



XVII legislatura
Nota breve n. 20
Ottobre 2016

Documento programmatico di bilancio 2017

1. Introduzione

In continuità con la nota breve n. 14 dell'ottobre dell'anno scorso, viene pubblicata una nota sul **Documento programmatico di bilancio per il 2017** (di seguito anche: **DPB**) **presentato**, lo scorso **18 ottobre**, dal Governo alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento italiano. Rispetto al passato, infatti, per effetto della modifica alla Legge di contabilità e finanza pubblica (nuovo comma 1-*bis*, dell'art. 9) apportata dalla legge 4 agosto 2016, n.163 il DPB è trasmesso, entro il 15 ottobre, anche alle Camere.

In data 20 ottobre, il **Governo ha trasmesso un nuovo testo di DPB**, (le modifiche apportate riguardano il testo pagine 5 e 8 e le tabelle III.1-6, III.1-8, III.1-9, III.1-12 e III.1-13), per semplicità espositiva questa nota illustra i dati aggiornati, senza evidenziare le differenze rispetto alla versione precedente.

Il DPB e il ciclo di monitoraggio europeo a esso associato sono disciplinati dal Regolamento UE n. 473/2013 (in particolare Capo IV). La Commissione formula un parere entro il 30 novembre su tale documento. Il parere viene a collocarsi a completamento del semestre europeo precedente e prima dell'inizio del successivo.

In questo senso, le disposizioni recate dal Regolamento 473/2013 sono complementari all'impianto definito con la riforma del "Six Pack", consentendo di fornire un riscontro circa le prime risposte di ciascuno stato alle raccomandazioni di primavera su i PdS e i PNR nazionali e contribuendo ad assicurare la coerenza tra la programmazione effettuata nel PdS e le misure di politica economica effettivamente adottate.

La valutazione della Commissione - inserendosi nel mezzo della sessione di bilancio e attestando se il progetto di bilancio nazionale è in linea con le regole del Patto di stabilità e crescita e con le "raccomandazioni" - costituisce un parametro importante nel calibrare le scelte di bilancio di ciascun paese. Se il documento è in violazione delle norme citate, la Commissione può chiedere, in maniera pubblica e motivata, l'invio di un progetto riveduto di DPB entro 3 settimane dalla data del suo parere.

Nondimeno, è bene ricordare come il parere della Commissione non sia vincolante e i parlamenti nazionali mantengano la piena sovranità nella definizione dei propri documenti di bilancio come, del resto, viene precisato nel Memo/13/196 della Commissione *"the Two-Pack does not give the Commission the right to change draft national budgets, nor does it create the obligation for Member States to strictly follow the Commission's opinion. The added value of this exercise is the direct guidance that it introduces within the budgetary procedure, thereby equipping all stakeholders in the national budgetary process with the information they need before they make their decision on the budget."*

2. Il contenuto informativo del DPB previsto dal Reg. 473/2013

Il Capo IV del Regolamento UE n. [473/2013](#) (uno dei due regolamenti del cd. "Two Pack") introduce un nuovo ciclo di monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio dei paesi dell'area euro disciplinando all'articolo 6 (Prescrizioni in materia di monitoraggio) il contenuto informativo del Documento programmatico di bilancio.

Nello specifico il **DPB deve riportare almeno tutte le informazioni fornite nei Programmi di Stabilità:**

- l'obiettivo del saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore;
- le previsioni a politiche invariate per le spese e le entrate in rapporto al PIL;
- gli obiettivi di spesa e di entrata per la PA e le loro componenti principali, tenendo presente il tasso di crescita della spesa al netto delle misure discrezionali richiesto dalle regole europee;
- informazioni rilevanti sulla spesa pubblica per funzione e, ove possibile, indicazione dell'impatto distributivo atteso dalle principali misure di spesa e di entrata;
- descrizione e quantificazione delle misure di

spesa e di entrata necessarie, anche a livello di sotto settore, per colmare l'eventuale divario tra gli obiettivi e i tendenziali a politiche invariate;

- le principali ipotesi sulle previsioni macroeconomiche e sugli sviluppi economici di rilievo per il raggiungimento dei target di bilancio;
- un annesso contenente le metodologie, i modelli economici e le ipotesi e parametri sottostanti alle previsioni di bilancio e la stima dell'impatto delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica;
- indicazioni su come le misure proposte tengono conto delle raccomandazioni del Consiglio.

3. Il contenuto del DPB 2017

Nel presentare le previsioni relative al **quadro macroeconomico** e tratteggiare l'orientamento di politica fiscale il Governo conferma l'entità della revisione al ribasso delle previsioni di crescita del PIL reale formulate, con riferimento al quadro programmatico, nella Nota di aggiornamento rispetto al programma di stabilità di aprile per il 2016 dall'1,2% allo 0,8% e per il 2017 dall'1,4% all'1%, cfr. Tabella 1.

Tabella 1 Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici

	2016			2017			2018			2019		
	DEF 2016	NADEF 2016	DPB 2017	DEF 2016	NADEF 2016	DPB 2017	DEF 2016	NADEF 2016	DPB 2017	DEF 2016	NADEF 2016	DPB 2017
Saldo di bilancio strutturale	-1,2	-1,2	-1,2	-1,1	-1,2	-1,6	-0,8	-0,7	-0,7	-0,2	-0,2	-0,2
Avanzo primario strutturale	2,8	2,8	2,9	2,7	2,5	2,3	2,8	2,8	2,8	3,3	3,3	3,2
Indebitamento netto	-2,3	-2,4	-2,4	-1,8	-2,0	-2,3	-0,9	-1,2	-1,2	0,1	-0,2	-0,2
<i>di cui</i> avanzo primario	1,7	1,5	1,5	2,0	1,7	1,4	2,7	2,4	2,4	3,6	3,2	3,2
interessi passivi	4,0	4,0	4,0	3,8	3,7	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4
Componente ciclica	-1,2	-1,3	-1,3	-0,6	-0,9	-0,9	-0,1	-0,4	-0,4	0,4	0,0	0,0
<i>Output gap</i>	-2,3	-2,5	-2,5	-1,1	-1,7	-1,7	-0,1	-0,7	-0,7	0,7	0,0	0,1
Misure <i>una tantum</i>	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Tasso di crescita del PIL	1,2	0,8	0,8	1,4	1,0	1,0	1,5	1,3	1,2	1,4	1,2	1,2
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,2	-0,2	-0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,5	0,4	0,4

Fonti: DPB 2017, tab. III.1-6; NADEF 2016, tavole III.2 e III.3 e DEF 2016, tavola III.6.

L'obiettivo di **indebitamento netto** viene innalzato dal tendenziale di -1,6% (-1,8% nel DEF) al -2,3% programmatico. Valore che si colloca poco al di sotto del limite del -2,4% autorizzato dal Parlamento lo scorso 12 ottobre in risposta alla richiesta del Governo di autorizzare un aumento del disavanzo fino ad un massimo di 0,4% rispetto al livello del 2,0% indicato nelle tabelle del quadro programmatico, al fine di affrontare le spese straordinarie legate all'immigrazione e al terremoto del 24 agosto u.s.

Il Governo dichiara poi che, "considerando le poste straordinarie" (spese per immigrazione e stima 0,4 p.p. Pil) il **saldo strutturale 2017** (-1,6%) rimane "sostanzialmente invariato" rispetto al dato 2016 (-1,2%).

Il Governo precisa che la **stima di crescita del PIL reale** per il 2017 rimane **invariata** rispetto alla NADEF, anche se l'obiettivo di disavanzo è aumentato dal 2,0 al 2,3% del PIL. Infatti, l'impatto macroeconomico derivante dalle spese straordinarie per l'immigrazione e gli interventi post si-

sma (ricostruzione e prevenzione) è stato escluso dalla quantificazione del Pil programmatico.

Nel DPB viene chiarito che lo **scenario programmatico**, incorpora un **aumento del deficit di 0,9 punti percentuali di PIL** (di seguito anche: p.p. PIL) imputabile alla **disattivazione per il 2017 delle clausole di salvaguardia** e un **ulteriore aumento di 0,6 p.p. PIL** riferibile a: aumento degli investimenti pubblici; rinnovo degli incentivi per gli investimenti privati (“superammortamento”) e per le imprese innovative (“Industria 4.0”), ricerca e sviluppo; sostegno al finanziamento delle PMI (attraverso garanzie statali e agevolazioni fiscali); misure a favore delle famiglie; aumento delle prestazioni previdenziali per i pensionati a basso reddito; stanziamento di risorse per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego. Complessivamente il deficit arriverebbe al 3,1% dall'1,6%.

Sempre con riferimento al 2017, **l'indebitamento viene ricondotto al citato -2,3% attraverso interventi per quasi 0,7 p.p. PIL**: tagli di spesa e incrementi di gettito realizzati attraverso il miglioramento della *compliance* fiscale. In particolare, per quanto riguarda il primo ambito, il Governo dichiara di intervenire da un lato con nuovo ciclo di **revisione della spesa** e dall'altro con la riduzione di vari stanziamenti di bilancio (0,17 p.p. Pil). In relazione, all'aumento di gettito, questo verrà realizzato grazie ad un più efficiente meccanismo di **riscossione dell'IVA** (0,15 p.p. Pil), il **riallineamento** ai tassi di mercato del **tasso** di riferimento dell'**ACE** (la detassazione degli utili reinvestiti), (0,1 p.p. Pil), **l'estensione** della **“voluntary disclosure”** (0,12) e le **aste** per le **frequenze** (0,12 p.p. Pil).

La Tabella 4 riporta un dettaglio del complesso delle misure discrezionali da adottarsi con riferimento al triennio 2017-2019.

Con riferimento al **biennio 2018-2019**, in coerenza con quanto prospettato nella NaDEF, vengono rivisti gli obiettivi di indebitamento netto prospettati ad aprile, pur in un quadro di riduzione del deficit. Nel 2018 il saldo si collocherà al -1,2% (-0,9% DEF), per scendere al -0,2% nel 2019 (+0,1% DEF). Il relativo saldo strutturale si collocherà rispettivamente su valori pari a -0,7% e -0,2%, confermando quanto prospettato nell'ultimo Programma di stabilità.

Per quanto riguarda il **piano di privatizzazioni**, sono confermate le stime della NaDEF con ricavi in percentuale al PIL pari a 0,1 p.p. (2016), 0,5 p.p. (2017 e 2018) e 0,3 p.p. nel 2019.

In relazione alla dinamica del **rapporto debito PIL** (cfr. Tabella 2), il Governo dà conto degli effetti della revisione dei [Conti economici nazionali](#) (2013-2015) e del peggioramento del quadro ma-

croeconomico e programmatico che, rispettivamente, impattano sul rapporto debito/PIL positivamente nel 2015, anno in cui si riduce a 132,3% (rispetto alla stima precedente di 132,7%) e negativamente negli anni successivi dell'orizzonte di previsione. In particolare l'indicatore nel 2016 si attesta al 132,8% (da 132,4%), nel 2017 al 132,6% (da 130,9%), nel 2018 al 130,1% (da 128%), nel 2019 al 126,7% (da 123,8%). I livelli 2017 e 2019 sono stimati in rialzo di 0,1 p.p. PIL rispetto alla NaDEF.

Tabella 2 - Andamento programmatico del rapporto debito/PIL - Confronto DPB 2017 - NaDEF 2016

(in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019
DPB 2017	132,8	132,6	130,1	126,7
NADEF 2016	132,8	132,5	130,1	126,6
Diff.	0,0	0,1	0,0	0,1
DEF 2016	132,8	132,5	130,1	126,6
NADEF 2015	131,4	127,9	123,7	119,8

Fonti: DPB 2017, tab. III.1-7 e NaDEF 2016, tavola III.2.

Gli eventi eccezionali

Nel DPB il Governo afferma che sul bilancio programmatico **2017** gravano **spese di natura eccezionale** in misura pari a **circa 0,4% del PIL** per il prossimo anno. Nella ricostruzione fornita dal Governo, l'impatto è praticamente equamente suddiviso tra spese per l'emergenza migranti (0,2%) e le spese strategiche ad essa connesse (0,02%) e le spese per la salvaguardia del territorio nazionale (circa 0,2%) con misure di contrasto al dissesto idrogeologico e messa in sicurezza delle scuole. Come precisato nel DPB, tra queste ultime non rientrano gli interventi per affrontare i danni immediati del sisma del 24 agosto. Il Governo afferma inoltre che tali spese "sono già scontate tra le misure una tantum" per i terremoti (circa 2,8 miliardi, 0,16% del Pil).

In relazione all'**emergenza migranti**, il DPB reca un'ampia analisi dell'impatto dell'emergenza immigrazione evidenziando come il numero di migranti giunti annualmente sul territorio italiano dal 2014 (oltre 150.000 persone) sono più di 3 volte il dato 2013. Nel 2016 le operazioni di soccorso in mare hanno riguardato più di 145.000 persone. Il Governo ricorda inoltre che siano rimaste inattuato le decisioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni dell'UE, adottate in luglio e settembre 2015, riguardanti le riallocazioni dei rifugiati tra paesi europei. A fronte di un piano di "relocation" di 160.000 trasferimenti da Grecia e Italia entro settembre 2017, di cui 40.000 mila dall'Italia entro il primo anno (e circa altri 12.000 successivamente), solo 1.345 richiedenti asilo so-

no stati rilocati dall'Italia (circa il 3% del totale).

In termini finanziari, l'onere al netto dei contributi dell'UE viene quantificato dal Governo in 2,6 miliardi per il 2015 (la stima del precedente DPB era pari a circa 3,3 miliardi). L'Esecutivo stima, in uno scenario costante, il predetto onere in 3,3 miliardi per il 2016 (stima coincidente con quella dell'anno scorso) e 3,8 miliardi di euro per il 2017.

La Tabella 3 evidenzia l'andamento delle **spese sostenute per la crisi migranti nel periodo 2011-2017**. Nel 2015 le spese rispetto al dato medio del triennio 2011-2013 sono quasi triplicate e aumentate di circa il 25% rispetto al dato 2014. Nel biennio 2016-2017 tale dinamica evolutiva si conferma anche al netto dei contributi dell'Unione europea con spese che si stima possano addirittura quadruplicare nel 2017.

L'Esecutivo ritiene che "non ci si possa limitare all'esclusione dai vincoli del Patto di Stabilità e

Crescita della maggiore spesa per l'emergenza migranti, rispetto a quella sostenuta l'anno precedente (*poco meno di 500 milioni Nda*), ma si debba comprendere tutto lo sforzo messo in campo rispetto a una situazione priva di emergenza, ossia circa 2,8 miliardi di euro (0,16% per cento del PIL)". In pratica, seguendo l'argomentazione del Governo, il confronto non dovrebbe avvenire tra le spese 2017 e quelle 2016, ma tra le prime e quelle sostenute in media nel triennio in cui non si registrava una situazione di emergenza (2011-2013).

Nelle [Raccomandazioni 2016](#), le Istituzioni europee hanno osservato che verranno valutate *ex post* le possibili deviazioni dagli obiettivi 2015 e 2016 riconducibili a costi aggiuntivi legati all'emergenza rifugiati. A riguardo, è stata considerata ammissibile la variazione della spesa sul PIL dello 0,03% nel 2015 rispetto all'anno precedente e dello 0,04% nel 2016 rispetto al 2015.

Tabella 3. Stima della spesa sostenuta per la crisi migranti (2011-2017)

(milioni di euro e variazioni percentuali)

	Media (2011- 2013)	2014	2015	var. % '15/'14	2016	var. % '16-media '11-'13	2017	var. % '17/'16
Spesa - sc. costante	1.059	2.205	2.736	24%	3.431	224%	3.914	14%
Spesa - sc. crescita			2.736		4.227		4.262	1%
Contributi UE	87	160	120	-25%	112	-7%	87	-22%
Tot. netto contributi UE	972	2045	2615	28%	3319	241%	3827	15%

Elaborazione su tab. I.1-1, DPB 2017

Per quanto riguarda invece **l'emergenza terremoto e le spese di prevenzione sismica**. Il Governo quantifica una spesa aggiuntiva di 4,5 miliardi di euro per affrontare l'emergenza immediata e avviare gli interventi di ricostruzione sui territori direttamente colpiti dal sisma del 24 agosto, tale importo è stanziato su di un orizzonte pluriennale nel recente decreto-legge approvato dal CdM dello scorso 15 ottobre. Stanziamenti cui si aggiungerà, come esplicitato dal Governo nel DPB, un ulteriore fabbisogno per la prevenzione sismica, il contrasto al dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza delle scuole.

4. Validazione del quadro programmatico

Le **previsioni programmatiche** del DPB sono state **convalidate il 17 ottobre dall'Ufficio parlamentare bilancio**. Si rammenta che il 26 settembre l'Upb ha **già validato le previsioni tendenziali** per il 2016 e il 2017. Nella [nota](#) che accompagna la [lettera di validazione](#) del quadro programmatico l'Upb ha osservato che, con riferimento al **2017**, le stime di crescita del PIL sono nell'intervallo dei previsori

Upb anche se evidenziano un potenziale elemento di rischio, in relazione alle incertezze circa la fase congiunturale nazionale e internazionale. Con riferimento al biennio **2018-2019**, che si ricorda è fuori dall'esercizio di validazione, la stima del PIL reale si colloca al limite superiore degli intervalli previsivi e a riguardo "la distanza dai valori centrali di tali stime si amplifica in questi due anni, rafforzando i potenziali fattori di rischio delle ipotesi di crescita".

L'Upb ha inoltre osservato che, con riferimento al **2017**, il **quadro programmatico presentato nel DPB differisce da quello della NaDEF**. In primo luogo, esso incorpora le informazioni contenute nei conti nazionali trimestrali rilasciati dall'ISTAT il 3 ottobre, quindi, successivamente alla pubblicazione della Nota di aggiornamento, con riflessi sulle stime 2016. In secondo luogo, esso prospetta una manovra di finanza pubblica più ampia nella dimensione (maggior deficit per 0,3 p.p. PIL) "e, in parte, diversa nella composizione da quella che descritta nella NaDEF", che si riflettono sulla previsione relativa al 2017 e agli anni successivi.

Tabella 4 - Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche

Elenco delle misure		Effetti finanziari		
		2017	2018	2019
		% PIL	% PIL	% PIL
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di stabilità	E	0,900	-0,862	-0,206
Razionalizzazione ACE	E	-0,100	0,010	0,006
Isituzione dell'IRI	E	0,000	0,113	-0,041
Voluntary disclosure	E	-0,117	0,114	0,000
Recupero evasione fiscale	E	-0,145	-0,123	0,071
Revisione e riprogrammazione della spesa dei Ministeri	S	-0,173	0,082	-0,171
Riqualificazione della spesa sanitaria e revisione della governance del settore farmaceutico	S	-0,001	-0,053	-0,110
Asta frequenze		-0,114	0,114	0,004
Passaggio alla cassa per il regime in contabilità semplificata	E	0,000	-0,076	0,104
Super- e iper-ammortamento	E	0,000	0,064	0,044
Detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione antisismica, riqualificazione energetica e acquisto mobili e credito d'imposta per strutture ricettive	E	-0,002	0,046	0,047
Proroga e potenziamento del credito d'imposta in R&S	E	0,000	0,041	0,000
Interventi per le aree colpite dal sisma del 24 agosto	S	0,035	0,011	0,011
Rilancio investimenti a livello territoriale	S	0,042	0,018	-0,002
Rilancio investimenti a livello nazionale	S	0,041	0,087	0,103
Abolizione IRPEF agricola e decontribuzione giovani agricoltori	E	0,000	0,014	-0,005
Misure per la famiglia	varie	0,042	0,002	0,000
Contrasto alla povertà	S	0,000	0,028	0,000
Capitale umano e scuola	S	0,048	0,003	0,002
Interventi in materia pensionistica	S	0,110	0,048	0,018
Pubblico impiego	S	0,061	0,020	0,000
Emergenza migranti	S	0,030	-0,030	0,000
Enti territoriali e autonomie speciali	S	0,065	-0,001	0,000
Misure per la competitività	varie	0,030	0,042	-0,019
Altro risorse (varie)	varie	-0,186	0,068	-0,060
Altro oneri (varie)	varie	0,138	-0,059	-0,004
TOTALE		0,706	-0,278	-0,211

Fonte: DPB 2017, tab. III.1-12.

Tabella 5 - AA.PP.: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti

	2016	2017
Amministrazione pubbliche (S13)	% PIL	% PIL
1. Entrate totali	47,0	46,7
1.1. Imposte su produzione e importazioni	14,4	15,3
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	14,8	13,7
1.3. Entrate in conto capitale	0,2	0,2
1.4. Contributi sociali	13,1	13,0
1.5. Redditi patrimoniali	0,7	0,6
1.6. Altre entrate	3,7	3,8
<i>p.m.: Pressione fiscale</i>	<i>42,6</i>	<i>42,3</i>
2. Uscite totali a politiche invariate	49,5	49,0
2.1. Redditi da lavoro dipendente	9,7	9,7
2.2. Consumi intermedi	8,0	7,9
2.3. Prestazioni sociali	20,3	20,3
2.4. Spesa per interessi	4,0	3,7
2.5. Sussidi	1,7	1,5
2.6. Investimenti fissi lordi	2,2	2,4
2.7. Trasferimenti in conto capitale	1,2	1,2
2.8. Altre uscite	2,3	2,2

Fonte: DPB 2017, tab. III.1-9.

La presente nota è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del Bilancio, (2016). Nota breve, "Documento programmatico di bilancio 2017". NB n. 20, ottobre 2016 Senato della Repubblica, XVII legislatura.



nota breve

Sintesi di argomenti di attualità del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina <http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>
Progetto grafico The Washing Machine