

La legge di stabilità per il 2016 nel quadro programmatico dei conti pubblici

Sulla base delle modifiche intervenute nel corso dell'iter di approvazione parlamentare della legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015), il Focus aggiorna l'analisi illustrativa della manovra di finanza pubblica contenuta nel Rapporto dell'UPB sulla politica di bilancio 2016 presentato lo scorso novembre.

1. Il quadro programmatico di finanza pubblica

Nei programmi del Governo, la manovra di bilancio determina un peggioramento dei conti pubblici rispetto all'andamento a legislazione vigente. Si prospetta inoltre un più graduale profilo di aggiustamento dei saldi programmatici rispetto a quanto indicato nel Documento di economia e finanza (DEF) dell'aprile 2015. Il conseguimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), vale a dire del pareggio di bilancio strutturale, è stato infatti rinviato di un anno, al 2018. L'indebitamento netto programmatico dovrebbe ridursi dal 2,6 per cento del prodotto nazionale lordo (PIL)

nel 2015 al 2,4 per cento nel 2016, a seguito dell'emendamento governativo sul cosiddetto pacchetto sicurezza-cultura che ha peggiorato il saldo di due decimi di punto. Il deficit dovrebbe scendere ulteriormente all'1,1 per cento nel 2017, allo 0,2 per cento nel 2018 e trasformarsi in un avanzo dello 0,3 per cento nell'anno successivo. Nel Documento programmatico di bilancio, il disavanzo strutturale delle Amministrazioni pubbliche, dopo lo 0,3 per cento del 2015, è previsto in peggioramento allo 0,7 nel 2016¹ per poi tornare nuovamente allo 0,3 nel 2017, raggiungere il pareggio nel 2018 e mantenerlo nell'anno successivo. Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, dopo otto anni di crescita, comincia a ridursi dal 2016 ed è programmato in discesa continua sino al 119,8 per cento nel 2019².

Si segnala che dopo l'introduzione del pacchetto di misure che ha aumentato l'importo espansivo

¹ Tale valore non include gli effetti del citato emendamento governativo che dovrebbe presumibilmente peggiorare il saldo strutturale per il suo intero importo.

² Il citato emendamento peggiora anche, in via permanente, il livello del debito.

della manovra non è stato fornito dal Governo un aggiornamento del quadro macroeconomico e di quello programmatico di finanza pubblica. Non sono quindi valutabili con precisione gli effetti delle misure introdotte sui parametri fondamentali ai fini della valutazione del rispetto delle regole di bilancio, con particolare riguardo al saldo strutturale e al rapporto tra il debito pubblico e il PIL.

I percorsi programmatici risentono dell'intenzione del Governo di avvalersi dei margini di flessibilità contenuti all'interno delle regole di bilancio, connessi all'attuazione delle riforme strutturali (per un ulteriore decimo di PIL, rispetto agli 0,4 punti già previsti nel DEF e ottenuti a luglio in sede europea) e all'applicazione della clausola per gli investimenti (per altri 0,3 punti, non contemplati nel DEF). Un margine addizionale di disavanzo nel 2016, sino allo 0,2 per cento del PIL, era inoltre condizionato nella Nota di aggiornamento (NADEF) a un'eventuale intesa in sede europea in ordine al riconoscimento dei costi connessi all'emergenza relativa al fenomeno dell'immigrazione³. Tale ulteriore aumento sarebbe stato eventualmente destinato, secondo quanto indicato nel testo iniziale del disegno di legge di stabilità 2016, all'anticipo dal 2017 al 2016 della riduzione dell'aliquota dell'Ires e a risorse per l'edilizia scolastica. In seguito alla presentazione del citato emendamento del Governo⁴, nella legge di stabilità approvata dal

³ Circa la richiesta di flessibilità da parte del Governo e le indicazioni della Commissione europea cfr. UPB *"Rapporto sulla politica di bilancio 2016"*, paragrafo 2.3, novembre 2015.

⁴ Per una valutazione della coerenza dei nuovi obiettivi, conseguenti all'approvazione dell'emendamento, rispetto alle regole di bilancio cfr. il Focus tematico n.° 8 dell'UPB *"La revisione degli obiettivi di finanza pubblica alla luce del "pacchetto sicurezza": valutazione del rispetto delle regole di bilancio"*, dicembre 2015.

Parlamento sono presenti misure che peggiorano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per circa tre miliardi destinati principalmente ai settori della sicurezza e della cultura, che non vengono tuttavia subordinate all'esplicito riconoscimento di ulteriori spazi connessi alla flessibilità di bilancio.

Nell'ambito del Parere sul DPB dello scorso novembre⁵, la Commissione europea ha riconosciuto – alla luce delle proprie previsioni – che l'Italia soddisfa i criteri per poter accedere alla clausola sugli investimenti ma ha di fatto rimandato la decisione finale sulla flessibilità alla primavera del 2016. In occasione della valutazione del Programma di stabilità del 2016, sulla base del monitoraggio del piano degli investimenti e dell'effettiva attuazione della strategia di riforma verrà tenuto in conto: se l'eventuale deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'OMT sia effettivamente utilizzata per aumentare gli investimenti; se sia stato presentato un piano credibile per riprendere il sentiero di aggiustamento verso l'OMT; se sono stati compiuti progressi nell'agenda delle riforme, anche in relazione alle raccomandazioni adottate dal Consiglio della UE nel luglio scorso.

Inoltre, nel documento del Comitato economico e finanziario della UE⁶ del

⁵ Per il Parere della Commissione si veda: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_co_en.pdf; per il documento di lavoro che accompagna il Parere si veda: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/lv_2015-11-16_sw_d_en.pdf.

⁶ Cfr. la Nota del Comitato economico e finanziario (CEF) della UE del 30 novembre 2015. Il CEF è composto da funzionari di alto livello della

novembre 2015, relativo alla definizione di una posizione comune circa la flessibilità consentita all'interno del Patto di stabilità e crescita, di cui è preso atto nell'Ecofin dell'8 dicembre 2015, si specifica che la deviazione cumulata concessa per le clausole relative alle riforme strutturali e agli investimenti non può eccedere lo 0,75 per cento del PIL (la deviazione temporanea per la clausola degli investimenti può essere al massimo pari allo 0,5 per cento del PIL). Tali limiti sono stati definiti dalla Commissione europea successivamente alla richiesta italiana di ampliamento dei margini di flessibilità formulata in occasione della NADEF 2015.

Per quanto riguarda la richiesta di maggiore flessibilità per far fronte alle spese per i rifugiati, avanzata anche da altri Paesi oltre all'Italia, la Commissione ha specificato nel citato Parere sul DPB che tali spese non possono essere considerate *una tantum* e quindi non possono essere escluse dal calcolo dei saldi strutturali di bilancio, contrariamente a quanto scontato nel DPB italiano. Tuttavia, di tali spese si terrà conto, solo nel limite dell'aumento rispetto all'anno precedente, nella valutazione *ex-post* del percorso di aggiustamento verso l'OMT, sulla base di dati trasmessi dalle autorità italiane. Si ricorda in proposito che nel DPB la previsione di spesa connessa all'afflusso di migranti per il 2016 è in linea con quella del 2015 (circa 3,2 miliardi), pur risultando superiore alla media del triennio 2011-13 (pari a circa 1,2 miliardi).

Commissione, della Banca centrale europea e dei Ministeri delle finanze degli Stati membri, e ha il compito principale di assistere il Consiglio dei Ministri Ecofin sui dossier economici e finanziari, inclusa l'applicazione delle regole del Patto di stabilità e crescita.

Pertanto, sulla base delle indicazioni finora fornite dalla Commissione, l'Italia non dovrebbe poter usufruire nel 2016 di margini di flessibilità legati all'emergenza migranti, salvo che in sede di consuntivo non si registrino spese documentabili superiori alle attuali previsioni.

Da ultimo, la Commissione ha reso noto⁷ che non verranno considerati ai fini del Patto di stabilità e crescita i contributi dei singoli Stati membri a sostegno della Turchia per la gestione dell'emergenza rifugiati⁸. Il contributo europeo ammonta a 3 miliardi complessivi, di cui 0,5 a carico del bilancio europeo e 2,5 a carico degli Stati membri. La quota italiana ammonta a 281 milioni⁹.

Le previsioni governative si discostano da quelle formulate in autunno dalla Commissione europea per il periodo 2015-17 (tab. 1). Innanzitutto, differenze si riscontrano nei saldi nominali nel biennio 2016-17 e in particolare per l'anno 2017. Per il 2016, la Commissione valuta con maggiore prudenza l'andamento delle entrate e gli effetti di alcune misure (le maggiori entrate derivanti dai giochi), con una compensazione solo parziale connessa alla minore spesa per interessi.

⁷ Cfr. la [conferenza stampa](#) del portavoce della Commissione europea, Margaritis Schinas, del primo febbraio 2016.

⁸ L'istituzione dello strumento di coordinamento denominato "The Refugee Facility for Turkey" è stata deliberata dalla decisione della [Commissione europea del 24 novembre 2015](#).

⁹ Cfr. [l'Allegato 1 alla citata decisione della Commissione europea](#), pubblicato il 27 novembre 2015.

Tab. 1 – Confronto tra le previsioni del Governo e della Commissione europea
(In percentuale del PIL)

	Documento programmatico di bilancio (a)			Commissione Europea <i>Autumn forecasts</i> (b)			Differenze (c = a - b)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Indebitamento netto	-2,6	-2,2	-1,1	-2,6	-2,3	-1,6	0,0	0,1	0,5
Saldo di bilancio strutturale	-0,3	-0,7	-0,3	-1,0	-1,5	-1,4	0,7	0,8	1,1
<i>Variazione</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>
Debito pubblico	132,8	131,4	127,9	133,0	132,2	130,0	-0,2	-0,8	-2,1
<i>Variazione</i>	<i>0,5</i>	<i>-1,4</i>	<i>-3,5</i>	<i>0,7</i>	<i>-0,8</i>	<i>-2,2</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,6</i>	<i>-1,3</i>
Manovra aggiuntiva emendamento governativo		0,2							

Fonte: Documento programmatico di bilancio 2016; *European Economic Forecast – Autumn 2015* e relazione tecnica all'emendamento governativo.

Per il 2017, la Commissione prevede un deficit più elevato di mezzo punto percentuale di PIL dovuto soprattutto a maggiori spese correnti primarie, connesse sia a differenti valutazioni circa l'efficacia delle manovre di finanza pubblica sia all'ipotesi di politiche invariate assunta nelle stime, con contestuale considerazione di rinnovi contrattuali per il pubblico impiego anche nel 2017.

Tuttavia, differenze rilevanti si riscontrano anche a parità di saldi nominali, come accade per il 2015. Per l'anno appena trascorso, si riscontrano infatti ampi divari nel livello e nella variazione rispetto all'anno precedente del saldo strutturale, dovute sia alla diversa stima dell'*output gap* sia alla mancata considerazione da parte della Commissione delle spese per i rifugiati all'interno di quelle di natura *una tantum*, che viceversa – come già anticipato – vengono valutate come tali nel DPB. Per il 2016, il DPB prevede un peggioramento del saldo strutturale dello 0,4 per cento (0,6 ipotizzando un'incidenza dello 0,2 per cento

dell'emendamento governativo) rispetto al PIL potenziale a fronte del peggioramento dello 0,5 per cento previsto dalla Commissione. Per il 2017, infine, rispetto a un miglioramento dello 0,4 per cento del DPB si pone quello più limitato, dello 0,3 per cento, previsto a livello europeo.

Infine, relativamente al rapporto tra il debito e il PIL, a previsioni analoghe per il 2015 si accompagnano minori riduzioni attese successivamente da parte della Commissione a causa, nel 2016, di un avanzo primario inferiore, un effetto *snow-ball* marginalmente superiore e una valutazione più prudente dei proventi programmati delle privatizzazioni¹⁰.

Nel Parere sul DPB la Commissione, sulla base delle proprie previsioni, evidenzia per il 2016 il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'OMT, anche nel caso in cui si escludesse dalla valutazione l'impatto sul bilancio pubblico

¹⁰ Cfr. Commissione europea, "Parere della Commissione del 16.11.2015 sul documento programmatico di bilancio dell'Italia", paragrafo 10.

dell'afflusso eccezionale di rifugiati. Per il debito, non trova conferma nelle previsioni della Commissione il rispetto nel 2016 della regola nella configurazione prospettica (*forward-looking*) indicato dal Governo nel DPB. Secondo il Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il Parere, i principali fattori di rischio per il 2016 sono collegati soprattutto a prospettive di crescita peggiori delle previsioni, a minori proventi delle privatizzazioni e a un più basso tasso di inflazione.

2. Gli effetti finanziari della legge di stabilità 2016

La legge di stabilità 2016 (L. 208/2015) comporta, come manovra netta, un peggioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche nel 2016 di 17,6 miliardi (1,0 per cento del PIL), di 19,1 miliardi nel 2017 (1,1 per cento del PIL) e di 16,1 miliardi nel 2018 (0,9 per cento del PIL) (tab. 2 per una visione di sintesi e tab. 5 per il dettaglio). A fronte di un'acquisizione di risorse intorno ai 15-16 miliardi annui, si collocano impieghi pari a circa 34 miliardi per ciascuno degli anni 2016 e 2017 e circa 32,5 miliardi in quello successivo¹¹. Nel periodo 2016-18, le entrate dovrebbero ridursi, in media, di circa 21 miliardi all'anno (18 nel 2016, l'1,1-1,3 per cento del PIL), le spese in misura ben più limitata sebbene crescente nel tempo, dagli 0,4 miliardi per l'anno in corso ai 5,7 nel 2018 (lo 0,2-0,3 per cento del PIL), le correnti in

maniera più consistente di quelle in conto capitale¹².

Rispetto al disegno di legge iniziale, si verifica un peggioramento dell'impatto netto della manovra sull'indebitamento netto della PA del 2016 di circa tre miliardi, derivante dall'aumento delle spese nette, e in particolare di quelle correnti (per 2,3 miliardi), dovuto sostanzialmente agli effetti dell'emendamento governativo relativo al cosiddetto pacchetto "sicurezza-cultura" (tab. 3). A prescindere da tali effetti, dopo il passaggio parlamentare sono risultati in aumento sia i livelli degli impieghi che delle risorse. Oltre agli interventi di entità limitata e microsettoriali, hanno influito le norme più rilevanti dal punto di vista quantitativo (e quelle per le loro coperture) tra cui quelle sul credito di imposta per il Mezzogiorno, sulla modifica dei criteri di tassazione delle banche e in parte quelle sul settore dei giochi.

¹¹ Gli importi delle risorse e degli impieghi sopra indicati considerano gli effetti netti riportati nel prospetto finanziario della legge di stabilità con riferimento alle tabelle allegate alla stessa legge.

¹² Per un'analisi delle principali misure cfr. UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2016", capitolo 3, novembre 2015.

Tab. 2 – Sintesi degli effetti della legge di stabilità per il 2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2016	2017	2018
ENTRATE NETTE	-17.985	-22.435	-21.769
Clausole di salvaguardia	-16.814	-11.088	-9.394
<i>Riduzione clausole di salvaguardia aliquote IVA e accise - L.S. 2015</i>	-12.814	-4.088	-2.394
<i>Abrogazione incremento accise dal 2016 - L.S. 2015</i>	-728	-728	-728
<i>Eliminazione clausola di salvaguardia - L.S. 2014</i>	-3.272	-6.272	-6.272
Abolizione Tasi abitazione principale e esenzione inquilini	-3.591	-3.593	-3.592
Esenzione Imu terreni agricoli e imbullonati	-935	-935	-935
Ecobonus e ristrutturazioni	-113	-1.077	-953
Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali	-170	-943	-1.258
Riduzione aliquota Ires dal 2017	0	-2.978	-3.970
Modifiche regime agevolato minimi (saldo)	283	-512	-293
Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca e aumento deduzione	-167	-535	-379
Proroga decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato e decontribuzione settore agricolo	-834	-2.094	-1.337
Detassazione premi di produttività	-434	-589	-584
Riduzione Fondo sgravi contributivi per contrattazione II livello	345	326	320
<i>Voluntary disclosure</i>	2.000	0	0
Giochi	1.271	1.271	1.271
Rivalutazione cespiti (Ires e sostitutiva)	369	130	130
Utilizzo Fondo per la riduzione della pressione fiscale	810	413	411
Addizionale Ires del 3,5% per enti creditizi e finanziari	0	0	1.033
Deducibilità interessi passivi ai fini della determinazione della base imponibile Ires e IRAP di enti creditizi e finanziari	0	0	-1.020
Altri interventi (saldo)	-4	-232	-1.219
USCITE NETTE	-360	-3.299	-5.660
Fondo per la lotta alla povertà e altri interventi in campo sociale	894	1.294	1.294
Spese per enti locali (contributo alle Province e alle Città metropolitane delle RSO, Fondo per equilibrio bilanci Comuni)	1.066	400	400
Pubblico impiego (saldo rinnovi contrattuali e contenimento turnover e trattamento accessorio)	186	73	-89
Incremento Fondo interventi politica econ. e Fondo per le esigenze indifferibili	614	883	88
Fabbisogno sanitario nazionale	-1.783	0	0
Finanza regionale	-1.850	-5.002	-6.140
Riduzioni di spesa Ministeri e rafforzamento Consip	-2.319	-2.055	-2.150
Interventi sulla previdenza (saldo varie misure)	130	-359	-314
Riduzione finanziamenti CAF, patronati, partiti politici e spese Enti di previdenza	-118	-158	-158
Bonus 80 euro forze dell'ordine	511	0	0
Riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	500	0	0
Carta elettronica giovani per la cultura	290	0	0
Dotazioni per sicurezza e difesa	200	0	0
Credito d'imposta per acquisto beni strumentali destinati a strutture produttive nelle zone assistite delle Regioni del Mezzogiorno come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020	617	617	617
Edilizia scolastica-utilizzo avanzi Comuni	480	0	0
Interventi straordinari per difesa e sicurezza pubblica	245	0	0
Credito d'imposta agevolazione gasolio - Esclusione Euro 1 e 2	-160	-160	-160
Utilizzo risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale di programmi operativi 2014-2020	-250	-250	-250
Fondo sviluppo e coesione	-1.037	-367	-367
Altri interventi (saldo)	1.424	1.785	1.568
INDEBITAMENTO NETTO	-17.624	-19.136	-16.109

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario riferiti della legge di stabilità per il 2016.
Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Tab. 3 – Effetti della legge di stabilità per il 2016: modifiche apportate nel corso dell'iter parlamentare del provvedimento
(milioni di euro)

	Testo iniziale			Legge di stabilità 2016 (L. 208/2015)			Differenze		
	(a)			(b)			(c = b - a)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
ENTRATE NETTE	-18.047	-22.393	-21.851	-17.985	-22.435	-21.769	62	-42	82
USCITE NETTE	-3.465	-3.215	-5.668	-360	-3.299	-5.660	3.105	-84	8
<i>correnti</i>	-2.361	-2.702	-4.889	-41	-2.831	-4.826	2.320	-129	63
<i>in conto capitale</i>	-1.104	-513	-779	-319	-467	-834	785	46	-55
INDEBITAMENTO NETTO	-14.582	-19.178	-16.184	-17.624	-19.137	-16.109	-3.042	42	75
<i>in percentuale del PIL</i>	-0,9	-1,1	-0,9	-1,0	-1,1	-0,9	-0,1	0,0	0,0

Fonte: Elaborazioni su dati dei prospetti finanziari riferiti al DDL di stabilità per il 2016 e alla legge di stabilità per il 2016.

2.1. Gli impieghi

Sul versante degli impieghi, si possono individuare diversi settori di intervento per le principali misure.

La manovra prevede provvedimenti di riduzione della pressione fiscale.

In primo luogo la disattivazione delle clausole di salvaguardia che sarà completa per il 2016 (pari a 16,8 miliardi) e parziale per gli anni successivi (pari a 11,1 miliardi nel 2017 e a 9,4 nel 2018). Si prospetta un parziale mantenimento a decorrere dal 2017, degli aumenti dell'IVA. Resta quindi in vigore una clausola di salvaguardia per 15 miliardi nel 2017 e circa 20 miliardi negli anni successivi (tab. 4). Per il 2016, la manovra contiene una nuova clausola di salvaguardia che, qualora dal monitoraggio delle entrate derivanti dalla procedura di emersione volontaria emergesse – data l'incertezza della quantificazione – un disallineamento rispetto alla previsione di 2 miliardi¹³,

¹³ Tale importo, indicato in 2 miliardi dalla legge di stabilità, è stato elevato a 2,1 miliardi nel corso

stabilisce un corrispondente aumento delle accise a partire dal 1° maggio 2016 e limitato al prossimo anno.

Ulteriori disposizioni di riduzione della pressione fiscale riguardano sia le famiglie che le imprese¹⁴:

1. sono abolite la Tasi sulle abitazioni principali (anche per gli inquilini) e l'imposta sui valori immobiliari all'estero (IVIE), ad eccezione delle abitazioni di lusso;
2. è disposta la riduzione dell'aliquota legale dell'Ires dal 27,5 al 24 per cento a partire dal 2017;
3. è previsto un incentivo fiscale temporaneo per i nuovi investimenti in impianti e macchinari effettuati dalle imprese, attraverso una maggiorazione delle quote di ammortamento deducibili;
4. sono esentati dal pagamento dell'IRAP i soggetti che operano nel

dell'esame parlamentare del DL n. 191/2015, relativo al finanziamento in favore dell'ILVA.

¹⁴ Oltre al capitolo 3 del Rapporto UPB si vedano il Focus UPB "La cancellazione della Tasi sull'abitazione principale", novembre 2015 e la Nota di lavoro UPB "Gli incentivi agli investimenti nella legge di stabilità 2016", gennaio 2016.

- settore agricolo, della silvicoltura e della pesca e viene incrementata la deduzione forfetaria ai fini IRAP delle piccole imprese;
5. sono previste l'esenzione dall'Imu per i terreni degli imprenditori agricoli e la revisione della disciplina per i fabbricati industriali di categoria D ed E per quanto riguarda i cosiddetti "imbullonati", nonché una riduzione della base imponibile Imu per gli immobili dati in comodato d'uso a figli o genitori introdotta in sede parlamentare;
 6. sono attuate modifiche favorevoli al regime agevolato dei contribuenti "minimi".

Altri interventi sono disposti al fine di favorire la ripresa economica e sostenere il mercato del lavoro:

1. è prorogata la detraibilità delle spese per ristrutturazioni, riqualificazione energetica e introdotta quella per l'acquisto di immobili da parte delle giovani coppie;
2. è prorogata la decontribuzione per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2016, anche se di entità e durata ridotte rispetto al 2015;
3. è riproposta la tassazione agevolata dei premi di produttività per i

dipendenti privati, tramite un'imposta sostitutiva del regime Irpef;

4. è introdotto, in sede parlamentare, un credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive nelle zone assistite delle Regioni del Mezzogiorno come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020.

Altre risorse sono destinate al sostegno del reddito e al contrasto alla esclusione sociale:

1. è istituito un nuovo fondo per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale, le cui risorse nel 2016 sono indirizzate ai meno abbienti ("nuova carta acquisti") e a incrementare il finanziamento degli assegni di disoccupazione e dal 2017 ad altri interventi di natura assistenziale;
2. vengono rifinanziati gli ammortizzatori sociali in deroga;
3. sono destinate nuove risorse per la non autosufficienza;
4. è previsto un fondo per il sostegno delle persone con grave disabilità, in particolare stato di indigenza e prive di familiari di primo grado.

Tab. 4 – Legge di stabilità 2016: clausole di salvaguardia abrogate, disattivate e attive
(milioni di euro)

Intervento	2016	2017	2018	2019
Clausole di salvaguardia abrogate o disattivate dalla legge di stabilità 2016				
Abrogazione clausole legge di stabilità 2014 (imposte dirette e indirette)	-3.272	-6.272	-6.272	-6.272
Abrogazione incremento accise dal 2016 (art. 1, c. 632, legge di stabilità 2015)	-728	-728	-728	-728
Disattivazione IVA e accise (art. 1, c. 718, legge di stabilità 2015)	-12.814	-4.088	-2.394	-2.394
Totale abrogazioni e disattivazioni clausole	-16.814	-11.088	-9.394	-9.394
Clausole di salvaguardia attive post legge di stabilità 2016				
Incremento aliquota IVA dal 10% al 13% dal 2017 (art. 1, c. 6, lett. a)	0	6.957	6.957	6.957
Incremento aliquota IVA dal 22% al 24% dal 2017 (art. 1, c. 6, lett. b)	0	8.176	8.176	8.176
Incremento aliquota IVA dal 24% al 25% dal 2018 (art. 1, c. 6, lett. b)	0	0	4.088	4.088
Incremento accise sui carburanti dal 2018 (art. 1, c. 6, lett. c)			350	350
Totale aumenti dell'IVA e delle accise	0	15.133	19.571	19.571

Fonte: elaborazioni su dati della relazione tecnica della legge di stabilità 2016.

In parte con le stesse finalità delle misure precedenti, sono disposti ulteriori interventi nel settore pensionistico:

1. è stabilito, dal 2017, l'aumento delle detrazioni fiscali a favore dei pensionati meno abbienti;
2. è prevista un'ulteriore salvaguardia, la settima, dei lavoratori cosiddetti "esodati" dell'ultima riforma previdenziale;
3. viene estesa la cosiddetta "opzione donna" per l'accesso al pensionamento anticipato, vincolato alla liquidazione del trattamento pensionistico secondo le regole di calcolo del sistema contributivo;
4. è introdotta la facoltà di scegliere il *part-time*, in accordo con il datore di lavoro, per i lavoratori dipendenti del settore privato, con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, che maturano il diritto al pensionamento di vecchiaia entro una certa data.

Alcune misure sono destinate a specifici settori:

1. è riconosciuto uno spazio finanziario per gli enti locali a favore degli investimenti;
2. sono attribuite maggiori risorse alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario destinate alla viabilità e all'edilizia scolastica;
3. sono previsti stanziamenti per il rinnovo contrattuale del personale statale.

Infine, sono da considerare le maggiori risorse, non più subordinate – come nella versione iniziale del disegno di legge di stabilità – al riconoscimento in sede europea di un margine di flessibilità correlato all'emergenza immigrazione, destinate principalmente ai settori della sicurezza e della cultura derivanti dalle misure introdotte tramite il citato emendamento governativo:

1. sono concessi spazi finanziari agli enti locali per interventi di edilizia scolastica e di bonifica ambientale, in entrambi i casi a valere su risorse proprie degli enti;

2. è previsto un *bonus* straordinario di 80 euro mensili per il solo 2016 al personale, non destinatario di un trattamento retributivo dirigenziale, appartenente ai Corpi di polizia, ai Vigili del fuoco, alle Forze armate, compreso quello delle Capitanerie di porto;
3. sono programmati interventi di riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia;
4. sono disposti interventi nel settore della difesa e della sicurezza per il 2016, in materia di protezione cibernetica e sicurezza informatica, di ammodernamento delle dotazioni strumentali e delle attrezzature anche per la protezione personale in uso alle forze dell'ordine nonché interventi straordinari in relazione alla minaccia terroristica;
5. è prevista l'assegnazione di una *card* destinata ai giovani che compiono diciotto anni nel 2016 finalizzata ad acquisti nel campo della cultura;
6. è prevista la facoltà per i contribuenti IRPEF di destinare il due per mille dell'imposta a un'associazione culturale;
7. è aumentata la dotazione del Fondo per le esigenze indifferibili.

Il passaggio parlamentare ha inoltre introdotto alcune misure al fine di evitare una penalizzazione per il sistema bancario che deriverebbe dalla riduzione dell'aliquota IRES. Per evitare la perdita di valore delle attività nei bilanci bancari costituite dalle svalutazione dei crediti

non dedotte nel passato¹⁵ e rinviate agli esercizi futuri, la legge sterilizza gli effetti negativi su tali *assets* che deriverebbero dalla riduzione dell'aliquota Ires di 3,5 punti, mediante l'istituzione, a decorrere dal 2017, di un'addizionale di corrispondente importo. Il vantaggio fiscale che sarebbe derivato dalla riduzione dell'aliquota di imposta viene concesso alle banche prevedendo in loro favore la piena deducibilità degli interessi passivi ai fini della determinazione della base imponibile Ires e IRAP.

2.2. Le risorse

Dal lato delle risorse di copertura, le principali misure riguardano in particolare riduzioni di spesa corrente ed entrate di natura *una tantum*.

Nell'ambito dei risparmi di spesa si evidenziano:

1. il contenimento della spesa delle Regioni, sia per il raggiungimento del pareggio sia come ulteriore concorso alla manovra di finanza pubblica;

¹⁵ Si ricorda che il DL n. 83/2015 ha ripristinato dal 2015 in poi la possibilità per le banche di dedurre integralmente (parzialmente per il solo 2015) le svalutazioni su crediti nell'esercizio di competenza, in luogo della precedente deducibilità frazionata in cinque anni. Residua peraltro nei bilanci bancari un rilevante *stock* di svalutazioni pregresse non ancora dedotte per le quali il citato provvedimento prevedeva una deducibilità ripartita in 10 annualità. Il valore di tali poste in termini di risparmi futuri d'imposta costituisce un'attività patrimoniale su cui avrebbe inciso negativamente la riduzione dell'aliquota Ires, con conseguenti riflessi anche sui vincoli imposti dalla normativa comunitaria sulla vigilanza bancaria (Basilea III) sui requisiti patrimoniali delle banche.

2. i risparmi attesi dal comparto sanitario¹⁶;
3. la riduzione degli stanziamenti per l'edilizia sanitaria;
4. il concorso dei Ministeri alla manovra disposto nei provvedimenti dell'articolato, degli elenchi e delle tabelle allegati alla legge di stabilità e l'ulteriore rafforzamento della centralizzazione degli acquisti per i vari enti;
5. i risparmi provenienti dal settore pensionistico, sia dal taglio dei fondi riguardanti i lavoratori salvaguardati e i lavori usuranti sia dalla riduzione di spesa derivante dalla minore indicizzazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo;
6. le misure sul pubblico impiego relative in particolare al *turn over* e al trattamento accessorio del personale;
7. riduzione di fondi in larga misura destinati alle regioni, finalizzati allo sviluppo economico delle aree svantaggiate, come il FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e il Fondo sviluppo e coesione, entrambi utilizzati a copertura della concessione di crediti di imposta per investimenti nelle aree del Mezzogiorno, introdotta nel passaggio parlamentare del provvedimento.

Nell'ambito delle maggiori entrate, sono previsti:

1. gli effetti *una tantum* sul 2016 dei provvedimenti sull'emersione volontaria dei capitali detenuti all'estero (*voluntary disclosure*), garantiti dalla clausola di salvaguardia già menzionata;
2. gli importi attesi dal comparto dei giochi, come modificati nell'iter di approvazione;
3. gli effetti, temporanei, della riproposizione sia della rideterminazione del valore dei terreni e delle partecipazioni sia della rivalutazione dei beni di impresa;
4. la diminuzione del fondo per la riduzione della pressione fiscale, contabilizzato tra le entrate ai fini del conto economico della PA;
5. la riduzione del fondo sgravi contributivi per la contrattazione di secondo livello.

Tra le risorse sono da considerare, infine, gli esiti netti prodotti dall'impatto di provvedimenti strettamente collegati ad altre misure: gli effetti fiscali indotti da alcune norme e gli oneri riflessi connessi agli interventi sul pubblico impiego. Questi ultimi risultano di entità limitata, mentre gli effetti fiscali indotti mostrano valori netti positivi nel biennio 2016-17 e in particolare in quest'ultimo anno, quando sono pari a circa 1,3 miliardi, in relazione alle maggiori imposte sia derivanti dagli interventi aggiuntivi connessi alle misure agevolative per le ristrutturazioni edilizie e di riqualificazione energetica, sia collegate alla proroga degli esoneri contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato.

Oltre alle misure sopra descritte, la legge di stabilità contiene disposizioni che destinano risorse alle Amministrazioni locali senza effetti sull'indebitamento netto. Si tratta in

¹⁶ Per una valutazione della portata delle misure, anche in termini della complessa relazione esistente tra risorse, efficienza/efficacia nell'uso delle stesse, qualità e accesso ai servizi, si veda il Focus UPB "La revisione della spesa pubblica: il caso della sanità", dicembre 2015.

particolare di un contributo alle Regioni finalizzato alla riduzione del debito pari a 1,9 miliardi (1,3 nel testo iniziale del provvedimento) e di un contributo ai Comuni di 390 milioni, non computabile, al pari di quello delle Regioni, ai fini del pareggio.

In relazione all'aumento di 600 milioni del contributo regionale, il prospetto finanziario iscrive un effetto di maggiore spesa ai fini del fabbisogno 2016, mentre allo stanziamento previsto nel testo iniziale non erano stati ascritti effetti su tale saldo. Non è nota la motivazione di tale disallineamento nei criteri di contabilizzazione. L'aumento dello stanziamento, al pari della sua dotazione iniziale, non sembra infatti suscettibile di incidere sul fabbisogno, essendo esso destinato alla riduzione del debito regionale.

In sede di esame parlamentare è stata inoltre disposta l'erogazione di contributi destinati a singole amministrazioni, tra i quali i principali riguardano la Sicilia (900 milioni) e la Valle d'Aosta (50 milioni). A tali contributi non sono ascritti effetti sull'indebitamento netto in quanto alle citate Regioni continuano ad applicarsi i vincoli del Patto di stabilità interno formulati in termini di tetti di spesa, quindi la relazione tecnica assume che gli stanziamenti non aumentino la capacità di spesa delle due regioni.

A fronte dell'erogazione dei predetti contributi alle Amministrazioni locali, privi di effetti sull'indebitamento netto, è prevista la riduzione di stanziamenti, a loro volta privi di effetti sul predetto saldo, finalizzati alla concessione di anticipazioni per il pagamento dei debiti commerciali delle Regioni o alla concessione di mutui alle Regioni per il riacquisto di titoli del debito regionale.

In sede di esame parlamentare, infine, sono confluite nel provvedimento le norme di due decreti legge cui non sono ascritti effetti per la finanza pubblica:

1. le disposizioni del DL n. 179/2015, riguardanti le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni

concesse alle Regioni per favorire il pagamento dei debiti commerciali¹⁷;

2. le disposizioni del DL n. 183/2015, finalizzate a favorire la procedura di risoluzione delle crisi bancarie avviate dalla Banca d'Italia nei confronti di alcuni istituti in amministrazione straordinaria.

3. I margini di rischio sugli effetti finanziari della manovra

Un primo elemento di rischio deriva dall'impatto del quadro economico sui conti pubblici. Lo scenario programmatico è infatti basato su ipotesi per le variabili esogene favorevoli, considerate le tendenze degli ultimi mesi e le prospettive recentemente avanzate dagli organismi internazionali sull'economia mondiale. Si potrebbero concretizzare conseguenze negative sia sulla crescita reale della nostra economia sia, soprattutto, sull'inflazione e, quindi, sulla dinamica attesa per il PIL in termini nominali. Questi fattori possono porre a rischio – sia nel breve periodo che in prospettiva di medio termine – il rispetto dei saldi di finanza pubblica e in particolare la dinamica discendente del rapporto tra il debito pubblico e il PIL al ritmo richiesto dalle regole di bilancio.

Altri elementi di incertezza riguardano invece più direttamente l'efficacia e la quantificazione di alcune delle misure disposte dalla legge di stabilità.

¹⁷ Cfr. il Focus UPB "*Le anticipazioni alle Regioni per il rimborso dei debiti commerciali: trattamento contabile e profili di finanza pubblica*", novembre 2015.

Per quanto riguarda il contenimento della spesa sanitaria, i risparmi derivanti dal ridimensionamento delle risorse rispetto a quanto concordato con il Patto per la salute potrebbero non risultare del tutto conseguibili, data l'esistenza di molteplici fattori che insistono sulla spesa del comparto. Tra questi in particolare l'impegno per le strutture del Servizio sanitario nazionale ad adottare i nuovi livelli essenziali di assistenza e i nuovi nomenclatori, l'introduzione recente di importanti e costosi farmaci innovativi, l'avvio della contrattazione per il personale dipendente (ed eventualmente per quello convenzionato), l'introduzione di nuovi parametri da rispettare sulla quantità/qualità delle prestazioni, l'applicazione delle norme europee sugli orari di lavoro del personale sanitario (con conseguenti assunzioni) ed eventualmente l'adozione del nuovo Piano vaccini. Avrebbero un impatto di contenimento della spesa, invece, i possibili effetti dei piani di rientro delle aziende ospedaliere e di altri enti sanitari nonché l'ulteriore centralizzazione delle procedure per l'acquisto di beni ed eventualmente la definizione di un nuovo meccanismo di *pay-back* per la farmaceutica.

Con riferimento agli enti locali, la legge di stabilità dispone il superamento del Patto di stabilità interno che è sostituito da una regola – transitoria in attesa della piena attuazione della legge rinforzata n. 243 del 2012 – basata sul saldo tra entrate e spese finali di competenza, all'interno del quale sono inclusi/esclusi alcuni fondi specifici. È espressamente indicato il computo, nel saldo di riferimento per il pareggio per l'anno 2016, degli stanziamenti in entrata e in uscita al Fondo pluriennale vincolato,

solo per la parte derivante da entrate proprie. Non sono invece considerati gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità. L'inclusione nel pareggio di entrate inesigibili non sterilizzate comporta l'emersione di un disavanzo ai fini dei conti della PA non considerato nel prospetto riepilogativo degli effetti della legge di stabilità e non scontato negli andamenti tendenziali. Per una stima indicativa di tale effetto si può considerare che la relazione tecnica della legge di stabilità per il 2015 quantificava gli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità in un importo pari a 1,9 miliardi.

Un secondo possibile fattore di rischio per i conti degli enti locali risiede nel venir meno di vincoli sulla cassa, da cui potrebbe conseguire un effetto transitorio di aumento della spesa in conto capitale. Non è infatti ancora esaurito il processo di pagamento dei debiti commerciali di parte capitale ed è prevista a tal fine l'erogazione nel 2016 di una ultima *tranche* di anticipazioni. Tale fattore di rischio potrebbe peraltro risultare mitigato dalle norme di contabilità, che prevedono la reiscrizione straordinaria dei residui passivi secondo il principio della competenza potenziata (cui consegue l'imputazione della spesa in competenza nei limiti dell'effettiva possibilità di pagamento) che potrebbe contenere l'aumento della spesa in conto capitale.

Nel campo degli interventi sul settore pensionistico, la legge di stabilità allarga la platea delle possibili beneficiarie della cosiddetta "opzione donna". Le stime ufficiali quantificano i maggiori costi derivanti da tale misura sulla base dell'andamento storico dei pensionamenti e su un campione di estratti contributivi.

Se oltre all'aumentato interesse mostrato dai dati mensili sulle pensioni di nuova liquidazione, dovuto anche agli inasprimenti previsti dal 1° gennaio 2016, si considera l'ampliamento della platea indotto dalla norma, già nel 2016 le nuove pensioni liquidate con l'"opzione donna" potrebbero essere più numerose di quanto i dati storici – su cui sono effettuate le stime della relazione tecnica – farebbero supporre.

Sul versante delle entrate e in particolare in materia di giochi, rilevano alcuni elementi di criticità rispetto alle misure che dispongono l'aumento del prelievo unico sui giochi (PREU), per varie tipologie di giochi e l'effettuazione di un bando per circa 15.000 nuovi punti vendita e *corner* per giochi e scommesse. Riguardo agli aumenti del prelievo, la relazione tecnica della legge di stabilità precisa che la medio-lungo periodo del settore e con questa anche le entrate fiscali da esso generate, rende difficile immaginare che tutte le concessioni per i punti vendita previste per i nuovi bandi siano assegnate.

Con riferimento alla misura che riconosce un risparmio fiscale per i nuovi investimenti in impianti e macchinari effettuati dalle imprese, attraverso una maggiorazione delle quote di ammortamento deducibili, a parità di perdita di gettito complessivo del provvedimento, il profilo temporale su cui tale perdita si realizza potrebbe risultare diverso da quello evidenziato nella relazione tecnica della legge di stabilità.

raccolta 2015 aggiornata al mese di ottobre, sottostante alle stime di maggior gettito, ha fatto registrare incrementi rispetto allo stesso periodo del 2014. Tuttavia si rileva che l'andamento dell'imposizione sui giochi non appare favorevole. La previsione di un prelievo unico (PREU) al 5,5 per cento relativo alle VLT (sistemi di gioco costituiti da una serie di videoterminali) sembra non tener conto del fatto che il bando con cui le attuali concessioni furono assegnate escludeva la possibilità che il PREU potesse salire al di sopra del 4 per cento, per cui è immaginabile un elevato livello di contenzioso su un tale innalzamento del prelievo. È da considerare che il livello di pressione fiscale sui concessionari di apparecchi da intrattenimento salirebbe a circa il 67 per cento (se commisurato ai margini e non alla raccolta), un livello che, oltre a mettere a rischio la sostenibilità di ciò è riconducibile alla eterogeneità dei beni agevolabili e alla loro diversa percentuale di ammortamento, di cui non si tiene conto nelle valutazioni ufficiali, che utilizzano il dato aggregato di contabilità nazionale e non la disaggregazione settoriale degli investimenti. Potrebbe emergere, in particolare, una maggiore concentrazione della perdita di gettito nei primi quattro anni (2016-19) e negli ultimi due dell'analisi (2023-24), che verrebbe riassorbita quasi interamente negli anni centrali¹⁸.

¹⁸ In proposito si vedano le analisi del Focus UPB "Gli incentivi agli investimenti nella legge di stabilità 2016", gennaio 2016.

Appendice

Le misure *una tantum*

La Commissione europea ha recentemente aggiornato e illustrato in dettaglio i principi per l'identificazione delle misure *una tantum*¹⁹, di cui si riporta una sintesi nel riquadro.

Alla luce dei principi indicati dalla Commissione, alcuni effetti delle misure contenute nella legge di stabilità apparirebbero di natura *una tantum*²⁰.

Sul lato delle entrate, il principale effetto che dovrebbe essere considerato *una tantum* riguarda il gettito dalla *voluntary disclosure*, pari a 2 miliardi per il 2016²¹. L'effetto in questione, benché iscritto nel prospetto allegato alla legge, deriva da provvedimenti assunti nel 2014 e nel 2015. In particolare, il DL 153/2015 ha prorogato al 30 novembre 2015 il termine per la presentazione delle istanze di regolarizzazione. La legge di stabilità (commi 958-959) si limita a fornire una quantificazione del gettito atteso e, come già ricordato, a corredare tale previsione di una clausola di salvaguardia a valere sull'aumento delle accise su carburanti, alcolici e tabacchi, da attivare in caso di un incasso inferiore alle previsioni.

¹⁹ Cfr. il "*Report on Public Finances in EMU*" del dicembre 2015.

²⁰ L'analisi delle *una tantum* è funzionale alla definizione del saldo strutturale che costituisce un fondamentale parametro di riferimento delle regole di bilancio. In questo contesto, è la Commissione europea che valuta la correttezza dei criteri di classificazione seguiti dal Governo nell'identificare le misure *una tantum*.

²¹ Come già anticipato, tale importo, indicato in 2 miliardi dalla legge di stabilità, è stato elevato a 2,1 miliardi nel corso dell'esame parlamentare del DL n. 191/2015, relativo al finanziamento in favore dell'ILVA.

Benché le domande siano pervenute entro il 2015, il rinvio al 2016 dell'imputazione di una quota parte del gettito, in termini di competenza economica, deriva dalla incertezza sui profili di quantificazione. Tale incertezza può essere superata adottando il criterio di cassa, oppure quello che prevede di fare riferimento al momento della validazione delle domande da parte della Pubblica amministrazione. Nel primo caso il gettito verrebbe imputato per quasi la sua interezza all'esercizio 2016. Ove si segua invece il criterio della validazione delle domande, una quota del gettito dell'imposta, benché incassato nel 2016, resterebbe imputato al 2015. Il Governo assume questa seconda ipotesi, prevedendo che il gettito incida sul 2015 per un ammontare pari a 1,4 miliardi e sul 2016 per un ammontare pari a 2 miliardi.

Ulteriori effetti di entrata che potrebbero essere inclusi tra le *una tantum* derivano dalle imposte sostitutive per operazioni straordinarie di azienda. Tali misure riguardano la rivalutazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni (commi 887-888), la rivalutazione dei beni di impresa (commi 889-897), l'assegnazione agevolata dei beni ai soci (commi 115-120) e l'esclusione di beni strumentali dal patrimonio dell'impresa individuale (comma 121), pari nel complesso a 409 milioni per il 2016, 157 per il 2017 e 130 per il 2018.

Trattandosi di un'operazione straordinaria, anche la trasformazione della Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico (CCSE) in ente pubblico economico (comma 670) potrebbe risultare suscettibile di produrre effetti *una tantum*, quantificati dal prospetto riepilogativo in 100 milioni di entrate non tributarie nel 2016. Tali effetti derivano dal riversamento in entrata degli incassi tariffari della CCSE eccedentari rispetto alle somme spettanti ai produttori, corrispondenti a partite non già registrate nel conto della PA (in quanto

derivanti dalla funzione di intermediazione della CCSE tra operatori privati).

Non risulterebbero invece annoverabili tra le *una tantum* le altre entrate di carattere temporaneo contenute nel provvedimento, quali quelle derivanti da gare di appalto, o quelle inerenti il gioco d'azzardo, non trattandosi di cessione di *assets* patrimoniali.

Infine, alcune minori entrate che per loro natura potrebbero rientrare tra le *una tantum* ne risulterebbero invece escluse in quanto modulate su un arco pluriennale in luogo di un singolo esercizio. Si tratta dell'anticipo del recupero dell'IVA assolta e non riscossa dai fornitori di clienti soggetti a procedure concorsuali. La misura in questione, determinando una modifica nella tempistica di applicazione del tributo, con effetti negativi di gettito limitati alla fase di transizione, potrebbe rientrare nelle *una tantum* ai sensi del principio richiamato nel Riquadro al punto l.c, ma la ripartizione del relativo onere su un arco di otto annualità escluderebbe tale possibilità.

Sul lato della spesa, non si dovrebbero registrare variazioni significative di carattere *una tantum*.

Gli interventi in favore delle aree colpite da eventi sismici del maggio 2012 sono infatti compensati da una riduzione dei crediti di imposta per le rate di ammortamento dei mutui concessi per la medesima finalità.

Non sarebbero infine annoverabili tra le uscite *una tantum* (ai sensi del principio IV) le spese temporanee di carattere discrezionale, quali quelle del pacchetto di interventi per cultura-sicurezza introdotti con il citato emendamento governativo.

Sul fronte delle dismissioni immobiliari, contabilizzate a riduzione della spesa per investimenti, la legge dispone un aumento di dismissioni pari a circa 220 milioni nel 2016, di cui 200 milioni relativi a ulteriori immobili del Ministero della difesa (comma 635) e 20 milioni a immobili del Ministero degli affari esteri.

Si ricorda infine che l'incidenza complessiva delle misure *una tantum* indicata nel Documento programmatico di bilancio presentato dall'Italia alla Commissione europea inglobava anche, per gli anni 2014-16, le spese per i migranti per la parte eccedente la media delle spese sostenute nel triennio 2011-13. Tale posta, come già evidenziato, non è considerata tra le *una tantum* dalla Commissione europea, in quanto non riconducibile ai criteri definiti dalla Commissione per l'individuazione delle misure in questione²².

²² Si rinvia in proposito al citato Focus n. 8 del 17 dicembre 2015, relativo all'emendamento 1.1 del Governo, disponibile sul sito dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Riquadro – Principi di classificazione delle misure *una-tantum* secondo le indicazioni della Commissione europea

La Commissione europea ha recentemente⁽²³⁾ fornito un aggiornamento delle linee guida per identificare le componenti di bilancio di carattere intrinsecamente transitorio, la cui eliminazione, assieme alla componente ciclica del saldo, consente di pervenire al saldo strutturale di bilancio. L'esigenza di un aggiornamento delle precedenti indicazioni, risalenti al 2006, deriva da un lato dalla necessità di tenere conto delle modifiche introdotte dal SEC2010, dall'altro dalla necessità di un affinamento della metodologia che consenta di ridurre al minimo il grado di arbitrarietà nell'individuazione delle misure. A tal fine la Commissione ha definito alcuni principi guida e una casistica esemplificativa, di cui si riporta di seguito una sintesi.

- I. Intrinseca temporaneità dell'impatto della misura, prolungabile in linea generale su due anni. Ciò non esclude che la misura possa essere ripetuta nel tempo.
 - I.a Misure che creano un effetto positivo di breve termine sul conto economico accompagnato da una significativa riduzione dell'attivo patrimoniale (come nel caso delle dismissioni immobiliari) o da un aumento del passivo (come nel caso di trasferimenti al settore pubblico di fondi pensione in cui le attività eccedano le passività, generando un effetto positivo di natura *una tantum*);
 - I.b Misure che comportano un incasso anticipato a fronte di costi futuri ricorrenti (come i condoni, la cessione di immobili contestualmente riaffittati, l'incasso anticipato di imposte sostitutive a fronte di minor gettito futuro, o un eventuale picco di gettito nell'anno che precede l'applicazione di un inasprimento fiscale);
 - I.c Modifiche nella tempistica di entrate o spese ricorrenti, con picchi positivi o negativi nell'anno di transizione tra uno stato stazionario e l'altro, (come nel caso di introduzione di acconti o di riforme che riducano il periodo intercorrente tra una transazione e la relativa tassazione, ma non nel caso di accelerazione permanente di una spesa (si veda in proposito il principio IV));
 - I.d Misure introdotte a seguito di specifici eventi eccezionali, non soggetti al controllo governativo, con effetti nel breve periodo. Ad esempio, le misure strettamente necessarie a far fronte, nel breve periodo, a eventi calamitosi, a dare seguito a una sentenza o una sanzione o a rimborsi dovuti alla UE, a crisi settoriali con potenziali ripercussioni sul sistema economico (rischio di *default* del sistema bancario), nonché a escussione di garanzie (in tale caso a condizione che siano state concesse a società non in perdita, che la concessione sia di natura non ricorrente nel settore di intervento o nell'economia generale, che l'escussione della garanzia derivi da eventi eccezionali e che le società non abbiano beneficiato in precedenza di analoghe garanzie).
- II. La natura *una tantum* di una misura discende dalle sue caratteristiche intrinseche e non da decisioni dei *policy makers*.
- III. La volatilità intrinseca delle poste di bilancio non può essere assimilata a effetti *una tantum* (come nel caso di variazioni negli incassi da dividendi di partecipate pubbliche derivanti da fluttuazioni cicliche o da variazioni della politica dei dividendi; nel caso di superdividendi, ovvero eccedenti il reddito operativo medio, il SEC2010 prevede la relativa classificazione tra le partite finanziarie, assimilandoli a distribuzione di riserve precedentemente accumulate).
- IV. Decisioni discrezionali di *policy* che incrementino il deficit non possono, in linea generale, essere qualificate come *una tantum*, a meno che siano riconducibili a uno dei principi precedenti, la cui interpretazione deve intendersi, in tal caso, in senso restrittivo. Non si considerano ad esempio *una tantum* gli effetti derivanti dall'organizzazione di eventi straordinari (quali le olimpiadi, le expo', ecc). Potrebbero invece rientrare tra le *one-off* le spese finalizzate a favorire la cessione o liquidazione di società partecipate in perdita, a condizione che tale operazione abbia riflessi positivi per la finanza pubblica e non ci sia alcun coinvolgimento finanziario futuro della PA nella società dismessa o liquidata.
- V. Possono essere qualificate come *una tantum* solo misure aventi un impatto significativo, di norma superiore a un decimo di punto di PIL almeno in un anno, calcolato anche raggruppando insieme misure simili. E' fatta salva l'esigenza di includere misure di importo inferiore ove ricorrano ragioni di coerenza di trattamento tra diversi Stati membri.

⁽²³⁾ Cfr. il citato "Report on Public Finances in EMU" del dicembre 2015.

Tab. 5 – Dettaglio degli effetti della legge di stabilità per il 2016 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	2016	2017	2018
IMPIEGHI (1)	34.093	34.060	32.614
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	<i>1,8</i>
Maggiori spese	9.501	6.317	5.821
Maggiori spese correnti	6.792	5.123	4.882
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	654	1.054	1.054
Bonus 80 euro Forze dell'ordine	511	0	0
Riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie	500	0	0
Contributo alle Province e alle Città metropolitane delle RSO	495	470	470
Rinnovi contrattuali	300	300	300
Carta elettronica giovani per la cultura	290	0	0
Dotazioni per sicurezza e difesa	200	0	0
Benefici 7ª salvaguardia "esodati"	213	387	436
Sperimentazione per pensionamento anticipato donne	160	405	757
Incremento Fondo non autosufficienze	150	150	150
Rifinanziamento ammortizzatori sociali in deroga	150	0	0
Incremento Fondo sanitario nazionale-specializzandi in medicina	57	86	126
Cooperazione internazionale allo sviluppo	120	240	360
Fondo trattamento economico del personale soprannumerario enti di area vasta	100	0	0
Fondo ordinario università per assunzione professori e giovani ricercatori	93	135	135
Sostegno disabilità grave, indigenza, prive legami familiari di primo grado	90	90	90
Interventi nella terra dei fuochi	100	100	0
Fondo per le esigenze indifferibili	464	657	-2,4
Misure minori	2.145	1.049	1.006
Maggiori spese in conto capitale	2.709	1.194	939
Fondo pluriennale vincolato nel saldo di riferimento per l'equilibrio di bilancio - Enti locali	676	10	10
Credito d'imposta per acquisto beni strumentali destinati a strutture produttive nelle zone assistite delle Regioni del Mezzogiorno come individuate dalla Carta degli aiuti a finalità regionale 2014-2020	617	617	617
Edilizia scolastica-utilizzo avanzi Comuni	480	0	0
Interventi straordinari per difesa e sicurezza pubblica	245	0	0
Fondo per le esigenze indifferibili	145	196	0
Interventi nella terra dei fuochi	0	50	50
Fondo per le emergenze nazionali	70	80	85
Misure minori	476	241	177
Minori entrate	-24.592	-27.743	-26.793
Riduzione clausole di salvaguardia aliquote IVA e accise - Legge di stabilità 2015	-12.814	-4.088	-2.394
Eliminazione clausola di salvaguardia - Legge di stabilità 2014	-3.272	-6.272	-6.272
Abrogazione incremento accise dal 2016 - Legge di stabilità 2015	-728	-728	-728
Abolizione Tasi abitazione principale e esenzione inquilini	-3.591	-3.593	-3.592
Esenzione Imu terreni agricoli e imbullonati	-935	-935	-935
Riduzione Ires dal 27,5% al 24% dal 1° gennaio 2017	0	-2.978	-3.970
Modifiche regime agevolato minimi	-186	-1.725	-1.113
Maggiorazione ammortamenti 40% beni strumentali materiali	-170	-943	-1.258
Ecobonus e ristrutturazioni	-113	-1.077	-953
Abolizione IRAP per le imprese agricole e della pesca e aumento deduzione	-167	-535	-379
IVA per crediti non riscossi in procedure fallimentari	0	-340	-340
Proroga decontribuzione per assunzioni a tempo indeterminato e decontribuzione settore agricolo	-834	-2.094	-1.337
Aggi e compensi concessionari giochi	-500	-500	-500
Detassazione premi di produttività	-434	-589	-584
Deducibilità interessi passivi ai fini della determinazione della base imponibile Ires e IRAP di enti creditizi e finanziari-Ires	0	0	-796
Deducibilità interessi passivi ai fini della determinazione della base imponibile Ires e IRAP di enti creditizi e finanziari-IRAP	0	0	-224
Misure minori	-600	-806	-394
Effetti fiscali:	-23	-340	-744
<i>Fondo sgravi contributivi per contrattazione II livello</i>	-23	-116	-72
<i>Misure in materia di indicizzazione delle pensioni</i>	0	-179	-399
<i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>	0	0	-273
<i>Altre disposizioni in materia pensionistica</i>	0	-45	0
Oneri riflessi	-225	-202	-281
ENTRATE NETTE	-17.985	-22.435	-21.769
USCITE NETTE	-360	-3.299	-5.660
<i>correnti</i>	-41	-2.831	-4.826
<i>in conto capitale</i>	-319	-467	-834
INDEBITAMENTO NETTO	-17.624	-19.136	-16.109
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>-1,0</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,9</i>

Tab. 5 – (segue) Dettaglio degli effetti della legge di stabilità per il 2016 sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche (milioni di euro)

	2016	2017	2018
RISORSE (1)	16.469	14.924	16.505
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
Maggiori entrate	6.607	5.308	5.024
<i>Voluntary disclosure</i> (con clausola di salvaguardia sulle accise)	2.000	0	0
Imposte sui giochi	1.271	1.271	1.271
Gare giochi	508	0	0
Riproposizione della rideterminazione dei valori di acquisto terreni e partecipazioni	260	130	130
Riproposizione della rivalutazione dei beni di impresa – imposta sostitutiva	109	0	0
Utilizzo Fondo per la riduzione della pressione fiscale	810	413	411
Modifiche regime agevolato minimi	469	1.212	821
Riduzione Fondo sgravi contributivi per contrattazione II livello	345	326	320
Addizionale Ires del 3,5% per enti creditizi e finanziari	0	0	1.033
Misure minori	347	348	220
Effetti fiscali:	197	1.311	506
<i>Ecobonus e ristrutturazioni</i>	<i>145</i>	<i>638</i>	<i>0</i>
<i>Recupero Irpef per abolizione Imu terreni agricoli - Irpef statale</i>	<i>0</i>	<i>162</i>	<i>95</i>
<i>Proroga esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato</i>	<i>0</i>	<i>550</i>	<i>349</i>
<i>Sperimentazione per pensionamento anticipato donne</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>55</i>
<i>Altre disposizioni in materia pensionistica</i>	<i>52</i>	<i>-38</i>	<i>7</i>
Oneri riflessi	293	296	313
Minori spese	-9.862	-9.616	-11.481
Minori spese correnti	-6.833	-7.954	-9.708
Rideterminazione livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard	-1.783	0	0
Concorso alla finanza pubblica di Regioni e Province autonome	0	-3.980	-5.480
Effetti passaggio al pareggio di bilancio sulle Regioni	-1.850	-1.022	-660
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica articolato	-266	-220	-220
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica elenco 2	-375	-387	-369
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica tabelle	-243	-234	-282
Riduzione Fondo per ulteriori interventi lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	-497	-436	-394
Rafforzamento dell'acquisizione centralizzata (Ministeri, Enti non territoriali, Enti di previdenza)	-216	-217	-218
Credito d'imposta agevolazione gasolio - esclusione Euro 1 e 2	-160	-160	-160
Riduzione Fondo lavori usuranti	-150	-140	-110
Turn over e trattamento economico accessorio del personale	-114	-227	-389
Riduzione disponibilità delle Amministrazioni centrali per le assunzioni di personale	-100	0	0
Misure in materia di indicizzazione delle pensioni	0	-514	-1.146
Misure minori	-1.079	-418	-280
Minori spese in conto capitale	-3.029	-1.661	-1.773
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica articolato	-226	-33	-18
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica elenco 2	-103	-164	-172
Concorso dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica tabelle	-890	-800	-871
Utilizzo risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale di programmi operativi 2014-2020	-250	-250	-250
Fondo sviluppo e coesione	-1.037	-367	-367
Misure minori	-523	-47	-95

Fonte: elaborazioni su dati del prospetto finanziario riferiti della legge di stabilità per il 2016.

(1) Gli importi delle risorse e degli impieghi sopra indicati considerano gli effetti netti riportati nel prospetto finanziario della legge di stabilità con riferimento alle tabelle allegate alla stessa legge.

Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.