



**Attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante
bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017
e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019**

Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze

Prof. Pier Carlo Padoan

Roma, 4 novembre 2016

Introduzione	3
1. Il quadro macro	4
Il ruolo e la risposta della politica economica	6
2. Sintesi della manovra	8
3. Il sostegno agli investimenti e alla capacità competitiva delle imprese	10
Si rafforza l'azione di rilancio degli investimenti pubblici	10
... e la capacità competitiva delle imprese	11
4. Risparmio e finanza per la crescita	13
I piani individuali di risparmio	14
5. Innovazione e inclusione	14
Il sostegno all'innovazione e all'attrazione dei talenti	15
Un sistema economico più inclusivo	16
6. Le spese per far fronte agli eventi eccezionali	19
Le spese per il sisma e per mettere in sicurezza edifici e territorio	19
Le spese connesse al fenomeno dell'immigrazione	21
Conclusioni	23

Introduzione

Il disegno di legge di bilancio per il 2017 è il quarto atto di programmazione del Governo, considerando oltre alle leggi di stabilità per il 2015 e il 2016 anche gli interventi adottati nel corso del 2014 e in particolare il decreto legge n. 66.

Questi interventi coprono un arco di tempo sufficientemente ampio per apprezzare la direzione impressa dall'esecutivo alle finanze pubbliche e alla politica economica.

Il segno distintivo della politica del Governo consiste nello sforzo di alleggerire le risorse produttive del Paese dal peso dell'imposizione fiscale e al tempo stesso di rilanciare gli investimenti pubblici e privati. Questo orientamento accompagna lo sforzo più generale del Governo di rimuovere gli impedimenti strutturali alla crescita attraverso misure su molti fronti: sul mercato del lavoro, sul settore bancario, sulle regole fiscali, sulla scuola, sulla pubblica amministrazione, sulla giustizia civile. Queste riforme, attraverso impatti su competitività, produttività e burocrazia, daranno effetti crescenti nel tempo.

Lo sforzo di riduzione delle imposte è stato graduale ma costante: il carico fiscale sui lavoratori dipendenti con redditi bassi nel 2014, la componente dell'IRAP calcolata sul costo del lavoro nel 2015, la TASI sull'abitazione principale nel 2016, l'IRES nel 2017.

Sommando gli interventi di tagli di tasse effettuati a partire dal 2014 si giunge a minori tasse pagate dagli italiani nel 2017 per 23,5 miliardi.

Altrettanto importante è l'inversione di tendenza degli investimenti pubblici: l'azione di rilancio, avviata nel 2015 dopo cinque anni di continua contrazione, viene rafforzata dalla legge di bilancio.

Il disegno di legge di bilancio per il 2017 è orientato alla crescita e inoltre concilia questa esigenza con i bisogni sociali e con i vincoli finanziari di un paese ad elevato debito.

1. Il quadro macro

Dopo una crisi senza precedenti, l'economia italiana ha ripreso a espandersi da oramai tre anni. Benché il recupero dei livelli di prodotto pre-crisi si sta rivelando più lento di quanto desiderabile e pertanto non possiamo ritenerci soddisfatti, la crescita si sta gradualmente irrobustendo: nel 2015 il PIL è aumentato dello 0,7 per cento, per il 2016 si prevede un incremento dello 0,8 e per il 2017 abbiamo stimato una crescita pari all'1 per cento.

Anche il mercato del lavoro continua a migliorare, nonostante il venir meno di parte degli incentivi fiscali sui nuovi contratti a tempo indeterminato. Nel terzo trimestre dell'anno l'occupazione, al netto dei fattori stagionali, è risultata di oltre seicentomila unità più elevata che nel quarto trimestre del 2013.

Secondo l'indagine sulle forze di lavoro, nel secondo trimestre di quest'anno l'occupazione corretta per gli effetti stagionali è aumentata dello 0,8 per cento rispetto al trimestre precedente (l'incremento più elevato dall'inizio della ripresa) e dell'1,7 per cento rispetto al corri-

spondente periodo dell'anno prima. Il tasso medio di crescita nei primi sei mesi del 2016 rispetto al medesimo periodo del 2015 è stato dell'1,4 per cento.

Ieri sono stati diffusi i dati relativi al mese di settembre, mese in cui l'occupazione è aumentata di 45 mila unità; l'incremento ha riguardato entrambi i generi e tutte le classi di età, e si è associato alla riduzione della disoccupazione giovanile.

Assumendo che l'occupazione aumenti moderatamente nel quarto trimestre, l'anno si chiuderebbe con un incremento dell'1,2 per cento dell'occupazione, più alto dell'aumento dello 0,8 per cento registrato nel 2015.

Dalle informazioni più recenti emergono segnali favorevoli per la produzione: il buon andamento del fatturato e degli ordinativi dell'industria, sospinti sia dalla componente interna che estera, avvalorano i segnali di ripresa congiunturale del PIL per il terzo trimestre. Il miglioramento della domanda estera, in particolare extra-europea di beni durevoli, si associa alla ripresa della fiducia delle imprese, che solitamente anticipa una maggiore vivacità degli investimenti.

Tali dinamiche si iscrivono in una fase di ripresa economica per il complesso dell'area dell'euro, grazie anche al recupero del manifatturiero, confermata dal deciso miglioramento dell'indicatore di fiducia economica della Commissione UE, cresciuto a 106,3 (da una media di 104,3 nel T3), un livello coerente con una crescita del PIL al di sopra del potenziale. Per i prossimi mesi la crescita dell'area dovrebbe proseguire a ritmi moderati, forse leggermente superiori al terzo trimestre, benché sia prematuro attendersi una decisa accelerazione.

Anche negli Stati Uniti prevalgono di gran lunga le notizie positive, che individuano una si-

tuazione molto vicina al pieno impiego. Le vendite di case nuove si sono mantenute su un trend di rapido rialzo.

La crescita in Italia rimane tuttavia condizionata da sviluppi di natura esterna, quali la sensibile riduzione degli scambi con la Russia, il rallentamento dei mercati emergenti, gli attacchi terroristici in Europa; più recentemente, il voto sull'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, e in generale l'incertezza politica e di policy che deriva dalle numerose consultazioni elettorali attese nei prossimi mesi e nell'anno a venire.

Il ruolo e la risposta della politica economica

L'instabilità istituzionale e di politica economica accrescono la vulnerabilità dell'economia agli choc, peggiorano le prospettive di crescita, aumentano l'incertezza dei consumatori e degli investitori, rendono più conflittuale il rapporto tra i diversi livelli di Governo. A fronte di un contesto simile è necessario condividere a livello globale, europeo e nazionale una strategia di crescita coordinata, fondamentale per dissipare l'incertezza.

L'azione di politica economica deve sostenere la domanda e l'offerta nel lungo termine in un quadro coerente per amplificare i benefici delle riforme strutturali e degli investimenti. Tutti gli strumenti di politica economica disponibili devono essere attivati in modo coordinato: la politica monetaria deve essere accomodante; la politica di bilancio deve dare supporto all'offerta, verificata la disponibilità di spazi adeguati di manovra; le riforme strutturali dovrebbero rimuovere gli ostacoli amministrativi e normativi alla liberalizzazione dei mercati

del lavoro e dei prodotti, rendendo il sistema più flessibile e reattivo agli stimoli di politica economica, spianando la strada a tassi di crescita più elevati.

Una strategia di crescita efficace dovrebbe includere riforme volte a rendere il quadro istituzionale più prevedibile e stabile, in modo che le decisioni di politica economica possano essere introdotte rapidamente per rafforzare le aspettative di lungo termine e la propensione ad investire.

In un contesto generale più sfavorevole rispetto a quello prospettato ancora pochi mesi fa dalle organizzazioni internazionali, il Governo ha – come detto – scelto di rimodulare la politica di bilancio in maniera ancora più orientata alla crescita.

Nella recente Nota di Aggiornamento al DEF 2016 il percorso di consolidamento delle finanze pubbliche è stato adattato al nuovo quadro economico internazionale e alle spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni per due cause di forza maggiore, indipendenti dalle scelte discrezionali del Governo: il flusso di migranti e l'intensificarsi della frequenza con la quale si registrano eventi sismici.

Il 12 ottobre il Parlamento ha autorizzato uno spazio di bilancio fino a 2,4 punti di PIL. Il Governo ha deciso di non utilizzare per intero questo margine, in modo da mantenere il deficit nominale su un sentiero di riduzione e avere un saldo strutturale sostanzialmente invariato, considerando le poste straordinarie sopra indicate imputabili alle circostanze eccezionali.

L'obiettivo di disavanzo del 2,3 per cento sarà raggiunto tramite interventi basati su tagli di spesa e incrementi di gettito realizzati attraverso il miglioramento della compliance fiscale, escludendo aumenti di imposte e anzi proseguendo nella loro riduzione.

I risparmi di spesa deriveranno da un nuovo ciclo di Spending Review e dalla riduzione di vari stanziamenti di bilancio. L'aumento di gettito sarà conseguito attraverso l'efficientamento dei meccanismi di riscossione dell'IVA secondo le direttrici già attuate con successo nel 2016, il riallineamento del tasso di riferimento dell'ACE (la detassazione degli utili reinvestiti) ai tassi di mercato, l'estensione della "voluntary disclosure" e le aste per le frequenze.

2. Sintesi della manovra

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2017-19, comprensiva degli effetti del DL n. 193 del 2016, ammonta complessivamente a circa 26,7 miliardi di euro nel 2017, 23,3 miliardi nel 2018 a 24,4 miliardi nel 2019.

Queste risorse derivano per circa 12 miliardi di euro nel 2017, 6,6 nel 2018 e 2,8 miliardi nel 2019 dall'utilizzo dei margini disponibili tra indebitamento netto tendenziale e programmatico, secondo quanto autorizzato con le risoluzioni di approvazione della Nota di aggiornamento del DEF 2016 e della Relazione al Parlamento 2016, da cui consegue un peggioramento del saldo delle amministrazioni pubbliche.

Le restanti risorse (14,7 miliardi nel 2017, 16,7 nel 2018 e 21,6 miliardi nel 2019) derivano dalle misure che prevedono maggiori entrate e minori spese.

Tali risorse si ottengono consolidando gli effetti del decreto fiscale e del DDL di bilancio (in particolare con riferimento alle risorse “transitate” tra i due provvedimenti attraverso il FISPE) e depurando delle partite che si compensano nell’ambito del bilancio (per es. salvaguardie esodati, rimodulazione spesa sanitaria, effetti fiscali diretti delle misure in materia di pubblico impiego, che “contabilmente”, duplicando in entrata e in spesa alcune voci della manovra, comportano un incremento in eguale misura del livello delle fonti di finanziamento e degli interventi).

Concorrono alla manovra le maggiori entrate previste dal decreto legge n. 193 del 2016 in materia di contrasto all’evasione, di emersione di base imponibile e di potenziamento della riscossione, e l’effetto migliorativo sul saldo delle amministrazioni pubbliche pari a 0,5 miliardi in ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Tali entrate, per 4,26 miliardi nel 2017, 4,19 miliardi nel 2018 e 3,27 miliardi nel 2019, hanno incrementato infatti la dotazione del Fondo interventi strutturali di politica economica (FISPE), successivamente ridotto per effetto delle disposizioni del disegno di legge di bilancio.

Al lordo dei consolidamenti tra decreto fiscale e disegno di legge di bilancio e della compensazione delle poste che si elidono nell’ambito del bilancio, la dimensione prettamente “contabile” della manovra lorda si attesta nell’anno 2017 a circa 29 miliardi di euro. Negli anni successivi il complesso degli interventi ammonta rispettivamente a 25,7 miliardi nel 2018 e 26,5 miliardi nel 2019.

Nel 2017 le risorse complessivamente disponibili vengono utilizzate per tagli del prelievo pari a 16,5 miliardi nel 2017 e aumenti della spesa pari a 10,2 miliardi. Una quota rilevante di dei tagli del prelievo riguarda la sterilizzazione

delle c.d. clausole IVA e degli incrementi previsti per le accise, per un importo pari a 15,4 miliardi di euro.

Tra le maggiori spese, un importo crescente nel triennio è destinato al finanziamento di spese per investimenti. L'ammontare complessivo di tali nuove spese è pari a 2,5 miliardi nel 2017, 6,0 nel 2018 e 7,1 nel 2019 in termini di indebitamento netto, a cui corrispondono maggiori stanziamenti di bilancio per 4 miliardi nel primo anno, 7,0 miliardi nel secondo e 7,2 miliardi nel 2019.

Tra questi, in particolare, sul Fondo per il rilancio degli investimenti e lo sviluppo del Paese sono previsti stanziamenti per 47,5 miliardi complessivamente fino al 2032 a cui si aggiungono gli stanziamenti per la ricostruzione pubblica e privata pari complessivamente a 7,1 miliardi dal 2017 al 2047.

Dal punto di vista della composizione il disegno di legge di bilancio modifica le spese e le entrate dando priorità agli interventi che favoriscono investimenti, produttività e coesione sociale, pur continuando nel processo di consolidamento.

3. Il sostegno agli investimenti e alla capacità competitiva delle imprese

Si rafforza l'azione di rilancio degli investimenti pubblici ...

Come appena ricordato, la legge di bilancio prosegue nell'azione di rilancio degli investimenti pubblici, che aveva prodotto effetti apprezzabili già nel 2015, quando sono risultati in crescita dell'1,2 per cento dopo cinque anni di continua contrazione.

Rafforzando tale inversione di tendenza, il disegno di legge prevede un costante aumento degli investimenti pubblici nel periodo 2017-2019 rispetto a quanto previsto nello scenario tendenziale; una simile tendenza verrà favorita dalla semplificazione delle procedure di autorizzazione, rafforzando nel contempo le politiche anticorruzione. Alcune misure sono state specificamente progettate per accelerare l'attuazione dei programmi co-finanziati dall'Unione Europea.

In sostanza in questi anni l'indebitamento viene utilizzato per finanziare gli investimenti fissi, una buona prassi per aumentare la crescita potenziale. Questa impostazione di bilancio di medio periodo incorpora la spesa per cofinanziamenti nazionali dei progetti di investimento per i quali il Governo ha ottenuto i margini di flessibilità addizionali previsti dal Patto di Stabilità e Crescita.

... e la capacità competitiva delle imprese

Accanto al rilancio degli investimenti pubblici con la legge di bilancio il Governo rafforza la capacità competitiva delle imprese italiane introducendo un “Pacchetto Competitività”, nel solco delle azioni già promosse negli ultimi due anni e mezzo con il programma di “Finanza per la Crescita”.

Il provvedimento – il cui finanziamento ammonta a circa 20 miliardi di euro tra il 2017 e il 2020 – interviene su tutti i fattori di produzione, agendo per canalizzare e sostenere le energie delle imprese italiane, nella loro crescita dimensionale e nella loro internazionalizzazione, aprendo in modo decisivo il sistema Italia per attrarre capitali, persone e idee dall'estero.

Innanzitutto il taglio dell'IRES dal 27,5 al 24 per cento consentirà alle imprese italiane di migliorare la propria posizione competitiva, in particolare verso i principali paesi europei. Secondo i dati dell'OCSE, con un'aliquota complessiva per l'attività di impresa nel 2017 pari al 27,8 per cento l'Italia è più competitiva di Francia (34,4) e Germania (30,2).

Questa riduzione si armonizza con la revisione dell'imposizione sui redditi delle imprese individuali e delle società di persone in regime di contabilità ordinaria, per le quali viene prevista l'introduzione di un regime opzionale di tassazione del reddito d'impresa con aliquota allineata a quella dell'IRES (c.d. Regime I-RI).

La somma delle diverse riduzioni d'imposta o di misure equivalenti, a partire dagli 80 euro, ha già portato la pressione fiscale al 42,1 per cento nel 2016, dal 43,6 del 2013.

L'istituzione dei Gruppi IVA – a partire dal 2018 – consentirà ai gruppi imprenditoriali strutturati in entità specializzate di beneficiare dell'esclusione dal campo di applicazione dell'IVA per le operazioni effettuate all'interno del gruppo. L'intervento produrrà una notevole semplificazione degli adempimenti fiscali, ma anche benefici sul piano finanziario e della redditività.

Verranno infatti significativamente limitati gli effetti derivanti dalla mancata neutralità dell'IVA per alcune tipologie di gruppi che non godono della detraibilità integrale dell'imposta. L'adesione al regime del gruppo Iva consentirà di allineare il carico fiscale

sopportato da tali gruppi a quello di analoghi soggetti stabiliti in altri Paesi europei, con effetti positivi in termini di recupero di competitività.

Viene incentivata la produttività del lavoro, completando il *Jobs Act* con una ulteriore detassazione del salario legata a risultati aziendali, che consenta di includere anche i quadri e i dirigenti.

Viene esteso al 2017 il super-ammortamento degli investimenti al 140 per cento, una misura che ha già dato concreti risultati. Parallelamente, viene introdotto un iper-ammortamento del 250 per cento per beni materiali e immateriali di alta tecnologia, misure che incentivano le imprese italiane ad avanzare lungo il percorso dell'innovazione continua.

Si interviene inoltre sul capitale di debito, rifinanziando la Nuova Sabatini e ampliando il Fondo Garanzia per le PMI, nonché sul capitale di rischio, secondo la logica di “finanza per la crescita”.

4. Risparmio e finanza per la crescita

Affinché l'economia si irrobustisca le famiglie e gli investitori istituzionali italiani devono rimanere fondamentali alleati dell'economia reale, riponendo nelle imprese e nei lavoratori italiani la fiducia che questi meritano.

Con il programma “Finanza per la Crescita”, il Governo ha portato avanti un'azione finalizzata a diversificare e ampliare le fonti di finanziamento per le imprese, oggi ancora eccessivamente sbilanciate verso l'indebitamento bancario,

e gli impieghi per il risparmio verso classi di attività con un maggiore impatto positivo sugli investimenti.

Questi interventi, pur realizzati con un impiego minimo di risorse, hanno permesso di colmare velocemente alcune lacune e di allineare il Paese al quadro delle buone pratiche internazionali. Con la legge di bilancio tale linea di intervento trova un naturale e importante completamento proprio sul fronte del risparmio, con l'introduzione dei piani individuali di risparmio (PIR).

I piani individuali di risparmio

Elaborati attraverso un'analisi delle politiche economiche degli altri paesi europei e uno stretto confronto con i principali operatori del mercato, i PIR forniscono un'esenzione fiscale sui proventi degli investimenti fino a 30.000 euro annui per 5 anni (nel limite di 150.000 euro complessivi), per contribuire a canalizzare il risparmio delle famiglie verso il sistema produttivo italiano.

In parallelo, lo stesso incentivo viene riconosciuto agli investitori istituzionali che destinano una quota (fino al 5 per cento del loro attivo patrimoniale) a sostegno del capitale di rischio delle imprese.

5. Innovazione e inclusione

La riforma dell'istruzione, gli incentivi su marchi e brevetti, i crediti d'imposta su ricerca e sviluppo, la digitalizzazione delle imprese sono strumentali per collocare il settore manifatturiero dell'Italia sulla frontiera tecnologica.

Il sostegno all'innovazione e all'attrazione dei talenti

La legge di bilancio rafforza il processo di innovazione: i) ampliando l'ambito di applicazione e potenziando il credito d'imposta per attività di ricerca e sviluppo già esistente; ii) incentivando le società sponsor di imprese di nuova costituzione; iii) allargando i benefici per le start-up e le PMI innovative.

Viene previsto il riconoscimento dell'agevolazione per investimenti in ricerca e sviluppo nella misura unica del 50 per cento delle spese sostenute, l'innalzamento dell'importo annuo riconoscibile per ciascun beneficiario (dai 5 a 20 milioni di euro), la proroga fino al 31 dicembre 2020; viene inoltre ampliato l'ambito di applicazione al fine di favorire le attività di ricerca e sviluppo svolte da imprese che operano sul territorio nazionale in base a contratti di committenza con imprese estere.

Alle imprese di nuova costituzione che avviano una nuova attività produttiva, partecipate da società quotate (per almeno il 20 per cento), viene consentito di monetizzare le perdite realizzate nei primi tre periodi d'imposta di attività mediante cessione delle stesse alla società partecipante quotata.

Si stabilizza e rafforza, a partire dal 2017, la disciplina fiscale di favore prevista per i soggetti che investono in start-up innovative (decreto-legge 179/2012) e si integra la disciplina prevista per i soggetti che investono in PMI innovative, in coerenza con il quadro comunitario di riferimento.

Nel dettaglio, in merito alle disposizioni per le start-up innovative si raddoppia, portandolo a euro 1.000.000, il limite massimo di investimento su cui calcolare la detrazione d'imposta per i soggetti IRPEF e si fissa al 30 per cento la misura dell'agevolazione tanto per la detrazione

dall'imposta per i soggetti IRPEF (in luogo dell'attuale 19) quanto per la deduzione dal reddito per i soggetti IRES (in luogo dell'attuale 20), indipendentemente dalla tipologia di startup innovativa beneficiaria.

In merito alle misure per le PMI innovative viene eliminata la differenza di trattamento in relazione all'anzianità delle stesse, al fine di superare alcune criticità emerse nella fase di elaborazione del decreto di attuazione e di preparazione della notifica ai competenti organi comunitari.

Un altro elemento della legge di bilancio, che finora ha ricevuto insufficiente attenzione, riguarda il pacchetto per l'attrazione di capitale umano di qualità elevata, fondamentale nell'attuale quadro di accesa competizione tra Paesi europei creatosi a seguito dell'esito del referendum britannico.

Viene portata dal 30 al 50 per cento l'esenzione dei redditi a chi decida di trasferire in Italia la propria residenza – l'incentivo già previsto per i lavoratori dipendenti, è stato ora esteso anche agli autonomi; vengono quindi semplificate le procedure per ottenere i visti e stabilizzata l'esenzione del 90 per cento dei redditi dei ricercatori che rientrano in Italia.

Un sistema economico più inclusivo

Le evidenze disponibili mostrano che l'innovazione e la crescita sono più forti all'interno di un sistema economico inclusivo, in grado di contrastare le disuguaglianze.

Anche in questa prospettiva la recente legge delega sulla lotta alla povertà ha in-

trodotto il reddito di inclusione, una misura di sostegno economico accompagnata da servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa.

Non si tratta di una misura assistenzialistica, di un beneficio economico «passivo»: al beneficiario viene chiesto un impegno ad attivarsi sulla base di un progetto personalizzato condiviso con i servizi, che accompagni il nucleo familiare verso l'autonomia. Per l'utilizzo di queste risorse non bisognerà aspettare la conclusione dell'iter legislativo: il Governo ha nel frattempo ridisegnato il SIA (sostegno per l'inclusione attiva), rendendolo una misura «ponte» fino all'introduzione definitiva del nuovo strumento.

In aggiunta la legge di bilancio stanziava 500 milioni per l'aumento del fondo per la lotta alla povertà, a partire dal 2018; vengono da subito destinati 50 milioni al fondo dedicato alla non autosufficienza.

La legge di bilancio interviene a sostegno dei pensionati a rischio di povertà e favorisce la flessibilità d'ingresso nel sistema previdenziale, senza tuttavia modificare i parametri fondamentali e senza metterne a repentaglio la sostenibilità di lungo termine, che rappresenta uno dei punti di forza delle finanze pubbliche del Paese.

A sostegno delle pensioni più basse vengono destinate risorse pari a sette miliardi in tre anni.

La 14-esima viene estesa a 1,2 milioni di pensionati (in totale la riceveranno in 3,3 milioni); la no-tax area di tutti i pensionati a prescindere dall'età per redditi complessivi non superiori a 8 mila euro viene equiparata a quella dei lavoratori dipendenti.

L'anticipo pensionistico (APE) riguarda i lavoratori che abbiano almeno 63 anni e siano a 3 anni e 7 mesi dalla pensione di vecchiaia; si perfeziona mediante un prestito richiesto

all'INPS e corrisposto da una banca (a un tasso del 5 per cento annuo circa). Potranno invece accedere all'APE sociale i lavoratori che: i) abbiano almeno 30 anni di contributi se disoccupati, invalidi o con parenti con disabilità grave; ii) abbiano raggiunto i 36 anni di contributi avendo svolto attività lavorative "usuranti". Queste categorie di lavoratori potranno andare in pensione fino a tre anni prima senza alcun onere (fino a 1.500 euro lordi di pensione).

Potranno accedere all'APE volontaria i lavoratori che abbiano 20 anni di contributi versati; l'APE aziendale ha gli stessi meccanismi di funzionamento di quella volontaria, ma le rate di restituzione del prestito saranno a carico dell'azienda.

Per la gestione degli esuberanti nel sistema bancario vengono inoltre stanziati risorse pari a 650 milioni nell'arco di cinque anni, con l'obiettivo di accompagnare l'uscita di 25mila bancari nel triennio 2017-2019.

Tutti gli iscritti presso due o più forme di assicurazione obbligatoria avranno diritto al cumulo gratuito dei contributi ai fini della pensione anticipata e di vecchiaia.

Dopo anni di blocco resi necessari dalla drammaticità della crisi, 1,9 miliardi di euro sono destinati al rinnovo dei contratti nel pubblico impiego, alle retribuzioni di forze armate e dei corpi di polizia e per le nuove assunzioni incluso il comparto scuola; l'obiettivo è valorizzare il merito, favorire l'innalzamento della produttività e dell'efficienza della pubblica amministrazione, rafforzare la sicurezza della popolazione e la tutela dell'ordine pubblico.

Viene ampliata di 2 miliardi rispetto al 2016 la dotazione del fondo sanitario nazionale, e vengono inoltre assegnate nuove risorse per il finanziamento delle cu-

re avanzate e della stabilizzazione di giovani medici e infermieri.

Per le famiglie con figli la legge di bilancio stanZIA 600 milioni: si tratta di misure a sostegno della genitorialità e della cura dei figli (per la frequenza di asili nido e il *baby sitting*). Misure specifiche a sostegno delle pari opportunità sono previste per le imprese femminili e per far fronte all'inaccettabile aumento degli episodi di violenza contro le donne.

6. Le spese per far fronte agli eventi eccezionali

La legge di bilancio contiene anche misure per fronteggiare gli eventi eccezionali dei terremoti e dei migranti. Quest'ultimo aspetto riguarda uno sforzo di spesa e investimenti che va a beneficio dell'Italia ma anche e soprattutto dell'Europa.

Le spese per il sisma e per mettere in sicurezza edifici e territorio

Per far fronte alle esigenze poste dagli eventi sismici che si sono susseguiti a partire da agosto, il Governo ha stanziato con tre successive delibere del Consiglio dei Ministri 130 milioni di euro (50 mln il 25 agosto, 40 il 27 ottobre, 40 il 31 ottobre); il decreto per la ricostruzione (DL 189 del 17 ottobre) ha aggiunto ulteriori risorse: 266 mln per il 2016 e 200 per il 2017.

Con la legge di bilancio Governo ha pertanto deciso di stanziare: i) 600 milioni per la ricostruzione delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016 sotto forma di contributi e credito d'imposta (art. 51); ii) circa 600 milioni aggiuntivi per investimenti in opere pubbliche [parte delle risorse stanziato con l'art. 21 e degli

spazi di bilancio per comuni e regioni liberati con l'art. 65], che contribuiscono al piano di messa in sicurezza e prevenzione.

Data la frequenza e l'intensità dei sismi, e le sofferenze che inevitabilmente questi fenomeni producono sulla popolazione italiana, il Governo intende realizzare un ampio programma per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio del Paese.

Alla messa in sicurezza di edifici e territorio contribuiscono circa 2 miliardi sotto forma di incentivi fiscali per le opere di ristrutturazione da parte dei privati e 800 milioni per opere pubbliche contro il dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza delle scuole.

La legge di bilancio prevede: i) la proroga al 2017 delle speciali detrazioni per interventi di riqualificazione energetica e di ristrutturazione del patrimonio edilizio; ii) la proroga al 2021 della detrazione per interventi di riqualificazione energetica realizzati sulle parti comuni condominiali; iii) il potenziamento della detrazione per interventi antisismici, prorogandone la vigenza al 2021 ed estendendone la portata applicativa a ogni edificio sito nelle zone sismiche 1, 2 e 3 anche se non destinato ad abitazione principale. La detrazione per interventi antisismici viene inoltre ulteriormente potenziata nelle ipotesi in cui gli interventi determinino il passaggio a una o più classi inferiori di rischio sismico.

Nel conto della pubblica amministrazione per il 2017 già compaiono inoltre spese pubbliche per la ricostruzione e la messa in sicurezza stanziati a seguito di precedenti eventi sismici per un totale di circa 2 miliardi.

Nel loro insieme dunque nel 2017 circa 6 miliardi di risorse pubbliche, pari allo 0,35 per cento del PIL, sono finalizzate alla ricostruzione, alla gestione dell'emergenza e agli interventi di prevenzione volti a mettere in sicurezza gli edifici e il territorio del Paese.

Le spese connesse al fenomeno dell'immigrazione

Il Governo prevede per il 2017 spese straordinarie addizionali per l'immigrazione superiori allo 0,2 per cento del PIL. Il numero di immigrati e rifugiati sbarcato sulle coste italiane o tratto in salvo dalla marina militare e dalla guardia costiera è salito quest'anno, e ci sono rischi concreti che una tendenza simile persista nel 2017.

Dall'inizio dell'anno le operazioni di soccorso in mare hanno tratto in salvo oltre 160 mila persone quest'anno, più che in tutto il 2015. Dal 2014, sono sbarcati in Italia ogni anno più di 150 mila persone: più del triplo rispetto a quanto registrato nel 2013, superando di gran lunga le tendenze dell'ultimo ventennio e anche i valori rilevati nel 2011 e 2012, il periodo successivo alla 'primavera araba'. Vi sono rischi concreti, nel contesto geopolitico attuale, che il fenomeno continui a vedere una dinamica crescente anche nel 2017.

Lo sforzo di ricezione e accoglienza dell'Italia è iniziato prima di quello degli altri paesi dell'Unione europea, tenuto conto della pressione senza precedenti registrata sin dal 2014 a seguito del conflitto in Libia e dei connessi controlli inadeguati alle frontiere. L'intensità dei flussi, il gran numero di donne e minori coinvolti richiedono una risposta comune dell'Europa sul fronte sia della ridi-

scussione dei meccanismi del sistema d'asilo, sia della tutela dei diritti umani, sia della gestione delle frontiere esterne.

Nel documento “Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità” il Governo aveva già evidenziato l'opportunità di condividere tra l'UE e gli Stati membri la responsabilità per la gestione dei confini esterni dell'Unione.

In attesa che questo si concretizzi è necessario riconoscere gli sforzi finanziari che i paesi posti sul confine dell'Unione stanno compiendo per la protezione delle frontiere esterne dell'Europa, ma anche per la tutela e il rispetto dei diritti umani nell'interesse dell'intera Unione.

Nel corso della riunione di ottobre, il Consiglio europeo ha riconosciuto il contributo significativo, anche di natura finanziaria, offerto negli ultimi anni da parte degli Stati membri in prima linea nell'urgente gestione dei flussi migratori e nella prevenzione degli atti illeciti compiuti lungo la rotta Mediterranea.

In tal senso, tutta la spesa per la gestione delle frontiere andrebbe scorporata dal calcolo del disavanzo strutturale ai fini del Patto di stabilità e crescita. Le spese per le operazioni di soccorso, la prima fornitura di assistenza sanitaria, l'alloggio e l'istruzione per gli oltre 20 mila minori non accompagnati sono stimate in circa 3,3 miliardi di euro nel 2016 (0,22 per cento del PIL). Se gli afflussi dovessero continuare a crescere alle dinamiche recenti, nel 2017 la spesa salirebbe a circa 4 miliardi di euro (0,24 per cento del PIL).

Si tratta di una stima prudenziale e in linea con quelle degli organismi internazionali. L'impatto fiscale della spesa per i migranti in Italia effettuate dal Fondo monetario internazionale sono addirittura superiori, fino a 0,24 per cento del PIL nel 2016. La spesa stimata per l'emergenza migratoria nei documenti programmatici di bilancio di alcuni altri paesi europei è superiore a quella indicata per l'Italia.

Nella convinzione della necessità di impostare una politica di ampio respiro nella gestione dell'immigrazione, che includa investimenti nei paesi chiave di transito e di origine dei flussi, il Governo intende avviare un piano straordinario di cooperazione con alcuni paesi chiave dell'Africa per il transito o l'origine dei migranti via mare, con risorse per investimenti a fronte di impegni sulla gestione dei flussi. Nella direzione dell'avvio di un vero e proprio Migration Compact, che promuova una politica di ampio respiro nella gestione dell'immigrazione, il disegno di legge di bilancio prevede infatti 200 milioni di euro a tal scopo.

Le iniziative adottate dal Governo includono, inoltre, un'azione rafforzata per alleviare la pressione su alcuni territori, in cui la presenza del fenomeno è fortemente concentrata. Con il decreto legge cd. fiscale, sono state infatti allocate ulteriori risorse per sostenere un piano per l'accoglienza diffusa basato su criteri di proporzionalità e sostenibilità che si pone come obiettivo tendenziale la distribuzione equa dei migranti, coinvolgendo tutti comuni e favorendo iniziative di integrazione.

Conclusioni

Concludo questo mio intervento ricordando tre punti essenziali della manovra per il 2017.

1. La manovra dà un impulso alla crescita proseguendo nel percorso di riduzione delle tasse e di rilancio degli investimenti.
2. La manovra introduce misure contro la disuguaglianza tra ceti sociali, a favore dei pensionati che ricevono gli assegni più bassi e ampliando la possibilità di accesso alla pensione senza compromettere la stabilità del sistema previdenziale nel lungo periodo. Una misura che si accompagna ad altri interventi sociali, a cominciare dal reddito di inclusione.
3. Gli interventi orientati allo stimolo del prodotto e all'equità sociale sono disegnati in modo compatibile con la esigenza di ridurre progressivamente il disavanzo. Il deficit scende in modo continuo e a un ritmo adeguato all'evoluzione congiunturale. Il debito si sta stabilizzando e avrebbe già cominciato a ridursi se le condizioni dei mercati avessero reso possibili operazioni di alienazione di asset pubblici e se l'inflazione si fosse riportata sui livelli coerenti con l'obiettivo della Banca centrale europea.

Se dovessi sintetizzare questi tre aspetti della politica economica del Governo in un solo sostantivo userei la parola "equilibrio". Stiamo perseguendo un equilibrio difficile tra azione espansiva e azione di consolidamento; stiamo ricercando un equilibrio tra il sostegno ai ceti deboli e alle esigenze sociali più diffuse da un lato e dall'altro il supporto all'attività di impresa, che pure svolge un ruolo sociale a partire dalla creazione di occupazione; stiamo costruendo un nuovo equilibrio tra l'allargamento della base imponibile, realizzata con controlli sempre

più mirati e meccanismi di pagamento sempre più efficienti, e la riduzione della pressione fiscale sul singolo contribuente.

I risultati di questo difficile percorso sono incoraggianti ma non ci accontentiamo e occorre proseguire lungo la strada intrapresa. Tutto ciò in un contesto in cui il paese è chiamato a fronteggiare eventi di eccezionale portata.

Appendice

1 La nuova legge di bilancio

Questo è il primo disegno di legge di bilancio predisposto a seguito della recente revisione della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196). Il completamento della riforma del bilancio e l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento "integrato" offrono al Parlamento una nuova modalità di lettura degli effetti delle politiche fiscali e dell'allocazione complessiva delle risorse pubbliche, come risultanti dall'applicazione della manovra proposta dal Governo e della normativa preesistente, nel quadro dei vincoli degli obiettivi programmatici già approvati dal Parlamento.

Come sapete, per distinguere le risorse già previste da quelle stanziare o rideterminate con i nuovi interventi, il nuovo disegno di legge di bilancio è articolato in due sezioni: la prima contiene le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nei documenti di programmazione; la seconda riporta le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente e le proposte di modifica (rifiinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la prima sezione. Affinché siano disponibili alla discussione parlamentare tutte le informazioni utili, è assicurata autonoma evidenza contabile a ciascuna delle tipologie di modifiche richiamate.

Per favorire la maggiore leggibilità, la valutazione degli interventi finanziati e rendere più immediato e trasparente il legame tra l'allocazione delle risorse e gli effetti dell'azione pubblica, le unità di voto - oggi definite dai programmi di spesa - sono ulteriormente articolate in "Azioni". Queste nuove unità di bilancio, rappresentative delle attività svolte, delle politiche e i servizi erogati, ancorché introdotte in via sperimentale a livello gestionale e conoscitivo a livello parlamentare, hanno consentito una ulteriore razionalizzazione della struttura in Missioni e Programmi.

La centralità della legge di bilancio come momento decisionale della politica fiscale è ulteriormente rafforzata dalla possibilità, finora non prevista dalla normativa contabile, di disporre interventi per lo sviluppo, nei limiti delle compatibilità economiche e finanziarie, interventi a favore dello sviluppo, cosa oggi formalmente non ammessa. Diventa pertanto possibile valutare congiuntamente le misure per il reperimento delle risorse e per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e quelle per il finanziamento dei nuovi interventi, anche in termini di impatto sul sistema economico e sui singoli settori di intervento.

La relazione tecnica di accompagnamento del disegno di legge di bilancio illustra gli elementi necessari per valutare il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e la coerenza del saldo complessivo del bilancio dello Stato con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Tav. 1 – Effetti della manovra di finanza pubblica 2017- 2019 - Indebitamento netto (milioni di euro)

	2017			2018			2019		
	Manovra Disegno di legge di bilancio	Manovra Decreto Fiscale	Totale Manovra	Manovra Disegno di legge di bilancio	Manovra Decreto Fiscale	Totale Manovra	Manovra Disegno di legge di bilancio	Manovra Decreto Fiscale	Totale Manovra
INTERVENTI	29.067	4.260	33.327	25.712	4.830	30.542	26.468	3.270	29.738
MINORI ENTRATE	16.644		16.644	10.361		10.361	9.460		9.460
MAGGIORI SPESE	12.423	4.260	16.683	15.351	4.830	20.181	17.008	3.270	20.278
- correnti	9.882	4.260	14.142	10.021	4.186	14.206	9.863	3.270	13.133
- capitali	2.541	0	2.541	5.330	645	5.974	7.145	0	7.145
COPERTURE	17.057	4.260	21.317	18.630	5.313	23.943	23.191	3.753	26.944
MAGGIORI ENTRATE	7.641	4.260	11.901	9.939	5.313	15.252	11.091	3.753	14.844
MINORI SPESE	9.416	0	9.416	8.691	0	8.691	12.100	0	12.100
- correnti	8.870	0	8.870	8.523	0	8.523	8.505	0	8.505
- capitali	546		546	168		168	3.595		3.595
SALDO FINALE	-12.010	0	-12.010	-7.082	483	-6.599	-3.277	483	-2.794
VARIAZIONE NETTA ENTRATE	-9.004	4.260	-4.744	-422	5.313	4.891	1.631	3.753	5.384
VARIAZIONE NETTA SPESE	3.007	4.260	7.267	6.660	4.830	11.490	4.908	3.270	8.178
- <i>variazione netta spesa corrente</i>	1.012	4.260	5.272	1.498	4.186	5.684	1.358	3.270	4.628
- <i>variazione netta spesa capitale</i>	1.995	0	1.995	5.162	645	5.806	3.550	0	3.550

Tav. 2 – Effetti della manovra di finanza pubblica 2017- 2019 netto consolidamenti

DL - DDLB e voci che si compensano in bilancio - Indebitamento netto (milioni di euro)

	Indebitamento netto		
	2017	2018	2019
INTERVENTI	26.732	23.277	24.373
MINORI ENTRATE	16.502	9.583	9.367
MAGGIORI SPESE	10.229	13.695	15.007
- correnti	7.688	7.720	7.862
- capitali	2.541	5.974	7.145
- DDL Bilancio	2.541	5.330	7.145
- DL Fiscale	0	645	0
COPERTURE	14.721	16.679	21.579
MAGGIORI ENTRATE	11.211	13.582	13.856
- DDL Bilancio	6.951	8.269	10.103
- DL Fiscale	4.260	5.313	3.753
MINORI SPESE	3.511	3.096	7.723
- correnti	2.964	2.928	4.128
- capitali	546	168	3.595
SALDO FINALE	-12.010	-6.599	-2.794
VARIAZIONE NETTA ENTRATE	-5.292	4.000	4.489
VARIAZIONE NETTA SPESE	6.719	10.598	7.283
- <i>variazione netta spesa corrente</i>	4.724	4.792	3.733
- <i>variazione netta spesa capitale</i>	1.995	5.806	3.550