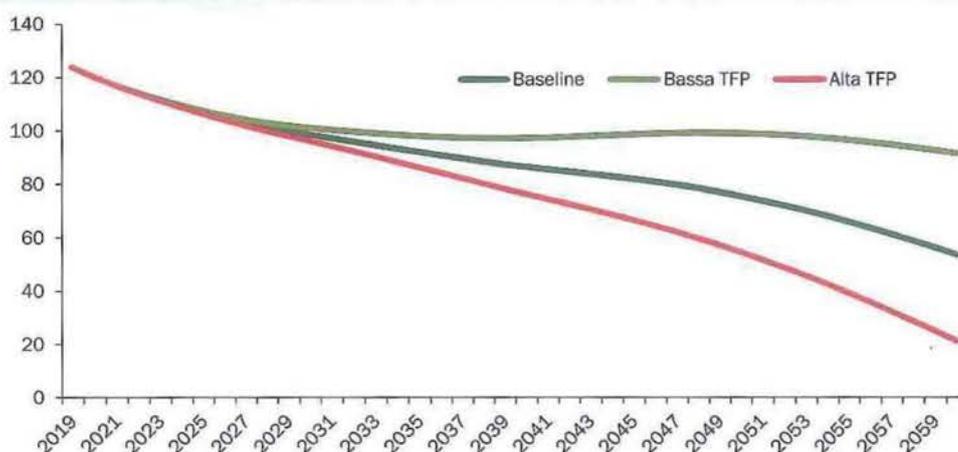


FIGURA IV.9: SENSITIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)

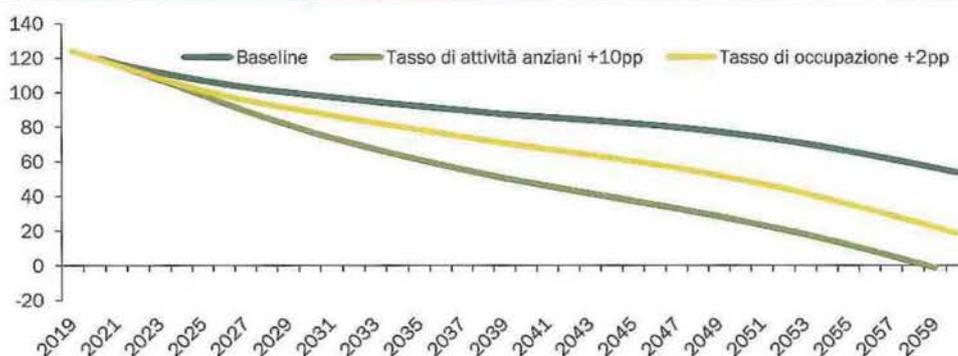


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

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

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

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



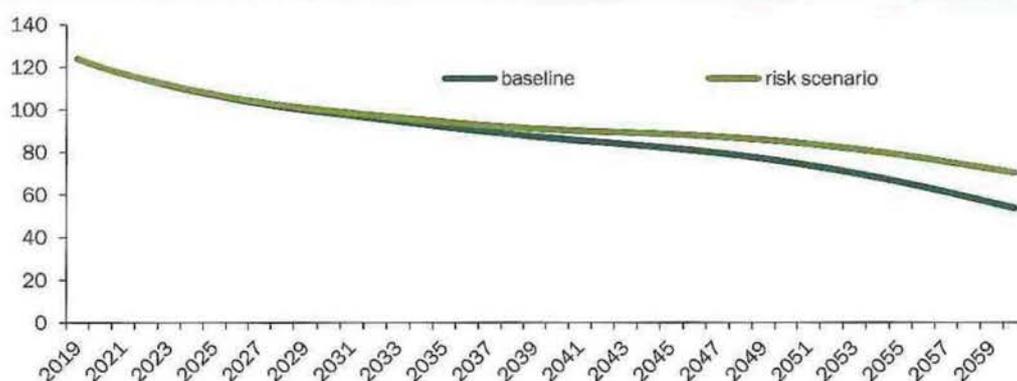
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

Simulazioni rispetto a uno scenario di rischio nella spesa sanitaria

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

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

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



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

Simulazioni rispetto all'avanzo primario

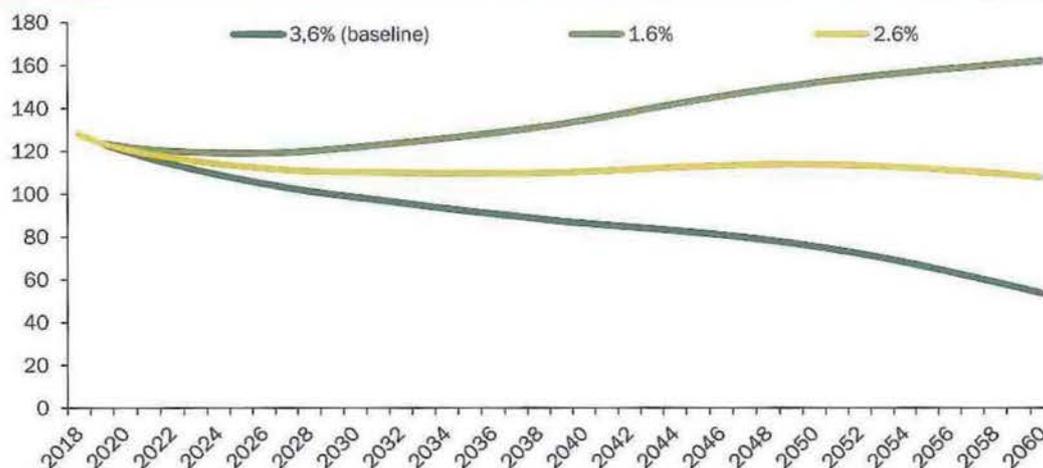
Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario nel 2019. A tale fine, il valore nello scenario di base, pari al 3,6 per cento del PIL viene ridotto di 1 e di 2 punti di PIL, scendendo, rispettivamente, al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

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

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

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

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



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

Simulazioni rispetto alle riforme pensionistiche

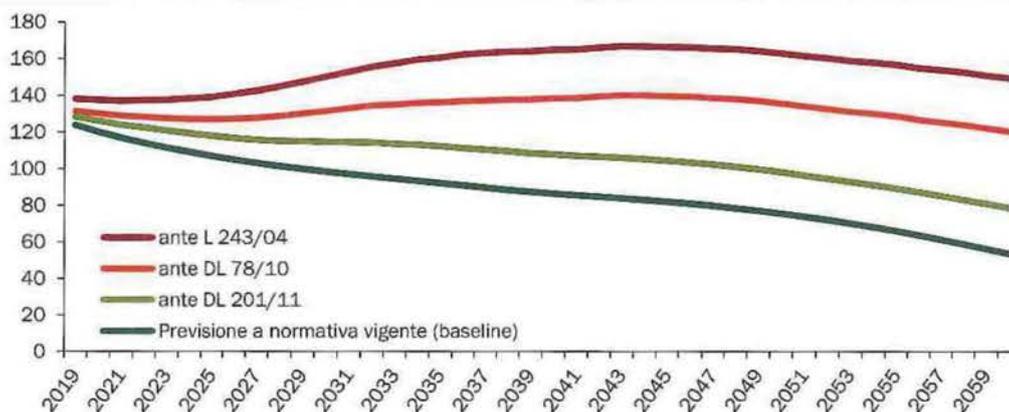
I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, a meno di avanzi primari molto ridotti rispetto alle proiezioni attuali e pur in presenza di rischi sulle previsioni, gli obiettivi di bilancio programmati dal Governo fino al 2019 garantirebbero la sostenibilità delle finanze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

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

I risultati mostrano che, nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate a partire dal 2004, il rapporto debito/PIL, dopo una fase di aumento di circa 20 punti di PIL provocato dal progressivo pensionamento delle generazioni

del *baby boom*, comincerebbe a ridursi solo dopo il 2050 attestandosi su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento, che invece incorpora gli effetti di tutte le riforme successivamente implementate.

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



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

FOCUS

Garanzie concesse dallo Stato

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

GARANZIE PUBBLICHE (in milioni di euro)

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

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

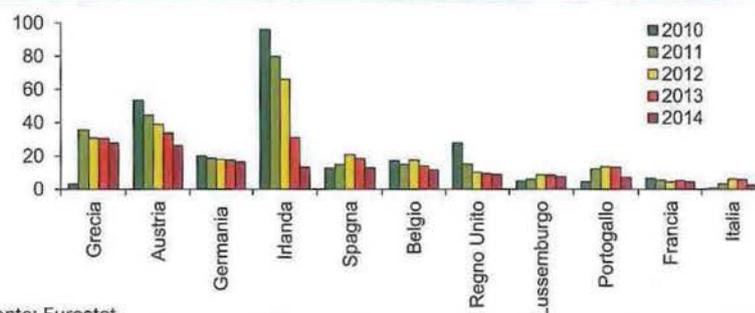
- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese*. È uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari;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

dicembre 2015 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1.834 milioni.

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

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

GARANZIE PUBBLICHE NEI PAESI UE (% sul PIL)



Fonte: Eurostat.

PAGINA BIANCA

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

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

Gli interventi adottati nel 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TAVOLA V.3: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2015 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli effetti riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	1.266	641	491	195	822
- variazione netta entrate	594	-634	-1.309	-1.437	-1.605
- variazione netta spese	-672	-1.274	-1.799	-1.632	-2.427
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-545	159	333	423	-218
- variazione netta entrate	-73	-4	-118	43	-630
- variazione netta spese	473	-163	-452	-380	-412
ENTI DI PREVIDENZA	-2.855	-1.033	-1.042	-1.025	-1.005
- variazione netta entrate	-138	-296	-316	-309	-301
- variazione netta spese	2.717	736	726	716	704
TOTALE	-2.134	-233	-218	-408	-400

Le principali misure

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ L. n. 107/2015.

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

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

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

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

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

	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	928	298	97	0	0
Maggiori entrate	1	5	0	0	0
Minori spese	927	293	97	0	0
8 per mille	10	18	0	0	0
Fondo esigenze indifferibili	0	45	0	0	0
Fondo per ulteriori interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	524	0	0	0	0
Fondo speciale di conto capitale	5	120	75	0	0
Riduzione stanziamenti Ministeri	343	109	22	0	0
Altro	45	2	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	928	298	97	0	0
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	928	298	97	0	0
Continuità territoriale Sicilia e Sardegna (insularità aerea)	0	30	0	0	0
Contributo al Comune di Reggio Calabria	10	0	0	0	0
Contributo alla Regione Lazio - potenziamento servizio ferroviario stazione San Pietro e servizi sanitari	47	0	0	0	0
Contributo all'Istituto Italiano di Tecnologia	30	50	0	0	0
Fondo interventi per il Giubileo	42	117	0	0	0
Fondo sociale occupazione e formazione	400	0	0	0	0
Fondo straordinario per smaltimento rifiuti e bonifiche Regione Campania	70	32	47	0	0
Impianti sportivi in aree urbane svantaggiate	20	40	40	0	0
Incremento Fondo Servizio Civile Nazionale	100	0	0	0	0
Iniziative per la valorizzazione aree Expo -sicurezza	20	0	0	0	0
Misure urgenti per il cinema e il patrimonio culturale	25	0	0	0	0
Programma di bonifica ambientale e rigenerazione urbana area Bagnoli	50	0	0	0	0
Rifinanziamento Fondo emergenze nazionali	50	0	0	0	0
Spazi finanziari per interventi nel settore delle linee metropolitane	50	0	0	0	0
Altro	14	29	10	0	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0	0

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

	2015	2016	2017	2018	2019
MAGGIORI RISORSE	0	202	213	13	13
Maggiori entrate	0	100	0	0	0
Voluntary disclosure	0	100	0	0	0
Minori spese	0	102	213	13	13
Fondo speciale di parte corrente	0	0	13	13	13
Fondo sviluppo e coesione	0	100	200	0	0
Altro	0	2	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	0	2	7	7	7
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	0	2	7	7	7
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	200	206	6	6

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

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

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

La Legge di Stabilità per il 2016 e i primi interventi del 2016: gli effetti sui saldi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TAVOLA V.6: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E DEL D.L. N.18/2016
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
Legge di Stabilità 2016 (L. n. 208/2015)	0	-17.624	-19.136	-16.109	-13.769
D.L. n. 18/2016	0	0	0	0	0
INDEBITAMENTO NETTO	0	-17.624	-19.136	-16.109	-13.769
<i>In % del PIL</i>	0,0	-1,1	-1,1	-0,9	-0,8
SALDO NETTO DA FINANZIARE	0	-22.825	-24.742	-24.154	-19.902
<i>In % del PIL</i>	0,0	-1,4	-1,4	-1,4	-1,1
FABBISOGNO	0	-19.138	-19.180	-16.183	-13.829
<i>In % del PIL</i>	0,0	-1,1	-1,1	-0,9	-0,8

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

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

TAVOLA V.7: EFFETTI CUMULATI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E DEL D.L. N.18/2016
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
Manovra lorda	26	16.987	15.385	17.028	17.133
Maggiori entrate	11	6.827	5.321	5.045	4.360
Minori spese	15	10.160	10.064	11.983	12.773
- spese correnti	0	6.888	8.075	9.866	10.963
- spese in conto capitale	15	3.272	1.989	2.117	1.809
Interventi	26	34.612	34.522	33.137	30.902
Minori entrate	11	24.812	27.756	26.832	24.718
Maggiori spese	15	9.800	6.765	6.305	6.184
- spese correnti	15	6.847	5.243	5.022	4.599
- spese in conto capitale	0	2.953	1.522	1.283	1.586
Effetti indebitamento netto	0	-17.624	-19.136	-16.109	-13.769
Variazione netta entrate	0	-17.985	-22.435	-21.787	-20.357
Variazione netta spese	0	-360	-3.299	-5.678	-6.589
- spese correnti	15	-41	-2.831	-4.844	-6.365
- spese in conto capitale	-15	-319	-467	-834	-224

²³ D.L. n. 18/2016.

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

TAVOLA V.8: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E DEL D.L. N.18/2016 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	0	-15.315	-17.996	-17.153	-17.787
- <i>variazione netta entrate</i>	0	-13.274	-15.799	-15.785	-15.820
- <i>variazione netta spese</i>	0	2.041	2.197	1.367	1.966
AMMINISTRAZIONI LOCALI	0	-2.096	-30	1.386	3.010
- <i>variazione netta entrate</i>	0	-4.432	-5.017	-5.160	-5.063
- <i>variazione netta spese</i>	0	-2.336	-4.987	-6.545	-8.073
ENTI DI PREVIDENZA	0	-213	-1.111	-342	1.008
- <i>variazione netta entrate</i>	0	-279	-1.619	-842	526
- <i>variazione netta spese</i>	0	-65	-508	-500	-482
TOTALE	0	-17.624	-19.136	-16.109	-13.769

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

La Legge di Stabilità 2016: le principali misure

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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