 3.375.000 pensionati). Nella stessa direzione va la decisione di ampliare la detrazione spettante per i redditi da pensione, la cui dimensione viene inoltre unificata laddove in precedenza era riconosciuta in misura maggiore ai soggetti con più di 75 anni di età. Il costo posto a carico del bilancio dello Stato per questa misura è pari, a regime, a poco meno di 250 milioni di euro.

Questi interventi sono evidentemente motivati dalla volontà di assicurare un trattamento economico dignitoso a un numero quanto più ampio possibile di persone e, in tal modo, si affida alla politica previdenziale una funzione più ispirata ad equità sociale che a criteri di equivalenza attuariale che improntano il sistema pensionistico propriamente detto.

Rientrano ugualmente in un principio di tutela sociale i provvedimenti mirati a facilitare l'accesso alla pensione per i lavoratori precoci e per chi svolge mansioni usuranti. Le due misure comportano un aumento di spesa che sale dai 440 milioni del 2017 ai quasi 700 milioni del 2019.

13.

Di significato diverso è il provvedimento sull'anticipo pensionistico, cosiddetto APE, che si propone di ridurre il grado di rigidità della normativa introdotta con la riforma Fornero. In realtà, nella sua costruzione generale, l'APE pone limitati oneri a carico della finanza pubblica. Quello che viene proposto è, infatti, un meccanismo che consente di fruire di un anticipo pensionistico temporaneo, sotto forma di prestito bancario, che verrà restituito dallo stesso percettore una volta maturati i requisiti ordinari per l'uscita dal mercato del lavoro. Il contributo pubblico è contemplato, da un lato, sotto forma di credito di imposta riconosciuto per le spese per interessi e assicurazione affrontate dal soggetto che decide di anticipare il proprio pensionamento, fino a un massimo di 3 anni e 7 mesi e comunque non prima di aver compiuto i 63 anni; dall'altro, come esborso per la costituzione di un apposito Fondo di garanzia, con una dotazione iniziale di 70 milioni. La misura non altera i meccanismi sottostanti alla determinazione delle prestazioni, nel senso che non accresce le entrate pensionistiche fruite dai soggetti nell'arco della propria vita, limitandosi a consentirne una spalmatura su un numero maggiore di anni. Il coinvolgimento del sistema bancario permette di realizzare il finanziamento di tale anticipo tramite il mercato, piuttosto che il bilancio pubblico. A differenza di quanto rilevato per le precedenti misure, l'APE non costituisce quindi un miglioramento dei trattamenti pensionistici, quanto uno strumento volto ad accompagnare scelte di vita non dettate da calcolo economico e che non trovavano riconoscimento nella normativa Fornero.

Torna invece nell'alveo degli interventi di tutela sociale la seconda "gamba" dell'APE, denominata appunto "sociale" e i cui oneri sono a carico della finanza pubblica. Con essa il diritto all'anticipo pensionistico viene riconosciuto, nuovamente, a categorie considerate svantaggiate (disoccupati non più coperti da altre forme di indennità, invalidi diretti o con un parente in stato di invalidità, lavoratori che svolgono mansioni usuranti). L'accesso all'APE sociale è condizionato da un limite massimo di spesa fissato in 300 milioni per il 2017, 609 milioni per il 2018 e quasi 650 milioni per il 2019.

Tendono a crescere nel tempo gli impegni finanziari relativi ad altre misure quali la salvaguardia (l'ottava) per gli esodati (da 134 a 346 milioni nel triennio, ma con le risorse per il rifinanziamento del Fondo che calano nel tempo), la riduzione delle aliquote per gli aderenti alla gestione separata (da 108 a 293 milioni) e l'abrogazione delle penalizzazioni sulla ricongiunzione di versamenti effettuati a gestioni diverse (da 23 milioni nel 2018 a

57 milioni nel 2019). A tal riguardo, se la salvaguardia completa un disegno già attivo da tempo per meglio gestire le fasi di transizione lasciate aperte dalla riforma Fornero (e che peraltro può fare affidamento sui consistenti risparmi ottenuti sugli stanziamenti degli anni passati), le altre due misure, per quanto limitate nelle risorse che mobilitano, appaiono significative dal punto di vista dell'equità di trattamento fra tipologie di lavoratori. In particolare, viene eliminato l'aumento di contribuzione previsto a legislazione vigente: un innalzamento delle aliquote per la gestione separata al 29 per cento nel 2017 e al 33 per cento a partire dal 2018. L'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi aderenti a tale gestione è ora fissata permanentemente al 25 per cento.

Occorre ricordare che la legislazione non è mai intervenuta a ripristinare l'originaria proporzione fra contributo dovuto e rivalsa ex art. 2, legge n. 335/95, mai aumentata rispetto all'originario 4 per cento (riconosciuta a fronte di un contributo allora dovuto pari al 12 per cento).

Il venir meno del percorso di equiparazione ai livelli di contribuzione dei lavoratori dipendenti, riconoscendo la diversa natura dei due versamenti contributivi (per la maggior parte a carico del datore di lavoro nel caso dei dipendenti, per la maggior parte a carico proprio per gli autonomi) riapre, tuttavia, il tema della promessa pensionistica per questa tipologia di lavoratori e, in prospettiva, il problema dell'adeguatezza dei futuri trattamenti pensionistici di natura interamente contributiva

Con la rimozione degli ostacoli al cumulo dei versamenti assicurativi effettuati presso diversi istituti di previdenza, da un lato, si sana una situazione di svantaggio per i soggetti che non abbiano una carriera lavorativa stabile, situazione sempre più comune nell'economia italiana; dall'altro, si rimuove un disincentivo alla mobilità dei lavoratori tra settori diversi, caratteristica che nei prossimi anni impronerà inevitabilmente il funzionamento del mercato del lavoro e delle nostre economie. La misura si caratterizza per un sostanziale riconoscimento dei diritti acquisiti, nel senso che il cumulo è ora ammesso anche se il lavoratore ha maturato il diritto autonomo al trattamento pensionistico in una delle forme assicurative coinvolte ed anche ai fini del pensionamento anticipato, due condizioni che prima non lo consentivano.

14.

In conclusione, le misure previdenziali adottate con la legge di bilancio paiono prevalentemente improntate a ragioni di equità sociale, che hanno fatto propendere per un parziale ridimensionamento della normativa vigente, introdotta con la riforma Fornero

e centrata sulle esigenze di sostenibilità finanziaria ed equivalenza attuariale. Come sempre nel caso di interventi che hanno natura di correzione al margine dell'impianto normativo, sono compresenti costi e benefici. I primi riguardano principalmente il riconoscimento di una serie di eccezioni alla regola generale, che aprono la strada per potenziali future, ulteriori, frammentazioni della platea dei pensionati. I secondi attengono invece al contributo dato al miglioramento del tenore di vita di soggetti che fruiscono di redditi oggettivamente bassi. Per la restante parte, la manovra è composta da provvedimenti che si propongono di sanare alcuni elementi di rigidità o di non equità del sistema e che paiono prendere atto dell'opportunità di rivedere alcuni dei *trade-off* connessi alla materia previdenziale.

Nell'insieme, si rappresenta l'esigenza di garantire la compatibilità di interventi legati all'equità sociale con la complessiva sostenibilità dei conti pubblici, obiettivo che ha, peraltro caratterizzato, con diverse accentuazioni, la lunga stagione delle riforme previdenziali.

Le misure in materia di istruzione

15.

In linea con le indicazioni della recente Nota di aggiornamento, la legge di bilancio prevede interventi importanti, anche da un punto di vista finanziario, intestati al "capitale umano".

L'insieme variegato di misure – in parte contenute nell'articolato del ddl (Capo V) e in parte derivanti dalle riprogrammazioni e dai rifinanziamenti della seconda sezione della legge di bilancio – risulta dell'ordine di 1,1 miliardi nel 2017, per poi assestarsi intorno a 1,3 miliardi nel biennio successivo. Nel 2017 gli importi maggiori riguardano la proroga del c.d. "bonus cultura" (290 milioni) destinato, nelle intenzioni, a favorire la spesa per attività culturali (come acquisto di libri, ingresso ai musei, cinema e teatri), attraverso la corresponsione appunto di un bonus pari a 500 euro ai giovani italiani e stranieri presenti in Italia e che nel 2017 compiranno diciotto anni. Si tratta di un intervento introdotto dalla legge di stabilità per il 2016 ma non ancora avviato nell'attesa del regolamento recante i criteri e le modalità di fruizione del beneficio, pubblicato, infine, solo nel mese di ottobre 2016.

Oltre alle incertezze sulle modalità di applicazione, che sono alla base del ritardo dell'avvio dell'iniziativa, non appare agevole valutare in quale misura l'accesso ad attività culturali possa realmente "isolare" gli effetti aggiuntivi attribuibili all'incentivo. Seguono, poi, le misure di rifinanziamento delle deleghe per la c.d. "buona scuola" (250 milioni) e quelle per il "rafforzamento dell'autonomia scolastica" (140 milioni, che salgono a 400 milioni nel 2018 e nel 2019). In particolare, nell'ambito di tale ultima categoria di interventi, le risorse sono destinate a finanziare l'incremento della dotazione organica complessiva del personale docente delle istituzioni scolastiche, così come rideterminata in attuazione della legge n. 107/2015.

Superiore ai 100 milioni è, infine, la dimensione stimata per la proroga del finanziamento del piano di ripristino del decoro e delle funzionalità degli edifici scolastici (c.d. "Scuole belle"), per la quale sono stanziati 128 milioni limitatamente al 2017; uno stanziamento che dovrebbe consentire il mantenimento dei livelli occupazionali esistenti e quantificati in sede di adozione del DL n. 42/2016.

Tra le altre misure intestate al capitale umano, si rinviene la norma che introduce una *no tax area* per gli studenti universitari meritevoli e con un indicatore ISEE al di sotto dei 13.000 euro. Il minor gettito previsto (40 milioni nel 2017) sarà compensato da un pari incremento del Fondo di finanziamento ordinario delle Università (ripartito in proporzione al numero degli studenti beneficiari), ma anche dalla possibilità, attribuita agli atenei, di determinare liberamente gli importi delle tasse e dei contributi non solo nei confronti degli studenti c.d. fuori corso, ma anche con riferimento agli studenti iscritti ai corsi di laurea magistrale e a quelli che appartengono ad un nucleo familiare con un ISEE superiore a 25.000 euro.

In una situazione che prevede ancora che le borse di studio e i prestiti d'onore siano finanziati principalmente dallo Stato, la legge di bilancio 2017 ha, da un lato, previsto un incremento del Fondo integrativo statale (FIS) per il finanziamento del diritto allo studio (50 milioni) al fine di consolidare, a decorrere dal 2017, il livello di finanziamento raggiunto nel 2016 e ha, dall'altro, rinviato ad un nuovo decreto la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali allo scopo di consentire la ripartizione del FIS nelle more dell'emanazione del decreto di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). La verifica dei risultati fino ad oggi conseguiti con il Fondo segnala un numero ancora elevato di studenti risultati idonei che, per indisponibilità di risorse, non hanno ottenuto i

benefici. Sul punto, inoltre, si è constatata – anche in mancanza della definizione dei costi e dei fabbisogni standard – una forte sperequazione tra Regioni: la percentuale delle domande non soddisfatte indica, infatti, che sono solo cinque le Regioni ove, nell’anno accademico 2014-15, tutte le istanze sono state accolte.

Un ultimo pacchetto di disposizioni, contenute nella legge di bilancio 2017 e dirette a favorire lo sviluppo delle attività di ricerca e valorizzare le attività di supporto allo svolgimento delle stesse, prevedono l’incremento di 25 milioni della dotazione finanziaria del Fondo ordinario per gli enti di ricerca (FOE) da destinare al “sostegno delle attività di ricerca a valenza internazionale” e intervengono in materia di semplificazione, abrogando, senza maggiori oneri per la finanza pubblica (come confermato dall’andamento dei trasferimenti allo Stato rilevati nella omogenea redazione dei conti consuntivi delle università), una serie di specifiche norme di contenimento della spesa.

Le spese per il pubblico impiego

16.

La legge di bilancio per il 2017 segna una ripresa di una politica moderatamente espansiva in materia di pubblico impiego, dopo il protrarsi per oltre otto anni, a partire dal decreto-legge n. 112 del 2008, di severe misure di contenimento.

Per il 2016, la Nota di aggiornamento stima un incremento dei redditi da lavoro dipendente di quasi un punto percentuale, in relazione al previsto rifinanziamento del Fondo per l’attuazione del piano straordinario di assunzioni nella scuola e all’erogazione del contributo straordinario in favore del personale del comparto sicurezza-difesa (960 euro lordi annui per ciascun addetto per una spesa totale di 510,5 milioni).

Tali effetti incrementali sono peraltro bilanciati, da un’accentuata ulteriore riduzione dovuta all’inasprimento della normativa sul blocco delle assunzioni.

Per l’intero periodo 2017-2019, il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e il Pil resta comunque al di sotto del 10 per cento.

L’articolo 52 del disegno di legge integra le risorse già stanziare nella legge di stabilità per il 2016 per i rinnovi contrattuali (300 milioni, finanziati, peraltro, attraverso l’inasprimento delle misure di contenimento delle assunzioni) con ulteriori disponibilità pari, complessivamente, a circa 1,5 miliardi per il 2017 e circa 1,9 a partire dal 2018 ed a regime, da destinare complessivamente a tre distinte finalità:

- aumentare le disponibilità per la contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018;

- finanziare assunzioni in deroga alla normativa sui vincoli in relazione a specifiche esigenze rappresentate dalle diverse amministrazioni per garantire il funzionamento di attività particolarmente rilevanti, sulla base di criteri selettivi;
- approntare le risorse necessarie al riordino delle carriere del personale del comparto sicurezza-difesa.

In termini di impatto sull' indebitamento netto occorre tener conto degli oneri riflessi in termini di maggiori entrate fiscali e contributive quantificati in 482 milioni per il 2017 e in 700 milioni a regime.

L'articolo non specifica i criteri di riparto delle risorse complessivamente stanziati, demandando tale operazione ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al riguardo la Corte osserva, con riferimento alla prima delle finalità indicate, che l'accordo quadro del 30 aprile 2009 sull'assetto delle relazioni sindacali nel pubblico impiego, sinora peraltro mai sperimentato, ipotizzava incrementi retributivi pari all'andamento stimato dell'inflazione nel periodo di riferimento, misurata attraverso l'indice IPCA, depurato dal prezzo dei prodotti energetici importati, limitati alle sole componenti stipendiali della retribuzione. Applicando le predette regole, l'onere a regime dei rinnovi contrattuali risulterebbe di circa 1,7 miliardi.

Più volte, inoltre, si è richiamata l'attenzione sulla necessità che con la nuova contrattazione venga avviato il processo di riequilibrio delle componenti accessorie della retribuzione, in favore di istituti volti ad incentivare il merito individuale ed il recupero di produttività delle diverse amministrazioni.

Sarà, pertanto, opportuno che il citato decreto di riparto contenga specifiche indicazioni e destini specifiche risorse in tal senso e che il successivo atto di indirizzo per la contrattazione dia all'ARAN vincolanti principi per le trattative.

Modesti sembrano, i margini per l'effettuazione delle assunzioni in deroga, tenuto conto della retribuzione media dei dipendenti del settore statale (circa 32.000 euro lordi annui, cui vanno aggiunti gli oneri riflessi pari al 38,4 per cento).

Gli oneri previsti per il riordino delle carriere del personale militare non sono espressamente quantificati dall'articolo 8 della legge delega n. 124 del 2015. La relazione tecnica, attesa anche l'ampiezza dei criteri per l'esercizio della delega, rinvia tale quantificazione all'esito della emanazione dei previsti decreti legislativi. Risulta peraltro,

quantificato in 510 milioni annui, l'onere per il *bonus* previsto dall'articolo 1, comma 972 della legge di stabilità per il 2016.

Con di disegno di legge di bilancio sono, infine, stanziati ulteriori risorse - 140 milioni nel 2017 e 400 nel 2018 - finalizzate all'incremento dell'organico dell'autonomia scolastica.

Il sostegno agli investimenti

17.

Gli interventi a sostegno degli investimenti muovono su tre linee principali: preservare l'operatività di strumenti che hanno dimostrato la loro utilità per le piccole e medie imprese, ma introducendo, per quanto riguarda sia le misure di carattere finanziario che quelle di stimolo fiscale, una maggiore attenzione agli investimenti nelle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC); rafforzare la promozione di nuove iniziative imprenditoriali; garantire la funzionalità degli strumenti di accesso al credito. Si tratta, considerando anche le somme stanziati per il Fondo di garanzia dal DL 193/2016, di circa 4,4 miliardi, di cui 1,2 miliardi nel 2017, 1,3 miliardi nel 2018 e circa 2 miliardi nel 2019.

Ulteriori risorse a sostegno degli investimenti deriveranno dagli interventi a valere sul Fondo per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo del Paese previsto all'art. 21 e destinato alle attività industriali ad alta tecnologia e a sostegno delle esportazioni, per il quale sono previste nel triennio 2017-2019 risorse per complessivi 6,1 miliardi.

Si tratta di sviluppi coerenti con le analisi che attribuiscono i ritardi nell'accesso alle TIC rispetto alle principali economie europee, alle caratteristiche dimensionali del sistema produttivo italiano e un più diffuso svantaggio competitivo nell'ancora limitato utilizzo di tali tecnologie per la penetrazione commerciale.

Le limitate disponibilità finanziarie richiederanno una attenta valutazione della effettiva utilità di sistemi agevolativi che, pur arricchendosi di nuove e più mirate finalizzazioni, continuano a interessare una ampia platea di beneficiari.

Nel caso della Nuova Sabatini è prevista una riserva pari al 20 per cento (112 milioni di euro) all'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature nuovi di fabbrica aventi come finalità la realizzazione di investimenti in big data, *cloud computing*, banda ultralarga, cybersecurity, robotica avanzata e mecatronica, realtà aumentata, manifattura 4D, Radio frequency identification (RFID). Con riferimento a tali tipologie di investimento il contributo è concesso con una maggiorazione pari al 30 per cento della misura massima ivi stabilita (tenuto conto dei limiti delle intensità massime di aiuto previste dalla normativa comunitaria applicabile in materia di aiuti di Stato).

Una più mirata focalizzazione degli interventi potrebbe attribuire maggiore efficacia alle misure assunte. Resta poi necessaria una più attenta verifica dei risultati ottenuti attraverso strumenti come gli iper ammortamenti, che non sembrano aver conseguito nel recente passato, gli esiti sperati in termini di accelerazione degli investimenti.

Le misure per il Servizio sanitario nazionale

18.

La legge di bilancio introduce misure di rilievo per il settore sanitario, intervenendo sui livelli di finanziamento del fabbisogno cui concorre lo Stato, sugli acquisti di farmaci innovativi e oncologici, sulle regole relative ai tetti di spesa farmaceutica e sui conseguenti regimi di *pay-back*, nonché sul processo di adeguamento delle strutture informative. Nel complesso le misure previste mirano a consentire una gestione migliore del servizio ma anche ad ottenere una maggiore appropriatezza prescrittiva e responsabilizzazione dei soggetti che operano nel settore.

Con l'Intesa Stato–Regioni dell'11 febbraio scorso per gli anni 2017 e 2018 gli importi previsti erano rispettivamente pari a 113.063 milioni di euro e 114.998 di euro. Essi sono rideterminati rispettivamente in 113.000 milioni e 114.000 milioni di euro per il prossimo biennio ed in 115.000 milioni per l'anno 2019. Dal 2017 nell'ambito del livello del finanziamento del SSN sono ricomprese le risorse per la costituzione di un Fondo di 500 milioni di euro annui, per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi, nonché di un Fondo di pari importo per il concorso alle regioni del rimborso dei farmaci oncologici innovativi

Per superare le criticità per la realizzazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) regionale si prevede l'utilizzo dell'infrastruttura e dei dati delle prestazioni già esistenti nel Sistema Tessera Sanitaria evitando duplicazioni di spese per la realizzazione a livello regionale delle medesime infrastrutture e rendendo disponibile ai FSE e ai dossier farmaceutici regionali i dati relativi alle esenzioni dell'assistito, prescrizioni e prestazioni erogate di farmaceutica e specialistica a carico del Servizio sanitario nazionale, certificati di malattia telematici, prestazioni di assistenza protesica, termale e integrativa. Ciò consentirebbe un potenziamento delle informazioni ai fini dell'erogazione delle prestazioni sanitarie in modo tempestivo e completo ma anche un efficientamento dell'impiego delle risorse evitando esami ripetuti e perseguendo l'appropriatezza nelle cure.

Per conseguire una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi sanitari regionali si dispone l'aumento in via sperimentale per l'anno 2017 della quota premiale di un ulteriore 0,1 per cento, collegandone l'erogazione al raggiungimento degli obiettivi contenuti in un programma annuale di miglioramento e riqualificazione di determinate aree del servizio sanitario regionale, definito anche sulla base delle valutazioni operate dal Comitato per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in ordine all'erogazione dei LEA.

Si introduce poi un rafforzamento della disciplina dei Piani di rientro degli Enti del SSN, rendendo più stringente la selezione degli Enti: l'obbligo di predisporre un Piano di rientro scatta a fronte di uno scostamento del 5 per cento o pari a 5 milioni di euro in valore assoluto, rispetto allo scostamento del 10 per cento o di 10 milioni di euro ora previsto.

Viene quindi attuata una revisione dei meccanismi che regolano il sistema di gestione della spesa farmaceutica attraverso i tetti alla spesa territoriale (spesa convenzionata + distribuzione diretta e per conto di classe A) e ospedaliera. Essi sono rivisti al 7,96 per cento (del fabbisogno compressivo) per la spesa farmaceutica convenzionata territoriale (contro il precedente 11,3) e al 6,89 per cento

per spesa farmaceutica ospedaliera e a distribuzione diretta (contro il precedente 3,3 per cento). Il provvedimento mira a consentire una maggiore tracciabilità dei dati, utile anche al fine di ridurre i contenziosi con le aziende farmaceutiche in materia di *payback*, che nell'ultimo periodo hanno registrato un notevole aumento. In sostanza fermo restando il complessivo onere a carico del Servizio sanitario nazionale, risponde alle esigenze di un più efficace monitoraggio dei consumi e di tracciabilità dei medicinali nell'ambito della distribuzione finale.

Infine nell'ambito del finanziamento del SSN è prevista una specifica finalizzazione per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei vaccini previsti dal Nuovo Piano Nazionale Vaccini (NPNV) e per il concorso agli oneri derivanti dai processi di stabilizzazione e assunzione del personale. Nonché misure per armonizzare la disciplina delle procedure pubbliche di acquisto di farmaci biologici a brevetto scaduto

Nel 2017 il finanziamento non muta, quindi, in misura significativa gli importi previsti in base all'Intesa del febbraio scorso. Essi sono ridotti di soli 63 milioni. La correzione netta cresce a circa un miliardo per il 2018 e a poco meno di 3 miliardi a partire dal 2019.

Nell'accordo di febbraio scorso il riferimento al quadro macroeconomico del Def 2015 aveva portato a rivedere gli importi del finanziamento sanitario con ipotesi più favorevoli di quelle che si sono poi effettivamente realizzate. Ciò ha consentito di riassorbire con minor affanno i tagli operati con la finanziaria per il 2016 che le regioni hanno deciso di concentrare sulla sanità. Alla revisione della spesa per 2.352 milioni già considerata nel quadro del Def 2015, sono seguite le ulteriori riduzioni previste per il 2016 (per oltre 2 miliardi con corrispondente riduzione del fabbisogno sanitario nazionale standard) e la decisione, maturata in occasione dell'approvazione dell'Intesa Stato Regioni dello scorso 11 febbraio, di prevedere che, dei risparmi richiesti alle Regioni dalla legge di stabilità 2016, gravino sul settore sanitario 3.500 milioni (dei 3.980 milioni) nel 2017 e 5.000 milioni (sui 5.468 milioni) nel 2018.

Appare congrua la scelta del Governo di non operare nel 2017 una correzione del finanziamento, a ragione degli andamenti inferiori registrati in termini di crescita nominale del Pil, ma di vincolare tale somma ad una delle principali cause di crescita della spesa (i farmaci innovativi). Il ricorso a fondi potrebbe, tuttavia, come avvenuto in passato, esporre al rischio di un immobilizzo delle risorse. Per evitare tale possibilità dovrebbe essere valutata la opportunità di prevedere meccanismi compensativi tra i fondi a fronte di un diverso assorbimento delle risorse.

Il vincolo di destinazione di parte delle risorse e la revisione del sistema dei tetti per la spesa farmaceutica richiederà, tuttavia, un maggiore impegno nel controllo dell'appropriatezza nell'attività prescrittiva. Tale necessità è rafforzata dalla prevedibile riduzione dell'onere che era trasferito sulla filiera produttiva attraverso i meccanismi del *payback* e dalla sottoposizione di un'ulteriore quota del finanziamento al meccanismo premiale in base ad obiettivi attribuiti dal nuovo Comitato LEA.

Come è noto, il funzionamento dei meccanismi che regolano il *payback* è diverso nel caso dell'assistenza farmaceutica territoriale e in quella ospedaliera. Nel primo caso lo sfioramento rispetto al tetto previsto (l'11,35 per cento del finanziamento) è totalmente a carico degli operatori privati (aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti); nel secondo caso lo sfioramento del tetto (3,5 per cento del finanziamento) è per il 50 per cento a carico delle aziende farmaceutiche e per la restante quota delle regioni. Va inoltre osservato come nel caso del *payback* sulla farmaceutica convenzionata gli importi che derivano dalla procedura di ripiano sono assegnati per il 25 per cento alle regioni in proporzione allo sfioramento registrato e per il restante 75 per cento il base alle quote di accesso al finanziamento; mentre quelli relativi all'ospedaliera sono destinati in funzione dello sfondamento.

Con l'inclusione proposta dalla legge di bilancio della spesa per farmaci di classe A in distribuzione diretta tra quelli ospedalieri (nel 2015 oltre 4,4 miliardi circa un quarto della spesa complessiva) e non più tra quelli territoriali e la conseguente modifica delle quote previste per i tetti di spesa (da 11,35 a 7,96 per cento per la territoriale e da 3,5 a 6,89 per cento per l'ospedaliera) si ridimensiona l'onere per il *payback* per le imprese da un lato (oggetto di un forte confronto con i governi nazionale e regionali), mentre si rafforza il compito di valutazione dell'appropriatezza prescrittiva delle strutture ospedaliere.

Coerenti con il percorso di efficientamento del comparto sono, infine, le disposizioni che mirano ad accelerare la messa a punto di strumenti in grado di gestire al meglio l'assistenza al cittadino (Fascicolo sanitario elettronico) e quelle dirette a rafforzare i meccanismi che portano alla definizione dei piani di rientro nei confronti di aziende con rilevanti squilibri finanziari strutturali.

La legge di stabilità 2016 ha disposto che le Regioni individuino le strutture di ricovero, con squilibri finanziari o difformità nella fornitura dei servizi, da sottoporre a piani di rientro. Le strutture di ricovero e cura (AO, AOU, IRCSS) che presentano uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento (almeno 10 milioni di euro) e/o il mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure, devono presentare un piano di rientro di durata non superiore al triennio, contenente le misure necessarie al conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta, al fine di superare ciascuno dei disallineamenti rilevati. Le regioni, una volta verificata l'adeguatezza delle misure previste, approvano il Piano (nel caso delle regioni in piano di rientro, verificandone la coerenza anche con i programmi operativi regionali) e dispongono che, per garantire l'equilibrio del SSR, la Gestione sanitaria accentrata iscriva nel proprio bilancio una quota di fondo sanitario regionale corrispondente alla somma degli scostamenti negativi di cui ai piani di rientro degli enti da corrispondere nel caso di verifica positiva del procedere del piano. Dal 2017, specifici Piani di rientro sono previsti anche nel caso di squilibri riconducibili alle aziende sanitarie locali e ai relativi presidi a gestione diretta, ovvero ad altri enti pubblici che erogano prestazioni di ricovero e cura, individuati da leggi regionali.

Le misure per gli enti territoriali

19.

Numerose sono le disposizioni, non solo di contenuto esclusivamente finanziario, previste con la legge di bilancio che riguardano le amministrazioni territoriali. Esse intervengono su più aspetti e sono volte a semplificare e a superare le difficoltà gestionali che si sono tradotte finora in frequenti frizioni tra livelli di governo. A questo fine sono destinate, ad esempio, le misure che accelerano gli iter di definizione dei criteri di determinazione e di riparto del fondo di solidarietà comunale, che semplificano le modalità di raccolta dei dati necessari alla definizione dei fabbisogni standard e, soprattutto, quelle che recepiscono gli accordi conclusi con le regioni a statuto speciale a chiusura di contenziosi.

Di particolare rilievo finanziario sono, invece, le misure che, da un lato, prevedono la creazione di due fondi (di cui uno con una dotazione di risorse per circa 970 milioni) le cui finalità e i cui beneficiari (oltre che i criteri e le modalità di riparto) sono demandate ad un successivo provvedimento del Governo e, dall'altro, nel dare attuazione alla recente modifica della legge 243, puntano ad imprimere nuovo impulso alle spese di investimento delle amministrazioni locali.

Superato definitivamente il Patto di stabilità interno, le nuove regole per il concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di finanza pubblica sono già contenute nella legge di attuazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio; l'art. 65 del ddl non rileva, quindi, tanto sotto il profilo della definizione del saldo obiettivo, quanto piuttosto sotto altri due aspetti: la esplicita finalizzazione di tali regole al rilancio degli investimenti e l'introduzione del sistema sanzionatorio e premiante che la legge rinforzata aveva demandato a successiva legge dello Stato. In questa sede l'attenzione viene focalizzata sul primo aspetto.

Quattro sono le misure a questo fine previste:

- l'inclusione del fondo pluriennale vincolato (FPV) di entrata, al netto della quota riveniente da ricorso ad indebitamento, nel saldo tra entrate e spese finali di competenza (comprehensive degli impegni rinviati agli esercizi successivi e quindi contabilizzati nel fondo pluriennale di spesa);
- il mantenimento nel fondo pluriennale vincolato di spesa 2016 delle risorse accantonate nel fondo 2015 per finanziare le spese per lavori pubblici contenute nei quadri economici e quelle per procedure di affidamento diretto già attivate, ma non utilizzate nel 2016 (tali risorse vengono quindi riportate nel FPV di entrata del 2017, purché il bilancio di previsione venga approvato entro il 31 gennaio e l'ente sia in possesso del progetto esecutivo dell'investimento e del cronoprogramma di spesa);

- la non inclusione ai fini del saldo di finanza pubblica degli stanziamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE);
- la possibilità di utilizzare avanzi di amministrazione e risorse da indebitamento oltre il limite dell'equilibrio di finanza pubblica attraverso il meccanismo del patto nazionale di solidarietà.

In particolare, sono assegnati dallo Stato agli enti locali spazi finanziari nei limiti di 700 milioni annui dal 2017 al 2019 per realizzare spesa di investimenti con utilizzo dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e ricorso all'indebitamento. La spesa deve riguardare per 300 milioni interventi nell'edilizia scolastica e per la restante quota investimenti finalizzati ugualmente all'edilizia scolastica e non soddisfatti dalla precedente quota, interventi anti-sismici sugli immobili, prevenzione del rischio idrogeologico.

Con riguardo alle prime tre misure, in diverse occasioni la Corte ha sottolineato l'effetto espansivo della spesa legato al funzionamento dei fondi nell'ambito del saldo obiettivo. L'inclusione del FPV (ed il mantenimento per un ulteriore anno delle risorse accantonate) e l'esclusione invece del FCDE non finanziato da avanzo di amministrazione (e degli altri fondi destinati a confluire nel risultato di amministrazione) creano delle “zone cuscinetto” che permettono agli enti di conseguire più facilmente il saldo obiettivo e, compatibilmente con gli equilibri di bilancio, di effettuare spesa con avanzo di amministrazione o con debito.

L'effetto derivante dall'inclusione del FPV è quantificato nella relazione tecnica in maggiori pagamenti in conto capitale per 304 milioni nel 2017, 296 milioni nel 2018 e 302 milioni nel 2019; l'effetto espansivo derivante dalla non considerazione del FCDE non è quantificato.

Le prime evidenze sulla base delle informazioni contenute nella banca dati del Patto/equilibrio con riferimento ai bilanci di previsione 2016-2018 mostrano per i comuni un accantonamento al FCDE effettivamente consistente e pressoché costante nel triennio (superiore ai 2 miliardi), in grado di assicurare uno spazio finanziario utilizzabile a fini di investimento; per quanto riguarda invece il FPV, questo risulta molto elevato nel 2016, sia in entrata che in spesa, tanto che il saldo risulterebbe più che capiente rispetto all'avanzo di amministrazione destinato a spesa di investimenti realizzato nel 2015 e quindi utilizzabile nel 2016; tuttavia negli esercizi successivi la forbice tende a restringersi in misura considerevole determinando addirittura un saldo negativo. Qualora le previsioni dei comuni dovessero essere confermate, l'assottigliamento del FPV di entrata potrebbe mettere a rischio la realizzabilità degli effetti positivi sulla spesa per investimenti.

La capacità del meccanismo di imprimere un'accelerazione agli investimenti non trova sin qui conferma nei pagamenti effettuati dalle amministrazioni nei primi 9 mesi del 2016. Nonostante, infatti, i dati previsionali mostrassero le condizioni più favorevoli a che il nuovo saldo di finanza pubblica consentisse al sistema di esprimere tutto il proprio potenziale di spesa, la traduzione in termini di maggiori pagamenti per spesa in conto capitale non risulta al momento centrata, anzi, i dati Siope al terzo trimestre dell'anno evidenziano un calo rispetto al 2015 del 5 per cento.

Quanto alla quarta misura tesa a rilanciare gli investimenti locali, l'introduzione di uno strumento di concessione di spazi finanziari senza compensazione ha sicuramente un valore incentivante, che accresce il grado di realizzabilità degli effetti in termini di indebitamento netto. A differenza, infatti, dei patti di solidarietà nazionale e regionale che regolano lo scambio dei margini di spesa in eccesso, senza indurre un aumento della spesa complessiva del comparto, ma solo una redistribuzione più aderente alle effettive esigenze di ciascun ente, con questo nuovo strumento gli spazi sono concessi a livello centrale e, non essendo condizionati da compensazioni, hanno un effetto espansivo sulla spesa (stimato nella RT in 245 milioni nel 2017, 435 milioni nel 2018 e 405 milioni nel 2019).

Le informazioni provvisorie sugli obiettivi di saldo per il 2016 del comparto Comuni inducono a rafforzare la valutazione positiva su tale misura (tavola 6). Nel primo anno di applicazione del nuovo regime ed in assenza del patto verticale incentivato (strumento che aveva rappresentato un sostegno fondamentale per contrastare l'arretramento degli investimenti negli anni del Patto), le nuove intese regionali previste dalla legge 243/2012 stentano ad avere un ruolo significativo nel nuovo sistema degli equilibri. Nel 2016 gli spazi messi a disposizione dai comuni nell'ambito regionale superano di poco i 100 milioni, mentre sul piano nazionale si fermano a circa 60 milioni. La compensazione regionale verticale non arriva a 32 milioni a fronte di quasi 800 milioni ceduti nel 2015 ai comuni tra Patto verticale incentivato e ordinario.

Ciò considerato, desta qualche interrogativo l'inquadramento del meccanismo nell'ambito dei patti nazionali di cui all'art. 10 c. 4 della legge n. 243/2012. Infatti la norma richiamata pone due condizioni per il ricorso al patto nazionale: la prima, che le esigenze degli enti non siano state già soddisfatte dai patti regionali; la seconda, che venga comunque mantenuto l'equilibrio del complesso degli enti territoriali. Condizioni che non sembrano richieste dal nuovo strumento previsto dal comma 23 dell'art. 70 (e replicato al c. 33 per le regioni); questi "patti", in primo luogo, precedono temporalmente le intese regionali e quindi prescindono dalla verifica della capacità del

sistema territoriale di soddisfare tutti i fabbisogni di spesa espressi e, in secondo luogo, sono collegati alla misura degli effetti in termini di indebitamento netto, che non andrebbero considerati laddove fossero previste misure compensative atte a salvaguardare l'equilibrio del comparto.

Il meccanismo sembra assimilabile, piuttosto, alle esclusioni di spesa concesse anche dalla legge di stabilità per il 2016 per l'edilizia scolastica, la bonifica di siti inquinati ed altre esigenze specifiche (commi 441,713,716,750), ma la regola che disciplina l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali e che è contenuta nella legge rinforzata, non prevede che il legislatore possa intervenire sulle voci che concorrono alla determinazione del saldo di finanza pubblica.

Considerazioni conclusive

20.

La preoccupazione di non incidere in senso negativo sulle prospettive del Paese ha spinto il Governo a muovere in direzione di un'ulteriore revisione della strategia di *fiscal policy* e degli obiettivi di convergenza verso l'equilibrio strutturale di bilancio. Una revisione funzionale a consolidare la ripresa, ma anche ad accelerare un processo di adeguamento delle infrastrutture pubbliche e del patrimonio abitativo privato, la cui urgenza è stata resa più evidente dai recenti fenomeni sismici che hanno colpito il paese. Non possono, infatti, sottrarsi la perdurante drammaticità e le peculiari modalità osservate nei recenti eventi sismici, che appaiono sì eventi eccezionali, ma i cui effetti devono considerarsi proiettati in anni a venire. Conseguentemente, il Paese ha di fronte a sé l'esigenza di riordinare le priorità complessive dell'azione pubblica.

E' in questo contesto e in relazione alle incertezze del quadro macroeconomico e alle consistenti eredità negative dei conti pubblici, che la manovra oggi all'esame richiede una particolare attenzione.

Nonostante le modifiche previste con la Nota abbiano dato al quadro macroeconomico tendenziale un profilo di maggiore prudenza, almeno per quello che riguarda l'anno in corso e il prossimo, si era osservato in quella sede, che permanevano potenziali elementi di fragilità che si riflettono sul percorso programmatico di finanza pubblica. In particolare, una domanda internazionale che risultasse, specie nel medio periodo, meno favorevole di quanto prefigurato, incidendo sulle prospettive delle nostre esportazioni e quindi sulla crescita del prodotto, si ripercuoterebbe anche sui conti pubblici.

Con la legge di bilancio, il Governo conferma sia la scelta di disattivare per il 2017 gli inasprimenti di pressione fiscale derivanti dagli incrementi di Iva già in legislazione (clausole di salvaguardia), sia la volontà di ottenere ulteriori margini di flessibilità, spingendo nella direzione del sostegno della domanda interna.

Oltre al mancato aumento dell'Iva, si prevede di intervenire sia a sostegno della crescita

che con misure di carattere sociale e previdenziale in linea con quanto prefigurato nella Nota di aggiornamento del Def. Ciò avviene essenzialmente attraverso nuove spese e in misura ridotta (almeno nel 2017) con minori entrate (oltre a quelle già scontate a legislazione vigente).

Sul fronte delle coperture emergono taluni elementi di problematicità che inducono a qualche approfondimento.

Le maggiori spese sono compensate per meno della metà da tagli di precedenti autorizzazioni. Nel 2018, a fronte di aumenti di spesa superiori ai 15 miliardi solo 4,5 provengono da corrispondenti riduzioni. Nel 2019 il contributo della revisione della spesa si fa più consistente, ma garantisce poco più del 50 per cento delle maggiori uscite, facendo riferimento a rimodulazioni e slittamenti di spesa di cui è utile un attento monitoraggio.

Alla luce di un quadro così complesso, la Corte esprime, quindi, l'avviso che il permanere di vincoli stringenti per la finanza pubblica consigli di guardare alla programmazione per il prossimo triennio con particolare attenzione e cautela, accompagnando le misure proposte con scelte volte a ridurre le conseguenze che ne possono derivare per i conti pubblici, specie in un contesto che vedrà un probabile ri-orientamento della intonazione della politica monetaria e, quindi, il venir meno dei suoi positivi riflessi sul servizio del debito.

A tal fine sarebbe opportuno, innanzitutto, un attento monitoraggio dell'efficacia delle misure volte al recupero di gettito fiscale. Le scelte operate con la legge di bilancio si muovono su un terreno oggettivamente difficoltoso poiché, nel passato, non sempre i risultati sono stati all'altezza delle attese. Prevedere prudentemente un esame in corso d'anno può consentire di dare consapevolezza del progredire di un processo di revisione del rapporto tra amministrazione e cittadini, attraverso adeguati momenti di messa a punto e verifica.

Potrebbe valutarsi, poi, la possibilità di un collegamento più stretto tra maturazione delle coperture e attivazione di impegni di spesa, agendo sui tempi di avvio di determinati interventi (e in alcuni casi condizionando le realizzazioni al concretizzarsi dei gettiti attesi).

I limitati margini finanziari per interventi a sostegno delle famiglie e delle situazioni di disagio consiglierebbero, poi, un più esteso riferimento, nella definizione delle misure,

alle condizioni economiche complessive (ISEE). Uno strumento importante per consentire di orientare al meglio le risorse disponibili.

Infine, i tempi sembrano maturi per un impegno particolare in direzione di investimenti privati nel processo di adeguamento infrastrutturale del Paese, aprendo spazi al mercato garantendo, però, necessariamente gli accessi con una puntuale e rigorosa regolazione e un adeguato ricorso a strumenti di selezione degli stessi.

Tavole e appendici





Tavola 1

LA LEGGE DI STABILITÀ E LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

	milioni di euro			composizione %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
maggiori entrate	11.901	10.780	12.485	40,9	48,2	50,8
minori spese correnti	4.684	4.412	5.310	16,1	19,7	21,6
minori spese c/capitale	472	93	3.512	1,6	0,4	14,3
totale risorse	17.056	15.285	21.307	58,7	68,3	86,7
minori entrate	16.644	7.015	7.583	57,3	31,4	30,8
maggiori spese correnti	9.884	10.047	9.890	34,0	44,9	40,2
maggiori spese c/cap	2.539	5.303	7.111	8,7	23,7	28,9
totale impieghi	29.067	22.366	24.584	100,0	100,0	100,0
variazione indebitamento netto	12.010	7.081	3.277	41,3	31,7	13,3
variazione netta entrate	-4.744	3.764	4.903			
variazione netta spese correnti	5.199	5.635	4.579			
variazione netta spese in c/capitale	2.068	5.210	3.598			
variazione spese complessive	7.267	10.845	8.177			

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ddl bilancio 2017 e DL 193/2016

Tavola 2

MAGGIORI SPESE E MINORI ENTRATE PER MACRO-OBIETTIVI

	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Pensioni e lavoro	3.308,0	4.099,4	4.071,9	24,1	18,5	16,6
Enti territoriali	1.814,4	2.097,4	2.060,4	13,2	9,5	8,4
Pubblico impiego	1.604,9	1.935,6	1.933,7	11,7	8,7	7,9
Scuola Università e formazione (capitale umano)	1.144,2	1.339,1	1.395,5	8,3	6,0	5,7
Sanità	1.002,5	1.002,5	1.002,5	7,3	4,5	4,1
Investimenti della Amministrazioni pubbliche	1.439,6	2.877,3	4.452,0	10,5	13,0	18,1
Assistenza	787,2	1.278,2	1.277,2	5,7	5,8	5,2
Stimolo fiscale alla crescita	220,8	3.729,9	5.295,6	1,6	16,8	21,5
Riforma del reddito di impresa	0,0	1.985,6	1.234,7	0,0	9,0	5,0
Sostegno agli investimenti	227,2	470,2	446,6	1,7	2,1	1,8
Misure per l'immigrazione	320,0			2,3	0,0	0,0
Altri interventi	1.845,5	1.352,0	1.411,0	13,5	6,1	5,7
Totale	13.714,2	22.167,0	24.584,0	100,0	100,0	100,0
Eliminazione aumenti IVA /2017 e accise LS14	15.353,0	199,0				
Totale comprensivo dell'eliminazione di aumenti IVA e accise	29.067,2	22.366,0	24.584,0			

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ddl bilancio 2017 e DL 193/2016

Tavola 3

LA LEGGE DI BILANCIO 2017: EFFETTI DELLA MANOVRA SULLE ENTRATE SULL'INDEBITAMENTO NETTO 2017

(miliardi)			
	Misure nel ddl bilancio 2017	Misure nel DL 193/2016	Totale manovra sulle entrate
Numero misure	51	6	57
- recanti maggiori entrate	34	6	40
- recanti minori entrate	17	-	17
Variazioni di gettito (miliardi)			
- maggiori entrate	7,1	4.3	11.4
- minori entrate	-16,5	-	-16,5
- saldo	-9,4	4.3	-5,1
Provvedimenti di entrata non strutturali			
- numero	15	2	17
- variazione gettito (miliardi)	-11,3	2,7	-8,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ddl bilancio 2017 e DL 193/2016

LA MANOVRA SULLE ENTRATE (DDL DI BILANCIO E DECRETO-LEGGE 193/2016)

	(in milioni)		
	2017	2018	2019
Detrazione per spese di ristrutturazione edilizia, e acquisto mobili, riqualificazione energetica, rafforzamento antisismico- IRPEF, IRES, IRAP, IVA	28,7	-737,5	-1.546,0
Maggiorazione su ammortamenti e canoni beni strumentali nuovi		-1.131,0	-1.923,0
Regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata	0,0	1.331,1	-552,6
Iva di gruppo	0,0	0,0	-158,0
Misura agevolativa per il versamento dell'imposta di registro ed ipocatastale per i trasferimenti immobiliari di vendite giudiziarie	-82,5		
Deducibilità canoni di noleggio a lungo termine per agenti e rappresentanti di commercio - IRPEF e IRAP	0,0	-4,8	-3,5
Abolizione IRPEF per imprenditori agricoli professionali e coltivatori diretti - IRPEF e addizionali	0,0	-227,7	-134,5
Esclusione delle società di gestione dei fondi comuni di investimento dall'applicazione dell'addizionale IRES del 3,5% e parziale indeducibilità interessi passivi- addizionale IRES, IRES, IRAP	0,0	-7,4	-4,6
Estensione e rafforzamento delle agevolazioni per investimenti nel capitale di startup e PMI innovative- IRES e IRPEF	0,0	-33,3	-35,5
Agevolazioni per startup partecipate da società quotate- IRES		-39,0	-61,4
Agevolazioni investimenti fondi e casse	-9,8	-79,4	-93,1
Agevolazioni per investimenti di lungo termine (PIR)	-9,4	-24,5	-44,6
Detassazione premi di produttività-IRPEF e addizionali	-209,1	-389,7	-382,3
Esenzione premi versati datore lavoro per assicurazioni rischi non autosufficienze e malattia e sussidi - IRPEF e addiz.	-1,8	-2,4	-2,4
Riduzione aliquota contributiva lavoratori autonomi (netto effetti fiscali)	-108,0	-220,0	-293,0
Riduzione Fondo TFR in busta paga - versamento all'entrata	70,0		
Rendita integrativa temporanea anticipata (RITA)	30,1	13,7	-52,0
Abolizione penalizzazioni trattamenti pensioni anticipate di cui all'articolo 24, comma 10 legge n. 214/2011-effetti fiscali		11,0	27,0
Cumulo periodi assicurativi-minore entrate ricongiunzione (netto effetti fiscali)	-11,0	-18,0	-13,0
No tax area pensionati con età inferiore ai 75 anni-IRPEF e addizionali	-212,7	-247,3	-246,2
Modifica part time lavoratori che maturano entro il 31/12/2018 diritto pensione vecchiaia ex art 1 co. 284 legge n. 208/2015	100,0	50,0	
Concorso dello Stato agli oneri del Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione del personale del credito	-174,0	-224,0	-139,0
Agevolazioni tasse universitarie per studenti appartenenti a nucleo familiare a basso reddito	-40,0	-85,0	-85,0
Erogazioni liberali in favore degli Istituti tecnici superiori- IRPEF e IRES	0,0	-1,0	-0,6
Riduzione Fondo per il finanziamento ordinario delle università	-12,0	-12,0	-12,0
Esonero contributivo assunzioni a t. indet. studenti che abbiano svolto alternanza scuola - lavoro (netto effetti fiscali)	-7,4	-33,0	-72,0
Esonero contributivo per coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali con età inferiore a 40 anni (netto effetti fiscali)	-4,3	-15,5	-15,8
Non cumulabilità detrazioni asilo nido		16,2	25,4
Fondo a favore di contratti PA- effetti riflessi	482,6	700,8	700,8
Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica-Incremento organico dell'autonomia- effetti riflessi	67,9	194,0	194,0
Prosecuzione interventi "strade sicure"- Difesa e Polizia - Effetti riflessi	43,5	0,0	0,0
Sospensione incremento addizionale sui diritti di imbarco passeggeri	-184,0	-184,0	
Acquisizione all'erario maggiori introiti derivanti da adeguamento diritti consolari di cui art. 1, co. 621 legge n. 208/2015			6,0

	(in milioni)		
	2017	2018	2019
Acquisizione all'entrata del bilancio dello Stato dei maggiori introiti da diritti consolari	4,0	4,0	4,0
Riduzione sgravi contributivi alle imprese del settore della pesca	0,9	0,9	0,9
Norme antielusive in materia di depositi doganali	100,0	100,0	100,0
Disposizioni in materia di depositi fiscali di prodotti energetici	105,0	105,0	105,0
IRI - decorrenza dal periodo d'imposta 2017 - aliquota 24% - opzionale - Irpef e addizionali	0,0	-1.986,1	-1.236,4
Modifica disciplina ACE - riduzione rendimento dal 4,75% nel 2016 al 2,3% nel 2017 e 2,7% a decorrere dal 2018- IRES, IRPEF	1.706,0	1.527,0	1.423,2
Proroga rideterminazione valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni	320,0	160,0	160,0
Rivalutazione beni di impresa- Imposta sostitutiva, IRPEF, IRES, IRAP e addizionali	60,1	0,0	-3,0
Riapertura termini assegnaz. beni ai soci-Imp. Sostitutiva, registro, IRES, IRPEF, IRAP	24,7	-26,1	-23,1
Estromissione agevolata dal patrimonio aziendale di immobili di imprese individuali (Imposta sostitutiva, Irpef, IRAP)	4,8	2,2	-1,0
Modifica disciplina IVA sulle variazioni dell'imponibile o dell'imposta	340,0	340,0	340,0
Autorizzazione al cambio tecnologia dei diritti d'uso delle frequenze in banda 900 e 1800 Mhz	2.010,0	-65,0	-130,0
Gara superenalotto	50,0	50,0	
Detraibilità spese scuole paritarie	-79,3	-81,7	-82,6
Eliminazione aumenti IVA per il 2017	-15.133,0		
Clausola IVA 2019			3.679,0
Eliminazione aumenti Accise LS 2014 (al netto effetti su imposte dirette)	-220,0	-199,0	12,0
Riapertura termini voluntary disclosures	1.600,0		
TOTALE DLB	-9.350,1	-1.468,4	-568,8
Potenziamento della riscossione		483,0	483,0
Trasmissione dati fatture e corrispettivi (IVA e IRPEF)	1.320,0	2.640,0	2.640,0
Comunicazione trimestrale dati contabili riepilogativi liquidazioni periodiche IVA	700,0	1.400,0	
Trasmissione fatture e corrispettivi - riduzione omessi versamenti IVA	90,0	190,0	130,0
Depositi fiscali ai fini IVA	150,0	200,0	200,0
Estinzione dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti di riscossione negli anni dal 2000 al 2015	2.000,0	400,0	300,0
TOTALE DL n. 193/2016	4.260,0	5.313,0	3.753,0
TOTALE MANOVRA	-5.090,1	3.844,6	3.184,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati disegno di legge di bilancio 2017 e DL 193/2016

LE MISURE IN MATERIA DI LAVORO E PENSIONI - EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO
DELLA PA (MLN DI EURO)

MAGGIORI SPESE (a)	2.587,4	2.914,0	2.850,0
Quattordicesima	800,0	800,0	800,0
Rifinanziamento Fondo lavoratori salvaguardati	641,9	405,7	106,5
Pensionamento anticipato lavoratori precoci sociale	360,0	550,0	570,0
Oneri ottava salvaguardia	300,0	609,0	647,0
Cumulo periodi assicurativi	134,0	295,0	346,0
Lavori usuranti	87,0	132,0	164,0
Abolizione penalizzazioni pensioni anticipate	84,5	86,3	124,5
Fondo di garanzia accesso APE	0,0	34,0	84,0
Anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE)	70,0		
Altre	0,0	2,0	8,0
	110,0		
MINORI ENTRATE (b)	720,6	1.185,4	1.221,9
No tax area			
Concorso Fondo di solidarietà lavoratori credito	212,7	247,3	246,2
Riduzione aliquote contributive lavoratori autonomi	174,0	224,0	139,0
Cumulo periodi assicurativi	108,0	292,0	370,0
Rendita integrativa temporanea anticipata (RITA)	15,0	30,0	30,0
Altre	0,0	0,0	52,0
	210,9	392,1	384,7
TOTALE LAVORO E PREVIDENZA (a+b)	3.308,0	4.099,4	4.071,9
- di cui a carattere previdenziale	2.987,1	3.707,3	3.687,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati ddl bilancio 2017 e DL 193/2016

Tavola 6

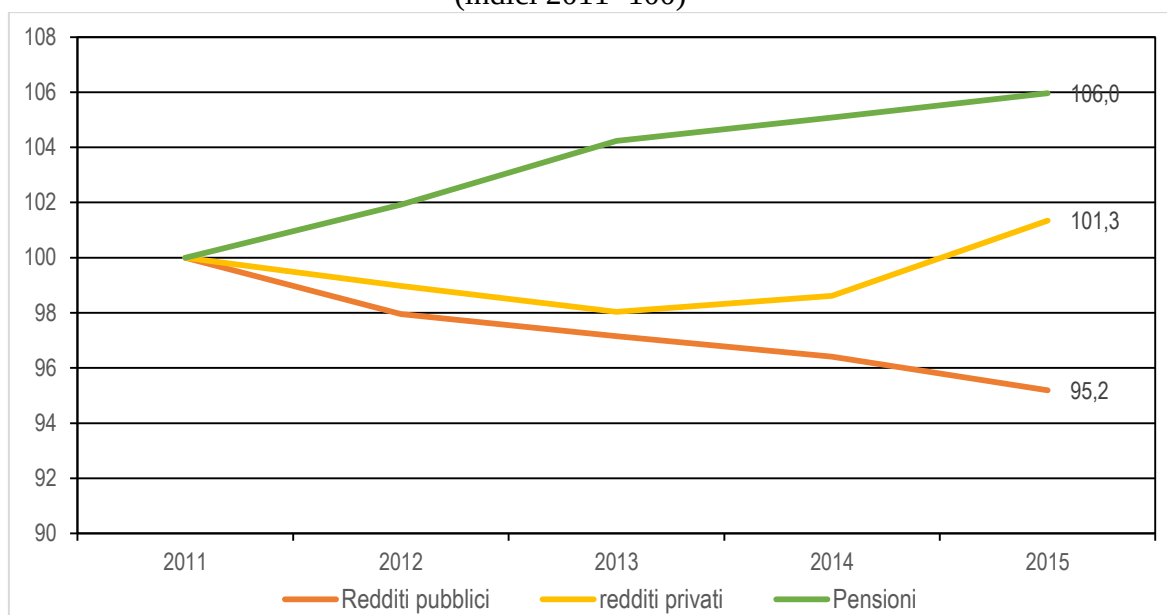
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI (GENNAIO-SETTEMBRE)

(in milioni)					
Spese in conto capitale	2014	2015	2016	15/14	16/15
Terreni Fabbricati Infrastrutture	5.383	5.834	5.484	8,4	-6,0
Acquisto di beni	336	355	384	5,7	8,0
Incarichi professionali	118	106	108	-10,5	2,2
Espropri e utilizzo di beni di terzi	126	110	111	-13,2	1,4
Investimenti	5.964	6.404	6.087	7,4	-5,0
Trasferimenti a PA	152	150	197	-0,9	30,8
Trasferimenti a famiglie	122	126	148	3,1	17,0
Trasferimenti a imprese private	71	60	68	-15,5	12,5
Altri trasferimenti	187	129	162	-31,0	25,3
Trasferimenti	533	466	574	-12,5	23,2
Acquisto di titoli e altre attività finanziarie	4	1	5	-69,7	304,6
Partecipazioni azionarie	7	9	21	27,0	133,5
Conferimenti di capitale	49	30	38	-37,9	25,3
Concessioni di credito a PA	21	19	23	-10,7	19,1
Concessioni di credito a privati	13	24	13	87,4	-45,8
Versamenti	343	438	238	27,8	-45,6
Partite finanziarie	437	522	339	19,3	-35,1
Totale	6.934	7.392	7.000	6,6	-5,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Grafico 1

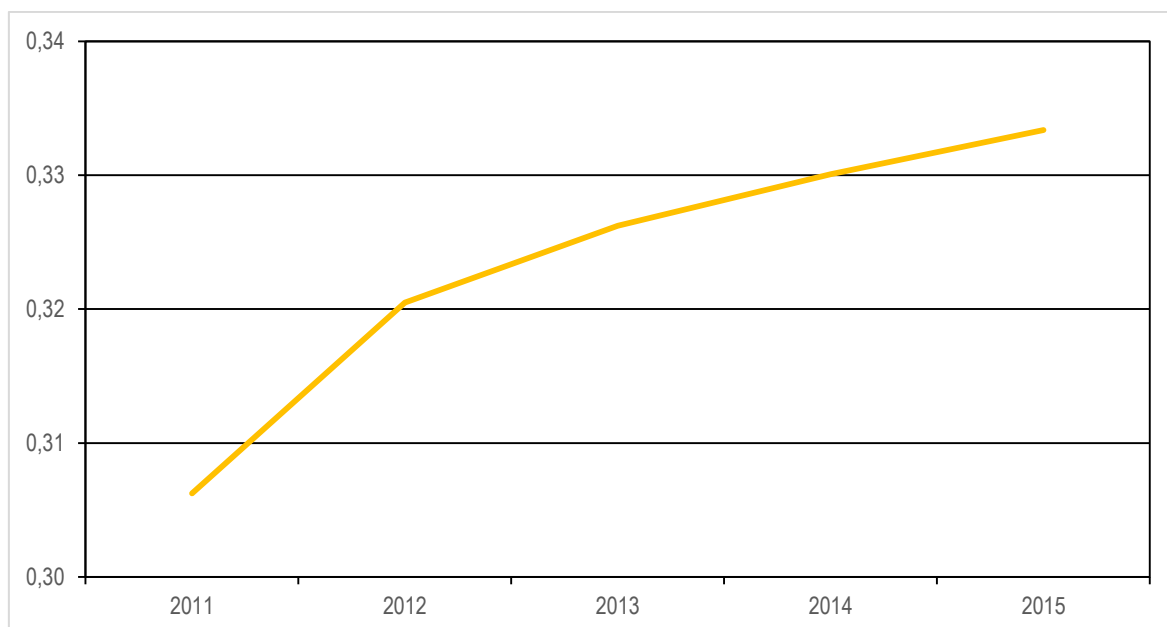
Redditi da lavoro dipendente e pensioni nel periodo 2011-15
(indici 2011=100)



Fonte: Istat

Grafico 2

Quota delle entrate da prestazioni sociali sul totale del reddito disponibile delle famiglie italiane



Fonte: Istat

Saldi di bilancio e peso delle *una tantum* ed altre misure non permanenti nei principali Paesi dell'Area dell'euro: 2010-2015.

Nella manovra di bilancio per il 2017 le misure dagli effetti non permanenti assumono un ruolo di rilievo dal momento che contribuiscono ad un marcato peggioramento, rispetto alla Nota di aggiornamento al Def, del saldo strutturale, parametro cruciale nell'ambito della gestione del Patto di stabilità e crescita europeo. Infatti, come viene sintetizzato nella tavola A.1, con l'elaborazione del documento programmatico di bilancio (DPB) mentre il saldo nominale passa al -2,3 per cento dal -2 per cento della Nota, il saldo strutturale passa dal -1,2 al -1,6 per cento proprio a fronte dell'aumento, per 2 decimi di Pil potenziale¹, delle misure non permanenti (l'effetto dell'aggiustamento per il ciclo economico resta inalterato).

Tavola A.1

ITALIA - Saldi di bilancio nella Nota di aggiornamento al DEF e nel DPB 2017

(% del pil)	2016	2017 NADEF	2017 DPB
Saldo di bilancio	-2,4	-2	-2,3
Effetto ciclo	-1,3	-0,9	-0,9
Saldo aggiustato per il ciclo	-1,1	-1,1	-1,4
Una tantum	0,1	0	0,2
SALDO STRUTTURALE	-1,2	-1,2	-1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NADEF 2016 e DPB 2017

Tavola A.2

Effetti *una tantum* nel 2016 e 2017 nei Paesi dell'Area euro
secondo i recenti Documenti Programmatici di Bilancio (DPB) 2017
% Pil o Pil potenziale

	2016	2017
Germania	0.0	0.0
Francia	-0.1	-0.1
Italia	0.1	0.2
Spagna	-0.2	0.0
Portogallo	0.1	0.2
Grecia *	0.0	0.0
Irlanda	0.0	0.0
Belgio	0.0	0.0
Estonia	-0.3	-0.4
Cipro	0.0	0.0
Lettonia *	-0.02	0.0
Lituania	0.0	0.0
Lussemburgo *	0.01	0.0
Malta	-0.1	-0.2
Olanda	-0.3	-0.3
Slovenia	0.12	0.23
Finlandia	0.0	0.0
Slovacchia	0.1	0.0
Austria	-0.1	-0.2

(*) stime Commissione europea

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DPB 2017 Commissione europea

¹ Nel 2016 e 2017 l'effetto è di segno positivo nel senso che le misure sulle entrate sopravanzano quelle sulle spese. Nel 2015 l'effetto netto era stato invece pari a -0,1 (Nota al Def 2016).

In definitiva, nel 2017, se in assenza di misure non permanenti il deficit strutturale (aggiustato per il ciclo) sarebbe stato pari all'1,4 per cento, con le misure *una tantum* diventerà dell'1,6 per cento segnando un peggioramento rispetto al 2016 di 4 decimi di Pil. Come si osserva dalla tavola A.2 nel 2017 lo 0,2 per cento di effetto *netto* rinveniente dalle *una tantum* nel nostro Paese si confronta con valori in generale inferiori riscontrabili in molti Paesi (in generale nulli, o molto modesti tanto da perdersi negli arrotondamenti).

Il ritorno di attenzione nell'ambito del dibattito sulle politiche di bilancio europee, sulla natura dei diversi interventi, spinge a verificare, ed è questo l'obiettivo del presente Riquadro, qual è stato, negli anni più recenti, il ruolo delle *una tantum* nei saldi strutturali dei principali Paesi dell'Area dell'euro.

La tavola A.3, in cui vengono considerati Italia, Germania, Francia e i quattro Paesi che hanno maggiormente sofferto la crisi sovrana del periodo 2010-13 (Spagna, Irlanda, Portogallo e Grecia), mostra, sulla base dei dati della Commissione europea (Ameco), un quadro abbastanza frastagliato. La tavola sembra mettere in evidenza i seguenti punti principali:

- nel sessennio 2010-15 il saldo strutturale del nostro Paese è stato il migliore tra i principali Paesi europei dopo la Germania (-1,8 per cento del Pil potenziale rispetto a -0,35 per cento in Germania, -3,9 per cento in Francia, -3,96 per cento in Spagna, -3,87 in Portogallo, -2,29 per cento in Grecia);
- nella media del periodo esaminato l'effetto netto delle misure *una tantum* è stato di segno negativo in cinque Paesi su sette, cioè a dire che nella maggior parte dei Paesi considerati le misure hanno peggiorato in media, il saldo di bilancio (e non hanno influenzato, per definizione, il saldo strutturale);
- nella maggior parte dei casi l'effetto di peggioramento del saldo si è verificato per le misure riguardanti le spese (quindi per uscite di natura temporanea);
- in Italia l'effetto netto è stato in media di segno positivo (+0,23 punti di Pil potenziale) - cosa che tra gli altri Paesi considerati si è riscontrata soltanto in Francia (ma per dimensioni inferiori) - e ciò per la netta prevalenza, nel confronto europeo, di misure non permanenti sul lato delle entrate che hanno quindi migliorato il saldo nominale (ma, ancora una volta, non quello strutturale);
- i Paesi che hanno fatto maggiore ricorso a misure con effetti non strutturali sono quelli in cui la crisi sovrana ha morso di più (Irlanda, con un valore medio pari al -4,31 per cento del Pil potenziale, Grecia (-2,31 per cento) e Portogallo (-1,28 per cento)); è solo il caso di ricordare, a tal proposito, che nelle circostanze più estreme le misure si sono sostanziate in spesa pubblica in conto capitale finalizzata a salvataggi bancari (il caso più eclatante è quello dell'Irlanda che nel 2010 ha utilizzato il 21,3 per cento di prodotto (potenziale) per interventi di acquisizione proprietaria di banche).

Tavola A.3

Saldi strutturali e ruolo delle *una tantum* nei principali Paesi dell'Area dell'euro:
2010-15 (in % del Pil potenziale)

GERMANIA	Saldo strutturale a= d-e	Saldo nominale (b)	Effetto ciclo (c)	Saldo aggiustato per il ciclo= d=b-c	Effetto misure NP (e)	di cui: entrate	di cui: spese
2010	-1,98	-4,22	-0,99	-3,23	-1,25	0,00	-1,25
2011	-1,37	-0,96	0,61	-1,56	-0,19	0,00	-0,19
2012	-0,39	-0,10	0,41	-0,51	-0,13	0,00	-0,13
2013	0,09	-0,14	-0,19	0,06	-0,03	0,00	-0,03
2014	0,72	0,29	-0,12	0,40	-0,31	0,00	-0,31
2015	0,84	0,70	-0,15	0,85	0,01	0,05	-0,04
Media	-0,35	-0,74	-0,07	-0,67	-0,32	0,01	-0,33
FRANCIA							
2010	-5,77	-6,79	-0,87	-5,92	-0,16	-0,16	0,00
2011	-4,95	-5,10	-0,27	-4,83	0,13	0,08	0,04
2012	-4,12	-4,81	-0,72	-4,09	0,03	0,03	0,00
2013	-3,36	-4,04	-0,85	-3,19	0,18	0,18	0,00
2014	-2,70	-3,96	-1,28	-2,68	0,01	-0,03	0,05
2015	-2,42	-3,54	-1,09	-2,45	-0,03	-0,03	0,00
Media	-3,89	-4,71	-0,85	-3,86	0,03	0,01	0,02
ITALIA							
2010	-3,30	-4,25	-1,14	-3,10	0,20	0,26	-0,06
2011	-3,26	-3,48	-0,88	-2,60	0,66	0,42	0,24
2012	-1,24	-2,95	-1,81	-1,14	0,10	0,15	-0,05
2013	-0,88	-2,93	-2,32	-0,60	0,27	0,20	0,07
2014	-1,14	-3,04	-2,11	-0,92	0,22	0,24	-0,03
2015	-0,99	-2,59	-1,54	-1,05	-0,06	0,25	-0,31
Media	-1,80	-3,20	-1,63	-1,57	0,23	0,25	-0,02
SPAGNA							
2010	-7,10	-9,39	-2,28	-7,10	0,00	0,00	0,00
2011	-6,39	-9,61	-2,98	-6,63	-0,24	0,15	-0,38
2012	-3,44	-10,44	-4,02	-6,42	-2,98	0,39	-3,36
2013	-2,01	-6,91	-4,46	-2,45	-0,44	0,04	-0,47
2014	-1,90	-5,89	-3,62	-2,27	-0,37	0,00	-0,37
2015	-2,88	-5,08	-1,98	-3,10	-0,22	0,00	-0,22
Media	-3,96	-7,89	-3,23	-4,66	-0,71	0,10	-0,80
IRLANDA							
2010	-8,85	-32,30	-2,15	-30,15	-21,30	0,00	-21,30
2011	-7,46	-12,56	-1,22	-11,34	-3,88	0,04	-3,92
2012	-6,23	-8,02	-1,79	-6,23	0,00	0,00	0,00
2013	-4,05	-5,68	-2,04	-3,64	0,40	0,00	0,40
2014	-2,70	-3,81	-1,01	-2,80	-0,10	0,00	-0,10
2015	-2,18	-2,30	0,86	-3,16	-0,98	0,00	-0,98
Media	-5,24	-10,78	-1,22	-9,55	-4,31	0,01	-4,32
PORTOGALLO							
2010	-8,05	-11,17	-0,43	-10,74	-2,70	0,05	-2,74
2011	-6,18	-7,38	-1,10	-6,28	-0,10	0,49	-0,60
2012	-3,06	-5,66	-2,53	-3,13	-0,08	0,27	-0,35
2013	-2,51	-4,84	-2,60	-2,24	0,26	0,68	-0,41
2014	-1,41	-7,18	-1,94	-5,24	-3,83	-0,01	-3,82
2015	-2,00	-4,40	-1,16	-3,24	-1,23	0,14	-1,37
Media	-3,87	-6,77	-1,63	-5,15	-1,28	0,27	-1,55
GRECIA							
2010	-10,22	-11,21	-1,44	-9,77	0,45	0,45	0,00
2011	-6,33	-10,24	-4,48	-5,77	0,57	0,57	0,00
2012	-0,29	-8,82	-6,22	-2,60	-2,31	0,93	-3,25
2013	1,61	-13,03	-6,14	-6,89	-8,50	2,10	-10,61
2014	0,98	-3,65	-4,59	0,94	-0,03	0,30	-0,34
2015	0,51	-7,25	-3,74	-3,51	-4,02	0,19	-4,21
Media	-2,29	-9,03	-4,43	-4,60	-2,31	0,76	-3,07

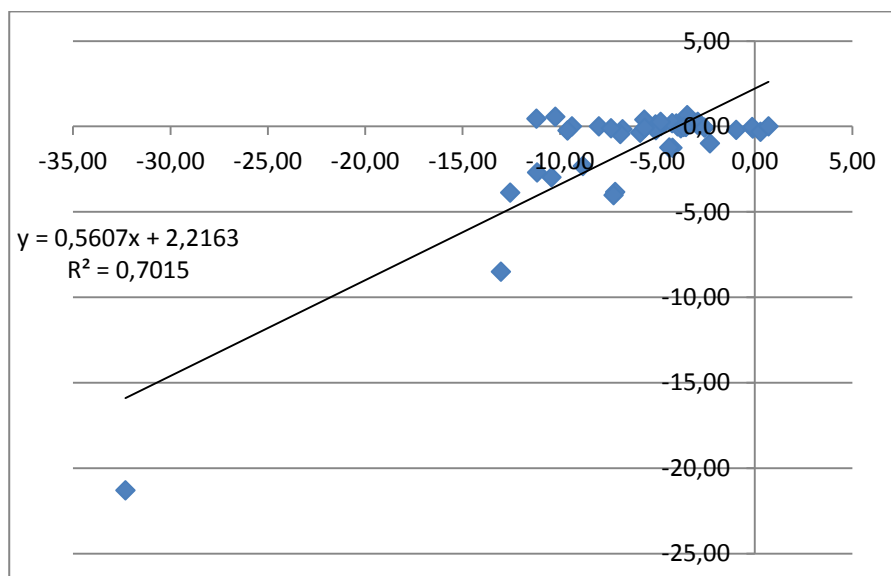
NB: per l'effetto delle misure non permanenti (np) il segno +(-) indica

miglioramento (peggioramento) del saldo di bilancio

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO (Spring Forecast 5/2016)

Grafico A.1

Relazione tra effetto netto delle *una tantum* (asse delle ordinate, in % del Pil potenziale) e saldo globale di bilancio (asse delle ascisse, in % del Pil): 2010-2015



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO (Spring Forecast 5/2016)

La semplice esplorazione della tavola A.3 evidenzia una qualche correlazione tra dimensione delle misure *una tantum* e situazione complessiva di bilancio. Per verificarla il grafico 1 mette in relazione, per ciascun anno e ciascun Paese considerato, il saldo globale di bilancio (in rapporto al Pil) e l'effetto netto delle misure *una tantum* (in rapporto al Pil potenziale) presentando quindi la combinazione di 42 osservazioni per variabile (6 anni per 7 Paesi). Il grafico conferma la relazione positiva e documenta un elevato indice di correlazione tra le due variabili: maggiori effetti netti da misure non permanenti tendono ad associarsi con Paesi che presentano più elevati livelli di deficit.

Dopo aver concentrato l'attenzione sui principali Paesi dell'Area dell'euro può essere condotto un esercizio per verificare se le risultanze fin qui riscontrate vengono confermate ove si consideri la totalità dei Paesi dell'Area. Le statistiche descrittive delle tre variabili di interesse (effetto netto delle *una tantum*, effetto delle misure sulle entrate ed effetto delle misure sulle spese), relative quindi ad un panel di 19 Paesi e 6 anni, vengono presentate nella tavola A.4 dalla quale si evince che nel periodo in esame l'effetto netto medio è stato pari a -0,66 punti di Pil potenziale.

Nella tavola si trova conferma anche della già segnalata distribuzione non uniforme del fenomeno, sia nel tempo che nello spazio; essa viene messa in evidenza, in prima battuta, dal forte scarto tra il valore medio e quello mediano (-0,66 contro -0,03 punti) nonché dallo scarto tra valore massimo e valore minimo. La tavola mostra pure che a fronte dell'effetto netto di -0,66 punti si è registrato un effetto derivante per +0,18 punti (un valore abbastanza in linea con gli 0,25 punti riscontrati per il nostro Paese) dalle misure sulle entrate e per -0,84 punti (solo -0,02 punti per l'Italia) dalle misure sulle spese.

Tavola A.4

Peso delle misure *una tantum* e non permanenti in % del Pil potenziale: totale Paesi dell'Area dell'euro nel periodo 2010-15

	Effetto netto	di cui: entrate	di cui: spese
Media (a)	-0,66	0,18	-0,84
Mediana	-0,03	0,03	-0,08
Massimo	2,99	2,10	1,29
Minimo	-21,30	-0,21	-21,30
Dev st (b)	2,61	0,34	2,66
Coeff di variazione b/a	-3,93	1,92	-3,15
N. Osserv	114	114	114

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO (Spring Forecast 5/2016)

Elementi ulteriori di analisi si traggono dalla tavola A.5 che presenta la distribuzione del peso delle *una tantum* distinguendo cinque classi di incidenza. La distribuzione conferma come per l'effetto netto i casi di gran lunga più frequenti cadono nella classe di peso tra 0 e 5 punti e tra 0 e -5 punti di Pil potenziale, mentre solo in 4 circostanze delle 114 esaminate (6 anni per 19 Paesi) si sono registrati effetti di misura estremamente più ampia. Nel caso della distribuzione dell'effetto

Tavola A.5

Distribuzione del peso delle *una tantum* in % del Pil potenziale nell'Area dell'euro (19 Paesi): 2010-15

Effetto netto				
Punti di Pil pot		Numeri		%
Quintili	Numeri	%	cumulati	Cumulate
[-25, -20)	1	0,88	1	0,88
[-15, -10)	1	0,88	2	1,75
[-10, -5)	2	1,75	4	3,51
[-5, 0)	54	47,37	58	50,88
[0, 5)	56	49,12	114	100
Totale	114	100	114	100
di cui: spese				
Punti di Pil pot		Numeri		%
Quintili	Numeri	%	cumulati	Cumulate
[-25, -20)	1	0,88	1	0,88
[-15, -10)	2	1,75	3	2,63
[-10, -5)	1	0,88	4	3,51
[-5, 0)	64	56,14	68	59,65
[0, 5)	46	40,35	114	100
Totale	114	100	114	100
di cui: entrate				
Punti di Pil pot		Numeri		%
Quintili	Numeri	%	cumulati	Cumulate
[-0,5, 0)	7	6,14	7	6,14
[0, 0,5)	95	83,33	102	89,47
[0,5, 1)	9	7,89	111	97,37
[1,5, 2)	2	1,75	113	99,12
[2, 2,5)	1	0,88	114	100
Totale	114	100	114	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AMECO (Spring Forecast 5/2016)

prodotto dalle entrate in 95 osservazioni su 114 l'impatto è stato compreso tra 0 e 5 punti di prodotto potenziale.

La considerazione del database relativo a tutti i Paesi dell'Area euro consente infine di verificare anche la relazione diretta tra effetto *netto* delle *una tantum* e saldo di bilancio prima riscontrata soltanto relativamente a 7 Paesi. La verifica del coefficiente di correlazione bi-variata tra le due citate variabili conferma il segno positivo e cioè che effetti più pronunciati si riscontrano nei Paesi con saldi di bilancio meno favorevoli². Se la correlazione tra le due variabili risulta evidente non altrettanto può dirsi per il nesso di causalità: un'analisi effettuata utilizzando il test di Granger mette infatti in rilievo come non sia possibile stabilire se siano i livelli del saldo di bilancio a causare il ricorso alle *una tantum* o se sia l'utilizzo di *una tantum* a causare (sempre nel senso di Granger, ovvero aiutare a predire) il livello del deficit.

In conclusione, l'analisi condotta evidenzia che negli anni 2010-15 il ricorso alle *una tantum* e ad altre misure non permanenti è stato abbastanza generalizzato anche se ha avuto punti di particolare intensità nei Paesi sotto stress macro-finanziario. Nel caso dell'Italia l'impatto netto è stato in media di segno positivo (+0,23 punti), nel senso che le misure avendo riguardato soprattutto le entrate hanno ridotto il deficit nominale (ma non quello strutturale); di contro l'esperienza dell'insieme dei Paesi risulta essere stata più orientata sul lato delle spese essendosi osservato, nella media dei Paesi e del periodo esaminato, un effetto netto di segno negativo (-0,66 punti) dovuto alla prevalenza di misure sulla spesa che hanno aumentato il deficit nominale ma non quello strutturale³.

²Il coefficiente della relazione stimata è in questo caso pari a 0,48 con un R-quadro di 0,60 (a fronte, come si desume dall'equazione del grafico 1, di 0,56 e 0,70 rispettivamente).

³ Se si escludono dall'analisi le osservazioni più estreme (4 su 114, riguardanti essenzialmente casi macroscopici concretizzatisi in spese finalizzate al salvataggio di istituti bancari) il valore *netto* è stato mediamente pari nei 54 casi che hanno visto un impatto compreso tra 0 e 5 punti di Pil potenziale a 0,26 e nei 56 casi che hanno visto un impatto compreso tra -0,5 e 0 punti a -0,77.)