



Senato della Repubblica
Servizio del bilancio



Camera dei deputati
Servizio Bilancio dello Stato
Servizio Studi

XVII legislatura

**Documento di economia e
finanza 2014**
(Doc. LVII, n. 2)

Aprile 2014
n. 5



DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706-5790

sbilanciocu@senato.it

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760-2174 – 066760-9455

bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio e politica economica

Tel. 06 6760-9932 – 066760-2233

st_bilancio@camera.it

Il presente dossier è destinato 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.

INDICE

PREMESSA	1
1. IL QUADRO MACROECONOMICO	4
1.1 La congiuntura internazionale.....	4
1.2 Lo scenario macroeconomico nazionale.....	7
1.3 Confronti internazionali	19
2. LA FINANZA PUBBLICA.....	23
2.1 Gli andamenti tendenziali di finanza pubblica.....	23
2.1.1 <i>Il consuntivo 2013.....</i>	<i>23</i>
2.1.2 <i>Le previsioni tendenziali per il periodo 2014-2018</i>	<i>26</i>
2.1.3 <i>L'analisi degli andamenti tendenziali per sottosettori</i>	<i>35</i>
2.2 Il quadro programmatico	37
2.2.1 <i>La manovra di correzione.....</i>	<i>46</i>
2.2.2 <i>I saldi per sottosettore</i>	<i>47</i>
2.2.3 <i>La regola della spesa.....</i>	<i>48</i>
2.2.4 <i>La regola del debito.....</i>	<i>50</i>
2.3 Spesa per interessi, fabbisogno e debito.....	54
3. ANALISI SPECIALI.....	71
3.1 Analisi di sensitività della finanza pubblica	71
3.1.1 <i>Analisi di sensitività alla crescita.....</i>	<i>71</i>
3.1.2 <i>Analisi di sensitività ai tassi di interesse.....</i>	<i>73</i>
3.2 L'analisi di sostenibilità di lungo periodo.....	73
3.2.1 <i>Tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano.....</i>	<i>82</i>
4. APPROFONDIMENTI.....	84
4.1 Esame di alcune voci di spesa.....	84
4.2 L'impatto macroeconomico delle riforme	91
4.3 OMT nella <i>governance</i> europea e pareggio di bilancio <i>ex</i> Legge n. 243 del 2012.....	96
4.4 La regola della spesa	99
4.5 La regola del debito.....	100
4.6 L'analisi della <i>fiscal stance</i>	103
4.7 Le misure <i>una tantum</i>	105

PREMESSA

Ai sensi della legge di contabilità, il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio, che traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del **consolidamento delle finanze** pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del **Patto di Stabilità e Crescita** europeo e il conseguimento degli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e solidale definiti nella **Strategia Europa 2020**. Il DEF enuncia, pertanto, le modalità e la tempistica attraverso le quali l'Italia intende conseguire il risanamento strutturale dei conti pubblici e perseguire gli obiettivi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, energia e sostenibilità ambientale definiti nell'ambito dell'Unione europea.

Il documento, che s'inquadra al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE - il **Semestre europeo** - è presentato alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, entro il **10 aprile** di ciascun anno, al fine di consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici di politica economica in tempo utile per **l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**, entro il successivo **30 aprile**¹, del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR) contenuti, rispettivamente, nella prima e nella terza sezione del Documento.

Quanto alla struttura, il DEF si compone di tre sezioni e di una serie di allegati. In particolare, la **prima sezione** espone lo schema del **Programma di Stabilità**, che dovrà contenere tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi di politica economica da conseguire per accelerare la **riduzione del debito pubblico**.

La sezione contiene gli obiettivi e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo; l'indicazione degli **obiettivi programmatici** per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle **misure attraverso le quali si prevede di raggiungere gli obiettivi**. La sezione deve, inoltre, contenere le **previsioni di finanza pubblica di lungo periodo** e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità, nonché le diverse **ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito** rispetto a scenari di previsione alternativi riferiti al tasso di crescita del prodotto interno lordo, della struttura dei tassi di interesse e del saldo primario.

¹ La presentazione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile, già prevista dall'articolo 9, comma 1, della legge di contabilità nazionale n. 196/2009, è regolata dal recente Regolamento UE n. 473/2013, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro degli Stati membri della zona euro, che fissa, all'articolo 4, un calendario comune di bilancio.

Nella **seconda sezione** sono indicate le **regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche**, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica.

La sezione reca, tra l'altro, l'**analisi del conto economico** e del conto di **cassa** delle amministrazioni pubbliche **nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti** rispetto agli obiettivi programmatici indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento; le previsioni tendenziali a legislazione vigente, almeno per il triennio successivo, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico e del saldo di cassa; l'individuazione, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, di regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche; l'indicazione delle **previsioni a politiche invariate** per i principali aggregati del conto economico della PA riferite almeno al triennio successivo; le informazioni di dettaglio sui **risultati** e sulle **previsioni dei conti dei principali settori di spesa**, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio. All'interno della sezione deve inoltre essere dato conto anche delle **risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate**, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali. In allegato alla sezione è riportata una **nota metodologica** che espone analiticamente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali.

Si evidenzia, infine, che ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera a) della legge n. 244 del 2012 (delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia), alla II Sezione del DEF devono altresì essere riportate, in apposito **allegato**, informazioni di dettaglio sui risultati conseguiti nell'attuazione del **processo di riconfigurazione dello strumento militare**, anche sotto il profilo del recupero delle risorse realizzato delle misure di ottimizzazione organizzativa e finanziaria previste dalla legge citata, e sulle previsioni di reindirizzamento delle medesime risorse nei settori di spesa in cui si articola il bilancio del Ministero della difesa, almeno per il triennio successivo

La **terza sezione** reca, infine, lo schema del **Programma Nazionale di riforma (PNR)** che, in coerenza con il Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova **Strategia "Europa 2020"**. In tale ambito sono indicati:

- lo **stato di avanzamento delle riforme avviate**, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;
- gli **equilibri macroeconomici** nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;
- le **priorità del Paese**, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;
- i prevedibili **effetti delle riforme** proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

In allegato al DEF sono indicati gli eventuali **disegni di legge collegati** alla manovra di finanza pubblica, da presentarsi alle Camere entro il mese di gennaio².

In base alla legge di contabilità nazionale, in **allegato al DEF** devono essere riportate una serie d'informazioni supplementari:

- a) una relazione di sintesi sugli **interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate** e sui risultati conseguiti, in cui è evidenziato il contributo dei fondi nazionali addizionali, con particolare riguardo alla coesione sociale, alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi;
- b) il **Programma delle infrastrutture strategiche**, previsto dalla “Legge obiettivo”, nonché lo stato di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente, predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- c) un documento, predisposto dal Ministro dell'ambiente, relativo allo **stato di attuazione** degli impegni per la **riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra** derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi;
- d) un documento recante l'esposizione, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, delle **risorse del bilancio dello Stato destinate alle singole regioni**, con separata evidenza delle categorie economiche relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti locali e alle province autonome di Trento e di Bolzano;
- e) il **rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità** e finanza pubblica e sullo stato di attuazione delle norme finalizzate all'armonizzazione delle regole contabili degli enti territoriali, prevista dalla legge di attuazione del federalismo fiscale.

² I disegni di legge collegati possono altresì indicati nella Nota di aggiornamento del DEF da presentare ogni anno entro il 20 settembre.

1. Il quadro macroeconomico

1.1 La congiuntura internazionale

Il DEF 2014, nella prima sezione relativa al Programma di Stabilità, evidenzia come nel 2013 il ritmo di **crescita dell'economia mondiale** abbia registrato un leggero rallentamento rispetto al 2012, attestandosi, secondo i dati forniti dal Fondo monetario Internazionale (nel *World Economic Outlook*, di aprile 2014), ad un tasso del **3,0 per cento**, come evidenziato nella tabella che segue:

Tabella 1.1

Il recupero del commercio mondiale

(variazioni percentuali)

FMI	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Commercio internazionale	2,8	3,0	4,3	5,3	5,6	5,7	5,6
PIL mondiale	3,2	3,0	3,6	3,9	3,9	3,9	3,9

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, aprile 2014, Database.

In particolare, il DEF 2014 osserva che la crescita globale nel **2013** è risalita soprattutto nella seconda metà dell'anno: le **economie avanzate** hanno inciso per gran parte della ripresa, mentre l'andamento della crescita, comunque sempre sostenuta nei **mercati emergenti**, risulta **rallentata** rispetto ai **ritmi** di qualche anno fa.

Tra le economie avanzate, un importante impulso è venuto dai paesi extra UE, in particolare dagli **Stati Uniti**, la cui economia è cresciuta su base annua più del previsto, dell'1,9 per cento con un'ulteriore contrazione del tasso di disoccupazione (al 7,4 per cento). Anche in **Giappone** il PIL è cresciuto nel 2013 dell'1,5 per cento, sebbene – si afferma nel DEF - non si sia ancora certi, nonostante il piano governativo e gli indirizzi assunti dalla Banca giapponese, dell'uscita del paese dalla fase deflazionistica.

La **Cina** è cresciuta nel **2013** del 7,7 per cento e l'**India** del 4,4 per cento.

I paesi emergenti continuano, dunque, nel complesso ad avere tassi di crescita superiori a quelli dei paesi avanzati, ma significativamente inferiori a quelli di qualche anno fa.

Le osservazioni di fondo contenute nel documento governativo ricalcano, in sostanza, le considerazioni contenute nel *WEO* di aprile 2014 dell'**FMI**. Sulle **economie emergenti** - la cui evoluzione dell'attività economica è stata, come detto, inferiore rispetto al passato – il Fondo monetario rileva comunque che esse continuano in ogni caso a contribuire per più di due terzi alla crescita globale. Peraltro, in proiezione, la crescita del prodotto di tali economie dovrebbe essere aumentata dalle maggiori esportazioni verso le economie avanzate. Nell'attuale quadro, i rischi al ribasso delle prospettive di crescita globale, che pure sono state prospettate nei precedenti rapporti dell'**FMI**, tendono a diminuire, con tre *caveat*: un eventuale rafforzarsi dei rischi provenienti dai mercati emergenti, l'inflazione più bassa di quanto atteso nei paesi emergenti, il riemergere di rischi di tipo geopolitico.

Analoghe considerazioni sul quadro macroeconomico internazionale sono state avanzate dalla **BCE**, nel Bollettino mensile di marzo 2014. Anche secondo la Banca centrale, a livello congiunturale, la moderata espansione dell'attività economica mondiale che si è manifestata sul finire del 2013 è stata caratterizzata da un'accelerazione proveniente in gran parte dei paesi avanzati, grazie al miglioramento dei bilanci del settore privato e all'orientamento accomodante delle politiche economico finanziarie, e da un ritmo rallentato nei principali paesi emergenti, determinato dai perduranti ostacoli di natura strutturale, dalle incertezze sul piano delle politiche e di condizioni finanziarie volatili che hanno riguardato specificamente i paesi con vulnerabilità interne.

La BCE, in particolare, mette in evidenza le stime per il **quarto trimestre del 2013**: nei paesi del G20 il tasso di incremento del PIL è stato pari allo 0,8 per cento sul periodo precedente, significativamente inferiore rispetto al terzo trimestre. Tale dato cela andamenti differenziati relativi agli specifici paesi. In particolare, negli **Stati Uniti** la crescita del PIL in termini reali si è mantenuta robusta nel quarto trimestre del 2013 grazie al vigore dei consumi privati, degli investimenti in settori diversi dall'edilizia residenziale e delle esportazioni. In **Giappone** il ritmo di espansione è stato rapido nella prima metà del 2013 e più lento nella seconda, principalmente a causa della debolezza delle esportazioni e degli investimenti delle imprese. Ci si attende tuttavia un lieve rafforzamento nel primo trimestre del 2014, favorito dalla dinamica più robusta dei consumi privati in previsione dell'aumento dell'imposta sui consumi.

Per contro, in una serie di economie di **mercato emergenti**, le recenti turbolenze nei relativi mercati finanziari hanno lievemente acuito le incertezze circa le prospettive per l'economia mondiale, ma le tensioni sono state principalmente circoscritte ai paesi con fondamentali deboli e squilibri interni.

Tabella 1.2

Andamento congiunturale del PIL 2013 in termini reali
(valori percentuali)

	II trim.	III trim.	IV trim.
G20	0,8	1,2	0,8
Stati Uniti	0,6	1,0	0,6
Giappone	1,0	0,3	0,3
Area Euro	0,3	0,1	0,3
Brasile	1,8	-0,5	0,7
Cina	1,8	2,2	1,8
India	-0,2	5,8	0,1
Russia	-0,1	0,2	-

Fonte: BCE, Monthly Bulletin, Marzo 2014. Per l'Area Euro, dati EUROSTAT.

Anche l'**OCSE**, nell'*Interim economic assessment* di **marzo 2014** evidenzia, avendo riguardo agli ultimi dati congiunturali, nel complesso, un rafforzamento di fondo del ritmo di crescita nelle principali economie avanzate, aiutate dalla politica monetaria accomodante e dal ridotto drenaggio fiscale. Vi sono, tuttavia, profili irregolari per la crescita del PIL a breve termine. Mentre negli Stati Uniti la ripresa ciclica – afferma l'Istituto - è relativamente ben stabilita, nell'Area dell'euro e in Giappone, dove la ripresa si è meno netta e l'inflazione rimane sotto il *target*, gli stimoli di politica monetaria dovrebbero essere mantenuti o addirittura aumentati. In tali aree è inoltre necessario che continui l'azione di consolidamento fiscale, sebbene l'OCSE, visti i progressi già compiuti in molti paesi, prospetti che il ritmo del risanamento può essere portato avanti più lentamente rispetto al passato, in modo da evitare un eccessivo freno alla crescita.

Per quanto concerne le principali economie emergenti (EME), il quadro è variegato, secondo l'OCSE, con alcuni paesi che continuano a crescere fortemente mentre altri, dove le vulnerabilità sottostanti sono stati evidenziate da inversioni di afflussi di capitale, stanno vivendo una marcata perdita di slancio. Dato che le economie emergenti rappresentano

comunque, come sottolineato anche dall’FMI, ben più della metà dell’economia mondiale, la *performance* economica delle principali economie emergenti potrebbe comportare – secondo l’OCSE - che la crescita globale resti moderata nel breve periodo.

Date le considerazioni sopra esposte, le **prospettive di crescita dell’economia mondiale per il 2014** si inseriscono in uno scenario di ripresa in cui un maggiore contributo proviene, come detto, dalle economie sviluppate, rafforzate della domanda interna, e in un contesto di ridotte tensioni sui mercati finanziari.

Secondo le previsioni elaborate dal Fondo Monetario Internazionale nell’*Economic Outlook* di aprile, si prospetta una **crescita dell’economia globale nel 2014 del 3,6 per cento** ed un’espansione del **commercio mondiale del 4,3 per cento**. In particolare, negli **Stati Uniti** è prevista una crescita del 2,8 per cento e il **Giappone** dovrebbe crescere dell’1,4 per cento.

Per quanto riguarda l’**Area dell’euro**, il DEF 2014 evidenzia come l’evoluzione positiva dell’economia nella seconda parte dell’anno non sia stata sufficiente ad impedire una **contrazione del PIL nel 2013**, pari - secondo quanto indicato dalla **Commissione europea** a febbraio 2014 (nel *Winter Forecast*) - allo **0,4 per cento** su base annuale e un **incremento del tasso di disoccupazione all’12,1 per cento**.

Il Governo osserva che le cause di tale andamento del PIL nell’Area euro vanno riscontrate nella debolezza della domanda interna, che ha risentito delle **politiche fiscali restrittive**, e nella difficoltà di aumentare l’offerta di **credito alle imprese** nonostante la politica monetaria espansiva adottata dalla BCE, difficoltà questa che ha reso più difficile la ripresa economica e il rapido riassorbimento del livello di disoccupazione. Ne è conseguito un aumento della disoccupazione di lungo periodo.

Inoltre, poiché il livello di indebitamento nell’Area resta elevato, ciò potrebbe richiedere l’adozione di ulteriori politiche fiscali restrittive, con possibili conseguenze sulla crescita appena avviata. Inoltre, i rischi di un processo deflazionistico, dovuto ad un livello di inflazione sensibilmente inferiore al 2,0 per cento, possono incidere negativamente sulle decisioni d’investimento.

La Commissione europea, nel *Winter Forecast* di febbraio 2014, osserva che dopo un primo trimestre negativo, si è assistito, nell’Area dell’euro, **all’uscita dalla recessione nella primavera 2013** e nei tre trimestri successivi. Si evidenzia al riguardo che la ripresa si è comunque dimostrata modesta a livello complessivo e non omogenea.

Tabella 1.3

Andamento congiunturale del PIL 2013 in termini reali nell’Area dell’euro
(valori percentuali)

	I trim.	II trim.	III trim.	IV trim.
ITALIA	-0,6	-0,3	0,0	0,1
FRANCIA	-0,1	0,6	0,0	0,3
GERMANIA	0,0	0,7	0,3	0,4
SPAGNA	-0,3	-0,1	0,1	0,2
AREA EURO	-0,2	0,3	0,1	0,3
REGNO UNITO	0,4	0,7	0,8	0,7
UE – 28	-0,1	0,4	0,3	0,4

Con riferimento ai risultati congiunturali relativi all’ultima parte dell’anno 2013, nel Bollettino di marzo 2014, la **Banca Centrale Europea** osserva che il risultato positivo

del **secondo, terzo e quarto trimestre del PIL** in termini reali segna un'**inversione di tendenza** rispetto al protratto periodo di decrescita osservato tra il quarto trimestre del 2011 e il primo del 2013. Tale timida ripresa secondo gli analisti BCE riflette in ampia misura un'inversione del ciclo della domanda interna, un migliorato clima di fiducia di imprese e consumatori e un calo dell'incertezza. Il risultato del quarto trimestre del 2013 è inoltre riconducibile alle esportazioni nette, tornate positive, soprattutto per effetto della debole crescita delle importazioni. Tali andamenti sono stati in parte controbilanciati dal contributo negativo alla crescita proveniente dalla variazione delle scorte.

Per il 2014, il DEF, in linea con quanto prospettato dalla Commissione europea, stima un incremento del PIL **nell'Area dell'euro dell'1,2 per cento**.

La Commissione europea, in particolare, prospetta nel 2014 che la crescita del PIL in termini reali si attesti in media **all'1,5% nell'UE** e **all'1,2% nella zona euro**, per poi accelerare nel 2015 e raggiungere il 2,0% nell'UE e l'1,8% nella zona euro.

Tabella 1.4

Previsioni del prodotto interno lordo nell'Area dell'euro
(valori percentuali)

	Cons. 2013	Previsioni	
		2014	2015
ITALIA	-1,9	0,6	1,2
FRANCIA	0,3	1,0	1,7
GERMANIA	0,4	1,8	2,0
SPAGNA	-1,2	1,0	1,7
AREA EURO	-0,4	1,2	1,8
REGNO UNITO	1,9	2,5	2,4
UE - 28	0,1	1,5	2,0

Nel **Bollettino di marzo 2014**, la **Banca Centrale Europea** afferma che gli andamenti degli indicatori del clima di fiducia basati sulle indagini congiunturali fino a febbraio sono coerenti con il protrarsi di una crescita moderata anche nel primo trimestre di quest'anno. In prospettiva, ci si attende che la ripresa in atto nell'Area euro prosegua, sebbene a un ritmo contenuto. In particolare, si dovrebbe concretizzare un ulteriore miglioramento della domanda interna, sostenuto dall'orientamento accomodante della politica monetaria, da condizioni di finanziamento più favorevoli e dai progressi conseguiti nel risanamento dei conti pubblici e nelle riforme strutturali. Inoltre, i redditi reali sono sostenuti dai più bassi prezzi dell'energia. L'attività economica dovrebbe altresì trarre vantaggio da un graduale rafforzamento della domanda esterna per le esportazioni dell'area. Al tempo stesso, seppure in fase di stabilizzazione, la disoccupazione resta elevata nell'area e i necessari aggiustamenti di bilancio nei settori pubblico e privato continueranno a pesare sul ritmo della ripresa.

Le **proiezioni macroeconomiche** formulate in marzo dagli esperti della **BCE** confermano una crescita del PIL in termini reali per l'area dell'euro dell'1,2 per cento nel 2014, che aumenterebbe all'1,5 nel 2015 e all'1,8 nel 2016.

1.2 Lo scenario macroeconomico nazionale

Il DEF 2014 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno 2013 e le previsioni per l'anno in corso e per il periodo 2015-2018, che riflettono i primi segnali di graduale ripresa dell'economia, nonostante gli elementi d'incertezza che ancora caratterizzano le prospettive di crescita globali.

I risultati nel 2013

Con riferimento all'anno 2013³, il DEF evidenzia come la recessione, manifestatasi nuovamente nella seconda metà del 2011 - dopo i moderati segnali di ripresa di inizio anno – si sia interrotta, in Italia, nell'ultimo trimestre del 2013, in cui il PIL ha manifestato una inversione di tendenza, dopo nove trimestri consecutivi di contrazione.

Nel complesso, nel **2013** il **PIL** ha registrato una **contrazione dell'1,9 per cento**, a fronte della contrazione del 2,4 per cento registrata nel 2012.

La contrazione del prodotto nel 2013 è risultata **sostanzialmente in linea** con le previsioni formulate all'interno del **Documento Programmatico di Bilancio** (-1,8 per cento), presentato per la prima volta ad ottobre 2013⁴, con il quale sono state aggiornate le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nella Nota di aggiornamento del DEF, presentata a settembre 2012⁵.

Nonostante il risultato negativo, il DEF 2014 sottolinea che la fase recessiva, che ha interessato l'economia italiana a partire dalla seconda metà del 2011, si è allentata nella fase finale dell'anno. Nel **quarto trimestre del 2013** si è, infatti, registrata una inversione di tendenza dell'andamento dell'economia italiana, con una variazione positiva del PIL dello **0,1 per cento** sul trimestre precedente.

Secondo quanto rilevato nel **Comunicato ISTAT** dell'11 marzo 2014, nel IV trimestre 2013 tutti i principali aggregati della domanda interna hanno segnato variazioni positive. In particolare, rispetto al trimestre precedente, fatta eccezione per i consumi finali nazionali che sono rimasti invariati, gli investimenti fissi lordi sono aumentati dello 0,9 per cento, le importazioni dello 0,2 per cento e le esportazioni dell'1,2 per cento. Nell'ambito dei consumi finali, si rileva che la spesa delle famiglie residenti è diminuita dello 0,1 per cento, mentre quella della PA e delle Istituzioni Sociali Private (ISP) è aumentata dello 0,2 per cento.

Il recupero dell'attività economica dell'Italia nell'ultimo trimestre dell'anno è risultato, tuttavia, **meno accentuato** di quello verificatosi in media nell'**Area dell'euro** nello stesso periodo (+0,3 per cento) e, in particolare, di quello registrato nei principali paesi europei, quali Germania (+0,4 per

³ Per quanto concerne i risultati del 2013, si veda il Comunicato ISTAT, Comunicato "PIL E INDEBITAMENTO AP – Anni 2011-2013", del 3 marzo 2014.

⁴ Si ricorda che il *Regolamento UE n. 473/2013*, recante disposizioni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro, fissa un calendario comune di bilancio e introduce l'obbligo per gli Stati membri di trasmettere annualmente, entro il 15 ottobre, alla Commissione europea e all'Eurogruppo, il documento programmatico di bilancio, che contiene l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica indicate nel Programma di stabilità presentato nel mese di aprile e i dettagli della manovra di finanza pubblica finalizzata al raggiungimento degli obiettivi dei saldi di bilancio coerenti con il ciclo annuale di sorveglianza, compresa la procedura sugli squilibri macroeconomici, e con le raccomandazioni formulate dalle Istituzioni europee sul suddetto Programma di stabilità. Sul documento programmatico, e dunque sulle previsioni formulate dagli Stati membri, la Commissione europea procede ad una valutazione entro il 30 novembre e successivamente l'Eurogruppo si pronuncia sulla base delle valutazioni espresse della Commissione. Tale procedura ha trovato attuazione in occasione dell'esame dei disegni di legge di bilancio e di stabilità per il 2014.

La misura di osservanza da parte degli Stati membri dei pareri elaborati dalla Commissione è tenuta in considerazione dal Consiglio al momento di decidere se esiste un disavanzo eccessivo per il Paese e dalla Commissione al momento di raccomandare le conseguenti sanzioni.

⁵ Si ricorda che la Nota di aggiornamento del DEF 2013, pur rilevando i primi segnali di una progressiva stabilizzazione del ciclo economico, conteneva comunque una revisione al ribasso degli indicatori del quadro macroeconomico, prevedendo, per il 2013, una contrazione del PIL pari a -1,7 per cento rispetto a -1,3 per cento precedentemente indicato nel DEF di aprile.

cento), Francia (+0,3 per cento), Regno Unito (+0,7 per cento). Negli Stati Uniti, nel quarto trimestre, il PIL è aumentato in termini congiunturali dello 0,6%.

In termini **tendenziali**, tuttavia, nel quarto trimestre del 2013 il prodotto interno lordo italiano risulta **diminuito dello 0,9%** nei confronti del quarto trimestre del 2012, a fronte di un aumento del 2,8% nel Regno Unito, dell'1,4% in Germania e dello 0,8% in Francia.

Dal 2007, salvo un breve intermezzo, la recessione ha comportato, nel complesso, una **diminuzione del prodotto interno lordo di 9 punti percentuali** rispetto ai livelli raggiunti prima della crisi. In volume, il PIL si mantiene al di sotto del livello registrato nel 2009.

Tabella 1.5

Andamento del PIL in volume

(valori concatenati – anno di riferimento 2005 – mld di euro)

<i>o</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PIL	1.475,4	1.394,3	1.418,4	1.424,8	1.391,0	1.365,2
Variazione %	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9

Sul risultato negativo del 2013 ha inciso, in maniera rilevante, il **debole andamento della domanda interna**, il cui contributo negativo alla variazione del PIL è stato particolarmente ampio, pari a -2,6 punti percentuali.

Un **apporto positivo** è, invece, disceso dalla **domanda estera**, seppure in misura più contenuta rispetto al 2012.

In particolare, la diminuzione della **spesa delle famiglie** residenti è stata intensa (-2,6 per cento), risentendo della compressione del reddito disponibile.

Sul punto il DEF evidenzia come nel 2013 sulle decisioni di spesa delle famiglie ha inciso la perdurante debolezza del mercato del lavoro.

I consumi delle famiglie, in calo dal 2011, hanno pertanto continuato a contrarsi in tutte le componenti. Le misure di contenimento della spesa hanno comportato, inoltre, una riduzione reale dei **consumi pubblici**, che includono i redditi da lavoro e i consumi intermedi, dello 0,8 per cento.

Per quanto concerne gli **investimenti fissi lordi**, nel 2013, si è verificata nuovamente una flessione del 4,7 per cento, risultata meno intensa nel comparto degli investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto (-2,4 per cento) a seguito della ripresa, manifestatasi nella seconda parte dell'anno, dell'attività industriale. Il DEF rimarca come la caduta della produzione industriale si sia progressivamente ridotta nell'arco dell'anno e nell'ultimo trimestre abbia avuto una variazione positiva (+0,9 per cento) dopo dieci trimestri di contrazione.

Il settore delle **costruzioni** registra, invece, nel 2013, per il sesto anno consecutivo, un valore negativo, con una contrazione ancora più accentuata rispetto al 2012, dell'8,7 per cento.

Come già ricordato, la dinamica delle **esportazioni** si è invece mantenuta **positiva**. Le esportazioni hanno mostrato un profilo di crescita progressivo nel corso dell'anno supportate dal favorevole andamento della domanda mondiale.

Il rallentamento della domanda interna ha invece inciso sull'andamento delle **importazioni**, che risultano ridotte del 2,8 per cento. Il DEF evidenzia peraltro che nella seconda parte dell'anno anche le importazioni sono tornate a crescere, seppur in misura inferiore alle esportazioni, dopo dieci trimestri di cali consecutivi.

Per quanto concerne, in particolare, il **commercio con l'estero**, il DEF evidenzia che nell'anno 2013 l'interscambio ha mostrato un rallentamento, nonostante il commercio e la produzione industriale globali abbiano mostrato un andamento positivo. Nel complesso, il saldo

commerciale è risultato in avanzo per circa 30,4 miliardi (2,2 per cento del PIL), in miglioramento rispetto a quello registrato lo scorso anno (9,9 miliardi), risultando – illustra il DEF - tra i più elevati dell’Unione europea. Il contributo al miglioramento del saldo è stato fornito, in particolare, dai **flussi verso l’area extra-europea**. In particolare, le esportazioni sono cresciute soprattutto verso i paesi dell’area dell’OPEC, il Giappone, la Russia e la Cina. Tra i paesi europei, le esportazioni sono aumentate solo verso il Regno Unito (1,9 per cento). Le importazioni, che hanno subito in via generale una riduzione, hanno registrato un lieve incremento solo dalla Russia e dall’India.

Sul piano settoriale, il DEF evidenzia che le esportazioni dei prodotti farmaceutici hanno registrato l’incremento più elevato, seguiti dai prodotti in legno e dai mezzi di trasporto, dagli altri prodotti manufatti e dagli apparecchi elettrici. Tale andamento è confermato nella tabella che segue che espone l’andamento delle esportazioni dell’Italia nei principali settori negli ultimi tre anni, in termini di valori FOB⁶.

Scambi dell’Italia per settore. Serie storica 2011-2013

	<i>(variazioni percentuali)</i>		
	2011	2012	2013
Prodotti dell’agricoltura, della silvicoltura e della pesca	3,3	0,4	2,6
Prodotti alimentari, bevande e tabacco	10,1	6,8	5,3
Prodotti tessili, abbigliamento, pelli e accessori	12,4	2,7	4,3
Legno e prodotti in legno; carta e stampa	4,9	1,8	1,7
Prodotti delle altre attività manifatturiere	5,8	4,6	4,4
Sostanze e prodotti chimici	10,4	1,7	0,7
Articoli farmaceutici, chimico-medicinali e botanici	9,6	12,6	13,8
Articoli in gomma e materie plastiche, altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	8,0	0,4	2,7
Metalli di base e prodotti in metallo, esclusi macchine ed impianti	23,0	5,1	-10,5
Computer, apparecchi elettronici ed ottici	11,5	-2,1	-3,1
Apparecchi elettrici	4,8	-1,8	1,4
Mezzi di trasporto	5,8	-0,6	2,4

Fonte: Comunicato ISTAT 18 marzo 2014, Commercio con l’estero. Valori FOB.

Con riferimento specifico al **settore manifatturiero italiano**, il DEF evidenzia, in un apposito *focus*, riprendendo i dati diffusi dall’ISTAT nel recente Rapporto sulla Competitività dei settori produttivi diffuso il 26 febbraio 2014, come la crisi economica del periodo 2010-2013 abbia riverberato i suoi effetti in modo differenziato nei diversi settori della manifattura italiana (*cf.* Approfondimento n. 1).

Quanto al **mercato del lavoro**, il DEF rileva come la recessione abbia avuto riflessi significativi sull’occupazione, la quale, misurata in ULA (unità di lavoro standard) ha registrato nel 2013 una riduzione dell’1,9 per cento. Il calo degli occupati ha riguardato in particolare il settore delle costruzioni (-9,0 per cento, pari a circa 160 mila unità di lavoro) e quello dei servizi privati (-1,4 per cento, pari a circa 186 mila unità).

Segnali di stabilizzazione sono emersi invece nel settore dell’industria in senso stretto dove si è verificata una riduzione delle ore autorizzate di cassa integrazione guadagni (CIG) nel corso dell’anno; il ricorso alla CIG è invece aumentato nel settore dell’edilizia.

Unitamente alla flessione degli occupati, il **tasso di disoccupazione** è salito al 12,2 per cento; in particolare il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) è aumentato al 40 per cento dal 35,3 per cento del 2012.

⁶ Il valore “fob” (*free on board*) corrisponde al prezzo di mercato alla frontiera del paese esportatore. Questo prezzo comprende: il prezzo *ex fabrica*, i margini commerciali, le spese di trasporto internazionale, gli eventuali diritti all’esportazione.

Con riferimento all'evoluzione dei **prezzi**, l'indice armonizzato dei prezzi al consumo è aumentato all'1,3 per cento, in forte decelerazione rispetto al 2012 a seguito del calo dei prezzi dei beni energetici e delle telecomunicazioni. L'incremento dell'aliquota IVA non ha esplicitato visibilmente i suoi effetti sull'inflazione.

Le prospettive dell'economia italiana

Il DEF 2014 sottolinea come l'economia italiana sia entrata in una fase di ripresa, contrassegnata in prospettiva da dinamiche abbastanza favorevoli del commercio estero e da una graduale stabilizzazione della domanda interna.

Il documento sottolinea come le **prospettive di recupero dell'economia italiana** dipendano, sostanzialmente, dall'evoluzione dello scenario economico mondiale, che si prospetta in graduale ripresa. La progressiva ripresa della **domanda internazionale** nella seconda metà del 2013, dovrebbe, secondo il DEF, riflettersi positivamente sulla crescita delle esportazioni italiane. Al contempo, il Governo prefigura un graduale superamento dei fattori negativi che hanno condizionato finora l'andamento della **domanda interna**.

Gli indicatori congiunturali più recenti evidenziano, secondo il DEF, la prosecuzione della fase ciclica moderatamente espansiva emersa alla fine del 2013, prospettando un **moderato aumento del PIL nel primo trimestre 2014** ed una ripresa più sostenuta nei trimestri successivi.

In particolare, il Governo evidenzia come nei primi mesi dell'anno sia proseguito **l'aumento della fiducia** delle imprese manifatturiere e come segnali positivi provengono dal settore dei servizi. Anche la produzione industriale sarebbe attesa in crescita nel primo trimestre.

Si ricorda, in proposito, che l'ISTAT ha diffuso, con **Comunicato del 10 aprile** scorso, i dati mensili relativi alla **produzione industriale** a febbraio 2014. Da tale comunicato risulta che nella media del trimestre dicembre-febbraio l'indice destagionalizzato ha registrato un lieve aumento (+0,1%) rispetto al trimestre precedente. Corretto per gli effetti di calendario, a febbraio 2014, l'indice è aumentato in termini tendenziali dello 0,4%. Nella media dei primi due mesi dell'anno la produzione registra un +0,8% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Per quanto attiene al **clima di fiducia delle imprese**, secondo il Comunicato ISTAT diffuso il 27 marzo 2014, esso **crece** nello stesso mese a 89,5 rispetto a 88,2 di febbraio. In particolare, l'andamento dell'indice complessivo rispecchia un miglioramento della fiducia delle imprese dei servizi di mercato e, più lievemente, delle **imprese manifatturiere**. Risulta invece in diminuzione la fiducia delle imprese di costruzione e di quelle del commercio al dettaglio.

Anche l'indice del **clima di fiducia dei consumatori** registra un significativo incremento, raggiungendo il valore di 101,7 da 97,7 del mese precedente (Comunicato ISTAT, 26 marzo 2014).

Considerando peraltro l'effetto di trascinarsi lievemente negativo del risultato dell'anno scorso, pari a -0,1 per cento, le stime di **crescita del PIL per il 2014** sono fissate allo **0,8 per cento**, al **ribasso** rispetto alla crescita dell'1,1 per cento prevista ad ottobre 2013 nel Documento programmatico di bilancio (DPB).

La nuova stima di crescita per l'anno 2014 si allinea, di fatto, alle considerazioni espresse dalla Commissione europea nel parere reso sul

Documento programmatico di bilancio, in cui la Commissione riteneva la previsione di crescita dell'1,1 per cento piuttosto ottimistica, evidenziando i rischi al ribasso derivanti da fattori esogeni (quale la più modesta espansione dei mercati d'esportazione e maggiore apprezzamento del tasso di cambio) nonché dalla persistente stretta creditizia.

Secondo quanto illustrato nel DEF, infatti, la revisione al ribasso della crescita è attribuibile, nel breve periodo, proprio al **persistere della restrizione nella concessione del credito** al settore privato.

Nel medio termine, tuttavia, vanno considerati anche alcuni **ritardi di attuazione** che non consentono ancora alle **riforme intraprese** di incidere in termini di crescita economica.

Sul punto, il DEF evidenzia – nella Sezione I relativa al Programma di stabilità e con maggior dettaglio nella Sezione III relativa al PNR - come l'impatto macroeconomico delle riforme avviate nel 2012 e 2013, vada rivisto rispetto alle ipotesi contenuto nel DEF dello scorso anno, alla luce non solo del ritardo del processo di attuazione delle misure di intervento ma anche del protrarsi della fase recessiva dell'economia italiana, che ha attenuato gli effetti espansivi delle riforme medesime.

Tale revisione comporta nel breve termine un minore incremento del prodotto, rispetto alle precedenti simulazioni, pari mediamente a 0,3 punti percentuali, mentre nel medio termine (2020) essa si attesta a 0,6 punti percentuali.

In particolare, l'impatto macroeconomico dell'insieme delle **riforme strutturali varate dal Governo nel 2012** viene rivisto al ribasso, rispetto allo scenario di base, traducendosi in un **incremento del PIL** pari a **0,7 punti percentuali nel 2015** (con uno scostamento di 0,9 punti percentuali, rispetto all'incremento di 1,6 punti prospettato nel precedente DEF) e pari a **2,5 punti nel 2020** (in luogo ai 3,9 punti previsti). Anche l'impatto macroeconomico del complesso delle **misure varate nel 2013** è rivisto nel DEF in esame, ad un valore pari a **0,1 punti percentuali di PIL nel 2015** e a **0,2 punti nel 2020**⁷.

Per gli anni successivi, il DEF prevede una crescita del PIL nel **2015** pari **all'1,3 per cento** e pari in **media dell'1,7 per cento nel triennio successivo**.

Tabella 1.6

Confronto sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	DPB ott. 2013	Nota agg. DEF 2013 settembre 2013				DEF 2014 aprile 2014				
		2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017	2018
PIL	1,1	1,7	1,8	1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9	

Si consideri comunque che le prospettive di crescita dell'economia italiana, non possono prescindere - come si rileva nella terza sezione del DEF (nella parte del PNR relativa all'analisi approfondita che la Commissione europea ha deciso di condurre nei confronti dell'Italia per valutare la persistenza di **squilibri macroeconomici** già rilevati nel 2013) - dall'adozione di **urgenti azioni di policy** (*urgent policy attention*), **volte a superare** i problemi strutturali che caratterizzano la nostra economia, messi in evidenza dall'analisi della Commissione europea, tra i quali la **perdita di competitività**, derivante dal disallineamento tra salari e produttività, da

⁷ Si ricorda che nella Relazione al Parlamento presentata dal Governo ad agosto 2013, l'impatto delle principali misure varate, relative in particolare al ritardo dei pagamenti dei debiti della P.A. (D.L. n. 35 e D.L. n. 102 del 2013) venivano valutato in complessivi 0,3 punti percentuali nel 2015.

un elevato cuneo fiscale e dalla prevalenza d'impresе di piccole dimensioni che non riescono a competere nel mercato globale. A causa dell'andamento stagnante della produttività, la graduale riduzione della dinamica salariale non si è tradotta in un miglioramento della competitività di prezzo.

Anche le inefficienze presenti nella Pubblica Amministrazione e nel sistema giudiziario vengono individuate quali elementi di freno alla crescita economica, così come la corruzione e il sommerso. Particolare enfasi viene data alla scarsa accumulazione di capitale umano. Inoltre, l'elevato debito pubblico, accompagnato da una bassa crescita e dalla bassa inflazione, pone rischi finanziari per l'economia Italiana e per tutta l'area dell'euro. Alle azioni di riforma finalizzate a fronteggiare le predette problematiche è appunto dedicata la parte del Documento che riguarda il Programma Nazionale di Riforma.

Si ritiene utile, infine, riportare nella tabella che segue un confronto tra le previsioni di crescita recate nel DEF e quelle dei principali istituti di ricerca nazionali e internazionali, che stimano per l'anno in corso una crescita del PIL tra 0,5–0,7 punti percentuali, lievemente inferiore rispetto a quella del Governo (con l'eccezione di Prometeia, che stima una crescita dello 0,8%). Per il 2015, le previsioni disponibili degli istituti si presentano, in media, anch'esse leggermente inferiori rispetto a quelle del Governo.

Per quanto concerne specificamente il confronto con le stime della Commissione europea, nel DEF è espressamente esplicitato che per il 2014 lo scostamento è riconducibile all'ipotesi, sottostante le proiezioni del DEF, di un profilo di crescita congiunturale del PIL lievemente più sostenuto a partire dal secondo trimestre dell'anno.

**Previsioni degli istituti nazionali e internazionali sulla crescita
del PIL italiano**
(variazioni percentuali)

	2014	2015
GOVERNO (aprile '14)	0,8	1,3
CER (febbraio '14)	0,6	1,3
PROMETEIA (marzo '14)	0,8	1,4
REF.IRS (aprile '14)	0,6	1,4
CONFINDUSTRIA (dicembre '13)	0,7	1,2
BANCA D'ITALIA (gennaio '14)	0,7	1,0
CONSENSUS FORECASTS (marzo '14)	0,5	1,0
OCSE – Economic Outlook n. 94 (novembre '13)	0,6	1,4
FMI (aprile '14)	0,6	1,1

Si rilevi, infine, che le previsioni di crescita indicate nel DEF 2014 per il periodo 2014-2018 **non considerano gli effetti positivi attesi**, sulle principali variabili del quadro macroeconomico (nonché sui saldi di bilancio), dalle **riforme programmate** dal Governo, volte a rafforzare la sostenibilità finanziaria dei conti pubblici anche attraverso un aumento della crescita potenziale.

Sul punto, nel paragrafo su “Riforme strutturali e avvicinamento graduale all'MTO” del Programma di stabilità, il Governo rimarca **l'impatto macroeconomico delle misure programmatiche 2014**, prevedendo un aumento del PIL di **2,2 punti percentuali nel 2018**, in **termini cumulati**.

Il Governo precisa che la metodologia di proiezione del prodotto potenziale utilizzata per la costruzione della tabella che segue è in linea con quella

correntemente **discussa a livello europeo** dal Comitato di Politica economica del Consiglio europeo e dall'*Output Gap Working Group*⁸.

Le misure indicate nella tavola ricevono peraltro più ampia trattazione nella Sez. III del DEF 2014, dedicata appunto al Programma Nazionale di Riforma. In quella sede, sono peraltro valutati - rileva il Governo - l'impatto di altre misure strutturali, quali ad esempio quelle volte a superare le problematiche derivanti dai ritardi dei pagamenti della P.A., che qui invece, sulla base della metodologia europea, non è considerato.

Tabella 1.7

Effetto sul PIL delle misure programmatiche 2014

(variazioni percentuali)

Descrizione della misura	Effetti cumulati sul PIL rispetto allo scenario di base				
	2014	2015	2016	2017	2018
Aumento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6
Riduzione dell'Irap	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Revisione della tassazione sulle rendite finanziarie	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
<i>Spending review</i>	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
Liberalizzazioni e semplificazioni (D.L. n. 1/2012, D.L. n. 5/2012, D.L. n. 69/2013 e ddl A.S. 958)	0,1	0,3	0,4	0,6	0,9
Riforma del mercato del lavoro (L. n. 92/2012 con le modifiche apportate dal D.L. n. 34/2014, in corso di conversione)	0,2	0,3	0,4	0,5	0,8
TOTALE	0,3	0,6	1,0	1,5	2,2

Fonte: DEF 2014, Sezione I – Programma di Stabilità, Tavola III.8.

Elaborazione MEF-RGS sui dati degli Allegati 3, delle relazioni Tecniche e delle informazioni fornite dai Ministeri competenti.

Come espressamente sottolineato nel Documento, le riforme strutturali annunciate ed in parte avviate contribuiranno a **ridurre lo scostamento** tra il **prodotto interno lordo e il suo valore potenziale**⁹ che, continua ad essere superiore rispetto alla soglia considerata rilevante secondo a metodologia europea in condizioni congiunturali normali, configurando la presenza di “eventi eccezionali”. In particolare, il DEF evidenzia che per effetto delle riforme annunciate dal Governo, il tasso di crescita del PIL potenziale aumenta già nel 2014 passando da un tasso prossimo a zero a un valore dello 0,2 per cento. Negli anni a seguire, e fino al 2017 la crescita del prodotto potenziale è più rapida che nello scenario di riferimento.

In merito all'esigenza di introdurre politiche strutturali finalizzate a migliorare il funzionamento dell'economia nel lungo periodo si rileva quanto indicato dall'OCSE

⁸ Il DEF precisa che al quadro macroeconomico inclusivo degli effetti delle riforme è applicata la metodologia di calcolo della funzione di produzione concordata a livello europeo procedendo a separare l'impatto ciclico da quello strutturale.

⁹ Il Prodotto interno lordo potenziale (potential GDP), rappresenta il livello di PIL compatibile con il pieno impiego dei fattori di produzione e con il tasso di disoccupazione NAIRU (acronimo di *non-accelerating inflation rate of unemployment*, ovvero il tasso di disoccupazione coerente con la stabilità dei prezzi). L'Output gap rappresenta lo scostamento percentuale fra PIL effettivo e PIL potenziale in rapporto al PIL potenziale. Fonte: MEF - glossario di finanza pubblica).

nell'Interim Assessment di marzo 2014, secondo il quale esse non sono un sostituto per politiche macroeconomiche appropriate di stimolo alla domanda, anche se ne possono essere un utile complemento. Le riforme strutturali finalizzate ad aumentare il prodotto potenziale sono dunque un complemento sempre più importante per politiche macroeconomiche di sostegno alla domanda.

Analisi delle componenti del quadro macroeconomico italiano

La tabella che segue riporta le previsioni per gli anni 2014-2018 dei principali indicatori del quadro macroeconomico complessivo esposto nel DEF 2014, posti a raffronto con i dati di consuntivo degli ultimi due anni.

Tabella 1.8

Il quadro macroeconomico

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVI		PREVISIONI				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIL	-2,4	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
Importazioni	-7,7	-2,8	2,8	4,4	4,1	4,2	4,2
Consumi finali nazionali	-3,9	-2,2	0,3	0,8	0,9	1,2	1,3
- spesa delle famiglie	-4,3	-2,6	0,2	0,9	1,2	1,6	1,7
- spesa delle P.A. e I.S.P.	-2,9	-0,8	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2
Investimenti fissi lordi	-8,0	-4,7	2,0	3,0	3,6	3,8	3,8
- macchinari, attrezzature e vari*	-9,9	-2,4	4,2	4,3	4,7	4,9	4,9
- costruzioni	-6,2	-6,7	-0,5	1,7	2,4	2,6	2,4
Esportazioni	2,3	0,1	4,0	4,4	4,2	4,1	4,1
Occupazione (ULA)	-1,1	-1,9	-0,2	0,7	0,8	1,0	1,0
Tasso di disoccupazione	10,7	12,2	12,8	12,5	12,2	11,6	11,0
Deflatore PIL	1,6	1,4	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5
Inflazione programmata	1,5	1,5	1,5	1,5	-	-	-

* Tale voce ricomprende gli investimenti in macchinari e attrezzature, in trasporti e in beni immateriali.

Fonte: DEF 2014, Sezione II: Analisi e tendenze di Finanza pubblica, Tab. I.1-1.

Come si evince dalla tabella, tutti i principali indicatori macroeconomici manifestano nell'anno **2014** un **valore positivo** rispetto al 2013, **salvo** l'andamento negativo indicato per gli investimenti nel settore delle **costruzioni** (-0,5 per cento).

Tutte le principali componenti della domanda interna dovrebbero iniziare a manifestare un contributo positivo alla crescita del PIL, già a partire dall'anno in corso.

In particolare, l'andamento dei **consumi privati** torna positivo nel 2014 (+0,3 per cento), evidenziando una progressiva crescita negli anni successivi. In tale ambito, i **consumi delle famiglie** manifestano un recupero di quasi 3 punti percentuali nel 2014, anno in cui tornano a crescere dello 0,2 per cento, ed una crescita via via sempre più sostenuta, fino all'1,7 per cento di fine periodo.

Anche gli **investimenti fissi lordi** sono previsti in sensibile aumento, dopo gli andamenti fortemente negativi degli ultimi anni (-8,0 per cento nel 2012 e -4,7 per cento nel 2013), evidenziando nell'anno in corso una crescita del 2,0 per cento rispetto al 2013, che prosegue a ritmi sostenuti anche nel periodo successivo. In particolare nel DEF si evidenzia l'andamento particolarmente positivo degli **investimenti in macchinari**, sostenuto dalle favorevoli prospettive della domanda e dalla maggiore immissione di liquidità nel sistema economico proveniente dal pagamento dei debiti commerciali della PA.. già programmati.

Mantiene una dinamica ancora negativa nel **2014** il settore delle **costruzioni**, per il quale si prevede **ancora un calo dello 0,5 per cento**. Anche tale settore, tuttavia, è previsto in ripresa a partire dal 2015, e destinato a stabilizzarsi su valori positivi pari in media al 2,5 per cento nel triennio 2016-2018.

Per quanto concerne le **esportazioni** – che hanno costituito l'unico apporto positivo alla crescita del PIL negli ultimi due anni – continuerebbero a manifestare un andamento positivo anche nell'anno in corso, raggiungerebbero una crescita del 4 per cento nel 2014 e mantenendosi al di sopra di tale livello per tutto il periodo successivo.

Anche le **importazioni**, secondo le previsioni del DEF, torneranno ad evidenziare un andamento positivo per tutto il periodo, trainate dalla ripresa della domanda interna.

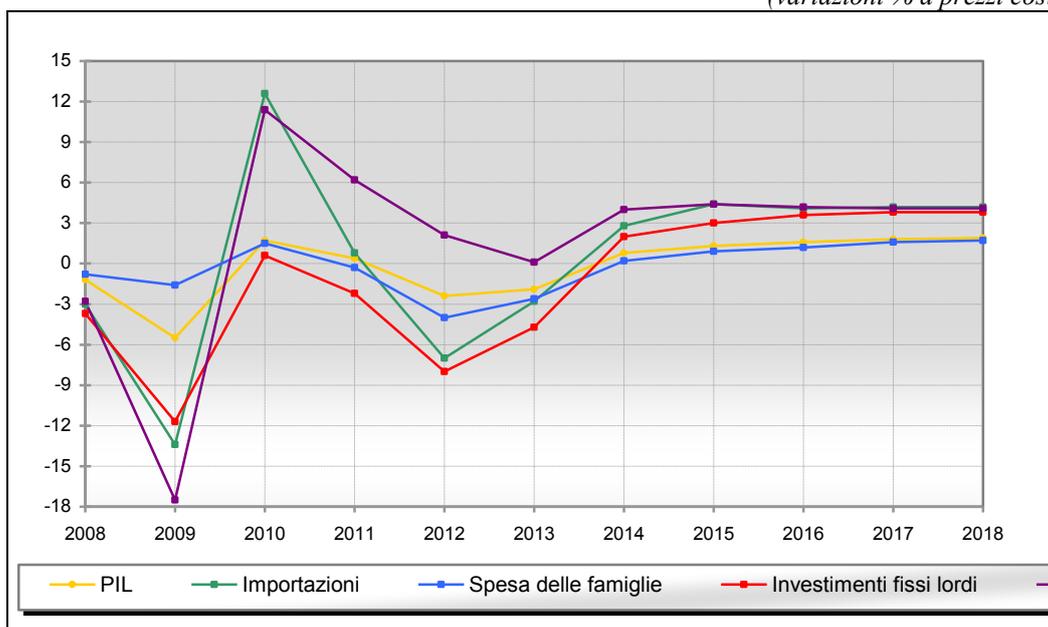
Con riferimento alla **bilancia dei pagamenti**, il saldo corrente è stimato migliorare nel 2014, mantenendosi in *surplus* (intorno a +1,4 per cento) per l'intero arco di previsione, grazie al contributo dell'avanzo commerciale.

Il grafico seguente indica l'andamento delle principali variabili del quadro macroeconomico a partire dal 2008 sino alla fine del periodo di previsione indicato del DEF 2014.

Grafico 1.1

Conto economico delle risorse e degli impieghi

(variazioni % a prezzi costanti)



Quanto all'andamento dei **prezzi**, il deflatore del PIL è stimato in riduzione nell'anno in corso, pari all'1,0 per cento (rispetto all'1,4 del 2013).

L'aumento dei prezzi al consumo, secondo le previsioni del DEF, resterebbe modesto per tutto il periodo.

L'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA), valutato al netto dei prodotti energetici, è stimato attestarsi al 1,4 per cento nel 2014, in discesa rispetto al 2013, in cui l'indice ha raggiunto l'1,8 per cento.

Mercato del lavoro

Per quanto concerne il **mercato del lavoro**, il DEF stima per l'anno 2014 una ulteriore **contrazione dell'occupazione**, in termini di ULA, dello **0,2 per cento**, rispetto all'anno 2013 anno in cui l'occupazione si è ridotta dell'1,9 per cento.

La stima per il 2014 fornita nel DEF è dunque più pessimistica di quella prospettata nel Documento programmatico di bilancio presentato ad Ottobre scorso, in cui si rappresentava per l'anno in corso una variazione nulla.

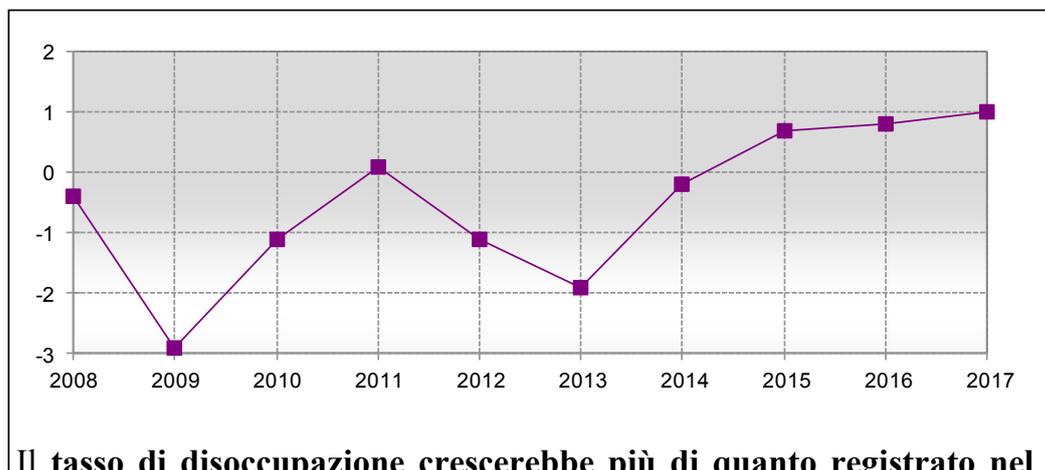
Una **ripresa dell'occupazione** è attesa realizzarsi, secondo le nuove previsioni, soltanto a partire dal **2015**, anno in cui l'occupazione segnerebbe una inversione di tendenza, con una evoluzione positiva (**+0,7 per cento**), fino a crescere dell'1,0 per cento nel 2016 ed anche nel 2017.

Il grafico seguente mostra l'andamento dell'occupazione in Italia a partire dal 2008, con le previsioni 2014-2018 contenute nel DEF.

Grafico 1.2

Andamento dell'occupazione

(variazioni %)



Il tasso di disoccupazione crescerebbe più di quanto registrato nel 2013 (12,2 per cento) attestandosi all'**12,8** per cento nel **2014** – rispetto al 12,4 per cento prospettato dal Governo a settembre nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 - per poi progressivamente cominciare a scendere in modo più deciso solo nella parte finale dell'orizzonte di previsione, quando esso si dovrebbe portare all'11 per cento.

Per ciò che concerne l'andamento del mercato del lavoro nei primi mesi del 2014, l'ISTAT, nel **Comunicato del 1 aprile** u.s., indica che nel mese di **Febbraio** il **tasso di disoccupazione**

si è attestato al **13 per cento**, sostanzialmente stabile in termini congiunturali, ma in aumenti di 1,1 punti percentuali nei dodici mesi.

In particolare, il tasso di disoccupazione dei 15-24enni, cioè la quota di giovani disoccupati sul totale di quelli attivi (occupati o disoccupati) è pari al 42,3 per cento, in calo di 0,1 punti percentuali rispetto al mese precedente, ma in aumento di 3,6 punti nei dodici mesi. Dal calcolo sono pertanto esclusi i giovani inattivi, cioè quelli che non sono occupati e non cercano lavoro, perché ad esempio impegnati negli studi.

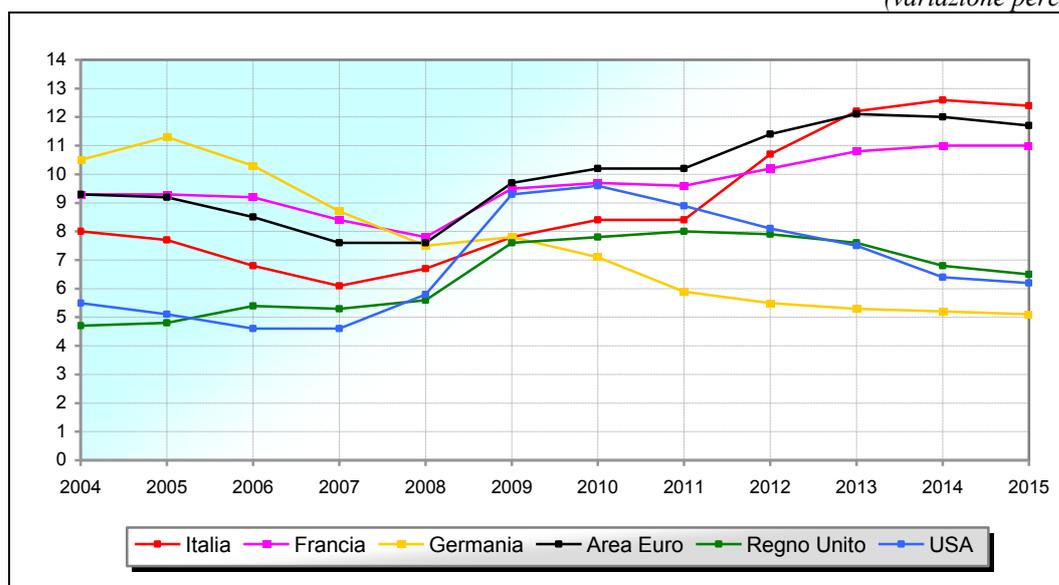
Infine, si rileva che situazione occupazionale italiana è vista in termini lievemente meno pessimistici rispetto a quelli delineati dal Governo, dalla **Commissione europea** nel *Winter Forecast*, che stima per l'Italia una crescita del tasso di disoccupazione intorno al 12,6 per cento nel 2014 e al 12,4 per cento nel 2015.

Il grafico che segue mostra l'andamento del tasso di disoccupazione a partire dal 2004 per i principali paesi della UE e per gli Stati Uniti, tratte dal recente rapporto del Fondo monetario internazionale (Word Economic Outlook, aprile 2014).

Grafico 1.3

Andamento del tasso di disoccupazione

(variazione percentuale)



Fonte:

Per i consuntivi 2008-2013 dei paesi della UE, dati della Commissione Europea, per USA, dati FMI. Per le previsioni 2014-2015, FMI, *Word Economic Outlook* (aprile 2014)

Con riferimento al **costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)**, misurato in termini di rapporto sul PIL, la crescita della produttività, unitamente alla prosecuzione della moderazione salariale sono considerati nel DEF elementi volti a favorirne un rallentamento. Tale indicatore, cresciuto dell'1,4 per cento nel 2013, avrebbe nel 2014 una crescita pressoché nulla, pari allo 0,1 per cento.

Si osservi che le **riforme programmate**, secondo le stime del Governo, come illustrate nel paragrafo precedente, avrebbero **effetto** anche **sull'occupazione** soprattutto a decorrere dall'anno 2015: l'effetto cumulato di esse sarebbe un incremento dello 0,2 per cento nel 2014, dello 0,4 nel 2015 per poi giungere al termine dell'orizzonte previsionale, nel 2018, ad un incremento dell'1,2 per cento (cfr. Tavola II.8 della Sez. I - Programma di stabilità del DEF).

Inoltre, il Governo prospetta, dalle riforme programmate, **effetti positivi sull'offerta di lavoro**: l'introduzione delle detrazioni IRPEF sul lavoro dipendente per le fasce più basse di reddito, oltre a rappresentare una riduzione del cuneo fiscale, afferma il Governo, produrrebbe effetti indiretti sul **tasso di partecipazione** atteso aumentare in termini cumulati di 0,6 punti percentuali nel triennio 2015-2018 (effetti stimati sulla base del modello di micro simulazione del mercato del lavoro del dipartimento del Tesoro del MEF ItaxSIM).

1.3 Confronti internazionali

Nel rapporto del **Fondo Monetario Internazionale** (*Word economic outlook – aprile 2014*), le previsioni per l'economia dell'Area dell'euro risultano riviste lievemente al rialzo.

In tale ambito, con riferimento all'Area dell'euro, le revisioni rispetto alle precedenti stime hanno riguardato la Germania, stimata crescere intorno all'1,7 per cento nel 2014 (rispetto al 1,6 stimato a gennaio), e la Francia, per la quale si prevede una crescita dell'1,0 per cento nel 2014 (rispetto al precedente 0,9).

Le previsioni dell'FMI per l'**Italia** sono invece rimaste invariate rispetto al precedente Rapporto, stimandosi per il **2014** una crescita per il nostro Paese dello **0,6 per cento**, in simmetria con quanto prospettato dalla stessa Commissione Europea nel *Winter Forecast* di febbraio 2014.

Il ritmo sarebbe dunque più modesto di quanto indicato dal Governo nel DEF, pari allo **+0,8 per cento**.

Nel complesso, nell'**Area euro** l'FMI prevede una crescita del prodotto nel 2014 pari allo 1,2 per cento, e anche tale stima corrisponde a quella elaborata dalla Commissione europea.

Tabella 1.9

Prodotto interno lordo – Confronti internazionali

(variazioni %)

	DEF 2014 <i>aprile 2014</i>		Commissione Europea <i>febbraio 2014</i>		FMI WEO <i>aprile 2014</i>	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
ECONOMIE AVANZATE						
ITALIA	0,8	1,3	0,6	1,2	0,6	1,1
FRANCIA			1,0	1,7	1,0	1,5
GERMANIA			1,8	2,0	1,7	1,6
SPAGNA			1,0	1,7	0,9	1,0
AREA EURO			1,2	1,8	1,2	1,5
REGNO UNITO			2,5	2,4	2,9	2,5
USA			2,9	3,2	2,8	3,0
GIAPPONE			1,6	1,3	1,4	1,0
ECONOMIE EMERGENTI						
CINA					7,5	7,3
INDIA					5,4	6,4
BRASILE					1,8	2,7
RUSSIA					1,3	2,3

Il settore manifatturiero

Il DEF riporta un approfondimento sulla manifattura italiana: fatturato competitività e strategie anticrisi.

Riprendendo i dati diffusi dall'ISTAT nel recente Rapporto sulla Competitività dei settori produttivi diffuso il 26 febbraio 2014, il DEF evidenzia, in un apposito *focus* come la crisi economica del periodo 2010-2013 abbia riverberato i suoi effetti in modo differenziato nei diversi settori della manifattura italiana.

Tra gennaio-ottobre del 2010 e lo stesso periodo del 2013, il 51 per cento delle imprese industriali ha aumentato il fatturato totale: il 39 per cento del totale delle unità ha incrementato le vendite sul mercato interno ed il 61 per cento quelle sul mercato esterno. Vi sono comunque, rileva l'ISTAT, marcate eterogeneità settoriali, le quali sono rilevabili anche dall'analisi della variazione mediana del loro fatturato totale, che è risultata positiva e superiore alla dinamica della manifattura nel suo complesso in dieci comparti, mentre in tredici essa ha registrato un calo.

Tra i *top performer* emergono taluni settori che caratterizzano il modello specializzato italiano: gli articoli in pelle il cui incremento di fatturato è risultato nel periodo considerato il più elevato (21,8 per cento); nonché l'industria delle bevande (11 per cento); l'industria alimentare (9,4 per cento); i macchinari e le attrezzature (7,6 per cento).

Tra i *bottom performer* il settore dei mobili (-14,6 per cento), l'abbigliamento (13,5 per cento) e le industrie del legno (-12,5 per cento). Il dettaglio settoriale evidenzia inoltre che l'andamento della domanda internazionale ha rappresentato un elemento decisivo per sostenere l'attività produttiva nel triennio 2010-2013. In soli quattro anni si è verificata una variazione negativa di fatturato estero (produzione di mobili legno, stampa ed abbigliamento). In un solo comparto (alimenti) si è registrato un incremento di fatturato sul mercato interno, mentre per bevande e pelli si è registrata una sostanziale invarianza.

Comunque, si osservi che in alcuni settori, il marcato crollo della domanda interna non è stato compensato dall'incremento (in certi casi percentualmente elevato) del fatturato estero (si pensi alle apparecchiature elettriche (+5,1 per cento di fatturato estero contro il -16,3 per cento del fatturato interno).

L'ISTAT rileva comunque che per la maggior parte delle imprese esportatrici, il mercato domestico continua a rappresentare la principale destinazione delle proprie produzioni: il 60 per cento delle imprese manifatturiere esportava non più del 35 per cento del proprio fatturato nel 2010 e non oltre il 41,5 per cento nel 2013. In particolare, le imprese dei comparti *top performer* mostrano una notevole eterogeneità in termini di apertura all'estero: il settore alimentare segnano quote modeste di fatturato esportato; al contrario, le imprese dei comparti delle pelli e dei macchinari sono caratterizzate da propensioni all'*export* particolarmente elevate. Una maggiore propensione all'*export* si registra anche per le imprese farmaceutiche.

Anche tra i *bottom performer* vi è comunque propensione all'estero, come ad esempio per il settore dei mobili che ha risentito della crisi nonostante quasi la metà delle imprese ha presentato nel 2013 una quota di fatturato estero superiore al 50 per cento. A sua volta, il settore dell'abbigliamento ha presentato un grado di apertura pari a quello medio manifatturiero.

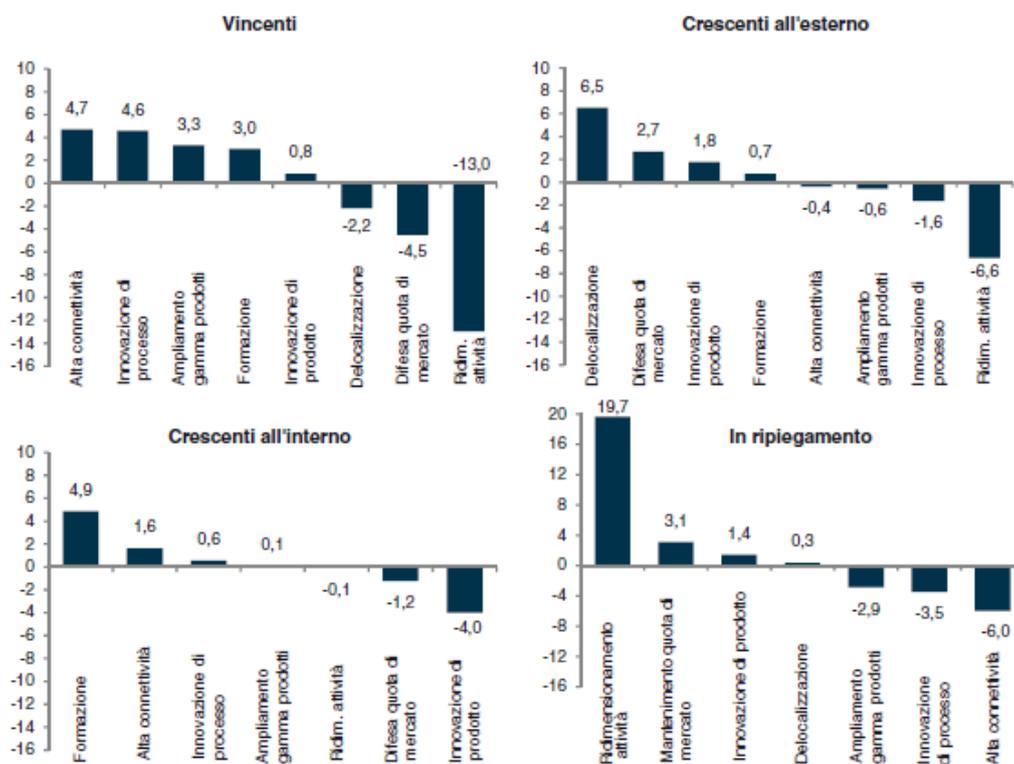
L'ISTAT ha elaborato un indicatore sintetico di competitività, sulla base del quale ha identificato un gruppo di settori più performanti – quali la farmaceutica, le bevande, la chimica e la meccanica, che nel 2011 hanno spiegato circa un quarto del valore aggiunto manifatturiero (24,8 per cento). Nella parte più bassa della graduatoria, si trovano settori significativi della manifattura italiana, quali la fabbricazione dei prodotti in metallo e l'alimentare (con il 20 per cento del valore aggiunto totale).

Sulla base dell'indicatore sintetico di competitività, con riferimento ai primi tre trimestri del 2013, l'ISTAT conferma la situazione competitiva iniziale superiore alla media per il solo settore farmaceutico. Il tessile e i macchinari appaiono invece sostanzialmente in linea con la competitività media del settore. La metallurgia evidenzia difficoltà, mentre taluni settori

registrano un miglioramento in termini di competitività in corso d'anno, quali autoveicoli e mezzi di trasporti.

L'Istat ha suddiviso le imprese in quattro classi: vincenti, crescenti all'esterno, crescenti all'interno e in ripiegamento, dando indicazione delle strategie ed elle *performance* adottate da ciascuno di tali gruppi

Figura 2.6 - Strategie e performance sui mercati nazionali e internazionali – Anni 2011-2013 (aumento/diminuzione della probabilità di appartenere a una classe di performance; punti percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat (Indagine mensile sul fatturato; 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi; Risultati economici delle imprese) e dati amministrativi

2. La finanza pubblica

2.1 Gli andamenti tendenziali di finanza pubblica

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) riporta l'analisi del conto economico delle amministrazioni pubbliche (PA) a legislazione vigente, integrato con le informazioni relative alla chiusura dell'esercizio 2013 (tabella 2.1). I conti a legislazione vigente, presentati nella sezione II del DEF, vengono rappresentati nella versione conforme alle regole di Contabilità Nazionale, differenziandosi rispetto ai quelli contenuti nella sezione I, che sono redatti ai sensi del Regolamento CE 1500/2000.

2.1.1 Il consuntivo 2013

L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni

I dati di consuntivo Istat attestano un indebitamento netto della PA per il 2013 pari a 47.321 milioni, pari al 3 per cento del PIL.

La conferma delle stime del saldo di bilancio contenute nella Nota di aggiornamento del DEF 2013 presentata nel settembre 2013 e nella successiva Nota tecnico illustrativa della Legge di Stabilità 2014 (NTI) si determina a fronte di un avanzo primario inferiore alle attese (-2,1 miliardi), in parte compensato da una minore spesa per interessi (-1,9 miliardi).

L'avanzo primario, dopo aver raggiunto il 2,5 per cento del PIL nel 2012 (39,1 miliardi) è sceso al 2,2 per cento nel 2013 (34,7 miliardi). Lo scostamento rispetto al valore indicato nei precedenti documenti (2,4 per cento del PIL nella NTI) è dovuto alla dinamica più contenuta delle entrate (circa 0,5 punti percentuali di PIL in meno rispetto a quanto previsto), compensata solo parzialmente dal minore rapporto della spesa primaria sul PIL (circa 0,3 punti percentuali)

La spesa per interessi si è attestata al 5,3 per cento del prodotto (82 miliardi), in riduzione di oltre 1 decimo di punto rispetto alle precedenti stime (5,4 per cento nella NTI) e di oltre due decimi di punto rispetto al livello del 2012 (5,5 per cento del PIL, pari a 86,5 miliardi).

Le entrate

Le entrate complessive delle Amministrazioni Pubbliche realizzate nel 2013, valutate in rapporto al PIL, sono risultate superiori a quelle del 2012 di 0,1 punti percentuali.

Analizzando, tuttavia, l'andamento delle sole entrate tributarie si riscontra una riduzione di 0,2 punti, determinata da alcune misure adottate, tra le quali il Documento in esame segnala la soppressione dell'IMU sulle abitazioni principali e su altre tipologie di immobili.

La pressione fiscale, a fronte di una sostanziale invarianza dell'incidenza delle entrate contributive, si è ridotta di 0,2 punti di PIL attestandosi al 43,8 per cento.

Rispetto alle stime contenute nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 (settembre 2014) nella successiva Nota tecnico-illustrativa della legge di stabilità 2014 (NTI), a fronte di una riduzione complessiva delle entrate tributarie della PA di 3,89 miliardi, il gettito tributario degli Enti territoriali ha subito un decremento di circa 5 miliardi di euro.

Le stime indicate nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 includono la riduzione del gettito IMU dell'abitazione principale ed altri immobili indicati dalla normativa (decreto legge n. 102/2013) limitatamente alla prima rata 2013 che era scaduta nel mese di giugno¹⁰.

Il decreto legge n. 133 del 2013 è intervenuto sul pagamento della seconda rata IMU 2013 (scadenza dicembre 2013, poi prorogata a gennaio 2014) disponendo, per specifiche tipologie di immobili, l'obbligo di versare il 40% della differenza, se positiva, tra l'aliquota effettiva deliberata da ciascun comune e l'aliquota standard stabilita a livello nazionale (c.d. mini IMU, introdotta in luogo della soppressione totale dell'imposta). A fronte di tale disposizione, la relazione tecnica allegata al richiamato provvedimento ha attribuito effetti di minor gettito stimati in circa 2,16 miliardi di euro.

In merito al gettito tributario in favore degli Enti locali, inoltre, si ricordano anche gli interventi in materia di maggiorazione TARES (stimata in circa 1 miliardo per l'anno 2013) ai sensi dei quali il gettito tributario è stato riconosciuto in favore dello Stato; contestualmente è stato riconosciuta ai Comuni un'attribuzione di risorse da parte dell'Erario di pari importo.

In proposito, è opportuno acquisire chiarimenti in merito alla riduzione delle entrate tributarie degli enti locali indicata in misura pari a circa 5 miliardi di euro rispetto alla stima contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF 2013. Ciò in considerazione del fatto che qualora, come è presumibile ritenere, la soppressione della prima rata IMU fosse stata considerata nelle stime indicate nella predetta Nota, gli ulteriori interventi in materia di IMU per l'anno 2013 dovrebbero riguardare esclusivamente la seconda rata d'imposta valutata dalla relazione tecnica in circa 2,2 miliardi.

Il Documento in esame afferma che, rispetto alle previsioni della NTI 2014, il comparto degli enti territoriali registra un gettito inferiore di 5.006 milioni di euro. In particolare, si sono registrate minori entrate IMU per 1.168 mln (abolizione della seconda rata, per la quota di spettanza dei comuni) nonché una riduzione dell'IRAP di 1.276 mln e delle tasse auto per 488 milioni di euro.

Appare opportuno acquisire chiarimenti anche in merito alla riduzione delle entrate tributarie degli enti locali rispetto alla NTI 2014, tenuto conto che il minor gettito individuato nel DEF risulta pari a circa 2,9 miliardi rispetto ai 5 miliardi complessivi.

L'analisi per tipologia di imposta evidenzia, rispetto alle stime dei precedenti documenti programmatici (Nota di aggiornamento e NTI) una rilevante riduzione delle imposte indirette (-9,4 miliardi) imputabile in via prevalente ad una dinamica dei consumi meno favorevole di quella stimata. Contestualmente si

¹⁰ La *Nota di aggiornamento del DEF 2013* afferma che "Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente per gli anni 2013-2017 viene pertanto aggiornato per tener conto della più recente evoluzione congiunturale e delle prospettive di crescita, dei procedimenti normativi adottati e delle risultanze dell'attività di monitoraggio" (pag.28 della Nota). Inoltre, nella Tavola IV.8 (Effetti cumulati delle manovre 2013 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore) sono evidenziate variazioni nette delle entrate delle Amministrazioni locali pari a - 2,2 miliardi per l'anno 2013 (pag. 41 della Nota).

registra un incremento delle imposte dirette (+4,6 miliardi) imputabile in via prevalente agli interventi in materia di IRES, sia in termini di liquidazione dell'imposta sia in termini di misura dell'acconto da versare.

Le spese

Le spese finali nel 2013 mostrano una riduzione rispetto al precedente esercizio (-0,2 per cento), passando da 800.873 milioni del 2012 a 798.940 milioni del 2013. Tale risultato si determina a fronte di un aumento della spesa primaria (+0,3 per cento) e di una riduzione della spesa per interessi (-5,1 per cento).

In presenza di una contrazione anche in termini nominali del prodotto, le spese totali aumentano lievemente la loro incidenza sul PIL, passando dal 51,1 per cento del 2012 al 51,2 del 2013. La variazione complessiva è determinata dall'aumento per 0,7 punti di PIL della spesa corrente primaria (da 42,5 a 43,2 per cento) a fronte della riduzione di 0,4 punti di quella di parte capitale (da 3,1 a 2,7 per cento) e di 0,2 punti della spesa per interessi (da 5,5 a 5,3 per cento).

Alla dinamica mostrata dalla spesa primaria corrente contribuisce una variazione positiva sia delle prestazioni in denaro (+2,7 per cento rispetto al 2012), che scontano un aumento significativo della spesa per ammortizzatori sociali (+15,9 per cento) e per le indennità di disoccupazione (+ 19,8 per cento) conseguenti al protrarsi della recessione, che delle altre spese correnti (+5,6 per cento). Si riducono, invece, i redditi da lavoro dipendente (-0,7 per cento) per effetto delle misure limitative delle assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche e della conferma del blocco dei rinnovi contrattuali, e i consumi intermedi (-1,4 per cento), su cui pesano le misure correttive adottate negli ultimi anni. Tali andamenti si riflettono sulla spesa sanitaria che, per il terzo esercizio consecutivo, si riduce in valore assoluto (-0,3 per cento).

Evidenzia una significativa variazione negativa la spesa in conto capitale (-12,8 per cento). Parte della riduzione è correlata al calo dei contributi in conto capitale, diminuiti per la minore richiesta di agevolazioni per crediti di imposta da parte delle imprese, oltre che per il venir meno del contributo per la ricostruzione dell'Abruzzo (oltre 1 miliardo). Gli investimenti fissi lordi si sono ridotti del 9,5 per cento, nonostante il dato relativo al 2013 comprenda i pagamenti in conto capitale dei debiti pregressi della P.A. autorizzati per lo scorso esercizio.

Rispetto alla Nota tecnico illustrativa della legge di stabilità, la spesa finale risulta inferiore di oltre 7 miliardi, per effetto di minori interessi passivi per 1,9 miliardi e di minori spese in conto capitale per 7,5 miliardi principalmente, riconducibili principalmente ai minori contributi, a fronte di spese correnti al netto degli interessi più elevate di 2,4 miliardi.

All'interno di tale aggregato, si riducono in misura significativa, rispetto alle precedenti stime, la spesa sanitaria (-1,8 miliardi) e quella per pensioni ed altre prestazioni (-1 miliardo), a fronte di un aumento delle altre componenti.

2.1.2 Le previsioni tendenziali per il periodo 2014-2018

Rispetto alle stime relative al triennio 2014-2016 contenuto nella Nota tecnico illustrativa della legge di stabilità 2014 (quadro programmatico) e a quelle relative all'esercizio 2017 della Nota di aggiornamento, il DEF presenta le nuove previsioni sulla base delle informazioni di consuntivo 2013, della revisione del quadro macroeconomico e dell'impatto dei provvedimenti adottati entro il mese di marzo, con particolare riferimento al pagamento dei debiti della P.A. Viene, inoltre, presentata per la prima volta la stima relativa all'esercizio 2018.

L'indebitamento netto della PA

Il conto economico esposto dal DEF evidenzia un indebitamento netto pari a -2,6 per cento del PIL nel 2013, superiore di 0,1 punti rispetto alle previsioni (-2,5 per cento) della NTI (v. tabella 2.1).

Tale variazione è ascrivibile ai seguenti fattori:

- -0,3 punti a minori entrate fiscali;
- +0,2 punti a entrate non fiscali
- -0,3 punti a minori spese primarie
- -0,2 punti a minori spese per interessi, in relazione ad un andamento dei tassi più favorevole rispetto a quello previsto in precedenza.

L'aggiornamento delle stime per l'esercizio in corso comporta una revisione anche nel successivo biennio:

- -2 per cento nel 2015 rispetto a -1,6 per cento della NTI
- -1,5 per cento nel 2016 rispetto a -0,8 per cento della NTI.

Per il 2017, le stime contenute nel Documento evidenziano un indebitamento netto pari a -0,9 per cento rispetto al valore obiettivo di -0,1 per cento indicato nella Nota di aggiornamento. Per il 2018, il saldo tendenziale è previsto pari a -0,3 per cento.

Le entrate

Il Documento in esame chiarisce che le previsioni sono costruite considerando gli effetti finanziari associati anche ai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2014 con particolare riferimento al tema dei pagamenti dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni.

Nel 2014 le entrate totali presentano un incremento rispetto al PIL di 0,1 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente, per effetto principalmente delle misure previste dal DL n. 133/2013 e n. 4/2014 e della legge di stabilità 2014.

Le principali misure in materia tributaria contenute nel decreto legge n. 133/2013 sono:

- abolizione della seconda rata IMU (fatto salvo il pagamento della c.d. mini-IMU) per le abitazioni principali e gli altri immobili appositamente individuati. La relazione tecnica stima una perdita di gettito di circa 2,2 miliardi nel 2013;
- aumento dell'acconto IRES/IRAP 2013 per banche, assicurazioni e altre società che operano nel settore finanziario. La relazione tecnica considera un anticipo delle imposte al 2013 rispetto al 2014 valutato in circa 15 mld;

- introduzione di una addizionale IRES 2013 per i soggetti che operano nel settore finanziario (come banche e assicurazioni). La relazione tecnica stima una maggiore entrata nel 2014 pari a 1,5 mld;
- introduzione, a regime, di un acconto dell'imposta sostitutiva sul risparmio amministrato. La relazione tecnica stima effetti positivi per l'anno 2013 pari a 670 milioni.

Il decreto legge n. 4 del 2014 prevede, tra l'altro, la soppressione della disposizione contenuta nella legge di stabilità 2014 che riduceva la misura della detrazione IRPEF per oneri dal 19% al 18% per il 2013 e al 17% dal 2014. Gli effetti finanziari (negativi nel dl 4/2014, al fine di annullare gli effetti positivi ascritti nella legge di stabilità) sono valutati in circa 490 mln nel 2014, 770 mln nel 2015 e 560 mln dal 2016.

Le entrate tributarie (che passano dal 30 per cento del PIL del 2013 al 29,9 per cento del 2018) considerano, oltre alle variazioni del quadro macroeconomico e agli effetti dei provvedimenti legislativi, anche l'effetto di trascinamento dei risultati 2013, che hanno fatto registrare una riduzione di 3.890 milioni rispetto alle stime della NTI 2014.

In particolare, le previsioni per il 2014 (+13.919 milioni rispetto al 2013) rappresentano un impatto differenziale netto sul 2014 delle misure fiscali adottate e del miglioramento del quadro macroeconomico; negli anni successivi, le misure introdotte dalla legge di stabilità 2014 e dagli altri provvedimenti fiscali e le prospettive di miglioramento della congiuntura economica continuano a produrre effetti positivi.

Per quanto riguarda la dinamica delle entrate territoriali, le previsioni riflettono l'effetto delle disposizioni della Legge di Stabilità per l'anno 2014 relative alla riforma della tassazione immobiliare ed il miglioramento del quadro congiunturale; il valore rispetto al PIL delle entrate tributarie delle amministrazioni locali passa dal 6,7 per cento del 2013 al 6,2 per cento del 2018 evidenziando un andamento costante decrescente.

Andrebbero forniti chiarimenti in merito alla valutazione degli effetti sulle entrate tributarie recati dalle prospettive di miglioramento del quadro macroeconomico. In particolare, sarebbe utile individuare l'ammontare e la tempistica in base ai quali gli effetti di maggior gettito, in relazione alla prevista congiuntura economica, si manifestano.

In proposito, si fa presente che i dati relativi al gettito IVA (aggiornati al mese di febbraio 2014) evidenziano un lieve incremento di gettito che non sembrerebbe imputabile interamente ad una ripresa economica.

Infatti, sulla base dei dati contenuti nel Bollettino delle entrate tributarie pubblicato dal Dipartimento delle finanze, risulta che:

- la variazione del gettito mensile dell'IVA ha assunto un valore negativo (se confrontato con il gettito dello stesso mese dell'anno precedente) per tutto il periodo gennaio-agosto 2013;
- dal mese di settembre 2013 fino a tutto febbraio 2014 la variazione mensile è tornata positiva, con l'unica eccezione del mese di gennaio 2014 nel quale, tuttavia, sono effettuati versamenti a conguaglio relativi all'intero periodo d'imposta precedente.

Contestualmente, tra gli interventi normativi introdotti in materia, si ricorda che a decorrere dal 1° ottobre 2013 l'aliquota IVA ordinaria è stata elevata dal 21% al 22%. Inoltre, nel secondo

semestre 2013, il gettito IVA dovrebbe aver risentito degli effetti positivi recati dalle disposizioni in materia di pagamento dei debiti pregressi della P.A.

In base a quanto sopra indicato non è possibile individuare in quale misura l'inversione di tendenza mensile (dal segno negativo al segno positivo) possa essere attribuita ad una ripresa dei consumi, seppure moderata, e quanto invece sia determinato dagli interventi normativi introdotti (incremento dell'aliquota IVA ordinaria e pagamento dei debiti pregressi).

In via prudenziale, tuttavia, è presumibile ritenere che i dati indicati, pubblicati ad aprile 2014 ed aggiornati per competenza al mese di febbraio 2014, evidenzino una ripresa economica graduale che potrebbe determinare effetti positivi progressivi nel tempo.

In merito alle entrate tributarie delle Amministrazioni locali, si segnala che le stime indicate sono effettuate considerando le aliquote standard stabilite dalla normativa nazionale dei principali tributi (IMU, addizionali IRPEF, IRAP). Tuttavia, si evidenzia che le disposizioni vigenti, oltre a stabilire l'aliquota di base di ciascun tributo, consentono alle predette Amministrazioni la facoltà di variare (in aumento o in diminuzione) le predette aliquote. I dati a livello nazionale mostrano, in generale, una tendenza ad un incremento delle aliquote effettivamente applicate cui corrisponderebbe un valore superiore di gettito valutato rispetto al PIL.

Con riferimento all'imposta municipale sugli immobili (IMU) si segnala che il gettito dell'anno 2012 riferito alle manovre sulle aliquote dei comuni è indicato in circa 3,8 miliardi (a fronte di un gettito complessivo di circa 23,8 miliardi).

Per l'anno 2013, il gettito della c.d. mini-IMU (40% della differenza, se positiva, tra aliquota deliberata dagli enti locali ed aliquota standard riferita ai soli immobili individuati dalla normativa, quali le abitazioni principali ed assimilati) è stimato in misura pari a circa 400 milioni.

Si fa inoltre presente che le stime indicate non sembrano includere gli effetti degli interventi – allo stato attuale solamente annunciati – in materia di riduzione del cuneo fiscale. In particolare, secondo quanto indicato nel PNR, l'incremento della detrazione IRPEF per redditi di lavoro dipendente determinerebbe effetti di minor gettito tributario stimabile, su base annua, in circa 10 miliardi (6 miliardi per il 2014, considerata l'introduzione in corso d'anno): tale intervento troverebbe la copertura finanziaria nella riduzione della spesa pubblica. Non sembra essere invece indicata la stima degli effetti finanziari recati dall'annunciata riduzione del 10 per cento dell'IRAP, per la cui copertura finanziaria sono previste modifiche al regime di tassazione delle rendite finanziarie.

In proposito, si evidenzia che il gettito IRAP relativo al 2013 risulta pari, secondo i dati contenuti nel Bollettino delle entrate tributarie pubblicato dal Dipartimento delle Finanze, a 34,7 miliardi, di cui 24,8 miliardi rappresentano la quota versata dai soggetti privati.

Le previsioni dei contributi sociali registrano una riduzione rispetto al PIL passando dal 13,8 per cento del 2013 al 13,4 per cento del 2018.

La pressione fiscale, pari al 43,8 per cento nel 2013, registra un lieve incremento negli anni 2014 e 2015 (44 per cento) per poi assumere un andamento decrescente raggiungendo il valore del 43,3 per cento nel 2018.

Il valore della pressione fiscale stimato include effetti finanziari di segno opposto attribuiti ad alcuni interventi normativi già approvati. In particolare, tra le misure che determinano una riduzione del gettito si segnalano:

- la soppressione dell'IMU sull'abitazione principale ed altre tipologie di immobili individuate;
- il minor gettito recato dalle norme (introdotte nel 2008, e poi prorogate) che hanno consentito la rivalutazione agevolata dei valori attivi di bilancio per le società che hanno effettuato operazioni straordinarie (quali, ad esempio, le fusioni bancarie). Tali misure hanno determinato, nei primi anni di applicazione, un incremento del gettito di imposta sostitutiva e determinano, negli anni successivi, una riduzione del gettito ordinario riferito ai periodi d'imposta nei quali le predette operazioni straordinarie producono effetti ai fini fiscali.

Tra le misure che recano, invece, incremento di gettito si segnala la previsione di riduzioni di agevolazioni fiscali vigenti (comma 430 della legge di stabilità 2014) da effettuare in modo da assicurare un maggior gettito tributario pari a 3 miliardi nel 2015, 7 miliardi nel 2016 e a 10 miliardi annui a decorrere dal 2017.

Sul punto è opportuno acquisire chiarimenti tenuto conto che, a fronte di interventi specifici che determinano la riduzione di gettito, non risultano allo stato individuate le misure che si intende adottare per assicurare gli effetti positivi inclusi nelle stime indicate.

Le spese

All'andamento dei saldi nel periodo 2014-2018 contribuisce una dinamica della spesa corrente al netto degli interessi (+1 per cento nell'anno in corso, +1,3 per cento nel 2015, +1,4 nel 2016 e +1,8 nella media nel successivo biennio), che consente una riduzione dell'incidenza sul prodotto di 2,4 punti percentuali: il peso sul PIL passa, infatti, dal 42,9 per cento del 2014 al 40,5 per cento nel 2018.

Per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente, continua il trend decrescente osservato negli anni precedenti, in conseguenza del blocco della contrattazione collettiva, dei trattamenti economici individuali e delle progressioni di carriera. Le misure limitative del *turnover*, che si protraggono su tutto l'orizzonte temporale, fanno sì che solo nel 2018 sarebbe possibile sostituire completamente con nuovi addetti il personale cessato dal servizio. Lo scenario tendenziale evidenzia, infatti, una riduzione in valore assoluto della spesa nel 2014 (-0,7 per cento), a fronte di una lieve variazione positiva (+0,1 per cento) nel 2015. Nel 2018, l'erogazione della nuova indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2018-2020 comporta un aumento dello 0,3 per cento. L'aggregato riduce pertanto il suo peso sul prodotto, passando dal 10,3 per cento del 2014 (10,5 per cento nel 2013) al 9,1 per cento del 2018.

I consumi intermedi, dopo le accentuate riduzioni registrate negli esercizi 2012-2013, aumentano in misura contenuta nel 2014 (+0,2 per cento) e nel 2015 (+0,6), per poi aumentare più sensibilmente (+2,2 per cento in media annua) negli anni successivi, mantenendosi comunque al di sotto della dinamica del PIL

nominale: si riduce, infatti, l'incidenza sul prodotto interno lordo, che passa dall'8,2 per cento dell'esercizio in corso (8,3 per cento nel 2013) al 7,8 per cento del 2018.

L'andamento della spesa sanitaria indicato nel quadro tendenziale riflette un valore di preconsuntivo 2013 inferiore alle precedenti stime (-1,8 miliardi rispetto alla NTI): i tendenziali sono pertanto rideterminati riduzione di circa 1,6 miliardi nel 2014, 1,2 miliardi nel 2015 e 900 milioni nel 2016. Il nuovo profilo della spesa, che sconta una crescita intorno al 2 per cento annuo in tutto il periodo di previsione, comporta una lieve riduzione dell'incidenza dell'aggregato sul PIL, che passa dal 7 per cento del 2014 al 6,8 per cento nel 2018.

Per quanto riguarda la spesa per prestazioni sociali, dopo una crescita del 2,7 per cento nel 2013 e nel 2014, l'aggregato si riduce nel biennio successivo (+ 2,1 per cento) per poi aumentare nuovamente nel 2017 (+2,6 per cento) e 2018 (+2,5 per cento). L'incidenza sul PIL si attesta a fine periodo sul 20,1 per cento, in riduzione rispetto al dato relativo al 2014 (20,7 per cento).

Le previsioni tendenziali mostrano un andamento complessivamente decrescente per la spesa in conto capitale: a fine periodo l'aggregato si attesta su un valore pari a 41,5 miliardi, inferiore di circa 4 miliardi rispetto al valore previsto per il 2014 e di oltre 7 miliardi rispetto a quello registrato nel 2012. L'andamento descritto viene confermato dalla dinamica della spesa in termini di PIL, che dal 2,9 per cento del 2014 scende al 2,3 per cento a fine periodo.

Rispetto alle precedenti previsioni contenute nella NTI, nel 2014 si registrano minori spese per circa 7,6 miliardi, di cui 3,5 miliardi relativi agli interessi passivi e 4 miliardi alla spesa primaria (-3,2 miliardi la spesa in conto capitale e -767 milioni quella di parte corrente). La revisione in riduzione delle stime per il biennio successivo (-7,1 miliardi nel 2015 e -5,8 miliardi nel 2016) è ascrivibile alla spesa per interessi (-6,7 e -6,5 miliardi nei due anni) a fronte di variazioni di segno diverso all'interno della spesa primaria.

Tabella 2.1

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (valori in milioni)							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	165.165	164.062	162.884	163.015	162.945	162.800	163.291
Consumi intermedi	131.858	130.065	130.288	131.109	133.701	136.637	139.952
Prestazioni sociali	311.119	319.525	328.260	335.280	342.260	351.150	359.840
<i>Pensioni</i>	248.884	254.510	260.480	266.330	272.480	279.870	287.260
<i>Altre prestazioni sociali</i>	62.235	65.015	67.780	68.950	69.780	71.280	72.580
Altre uscite correnti	57.466	60.709	59.783	60.418	60.548	60.491	61.630
Totale spese correnti netto interessi	665.608	674.361	681.215	689.822	699.454	711.078	724.713
Interessi passivi	86.474	82.043	82.550	82.096	85.339	85.379	85.502
Totale spese correnti	752.082	756.404	763.765	771.918	784.793	796.457	810.215
<i>di cui : Spesa sanitaria</i>	<i>109.611</i>	<i>109.254</i>	<i>111.474</i>	<i>113.703</i>	<i>116.149</i>	<i>118.680</i>	<i>121.316</i>
Totale spese in conto capitale	48.791	42.536	45.407	45.925	43.860	41.891	41.488
Investimenti fissi lordi	29.932	27.132	25.730	24.835	24.453	24.857	25.019
Contributi in c/capitale	17.564	14.312	16.860	17.957	15.700	13.230	12.661
Altri trasferimenti	1.295	1.092	2.817	3.133	3.707	3.804	3.808
Totale spese netto interessi	714.399	716.897	726.622	735.747	743.314	752.969	766.201
Totale spese finali	800.873	798.940	809.172	817.843	828.653	838.348	851.703
ENTRATE							
Tributarie	473.056	468.446	482.365	493.832	506.150	520.421	535.277
Imposte dirette	237.132	238.452	242.615	247.440	253.820	261.149	268.526
Imposte indirette	234.373	225.847	238.096	245.230	251.158	258.542	266.008
Imposte in c/capitale	1.551	4.147	1.654	1.162	1.172	730	743
Contributi sociali	215.967	214.977	216.252	221.281	226.823	232.524	239.513
Contributi sociali effettivi	211.729	210.679	211.912	216.870	222.348	227.987	234.911
Contributi sociali figurativi	4.238	4.298	4.340	4.411	4.475	4.537	4.602
Altre entrate correnti	60.188	63.130	63.219	63.701	63.552	64.437	65.305
Totale entrate correnti	747.660	742.406	760.182	777.652	795.353	816.652	839.352
Entrate in conto capitale non tributarie	4.306	5.066	5.467	5.782	6.715	5.771	5.535
Totale entrate finali	753.517	751.619	767.303	784.596	803.240	823.153	845.630
<i>Pressione fiscale</i>	<i>44,0</i>	<i>43,8</i>	<i>44,0</i>	<i>44,0</i>	<i>43,7</i>	<i>43,5</i>	<i>43,3</i>
Saldo primario	39.118	34.722	40.681	48.849	59.926	70.184	79.429
Saldo di parte corrente	-4.422	-13.998	-3.583	5.734	10.560	20.195	29.137
Indebitamento netto	-47.356	-47.321	-41.869	-33.247	-25.413	-15.195	-6.073
PIL nominale	1.566.912	1.560.024	1.587.053	1.626.750	1.676.571	1.731.027	1.788.900

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (in % del Pil)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	10,5	10,5	10,3	10,0	9,7	9,4	9,1
Consumi intermedi	8,4	8,3	8,2	8,1	8,0	7,9	7,8
Prestazioni sociali	19,9	20,5	20,7	20,6	20,4	20,3	20,1
Pensioni	15,9	16,3	16,4	16,4	16,3	16,2	16,1
Altre prestazioni sociali	4,0	4,2	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1
Altre uscite correnti	3,7	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5	3,4
Totale spese correnti netto interessi	42,5	43,2	42,9	42,4	41,7	41,1	40,5
Interessi passivi	5,5	5,3	5,2	5,0	5,1	4,9	4,8
Totale spese correnti	48,0	48,5	48,1	47,5	46,8	46,0	45,3
di cui : Spesa sanitaria	7,0	7,0	7,0	7,0	6,9	6,9	6,8
Totale spese in conto capitale	3,1	2,7	2,9	2,8	2,6	2,4	2,3
Investimenti fissi lordi	1,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Contributi in c/capitale	1,1	0,9	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7
Altri trasferimenti	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale spese netto interessi	45,6	46,0	45,8	45,2	44,3	43,5	42,8
Totale spese finali	51,1	51,2	51,0	50,3	49,4	48,4	47,6
ENTRATE							
Tributarie	30,2	30,0	30,4	30,4	30,2	30,1	29,9
Imposte dirette	15,1	15,3	15,3	15,2	15,1	15,1	15,0
Imposte indirette	15,0	14,5	15,0	15,1	15,0	14,9	14,9
Imposte in c/capitale	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Contributi sociali	13,8	13,8	13,6	13,6	13,5	13,4	13,4
Contributi sociali effettivi	13,5	13,5	13,4	13,3	13,3	13,2	13,1
Contributi sociali figurativi	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Altre entrate correnti	3,8	4,0	4,0	3,9	3,8	3,7	3,7
Totale entrate correnti	47,7	47,6	47,9	47,8	47,4	47,2	46,9
Entrate in conto capitale non tributarie	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Totale entrate finali	48,1	48,2	48,3	48,2	47,9	47,6	47,3
Pressione fiscale	44,0	43,8	44,0	44,0	43,7	43,5	43,3
Saldo primario	2,5	2,2	2,6	3,0	3,6	4,1	4,4
Saldo di parte corrente	-0,3	-0,9	-0,2	0,4	0,6	1,2	1,6
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-2,6	-2,0	-1,5	-0,9	-0,3

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (var % rispetto anno precedente)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	-1,9	-0,7	-0,7	0,1	0,0	-0,1	0,3
Consumi intermedi	-2,8	-1,4	0,2	0,6	2,0	2,2	2,4
Prestazioni sociali	2,3	2,7	2,7	2,1	2,1	2,6	2,5
Pensioni			2,3	2,2	2,3	2,7	2,6
Altre prestazioni sociali			4,3	1,7	1,2	2,1	1,8
Altre uscite correnti	-2,7	5,6	-1,5	1,1	0,2	-0,1	1,9
Totale spese correnti netto interessi	-0,3	1,3	1,0	1,3	1,4	1,7	1,9
Interessi passivi	10,3	-5,1	0,6	-0,5	4,0	0,0	0,1
Totale spese correnti	0,8	0,6	1,0	1,1	1,7	1,5	1,7
di cui : Spesa sanitaria	-1,3	-0,3	2,0	2,0	2,2	2,2	2,2
Totale spese in conto capitale	0,2	-12,8	6,7	1,1	-4,5	-4,5	-1,0
Investimenti fissi lordi	-6,4	-9,4	-5,2	-3,5	-1,5	1,7	0,7
Contributi in c/capitale	-3,2	-18,5	17,8	6,5	-12,6	-15,7	-4,3
Altri trasferimenti	-189,8	-15,7	158,0	11,2	18,3	2,6	0,1
Totale spese netto interessi	-0,2	0,3	1,4	1,3	1,0	1,3	1,8
Totale spese finali	0,8	-0,2	1,3	1,1	1,3	1,2	1,6
ENTRATE							
Tributarie	4,0	-1,0	3,0	2,4	2,5	2,8	2,9
Imposte dirette	4,8	0,6	1,7	2,0	2,6	2,9	2,8
Imposte indirette	5,7	-3,6	5,4	3,0	2,4	2,9	2,9
Imposte in c/capitale	-77,8	167,4	-60,1	-29,7	0,9	-37,7	1,8
Contributi sociali	-0,2	-0,5	0,6	2,3	2,5	2,5	3,0
Contributi sociali effettivi			0,6	2,3	2,5	2,5	3,0
Contributi sociali figurativi			1,0	1,6	1,5	1,4	1,4
Altre entrate correnti	0,1	4,9	0,1	0,8	-0,2	1,4	1,3
Totale entrate correnti	3,2	-0,7	2,4	2,3	2,3	2,7	2,8
Entrate in conto capitale non tributarie	16,1	17,6	7,9	5,8	16,1	-14,1	-4,1
Totale entrate finali	2,5	-0,3	2,1	2,3	2,4	2,5	2,7
Pressione fiscale			0,5	-0,1	-0,5	-0,5	-0,4
Saldo primario	102,8	-11,2	17,2	20,1	22,7	17,1	13,2
Saldo di parte corrente	-79,1	216,6	-74,4	-260,0	84,2	91,2	44,3
Indebitamento netto	-19,9	-0,1	-11,5	-20,6	-23,6	-40,2	-60,0
PIL nominale	-0,8	-0,4	1,7	2,5	3,1	3,2	3,3

	Nota tecnico illustrativa LS 2014 (milioni di euro)				DEF 2014 (milioni di euro)				Differenza Nota - DEF (milioni di euro)			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	164.258	162.496	162.780	162.663	164.062	162.884	163.015	162.945	-196	388	235	282
Consumi intermedi	129.135	129.459	130.926	133.734	130.065	130.288	131.109	133.701	930	829	183	-33
Prestazioni sociali	320.549	330.067	337.391	344.757	319.525	328.260	335.280	342.260	-1.024	-1.807	-2.111	-2.497
Pensioni	255.200	262.341	268.687	275.162	254.510	260.480	266.330	272.480	-690	-1.861	-2.357	-2.682
Altre prestazioni sociali	65.349	67.726	68.704	69.595	65.015	67.780	68.950	69.780	-334	54	246	185
Altre uscite correnti	58.045	59.960	58.774	58.316	60.709	59.783	60.418	60.548	2.664	-177	1.644	2.232
Totale spese correnti netto interessi	671.987	681.982	689.871	699.470	674.361	681.215	689.822	699.454	2.374	-767	-49	-16
Interessi passivi	83.949	86.099	88.832	91.858	82.043	82.550	82.096	85.339	-1.906	-3.549	-6.736	-6.519
Totale spese correnti	755.936	768.081	778.703	791.328	756.404	763.765	771.918	784.793	468	-4.316	-6.785	-6.535
di cui : Spesa sanitaria	111.108	113.116	114.926	117.048	109.254	111.474	113.703	116.149	-1.854	-1.642	-1.223	-899
Totale spese in conto capitale	50.083	48.659	46.289	43.122	42.536	45.407	45.925	43.860	-7.547	-3.252	-364	738
Investimenti fissi lordi	27.603	30.090	29.190	28.678	27.132	25.730	24.835	24.453	-471	-4.360	-4.355	-4.225
Contributi in c/capitale	21.426	16.787	15.443	13.374	14.312	16.860	17.957	15.700	-7.114	73	2.514	2.326
Altri trasferimenti	1.054	1.782	1.656	1.070	1.092	2.817	3.133	3.707	38	1.035	1.477	2.637
Totale spese netto interessi	722.070	730.641	736.160	742.592	716.897	726.622	735.747	743.314	-5.173	-4.019	-413	722
Totale spese finali	806.019	816.740	824.992	834.450	798.940	809.172	817.843	828.653	-7.079	-7.568	-7.149	-5.797
ENTRATE												
Tributarie												
Imposte dirette	233.849	242.994	245.164	253.633	238.452	242.615	247.440	253.820	4.603	-379	2.276	187
Imposte indirette	235.288	246.585	257.357	264.104	225.847	238.096	245.230	251.158	-9.441	-8.489	-12.127	-12.946
Imposte in c/capitale	3.199	928	738	749	4.147	1.654	1.162	1.172	948	726	424	423
Contributi sociali	218.190	220.306	226.920	232.945	214.977	216.252	221.281	226.823	-3.213	-4.054	-5.639	-6.122
Altre entrate correnti	61.536	61.125	62.660	64.016	63.130	63.219	63.701	63.552	1.594	2.094	1.041	-464
Totale entrate correnti	748.863	771.010	792.101	814.698	742.406	760.182	777.652	795.353	-6.457	-10.828	-14.449	-19.345
Entrate in conto capitale non tributarie	6.880	5.098	5.189	5.068	5.066	5.467	5.782	6.715	-1.814	369	593	1.647
Totale entrate finali	758.942	777.036	798.028	820.515	751.619	767.303	784.596	803.240	-7.323	-9.733	-13.432	-17.275
Pressione fiscale	44,3	44,3	43,9	43,7	43,8	44,0	44,0	43,7	-0,5	-0,3	0,1	0,0
Saldo primario	36.872	46.395	61.868	77.923	34.722	40.681	48.849	59.926	-2.150	-5.714	-13.019	-17.997
Saldo di parte corrente	-7.073	2.929	13.398	23.370	-13.998	-3.583	5.734	10.560	-6.925	-6.512	-7.664	-12.810
Indebitamento netto	-47.077	-39.704	-26.964	-13.935	-47.321	-41.869	-33.247	-25.413	-244	-2.165	-6.283	-11.478
PIL nominale	1.558.277	1.604.381	1.661.321	1.719.574	1.560.024	1.587.053	1.626.750	1.676.571	1.747	-17.328	-34.571	-43.003

2.1.3 L'analisi degli andamenti tendenziali per sottosettori

Il documento riporta, come di consueto, la disaggregazione dei conti dei sottosettori della PA, con riferimento sia agli esercizi di consuntivo, sia alle previsioni tendenziali. Di seguito si analizza in particolare la componente relativa alle amministrazioni locali. Per tale settore i risultati conseguiti nel 2013 mostrano una seppur marginale flessione della dimensione del bilancio pubblico locale espresso in termini di incidenza sul PIL (l'incidenza sia delle spese che delle entrate sul PIL passa dal 15,1% nel 2012 al 15% nel 2013, con un saldo che resta in sostanziale pareggio¹¹), a fronte di un incremento della dimensione del bilancio pubblico centrale e di quello previdenziale. In particolare, le componenti della spesa che registrano una flessione sono, per la parte corrente, quella relative ai redditi da lavoro dipendente e, per la parte in conto capitale, la spesa per gli investimenti fissi lordi. Sul lato dell'entrata risulta evidente la riduzione del gettito delle imposte indirette, dovuta in larga misura al venir meno del gettito IMU sulla prima casa. E' inoltre marcata la riduzione dei trasferimenti dalle amministrazioni pubbliche, per via dei tagli derivanti dalle manovre di finanza pubblica, solo parzialmente compensati dall'incremento dei trasferimenti a compensazione del predetto minor gettito IMU sulla prima casa. L'incremento delle entrate non tributarie, sia di parte corrente che in conto capitale, appare sintomatico del tentativo delle amministrazioni locali di far fronte, con aumenti tariffari e valorizzazione dei cespiti patrimoniali, alla riduzione del gettito tributario e dei trasferimenti.

L'andamento riscontrato nei dati di consuntivo è previsto accentuarsi nelle previsioni tendenziali, con una progressiva flessione dell'incidenza del bilancio locale sul PIL per oltre un punto percentuale nell'arco del quinquennio (l'incidenza sia delle spese che delle entrate sul PIL passa dal 15% del 2013 al 13,5% del 2018, con un saldo che resta in sostanziale pareggio). Prosegue, sul lato della spesa, la flessione dei redditi da lavoro dipendente e degli investimenti, a cui si aggiunge anche una flessione della spesa per interessi passivi. Prosegue altresì, sul lato dell'entrata, la riduzione dei trasferimenti pubblici e del gettito tributario, inclusa la componente diretta, e non è prevista una crescita compensativa delle entrate non tributarie, che sono a loro volta previste ridursi.

Al riguardo si segnala che, in ragione del processo di consolidamento dei conti della PA, la spesa per interessi nel conto economico delle amministrazioni locali non registra l'incremento della spesa per interessi connesso alle anticipazioni erogate alle amministrazioni locali a valere sul Fondo per il pagamento dei debiti della PA.. Tale spesa, originariamente stimato nell'ordine di un miliardo annuo¹², è presumibilmente registrata nell'ambito dei trasferimenti verso altre amministrazioni pubbliche che mostrano, effettivamente, un aumento sensibile nel 2014 (0,1 punti di PIL) e più contenuto negli esercizi successivi.

In considerazione del descritto andamento tendenziale dei conti delle amministrazioni locali, andrebbe valutato se la riduzione della dimensione del bilancio locale in termini di incidenza sul PIL, ove non accompagnata da recuperi compensativi di efficienza, possa riflettersi in una parallela riduzione dei servizi locali.

Di seguito si riporta l'analisi grafica delle principali componenti della spesa primaria della PA e dei suoi sottosettori, espressa in valori assoluti:

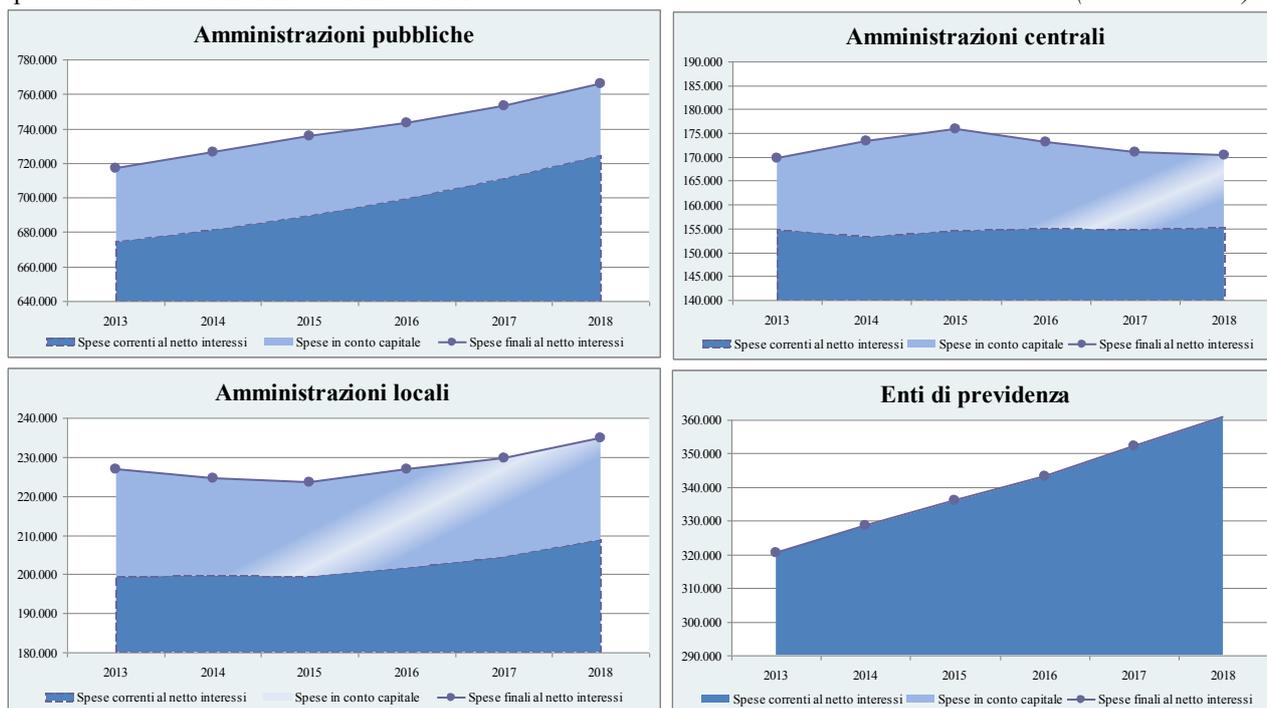
¹¹ Nell'esercizio 2012 si era registrato un contenuto avanzo, pari allo 0,1% del PIL.

¹² Le dotazioni del fondo in questione hanno poi subito variazioni sia in aumento che in diminuzione.

Grafico 2.1

Spesa consolidata della PA - Valori assoluti

(milioni di euro)



Nota: le scale dei grafici sono tra loro diverse.

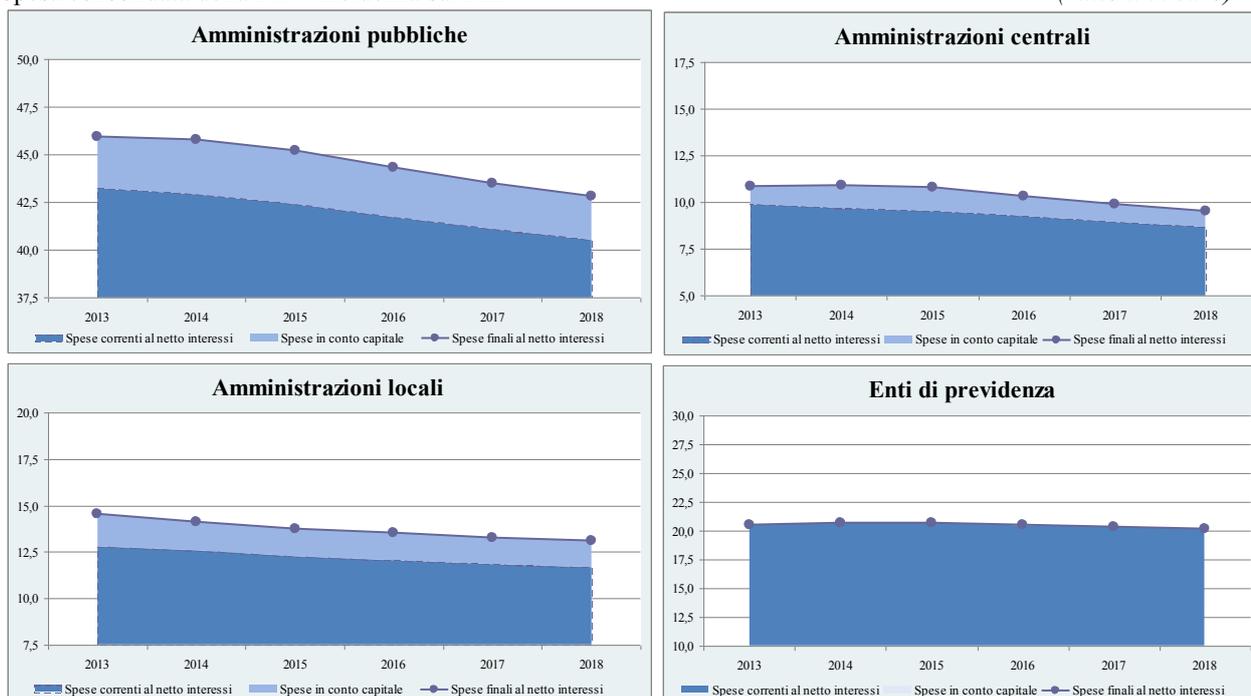
Gli andamenti raffigurati mostrano che l'evoluzione crescente in valore assoluto della spesa complessiva è pressoché integralmente spiegato dalla sua componente previdenziale, con un modesto contributo della spesa corrente delle amministrazioni locali. La spesa in conto capitale risulta pressoché costante nel suo complesso, con un contributo variabile tra amministrazioni locali e centrali.

Di seguito gli stessi importi sono rappresentati in termini di incidenza sul PIL.

Grafico 2.2

Spesa consolidata della PA – Incidenza sul PIL

(milioni di euro)



Nota: le scale dei grafici sono tra loro diverse.

I grafici evidenziano che l'unica componente della spesa primaria che mantiene invariata la propria incidenza sul PIL è quella previdenziale. Le restanti componenti di spesa tendenziale registrano una dinamica inferiore a quella del PIL.

2.2 Il quadro programmatico

Il Documento di economia e finanza per il 2014 presenta un quadro programmatico che si discosta da quello previsto per l'Italia dalle regole di bilancio europee e nazionali. La raccomandazione del Consiglio europeo del luglio 2013 invitava l'Italia a conseguire l'obiettivo di medio termine (OMT - corrispondente al pareggio di bilancio) nel 2014¹³. In alternativa, l'Italia dovrebbe conseguire nel 2014 un aggiustamento del saldo di bilancio strutturale pari ad almeno lo 0,5 per cento del PIL. Gli stessi obblighi derivano dalla legge 243 del 2012 di attuazione del principio costituzionale di bilancio in pareggio, la quale recepisce la normativa europea nella definizione sia dell'equilibrio di bilancio che del percorso di avvicinamento all'obiettivo stesso.

Il Governo, tuttavia, sostiene nel DEF l'inopportunità di procedere in questa fase congiunturale dell'economia italiana ad una correzione del saldo di bilancio che rischierebbe di rallentare la ripresa avviata nell'ultimo trimestre del 2013. Il Governo si appella, pertanto, alla possibilità offerta dalle regole di bilancio definite dal Patto di stabilità e crescita (articolo 5 del regolamento (CE) 1466 del 1997 come modificato dal regolamento (UE) 1175 del 2011) e dalla normativa nazionale (articoli 3 e 6 della legge n. 243 del 2012) di allontanarsi temporaneamente dall'OMT o dal percorso di avvicinamento ad esso in presenza di gravi recessioni economiche oppure in relazione all'attuazione di riforme strutturali¹⁴.

Il Patto di stabilità e crescita definisce "grave recessione economica" un periodo di tasso di crescita negativo del PIL reale o di perdita di prodotto accumulata durante un periodo in cui il PIL reale è molto basso rispetto al PIL potenziale che si rifletta nell'*output gap*. Il Governo rileva che l'*output gap* del 2014 (-3,4 per cento del PIL potenziale) è previsto ben al di sotto del valore medio (-2,7 per cento del PIL potenziale) che dovrebbe prevalere, secondo quanto calcolato dalla Commissione europea¹⁵, in presenza di una fase recessiva di un ciclo economico "normale".

Le variabili utilizzate per l'analisi della finanza pubblica corretta per il ciclo: alcuni elementi definatori

Il Patto di stabilità e crescita e l'insieme di regole che costituiscono la *governance* europea definiscono gli obiettivi di finanza pubblica in termini non solo in termini nominali, ma anche strutturali.

Per ottenere il saldo strutturale (indebitamento netto o saldo primario), occorre in primo luogo depurare il saldo nominale dalla sua componente ciclica: se negativa, tale componente migliora il saldo in termini strutturali; viceversa in caso di componente ciclica positiva.

¹³ Per ulteriori dettagli cfr. il riquadro sulla raccomandazione del Consiglio europeo del luglio 2013.

¹⁴ Cfr. l'approfondimento 4.3 per un'ampia disamina del quadro normativo europeo e nazionale in proposito.

¹⁵ Cfr. la nota 16 a pag. 26 del DEF 2014, Sezione I.

La componente ciclica del saldo di bilancio è data dal prodotto tra l'*output gap* e la stima della sensibilità al ciclo del saldo di bilancio. Questo è un parametro, il cui valore, individuato sulla base degli andamenti registrati nell'arco di un decennio, viene periodicamente aggiornato in sede europea; esso è attualmente pari per l'Italia a 0,55, quale somma delle elasticità ponderate delle entrate e delle spese¹⁶.

Il saldo corretto per il ciclo va poi depurato delle misure una tantum, sottraendo sia le entrate che le spese identificate come straordinarie: in caso di prevalenza delle prime sulle seconde il saldo strutturale risulterà peggiore del saldo corretto per il solo ciclo, viceversa in caso di prevalenza delle spese sulle entrate.

Va infine osservato come variazioni nelle stime del PIL (effettivo e potenziale) e dell'*output gap* determinano, a parità di parametro relativo alla sensibilità del bilancio al ciclo e di valore nominale dell'indebitamento netto o del saldo primario una variazione nel saldo strutturale. Ciò si verifica con riferimento non solo agli esercizi di previsione, ma anche per i valori di consuntivo.

PIL potenziale e *output gap*

Il PIL potenziale rappresenta il livello teorico massimo di produzione che un paese può raggiungere senza causare tensioni inflazionistiche. Esso esprime, pertanto, i fattori fondamentali dell'economia e la componente strutturale della crescita. La differenza tra il livello del PIL effettivo e quello del PIL potenziale, espressa in percentuale del PIL potenziale stesso, viene denominata *output gap*.

Il PIL potenziale non è direttamente osservabile, ma viene stimato secondo la metodologia approvata dall'Ecofin e utilizzata dagli Stati membri dell'UE per il calcolo degli indicatori strutturali di finanza pubblica riportati nei Programmi di stabilità¹⁷. Tale metodologia è basata sulla funzione di produzione e dipende quindi non solo dalle ipotesi del quadro macroeconomico, ma anche dei parametri utilizzati per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (NAIRU) e della *Total factor productivity* (TFP)¹⁸.

Per quanto riguarda il NAIRU, i parametri sono stati più volte rivisti dalla Commissione, alla luce degli effetti sul mercato del lavoro della prolungata recessione. Il NAIRU è stato pertanto rideterminato verso l'alto, determinando una riduzione nel tasso di crescita del PIL potenziale. Ciò comporta, a sua volta, un più contenuto valore dell'*output gap* e della componente ciclica, con effetti sul calcolo dei saldi di bilancio in termini strutturali.

Occorre inoltre rilevare che, a parità di metodologia, riforme strutturali che incidessero sul costo del lavoro e/o sulla produttività di tale fattore avrebbero l'effetto di ridurre stabilmente il tasso di disoccupazione di equilibrio.

E' da osservare infine che, poiché la metodologia utilizza sia i valori del PIL effettivamente registrati a consuntivo negli anni precedenti, sia il valore del PIL atteso nel periodo di

¹⁶ La metodologia concordata in sede europea per il calcolo della componente ciclica è recentemente cambiata. A decorrere dal 2013, invece di misurare l'impatto di variazioni della crescita del PIL sul livello assoluto del saldo di bilancio, si prende in considerazione la variazione del saldo (in percentuale del PIL) rispetto a variazioni della crescita. A livello aggregato il nuovo parametro (basato sul concetto di semi-elasticità) è pari a 0,55 per l'Italia, non significativamente diverso rispetto a quello in precedenza applicato (0,5, in base al concetto di sensitività); mutano tuttavia le sue componenti, cioè le elasticità ponderate delle entrate e delle spese, che si posizionano ora su valori, rispettivamente, prossimi a zero e a 0,5. Per un approfondimento della nuova metodologia, v. AA.VV., *The cyclically adjusted budget balance in the EU fiscal framework: an update*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper No. 478.

¹⁷ Tale metodologia è stata approvata dal Consiglio ECOFIN e viene periodicamente discussa e rivista all'interno del Comitato di Politica Economica e dell'*Output Gap Working Group* (EPC-OGWG).

¹⁸ D'Auria et al., 2010, *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, *European Economy, Economic Papers*, n. 420.

previsione, ne derivano due conseguenze: i) difficilmente il calcolo del PIL potenziale è in grado di cogliere appieno i punti di inversione del ciclo e gli effetti di cambiamenti strutturali; ii) la variazione del valore atteso del PIL per il periodo di previsione o le modifiche riguardanti i dati di consuntivo (conseguenti anche a revisioni contabili) determinano una revisione del PIL potenziale, e quindi dell'*output gap*, anche negli anni in cui non si è verificata alcuna variazione nella crescita effettiva (o attesa). Tali revisioni influiscono, a loro volta, sul calcolo degli indicatori strutturali di finanza pubblica (cfr. *infra*).

Il Governo motiva, inoltre, il rallentamento nel percorso di avvicinamento all'OMT in base all'intenzione di approntare delle riforme strutturali in grado di aumentare il tasso di crescita del PIL potenziale.

Sulla base di tali considerazioni, il quadro programmatico pospone il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale di tre anni - dal 2013 al 2016 - rispetto all'obiettivo contenuto nel DEF 2013, e di due anni - dal 2014 al 2016 - rispetto alla raccomandazione del Consiglio europeo del luglio 2013. In particolare, il DEF 2014 indica per il 2014 un disavanzo strutturale pari a -0,6 punti percentuali di PIL, in miglioramento di 0,2 punti percentuali rispetto al saldo del 2013 attestatosi a -0,8 per cento (cfr. la tabella 2.2 e il grafico 2.3).

Tabella 2.2

Obiettivi programmatici della PA

(in percentuale del PIL)

	2013			2014			2015			2016			2017			2018
	Nota di agg. di 2013		DEF 2013	Nota di agg. di 2013		DEF 2013	Nota di agg. di 2013		DEF 2013	Nota di agg. di 2013		DEF 2013	Nota di agg. di 2013		DEF 2013	DEF 2014
	DEF 2014	DEF 2013		DEF 2014	DEF 2013		DEF 2014	DEF 2013		DEF 2014	DEF 2013		DEF 2014	DEF 2013		
Saldo di bilancio strutturale	-0,8	-0,4	0,0	-0,6	-0,3	0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avanzo primario strutturale	4,5	5,0	5,3	4,6	5,1	6,0	4,9	5,3	5,8	5,1	5,3	6,0	4,9	5,2	6,1	4,7
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-2,9	-2,6	-2,5	-1,8	-1,8	-1,6	-1,5	-0,9	-0,8	-0,9	-0,3	-0,1	-0,4	0,3
di cui																
avanzo primario	2,2	2,4	2,4	2,6	2,9	3,8	3,3	3,7	4,3	4,2	4,5	5,1	4,6	5,1	5,7	5,0
interessi passivi	5,3	5,4	5,3	5,2	5,4	5,6	5,1	5,3	5,8	5,1	5,3	6,0	4,9	5,1	6,1	4,7
Componente ciclica	-2,5	-2,6	-2,7	-2,0	-2,2	-2,1	-1,5	-1,5	-1,5	-0,9	-0,8	-0,9	-0,3	-0,1	-0,5	0,3
<i>Output gap</i>	-4,5	-4,8	-4,8	-3,7	-4,0	-3,8	-2,7	-2,7	-2,6	-1,6	-1,4	-1,7	-0,5	-0,2	-0,8	0,6
Misure <i>una tantum</i>	0,2	0,0	-0,2	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita del PIL	-1,9	-1,7	-1,3	0,8	1,0	1,3	1,3	1,7	1,5	1,6	1,8	1,3	1,8	1,9	1,4	1,9
Tasso di crescita del PIL	-0,4	-0,3	0,0	-0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,7	0,6	0,5	0,8

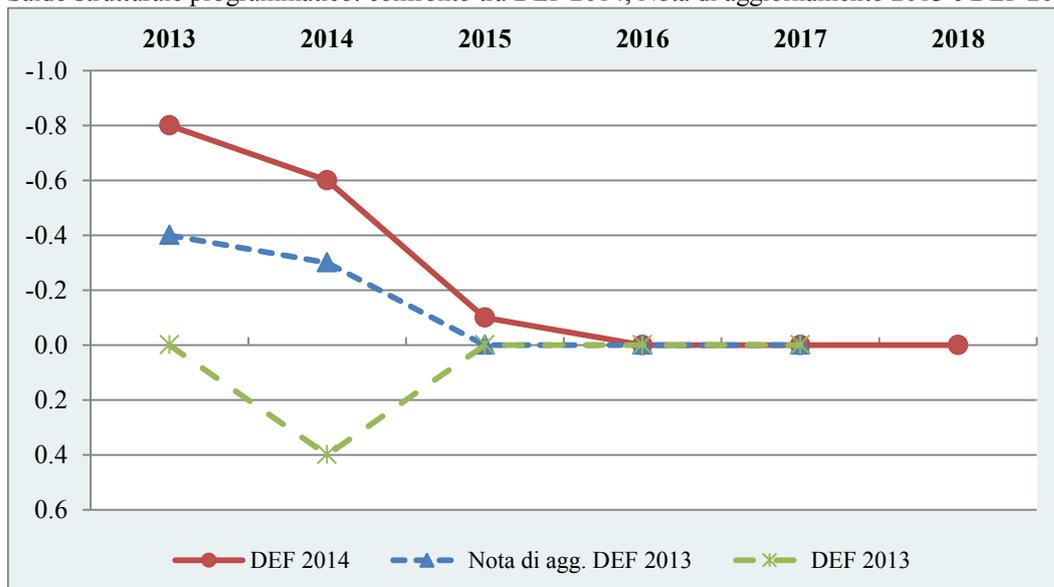
Fonte: DEF 2014, Nota di aggiornamento del DEF 2013 e DEF 2013.

Il percorso di avvicinamento all'OMT riprenderà nel 2015, anno in cui il saldo strutturale è programmato al livello di -0,1 per cento del PIL, quindi in miglioramento di 0,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente come richiesto dalle regole di bilancio europee e nazionali. Nel 2016 il saldo di bilancio strutturale è previsto raggiungere l'OMT, che si manterrà per il resto del periodo considerato.

Sulla base della stima aggiornata della componente ciclica (rivista nel presente documento sulla base delle nuove previsioni macroeconomiche), gli obiettivi di indebitamento netto nominale del conto economico della pubblica amministrazione sono pari a -2,6 per cento nel 2014, -1,8 per cento nel 2015, -0,9 per cento nel 2016, -0,3 per cento nel 2017 e 0,3 per cento nel 2018 (cfr. la tabella 2.2 e il grafico 2.4). I valori programmatici, pur rimanendo negativi, evidenziano una rapida discesa nell'arco di programmazione, posizionandosi in modo deciso al di sotto della soglia limite dell'ordinamento europeo, pari al 3 per cento di disavanzo sul PIL. Rispetto alla Nota di aggiornamento, il peggioramento della posizione economica del paese implica una correzione ciclica maggiore e quindi un disavanzo ciclico consentito più ampio (grafico 2.5).

Grafico 2.3

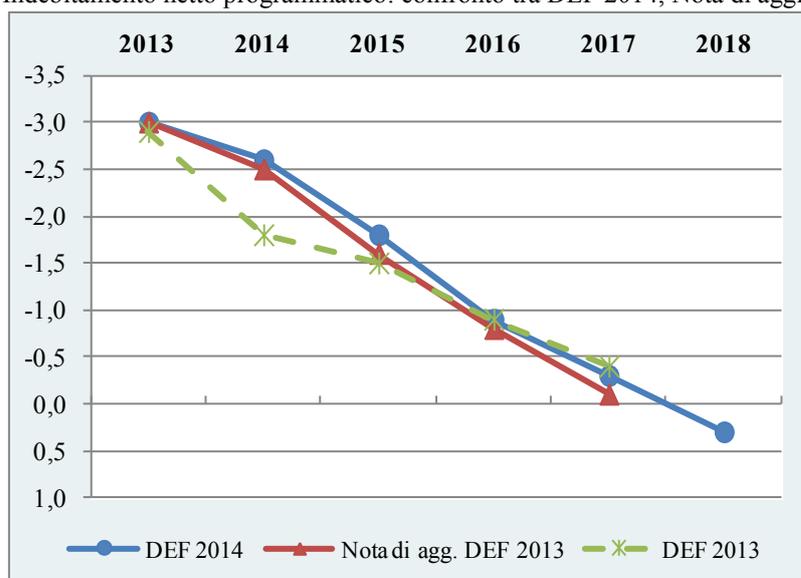
Saldo strutturale programmatico: confronto tra DEF 2014, Nota di aggiornamento 2013 e DEF 2013



Fonti: DEF 2014, Nota di aggiornamento del DEF 2013 e DEF 2013

Grafico 2.4

Indebitamento netto programmatico: confronto tra DEF 2014, Nota di aggiornamento 2013 e DEF 2013

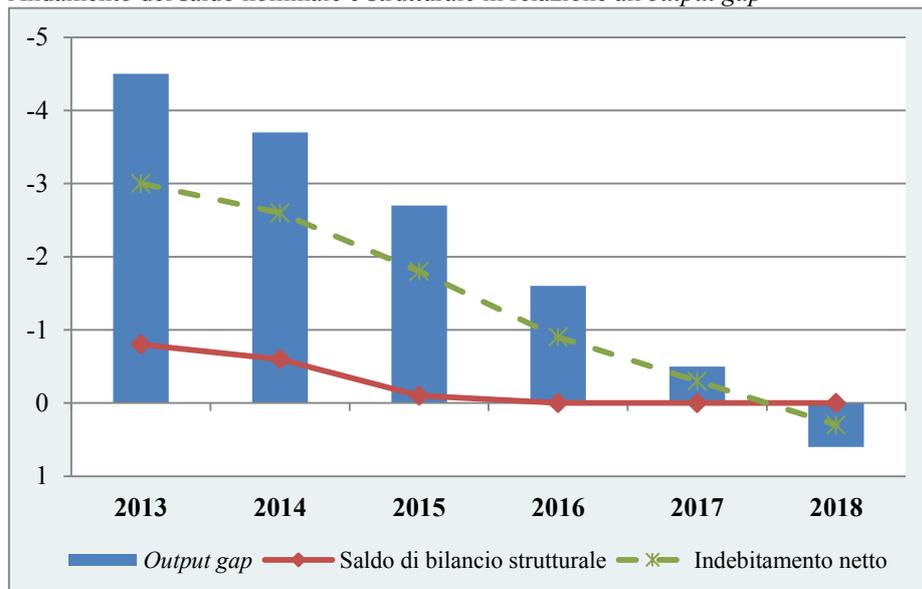


Fonti: DEF 2014, Nota di aggiornamento del DEF 2013 e DEF 2013

Il grafico 2.5 mostra l'evoluzione dell'indebitamento netto programmatico in relazione agli obiettivi strutturali e all'andamento stimato dell'*output gap*, cioè della misura del divario tra andamento economico effettivo e potenziale. Esso evidenzia che - in presenza di pareggio strutturale - l'entità dell'*output gap* determina la misura del disavanzo nominale consentito, cioè la misura della stabilizzazione consentita per far fronte alla posizione ciclica negativa. Gli obiettivi nominali - dopo un picco nel 2013 corrispondente all'ampliamento dell'*output gap* - si riducono di entità, in conseguenza della progressiva chiusura attesa dell'*output gap*.

Grafico 2.5

Andamento del saldo nominale e strutturale in relazione all'*output gap*



Nota: il grafico presenta i valori del saldo nominale, strutturale e *output gap* a segni invertiti
Fonte: elaborazione su DEF 2014

L'avanzo primario nominale viene mantenuto su livelli significativi, crescenti in tutto il periodo di programmazione, passando dal 2,2 per cento del PIL nel 2013 al 5 nel 2018. Gli interessi sono nettamente decrescenti, passando da 5,3 nel 2013 a circa 4,7 punti di PIL nel 2018 (cfr. la tabella 2.2).

La tabella 2.3 espone le stime per gli anni 2013-2018 dei principali saldi programmatici di finanza pubblica in rapporto al PIL, come rappresentati nel DEF 2014, nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 e nel DEF 2013.

Tabella 2.3

Indicatori strutturali - Confronto documenti programmatici

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	DEF-Progr.stabil 14	-2,4	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
	Nota agg DEF 2013	-2,4	-1,7	1,0	1,7	1,8	1,9	
	DEF-Progr.stabil 13	-2,4	-1,3	1,3	1,5	1,3	1,4	
	Nota agg DEF 2012	-2,4	-0,2	1,1	1,3			
	DEF-Progr.stabil 12	-1,2	0,5	1,0	1,23			
Tasso di crescita del PIL potenziale	DEF-Progr.stabil 14	-0,7	-0,4	-0,1	0,3	0,4	0,7	0,8
	Nota agg DEF 2013	-0,6	-0,3	0,1	0,3	0,4	0,6	
	DEF-Progr.stabil 13	-0,5	0,0	0,2	0,3	0,3	0,5	
	Nota agg DEF 2012	-0,6	-0,2	0,0	0,2			
	DEF-Progr.stabil 12	-0,3	0,0	0,2	0,4			
Output gap	DEF-Progr.stabil 14	-3,1	-4,5	-3,7	-2,7	-1,6	-0,5	0,6
	Nota agg DEF 2013	-3,4	-4,8	-4,0	-2,7	-1,4	-0,2	
	DEF-Progr.stabil 13	-3,6	-4,8	-3,8	-2,6	-1,7	-0,8	
	Nota agg DEF 2012	-3,7	-3,8	-2,7	-1,7			
	DEF-Progr.stabil 12	-3,0	-2,6	-1,8	-1,0			
Componente ciclica del saldo di bilancio	DEF-Progr.stabil 14	-1,7	-2,5	-2,0	-1,5	-0,9	-0,3	0,3
	Nota agg DEF 2013	-1,9	-2,6	-2,2	-1,5	-0,8	-0,1	
	DEF-Progr.stabil 13	-2,0	-2,7	-2,1	-1,5	-0,9	-0,5	
	Nota agg DEF 2012	-1,9	-1,9	-1,4	-0,8			
	DEF-Progr.stabil 12	-1,5	-1,3	-0,9	-0,5			
Indebitamento netto	DEF-Progr.stabil 14	-3,0	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
	Nota agg DEF 2013	-3,0	-3,0	-2,5	-1,6	-0,8	-0,1	
	DEF-Progr.stabil 13	-3,0	-2,9	-1,8	-1,5	-0,9	-0,4	
	Nota agg DEF 2012	-2,6	-1,6	-1,5	-1,4			
	DEF-Progr.stabil 12	-1,7	-0,5	-0,1	0,0			
	Nota agg DEF 2011	-1,6	-0,1	0,2				
Saldo primario	DEF-Progr.stabil 14	2,5	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
	Nota agg DEF 2013	2,5	2,4	2,9	3,7	5,5	5,1	
	DEF-Progr.stabil 13	2,5	2,4	3,8	4,3	5,1	5,7	
	Nota agg DEF 2012	2,9	3,8	4,4	4,8			
	DEF-Progr.stabil 12	3,6	4,9	5,5	5,7			
Misure <i>una tantum</i>	DEF-Progr.stabil 14	0,1	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
	Nota agg DEF 2013	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	
	DEF-Progr.stabil 13	0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	
	Nota agg DEF 2012	0,1	0,0	0,1	-0,1			
	DEF-Progr.stabil 12	0,2	0,1	0,2	0,1			
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	DEF-Progr.stabil 14	-1,4	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
	Nota agg DEF 2013	-1,3	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0	
	DEF-Progr.stabil 13	-1,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	
	Nota agg DEF 2012	-0,9	0,2	-0,2	-0,5			
	DEF-Progr.stabil 12	-0,4	0,6	0,6	0,4			
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	DEF-Progr.stabil 14	-2,2	-0,6	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	0,0
	Nota agg DEF 2013	-2,3	-0,9	-0,1	-0,3	0,0	0,0	
	DEF-Progr.stabil 13	-2,3	-1,1	-0,4	0,4	0,0	0,0	
	Nota agg DEF 2012	-2,7	-1,1	0,4	0,3			
	DEF-Progr.stabil 12	-3,2	-1,0	0,0	0,2			
Saldo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	DEF-Progr.stabil 14	4,1	4,5	4,6	4,9	5,1	4,9	4,7
	Nota agg DEF 2013	4,3	5,0	5,1	5,3	5,3	5,2	
	DEF-Progr.stabil 13	4,4	5,3	6,0	5,8	6,0	6,1	
	Nota agg DEF 2012	4,6	5,9	5,7	5,7			
	DEF-Progr.stabil 12	4,9	6,1	6,2	6,1			
Variazione saldo primario corretto per ciclo e al netto delle <i>una tantum</i>	DEF-Progr.stabil 14		0,4	0,1	0,3	0,2	-0,2	-0,2
	Nota agg DEF 2013	2,9	0,7	0,1	0,2	0	-0,1	
	DEF-Progr.stabil 13	2,9	0,9	0,7	-0,2	0,2	0,1	
	Nota agg DEF 2012	3,3	1,3	-0,2	0,0			
	DEF-Progr.stabil 12	3,6	1,2	0,1	-0,1			

Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori in tabella.

N.B.: I valori dell'indebitamento netto e del saldo primario sono quelli effettivi per gli esercizi passati e quelli programmatici per il periodo di previsione. Fa eccezione la Nota di aggiornamento 2012, in cui il calcolo dei saldi strutturali si basa sui valori tendenziali a legislazione vigente

La raccomandazione del Consiglio europeo del luglio 2013, le valutazioni sul Documento programmatico di bilancio 2014 e le previsioni invernali della Commissione europea

Nel **luglio 2013 il Consiglio europeo ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013** dell'Italia con il relativo parere sul programma di stabilità 2012-2017¹⁹. La raccomandazione si basava sulle analisi della politica economica e degli squilibri macroeconomici compiuta dalla Commissione europea.

Il Consiglio raccomandava all'Italia per il 2014 di conseguire e mantenere l'Obiettivo di medio termine (OMT, cioè il livello del saldo di bilancio strutturale fissato come obiettivo specifico per ogni paese²⁰) e di realizzare gli avanzi primari strutturali programmati per instradare il rapporto debito/PIL su una traiettoria discendente, soprattutto attraverso un miglioramento della qualità e dell'efficienza dell'intervento pubblico ottenuto mediante revisioni periodiche della spesa (*spending review*).

Il Consiglio poneva l'attenzione sulla necessità di attuare rapidamente le riforme per potenziare l'efficacia della pubblica amministrazione, semplificare il quadro amministrativo e normativo, rendere più efficiente la giustizia civile, potenziare il quadro giuridico di repressione della corruzione e migliorare la gestione dei fondi UE nel mezzogiorno.

Una raccomandazione riguardava il mercato dei capitali, richiedendo di estendere le buone pratiche di governo societario all'intero settore bancario, le cui attività devono continuare ad essere sottoposte a controllo qualitativo anche agevolando la risoluzione dei prestiti in sofferenza iscritti in bilancio, e di promuovere lo sviluppo del mercato dei capitali per diversificare e facilitare l'accesso delle imprese ai finanziamenti.

Prioritari erano il mercato del lavoro e la disoccupazione giovanile. Il Consiglio incoraggiava il Governo ad adottare misure idonee a ridurre il tasso di disoccupazione giovanile e riformare il mercato del lavoro; rilevava inoltre la necessità di adottare ulteriori provvedimenti volti a migliorare l'accesso al mercato del lavoro delle donne, programmando servizi sufficienti per l'infanzia e per l'assistenza agli anziani.

In relazione al sistema fiscale, il Consiglio raccomandava di trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente, a parità di gettito complessivo, anche attraverso la revisione delle agevolazioni fiscali, la riforma del catasto e la prosecuzione della lotta all'evasione e all'economia sommersa.

Il Consiglio, infine, si soffermava sulla corretta attuazione delle riforme volte all'apertura del mercato nel settore dei servizi, in particolare di quelli professionali e di quelli pubblici locali, al miglioramento dell'accesso al mercato nelle industrie di rete e al potenziamento della capacità infrastrutturale per i trasporti e le telecomunicazioni.

Nel **novembre 2013 la Commissione europea ha adottato un parere sul Documento programmatico di bilancio (DPB)** predisposto dal Governo per illustrare i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche per il 2014²¹⁻²². Il parere esaminava

¹⁹ *Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013 sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 217 del 30 luglio 2013, pag. 42, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:217:0042:0046:IT:PDF>.

²⁰ Cfr. Servizio del bilancio del Senato, *La governance economica europea*, Elementi di documentazione n. 3, giugno 2013, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739689.pdf>.

²¹ *Parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA*, C(2013) 8005 final, 15 novembre 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/it_2013-11-15_co_it.pdf.

²² Per ulteriori approfondimenti cfr. Senato della Repubblica - Servizio del bilancio, *Le previsioni economiche di autunno e il parere della Commissione europea sul documento programmatico di bilancio 2014*, Nota breve n. 4, novembre 2013, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739531.pdf> e Camera dei deputati - Ufficio rapporti con l'unione europea e Servizio bilancio dello

il progetto di bilancio e le proiezioni in esso contenute in relazione a quelle del Programma di stabilità di aprile 2013 confrontandole con quelle fornite dalla stessa Commissione nell'autunno del 2013. La Commissione europea ricordava preliminarmente che l'Italia è soggetta al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC)²³ e deve pertanto assicurare la realizzazione di progressi sufficienti al raggiungimento dell'OMT, nonché verso il rispetto della regola del debito secondo le disposizioni transitorie valevoli nei tre anni successivi all'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi (che per l'Italia è avvenuta nel 2012).

La Commissione notava il carattere ottimistico delle previsioni di crescita economica del Governo per il 2014²⁴ rispetto a quelle di autunno della stessa Commissione (1,1 contro 0,7 per cento). La Commissione osservava inoltre che il regolamento (UE) n. 473 del 2013 prescrive che il progetto di bilancio sia basato su previsioni macroeconomiche elaborate o approvate da un ente indipendente, mentre quelle contenute nel DPB sono state elaborate dal Governo, senza il coinvolgimento di altre istituzioni. Il DPB affermava che a partire dal 2014 le previsioni saranno approvate dal nuovo e indipendente Ufficio parlamentare di bilancio, che avrà in particolare il compito di valutare le previsioni macroeconomiche e di bilancio, di verificare il rispetto delle norme di bilancio (e l'attivazione dei meccanismi di correzione) e di elaborare relazioni sulla sostenibilità di bilancio a lungo termine²⁵.

La Commissione prevedeva nel 2014 un disavanzo nominale più elevato di quello programmato dal Governo (2,7 contro 2,5 per cento del PIL) principalmente a causa della minore crescita economica. Il saldo strutturale risultava così in linea con quello ricalcolato nel DPB. La Commissione associava i rischi di revisione al ribasso delle previsioni di bilancio alla mancata piena attuazione delle misure già sancite dalla legislazione e all'indebolimento del DPB in Parlamento. Rispetto al documento programmatico del Governo, la Commissione prevedeva un rapporto debito/PIL più elevato nel 2013 (133 contro 132,9 per cento) e nel 2014 (134 contro 132,7 per cento). Ciò era spiegato dalle peggiori prospettive di crescita e dalla minore inflazione. Negli anni 2013-2014 il pagamento in corso dei debiti pregressi aggiungeva circa 3 punti percentuali del PIL al debito quale definito nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi, mentre il sostegno ad altri Stati membri della zona euro aggiungeva un ulteriore punto percentuale del PIL. Al contrario, i proventi dei piani di privatizzazione del governo (0,5 per cento sia nel 2013 che nel 2014) non erano presi in considerazione dalla Commissione in quanto non sufficientemente dettagliati.

Le previsioni della Commissione circa l'impatto del DPB sulla crescita e l'occupazione erano in linea con quelle del Governo. Dalla valutazione complessiva del DPB, la Commissione trae la conclusione che l'Italia avrebbe compiuto progressi sufficienti verso l'osservanza della regola del debito nel 2013 ma non nel 2014 a causa di un aggiustamento strutturale insufficiente secondo le previsioni della Commissione (0,12 punti percentuali del PIL contro gli 0,66 punti percentuali richiesti)²⁶. Per quanto riguarda l'obiettivo di medio termine il Consiglio europeo nella raccomandazione formulata nei confronti dell'Italia in luglio chiedeva di raggiungere l'OMT di un pareggio di bilancio strutturale nel 2014²⁷. Il DPB rinviava invece il conseguimento dell'OMT al 2015, e migliorava il saldo strutturale di soli 0,2 punti percentuali

Stato, *Parere della Commissione europea sul documento programmatico di bilancio dell'Italia (C(2013)8005)*, Esame di atti e documenti dell'unione europea n. 17, novembre 2013, <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ES017.pdf>

²³ Cfr. Servizio del bilancio del Senato, *La governance economica europea*, op.cit..

²⁴ Per il 2013, invece, sia la Commissione che il documento del Governo prevedono una contrazione del PIL pari a -1,8%.

²⁵ Cfr. Servizio del bilancio del Senato, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, Nota breve n. 2, aprile 2013, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739777.pdf>.

²⁶ Cfr. la tabella 5 del Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Analisi del documento programmatico di bilancio dell'ITALIA che accompagna il parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio dell'ITALIA*, SWD(2013) 606 final, 15 novembre 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/it_2013-11-15_swd_it.pdf.

²⁷ Cfr. la Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2013, op. cit..

del PIL nel 2014, a causa della maggiore spesa per investimenti prevista a motivo dell'applicazione della "clausola sugli investimenti". Tuttavia, poiché, secondo le previsioni della Commissione, non rispetta il criterio del debito nel 2014 e di conseguenza non può beneficiare della clausola sugli investimenti, l'Italia dovrebbe continuare a compiere progressi sufficienti verso l'obiettivo di medio termine anche nel 2014, garantendo un aggiustamento strutturale, cioè un miglioramento del saldo di bilancio strutturale, di almeno 0,5 punti percentuali del PIL. Inoltre, secondo la Commissione, se lo scostamento si ripetesse nel 2015 potrebbe essere ritenuto significativo e mettere a rischio l'osservanza delle prescrizioni del braccio preventivo del PSC.

Con riferimento agli aspetti fiscali del DPB, la Commissione osservava che la lieve riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e la maggiore deduzione per il nuovo capitale societario vanno nella direzione indicata dalla raccomandazione di luglio sull'efficienza tributaria. Tuttavia il nuovo tributo per i servizi comunali previsto nel DPB produrrà un gettito inferiore a quello dell'imposta sugli immobili e del tributo per lo smaltimento dei rifiuti cui doveva sostituirsi, riducendo ulteriormente la possibilità di un trasferimento più sostanziale del carico fiscale. Inoltre, l'aumento di un punto percentuale dell'aliquota IVA ordinaria (salita al 22 per cento) dall'ottobre 2013 non risolve il problema dell'erosione della base imponibile derivante dalla frequente applicazione di aliquote ridotte (del 10 o del 4 per cento).

In conclusione, sulla base del rischio che il DPB non consentisse una riduzione del rapporto debito/PIL in linea con il parametro di riferimento, e dei limitati progressi sulla parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio formulate dal Consiglio europeo, la Commissione invitava le autorità ad adottare, nell'ambito della decisione di bilancio nazionale, le misure necessarie per assicurare che il bilancio 2014 sia pienamente conforme con il PSC e per affrontare i rischi individuati nella valutazione del DPB. La Commissione invitava altresì le autorità ad accelerare i progressi verso l'attuazione delle raccomandazioni di bilancio formulate dal Consiglio.

Nel **marzo 2014 la Commissione europea ha pubblicato le previsioni invernali** nelle quali sono stati evidenziati i seguenti andamenti²⁸. Le ultime previsioni programmatiche del Governo, contenute nella Nota tecnico-illustrativa indicavano per il 2014 un indebitamento netto pari a -2,5 per cento del PIL, migliore di 0,1 punti percentuali rispetto a quello della Commissione (-2,6 per cento). La Commissione europea non sconta nelle previsioni di spesa la riduzione conseguente al programma di *spending review* annunciato dal Governo, in quanto il meccanismo di previsione cosiddetto "a politiche invariate" prevede soltanto la considerazione di misure che siano sufficientemente dettagliate²⁹. Per i medesimi motivi non sono considerate le riduzioni delle agevolazioni fiscali, di cui 3 miliardi previsti per il 2014³⁰. Inoltre, con specifico riferimento alla spesa per i redditi da lavoro dipendente, la Commissione prevede per il 2014 una riduzione dell'aggregato rispetto al 2013 dovuta alla sostanziale stabilità delle retribuzioni e ad una riduzione del numero di occupati nella PA; per il 2015, invece, la spesa è prevista in lieve aumento quale risultato di una contrazione del numero degli occupati e di un aumento delle retribuzioni in linea con l'inflazione programmata.

²⁸ Cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica e Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, *Le previsioni invernali della Commissione europea: profili macroeconomici e di finanza pubblica*, Documentazione di finanza pubblica n. 4, Marzo 2014 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00751131.pdf>.

²⁹ In particolare, sono stati tenuti in considerazione i risparmi di spesa di cui al comma 427 della legge di stabilità 2014 (600 milioni nel 2015), sia nella previsione di autunno 2013 che in quella invernale 2014, essendo l'importo facilmente raggiungibile con la *spending review* prima del 2015. I tagli alle agevolazioni fiscali (488,4 milioni nel 2014 e 772,8 milioni nel 2015) di cui ai commi 575-576 erano stati tenuti in considerazione nelle previsioni di autunno, ma dopo la loro soppressione (art. 2 del D.L. n. 4 del 2014) con copertura da *spending review* non definita (solo accantonamenti) non sono più considerati nelle previsioni invernali 2014. Sono stati infine considerati, in entrambe le previsioni, i tagli di spesa lineari sugli stanziamenti dei Ministeri previsti dal comma 439.

³⁰ Articolo 1, comma 430, della legge di stabilità 2014.

Per quanto riguarda il saldo di bilancio strutturale, cioè al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum*, la Commissione europea stima per il 2014 un valore pari a -0,6 per cento, rispetto al -0,7 per cento previsto in autunno.

Le stime della Commissione confermano valori del saldo strutturale più elevati rispetto a quelli indicati dal Governo nel DPB dell'ottobre scorso (-0,3 per cento nel 2014).

Le valutazioni espresse in occasione dell'esame del DPB sono state sostanzialmente confermate nell'opinione espressa dalla Commissione a seguito dell'analisi approfondita sull'Italia nell'ambito della procedura sugli squilibri macroeconomici. Nella comunicazione della Commissione diffusa il 5 marzo scorso³¹, con riferimento alla finanza pubblica, si afferma, infatti, che “nel 2013 l'Italia ha compiuto progressi verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. Tuttavia l'aggiustamento del saldo strutturale nel 2014 potrebbe risultare insufficiente, vista la necessità di ridurre l'elevatissimo rapporto debito pubblico/PIL a un ritmo adeguato”.

Sulla base di quanto sopra, l'indebitamento netto strutturale del 2014 coerente con la valutazione della Commissione sarebbe, pertanto, pari a -0,3 per cento del PIL (derivante da un miglioramento di 0,5 punti percentuali rispetto al livello del 2013, stimato pari a 0,8 per cento nelle *Winter forecast*).

2.2.1 La manovra di correzione

Il confronto tra l'indebitamento netto programmatico e a legislazione vigente (tendenziale) evidenzia che per l'esercizio 2014 non vi è necessità di operare una correzione netta dei saldi, coincidendo i saldi programmatici con la dinamica tendenziale dei conti. Il raggiungimento degli obiettivi programmatici richiederà invece una azione di correzione a partire dal 2015.

La tabella 2.4 indica che la misura della correzione dell'indebitamento netto richiesta per raggiungere gli obiettivi programmatici sarebbe pari a 0,2 per cento del PIL nel 2015 e a 0,6 per cento in ciascun anno del periodo 2016-2018.

La correzione del saldo primario tendenziale sarebbe uguale a quella dell'indebitamento netto in ogni anno del periodo considerato ad eccezione del 2015, anno in cui il saldo primario verrebbe corretto di 0,3 punti percentuali di PIL per compensare l'aumento di 0,1 punti percentuali (da 5 a 5,1 per cento del PIL) della spesa per interessi programmatica rispetto alla spesa tendenziale.

³¹ European Commission, *Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, [COM\(2014\) 150 final](#), 5 marzo 2014. Per approfondimenti cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica e Servizio Bilancio dello Stato e Servizio Studi della Camera dei deputati, *Rapporto 2014 sugli squilibri macroeconomici*, Documentazione di finanza pubblica n. 3, Febbraio 2014, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00748216.pdf>.

Tabella 2.4

Misura della correzione dell'indebitamento netto e del saldo primario tendenziali

(in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018
Indebitamento netto tendenziale	-2,6	-2,0	-1,5	-0,9	-0,3
<i>di cui</i> saldo primario tendenziale	2,6	3,0	3,6	4,1	4,4
interessi tendenziali	5,2	5,0	5,1	4,9	4,8
Indebitamento netto programmatico	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
<i>di cui</i> saldo primario programmatico	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
interessi programmatici	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
<i>Correzione dell'indebitamento netto</i>	0,0	0,2	0,6	0,6	0,6
<i>Correzione del saldo primario</i>	0,0	0,3	0,6	0,6	0,6

Fonte: Elaborazione su dati DEF 2014, Sezione I, Tavola I.1 e Tavola III.2.

Nota: eventuali incongruenze tra le cifre sono dovute agli arrotondamenti.

Il Governo afferma che parte della correzione avverrà tramite riduzioni di spesa attuate nell'ambito del processo di *spending review*. Le riforme strutturali annunciate non produrranno effetti negativi sui saldi di bilancio in quanto saranno reperiti adeguati mezzi di copertura finanziaria.

Si ricorda che la legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) richiede che la sezione I del DEF indichi l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi almeno per un triennio, nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi (art. 10, comma 2, lett. f)).

2.2.2 I saldi per sottosettore

Il DEF 2014 espone l'obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; viene altresì indicato il saldo a legislazione vigente dei sottosettori della PA: amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza (tabella 2.5).

Il DEF evidenzia che nell'intero periodo gli enti di previdenza registrerebbero un indebitamento netto tendenziale stabile (pari a 0,1 punti di PIL) mentre le amministrazioni locali registrerebbero un indebitamento nullo. Il percorso di contenimento dell'indebitamento netto della PA viene pertanto riflesso nel saldo delle amministrazioni centrali, il quale passa dal -2,7 per cento del PIL nel 2014 al -0,4 per cento nel 2018.

La tabella 2.5 mostra anche la variazione cumulata del saldo primario necessaria a ricondurre l'evoluzione dell'indebitamento netto della PA a legislazione vigente all'obiettivo programmatico.

Si rileva che - poiché il DEF 2014 non indica la ripartizione per sottosettore delle azioni di correzione richieste a partire dal 2015 - non è possibile desumere i saldi programmatici per sottosettore. Si ricorda che la legge di contabilità

richiede che i saldi programmatici siano articolati per sottosettore (art. 10, comma 2, lett. e)).

Tabella 2.5

Indebitamento netto per sottosettore.

	<i>(in percentuale del PIL)</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Amministrazioni pubbliche (programmatico)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Amministrazioni pubbliche (tendenziale)	-3,0	-2,6	-2,0	-1,5	-0,9	-0,3
<i>Correzione del saldo primario</i>		0,0	0,3	0,6	0,6	0,6
Amministrazioni centrali (tendenziale)	-3,1	-2,7	-2,1	-1,6	-1,0	-0,4
Amministrazioni locali (tendenziale)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Enti di previdenza (tendenziale)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: DEF 2014, Sezione I, Tavola III.2.

Nota: eventuali incongruenze tra le cifre sono dovute agli arrotondamenti.

2.2.3 La regola della spesa

Le modifiche del Patto di stabilità e crescita del 2011 hanno introdotto un vincolo sull'evoluzione della spesa. Esso è stato recepito anche nell'ordinamento nazionale con l'articolo 5 della legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio di pareggio del bilancio.

Il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento per la regola è calcolato secondo l'ipotesi di politiche invariate e non incorpora, pertanto, l'effetto delle misure programmate dal Governo. Le spese da escludere nel calcolo dell'aggregato di spesa di riferimento che deve rispettare la regola sono indicate nella tabella 2.6.

Il tasso di crescita limite (*benchmark*) è fissato dalla Commissione europea pari a -0,81 per il triennio 2011-2013, è ulteriormente ridotto a -1,07 per il triennio 2014-2016 ed è pari a 0,0 per gli anni 2017 e 2018³².

La tabella 2.7, che indica i passaggi e gli importi necessari per calcolare il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento nonché il relativo limite massimo consentito dalla regola (*benchmark*), mostra che la spesa è diminuita ad un tasso medio del 3 per cento circa nel periodo 2011-2013 (-3,2 nel 2011, -4,38 nel 2012 e -2,35 nel 2013), superiore al *benchmark* di -0,81 fissato dalla regola, che pertanto risulta osservata.

Nel triennio successivo, invece, la proiezione a politiche invariate stima un tasso di variazione della spesa (-0,64 nel 2014, 0,74 nel 2015 e -0,41 nel 2016) non compatibile con lo sforzo ulteriore di riduzione imposto dalla regola (-1,07) che pertanto non risulta osservata.

Il Governo evidenzia che gli scostamenti del tasso di crescita della spesa dal *benchmark* di riferimento non producono sul saldo di bilancio strutturale deviazioni reputate significative dalle regole di bilancio europee e nazionali (superiori a 0,5 punti percentuali di PIL in un anno o 0,25 punti percentuali in due anni). Il Governo precisa inoltre che gli interventi correttivi della spesa programmati a partire dal 2015 saranno sufficienti a ricondurre l'evoluzione della spesa entro il limite previsto dalla regola.

³² Cfr. l'approfondimento sulla regola della spesa per i dettagli sulle voci da inserire nell'aggregato di riferimento e sulla modalità di determinazione del tasso di crescita limite (*benchmark*).

Tabella 2.6

Spese da escludere dalla regola della spesa

	2013		2014	2015	2016	2017	2018
	Livello (1)	in % del PIL	in % del PIL				
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	4.630	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	2.263	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Entrate discrezionali (3)	4.303	0,3	0,3	-0,1	0,1	0,1	0,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1) In milioni di euro.

2) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata utilizzando l'elasticità all'*output gap* riportata nella pubblicazione *'The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update'* di Mourre et al., *European Economy - Economic papers No. 478*, marzo 2013.

3) Le entrate discrezionali includono gli effetti netti sulle entrate derivanti dalle seguenti misure: D.L. n. 98/2011; D.L. n. 201/2011; D.L. n. 92/2012; Legge di Stabilità 2013; D.L. n. 43/2013; D.L. n. 102/2013; Legge di Stabilità 2014. Sono comprese le entrate discrezionali contributive. In particolare, per queste ultime, gli importi tengono conto degli effetti dei seguenti provvedimenti: D.L. n. 201/2011, D.L. n. 54/2013, Legge di Stabilità 2014.

Tabella 2.7

Applicazione della regola della spesa

	(milioni di euro)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Totale spesa	787.176	794.509	792.200	802.639	811.352	822.243	832.076	845.599
2. Maggiori spese a politica invariata	0	0	0	1.350	7.077	9.834	11.478	13.495
3. Spese finanziate da UE	3.508	4.499	4.630	4.300	5.000	5.500	4.500	4.300
4. Componente ciclica dei sussidi di disoccupazione	551	1.336	2.263	1.978	1.390	817	264	-294
5. Interessi	78.397	86.474	82.043	82.550	82.096	85.339	85.379	85.502
6. Investimenti fissi lordi	31.907	29.979	27.132	25.730	24.835	24.453	24.857	25.019
7. Investimenti fissi lordi - media sugli ultimi 4 anni	34.691	33.380	30.578	28.687	26.919	25.538	24.969	24.791
8. <i>Step 1</i> : aggregato di spesa di riferimento (1+2-3-4-5-6+7)	707.505	705.600	706.711	718.118	732.027	741.505	753.523	769.358
9. Variazioni entrate discrezionali e contributi sociali	4.365	15.643	4.303	5.451	-2.037	1.611	2.284	-353
10. <i>Step 2</i> : aggregato di spesa di riferimento (8-9)	703.140	689.958	702.408	712.667	734.064	739.894	751.239	769.711
11. <i>Step 3</i> : tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini	-1,3	-2,48	-0,45	0,84	2,22	1,07	1,31	2,15
12. <i>Step 4</i> : tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini	-3,2	-4,38	-2,35	-0,64	0,74	-0,41	-0,15	0,69
13. <i>Benchmark</i> (limite massimo alla crescita dell'aggregato di spesa)	-0,81	-0,81	-0,81	-1,07	-1,07	-1,07	0	0

1) L'aggregato di spesa di riferimento è coerente con i valori presentati nel conto della P.A (tavola III.2), sottraendo al totale delle spese a politiche invariate l'ammontare della spesa per interessi, delle spese finanziate con fondi UE, la componente ciclica delle indennità di disoccupazione e considerando la spesa media per investimenti (calcolata sull'anno in corso e i precedenti tre anni). Sono inoltre sottratte le misure discrezionali sulle entrate e i contributi sociali (tavola III.3). Il tasso di crescita della spesa di riferimento è stato deflazionato per mezzo dei tassi forniti dalla Commissione negli anni 2011-2015, mentre negli anni successivi è stato utilizzato il tasso di crescita del deflatore del PIL esposto nella tavola II.2b.

2.2.4 La regola del debito

Il quadro programmatico del DEF 2013 evidenzia una crescita del rapporto debito/PIL, al lordo dei contributi italiani a sostegno dell'area dell'euro, dal 132,6 per cento del 2013 al 134,9 per cento del 2014, mentre negli esercizi successivi è prevista una progressiva riduzione dal 133,3 per cento del 2015 al 120,5 per cento del 2018.

Tale dinamica è realizzata scontando - sin dal 2014 - introiti da privatizzazioni pari a 0,7 punti percentuali di PIL all'anno, il pagamento nel 2014 dei debiti pregressi della PA per ulteriori 13 miliardi, nonché il raggiungimento dell'OMT nel 2016 e il suo mantenimento negli anni successivi (cfr. tabella 2.8).

Tabella 2.8

Andamento del rapporto debito/PIL della PA a confronto.

	<i>(in percentuale del PIL)</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEF 2014 (programmatico)						
al lordo dei sostegni	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
al netto dei sostegni	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
FM FMI 2014 (a politiche invariate)	132,5	134,5	133,1	130,5	127,6	124,7
WF CE 2014 (a politiche invariate)	132,7	133,7	132,4			
Nota di agg. DEF 2013 (programmatico)						
al lordo dei sostegni	132,9	132,8	129,4	125,0	120,1	
al netto dei sostegni	127,6	125,8	122,7	118,5	113,8	

Fonte: Documento di economia e finanza 2014, Sezione I (DEF 2014), *Fiscal Monitor* 2014 del Fondo monetario internazionale (FM FMI 2014), *Winter Forecast* 2014 della Commissione europea (WF CE 2014) e Nota di aggiornamento al DEF 2013 (Nota agg. DEF 2013).

Rispetto all'andamento programmatico riportato nella Nota di aggiornamento al DEF 2013, le stime del DEF 2014 risultano mediamente maggiori di circa 4 punti percentuali di PIL nel periodo 2014-2017. Inoltre, l'inizio della riduzione del rapporto debito/PIL è posticipato dal 2014 (Nota di aggiornamento al DEF 2013) al 2015 (DEF 2014). Rispetto alle previsioni – a politiche invariate – di inverno della Commissione europea, invece, il debito previsto dal DEF 2014 risulta in media superiore di 1 punto percentuale di PIL nel biennio 2014-2015³³. Anche per la Commissione il debito è previsto ridursi a partire dal 2015.

Il Fondo monetario internazionale stima, a politiche invariate, un debito inferiore a quello previsto dal DEF sia nel 2014 (134,5 per cento del PIL) che nel 2015 (133,1 per cento) mentre le stime sono superiori a quelle del DEF in media di 2,5 punti percentuali nel triennio 2016-2018. Il Fondo monetario internazionale prevede una riduzione del rapporto debito/PIL a partire dal 2015³⁴.

La conformità da parte dell'Italia alla regola del debito - introdotta dalla nuova *governance* economica europea - verrà valutata dalla Commissione e dal

³³ Le previsioni della Commissione europea scontano un ammontare di introiti da privatizzazioni pari a circa 0,5 per cento del PIL soltanto nel 2014.

³⁴ International Monetary Fund, *Fiscal Monitor*, aprile 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fm1401.pdf>

Consiglio europeo relativamente al rapporto debito/PIL del 2015, cioè al termine del periodo di transizione previsto dopo la chiusura della procedura per deficit eccessivo (2013-2015). Nel periodo di transizione l'Italia deve assicurare un aggiustamento strutturale minimo del saldo di bilancio (*Minimum linear structural adjustment - MLSA*) tale da consentire di colmare gradualmente la differenza tra il debito previsto e quello che consentirebbe di rispettare la regola al termine del periodo di transizione³⁵. La regola del debito è stata recepita nell'ordinamento nazionale con l'articolo 4 della legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione.

Nel DEF 2014 l'aggiustamento lineare strutturale minimo calcolato dal Governo a legislazione vigente è pari a circa 0,6 punti percentuali di PIL nel 2014 e 1,1 punti percentuali nel 2015 (cfr. tabella 2.9), da cui discenderebbe la necessità di un aggiustamento ulteriore nel 2014 pari a 0,5 punti percentuali di PIL rispetto a quello previsto (0,2 per cento del PIL).

Tabella 2.9

Aggiustamento lineare strutturale minimo nel periodo di transizione verso l'osservanza della regola del debito nel 2015.

	<i>(in percentuale del PIL)</i>		
	2013	2014	2015
Scenario a legislazione vigente:			
<i>Minimum linear structural adjustment</i> (a)	0,6	0,6	1,1
Variazione prevista del saldo strutturale (b)	0,6	0,2	0,2
Variazione ulteriore necessaria (a-b)	0,0	0,5	0,9
Scenario programmatico:			
<i>Minimum linear structural adjustment</i> (a)	0,4	0,2	0,4
Variazione prevista del saldo strutturale (b)	0,6	0,2	0,5
Variazione ulteriore necessaria (a-b)	-0,2	0,0	-0,1

Fonte: DEF 2014, Sezione I, Tavola III.12, pag. 56.

Il Governo sostiene tuttavia che tenendo conto dello scenario programmatico delineato nel DEF stesso - implementazione del piano di rientro dal 2015, raggiungimento dell'OMT nel 2016, piano di privatizzazioni pari allo 0,7 per cento del PIL annuo nel periodo 2014-2017 - si modificherebbe il profilo evolutivo del debito pubblico riducendo l'aggiustamento lineare strutturale minimo richiesto per rispettare la regola nel 2015. Il valore dell'aggiustamento così ricalcolato è mostrato nella tabella 2.9. In particolare, le misure descritte nel DEF 2014 permetterebbero il rispetto della regola del debito nella formulazione *forward-looking*, cioè per il 2017, senza alcun aggiustamento ulteriore nel 2014.

Nel parere sul documento programmatico di bilancio (DPB) dello scorso novembre, la Commissione europea rilevava che in base alle proprie previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e alle prospettive di bilancio delineate dal Governo nel DPB, l'Italia non avrebbe compiuto progressi sufficienti nel 2014 verso l'osservanza della regola del debito in quanto l'aggiustamento del saldo di bilancio strutturale previsto dalla Commissione (pari a circa 0,12 punti

³⁵ Cfr. l'approfondimento sulla regola del debito, in particolare per i dettagli di calcolo dell'aggiustamento lineare strutturale minimo richiesto nel periodo di transizione.

percentuali di PIL) era eccessivamente distante da quello richiesto (MSLA) per il 2014 durante il periodo di transizione (pari a circa 0,66 per cento di PIL)³⁶. Ciò ha impedito all'Italia di beneficiare della "clausola sugli investimenti" invocata dal Governo nel DPB per giustificare uno scostamento dal percorso di avvicinamento del saldo di bilancio strutturale verso l'obiettivo di medio termine. A tal proposito, la Commissione ha specificato che "occorre che le previsioni della Commissione (e non quelle del Governo) attestino il rispetto di entrambi i criteri di debito e disavanzo della procedura per i disavanzi eccessivi"³⁷. Le stesse considerazioni sono state da ultimo ribadite dalla Commissione europea nella revisione approfondita sull'Italia compiuta ai sensi del regolamento (UE) n. 1176 del 2011 dove si evidenzia l'esistenza del rischio che l'aggiustamento del saldo di bilancio strutturale si riveli insufficiente nel 2014 data la necessità di ridurre l'elevato debito pubblico ad un ritmo adeguato³⁸.

Le considerazioni del DEF 2014 si basano sull'evoluzione programmatica del debito, il quale incorpora gli effetti delle misure proposte. La valutazione da parte della Commissione europea, e le conseguenti raccomandazioni del Consiglio europeo, terranno conto anche dell'evoluzione dei saldi di finanza pubblica e del quadro macroeconomico prevista a politiche invariate. Secondo il principio della previsione a politiche invariate "soltanto le misure che siano state chiaramente specificate e per cui ci sia un impegno da parte dei governi sono prese in considerazione"³⁹. In particolare, le misure di politica di bilancio che siano state annunciate ma non ancora incluse in proposte normative possono essere considerate purché siano specificate in sufficiente dettaglio e il Governo sia impegnato a realizzarle in modo credibile⁴⁰. La plausibilità dello scenario a politiche invariate viene considerata in modo specifico nella valutazione del Programma di stabilità da parte della Commissione europea⁴¹.

Il ruolo dei fattori rilevanti nella valutazione del debito

Nel caso di mancato rispetto della regola del debito, prima di aprire una procedura per disavanzo eccessivo la Commissione europea è tenuta a prendere

³⁶ Cfr. Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il parere*, SWD(2013) 606 final, 15 novembre 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/it_2013-11-15_swd_it.pdf, pag. 10.

³⁷ Cfr. Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il parere*, op. cit., pag. 11.

³⁸ Cfr. European Commission, *Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, COM(2014) 150 final, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/2014-03-05_in-depth_reviews_communication_en.pdf.

³⁹ Cfr. European Commission, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy, Occasional Papers n. 151, maggio 2013, pag. 27, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf.

⁴⁰ Ad esempio, nelle previsioni invernali del 2014 la Commissione europea ha incorporato entrate provenienti da privatizzazioni pari a 0,5 per cento del PIL soltanto nel 2014 ma non nel 2015. Cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica e Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati, *Le previsioni invernali della Commissione europea: profili macroeconomici e di finanza pubblica*, Documentazione di finanza pubblica n. 4, Marzo 2014 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00751131.pdf>.

⁴¹ Cfr. European Commission, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, European Economy, op. cit..

in considerazione eventuali "fattori rilevanti" che possano influire sull'evoluzione programmata del debito⁴². Particolare rilevanza assumono i contributi finanziari di sostegno alla stabilità finanziaria dell'area dell'euro (EFSF, ESM e contributi bilaterali alla Grecia) nonché la composizione degli aggiustamenti *stock-flusso*.

Il DEF 2014 evidenzia numerosi fattori rilevanti aventi effetti sul livello programmatico del debito. Innanzitutto il generale andamento economico degli anni più recenti (circa -9 punti percentuali di PIL reale dal 2007 ad oggi) che spiega, secondo il Governo, la maggior parte dell'evoluzione del rapporto debito/PIL dal 2011 in poi.

Un secondo fattore rilevante è legato agli aggiustamenti *stock-flusso* derivanti dalle operazioni di assistenza finanziaria agli altri paesi europei (contributi in conto capitale per l'ESM, erogazioni all'ESFS e prestiti bilaterali alla Grecia) nonché al pagamento dei debiti commerciali arretrati della Pubblica amministrazione. Il DEF stima un impatto complessivo delle suddette operazioni di aggiustamento *stock-flusso* pari al 4,6 per cento del PIL nel 2013, 6,8 per cento nel 2014 e 6,6 per cento nel 2015.

Dal contenuto del DEF relativo ai fattori rilevanti non risulta chiaro se la stima dell'impatto delle operazioni di aggiustamento stock-flusso comprenda le misure aggiuntive di pagamento dei debiti pregressi della PA. Sarebbe opportuno un chiarimento in merito da parte del Governo.

Infine, nel DEF il Governo sottolinea il carattere relativamente favorevole, rispetto agli altri paesi sviluppati, della struttura e della dinamica del debito italiano. Ciò con particolare riguardo alla struttura per scadenze tra le più lunghe in Europa, alla denominazione in euro del 100 per cento del debito pubblico italiano, con conseguente assenza di rischi valutari, alla frazione ridotta di detentori "stranieri", al basso livello delle passività implicite e al basso livello del debito delle famiglie rispetto agli altri paesi dell'area euro.

Si rammenta che l'adozione da parte dei paesi membri dell'Unione europea del nuovo Sistema europeo dei conti 2010 - Sec 2010 - in sostituzione del Sec 95 a partire dal settembre 2014 produrrà una modifica dei criteri di classificazione delle unità istituzionali ai fini dell'appartenenza o meno alla pubblica amministrazione. Ciò potrebbe comportare un ingresso di alcune società partecipate dagli enti pubblici, attualmente classificate come unità istituzionali private, all'interno del perimetro della pubblica amministrazione. In base ai risultati di bilancio delle stesse società il livello di debito pubblico potrebbe pertanto variare rispetto a quello attuale. Sarebbe opportuno che il Governo chiarisse se nel computo delle passività implicite della Pubblica amministrazione si tiene conto di tale eventualità.

⁴² Per ulteriori dettagli cfr. l'approfondimento sulla regola del debito.

2.3 Spesa per interessi, fabbisogno e debito

La spesa per interessi

Nelle nuove stime del Documento di economia e finanza 2014⁴³, la spesa per interessi nel 2013 risulta pari a 82.043 milioni⁴⁴, con una riduzione rispetto al dato del 2012 di 4.431 milioni.

Dal confronto con i dati contenuti nella Nota di aggiornamento 2013 e con la successiva Nota tecnico illustrativa LS 2014, si osserva che la stima attuale per l'anno 2013 registra una netta diminuzione della spesa. In particolare, la revisione delle stime mostra una correzione in diminuzione della spesa di circa 1.900 milioni sia rispetto al valore stimato nel DEF 2013 sia rispetto a quello contenuto nella Nota di aggiornamento.

Negli anni 2014 e 2015 le previsioni a legislazione vigente mostrano una spesa per interessi pari rispettivamente a 82.550 milioni (con un aumento rispetto al 2013 di 507 milioni) e a 82.096 milioni. Rispetto alle precedenti stime, si osserva una netta correzione al ribasso e una generale stabilizzazione dell'andamento di tale aggregato, il quale raggiunge nel 2018, ultimo anno considerato dalla serie, il valore massimo di 85.502 milioni.

In termini di incidenza sul PIL, la spesa passa dal 5,3 per cento del 2013 al 5,1 per cento del 2016, per attestarsi ad un valore pari a 4,8 punti percentuali di PIL alla fine del 2018.

Tabella 2.10

Spesa per interessi, andamento tendenziale a legislazione vigente: confronto tra Nota di aggiornamento del DEF 2013, Nota tecnico illustrativa LS2014 e Documento di economia e finanza 2014

(milioni di euro - % PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nota agg. DEF 2013						
Spesa per interessi	83.949	86.087	88.827	91.858	92.500	-
Variazione assoluta	- 2.768	2.138	2.740	3.031	642	-
Variazione %	-3,2	2,5	3,2	3,4	0,7	-
<i>in percentuale del PIL</i>	5,4	5,4	5,3	5,3	5,2	-
<i>PIL nominale</i>	1.557,3	1.602,9	1.660,7	1.718,4	1.779,6	-
NTI LS 2014						
Spesa per interessi	83.949	86.099	88.832	91.858	-	-
Variazione assoluta	- 2.768	2.150	2.733	3.026	-	-
Variazione %	-3,2	2,6	3,2	3,4	-	-
<i>in percentuale del PIL</i>	5,4	5,4	5,3	5,3	-	-
<i>PIL nominale</i>	1.558,3	1.604,4	1.661,3	1.719,6	-	-
DEF 2014						
Spesa per interessi	82.043	82.550	82.096	85.339	85.379	85.502
Variazione assoluta	-4.431	507	- 454	3.243	40	123
Variazione %	-5,1	0,6	-0,5	4,0	0,0	0,1
<i>in percentuale del PIL</i>	5,3	5,2	5,0	5,1	4,9	4,8
<i>PIL nominale</i>	1.560	1.587	1.626,8	1.676,6	1.731	1.788,9

Fonte: Elaborazioni su dati MEF

⁴³ I dati utilizzati sono tratti dalla Sezione II, *Analisi e tendenze della Finanza pubblica*.

⁴⁴ In base a quanto affermato dal DEF-PdS, l'ammontare della spesa per in interessi, in linea con le regole EDP, include gli effetti degli swap per 3.234 milioni nel 2013 (nel 2012 tali effetti sono stati pari a 1.912 milioni). Nelle proiezioni, invece, gli swap sono assunti pari a zero.

Con riferimento all'anno 2013, il DEF – PdS precisa che in tale anno la crescita della spesa per interessi ha subito un'interruzione dovuta alla maggiore credibilità del Paese e al progressivo dissolversi delle tensioni sul mercato dei titoli del debito sovrano. Le migliorate condizioni nel costo medio ponderato sulle nuove emissioni, passato dal 3,11 per cento nel 2012 al 2,08 per cento nel 2013, ha più che compensato l'aumento rispetto al 2012 nel volume di emissioni nette, verificatosi nel corso dell'anno per far fronte all'incremento del fabbisogno delle Amministrazioni centrali, ascrivibile anche alla maggior provvista necessaria per coprire i prestiti alle Amministrazioni locali finalizzati al rimborso dei debiti commerciali nei confronti del settore privato.

Per gli anni 2014-2018, la spesa rispetto al PIL segue un percorso di riduzione progressiva, per arrivare ad un valore pari a 4,9 per cento nel 2017, inferiore di 0,3 punti percentuali rispetto a quanto stimato in sede di Nota di aggiornamento a settembre 2013.

Il Documento sottolinea che tali previsioni sono state formulate assumendo che il differenziale dei tassi di interesse sulla Germania sulla scadenza a 10 anni rimanga in linea con quello corrente per il 2014, per poi scendere progressivamente a 150 punti base nel 2015 e a 100 punti base dalla fine del 2016 (le ipotesi rispecchiano, pertanto, quelle formulate in sede di Nota di aggiornamento al DEF 2013). Tuttavia il Documento precisa che a spiegare la riduzione delle stime rispetto a quelle formulate a settembre scorso sono principalmente il percorso più accelerato di riduzione dello spread il primo anno⁴⁵ e il livello assoluto dei tassi tedeschi, attualmente inferiore a quello di settembre 2013.

Tabella 2.11

Ipotesi utilizzate per i tassi di interesse

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasso di interesse a breve termine	0,24	0,61	0,85	1,26	1,79	2,19
Tasso di interesse a lungo termine	4,38	3,61	3,61	3,43	3,45	3,65

Fonte: PdS-DEF 2014

Nota: per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno. Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

Come rilevato dalla Banca d'Italia⁴⁶, dalla fine di settembre la stabilizzazione del quadro interno e il consolidamento delle prospettive di crescita nell'area dell'euro hanno contribuito al miglioramento delle condizioni del mercato dei titoli di Stato italiani. In novembre, i prezzi di tali titoli sono stati sostenuti anche dal buon esito di alcune operazioni di concambio effettuate dal Tesoro di titoli a breve scadenza con titoli a più lungo termine e dalla cancellazione di alcune aste programmate per la fine dell'anno, in virtù di una minore esigenza di finanziamenti. Tra la fine di settembre e la metà di gennaio i rendimenti dei BTP sono sensibilmente diminuiti (di 55 punti base, al 3,9 per cento sulla scadenza a dieci anni), nonostante un lieve aumento dei tassi di interesse a lungo termine sui

⁴⁵ Si precisa che la Nota di aggiornamento assumeva uno spread pari a 200 punti base per il 2014, mentre attualmente tale valore oscilla intorno ai 170 punti base.

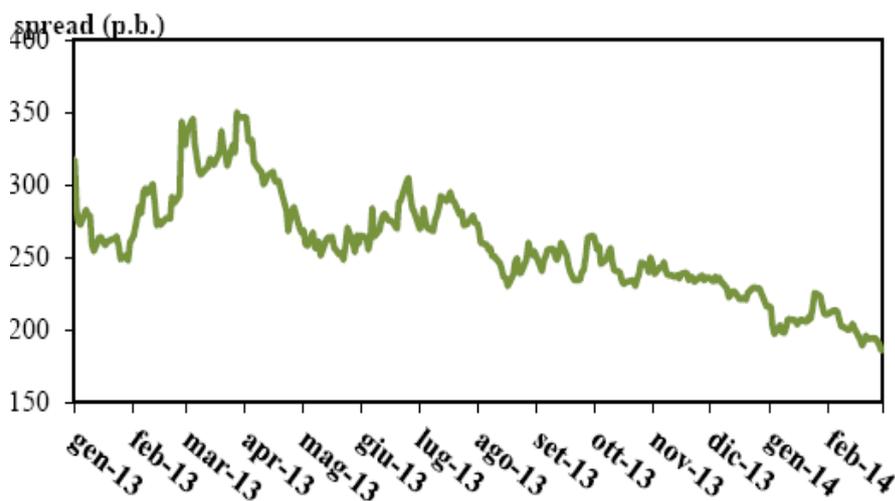
⁴⁶ Bollettino economico - gennaio 2014.

titoli considerati più sicuri; il differenziale di rendimento tra i titoli decennali italiani e quelli tedeschi si è ridotto di 58 punti base, a 207. Nel periodo successivo, il differenziale ha confermato una tendenza alla riduzione (in data 9 aprile 2014 risultava pari a circa 161 punti base).

Si segnala infine che, con Decisione del 3 aprile 2014, il Consiglio direttivo della BCE ha deliberato di mantenere invariato, ad un valore dello 0,25 per cento, il tasso minimo sulle operazioni di rifinanziamento principali.

Grafico 2.6

Differenziale di rendimento BTP-BUND-BENCHMARK10 anni



Nota: grafico tratto dal Pds-DEF 2014

Il fabbisogno del settore pubblico

I risultati del 2013

Il fabbisogno, corrispondente alla differenza (negativa) tra il totale degli incassi e il totale dei pagamenti (correnti, in conto capitale e finanziari), è un indicatore utilizzato per il monitoraggio e la gestione della finanza pubblica secondo il profilo di cassa.

Per il calcolo del fabbisogno il MEF effettua la somma algebrica fra il saldo del conto economico e quello delle attività finanziarie, al netto dell'accensione e del rimborso di prestiti. Non incidono sulla determinazione del fabbisogno le garanzie fornite dallo Stato sulle emissioni di titoli effettuate dallo *European Financial Stability Fund* (EFSF); ciò in quanto tali garanzie sono attivate solo nel caso in cui l'EFSF non adempia i propri obblighi nei confronti dei creditori. Sono esclusi, inoltre, dalla determinazione del fabbisogno, i proventi delle dismissioni di azioni e partecipazioni in quanto destinati al fondo ammortamento del debito pubblico.

Pertanto, il fabbisogno rappresenta l'ammontare di liquidità necessaria per finanziare l'attività pubblica. Poiché tale liquidità è reperita sul mercato con l'emissione di titoli del debito pubblico, il fabbisogno rappresenta la principale componente della variazione annuale dello stock di debito pubblico.

Nel 2013 il settore pubblico⁴⁷ ha registrato incassi totali per 765.418 milioni e pagamenti totali per 839.420 milioni da cui risulta un fabbisogno pari a – 74.001 milioni di euro. Considerando i pagamenti al netto della voce interessi passivi (pari, nel 2013, a 83.383 milioni) si ottiene un saldo primario pari a + 9.381 milioni.

Rispetto al 2012, il fabbisogno registra un peggioramento (dal 3,2% del PIL al 4,7%) dovuto sia all'incremento dei pagamenti finali sia, anche se in misura minore, alla riduzione degli incassi finali.

L'evoluzione del saldo risente, fra l'altro, degli effetti dei provvedimenti adottati nel 2013 in merito al pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche nonché della revisione contabile del bilancio dello Stato operato a seguito dell'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane. Sono rientrati, infatti, tra i pagamenti correnti, le vincite dei giochi gestiti dalla ex Amministrazione dei Monopoli di Stato.

La tabella 2.12 consente un confronto del dato relativo al fabbisogno pubblico del 2013 con quello degli anni precedenti.

Tabella 2.12

	<i>milioni di euro</i>			<i>percentuale del PIL</i>		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Incassi correnti	737.227	754.018	755.700	46,7	48,1	48,4
Incassi in conto capitale	9.380	7.325	7.102	0,6	0,5	0,5
Incassi partite finanziarie	2.871	10.341	2.617	0,2	0,7	0,2
TOTALE INCASSI	749.478	771.685	765.418	47,4	49,2	49,1
Pagamenti correnti	746.356	754.998	777.014	47,2	48,2	49,8
<i>di cui interessi passivi</i>	<i>77.616</i>	<i>82.769</i>	<i>83.383</i>	<i>4,9</i>	<i>5,3</i>	<i>5,3</i>
Pagamenti in conto capitale	54.281	54.002	46.935	3,4	3,4	3,0
Pagamenti partite finanziarie	12.093	12.761	15.470	0,8	0,8	1,0
TOTALE PAGAMENTI	812.730	821.761	839.420	51,4	52,4	53,8
Saldo di parte corrente	-9.129	-980	-21.314	-0,6	-0,1	-1,4
Saldo primario	14.364	32.693	9.381	0,9	2,1	0,6
Fabbisogno	-63.252	-50.076	-74.001	-4,0	-3,2	-4,7

I pagamenti di carattere finanziario (15.470 milioni nel 2013 rispetto a 12.761 nel 2012) comprendono, tra l'altro, le erogazioni relative alle quote di sottoscrizione dell'aumento di capitale della Banca Europea per gli Investimenti, del Meccanismo Europeo di Stabilità e di strumenti finanziari a favore del Monte Paschi di Siena.

Il saldo degli incassi finali evidenzia una riduzione di 6.266 milioni rispetto al 2012 dovuta all'effetto combinato di:

- una riduzione degli incassi relativi alle partite finanziarie -7.725 milioni) che, nel 2012, avevano registrato un forte incremento per effetto del versamento in tesoreria statale delle disponibilità detenute dalla

⁴⁷ Tale comparto rappresenta in termini soggettivi un universo quasi coincidente con quello delle amministrazioni pubbliche contenute nell'elenco (lista S13) elaborato dall'ISTAT per la costruzione del conto economico della pubblica amministrazione secondo le regole contabili europee.

- Amministrazioni locali sui propri conti correnti bancari in seguito alla sospensione del regime di tesoreria mista⁴⁸;
- un incremento degli incassi correnti (+1.682 milioni) determinato, da un lato, dall'incremento dei trasferimenti alle famiglie (+10.760 milioni) e, dall'altro lato, dalla riduzione degli incassi tributari (-7.169 milioni) e contributivi (-1.233 milioni);
 - una riduzione degli incassi in conto capitale di 223 milioni.
- Analizzando, in particolare, gli incassi correnti si segnala che:
- l'incremento dei trasferimenti alle famiglie è imputabile, in analogia alle variazioni intervenute nei trasferimenti dalle famiglie inclusi nelle spese correnti, ad una revisione contabile del bilancio dello Stato operato a seguito dell'incorporazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'agenzia delle dogane;
 - la riduzione degli incassi tributari e contributivi riflettono sia i maggiori rimborsi e/o compensazioni ammessi dal provvedimento che ha disposto il pagamento dei debiti pregressi della P.A. (decreto legge n. 35/2013) sia la riduzione del gettito IVA, dovuto alla contrazione dei consumi. Le imposte dirette sono cresciute grazie, soprattutto, all'andamento dell'IRES, in connessione con le misure adottate a copertura dell'abolizione della seconda rata IMU.

La tabella 2.13 riporta l'analisi distinta del fabbisogno pubblico riferito ai settori delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni locali⁴⁹. I dati evidenziano un'evoluzione sfavorevole nel comparto delle Amministrazioni centrali, che ha registrato un peggioramento pari a 30.848 milioni (passando da 40.015 milioni del 2012 a 79.863 milioni nel 2013) e un miglioramento di quasi 7 miliardi nel comparto delle Amministrazioni locali il cui saldo passa da -1.061 milioni nel 2012 ad un valore positivo pari a 5.861 milioni nel 2013.

⁴⁸ Le partite finanziarie, infatti, evidenziano un valore pari a 2.871 mln nel 2011, a 10.341 mln nel 2012 e a 2.617 nel 2013.

⁴⁹ La tavola non riporta i dati relativi al comparto degli Enti di previdenza e assistenza sociale.

Tabella 2.13

(milioni di euro)

	2011	2012	2013
Amministrazioni centrali			
Incassi correnti	410.081	417.220	421.236
Incassi in conto capitale	4.060	1.833	3.066
Incassi partite finanziarie	3.810	3.784	3.558
TOTALE INCASSI	417.951	422.837	427.860
Pagamenti correnti	439.958	430.777	454.316
Pagamenti in conto capitale	32.297	32.612	27.753
Pagamenti partite finanziarie	8.378	8.463	25.654
TOTALE PAGAMENTI	480.634	471.852	507.723
Fabbisogno Amministrazioni centrali	-62.682	-49.015	-79.863
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>-4,0</i>	<i>-3,1</i>	<i>-5,1</i>
Amministrazioni locali			
Incassi correnti	228.154	222.143	227.457
Incassi in conto capitale	13.467	13.618	13.871
Incassi partite finanziarie	2.792	9.318	15.383
TOTALE INCASSI	244.413	245.079	256.710
Pagamenti correnti	211.496	213.236	218.387
Pagamenti in conto capitale	29.965	29.483	28.923
Pagamenti partite finanziarie	3.520	3.422	3.539
TOTALE PAGAMENTI	244.982	246.140	250.849
Fabbisogno Amministrazioni locali	-569	-1.061	+5.861
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>+0,4</i>

Il comparto delle Amministrazioni centrali registra un incremento del fabbisogno di 30.848 milioni rispetto al 2012. Tale incremento è determinato dal peggioramento del saldo corrente (-19.523 milioni) e del saldo finanziario (-17.417 milioni) mentre il saldo in conto capitale registra una riduzione del saldo (+6.092 milioni).

Il peggioramento del fabbisogno è da ricondurre, in via prevalente:

- all'incremento dei pagamenti correnti (+23.539 milioni) che risente della sospensione, prevista per il triennio 2012-2014, del sistema di "tesoreria mista". Il ripristino della tesoreria unica ha comportato, infatti, l'afflusso sui conti della tesoreria statale delle disponibilità bancarie degli enti territoriali, delle università e suoi dipartimenti nonché di altri enti pubblici con conseguenti minori trasferimenti;
- all'incremento dei pagamenti per partite finanziarie (+17.191 milioni) che include la sottoscrizione dell'aumento del capitale sociale della Banca Europea per gli Investimenti (circa 1.600 milioni), la sottoscrizione di strumenti finanziari a favore del Monte dei Paschi di Siena (circa 2.000 milioni), il pagamento di 5.737 milioni relativo alla quota di sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità (legge n. 116 del 2012) e le anticipazioni fornite agli enti territoriali per il pagamento dei debiti pregressi.

L'incremento degli incassi delle Amministrazioni centrali (+5.023 rispetto al 2012) è imputabile sia agli incassi correnti che a quelli in conto capitale. Tuttavia, analizzando gli incassi correnti risulta che questi incorporano effetti opposti determinati, da un lato, dalla riduzione di alcuni introiti tributari (maggiori rimborsi e/o compensazioni consentite dal provvedimento che prevede il pagamento di debiti pregressi della PA e andamento negativo del gettito IVA) e, dall'altro lato, dall'incremento delle imposte dirette determinato anche dai provvedimenti in materia di IRES.

Il comparto delle Amministrazioni locali⁵⁰ evidenzia un miglioramento rispetto al 2012, registrando nel 2013 un saldo positivo (+5.861 milioni rispetto al fabbisogno del 2012 pari a -1.061) determinato da un incremento degli incassi finali (+11.632 milioni) superiore a quello dei pagamenti finali (+4.709 milioni).

Il miglioramento dell'entrate è dovuto all'aumento dei trasferimenti provenienti dalle altre Amministrazioni pubbliche (+ 5.004 milioni rispetto al 2012) e all'aumento degli incassi per partite finanziarie (+6.065 milioni rispetto al 2012).

Dal lato dei pagamenti, si assiste ad una crescita più contenuta, riferita principalmente all'acquisto di beni e servizi (+6.601 milioni rispetto al 2012) e ai trasferimenti alle imprese (+1.535 milioni). All'opposto, le spese per il personale e le spese per investimenti fissi lordi mostrano una contrazione.

Più in dettaglio, per quanto concerne le *Regioni*:

- il finanziamento del settore statale è diminuito di 148 milioni passando da 87,1 mld del 2012 a 87,0 mld del 2013. A tali risorse si sono aggiunte le anticipazioni erogate per consentire il pagamento di debiti pregressi (decreto legge n. 35/2013) pari a 6.708 milioni per il pagamento dei debiti sanitari e a 4.153 milioni per il pagamento degli altri debiti delle Regioni;
- le giacenze dei conti correnti intestati a tutte le Regioni presso la Tesoreria Statale, relativi all'IRAP e all'addizionale regionale IRPEF, hanno registrato un aumento complessivo, rispetto al 1° gennaio 2013, pari a 1.210 milioni;
- i depositi bancari sono diminuiti di circa 599 milioni;
- sono stati assunti nuovi prestiti (per esigenze legate al fabbisogno e al rimborso dei prestiti in corso) per un totale di 7.478 milioni di cui 5.456 milioni rappresentati da anticipazioni di tesoreria;
- i pagamenti, al netto di quelli relativi alla spesa sanitaria e alle partite finanziarie, registrano un incremento di 1.826 milioni;
- le disponibilità presso le contabilità speciali di tesoreria unica intestate a tutte le regioni presentano un aumento di 3.227 milioni passando da 11.902 milioni a 15.129 milioni;
- i pagamenti per rimborso di prestiti alle banche sono stati pari a 12.551 milioni (rispetto a 6.472 milioni del 2012) di cui 8.832 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria. Per far fronte alle maggiori esigenze finanziarie, sono stati assunti nuovi prestiti verso le banche per 8.328 milioni (rispetto a 6.725 milioni del 2012) di cui 7.216 milioni per anticipazioni di tesoreria.

Per quanto concerne, invece, *i Comuni e le Province*:

- i pagamenti per rimborso di prestiti agli istituti di credito sono stati pari a 13.926 milioni, di cui 7.926 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria;
- sono stati assunti nuovi prestiti dal sistema bancario per 12.139 milioni (di cui 3.553 milioni dalla Cassa Depositi e Prestiti), dal collocamento sul

⁵⁰ Comprende Regioni, Sanità, Comuni e Province.

mercato di prestiti obbligazionari per 14 milioni e 6.404 milioni per anticipazioni di tesoreria;

- i rapporti di mutuo con il settore statale registrano nel 2013 un'acquisizione netta di 2.654 milioni, contro un rimborso netto di 388 milioni nel 2012. In particolare, le partite finanziarie dal settore statale includono i mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti per un importo pari a 2.985 milioni in attuazione delle disposizioni in materia di pagamento di debiti pregressi della P.A. (decreto legge n. 35/2013)
- gli incassi finali registrano un incremento rispetto al 2012 (da 76.488 a 80.946 milioni) dovuta in via prevalente agli incassi correnti pari a 5.728 milioni (+9,6%);
- gli incassi relativi alle partite finanziarie registrano una riduzione di 1.559 milioni, parzialmente imputabile al minore ammontare dei depositi bancari conseguente all'obbligo del versamento in tesoreria statale (temporanea sospensione del sistema di tesoreria mista, disposta dal decreto legge n. 35/2013).

Fabbisogno di cassa del settore pubblico: previsioni tendenziali 2014-2018

Le previsioni del fabbisogno del settore pubblico, e della sua analisi per comparti, è riportata nella seguente tabella 2.14.

Tabella 2.14

(milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
Fabbisogno settore pubblico					
Incassi correnti	772.662	791.144	810.399	832.251	855.738
Incassi in conto capitale	39.106	39.436	39.646	39.959	40.297
Incassi partite finanziarie	1.364	920	586	840	676
TOTALE INCASSI	781.252	799.254	818.322	840.037	863.375
Pagamenti correnti	789.105	781.254	788.996	796.707	808.889
Pagamenti in conto capitale	34.773	34.795	36.877	33.301	33.272
Pagamenti partite finanziarie	8.805	10.741	7.901	5.647	5.842
TOTALE PAGAMENTI	851.742	845.134	846.593	849.427	860.716
Fabbisogno	-70.490	-45.880	-28.271	-9.389	2.660
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>-4,8%</i>	<i>-2,9%</i>	<i>-1,8%</i>	<i>-0,6%</i>	<i>0,1%</i>
Comparto amministrazioni centrali					
Incassi correnti	434.320	447.689	459.512	473.720	487.814
Incassi in conto capitale	2.845	2.829	2.930	2.473	2.423
Incassi partite finanziarie	2.141	2.149	1.839	2.109	1.990
TOTALE INCASSI	439.307	452.668	464.282	478.302	492.227
Pagamenti correnti	461.528	465.332	462.940	461.017	463.937
Pagamenti in conto capitale	33.450	33.121	29.487	26.785	25.772
Pagamenti partite finanziarie	20.457	1.144	1.155	948	938
TOTALE PAGAMENTI	515.434	499.597	493.582	488.750	490.647
Fabbisogno	-76.128	-46.929	-29.300	-10.448	1580
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>-4,8%</i>	<i>-2,9%</i>	<i>-1,7%</i>	<i>-0,6%</i>	<i>0,1%</i>
Comparto amministrazioni locali					
Incassi correnti	229.516	238.021	232.129	231.320	232.556
Incassi in conto capitale	12.260	11.960	11.482	11.384	11.344
Incassi partite finanziarie	17.251	899	813	820	824
TOTALE INCASSI	259.026	250.880	244.425	243.523	244.724
Pagamenti correnti	222.157	214.345	211.095	212.005	213.166
Pagamenti in conto capitale	27.964	27.249	26.868	26.772	26.662
Pagamenti partite finanziarie	3.268	8.237	5.433	3.687	3.817
TOTALE PAGAMENTI	253.389	249.831	243.396	242.464	243.644
Fabbisogno	5.637	1.049	1.029	1.059	1.079
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>

Negli anni dal 2014 al 2018 è stimato nel Documento in esame un fabbisogno del settore pubblico in costante miglioramento fino a raggiungere, nel 2017, il valore minimo di – 9.389 milioni (-0,5 per cento rispetto al PIL) e a risultare di segno positivo nel 2018 (+ 2.660 milioni).

Le previsioni indicate considerano gli effetti dei provvedimenti sui pagamenti dei debiti commerciali pregressi (decreto legge n. 35 del 2013 e decreto legge n. 102/2013). In particolare, precisa il Documento, le stime tengono conto degli esborsi per 20.000 euro nel 2014 e dello slittamento al 2014 di alcuni pagamenti inizialmente previsti per l'anno 2013.

Il fabbisogno del 2014 registra una riduzione rispetto a quello registrato nel 2013 (da -74.001 milioni a -70.490 milioni) e, anche per effetto del deterioramento del quadro macroeconomico, più elevato di quasi 14 miliardi rispetto al valore della Nota tecnico illustrativa al disegno di legge di stabilità 2014.

Rispetto al 2013, il miglioramento del saldo è in larga parte riconducibile alla positiva evoluzione degli incassi tributari e dei contributi sociali, in conseguenza del miglioramento del quadro macroeconomico, nonché dei maggiori incassi IVA determinati dal pagamento dei debiti pregressi della PA..

Il Documento in esame evidenzia inoltre, tra i fattori che influiscono sulla determinazione del fabbisogno 2014, il pagamento dell'ultima tranche di versamenti relativi alla quota di sottoscrizione del capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità⁵¹, i pagamenti dei debiti della PA e il mantenimento del regime di tesoreria unica (è previsto, dal 2015, un progressivo ritorno alla tesoreria mista).

In merito alle stime riferite alle annualità successive al 2015 andrebbero forniti dei chiarimenti sulla valutazione “progressiva” del ritorno al regime di tesoreria mista.

Rispetto alle stime della NTI 2014, la nuova previsione mostra un profilo di sviluppo delle entrate più moderato, in coerenza con i risultati riscontrati a consuntivo.

Nel 2015 il fabbisogno registra una importante contrazione (oltre 24 miliardi di euro) conseguente al significativo aumento del gettito tributario e dei contributi sociali, legato alla prevista ripresa economica.

Per quanto concerne gli anni 2016 e 2017 viene precisato che il miglioramento del saldo è attribuibile all'evoluzione favorevole del quadro macroeconomico, che influenza positivamente il gettito tributario e contributivo determinando, a fronte di una crescita contenuta dei pagamenti totali, un miglioramento del fabbisogno pari a, rispettivamente, 28.287 milioni e a 9.389 milioni.

⁵¹ Il Trattato istitutivo del MES è stato sottoscritto da 17 Paesi dell'eurozona il 2 febbraio 2012. Il MES, in una fase iniziale, è destinato prima ad affiancare poi a sostituire gli altri due strumenti attivati nel 2010 per prestare assistenza l'EFSF. Complessivamente, l'impegno per l'Italia ammonta a circa 14.300 milioni da versare in cinque *tranches*, l'ultima delle quali da pagare nel 2014 per un ammontare di circa 2.800 milioni.

L'andamento della stima degli incassi tributari presenta, nel periodo considerato, un andamento crescente (da 490 mld del 2014 a 549 mld del 2018) che risulta, in termini di PIL, lievemente decrescente passando dal 30,9 per cento del 2014 al 30,7 per cento del 2018.

Anche l'andamento della stima degli incassi dei contributi sociali presenta una crescita costante anche se più contenuta rispetto al PIL: in rapporto al PIL si passa dal 13,4 per cento del 2014 al 13,1 per cento del 2018. Tale circostanza è dovuta a previsioni di moderata crescita nel 2014 (+0,8 per cento) e ad una graduale ripresa negli anni successivi che riflette la dinamica dell'attività economica e dell'occupazione nel periodo considerato.

La spesa per il personale presenta una flessione nel 2014 dello 0,5%, per effetto delle misure contenitive dei trattamenti economici individuali, del blocco della contrattazione collettiva nazionale e delle progressioni di carriera e delle disposizioni limitative delle assunzioni. Nel triennio 2015-2017 la spesa rimarrebbe circa costante, salvo mostrare un lieve aumento (+0,2%) nel 2018, a riflesso degli oneri connessi all'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2018-2020.

La spesa per l'acquisto di beni e servizi evidenzia un incremento nel 2014 (+3,1%) per gli effetti del decreto legge n. 35 del 2013, per poi assumere un andamento tendenzialmente decrescente o costante fino al 2018.

I trasferimenti correnti presentano un andamento crescente in tutto il periodo considerato, imputabile in buona parte ai trasferimenti alle famiglie che includono principalmente le prestazioni di natura previdenziale e assistenziale.

Il debito pubblico⁵²

Il Documento in esame colloca il rapporto debito/PIL per l'anno 2013 ad un valore pari a 132,6 punti percentuali, un valore inferiore di 0,3 punti a quello programmatico indicato nella Nota di aggiornamento al DEF 2013. Il Documento precisa che tale correzione è da attribuire interamente ad un valore di consuntivo del deflatore del PIL superiore rispetto alla stima effettuata a settembre (1,2 contro un dato finale di 1,4 per cento).

Per l'anno 2014, il rapporto è previsto aumentare ulteriormente, fino a raggiungere il 134,9 per cento, con un incremento di 2,1 punti percentuali rispetto all'analogo dato della Nota di aggiornamento al DEF 2013. Il Documento precisa che tale incremento è da attribuire in gran parte al ridimensionamento della crescita del PIL nominale (che passa dal 2,9 per cento all'1,7 per cento), ma anche ad una previsione dello stock di debito maggiore per circa 0,8 punti percentuali. Quest'ultima revisione è dovuta principalmente alla nuova stima del fabbisogno del Settore pubblico (dal 3,7 per cento al 5,3 per cento del PIL) imputabile, secondo il DEF, in misura equivalente sia ad un peggioramento del saldo a legislazione vigente, sia al pagamento di ulteriori 13 miliardi di debiti commerciali della P.A. che si prevede di erogare in aggiunta a quanto già previsto per il 2014 dal combinato disposto dei due decreti legge

⁵² L'analisi del debito pubblico contenuta nel presente paragrafo si basa sui dati relativi al quadro programmatico del DEF.

adottati nel 2013⁵³. Questa tendenza è in parte compensata da un valore più contenuto, per circa lo 0,3 per cento del PIL, degli effetti di valutazione del debito, rappresentati dagli scarti di emissione e dalla rivalutazione per l'inflazione dovuta sui titoli indicizzati, nonché da una stima delle entrate da privatizzazione superiore per circa lo 0,2 per cento (0,7 punti percentuali l'anno contro 0,5 punti considerati in sede di Nota di aggiornamento).

Con riferimento al piano di privatizzazioni, il DEF – PNR afferma che il Governo ha pianificato la cessione di quote di aziende pubbliche. Le società coinvolte nell'operazione di valorizzazione degli *asset* includono società a partecipazione diretta quali ENI, STMicroelectronics, ENAV, nonché società in cui lo Stato detiene partecipazioni indirettamente tramite Cassa Depositi e Prestiti, quali SACE, FINCANTIERI, CDP Reti, TAG (Trans Austria Gastleitung GmbH) e, tramite Ferrovie dello Stato, in Grandi Stazioni – Cento Stazioni. I proventi di tali privatizzazioni sono previsti ammontare a circa 0,7 punti percentuali di PIL all'anno nel periodo 2014-2017. Il Documento ricorda, infine, che un primo passo nella vendita delle partecipazioni statali è stato fatto già a gennaio 2014, attraverso l'approvazione di due decreti⁵⁴ che regolamentano l'alienazione del 40 per cento delle quote di capitale di Poste Italiane e il 49 per cento delle quote di capitale di ENAV.

In proposito si rileva che i due schemi di DPCM, relativi alla privatizzazione di ENAV e di Poste italiane, presentati alle Camere per l'approvazione del parere non indicavano la misura della riduzione del debito che si riteneva attuabile mediante la loro approvazione.

Dopo aver raggiunto il valore massimo nel 2014, il rapporto diminuisce negli anni successivi, passando dal 133,3 del PIL nel 2015 al 120,5 del 2018. Esso mantiene, tuttavia, un profilo più elevato di 4 punti percentuali, rispetto alle stime contenute nella Nota, nel 2015 e rispettivamente di 4,8 e 5 punti percentuali nel 2016 e 2017. Il Documento, con riferimento all'anno 2015, attribuisce tale differenza sia ad una minore crescita nel biennio 2014-2015 (2,7 punti percentuali cumulati), sia ad un incremento dello stock di debito (che incide per circa 1,2 punti percentuali). Si precisa, inoltre, che oltre all'effetto di trascinamento dall'anno precedente, incide sul debito il peggioramento del fabbisogno del settore pubblico dall'1,5 al 2,5 per cento di PIL, il cui effetto è tuttavia attenuato dalle maggiori privatizzazioni per uno 0,2 per cento di PIL rispetto alla Nota e da altri due fattori: l'impatto nel 2015 del rimborso dei bond finanziati dal Tesoro (cosiddetti Monti bond)⁵⁵, che dovrebbero prendere avvio nel 2014, e i piani di ammortamento dei prestiti erogati dal MEF alle Amministrazioni locali per il rimborso dei debiti commerciali (per un valore complessivo pari quasi allo 0,3 per cento del PIL). Per gli anni successivi, gli incrementi rispetto alle precedenti stime sono riconducibili ai medesimi fattori con una più forte incidenza dell'effetto di trascinamento degli anni precedenti.

Nella tabella che segue è riportato il confronto tra le previsioni contenute nel quadro programmatico della Nota di aggiornamento e del DEF del rapporto debito/PIL per il periodo 2013-2018. I dati sono, rispettivamente, al netto ed al lordo degli effetti delle misure di sostegno adottate nell'area euro ai fini della stabilizzazione finanziaria.

⁵³ DL n. 35/2013 e DL n. 102/2013.

⁵⁴ Cfr. schemi di DPCM n. 77 e 78 della XVII legislatura.

⁵⁵ DL n. 95/2012 e legge n. 228/2012.

Negli anni 2012 e 2013, il valore del debito al lordo delle misure di sostegno tiene conto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM, per un valore pari rispettivamente a 36.932 e a 55.620 milioni di euro.

Tabella 2.15

Debito delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL: confronto tra Nota di Aggiornamento al DEF 2013 e DEF 2014

	<i>(in percentuale del PIL)</i>					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
DEF 2014:						
<u>quadro programmatico</u>						
al lordo dei sostegni	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
al netto dei sostegni	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
Nota agg. DEF 2013:						
<u>quadro programmatico</u>						
al lordo dei sostegni	132,9	132,8	129,4	125,0	120,1	
al netto dei sostegni	129,3	129,0	125,7	121,4	116,6	

Fonte: DEF 2014

Nota:

- il quadro programmatico indicato nel DEF 2014 sconta per gli anni 2014-2017 un ammontare di proventi da privatizzazioni e dismissioni immobiliari pari a circa 0,7 punti percentuali di PIL all'anno. Nella Nota di aggiornamento al DEF 2013, tali effetti sono, invece, presi in considerazione in misura pari a 0,5 punti percentuali di PIL all'anno;
- le stime tendenziali sottostanti allo scenario programmatico includono i proventi attesi dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro a favore del Monte dei Paschi di Siena pari a circa 4 miliardi con tranches nel periodo 2014-2017.

Si rileva che il Documento non espone i dati di debito relativi al quadro tendenziale. In proposito si osserva che la disponibilità degli stessi risulterebbe utili al fine di verificare gli effetti delle misure che si intendono adottare per la riduzione del rapporto debito/PIL.

Nella tabella che segue è riportata la ripartizione del debito al lordo e al netto dei sostegni finanziari all'area dell'euro per sottosectori, con la precisazione che la quota relativa a tali sostegni è posta interamente a carico delle Amministrazioni centrali.

Tabella 2.16

Debito programmatico delle Amministrazioni pubbliche per sottosettori

(milioni di euro- in percentuale del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Debito netto sostegni						
P.A.	2.013.373	2.079.871	2.107.043	2.113.578	2.102.670	2.091.945
%PIL	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
Amm.C.	1.915.825	1.994.960	2.023.181	2.030.745	2.020.895	2.011.250
%PIL	122,8	125,7	124,4	121,1	116,7	112,4
variazione %	5,4	2,9	-1,3	-3,2	-4,4	-4,3
Amm.L.	136.837	124.200	123.152	122.123	121.064	119.984
%PIL	8,8	7,8	7,6	7,3	7,0	6,7
variazione %	0,4	-0,9	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Enti prev.	158	158	158	158	158	158
Debito lordo sostegni						
P.A.	2.068.993	2.141.454	2.169.068	2.176.064	2.165.654	2.155.428
%PIL	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Amm.C.	1.971.445	2.056.543	2.085.205	2.093.230	2.083.879	2.074.733
%PIL	126,4	129,6	128,2	124,9	120,4	116,0
variazione %	6,2	3,2	-1,4	-3,3	-4,5	-4,4
Amm.L.	136.837	124.200	123.152	122.123	121.064	119.984
%PIL	8,8	7,8	7,6	7,3	7,0	6,7
variazione %	0,4	-0,9	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Enti prev.	158	158	158	158	158	158

Fonte: DEF 2014

Nota: il debito delle amministrazioni centrali, locali e degli enti di previdenza è da considerarsi al lordo degli interessi non consolidati.

Come evidenziato nella tabella 2.16, l'andamento complessivo del debito della PA risulta determinato pressoché integralmente dalla componente delle amministrazioni centrali. Quest'ultima registra una crescita annua in termini assoluti fino al 2016; dal 2017 subentra, invece, una lieve flessione. In termini di incidenza sul PIL, tale flessione si registra già dal 2016.

La componente delle amministrazioni locali inizia invece a ridursi già nel 2014 per portarsi, nell'ultimo anno di previsione, ad un livello pari al 6,7 per cento del PIL.

Rispetto ai dati contenuti nel DEF non si rilevano variazioni sostanziali della composizione del debito per sottosettori.

Nella tabella che segue è riportata, un'analisi delle componenti che determinano la variazione del rapporto debito/PIL: il segno algebrico delle singole componenti indica l'effetto, ad incremento o a riduzione del rapporto, esercitato dalle medesime.

Tabella 2.17

Determinanti della variazione del rapporto debito /PIL programmatico, anni 2013-2018

(in percentuale del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rapporto debito/PIL	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Variazione rapporto debito/PIL	5,7	2,3	-1,6	-3,5	-4,7	-4,6
Di cui:						
Saldo primario (segno “-“ indica l’avanzo)	-2,2	-2,6	-3,3	-4,2	-4,6	-5,0
Snow ball effect	5,8	3,0	1,8	1,1	0,8	0,6
di cui:						
interessi	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
Stock flow adjustment	2,1	1,9	-0,1	-0,5	-0,9	-0,2
di cui:						
differenza tra cassa e competenza accumulazione netta di asset finanziari (*)	0,8	2,2	0,1	-0,3	-0,6	-0,8
effetti di valutazione del debito	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	0,0
altro (**)	0,9	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: DEF
 (*) include gli effetti dei contributi per GLF e programma ESM
 (***) la voce altro residuale rispetto alle precedenti comprende: variazioni delle disponibilità liquide del MEF; discrepanze statistiche; riclassificazione Eurostat, contributi a sostegno dell'area Euro previsti dal programma EFSF

Dall'analisi dei dati sopraesposti è possibile osservare che la riduzione del rapporto debito/PIL dal 2014 è quasi interamente attribuibile ad un miglioramento del saldo primario, che contribuisce in misura pari a circa 3,9 punti percentuali nella media del periodo 2014-2018.

L'effetto *snowball* riduce la sua incidenza sulla dinamica del rapporto già a decorrere dal 2014, ma in maniera molto più evidente dall'anno 2015, in considerazione di una più elevata crescita del PIL nominale; il suo contributo all'incremento del rapporto debito PIL risulta pari a circa 1,1 per cento nella media del periodo 2015-2018.

Con riferimento all'aggiustamento *stock-flow*, il Documento sottolinea che esso registra un sostanziale annullamento nel corso del periodo considerato, beneficiando dell'esaurimento del programma di rimborso dei debiti commerciali e dell'impatto delle privatizzazioni.

Infine, con riferimento alla durata del debito, il Documento afferma che il debito italiano presenta una struttura per scadenze tra le più lunghe in Europa (la terza più lunga nel 2011). Inoltre il 100 per cento del debito pubblico in Italia è denominato in euro, cosa che determina la completa assenza di rischi valutari. Al 31 marzo 2014, la vita residua media del debito è pari a 6,32 anni⁵⁶.

⁵⁶ Dati tratti dal sito del Dipartimento del Tesoro.

Gli “altri fattori rilevanti”

La nuova regola per la riduzione del debito pubblico (v. *Approfondimento sulla regola del debito*) prevede che, nel caso in cui il rapporto debito/PIL risulti più elevato del *benchmark*, si tengano comunque in considerazione un certo insieme di “altri fattori rilevanti”. L’analisi di tali fattori rappresenta, quindi, un passo importante nell’ambito delle procedure europee.

Il sistema bancario

Con riferimento alla situazione del sistema bancario, il DEF sottolinea che gli interventi monetari non convenzionali, ossia l’introduzione delle due operazioni di rifinanziamento a tre anni (*Long Term Refinancing Operations LTRO*) e delle operazioni definitive monetarie (*Outright Monetary Transactions OMT*), hanno contribuito a sostenere la liquidità delle banche. In Italia, l’indagine sul credito bancario relativo al quarto trimestre del 2013 ha segnalato una stabilizzazione della domanda di prestiti a breve termine; i criteri per la concessione dei prestiti sono diventati meno restrittivi, in particolare per le piccole imprese e nel segmento a breve termine. Il tasso di copertura medio dei crediti deteriorati è risultato pari al 44 per cento in dicembre (da 39,7 per cento in settembre). Il livello di capitalizzazione dei principali gruppi bancari risulta in linea con quello delle banche dell’area euro, ma le banche italiane sono quelle che hanno ricevuto il minor sostegno da parte del bilancio pubblico (0,3 per cento del PIL) nel confronto internazionale.

Il Documento sottolinea, pertanto, la solidità complessiva del sistema bancario italiano, dovuta ad un’esposizione contenuta verso attività rischiose e a un valore ridotto della leva finanziaria rispetto alla media europea.

Al riguardo, la Banca d’Italia⁵⁷ sottolinea come la raccolta al dettaglio del sistema bancario si conferma solida; si registra qualche segnale di ritorno della fiducia degli investitori internazionali verso gli intermediari italiani. Le banche italiane hanno migliorato ulteriormente la propria posizione patrimoniale, nonostante la redditività resti contenuta. È proseguita, tuttavia, la flessione dei prestiti bancari al settore privato non finanziario: nei tre mesi terminanti in novembre sono diminuiti del 5,6 per cento (in ragione d’anno). Si sono contratti dell’8,4 per cento i prestiti alle imprese, del 2,1 quelli alle famiglie.

Il debito privato

Con riferimento all’indebitamento del settore privato, il DEF afferma che nel 2012, il livello dell’indebitamento del settore privato è risultato in diminuzione rispetto al 2011 e considerando anche altre variabili, il settore privato in Italia mantiene un elevato grado di solidità finanziaria.

Il debito complessivo delle famiglie italiane e delle società non finanziarie è pari nel 2012 al 126 per cento del PIL, al di sotto della soglia di rischio fissata dalla Commissione Europea per questo indicatore (133 per cento). La struttura del portafoglio delle famiglie rimane caratterizzata da un elevato livello di

⁵⁷ Bollettino economico, Gennaio 2014.

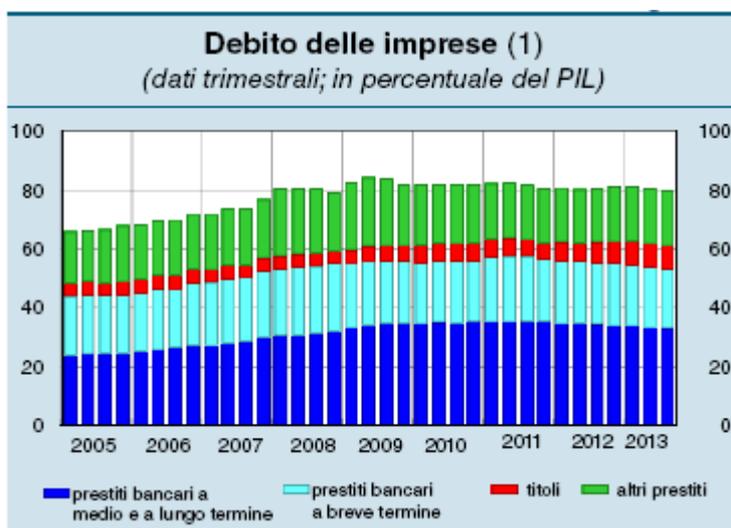
attività (rispetto al reddito disponibile), con una riduzione di quelle ad alto rischio.

Il DEF precisa che nei primi nove mesi del 2013, rispetto alla fine del 2012, le attività finanziarie delle famiglie hanno registrato un aumento dei depositi per 14,2 miliardi, mentre si sono ridotte di 37,5 miliardi le obbligazioni bancarie.

Secondo i dati diffusi da Banca d'Italia⁵⁸, nel terzo trimestre del 2013 il debito delle famiglie in rapporto al loro reddito disponibile è rimasto pressoché invariato (al 65 per cento), sensibilmente al di sotto di quello medio dell'area dell'euro (pari a circa il 100 per cento). Gli oneri sostenuti dalle famiglie italiane per il servizio del debito (spesa per interessi e restituzione del capitale) sono scesi al 9,2 per cento del reddito disponibile, dal 9,4.

Con riferimento alle imprese non finanziarie, il DEF afferma che i dati di contabilità nazionale segnalano un certo deterioramento della loro situazione finanziaria. Nel periodo 2003-2012, il debito delle imprese italiane ha registrato un valore medio del 68,8 per cento del PIL, superiore di 1,8 punti percentuali a quello dell'area euro. Alla fine del 2012 tale valore si colloca intorno all'80 per cento del PIL. Il Documento aggiunge che le imprese nel corso degli ultimi anni hanno aumentato il risparmio e ridotto il tasso d'investimento. La ripresa economica attesa nei prossimi mesi, potrebbe favorire il miglioramento della situazione finanziaria, della redditività e delle decisioni di investimento delle imprese.

Peraltro la Banca d'Italia⁵⁹ rileva un'ulteriore contrazione dei prestiti bancari alle imprese non finanziarie (-5,8 per cento nei dodici mesi terminanti in novembre). L'Istituto indica che lo stock di debito complessivo delle imprese è rimasto al di sotto dell'80 per cento del PIL.



(1) I dati si riferiscono ai 12 mesi terminati nel trimestre di riferimento. Il debito, al netto delle esposizioni intra settore, include i prestiti cartolarizzati.

Fonte: Banca d'Italia – Bollettino economico, gennaio 2014

⁵⁸ Bollettino economico, Gennaio 2014.

⁵⁹ Bollettino economico Gennaio 2014.

Garanzie concesse dallo Stato

Con particolare riferimento alle garanzie concesse dallo Stato sia su attività finanziarie che non finanziarie (grandi opere, imprenditoria, etc.), il DEF indica che, al 31 dicembre 2013, esse sono ammontate a circa 98,7 miliardi, pari al 6,3 per cento del PIL, di cui quelle concesse ad istituti di credito in seguito alla recente crisi finanziaria hanno raggiunto 81,7 miliardi, pari al 5,2 per cento del PIL.

Garanzie pubbliche (in milioni di euro) - 2013		
	Livello	in % di PIL
Stock garanzie	98.651	6,3
<i>di cui: settore finanziario</i>	81.679	5,2

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

- Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese. E' uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Al 31 dicembre 2013, il debito residuo complessivo garantito risulta pari a 11.050 milioni.
- TAV S.p.A.. Il Ministero del Tesoro garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.a. nei confronti della TAV S.p.a., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fideiussoria di diritto finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2013, il debito residuo garantito risulta pari a circa 2.134 milioni.
- Aiuti al salvataggio delle imprese. Tali aiuti comprendono le garanzie concesse dallo Stato alle imprese a fronte di debiti contratti con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione e il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali. Nel corso del 2013 sono state concesse garanzie per 23 milioni, che sono scadute in corso d'anno, sicché il debito residuo garantito alla data del 31 dicembre 2013 risulta pari a zero.
- Garanzie assunte dalle amministrazioni locali. I dati relativi alle garanzie prestate dagli Enti Locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2013, il debito residuo garantito risulta pari a 3.788 milioni.
- Banche italiane. Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2013, il debito residuo garantito risulta pari a 81.679 milioni.

3. Analisi speciali

3.1 Analisi di sensitività della finanza pubblica

Il Documento di economia e finanza 2014 fornisce un'analisi di sensitività delle previsioni programmatiche dei principali indicatori di finanza pubblica (scenario di base) rispetto ad ipotesi alternative sulla dinamica della crescita economica e dei tassi di interesse, fattori assunti esogeni rispetto al quadro di finanza pubblica.

3.1.1 Analisi di sensitività alla crescita

Per analizzare la sensitività della finanza pubblica alla crescita economica nel periodo 2014-2018, il DEF considera due scenari macroeconomici alternativi, uno ottimistico - di alta crescita - e l'altro pessimistico - di bassa crescita. In entrambi i casi lo scostamento del tasso di crescita del PIL reale rispetto a quello dello scenario di base è di 0,5 punti percentuali all'anno a partire dal 2014.

Le alternative ipotesi di crescita influenzano la dinamica del PIL potenziale e dell'*output gap*. Conseguentemente ne risulta modificato l'avanzo primario sia nella parte strutturale che nella componente ciclica. A sua volta il diverso andamento degli avanzi primari si riflette sull'andamento del debito e, conseguentemente, della spesa per interessi. Nella derivazione del rapporto debito/PIL, si assume che il tasso di interesse implicito e lo *stock-flow adjustment* non cambino negli scenari alternativi rispetto allo scenario base.

La tabella 3.1 riporta l'andamento del tasso di crescita reale nei tre scenari (base, ottimistico e pessimistico).

Tabella 3.1

Ipotesi alternative di crescita del PIL reale.

(in percentuale del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-1,9	1,3	1,8	2,1	2,3	2,4
Scenario di base	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
<i>Scenario di minore crescita</i>	-1,9	0,3	0,8	1,1	1,3	1,4

Fonte: DEF 2014, Sezione I, Tavola IV.1.

La tabella 3.2 mostra la simulazione della dinamica dell'indebitamento netto negli scenari di crescita alternativi, mentre la tabella 3.3 riporta per ogni anno la differenza tra i valori simulati e quelli di base.

Tabella 3.2

Sensitività dell'indebitamento netto alla crescita.

(in percentuale del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-3,0	-2,4	-1,3	-0,3	0,6	1,4
Scenario di base	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
<i>Scenario di minore crescita</i>	-3,0	-2,8	-2,2	-1,5	-1,1	-0,7

Fonte: DEF 2014, Sezione I, Tavola IV.1.

Tabella 3.3

Variazioni dell'indebitamento netto tra gli scenari alternativi e quello di base

(in percentuale del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Scenario di maggiore crescita</i>	0,0	0,2	0,5	0,6	0,9	1,1
<i>Scenario di minore crescita</i>	0,0	-0,2	-0,4	-0,6	-0,8	-1,0

Fonte: elaborazioni su DEF 2014.

Nota: il segno positivo indica un miglioramento (riduzione) dell'indebitamento netto rispetto allo scenario di base.

Nello scenario di maggiore crescita si avrebbe una riduzione dell'indebitamento netto compresa tra 0,2 punti percentuali di PIL nel 2014 e 1,1 punti nel 2018. Simmetricamente, nello scenario di minore crescita la simulazione mostra un aumento dell'indebitamento compresa tra 0,2 punti percentuali di PIL nel 2014 e 1 punto percentuale nel 2018. Nello scenario di maggiore crescita si raggiungerebbe un saldo positivo - accreditamento netto - a partire dal 2017, un anno prima rispetto allo scenario di base.

La corrispondenza - in valore assoluto ma con segno opposto - della variazione media dell'indebitamento netto nei due scenari alternativi rispetto a quello di base è spiegabile con la simmetria della variazione del tasso di crescita del PIL reale ipotizzata nei due scenari e con le caratteristiche di calcolo dei valori simulati (invariato rispetto alle condizioni del ciclo economico). Un meccanismo di simulazione più realistico, ma indubbiamente più complicato da applicare, potrebbe utilmente differenziarsi in fasi di espansione dell'economia rispetto alle fasi di contrazione.

La tabella 3.4 mostra i risultati delle simulazioni per il rapporto debito/PIL, mentre la tabella 3.5 riporta le differenze dei valori di debito simulati rispetto a quelli dello scenario base. Nello scenario di maggiore crescita la diminuzione del rapporto oscilla tra 0,8 punti percentuali nel 2014 e 6,5 punti nel 2018. La simulazione nel caso di crescita ridotta mostra una dinamica del debito quasi identica per le stesse motivazioni rappresentate sopra in riferimento all'indebitamento netto.

Tabella 3.4

Sensitività del rapporto debito/PIL alla crescita.

(in percentuale del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Scenario di maggiore crescita</i>	132,6	134,1	131,4	126,6	120,3	114,0
Scenario di base	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
<i>Scenario di minore crescita</i>	132,6	135,7	135,2	133,0	129,8	126,7

Fonte: DEF 2014, Sezione I, Tavola IV.1.

Tabella 3.5

Variazioni del rapporto debito/PIL tra gli scenari alternativi e quello di base.

(in percentuale del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Scenario di maggiore crescita</i>	0,0	-0,8	-1,9	-3,2	-4,8	-6,5
<i>Scenario di minore crescita</i>	0,0	0,8	1,9	3,2	4,7	6,2

Fonte: elaborazioni su DEF 2014.

Nota: il segno negativo indica un miglioramento (riduzione) del rapporto debito/PIL rispetto allo scenario di base.

E' bene ricordare che tali esercizi di simulazione mostrano una serie di limitazioni che inducono cautela nella valutazione dei risultati⁶⁰. L'elemento più problematico, in particolare, riguarda l'ipotesi di invarianza dei tassi di interesse impliciti, la quale risulta poco realistica in presenza di variazioni del tasso di crescita del PIL reale che possono influenzare i tassi di interesse attraverso una diversa percezione del rischio legato ai titoli del debito pubblico da parte dei mercati finanziari.

Sarebbe, inoltre, utile ottenere dal Governo una valutazione circa il rispetto delle regole della spesa e del debito nei due scenari macroeconomici alternativi.

3.1.2 Analisi di sensitività ai tassi di interesse

L'analisi di sensitività del debito pubblico all'andamento dei tassi di interesse viene condotta nel DEF stimando l'impatto di potenziali variazioni della curva dei rendimenti che influenzino il costo all'emissione dei titoli del debito pubblico sul mercato primario.

I risultati si basano sull'attuale e futura composizione dello *stock* dei titoli di Stato negoziabili che, a fine dicembre 2013, si componeva di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, per il 96,70 per cento, e di titoli esteri, sia in euro che in valuta, per il 3,30 per cento.

L'analisi indica che a un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale della curva dei rendimenti sui titoli di Stato comporta un aumento dell'onere del debito di 0,17 punti percentuali di PIL nel primo anno, 0,34 nel secondo, 0,44 nel terzo e 0,53 nel quarto. La trasmissione di questa variazione sul costo del debito avviene interamente dopo 5,51 anni. Tali valori sono lievemente superiori per i primi due anni rispetto a quelli stimati nel DEF del 2013 a causa, da un lato, della composizione del debito, che vede infatti una modesta riduzione della vita media, e, dall'altro, del suo maggiore livello assoluto, che tende di per sé a dilatare quantitativamente gli effetti di un medesimo shock.

3.2 L'analisi di sostenibilità di lungo periodo

L'aggiornamento del DEF- Programma di stabilità 2014 reca l'analisi di sostenibilità delle finanze pubbliche⁶¹ nel lungo periodo. Essa tiene conto degli

⁶⁰ Per una rassegna critica dei metodi di analisi della sostenibilità del debito pubblico cfr. Banca centrale europea, Bollettino mensile, aprile 2012, <http://www.bancaditalia.it/eurosistema/comest/pubBCE/mb/2012/aprile/mb201204>.

⁶¹ L'esame della sostenibilità delle finanze pubbliche di un paese implica valutare se le politiche fiscali correnti condurranno, nel lungo periodo, ad una accumulazione "eccessiva" del debito.

effetti sulla spesa e sulla dinamica del debito del progressivo invecchiamento della popolazione, alla luce di diverse ipotesi circa il quadro macroeconomico e di finanza pubblica di riferimento.

Il PdS presenta, quindi, una proiezione della spesa pubblica in Italia, per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione, nonché il dettaglio delle ipotesi demografiche e macroeconomiche di riferimento.

Da tali analisi emerge come, grazie alle riforme implementate negli ultimi venti anni, le spese legate all'invecchiamento risultino essere sotto controllo.

Sulla base delle ipotesi relative all'evoluzione di tali variabili viene costruito lo scenario base che evidenzia, nel periodo 2018-2060, una costante riduzione del rapporto debito/PIL. Sono poi presentate delle simulazioni sulla dinamica del debito, basate su ipotesi alternative, rispetto allo scenario di riferimento, riguardanti sia le principali variabili macroeconomiche, che il livello di avanzo primario strutturale.

Con riguardo a tale saldo, i risultati delle simulazioni evidenziano come la dinamica del debito si modifichi significativamente a seguito della variazione dell'avanzo primario rispetto al valore programmatico inglobato nello scenario di base (+4,7 nel 2018 in termini strutturali). Per un livello inferiore, pari al 3,7 per cento, il debito continua a diminuire, ma varca la soglia del 60 per cento del PIL solo nel 2040. Un avanzo primario inferiore al 3 per cento nel 2018 non stabilizzerebbe il debito al 60 per cento nel lungo periodo.

L'analisi è completata dagli indicatori sintetici di sostenibilità previsti dalla metodologia europea (i *sustainability gaps* indicati con S_1 e S_2 ed il *required primary balance* indicato con RPB), che confermano gli andamenti descritti. Essi evidenziano, tuttavia, la necessità di uno sforzo fiscale aggiuntivo, peraltro di dimensione contenuta (0,3 punti di PIL per l'indicatore S_1), per raggiungere la soglia del 60 per cento del rapporto/PIL entro il 2030.

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa pubblica

Le proiezioni della spesa pubblica contenute nella Tabella IV.3 del Programma di stabilità (PdS), recepiscono – secondo quanto specificato dal documento - le ipotesi dello scenario *baseline* concordato in sede europea, con alcune modifiche⁶². Queste sono dirette ad aggiornare i dati iniziali per tener

Le finanze pubbliche si definiscono sostenibili se il valore attuale delle passività pubbliche, dato dallo stock di debito di oggi e dal valore delle spese future, è non superiore al valore attuale delle entrate su un orizzonte temporale infinito (vincolo di bilancio inter-temporale). Ciò implica che l'avanzo primario deve essere in grado di coprire le spese crescenti relative all'invecchiamento della popolazione e servire il debito esistente. Se le politiche fiscali correnti sono tali da soddisfare il vincolo intertemporale, allora le finanze si possono definire sostenibili.

Il soddisfacimento del vincolo intertemporale non fornisce, di per sé, indicazioni sul profilo temporale dell'aggiustamento eventualmente necessario, né sulle caratteristiche della manovra (dal lato delle entrate o dal lato delle spese), né su un eventuale specifico valore verso cui il debito dovrebbe convergere. Confermato come valore obiettivo cui il rapporto debito/PIL dovrebbe tendere quello fissato dal Trattato di Maastricht (60 per cento), dal 2013, in base alla nuova metodologia indicata dalla Commissione europea ai fini dell'analisi di sostenibilità, l'anno di riferimento è il 2030 (rispetto al 2060 preso in considerazione dai precedenti Programmi di stabilità)

⁶² Le proiezioni della spesa legata all'invecchiamento sono effettuate utilizzando i modelli di previsione della RGS e sono elaborate sulla base delle indicazioni concordate nell'ambito del gruppo di lavoro

conto dei risultati 2012-2013 e del quadro normativo in vigore ad aprile 2014⁶³. Per il periodo 2014-2018 le previsioni recepiscono il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente e le ipotesi di crescita, occupazione, tassi di attività, ecc. previste nel DEF.

Come evidenziato dalla Tabella IV.3 del PdS, negli anni successivi al 2015 le spese legate all'invecchiamento della popolazione in rapporto al PIL si riducono, per poi aumentare nuovamente a partire dal 2035 fino al 2050, riflettendo l'andamento della spesa previdenziale in corrispondenza del pensionamento della generazione del c.d. *baby boom*. Alla fine dell'orizzonte di previsione, la spesa *age-related* tende a ridursi e a convergere (in termini di rapporto con il PIL) sui livelli del 2010 (28,3 per cento).

La sostenibilità del debito

Sulla base delle ipotesi relative all'evoluzione delle variabili demografiche e macroeconomiche⁶⁴ e delle proiezioni delle spese legate all'invecchiamento, l'analisi di sostenibilità della finanza pubblica è condotta nel documento attraverso la proiezione del rapporto debito/PIL nel periodo compreso tra il 2018 ed il 2060 ed attraverso il calcolo di indicatori sintetici di sostenibilità (i

sull'invecchiamento, istituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio europeo (Economic and Policy Committee-Ageing Working Group (EPC-AWG). Tali ipotesi sono alla base delle proiezioni di spesa *age-related* dello scenario EPC-AWG baseline, oggetto del *2012 Ageing Report*: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2-en.pdf.

Per quanto riguarda le ipotesi demografiche, esse sono tratte dallo scenario centrale Eurostat con base 2010. Tale scenario prevede, per l'Italia: i) un flusso netto annuo di immigrati pari, mediamente, a circa 310 mila unità, con un profilo decrescente; ii) un livello della speranza di vita al 2060 pari a 85,5 anni per gli uomini e a 89,7 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2060 pari a 1,57.

Quanto alle ipotesi macroeconomiche, sono accolte quelle dello scenario *baseline* contenute nell'*Ageing Report 2012*. Le proiezioni sono tuttavia aggiornate per incorporare i dati di contabilità nazionale per gli anni 2011-2013. Per il periodo 2014-2018, esse riprendono quelle utilizzate per il quadro macroeconomico contenuto nel DEF 2014. Per il medio-lungo periodo le proiezioni recepiscono completamente le ipotesi del *EPC-AWG baseline*, salvo un riallineamento limitatamente alle variabili occupazionali per il raccordo tra dinamiche di breve e lungo periodo.

⁶³ La previsione della spesa pensionistica incorpora gli effetti finanziari degli interventi di riforma adottati nel corso del 2011 (le misure previste dai D.L. n. 98, n. 138 e n. 201), il D.L. 95/2012 e la Legge di stabilità 2013. Sono inoltre considerate le misure della Legge di stabilità 2014 dirette ad aumentare il numero dei lavoratori "salvaguardati" e a ridefinire le regole di rivalutazione dei benefici pensionistici.

La previsione della spesa sanitaria per gli anni 2012-2018, sconta gli interventi di contenimento già previsti dalla normativa vigente (in particolare i D.L. 112/2008, D.L. 78/2010, D.L. 98/2011, D.L. 95/2012, Leggi di stabilità per il 2013 e 2014).

La previsione degli ammortizzatori sociali sconta le misure previste dalla riforma del mercato del lavoro (legge 92/2012) e dalle Leggi di stabilità per il 2013 e 2014, compreso il rifinanziamento delle proroghe per ammortizzatori sociali in deroga.

La previsione delle spese per l'istruzione ingloba i risparmi derivanti dal processo di razionalizzazione del personale della scuola pubblica, volto a conseguire una riduzione nel rapporto alunni/docenti in linea con gli altri paesi europei (D.L. 112/2008), nonché gli effetti, fra l'altro, del blocco delle procedure contrattuali e del meccanismo automatico delle progressioni stipendiali (D.L. 78/2010, D.L. 98/2011, Legge stabilità 2012, D.L. 95/2012 e Legge di stabilità per il 2013 e per il 2014).

⁶⁴ Tra queste si ricordano il tasso di crescita del PIL in termini reali, pari nella media del periodo 2014-2060 al +1,5 per cento, e il tasso di inflazione, pari al 2 per cento a decorrere dal 2019.

sustainability gaps indicati con S_1 e S_2 ed il *required primary balance* indicato con RPB).

La simulazione si basa, inoltre, sui seguenti parametri:

- livelli del rapporto debito/PIL e dell'avanzo primario strutturale corrispondenti a quelli indicati dal Governo per l'anno 2018 pari, rispettivamente, al 120,5 ed al 4,7 per cento del PIL;
- tasso di interesse reale costante per tutto il periodo di riferimento e pari al 3 per cento. Ipotizzando che il deflatore PIL converga al 2 per cento dal 2019, il tasso di interesse nominale si colloca al 5 per cento;
- variazione dell'avanzo primario strutturale per effetto delle (sole) variazioni delle spese correlate all'invecchiamento della popolazione e dei redditi proprietari⁶⁵, mentre le entrate fiscali in rapporto al PIL si mantengono per tutto il periodo di previsione al livello programmato per il 2018.

I risultati della simulazione mostrano un andamento del rapporto debito/PIL costantemente decrescente nel periodo di riferimento, che si colloca sulla soglia del 60 per cento nel 2031 (2027 nella precedente simulazione che partiva da un livello iniziale del rapporto debito/PIL più contenuto e da un avanzo primario più elevato).

Come si è detto, una indicazione della dimensione degli squilibri eventualmente presenti nei conti pubblici, è fornita dagli indicatori S_1 e S_2 , i quali misurano l'ampiezza dell'aggiustamento fiscale permanente, in termini di saldo primario strutturale, necessario per raggiungere:

1. l'obiettivo debito/PIL del 60 per cento nel 2030 (S_1);
2. l'obiettivo del vincolo intertemporale su un orizzonte infinito (S_2).

La metodologia di calcolo dell'indicatore S_1 è stata recentemente modificata dalla Commissione europea⁶⁶: l'obiettivo del debito al 60 per cento del PIL è stato anticipato al 2030 (rispetto al precedente termine del 2060); dato il maggiore sforzo richiesto per conseguire prima il raggiungimento di tale soglia, si prevede la possibilità di non compiere l'intero aggiustamento fiscale immediatamente, ma di procedere gradualmente (in modo lineare) tra il 2018 e il 2020, per poi mantenere il livello di avanzo primario raggiunto nei successivi 10 anni.

E' possibile scomporre gli indicatori S_1 ed S_2 nelle loro rispettive componenti, al fine di valutare se i rischi alla sostenibilità provengono dalla posizione fiscale corrente (saldo primario strutturale e *stock* di debito) e/o anche dal progressivo invecchiamento della popolazione.

La posizione fiscale iniziale (*initial budget position*) misura la distanza tra l'avanzo primario strutturale alla fine del periodo coperto dal Programma di stabilità (4,7 per cento del PIL) e quello in grado di mantenere costante il

⁶⁵ In particolare, viene ipotizzato che il PIL effettivo si allinei al potenziale, e conseguentemente si chiuda l'*output gap*, entro 5 anni dalla fine del periodo di previsione: ciò fa sì che nel medio-lungo periodo, in assenza di misure *una tantum*, non vi sia differenza tra saldi nominali e strutturali, se non per la variazione delle spese correlate all'invecchiamento della popolazione e dei redditi proprietari. Con questi ultimi si intendono i redditi da capitale (titoli azionari ed obbligazionari) e le rendite da proprietà di risorse naturali. La loro dinamica di lungo periodo viene stimata in base alla metodologia concordata in sede *EPC-WGA*.

⁶⁶ V. *Fiscal Sustainability Report 2012, European economy* n. 8/2012, consultabile a: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.

rapporto debito/PIL al livello iniziale, *coeteris paribus*⁶⁷. Esso indica, quindi, se le finanze sono sostenibili, considerando esclusivamente la posizione fiscale corrente.

Questa componente, per quanto riguarda S_1 , include il “costo” del ritardo dell’aggiustamento, in quanto si ipotizza che l’avanzo primario aumenti in modo graduale fino al 2020, per poi stabilizzarsi al livello raggiunto.

La seconda componente, la condizione sul debito (*debt requirement*) al 2030, è specifica dell’indicatore S_1 ed evidenzia l’aggiustamento necessario per portare il debito dal livello iniziale al 60 per cento nel PIL entro tale anno.

La terza componente (*long-term changes in the primary balance*), quantifica l’impatto dell’invecchiamento della popolazione sul bilancio, prevedendo un ulteriore aggiustamento per fare fronte all’aumento delle spese connesse con tale fenomeno. Nel caso di S_1 , l’aggiustamento è anticipato al 2030⁶⁸.

S_1 e S_2 sono dati dalla somma algebrica delle rispettive componenti. Valori positivi di S_1 e S_2 indicano la necessità di uno sforzo di aggiustamento permanente per soddisfare l’una o l’altra delle condizioni, tanto maggiore quanto maggiore è la grandezza assunta dagli indicatori. Valori negativi indicano, invece, che la sostenibilità di lungo periodo non richiede sforzi addizionali permanenti (ulteriori, cioè, rispetto a quelli richiesti dal raggiungimento degli obiettivi programmatici contenuti nel documento presentato dal Governo).

Un terzo indicatore utilizzato in tali analisi è l’avanzo primario necessario (*required primary balance, RPB*), che indica l’avanzo primario strutturale medio nei primi 5 anni del periodo di proiezione⁶⁹ coerente con l’aggiustamento suggerito da S_2 .

Come si evince dalla tabella 3.6, tratta dall’aggiornamento 2014 del Programma di Stabilità, il consolidamento previsto è sufficiente ad assicurare finanze pubbliche sostenibili nel lungo periodo, tenuto conto dell’invecchiamento della popolazione. Per rientrare, tuttavia, al di sotto della soglia del 60 per cento entro il 2030, è richiesto uno sforzo aggiuntivo di 0,3 decimi di punto di PIL come evidenziato dal valore positivo di S_1 .

L’indicatore S_2 invece assume un valore negativo, confermato da un RPB pari a 2,5 per cento, inferiore di 2,2 punti all’avanzo primario di fine periodo indicato nel quadro programmatico.

⁶⁷ Ossia mantenendo costanti, per tutto il periodo previsivo, le spese legate all’invecchiamento della popolazione (in percentuale del PIL) al livello del 2018.

⁶⁸ N.B. L’impatto del costo dell’invecchiamento entra nella formula dell’indicatore S_1 con segno negativo, mentre in S_2 con segno positivo.

⁶⁹ Ossia dal 2018 al 2023.

Tabella 3.6

Indicatori di sostenibilità di lungo periodo

	S ₁	S ₂	RPB
Valore, di cui	0,3	-2,7	2,5
Posizione fiscale iniziale	-3,6	-2,9	
Ritardo nell'aggiustamento	0,0	-	
Condizione sul debito nel 2030	4,4	-	
Costi di invecchiamento	-0,6	0,2	

Fonte: Tavola IV.4, PdS – DEF 2014

La sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo rispetto alle ipotesi demografiche, macroeconomiche e di finanza pubblica

I risultati ottenuti dall'analisi di sostenibilità delle finanze pubbliche in termini di dinamica di lungo periodo del rapporto debito/PIL e di indicatori sintetici mostrano come la tenuta degli obiettivi programmatici indicati a tutto il 2018 sia in grado di garantire, nello scenario macroeconomico ipotizzato, la copertura delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione e la sostenibilità del rapporto debito/PIL nel medio-lungo periodo.

Nel documento in esame tali esiti sono sottoposti ad un test di sensitività, che consiste nell'introdurre modifiche permanenti delle ipotesi assunte nello scenario di base, riguardanti la variazione di parametri legati a variabili demografiche (dinamica dei flussi migratori), macroeconomiche (andamento della produttività del lavoro, dell'occupazione e del tasso attività degli anziani e delle donne) e di finanza pubblica (saldo primario e spesa per sanità e assistenza agli anziani e ai disabili a lungo termine -LTC).

In linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, lo scenario di base assume per la proiezione del rapporto debito/PIL fino al 2060 che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL al livello programmato per il 2018 lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica, invece, varia in funzione della dinamica delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione. Il deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2021 e il tasso di interesse nominale si assume costante e pari al 5,0 per cento.

Tali analisi hanno la finalità di verificare l'affidabilità dei risultati dello scenario di riferimento a fronte dell'incertezza che caratterizza proiezioni macroeconomiche e demografiche di lungo periodo e di indicare in quale misura eventuali interventi di riforma, ovvero l'adozione di misure strutturali di bilancio, possano agire sulla sostenibilità del debito.

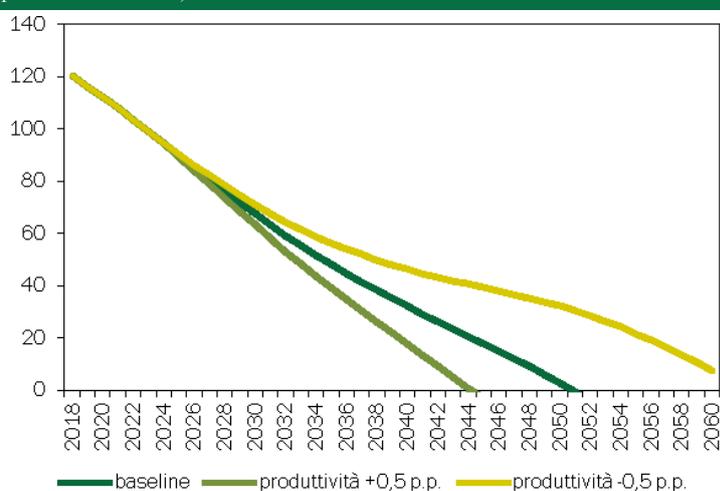
Con riferimento al primo gruppo di variabili, si sono valutati gli effetti di una diminuzione e di un aumento del 20 per cento medio annuo dei flussi migratori (-62.000 unità rispetto al flusso scontato nello scenario di base), mantenendo tuttavia la stessa composizione per età e genere dello scenario di riferimento. Le conseguenze sul debito di tali variazioni appaiono non trascurabili: una riduzione dei flussi comporterebbe un allungamento del periodo necessario a scendere sotto la soglia del 60 per cento.

Riguardo alla produttività del lavoro (v. grafico IV.9 tratto dal PdS), la simulazione prevede uno scenario alternativo nel quale, a partire dal 2025, tale variabile sia permanentemente superiore (o inferiore), rispetto allo scenario di

base, di 0,5 punti percentuali: gli effetti sulla dinamica del debito appaiono trascurabili sia nel breve e medio, mentre incidono significativamente nel lungo periodo.

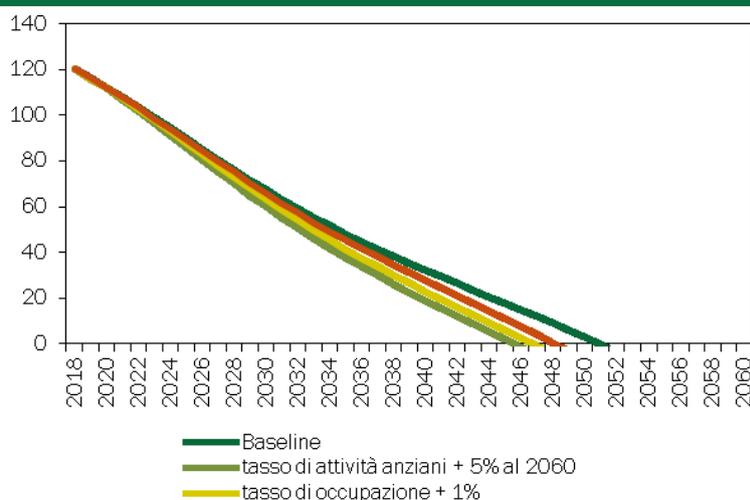
Un graduale aumento del tasso di occupazione della popolazione 15-64 anni, fino a raggiungere 1 punto più elevato al 2060, ha effetti marginali nei primi anni, ma si amplificherebbe successivamente. Determina, invece, effetti più significativi sulle proiezioni del rapporto debito/PIL, già a partire dal 2025, un aumento del tasso di attività dei lavoratori anziani tale da raggiungere nel 2060 un incremento di 5 punti rispetto allo scenario di base. Effetti solo nel medio-lungo periodo derivano da un aumento della partecipazione femminile di 5 punti rispetto all'ipotesi base (v. *grafico IV.10 tratto dal PdS*).

FIGURA IV.9: SENSIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE. MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' (in percentuale del PIL)



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

FIGURA IV.10: SENSIVITA' ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE. TASSI DI OCCUPAZIONE E TASSI DI ATTIVITA DEGLI ANZIANI E DELLE DONNE (in percentuale del PIL)



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

Tali risultati mostrano come l'adozione di riforme strutturali suscettibili di determinare nel medio periodo aumenti del tasso di partecipazione al mercato del

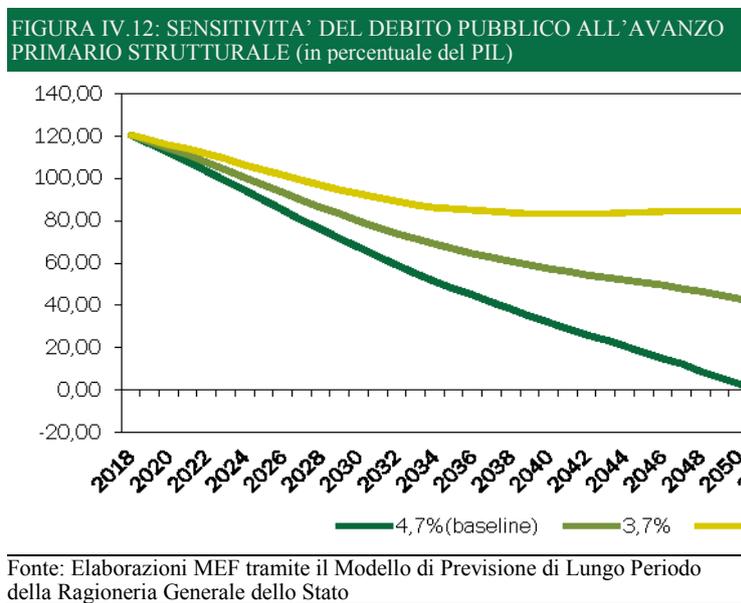
lavoro di soggetti attualmente esclusi, potrebbero migliorare, a parità di altre condizioni, la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche.

Per quanto riguarda l'analisi di sensitività relativa alle spese sanitarie legate all'invecchiamento della popolazione, in cui si testano gli effetti sull'evoluzione del debito di una dinamica della spesa sanitaria e per assistenza agli anziani e disabili di lungo periodo (LTC), derivanti da ipotesi (relative a fattori non demografici) più stringenti rispetto allo scenario di base. Anche in questo caso gli scostamenti (che peggiorano l'evoluzione del rapporto debito/PIL) hanno una rilevanza limitata: il rapporto scende al di sotto della soglia del 60 per cento dopo 2030.

Per quanto riguarda le variabili di finanza pubblica, si ipotizzano variazioni del livello dell'avanzo primario strutturale in termini di PIL rispetto al valore assunto nello scenario base nel 2018 e mantenuto per tutto il periodo di previsione, coincidente con il 4,7 per cento indicato dal Governo. I valori del saldo sono ridotti via via di 1 punto percentuale scendendo fino ad un saldo pari +2,7 per cento.

I risultati mostrano (v. *grafico IV.2 tratto dal PdS*) che per un livello iniziale pari al 3,7 per cento il rapporto debito/PIL decresce, ma raggiunge la soglia obiettivo solo nel 2039 (rispetto al 2031 dello scenario base). Per valori dell'avanzo primario pari al 2,7 per cento, nel lungo periodo il debito si stabilizzerebbe intorno all' 80 per cento del PIL.

I valori obiettivo dei saldi indicati nel Documento sono quindi sufficienti a garantire la sostenibilità del debito nel lungo periodo. Più in generale, ciò richiede il mantenimento nel tempo di elevati avanzi primari.

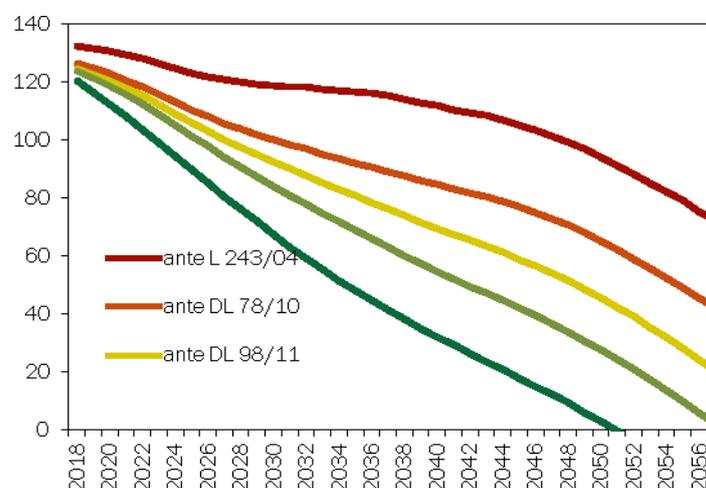


Il Documento reca, infine, una specifica analisi riguardo l'impatto delle riforme pensionistiche sulla sostenibilità del debito. Come evidenziato *grafico IV.13, tratto dal PdS*, la serie di riforme previdenziali che si sono susseguite dal 2004 ad oggi hanno reso compatibile la dinamica di lungo periodo delle *spese age-related* con la sostenibilità del debito pubblico italiano.

Tale grafico descrive le implicazioni sul rapporto debito/PIL degli interventi normativi adottati tra il 2004 al 2011, sulla base di un esercizio contro fattuale che ridetermina il livello iniziale del debito e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza di interventi normativi di riforma. Tutti gli interventi in esame hanno comportato effetti strutturali e determinato, complessivamente, una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente, avendo effetto, pertanto, sul valore attuale dei flussi di spesa attesi⁷⁰.

I risultati mostrano che nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate dal 2004, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi, ma si attesterebbe su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento (linea verde scuro), che invece incorpora gli effetti finanziari della riforma adottata con la legge 214/2011.

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



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

⁷⁰ Per una specifica analisi di maggior dettaglio, si rinvia al successivo approfondimento relativo agli andamenti nel medio-lungo periodo della spesa pubblica per pensioni.

3.2.1 Tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

Il DEF dedica un apposito approfondimento all'illustrazione dell'andamento della spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL fino al 2060, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 335/1995.

Per quanto riguarda il quadro demografico, le previsioni recepiscono le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'ISTAT con base 2011⁷¹. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita del PIL è stimato intorno all'1,5 per cento medio annuo, mentre il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010. Per quanto riguarda la cornice normativa, le previsioni incorporano gli effetti delle misure recate dagli interventi di riforma adottati nel corso del 2011⁷², nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei coefficienti di trasformazione e dei requisiti di accesso al pensionamento in base alla speranza di vita.

Sulla base di tali premesse, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL, cresciuto nel triennio 2008-2010 a causa della recessione, continua a risentire negativamente dell'ulteriore fase di recessione (in particolare, della contrazione del 2012 e del 2013), sostanzialmente stabilizzato, negli anni 2014-2015, anche dagli effetti di contenimento conseguenti all'elevazione dei requisiti di accesso al pensionamento.

A partire dal biennio 2015-2016 e per circa quindici anni, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL decresce in modo significativo, attestandosi intorno al 15 per cento intorno al 2030, per l'effetto di contenimento dovuto all'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento e all'introduzione del sistema di calcolo contributivo. Tali effetti compensano significativamente quelli negativi indotti dalla transizione demografica.

Nel periodo successivo, tali ultimi effetti della transizione demografica uniti a quelli, altrettanto negativi, dei maggiori importi di pensione conseguenti al posticipo del pensionamento comportano la crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL che si protrae fino al 2044, quando raggiunge il picco massimo del 15,7 per cento.

Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente, fino ad attestarsi al 13,9 per cento nel 2060. Tale andamento è da ascrivere essenzialmente al completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello interamente contributivo, che determina un'attenuazione della dinamica degli importi di pensione di nuova liquidazione (anche per effetto della revisione dei coefficienti di trasformazione), ed alla progressiva eliminazione dei pensionati nati negli anni del *baby boom*.

In sintesi, a seguito delle modifiche normative introdotte nel sistema a partire dal 2004, l'Italia presenta una variazione della spesa pensionistica in rapporto al PIL migliore rispetto alla media dei paesi UE, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

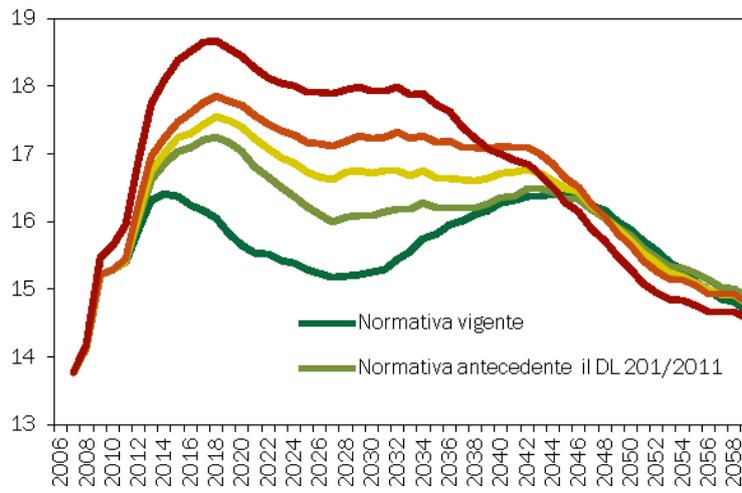
In particolare, mentre per l'insieme dei paesi dell'area UE la spesa pensionistica in rapporto al PIL cresce in media di 1,6 punti percentuali nel periodo 2010-2060, nel caso dell'Italia, il rapporto scende di 0,9 punti percentuali⁷³.

⁷¹ Si precisa, a questo proposito, che le previsioni assumono: un aumento della speranza di vita, al 2060, di 6,7 anni per gli uomini e di 6,5 anni per le donne, rispetto ai valori del 2011; un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6; un flusso netto di immigrati che passa da un valore medio annuo di circa 280.000 unità, nel primo decennio di previsione, ad un valore annuo di circa 180.000 unità alla fine del periodo di previsione.

⁷² Inclusi quelli previsti nel D.L. 201/2011 e dei successivi interventi adottati negli anni 2012 e 2013, finalizzati ad incrementare ulteriormente il numero di lavoratori cosiddetti "salvaguardati", nonché le misure contenute nella legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014).

⁷³ A tale proposito, la Nota di aggiornamento rinvia a *Economic Policy Committee-European Commission (2012)*, "The 2012 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2010-2060)".

SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Note: Scenario EPC-WGA Baseline - Programma di Stabilità 2014
Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della RGS

4. Approfondimenti

4.1 Esame di alcune voci di spesa

I redditi da lavoro dipendente

Il DEF fornisce una nuova previsione dei dati di consuntivo 2013 e tendenziali per quinquennio 2014-2018 relativi alla spesa per redditi da lavoro dipendente. Tali dati sono raffrontati, limitatamente al quadriennio 2013-2016 con quelli recati, da ultimo, nella Nota tecnico-illustrativa della legge di stabilità 2014.

Tabella 4.1

Spesa per redditi da lavoro dipendente

(milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nota tecnico-illustrativa L.S.	164.258	162.496	162.780	162.663	n.d.	n.d.
DEF 2014	164.062	162.884	163.015	162.945	162.800	163.291
Differenze tra le due previsioni	-196	388	235	282	n.d.	n.d.
Variazione annua degli importi prevista in:						
-Nota		-1.762	284	-117	n.d.	n.d.
-DEF		-1.178	131	-70	-145	491

Fonte: DEF 2014

Rispetto a quanto rilevato nello scorso mese di settembre si assume che il dato di consuntivo 2013 possa evidenziare un miglioramento di 196 milioni, viene, pertanto, sostanzialmente confermato il dato previsionale fornito dalla Nota tecnico illustrativa (NTI). Dato questo miglioramento di partenza, la diminuzione che si presume di riscontrare per il 2014 passa da 1.762 a 1.178 milioni mentre il dato 2015 passa da un peggioramento di 284 milioni ad uno di 131. La differenza cumulata tra le due previsioni comporta un incremento della spesa complessiva pari a 235 milioni nel 2015. Nel 2016 entrambi i documenti ipotizzano una riduzione della spesa, di 117 milioni secondo la NTI mentre è di 70 milioni nel DEF. La maggior parte dello scarto tra le due previsioni scaturisce dal più ampio differenziale del dato 2013 rispetto a quello del 2014: i risparmi che si ipotizzano di conseguire nel 2014 si riducono di quasi 600 milioni di euro. Il trascinamento parziale di tale peggioramento spiega la divergenza del dato 2016 proposto dal DEF rispetto a quello stimato nella Nota.

Il DEF non indica esplicitamente la causa della maggior spesa stimata per il 2014. Sono, invece, elencati gli interventi normativi che hanno contribuito a determinare l'importo della spesa registrata a consuntivo nel 2013. Nello specifico hanno inciso sull'ammontare della spesa i seguenti interventi:

1. la razionalizzazione del comparto scuola;
2. il blocco dei rinnovi contrattuali per il periodo 2010-2015;
3. l'introduzione di un limite di spesa individuale rapportato alla retribuzione percepita nell'anno 2010;
4. il riconoscimento solo ai fini giuridici delle progressioni di carriera disposte nel quadriennio 2011-2014;
5. la riduzione in base al numero del personale cessato dell'ammontare delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa;

6. la rimodulazione delle limitazioni all'assunzione di personale con modalità diversificate in base alla tipologia di comparto interessato (ad esclusione dei soli comparti Scuola/AFAM e Forze armate).

La riduzione attesa nel 2014 è dovuta, secondo il DEF, al consolidarsi delle misure di contenimento della spesa per redditi per il pubblico impiego sopra indicate.

Il modesto incremento dello 0,1 per cento stimato per l'anno 2015 è determinato, principalmente, dal venir meno di alcune delle predette misure di contenimento della spesa in vigore nel periodo 2011-2014, in particolare il limite di spesa individuale riferito alla retribuzione percepita nell'anno 2010 ed il riconoscimento ai soli fini giuridici delle progressioni di carriera. Tali effetti di spesa sono in gran parte compensati dalla decurtazione permanente, introdotta a decorrere dal 1° gennaio 2015 dalla Legge di Stabilità 2014, delle risorse destinate al trattamento accessorio in relazione ai risparmi di spesa determinati ai sensi del D.L. 78/2010 ed inizialmente previsti per il solo triennio 2011-2013 (successivamente prorogati dal DPR 122/2013 sino al 31 dicembre 2014). Inoltre, la previsione per l'anno 2015 non sconta più l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2015-2017, a seguito della disposizione introdotta dalla Legge di Stabilità 2014 che ha individuato, quale indennità di vacanza contrattuale di riferimento per il predetto triennio, quella in godimento dall'anno 2010.

Negli anni 2016 e 2017 la spesa per redditi si manterrebbe circa costante, per poi aumentare dello 0,3% nel 2018 in ragione della nuova indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2018-2020⁷⁴.

Appare opportuno acquisire elementi di maggior dettaglio circa le cause che hanno determinato la revisione del dato di preconsuntivo 2013 e di stima del 2014 dal momento che la loro variazione spiega per la maggior parte le variazioni ai dati di previsione proposti nel DEF.

Il DEF evidenzia che gli effetti di slittamento salariale sono stimati prudenzialmente sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

Con slittamento salariale si indica la differenza tra i salari effettivamente percepiti dai lavoratori e quelli stabiliti dalla contrattazione collettiva; può derivare da pagamenti di lavoro straordinario, da premi di operosità o da altro tipo di elargizioni.

Prestazioni sociali in denaro

Il DEF espone i dati relativi alla spesa per prestazioni sociali in denaro 2013 e aggiorna⁷⁵ le previsioni relative al quadriennio al 2014-2017. Sono esposte per la prima volta le previsioni relative al 2018.

⁷⁴ Si rammenta, inoltre, che dal 2018 cessano gli effetti volti a limitare la sostituzione del personale cessato dal servizio.

⁷⁵ A tale aggregato di spesa sono riconducibili la spesa per pensioni, le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, malattia ed infortuni, la cassa integrazione ordinaria, straordinaria ed in deroga, l'indennità di disoccupazione, l'indennità di mobilità, i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti, ed altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

Tabella 4.2

Spesa per prestazioni sociali

	<i>(milioni di euro)</i>					
DEF 2014	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valore assoluto	319.525	328.260	335.280	342.260	351.150	359.840
Var % anno precedente	2,7	2,7	2,1	2,6	2,6	2,5
incidenza % su PIL	20,5	20,7	20,6	20,4	20,3	20,1
	Nota tecnico illustrativa LS 2014					
Valore assoluto	320.549	330.067	337.391	344.757	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Var % anno precedente	2,9	3,0	2,2	2,2	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Incidenza % su PIL	20,6	20,6	20,3	20,1	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>

Fonte: DEF 2014 e NTI LS 2014

Il consuntivo 2013

Con riferimento all'anno 2013 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 319.525 milioni registrando un'incidenza sul PIL pari a 20,5 per cento. La complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro ha presentato un tasso di incremento, rispetto all'anno 2012, pari al 2,7 per cento.

Detto incremento risulta più contenuto rispetto a quanto indicato nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) della legge di Stabilità 2014 e inferiore di circa 1 miliardo di euro. Il rallentamento della dinamica di spesa in esame risulta evidente confrontando il quadriennio 2010-2013 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,3%, prendendo a base l'anno 2009) con il decennio 2000-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,4%, prendendo a base l'anno 1999) e a maggior ragione con il quadriennio precedente 2006-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,7%, prendendo a base l'anno 2005).

In particolare, per quanto concerne la spesa pensionistica (+2,3%), l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2013 è stata pari a 3,1 per cento con deindicizzazione totale, come per l'anno 2012, in relazione ai trattamenti pensionistici complessivamente superiori a 3 volte il trattamento minimo INPS. I residuali fattori di incremento sono riconducibili al saldo tra le nuove pensioni liquidate e le pensioni eliminate, sia in termini numerici che di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e ad arretrati liquidati;

L'incremento relativo alla spesa per le altre prestazioni sociali in denaro (+4,5%), risente tra l'altro, dall'incremento della spesa per ammortizzatori sociali, da ascrivere, in particolare, all'incremento della spesa per indennità di disoccupazione e indennità di mobilità per effetto sia del maggior ricorso agli istituti, sia degli interventi normativi relativi al potenziamento degli stessi attraverso l'introduzione di ASPI e Mini ASPI.

Previsioni per l'anno 2014

Per l'anno 2014, la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro, a legislazione vigente, è prevista in aumento, rispetto all'anno 2013, di circa il 2,7 per cento.

La spesa pensionistica è prevista in aumento del 2,3%; tale previsione incorpora, tra l'altro, la liquidazione di nuove pensioni⁷⁶, i tassi di cessazione stimati sulla base dei più aggiornati elementi, la rivalutazione delle pensioni in essere (pari, per l'anno 2014, a 1,2%), la

⁷⁶ Il DEF stima prevedibile, nel corso dell'anno 2014, un incremento nell'accesso al pensionamento rispetto all'anno 2013 sia per un maggiore numero di pensionamenti da parte dei c.d. lavoratori salvaguardati, sia a seguito della maturazione del requisito contributivo per il pensionamento anticipato per i lavoratori uomini che lo avevano visto aumentato di 1 anno dal DL 201/2011, sia per l'accesso al pensionamento ai sensi dell'articolo 24, comma 15-bis, del DL 201/2011, che prevede un particolare regime agevolato per lavoratori che abbiano maturato un'anzianità contributiva di almeno 35 anni entro il 31 dicembre 2012, a condizione che avessero maturato, prima dell'entrata in vigore del DL 201, i requisiti per il trattamento pensionistico entro il 31 dicembre 2012.

ricostituzione degli importi delle pensioni in essere, nonché gli effetti conseguenti alle disposizioni contenute nella L. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014).

In particolare, si fa riferimento alla rivalutazione delle pensioni ai prezzi per l'anno 2014 secondo il meccanismo delineato per le pensioni complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, di cui all'articolo 1, comma 483, della L. 147/2013. Si tiene altresì conto degli interventi diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento, come definiti dall'articolo 24 del DL 201/2011⁷⁷. La previsione considera infine gli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2013 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2014.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+4,3%), la previsione tiene anche conto delle misure di potenziamento degli strumenti di ammortizzatori sociali previste dalle disposizioni relative alla legge di riforma del lavoro cosiddetta Fornero (L. 92/2012) e degli interventi introdotti dalla legge n. 147/2013 (legge di Stabilità 2014), tra i quali il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, l'incremento delle risorse destinate alla sperimentazione di misure di contrasto alla povertà e per l'inclusione attiva, la revisione della disciplina di riconoscimento dell'indennità di fine servizio per i dipendenti pubblici che maturano i requisiti per l'accesso al pensionamento dal 2014 (di cui all'articolo 1, commi 484 e 485, della L. 147/2013, con effetti, in particolare, negli anni successivi), nonché degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2013 e dei primi elementi disponibili per l'anno in corso.

Previsioni per gli anni 2015-2018

Per il periodo 2015-2018, la complessiva spesa per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio del 2,3 per cento annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 2,5 per cento annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro pari all'1,7 per cento annuo.

Per quanto riguarda la spesa pensionistica, gli specifici tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere, tenendo altresì conto degli interventi normativi successivi alla DL 201/2011, diretti ad incrementare il numero di lavoratori salvaguardati dall'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento, di cui all'articolo 24 del suddetto DL 201/2011.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Dal 2014 si tiene conto anche degli effetti relativi sia al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, come previsti a legislazione vigente, sia al potenziamento degli strumenti di tutela del reddito.

La spesa sanitaria

Il DEF espone i dati relativi alla spesa sanitaria 2013 e aggiorna le previsioni per il periodo 2014-2017. Per la prima volta sono presentate le previsioni relative al 2018.

⁷⁷ In particolare, si veda l'articolo 22 del DL 95/2012, l'articolo 1, commi da 231 a 237 della L. 228/2012, gli articoli 11 e 11-bis del DL 102/2013 e l'articolo 1, comma 191, e commi da 194 a 198 della L. 147/2013.

I risultati 2013 e le previsioni per il 2014.

Tabella 4.3

La spesa sanitaria nel conto della P.A.

DEF 2014	<i>(milioni di euro - %)</i>			
	2011	2012	2013	2014
valore assoluto	111.094	109.611	109.254	111.474
var % su anno precedente	-1,3	-1,3	-0,3	2,0
incidenza % su spesa netto interessi	15,5	15,3	15,2	15,3
incidenza % su PIL	7,0	7,0	7,0	7,0
Nota illustrativa L.S. 2014				
valore assoluto	111.593	110.842	111.108	113.116
var % su anno precedente	-0,8	-0,7	0,2	1,8
incidenza % su spesa netto interessi	15,5	15,5	15,4	15,5
incidenza % su PIL	7,1	7,1	7,1	7,1

Fonte: DEF 2014 e Nota tecnico illustrativa LS 2014

Sulla base dei dati acquisiti al IV trimestre, nel 2013 la spesa è risultata pari a 109.254 milioni, segnando una riduzione dello 0,3 per cento rispetto all'anno precedente. Si conferma al 7 per cento l'incidenza sul PIL, mentre si riduce di un decimo di punto il peso sulla spesa al netto degli interessi (15,2 per cento).

Tale risultato è inferiore di oltre 1,8 miliardi rispetto al pre-consuntivo indicato nella Nota tecnico-illustrativa della Legge di stabilità 2014: la revisione incorpora anche la variazione delle stime relative agli anni precedenti, riviste in riduzione per circa 500 milioni nel 2011 e 1,2 miliardi nel 2012.

Tabella 4.4

Spesa sanitaria - composizione: risultato 2013 e previsioni 2014

	<i>(milioni di euro - %)</i>			
	2013	2014	2013	2014
	<i>(milioni)</i>		<i>(var % annua)</i>	
Spesa sanitaria	109.254	111.474	-0,3	2,0
<i>Beni e servizi da produttori non market</i>	<i>65.294</i>	<i>66.432</i>	<i>n.d.</i>	<i>1,7</i>
<i>di cui</i>				
Redditi da lavoro dipendente	36.024	36.054	-1,1	0,1
Consumi intermedi	29.270	30.378	0,3	3,8
<i>Beni e servizi da produttori market</i>	<i>39.246</i>	<i>40.014</i>	<i>n.d.</i>	<i>2,0</i>
Farmaci	8.637	8.766	-3,0	1,5
medicina di base	6.669	6.676	-0,7	0,1
altre prestazioni (ospedaliera, specialistica, riabilitative, integrative, altra assistenza)	23.940	24.752	1,4	3,4
<i>Altre componenti di spesa</i>	<i>4.714</i>	<i>5.029</i>	<i>-1,1</i>	<i>6,7</i>

Fonte: DEF 2014

All'interno delle prestazioni relative a produttori non market (assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari offerti direttamente dagli operatori pubblici), la spesa per il personale dipendente è diminuita dell'1,1 per cento. Su tale evoluzione incide il blocco del turnover nelle regioni in piano di rientro e le politiche di contenimento delle assunzioni per le regioni non in piano. Incidono inoltre favorevolmente gli effetti di contenimento della spesa conseguenti all'obbligo per le regioni di garantire con appositi accantonamenti la copertura integrale degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. Ciò ha comportato una maggiore congruità nella valutazione dei relativi costi e una riduzione delle sopravvenienze passive di rilevante entità negli esercizi finanziari successivi a quello della sottoscrizione del contratto.

Aumentano dello 0,3 per cento i consumi intermedi. Tale dinamica sconta le misure di contenimento adottate negli ultimi anni, che comportano:

- una riduzione del 10 per cento dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi e dei corrispondenti volumi di acquisto per tutta la durata residua dei contratti in essere, con la possibilità per le regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa, nel rispetto

degli obiettivi programmati e dell'equilibrio finanziario, nonché l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare i contratti (ed eventualmente recedere) qualora i prezzi unitari siano superiori del 20 per cento rispetto ai prezzi di riferimento⁷⁸;

- la fissazione di un tetto alla spesa per dispositivi medici, pari al 4,8 per cento del livello di finanziamento del SSN cui concorre in via ordinaria lo Stato (4,4 per cento dal 2014)⁷⁹;

- la rideterminazione del tetto sulla spesa farmaceutica ospedaliera dal 2,4 al 3,5 per cento, con fissazione al 50 per cento della quota di ripiano dello sfondamento del tetto a carico delle aziende farmaceutiche, mentre il restante 50 per cento del disavanzo resta a carico delle regioni nelle quali è superato il tetto di spesa, in proporzione dei rispettivi disavanzi.

Per quanto riguarda la spesa dei produttori market, al risultato complessivo (una spesa sostanzialmente stazionaria rispetto all'esercizio precedente) contribuisce, in primo luogo la riduzione della farmaceutica (-3 per cento), sulla quale influiscono l'aumento della compartecipazione a carico dei cittadini(+2 per cento rispetto al 2012), sia nelle regioni in piano di rientro che nelle restanti realtà territoriali⁸⁰, la riduzione del prezzo medio dei farmaci (-5 per cento) il potenziamento del monitoraggio delle prescrizioni attraverso il sistema Tessera sanitaria, nonché le misure di contenimento varate negli anni precedenti.

Tra queste vi è la rideterminazione del tetto della spesa farmaceutica territoriale (voce in cui confluisce la spesa farmaceutica convenzionale) dal 13,1 per cento del finanziamento cui concorre lo Stato del 2012 all'11,35 per cento dal 2013 e la modifica del meccanismo di ripiano dell'eventuale sfondamento della spesa⁸¹.

Si rileva, inoltre, una riduzione della spesa per l'assistenza medico-generica (-0,7 per cento) a fronte di un aumento della spesa per altre prestazioni (che comprendono la specialistica, l'ospedaliera convenzionata, la riabilitativa ed altra assistenza) (+1,4 per cento).

Al risultato di queste ultime contribuisce la riduzione in misura percentuale fissa (1 per cento rispetto al valore registrato consuntivo nel 2011) degli importi e dei volumi degli acquisti da erogatori privati prevista dal D.L. 95/2012⁸² e, più in generale, la migliore regolazione, anche nelle regioni in disavanzo, dell'accreditamento degli operatori privati con l'assegnazione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget, e la tendenza a trasferire gli oneri di carattere socio-sanitario al di fuori della sanità. Per quanto riguarda la specialistica, un effetto di contenimento della spesa è ascrivibile anche alla reintroduzione dei ticket.

Le altre componenti di spesa evidenziano, infine, una riduzione dell'1,1 per cento.

Con riferimento al 2014, come precisato dal DEF, le previsioni sono elaborate sulla base del quadro macroeconomico e dei dati ufficiali Istat concernenti il conto consolidato della Sanità 2011-2013 aggiornato al IV trimestre 2013, delle rettifiche operate sul 2011 e dell'acquisizione dei dati di consuntivo 2012.

La spesa prevista, pari a 111.474 milioni (+2 per cento rispetto al precedente esercizio) evidenzia una riduzione di oltre 1,6 miliardi rispetto alle stime contenute nella Nota illustrativa

⁷⁸ D.L. 95/2012, art. 15, comma 13, lett. a) e lett. b), come modificato dal comma 131, lett. a) dell'art. 1 della legge 228/2012.

⁷⁹ Il tetto, introdotto dall'art 17, comma 2, del D.L. 98/2011, è stato modificato dall'art. 15, comma 13, lett. f), come modificato dal comma 131, lett. b) dell'art. 1 della legge 228/2012.

⁸⁰ Le entrate da *pay back* e i ticket sono portati in riduzione della spesa.

⁸¹ L'articolo 15 del D.L. 95/2012 ha previsto che, fermo restando il vigente meccanismo di cui all'articolo 5 del D.L. 159/2007, a decorrere dal 2013, gli eventuali importi derivanti dalla procedura di ripiano siano assegnati alle regioni, per il 25 per cento, in proporzione allo sfondamento del tetto registrato nelle singole regioni e, per il residuo 75 per cento, in base alla quota di accesso delle singole regioni al riparto della quota indistinta del finanziamento del SSN. La norma ha inoltre disposto l'incremento dall'1,82 al 2,25 per cento dello sconto a carico dei farmacisti sul prezzo di vendita al pubblico dei medicinali erogati in regime di SSN.

⁸² D.L. 95/2012, articolo 15, comma 14. A decorrere dal 2014 la riduzione della spesa, rispetto al valore registrato nel 2011, è fissata in misura pari al 2 per cento.

della legge di stabilità 2014, che sconta l'effetto di trascinamento della revisione degli esercizi precedenti.

All'interno della spesa dei produttori non market, il complesso dei redditi da lavoro dipendente aumenta dello 0,1 per cento. Tale variazione sconta i dati sul costo del personale rilevati al IV trimestre del 2013 e il limite al riconoscimento di incrementi retributivi stabilito dalla legislazione vigente⁸³.

Per quanto riguarda i consumi intermedi, sono previsti aumentare del 3,8 per cento rispetto al 2013. Su tale andamento incidono in riduzione le misure di contenimento della spesa già ricordate⁸⁴ e in aumento l'incremento dell'aliquota IVA al 22 per cento.

All'interno della spesa dei produttori market, che aumenta complessivamente del 2 per cento, la farmaceutica è attesa aumentare dell'1,5 per cento. La previsione sconta le misure prima ricordate e l'abbassamento del tetto stabilito per la farmaceutica territoriale all'11,35 per cento.

La medicina di base presenta un aumento dello 0,1 per cento che sconta gli effetti dei limiti agli incrementi retributivi al personale convenzionato con il SSN.

Le altre prestazioni in convenzione presentano una variazione positiva del 3,4 per cento. Tale stima sconta, da un lato, gli effetti delle misure di contenimento della spesa ed, in particolare, della riduzione del 2 per cento rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi degli acquisti da erogatori privati⁸⁵; dall'altro, gli effetti della non applicabilità - a seguito della sentenza n. 187/2012 della Corte costituzionale - di quanto disposto dall'articolo 17, comma 1, lett. d, del D.L. 98/2011 che prevedeva, attraverso un regolamento ai sensi della legge 400/1988, l'introduzione di misure di compartecipazione alla spesa per un importo pari a 2 miliardi a decorrere dal 2014 (i ticket sono portati in riduzione del livello di spesa). Sono infine inclusi i maggiori costi (pari a 82 milioni per l'anno in corso) connessi al finanziamento a carico dello Stato delle attività dei Policlinici universitari e degli ospedali non statali⁸⁶.

Le altre componenti di spesa (pari a 5 miliardi nel 2014) sono previste in aumento del 6,7 per cento.

Le previsioni per gli anni 2015-2018

Tabella 4.5

La spesa sanitaria nel conto della P.A.

	<i>(milioni di euro - %)</i>				
DEF 2014	2014	2015	2016	2017	2018
valore assoluto	111.474	113.703	116.149	118.680	121.316
var % su anno precedente	2,0	2,0	2,2	2,2	2,2
incidenza % su spesa netto interessi	15,3	15,5	15,6	15,8	15,8
incidenza % su PIL	7,0	7,0	6,9	6,9	6,8
Nota illustrativa L.S. 2014					
valore assoluto	113.116	114.926	117.048	n.d.	n.d.
var % su anno precedente	1,8	1,6	1,8	n.d.	n.d.
incidenza % su spesa netto interessi	15,5	15,6	15,8	n.d.	n.d.
incidenza % su PIL	7,1	6,9	6,8	n.d.	n.d.
Fonte: DEF 2014 e Nota tecnico illustrativa LS 2014					

⁸³ Per tetto trattamento economico, v. articolo 9, comma 1, del D.L. 78/2010 e art. 16, comma 1, del D.L. 98/2011; per tetto spesa del personale, v. articolo 2, commi 71-72, della legge 191/2009, articolo 17, comma 3, del D.L. 98/2011 e articolo 15, comma 21, del D.L. 95/2012.

⁸⁴ Articolo 17 del D.L. 98/2011, articolo 15 del D.L. 95/2012, articolo 1, comma 131, della legge 228/2012 (Legge stabilità 2013).

⁸⁵ Articolo 15, comma 14, del D.L. 95/2012.

⁸⁶ Art. 1, commi 221, 377 e 378, della legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014).

Nel periodo 2015-2018, la spesa sanitaria cresce ad un ritmo del 2,1 per cento medio annuo, inferiore alla variazione attesa del PIL nominale (+3 per cento annuo): l'incidenza della spesa sul prodotto si riduce pertanto lievemente, passando dal 7 per cento del 2014 al 6,8 per cento del 2018. Aumenta invece di 0,5 punti l'incidenza sulla spesa corrente al netto degli interessi per la quale si prevede una variazione più contenuta.

Le previsioni scontano il quadro macroeconomico previsto per il periodo di riferimento, un profilo di spesa per le diverse componenti coerente con la dinamica registrata negli ultimi anni, l'efficacia delle misure di contenimento della spesa adottate⁸⁷. Sono inoltre inclusi i maggiori costi pari a 35 milioni annui relativi al finanziamento dei Policlinici universitari non statali.

4.2 L'impatto macroeconomico delle riforme

Il DEF evidenzia che sia la normativa nazionale che quella comunitaria⁸⁸ prevedono una forma di flessibilità sul calendario di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo (MTO⁸⁹) in presenza di riforme strutturali di impatto macroeconomico significativo. Presupposto per l'ottenimento di una maggiore flessibilità di bilancio in concomitanza con l'adozione di riforme strutturali è che queste ultime siano in grado di generare effetti positivi sulla sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche, anche attraverso un aumento della crescita potenziale.

Il documento presta quindi particolare attenzione alla illustrazione degli effetti macroeconomici degli interventi programmati dal Governo e ai relativi riflessi in termini di miglioramento strutturale delle finanze pubbliche del Paese, anche al fine di evidenziare la sussistenza delle condizioni richieste per l'ammissibilità della deviazione temporanea dal percorso di convergenza verso l'MTO proposta dal Governo nello stesso documento.

⁸⁷ D.L. 78/2010, D.L. 98/2011, D.L. 95/2012, legge 228/2012 (Legge di stabilità 2013) e Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014). In particolare:

- la spesa per il personale dipendente e convenzionato sconta il limite al riconoscimento di incrementi retributivi fino al 31 dicembre 2014 e il riconoscimento nel 2018 dell'indennità di vacanza contrattuale per il triennio 2018-2020 (articolo 1, commi 452 e 454, della legge di stabilità 2014);
- la conferma in via permanente della norma che prevede la ridefinizione automatica dei fondi per la contrattazione integrativa del personale dipendente in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (art 1, comma 456, della legge di stabilità per il 2014);
- la spesa per consumi intermedi sconta la riduzione del 10 per cento degli importi dei contratti per acquisti di beni e servizi, la rideterminazione del tetto per i dispositivi medici al 4,4 per cento e il tetto al 3,5 per cento della farmaceutica ospedaliera;
- la farmaceutica convenzionata sconta le misure dello sconto a carico dei farmacisti e il rispetto del tetto sulla spesa territoriale pari all'11,35 per cento;
- la spesa per prestazioni convenzionate con operatori privati sconta la riduzione del 2 per cento rispetto al valore 2011 degli importi e dei volumi acquistati e il tetto alla remunerazione delle funzioni svolte.

⁸⁸ Cfr. in particolare l'art. 3, comma 4 della L. n. 243/2012 e l'art. 5 del regolamento UE n. 1175/2011.

⁸⁹ L'obiettivo di medio termine è rappresentato per il nostro paese dal pareggio del bilancio strutturale. Il percorso di avvicinamento all'obiettivo, fissato dai regolamenti europei (UE N. 175/2011) e recepito dalla normativa nazionale (L. n. 243/12), prevede l'obbligo per l'Italia di migliorare il saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL all'anno, fino al raggiungimento dell'obiettivo stesso. Il documento ricorda che l'ipotesi di una deviazione dal citato percorso è contemplata dall'art. 5 del regolamento UE n. 1175/2011 e recepita a livello nazionale dall'art. 6, c. 3, della L. n. 243/2012 a condizione che sia mantenuto un margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del rapporto *deficit*/PIL e che la posizione di bilancio ritorni all'obiettivo di medio termine entro il periodo coperto dal Programma di Stabilità. In questa eventualità, l'articolo 6 della citata L. n. 243/2012, prevede che il Governo, sentita la Commissione Europea, presenti al Parlamento una Relazione e una specifica richiesta di autorizzazione in cui sia indicata l'entità e la durata dello scostamento nonché sia definito un piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo entro l'orizzonte di programmazione del DEF

Si ricorda infatti che nel DEF, anche in considerazione all'esigenza di far fronte agli 'eventi eccezionali' costituiti dalla forte recessione del 2012 e del 2013, viene dichiarata l'intenzione di operare una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all' MTO, fissato dai regolamenti europei e dalla normativa nazionale. L'intenzione dichiarata e sottoposta ad autorizzazione parlamentare è quella di ridurre il disavanzo strutturale nel 2014 di soli 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2013, contro l'ammontare minimo di 0,5 punti richiesto dal percorso di convergenza all'MTO.

Ove tale deviazione fosse autorizzata, gli andamenti tendenziali risulterebbero sufficienti al raggiungimento dei più contenuti obiettivi di miglioramento dei saldi strutturali, senza la necessità di adottare nell'esercizio in corso, ulteriori misure correttive (che si renderebbero invece necessarie nel 2014, in misura pari a 0,3 punti di PIL, in caso contrario). Non emergerebbero comunque spazi finanziari utilizzabili per il finanziamento delle riforme proposte, che dovrebbero pertanto, in ogni caso, essere finanziate con adeguate coperture.

Nel presentare le principali riforme di prossima attuazione, il documento fornisce un'indicazione preliminare anche delle corrispondenti coperture. In particolare il documento preannuncia:

- la riduzione del carico fiscale per le famiglie a basso reddito, mediante un aumento selettivo delle detrazioni per lavoro dipendente. La corrispondente perdita di gettito, indicata in 6 miliardi nel 2014 e 10 miliardi negli anni successivi, sarà integralmente coperta con interventi di contenimento della spesa pubblica che ne modifichino il livello e la composizione;
- la riduzione del carico fiscale a beneficio delle imprese, mediante una diminuzione del 10 per cento dell'IRAP. Le minori entrate derivanti da tale provvedimento, non indicate nel loro importo, saranno coperte interamente con il maggior gettito derivante dalla revisione dell'imposizione fiscale sulle rendite finanziarie.

Sono inoltre menzionate riforme già adottate e in corso di implementazione, tra cui il pagamento dei debiti commerciali della P.A. per un ammontare di 13 miliardi nel 2014 (aggiuntivi rispetto a quelli previsti a legislazione vigente)⁹⁰ e una serie di interventi in materia di liberalizzazioni e semplificazioni e sul mercato del lavoro, rispetto alle quali il documento sottolinea l'esigenza di ulteriori interventi volti alla loro prosecuzione e perfezionamento.

Oltre a fornire l'impatto di queste riforme sui principali aggregati macroeconomici è considerata anche la loro retroazione sul saldo primario e sul debito, entrambi in rapporto al PIL.

Di seguito si riportano i dati relativi all'impatto macroeconomico sul PIL delle misure considerate nel DEF⁹¹.

⁹⁰ L'impatto macroeconomico di tale riforma non rientra tra quelli considerati nella tabella seguente.

⁹¹ Per un'analisi di maggior dettaglio si rinvia al DEF che riporta, oltre all'impatto sul PIL, anche quello su consumi privati, investimenti fissi lordi e occupazione.

Tabella 4.6

Impatto macroeconomico delle misure programmatiche 2014

(effetti cumulati sul PIL e sul saldo primario() rispetto alla simulazione base)*

Descrizione misura		2014	2015	2016	2017	2018
Aumento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente	PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6
	Saldo prim.	0,4	0,6	0,5	0,5	0,4
Riduzione dell'IRAP	PIL	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
	Saldo prim.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Revisione della tassazione sulle rendite finanziarie	PIL	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
	Saldo prim.	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
<i>Spending review</i>	PIL	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
	Saldo prim.	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4
Liberalizzazione e semplificazione (L. n. 27/12, L. n. 35/12, L. n. 98/13, DDL A.S. n. 958)	PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,9
	Saldo prim.	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Riforma del mercato del lavoro (L. n. 95/2012, come modificata dal D.L. n. 34/2014)	PIL	0,2	0,3	0,4	0,5	0,8
	Saldo prim.	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Totale⁹²	PIL	0,3	0,6	1,0	1,5	2,2
	Saldo prim.	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Effetti delle riforme sul rapporto debito/PIL		-0,2	-0,8	-1,3	-2,1	-3,5

(*) Con riferimento al saldo primario, il segno positivo indica un peggioramento rispetto allo scenario di base.

Fonte: DEF 2014 - Estratto dalla tavola III.8 del programma di stabilità.

Si osserva in proposito che la massima parte dell'impatto macroeconomico sul PIL (dal 100% nel primo esercizio al 77% nell'ultimo esercizio considerato nella tabella) è ascrivito a riforme già adottate dai precedenti governi, rispetto alle quali il documento in esame evidenzia l'esigenza di interventi di perfezionamento. Il mancato scorporo degli effetti macroeconomici derivanti da misure pregresse, rispetto agli effetti derivanti dagli interventi di perfezionamento delle misure stesse, non consente di individuare puntualmente il contributo complessivo alla crescita e alla sostenibilità delle finanze pubbliche delle sole riforme di nuova attuazione. Andrebbe quindi acquisita conferma che anche le riforme pregresse possano essere considerate nella valutazione dei presupposti per l'ammissibilità di un rallentamento nel percorso di convergenza verso l'MTO. In caso affermativo, andrebbe altresì chiarito su base di quali criteri vadano selezionate le misure da includere o escludere dalla valutazione.

Nel caso in esame, ad esempio, il documento evidenzia che non sono considerati gli effetti derivanti dalla soluzione a regime della questione dei ritardi nei pagamenti della PA, che può avere effetti positivi strutturali sul PIL.

Ove tale riforma fosse stata inclusa, peraltro, si sarebbero presumibilmente dovuti computare anche i relativi effetti negativi sul debito.

Si evidenzia, inoltre, che le riforme di nuova attuazione presentano un impatto macroeconomico più limitato rispetto alle precedenti; inoltre, il loro effetto sul PIL viene in larga misura compensato da quello derivante dalle relative forme di copertura. Le riforme pregresse non risentono di un'analoga compensazione, presumibilmente in ragione della loro natura prevalentemente ordinamentale. Su tale aspetto appare opportuno acquisire una conferma.

In merito all'impatto macroeconomico delle misure di copertura, si segnala in particolare che alla *spending review* è ascrivito inizialmente un impatto negativo sul PIL di un decimo di punto annuo (che in termini cumulati raggiunge i 3 decimi di punto nel 2016), mentre negli esercizi successivi alle stesse misure è ascrivito un effetto di impatto sul PIL positivo di un decimo di

⁹² Gli scostamenti, presumibilmente dovuti ad arrotondamenti, risultano particolarmente marcati (2 decimi di punto) per quanto riguarda l'impatto delle riforme sul PIL per il 2015.

punto annuo (che, in termini cumulati riduce nel 2018 l'impatto negativo degli esercizi precedenti a un solo decimo di punto).

Andrebbe chiarito in proposito se l'attribuzione di un effetto positivo sul PIL alla riduzione della spesa pubblica negli esercizi 2017 e 2018, pari a un decimo di punto all'anno, sia ascritto al venir meno di effetti di spiazzamento, e quindi all'incremento della spesa privata a fronte del diminuire di quella pubblica..

Si evidenzia infine che il documento non fornisce gli effetti macroeconomici di lungo periodo ascritti alle riforme di nuova attuazione (detrazioni IRPEF, taglio dell'IRAP e relative coperture), mentre conferma quelli, estremamente ingenti (7,1 punti di PIL), attribuiti alle riforme già adottate in precedenza (cfr. infra). Risulterebbe pertanto opportuno un chiarimento sugli effetti macroeconomici di lungo periodo attesi dalle nuove riforme.

*In merito all'**impatto macroeconomico delle riforme sul saldo primario in rapporto al PIL** andrebbe preliminarmente confermato che gli importi indicati in tabella considerino le variazioni sia del numeratore che del denominatore del rapporto, derivanti dalle riforme stesse.*

Il dubbio è generato dalla circostanza che a riforme a cui è ascritto un considerevole effetto positivo sul PIL, quali la riforma del mercato del lavoro e quella in materia di semplificazione e liberalizzazione, non è attribuito un analogo vantaggio in termini di rapporto tra saldo primario e PIL.

Anche nel caso in cui le menzionate riforme fossero prevalentemente ordinamentali e non determinassero rilevanti effetti diretti sul saldo primario, gli effetti prodotti sul denominatore (ove inclusi nelle stime) dovrebbero determinare un miglioramento del rapporto. Ove tale miglioramento non si determini, in quanto le menzionate riforme sono in realtà suscettibili di produrre effetti onerosi anche sul numeratore, compensativi di quelli positivi recati sul denominatore, resterebbe non chiaro perché le risorse poste a copertura delle riforme in questione non siano considerate nella valutazione dei relativi effetti macroeconomici sul PIL.

Si rileva in ogni caso che i dati riportati non evidenziano un contributo significativo delle riforme al miglioramento del saldo primario in rapporto al PIL nell'ambito dell'orizzonte di riferimento del DEF⁹³.

In merito all'impatto finanziario delle principali riforme, il programma di stabilità presenta una tavola (tavola III.6) riferita all'impatto sul bilancio dello Stato (non quindi sul conto economico della PA) delle "nuove misure del PNR 2014". Si tratta delle misure adottate dall'aprile 2013 al marzo 2014, analizzate con maggior dettaglio in una delle griglie allegate dell'Appendice al PNR. Tali misure non sembrano quindi sovrapponibili con quelle sopra considerate nell'ambito della valutazione degli effetti macroeconomici delle riforme, che considerano anche riforme ancora da intraprendere.

Con riferimento agli **effetti delle riforme sul prodotto potenziale**, il DEF evidenzia effetti positivi, non inclusi nel quadro macroeconomico e in quello programmatico di finanza pubblica, pari ad un maggior tasso di crescita potenziale compreso tra i 2 e i 3 decimi di punto annui. Tali effetti sono calcolati applicando al quadro macroeconomico, inclusivo degli effetti delle riforme, la metodologia concordata a livello europeo di calcolo della funzione di produzione, separando l'impatto ciclico da quello strutturale.

⁹³ Solo nell'esercizio 2018 è infatti indicata una riduzione del rapporto di importo limitato a un decimo di punto percentuale. Ove i valori riportati nella tabella non considerassero l'aumento del PIL, posto al denominatore del rapporto, dovuto all'impatto macroeconomico delle riforme stesse, il contributo delle riforme al risanamento della finanza pubblica risulterebbe invece maggiormente significativo.

Il documento descrive sinteticamente la metodologia adottata, evidenziando in particolare che si stima che le riforme riducano il livello “ancora” del NAIRU⁹⁴ di 0,6 punti percentuali (dal 9,4 all’8,8) e anticipino di tre anni (al 2028) il processo di convergenza della crescita dello stock di capitale al proprio valore di equilibrio, in linea con la *Total factor productivity*.

In merito agli **effetti delle riforme sul rapporto debito/ PIL**, il documento evidenzia che tale rapporto registra un’immediata flessione in conseguenza della più alta crescita potenziale. Tale riduzione rispetto allo scenario di base è indicata nella tabella sopra riportata per l’orizzonte temporale di riferimento del documento. Nel lungo periodo (2026) la riduzione del rapporto debito/PIL dovuta alle riforme è stimata in 9 punti percentuali.

Si ricorda in proposito, come sopra segnalato, che tra le riforme oggetto di analisi non è considerata quella relativa rimborso dei debiti pregressi della PA e alla riduzione a regime dei tempi di pagamento, che avrebbe, presumibilmente, un effetto negativo sul debito, parzialmente riduttivo di quello sopra stimato.

Revisione delle stime degli effetti macroeconomici delle riforme strutturali del 2012 e del 2013

La tavola degli effetti macroeconomici delle riforme programmatiche include l’impatto ascritto alle riforme pregresse relative al 2012, frutto di una revisione al ribasso delle precedenti stime e al 2013.

Di seguito si riportano gli effetti aggiornati attribuiti alle predette riforme:

Tabella 4.7

Impatto macroeconomico delle riforme 2012 e 2013

(PIL – scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

Descrizione misura	2015	2020	Lungo periodo
Riforme 2012: stime riviste	0,7	2,5	6,9
Riforme 2013	0,1	0,2	0,2
Totale	0,8	2,7	7,1

Fonte: DEF 2014 - Tavola III.3.2 del Programma nazionale di riforma.

Il documento esplicita i fattori alla base delle revisioni degli effetti relativi alle riforme 2012 e il relativo importo. In particolare viene chiarito che le revisioni sono dovute:

- a ritardi nella attuazione delle riforme ;
- al protrarsi della fase recessiva che rallenterebbe l’impatto delle riforme.

Di seguito è riportato l’effetto delle revisioni dovute ai predetti fattori:

Tabella 4.8

Revisione degli effetti macroeconomici delle riforme del 2012

(PIL – scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

Descrizione misura	2015	2020	Lungo periodo
Riforme 2012: stime precedenti	1,6	3,9	6,9
Revisione per ritardi di attuazione	0,3	0,6	0
Revisione per fase recessiva	0,6	0,8	0
Riforme 2012: Stime aggiornate	0,7	2,5	6,9

Fonte: DEF 2014 – Elaborazione su Tavola III.3.1 del Programma nazionale di riforma.

Si osserva che entrambi i fattori alla base delle revisioni operate sono di carattere temporaneo, legati a ritardi di implementazione o al protrarsi di una fase congiunturale. Pertanto restano non rivisti gli ingenti effetti di lungo periodo attribuiti alle riforme del 2012.

⁹⁴ Tasso di disoccupazione di equilibrio di lungo periodo (non accelerating inflativo rate of unemployment).

Appare pertanto opportuno un chiarimento sui profili di prudenzialità delle stime di lungo periodo degli effetti macroeconomici delle riforme 2012.

Si segnala in proposito che il documento evidenzia che, utilizzando la metodologia CE, parzialmente difforme in materia di stima del costo di creazione di nuove imprese, si otterrebbe una stima leggermente inferiore anche a regime. In particolare, adottando le elasticità stimate dalla Commissione europea (CE) alla riduzione delle barriere all'entrata connesse ai costi amministrativi per la creazione di nuove imprese⁹⁵, si otterrebbero stime dell'impatto macroeconomico positivo leggermente inferiori con effetti anche a regime (di 0,1 punti di PIL nel 2015, 0,2 nel 2020 e 0,3 nel lungo periodo).

4.3 OMT nella *governance* europea e pareggio di bilancio ex Legge n. 243 del 2012

L'obiettivo di medio termine

Gli obiettivi di finanza pubblica, indicati nei documenti presentati in corso d'anno dal Governo, si inquadrano nel contesto delle regole che costituiscono la *governance* europea e cioè del complesso di strumenti normativi, trattati e regolamenti europei, tesi a rafforzare gli strumenti e le procedure per una più rigorosa politica di bilancio e garantire la solidità finanziaria dei Paesi aderenti all'Unione europea.

L'impianto normativo richiamato è costituito da tre regolamenti approvati dalle Istituzioni europee nel novembre 2011 nell'ambito di un insieme complessivo di sei atti legislativi (il c.d. *Six pack*), dal Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*), ratificato dall'Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114, e da due ulteriori regolamenti del 21 maggio 2013, n. 472 e n. 473 (c.d. *Two pack*).

Gli Stati membri, nell'ambito dell'aggiornamento dei rispettivi programmi di stabilità, presentano un obiettivo di medio termine (OMT), concordato in sede europea e definito sulla base del potenziale di crescita dell'economia e del rapporto debito/PIL. Esso consiste in un livello di indebitamento netto strutturale (corretto, cioè, per il ciclo e al netto delle misure temporanee e una tantum) che può divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, ma che deve essere tale da garantire, in presenza di normali fluttuazioni cicliche, un adeguato margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento dell'indebitamento ed un ritmo di avvicinamento certo ad una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche. In particolare l'obiettivo di medio termine è calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e si attesta in una forcella stabilita tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo del saldo strutturale di bilancio, in termini corretti per il ciclo. Il *Fiscal Compact* fissa l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL di convergere verso l'obiettivo del pareggio di bilancio con un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5% e di ridurre il debito nella misura di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso degli ultimi tre anni. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sottosettori, tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine, ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo nei casi di scostamento dall'obiettivo previsti per eventi eccezionali e per scostamenti negativi del saldo strutturale emersi a consuntivo che prevedono un meccanismo di correzione. Insieme agli obiettivi del saldo del conto consolidato i medesimi documenti indicano anche le misure da adottare per conseguirli.

⁹⁵ Il DEF cita il documento "Assessing product market reforms in Italy, Greece, Portugal and Spain, (EC) Note for the attention of the LIME Working Group, 2014.

Nella definizione degli obiettivi programmatici è comunque possibile tenere conto, in conformità con quanto disposto in sede europea, dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

La legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio

In ottemperanza alla previsione del Trattato sulla stabilità che prevede l'inserimento della regola del bilancio in pareggio strutturale all'interno dell'ordinamento interno con norme di carattere vincolante e permanente, preferibilmente a livello costituzionale, ed il recepimento di specifici meccanismi di correzione da attivare nel caso di scostamenti tra i risultati di consuntivo e l'OMT, la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha modificato l'articolo 81 della Costituzione, introducendo il principio del "pareggio di bilancio" in termini strutturali, in base al quale lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico.

La definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stati demandati dalla legge costituzionale alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, la cui applicazione decorre dal 1° gennaio 2014.

Tale legge viene definita "rinforzata", in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Essa ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche, di assicurare l'equilibrio dei bilanci, specificando che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine ossia al valore del saldo individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea, che per l'Italia attualmente coincide con il pareggio di bilancio calcolato in termini strutturali, quindi corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e al netto delle misure una *tantum*.

Ai sensi della legge n. 243 del 2012 l'**equilibrio dei bilanci si considera conseguito** quando il **saldo strutturale**, calcolato in sede di **consuntivo** nel primo semestre dell'esercizio successivo a quello al quale si riferisce, soddisfa almeno **una delle seguenti condizioni**:

- a) risulta almeno **pari all'obiettivo di medio termine** ovvero evidenzia uno **scostamento** dal medesimo obiettivo di medio termine **inferiore** a quello considerato **significativo** ai sensi dell'ordinamento dell'Unione europea ossia non superiore allo 0,5 per cento del PIL;
- b) assicura il **rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine** nei casi di **eventi eccezionali** e di **scostamenti** dall'obiettivo programmatico che danno luogo a meccanismi di correzione, ovvero evidenzia uno scostamento dal medesimo percorso di avvicinamento inferiore a quello considerato significativo in sede comunitaria (ossia fino a -0,5 per cento rispetto all'obiettivo).

La legge dà altresì attuazione al secondo comma del nuovo articolo 81 della Costituzione, che consente il ricorso all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

In tale ambito viene specificato che per eventi eccezionali si intendono i periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie, nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Quanto alla procedura di autorizzazione, si prevede che il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico per fronteggiare i suddetti eventi eccezionali, sentita la Commissione europea, presenti alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilendo le finalità alle

quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definendo al contempo il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

La durata del piano di rientro deve essere commisurata alla gravità degli eventi straordinari e lo stesso deve essere attuato a decorrere dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto dell'andamento del ciclo economico. In conformità al disposto costituzionale, la deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Il piano di rientro può essere aggiornato con le medesime modalità al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali, ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

Per quanto riguarda invece il debito, la legge rinforzata (art. 4, co. 2) prevede che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea. Qualora tale rapporto superi il valore di riferimento definito dall'ordinamento della UE, in sede di definizione dell'obiettivo in termini di indebitamento netto nominale, occorre tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza del debito pubblico rispetto a tale valore in coerenza con il criterio e la disciplina in materia di fattori rilevanti previsti dall'ordinamento dell'Unione europea. In altri termini, i documenti di programmazione devono indicare obiettivi in termini di rapporto tra debito pubblico e PIL idonei a ridurre il livello del debito stesso nella misura e nei tempi previsti dalle normative UE (un ventesimo all'anno di riduzione della differenza tra il livello del debito nazionale (134,9 per cento del PIL nel 2014) e la soglia europea (60 per cento del PIL). Tale vincolo comporta la necessità di realizzare ogni anno avanzi primari (differenza tra le spese e le entrate del bilancio statale al netto della spesa per interessi). A tale principio è possibile derogare solo in presenza dei c.d. fattori rilevanti previsti dalle medesime normative UE. Tali fattori rilevanti (richiamati dall'art. 4 della legge n. 243 del 2012) devono considerarsi nella misura in cui essi influenzino in modo significativo la valutazione dell'osservanza dei criteri riferiti al debito. In altri termini, il percorso discendente del debito pubblico va realizzato nei tempi e nei modi definiti dalla disciplina europea, tuttavia, in presenza di fattori rilevanti, da considerarsi preliminarmente all'apertura di una procedura per debito eccessivo, il percorso di riduzione può risultare più graduale.

I fattori rilevanti sono, in sintesi, i seguenti:

- l'evoluzione della posizione economica a medio termine, in particolare la crescita potenziale;
- la posizione in termini di risparmi netti del settore privato;
- l'evoluzione della posizione di bilancio a medio termine, lo stato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, il livello del saldo primario e l'evoluzione della spesa primaria corrente e in conto capitale, l'attuazione di politiche relative agli squilibri economici eccessivi e di politiche nel contesto di una strategia di crescita comune della UE;
- gli sviluppi della posizione del debito pubblico a medio termine, la sua dinamica e sostenibilità e, in particolare, i fattori di rischio;
- dovranno, in particolare, essere tenuti in considerazione i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale e della realizzazione degli obiettivi delle politiche UE, nonché al debito assunto in forma di sostegno bilaterale e multilaterale agli Stati membri e l'attuazione di riforme delle pensioni volte a promuovere la sostenibilità a lungo termine.

Si segnala che nella valutazione del Documento programmatico di bilancio del 2014 la Commissione ha sostenuto che l'Italia, in base al quadro programmatico di finanza pubblica prospettato dal Governo in tale documento, non rispetta il criterio del debito nel 2014 e di conseguenza non può beneficiare della clausola sugli investimenti. Pertanto, dovrebbe

continuare a compiere progressi sufficienti verso l'obiettivo di medio termine anche nel 2014 garantendo un miglioramento del saldo di bilancio strutturale di almeno 0,5 punti percentuali del PIL. Inoltre, secondo la Commissione, se lo scostamento si ripettesse l'anno successivo potrebbe essere ritenuto significativo e mettere a rischio l'osservanza delle prescrizioni del braccio preventivo del PSC.

Tali valutazioni sono sostanzialmente confermate nell'opinione espressa dalla Commissione a seguito dell'analisi approfondita sull'Italia nell'ambito della procedura sugli squilibri macroeconomici. Nella comunicazione della Commissione diffusa il 5 marzo scorso⁹⁶, con riferimento alla finanza pubblica, si afferma, infatti, che "nel 2013 l'Italia ha compiuto progressi verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. Tuttavia l'aggiustamento del saldo strutturale nel 2014 potrebbe risultare insufficiente, vista la necessità di ridurre l'elevatissimo rapporto debito pubblico/PIL a un ritmo adeguato".

4.4 La regola della spesa

I regolamenti europei che costituiscono il c.d. *six pack*⁹⁷ hanno introdotto nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) un vincolo alla crescita della spesa (*expenditure benchmark*), diretto a rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, parametrato al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.

Il Codice di condotta stabilisce in proposito che questo è calcolato come media delle stime dei precedenti 5 esercizi, della stima per l'esercizio corrente e delle proiezioni per i 4 esercizi successivi. Ai fini del calcolo del *benchmark*, esso viene aggiornato periodicamente e comunicato agli Stati membri: per quanto riguarda l'Italia, il valore relativo al 2012 e al 2013 è pari +0,3 per cento, mentre per il triennio 2014-2016 il valore è pari a zero⁹⁸.

L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è individuato nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche⁹⁹ diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei per la quota coperta da fondi comunitari e della componente legata al ciclo delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione¹⁰⁰. L'aggregato deve essere poi depurato dalla volatilità intrinseca della spesa per investimenti, prevedendo che il valore iscritto in ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti. Deve inoltre essere aggiunta la stima delle maggiori spese, rispetto a quelle iscritte nel tendenziale a legislazione vigente, secondo lo scenario a politiche invariate.

Al valore della spesa così ottenuto devono essere sottratte le entrate derivanti da misure discrezionali, considerando l'incremento rilevato (o atteso) nell'anno t rispetto all'esercizio precedente ($t-1$). A queste si aggiungono (purché non ricomprese nella precedente voce o già

⁹⁶ European Commission, *Results of in-depth reviews under Regulation (EU) No. 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, [COM\(2014\) 150 final](#), 5 marzo 2014.

⁹⁷ Articoli 5 e 6 del Regolamento (CE) 1466/1997 come modificato dal Regolamento (UE) 1175/2011. Le linee guida aggiornate sono consultabili sul sito della Commissione, al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

⁹⁸ V. COM UE, Nota del 4 marzo 2013, *Updated reference rates for the assessment against expenditure benchmark*

⁹⁹ Il dato relativo alla spesa delle amministrazioni pubbliche, redatto ai sensi del Regolamento CE 1500/2000, differisce da quello contenuto nel Conto Economico delle Amministrazioni redatto in base alle regole di Contabilità Nazionale. Il raccordo tra le due versioni viene diffuso annualmente dall'Istat a distanza di alcuni mesi.

¹⁰⁰ Secondo la metodologia contenuta in [The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update](#), Mourre et al., European Economy – Economic papers n. 478, Marzo 2013, il livello di spesa per ammortizzatori sociali e sussidi di disoccupazione è moltiplicando per il prodotto tra l'output gap e la semielasticità di questa specifica spesa.

scontate nei tendenziali) le eventuali maggiori entrate derivanti da innalzamenti automatici di imposte e/o tasse previsti dalla legislazione a copertura di poste specifiche di spesa¹⁰¹.

Poiché il PIL potenziale è stimato in termini reali, la spesa così determinata è deflazionata con il deflatore del PIL quale risulta dalle previsioni della Commissione: per l'Italia, per la valutazione del rispetto della regola nel 2012 e nel 2013, tale valore è pari, rispettivamente, all'1,87 nel 2012 all'1,88 per cento¹⁰². Per il 2014 e il 2015, si utilizza la media dei valori del deflatore del PIL indicati per tale anno dalle previsioni della Commissione pubblicate nell'anno precedente (media previsioni *Spring* e *Autumn* del 2013). Per gli anni successivi a quelli per i quali si dispongono le previsioni della Commissione, si utilizzano i valori del deflatore indicati dai Governi nell'aggiornamento annuale dei Programmi di stabilità.

Il limite massimo per la variazione della spesa è diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato rispetto all'OMT, in quanto è diretto a garantire la coerenza con il percorso di convergenza concordato. Per gli Stati membri che hanno già raggiunto l'OMT, la crescita della spesa pubblica non deve essere più elevata del parametro medio relativo al PIL potenziale. Eventuali dinamiche di crescita superiori possono essere consentite soltanto se compensate da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare. Per gli Stati che non hanno ancora raggiunto l'OMT il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di PIL.

Per l'Italia, secondo le stime della Commissione, il c.d. *shortfall* risulta pari a -1,1 punti¹⁰³: per il 2012-2013, a fronte di una crescita del potenziale pari +0,3 per cento, il *benchmark* prevede una variazione negativa dell'aggregato di spesa pari a -0,8. Per il triennio 2014-2016 (esercizio in cui, secondo le stime contenute nel DEF, dovrebbe essere raggiunto l'OMT), a fronte di una crescita economica nulla, il *benchmark* è pari a -1,1 per cento. A partire dal 2017 il *benchmark* dovrebbe essere allineato alla variazione del PIL potenziale.

Il rispetto del benchmark viene valutato ex post nell'ambito del giudizio sull'avvicinamento o raggiungimento dell'OMT. Uno scostamento nella dinamica della spesa dal valore di riferimento non ha conseguenze se il Paese ha già raggiunto l'OMT e questo non sia pregiudicato.

Per un Paese che non abbia raggiunto l'OMT e che presenti una deviazione del saldo di bilancio rispetto al percorso di avvicinamento pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni), lo scostamento viene considerato significativo se la spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate ha un impatto sul saldo pari ad almeno allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni).

4.5 La regola del debito

Il quadro di riforma della *governance* economica dell'UE, adottato nel novembre 2011(*six pack*) e richiamato nel *fiscal compact*, rafforza il controllo della disciplina di bilancio attraverso

¹⁰¹ V. Commissione, Documento del 27 giugno 2012, *Complementary information on the functioning of the expenditure and debt benchmarks*; v. anche Codice di condotta, Tavola 2c.

¹⁰² V. COM UE, Nota del 4 marzo 2013.

¹⁰³ Il calcolo del *benchmark* ($L=lower\ rate$) per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT si basa sulla seguente formula, in cui R è il tasso di riferimento pari al tasso di crescita del PIL potenziale, P la quota (in percentuale del PIL) della spesa al netto degli interessi e $-50/P$ il c.d. *shortfall*:

$$L = R - 50/P$$

Tenuto conto che in Italia la spesa primaria è intorno al 45,1 – 45,5 per cento del PIL, lo *shortfall* risulta pari a -1,1 per cento.

Lo *shortfall* è applicato anche nell'anno di raggiungimento dell'OMT in quanto considerato "strumentale" rispetto all'obiettivo medesimo.

l'introduzione di una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60 per cento del PIL¹⁰⁴.

In particolare, il nuovo articolo 2 del regolamento 1467/97 stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi¹⁰⁵.

Nel caso in cui il valore del rapporto debito/PIL nell'esercizio di riferimento sia superiore al *benchmark*, la Commissione deve verificare se il mancato rispetto della regola possa essere attribuibile a effetti ciclici o se, sulla base delle previsioni a politiche invariate, è prevista una correzione entro i due anni successivi al primo anno di valutazione ($t+2$)¹⁰⁶.

Per quanto riguarda il primo aspetto, occorre considerare che una regola sul debito che non tenga in considerazione gli andamenti ciclici potrebbe portare a risultati incoerenti con la fissazione di obiettivi di saldo in termini strutturali, depurato cioè dagli effetti degli stabilizzatori automatici. Essa, inoltre, rischierebbe di essere fortemente pro-ciclica, penalizzando un deterioramento delle finanze pubbliche non imputabile a fattori strutturali. Per tale ragione la regola di *benchmark* del debito è affiancata da un'altra formula che misura il debito aggiustato per l'andamento ciclico¹⁰⁷. In fasi negative del ciclo, il rapporto debito/PIL aggiustato risulterà inferiore rispetto a quello effettivo, in quanto il debito verrà depurato per l'effetto degli stabilizzatori automatici e il PIL nei tre anni precedenti viene fatto variare al tasso di crescita del PIL potenziale. E' da notare che tale formula non viene utilizzata dalla Commissione nelle fasi positive del ciclo, nelle quali il debito aggiustato risulterebbe superiore rispetto a quello effettivo (una componente ciclica positiva farebbe aumentare il numeratore e quindi il valore del rapporto). In altre parole, ai paesi non è chiesto, in relazione al debito, uno sforzo aggiuntivo nei "tempi buoni".

In conclusione, la prima formula fornisce il livello di debito in percentuale sul PIL da perseguire che, qualora raggiunto, esime il paese da ulteriori sforzi; la seconda formula serve,

¹⁰⁴ Nella prima versione del Patto di Stabilità e Crescita si specificava che i paesi con un debito pubblico superiore al 60% avrebbero dovuto avvicinarsi a tale soglia ad un ritmo adeguato, ma senza specificarlo in modo concreto.

¹⁰⁵ Come specificato in ECFIN/C1-C4(2011), *Operationalizing the debt criterion in Excessive Deficit Procedure. Clarifications of open issues*, la regola numerica che ciascun Stato membro si impegna a rispettare è la seguente:

$$d_t = 60\% + \frac{0.95}{3} (d_{t-1} - 60\%) + \frac{0.95^2}{3} (d_{t-2} - 60\%) + \frac{0.95^3}{3} (d_{t-3} - 60\%)$$

dove d_{t-i} indica il livello del debito in percentuale del PIL nell'anno $t-i$, con i compreso tra 0 e 3. La formula è scomponibile in due parti: da un lato, il livello di debito di lungo periodo, ossia il 60 per cento del PIL; dall'altro, la quota in eccesso rispetto a tale soglia, definita da una media geometrica sul triennio precedente. Tale formula tende a dare un maggiore peso al debito registrato negli anni più recenti, per via dell'esponente i incorporato nel peso 0,95ⁱ, che diminuisce all'aumentare della distanza temporale rispetto all'anno di riferimento.

¹⁰⁶ Conseguentemente, pur basandosi la chiusura della EDP sulla notifica di dati ex-post, la Commissione prenderà in considerazione non soltanto l'avvenuto rispetto della regola del debito al tempo t , ma anche all'evoluzione in prospettiva del rapporto debito/PIL.

¹⁰⁷ Tenuto conto che il ciclo influenza la dinamica del debito sia attraverso l'andamento del saldo di bilancio (che incide sul numeratore) sia attraverso l'andamento del PIL (effetto denominatore), la formula utilizzata è la seguente:

$$\left(\frac{B_t}{Y_t} \right)^{3\text{-years-adjusted}} = \left(\frac{B_t + \sum_{j=0}^2 (C_{t-j})}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^2 (1 + y_{t-h}^{pot}) (1 + p_{t-h})} \right)$$

dove B indica il debito nominale, Y il PIL nominale, C la componente ciclica, p il deflatore del PIL e y^{pot} il tasso di crescita del PIL potenziale. Al numeratore, il debito effettivo B_t , viene aggiustato per l'andamento del ciclo degli ultimi tre anni; mentre al denominatore, il PIL dei tre esercizi precedenti, Y_{t-3} , viene proiettato sull'anno t , per l'intero triennio considerato, al tasso di crescita nominale del PIL potenziale $[(1+y_t^{pot})(1+p_t)]$.

invece, a valutare - qualora l'applicazione del primo algoritmo evidenziasse un mancato rispetto del *benchmark* - se la regola possa essere considerata comunque effettivamente rispettata, tenuto conto della possibilità di scontare gli andamenti ciclici.

Qualora il rapporto debito/PIL fosse più alto del *benchmark* anche dopo l'aggiustamento per il ciclo e rimanesse più elevato anche in prospettiva (nei due anni successivi all'anno di riferimento), la Commissione sarà chiamata a redigere un rapporto ex art. 126(3) TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nel quale al *benchmark* numerico si aggiungono valutazioni "qualitative" relative a un certo insieme di "altri fattori rilevanti". L'analisi di tali fattori rappresenta, quindi, un passo obbligato nelle valutazioni che inducono ad avviare una procedura per disavanzi eccessivi a causa di una mancata riduzione del debito ad un "ritmo adeguato".

Nella relazione si prende in considerazione l'evoluzione di medio periodo del quadro macroeconomico e di finanza pubblica, ed in particolare:

- l'evoluzione della posizione economica a medio termine;
- gli sviluppi nella posizione del debito a medio termine, la sua dinamica e sostenibilità, anche alla luce di fattori di rischio legati alla struttura per scadenze e alla denominazione in valuta;
- le operazioni di aggiustamento stock-flow;
- le riserve accantonate e le altre voci dell'attivo del bilancio pubblico;
- le garanzie, specie quelle legate al settore finanziario;
- le passività, sia esplicite che implicite, connesse all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui questo rappresenti una passività implicita potenziale per il settore pubblico.

Particolare attenzione meritano, inoltre, gli interventi di sostegno tra Stati membri o nei confronti dell'EFSF/MES nel contesto della salvaguardia della stabilità finanziaria: qualora la regola non fosse rispettata, la Commissione dovrà valutare in quale misura tali interventi incidano sul debito e verificare se, al netto di essi, la regola risulti rispettata.

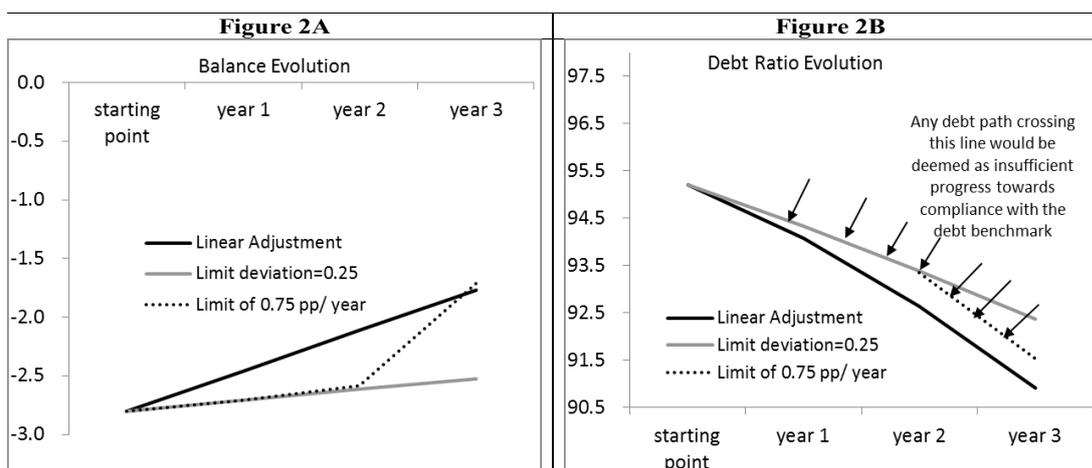
La Commissione tiene infine in debita considerazione tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare gli osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito.

Nel caso di Stati membri che siano stati sottoposti alla procedura di deficit eccessivo, è previsto un periodo di transizione di tre anni (dall'uscita della PDE) per l'applicazione della regola. In tale periodo, gli Stati devono prevedere un aggiustamento fiscale strutturale "minimo", cioè una correzione del saldo di bilancio che garantisca un progresso continuo e realistico verso il *benchmark* del debito, considerando la regola meno stringente. L'aggiustamento deve essere tale da rispettare le seguenti condizioni¹⁰⁸:

- l'aggiustamento strutturale annuo del saldo di bilancio non deve scostarsi più dello 0,25 per cento del PIL dell'aggiustamento richiesto per assicurare la regola del debito a fine periodo;
- in qualsiasi momento del periodo di transizione, il restante aggiustamento strutturale annuo non deve superare lo 0,75 per cento del PIL.

Tale percorso di aggiustamento è evidenziato dalle seguenti figure (tratte dalla Nota Ecofin/C1-C4 (2011):

¹⁰⁸ Ciò, indipendentemente dalle correzioni del saldo richieste per raggiungere l'obiettivo di medio termine. In base agli esercizi di simulazione compiuti dai Servizi della Commissione, la correzione del saldo richiesta dalla regola del debito sarebbe inferiore o al massimo uguale a quella necessaria per raggiungere l'OMT.



E' da rilevare che il sentiero di aggiustamento lineare viene rivisto alla fine del primo e del secondo anno del periodo transitorio, al momento dell'invio della notifica alla Commissione europea e dell'aggiornamento annuale dei programmi di stabilità, per tener conto dei risultati conseguiti e dell'aggiornamento del quadro macroeconomico e delle previsioni del debito. A chiusura del terzo anno viene valutato *ex post* il rispetto della regola.

A conclusione della valutazione *ex post* di ogni "step", l'eventuale mancato rispetto dell'aggiustamento richiesto attiva la preparazione di un rapporto da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 126(3) del Trattato, diretto a valutare se debba essere aperta o meno la procedura per deficit eccessivi. Anche in questo caso, la Commissione prende in debita considerazione i "fattori rilevanti".

4.6 L'analisi della *fiscal stance*

Il confronto tra l'andamento dell'avanzo primario strutturale (cioè il saldo primario corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*) e l'*output gap*, che evidenzia la distanza tra il PIL effettivo e il PIL potenziale, consente un'analisi della *fiscal stance*, la quale misura l'indirizzo espansivo o restrittivo della politica di bilancio a fronte dell'andamento macroeconomico.

Le variabili utilizzate nell'analisi grafica sono riportate nella Tabella 1.

Tabella 4.9

Output gap e avanzo primario strutturale programmatico

	2013	2104	2015	2016	2017	2018
<i>Output gap</i>	-4,5	-3,7	-2,7	-1,6	-0,5	0,6
variazioni <i>output gap</i>	-1,4	0,8	1,0	1,1	1,1	1,1
Avanzo primario strutturale	4,5	4,6	4,9	5,1	4,9	4,7
Variazioni avanzo primario strutturale	0,4	0,1	0,3	0,2	-0,2	-0,2

Fonte: DEF 2014, La finanza pubblica corretta per i ciclo, Tavola III.9

Il grafico 4.1 confronta la variazione dell'avanzo primario strutturale con l'*output gap* nel periodo 2013-2018. Esso si compone di quattro quadranti. Quello in alto a sinistra contiene i punti che rappresentano situazioni di restrizione di bilancio e di ciclo economico negativo. In basso a sinistra, si posizionano le combinazioni di manovre espansive e ciclo economico negativo. I due quadranti a destra, corrispondenti a situazioni economiche favorevoli, illustrano, quello in alto, una politica di bilancio restrittiva, quello in basso, una politica di bilancio espansiva.

Secondo la teoria economica, la politica di bilancio dovrebbe svolgere una funzione di stabilizzazione e avere pertanto un carattere anticiclico, attraverso l'adozione di misure di consolidamento fiscale nella fasi positive del ciclo e viceversa nelle fasi recessive. La crisi economica e finanziaria, e in particolare l'aumentato livello di rischio sui titoli di debito sovrano, hanno tuttavia comportato per alcuni paesi tra cui l'Italia la necessità per la politica di bilancio di mantenere un compromesso tra l'esigenza di incidere sulla domanda aggregata a fini di stabilizzazione anticiclica dell'economia e quella di garantire, al contempo, la sostenibilità di medio e lungo termine della finanza pubblica.

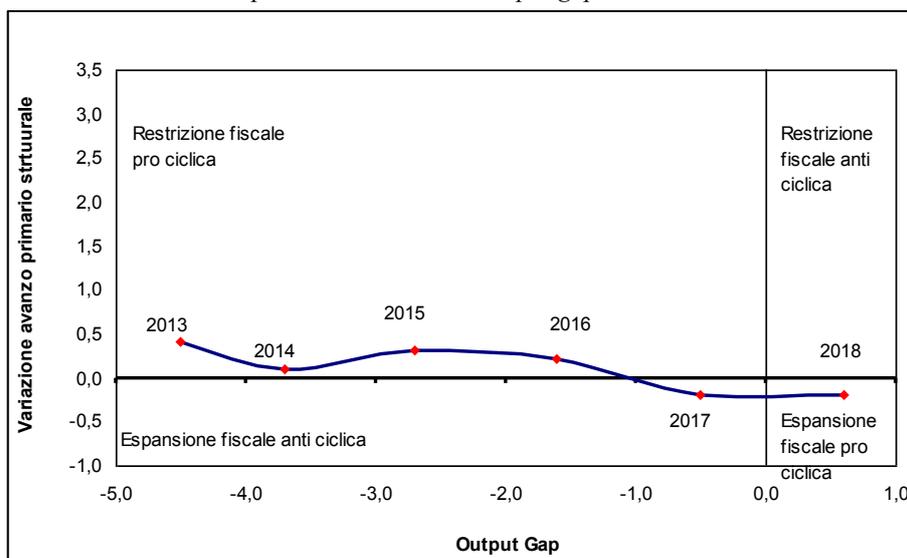
In questa ottica, le regole europee¹⁰⁹ prevedono che solo gli Stati membri che abbiano già raggiunto l'obiettivo di medio termine (OMT) e che presentino pertanto un bilancio pubblico in pareggio strutturale possono lasciare operare liberamente gli stabilizzatori automatici (in termini del grafico 4.1, ciò implica che tali Paesi si trovino sull'asse orizzontale che rappresenta una *stance* neutrale), o eventualmente adottare misure discrezionali per contenere le fluttuazioni cicliche, nei limiti del rispetto del loro OMT.

Ai Paesi che non abbiano raggiunto il pareggio di bilancio sono richiesti, invece, aggiustamenti annui in termini di aumento dell'avanzo primario strutturale pari o superiori allo 0,5 per cento. Essi dovrebbero pertanto trovarsi in punti situati nei due quadranti superiori del grafico, corrispondenti a politiche di bilancio restrittive.

Per l'Italia, l'OMT è fissato nel pareggio di bilancio strutturale da raggiungersi, secondo le raccomandazioni del Consiglio del luglio 2013¹¹⁰, entro il 2014. Nel Documento in esame, l'obiettivo del pareggio di bilancio viene indicato per il 2016.

Grafico 4.1

Variatione dell'avanzo primario strutturale e *output gap*, DEF 2014



Fonte: Elaborazioni su dati DEF 2014

Il grafico 4.1 evidenzia l'impronta restrittiva della politica di bilancio fino al 2016. In particolare, nel 2013 in presenza di un *output gap* di elevato valore negativo (-4,5 per cento), l'avanzo primario è aumentato di 0,4 punti di PIL. Nel 2014, pur in assenza di ulteriori manovre correttive, l'avanzo strutturale aumenta di 0,1 punti a fronte di *output gap* pari a -3,7 per cento.

Negli anni 2014-2015, l'avanzo tende ad aumentare superando il 5 per cento del prodotto (con variazioni annue comprese tra lo 0,2 e lo 0,3 per cento), consentendo di raggiungere il

¹⁰⁹ Regolamento (CE) n. 1466/97 come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011 del 16 novembre 2011 e Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*).

¹¹⁰ Cfr. Raccomandazione del Consiglio sul PNR e PdS 2012-2017 dell'Italia, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 30 luglio 2013, (2013/C 217/11).

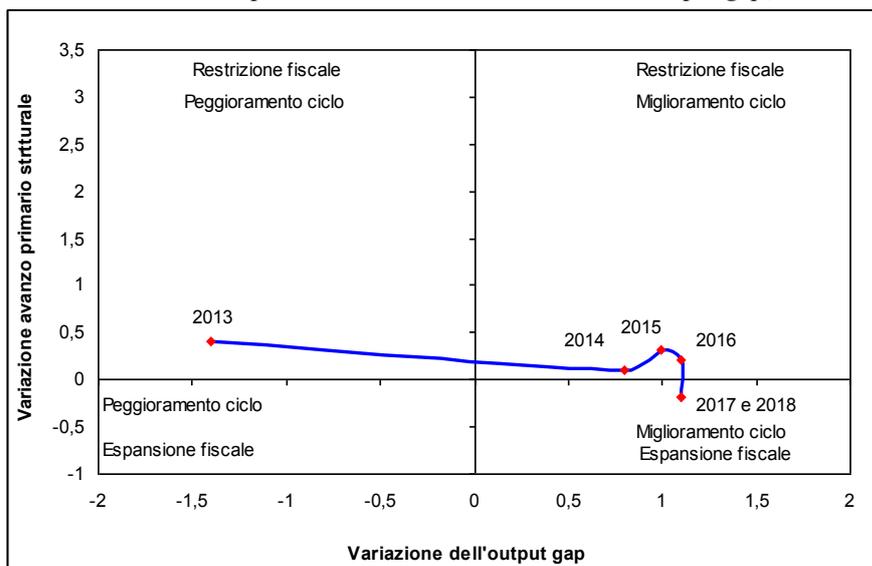
pareggio di bilancio strutturale nel 2016, a fronte di un *output gap* che si riduce, passando da -2,7 per cento nell'anno in corso a -1,6 per cento alla fine del triennio. E' da notare che tali variazioni del saldo programmatico si determinano a fronte di misure correttive pari a 0,3 punti nel 2015 e 0,6 punti (cumulati) a decorrere dal 2016.

Negli anni 2017 e 2018, a fronte di un *output gap* che cambia di segno e passa in territorio positivo, l'avanzo si riduce lievemente (- 0,2 punti annui).

Un secondo metodo per valutare la *fiscal stance* mette in relazione le variazioni dell'avanzo primario strutturale con le variazioni dell'*output gap* anziché con il suo livello. Un simile approccio permette di porre maggiore enfasi sulla dinamica del ciclo economico e di cogliere in modo più puntuale i cambiamenti della politica di bilancio.

Grafico 4.2

Variazione dell'avanzo primario strutturale e variazione dell'*output gap*, DEF 2014



Fonte: Elaborazioni su DEF 2014

Nel grafico 4.2 si nota come la stretta fiscale attuata nel 2013 in una fase di forte peggioramento del ciclo (l'*output gap* aumenta il proprio valore negativo di 1,4 punti di PIL), si attenua nel 2014. Nell'esercizio in corso, infatti, il consolidamento di bilancio rallenta in presenza di un *output gap* che comincia a chiudersi. La politica di bilancio torna ad essere moderatamente restrittiva nel biennio successivo in corrispondenza delle misure correttive necessarie a raggiungere l'OMT nel 2016. Negli anni 2017-2018, in presenza di un pareggio di bilancio in termini strutturali, la politica fiscale diventa pro-ciclica: è prevista infatti una riduzione dell'avanzo primario (-0,2 punti di PIL annui) a fronte di un *output gap* che a fine periodo diventa di segno positivo.

4.7 Le misure *una tantum*

Il DEF 2014 riporta il quadro delle misure *una tantum*¹¹¹ con riferimento, per la parte di consuntivo, agli esercizi 2011-2013 e, per la parte di previsione, al periodo 2014-2018.

¹¹¹ Con riferimento alla definizione e al trattamento contabile delle misure in esame si rinvia a quanto riportato nel Dossier di inizio legislatura del Servizio bilancio dello Stato del marzo 2013. Cfr. in particolare il paragrafo 2.2 della Prima Parte in cui è inoltre riportato il quadro delle misure *una tantum* attuate nel corso della XVI Legislatura.

Tabella 4.10Le misure *una tantum* nel DEF 2014

	(milioni di euro)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale One-Offs	10.738	1.469	3817	445	-2.181	-64	140	160
In percentuale del PIL	<i>0,7</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
a) Entrate	6.755	2.122	3.111	1.325	729	469	10	10
In percentuale del PIL	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Imposte sostitutive varie	1.595	770	541	641	250	0	0	0
Rientro dei capitali/scudo fiscale-ter	4	0	0	0	0	0	0	0
Condono edilizio	41	39	32	30	25	15	10	10
Allineamento bilancio ai principi IAS	5.115	643	2.538	654	454	454	0	0
Contributo U.E. per sisma Emilia	0	670	0	0	0	0	0	0
b) Spese	3.678	-236	-87	-70	-50	-30	-20	0
In percentuale del PIL	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
IVA auto aziendali	-37	0	0	0	0	0	0	0
Interventi per calamità naturali	-855	-1.585	-187	-1.960	-3.860	-1.503	-350	-350
Dividendi in uscita	-149	-133	-87	-70	-50	-30	-20	0
Asta licenze	3.827	0	0	0	0	0	0	0
Compensazioni emittenti		-103	0	0	0	0	0	0
c) Dismissioni immobiliari	1.197	1.168	980	1.150	1.000	1.000	500	500
In percentuale del PIL	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Ripartizione per Sottosettori								
- Amministrazioni Centrali	9.486	250	2.859	-155	-2.641	-534	-330	-310
- Enti di previdenza	1.008	792	617	350	240	260	250	240
- Amministrazione Locali	244	427	341	250	220	210	220	230
PIL[1] (x 1.000)	1.580	1.567	1.560	1.587	1.627	1.677	1.731	1.789

Fonte: DEF 2014 - Tavola II.2.9

Si segnala che, come di consueto, il DEF, nel presentare la tabella ricognitiva delle misure una tantum, di seguito riprodotta, non correda la stessa di alcun commento.

Rispetto all'analisi contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF 2013¹¹², **l'incidenza complessiva** sul PIL delle misure una tantum registra variazioni particolarmente significative per l'esercizio di consuntivo. Le predette misure sono infatti riviste al rialzo nel 2013 per circa 3,4 mld (da 0,4 mld previsti dalla Nota a 3,8 mld previsti dal DEF 14), corrispondenti ad un'incidenza di due decimi di punto sul PIL. Tale incremento spiega la metà del peggioramento del saldo strutturale complessivamente rilevato per l'esercizio 2013¹¹³.

La revisione delle una tantum è dovuta in massima parte a tre fattori principali, uno sul lato delle entrate, uno sul lato delle spese e uno inerente le dismissioni immobiliari¹¹⁴:

Sul lato delle entrate incide in modo particolarmente significativo sull'esercizio 2013 il maggior gettito conseguito dall'imposta sostitutiva applicabile in caso di allineamento dei valori di bilancio ai principi IAS (+ 2.538 milioni), cui si aggiunge una più contenuta revisione al rialzo delle altre imposte sostitutive (+ 181 mln).

¹¹² L'analisi degli importi indicati nella tabella viene condotta operando un confronto con l'analoga tabella contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF 2013 (Cfr. in proposito il Dossier n. 2 dell'ottobre 2013, approfondimento n. 2), non risultando disponibili informazioni in merito alle *una tantum* nel più aggiornato documento di finanza pubblica (Nota tecnica illustrativa) adottato come parametro di confronto negli altri paragrafi del presente dossier.

¹¹³ Esercizio che si è chiuso con un saldo strutturale peggiore di 0,4 punti percentuali di PIL rispetto a quanto previsto nella Nota di aggiornamento del Def 2013 (-0,8% conseguito contro -0,4% previsto).

¹¹⁴ Si ricorda che le dismissioni immobiliari sono separatamente considerate in quanto costituiscono, ai fini dell'indebitamento netto, partite rettificative della spesa, in quanto sono considerate disinvestimenti.

Si segnala, con riferimento ai risultati dell'esercizio 2013, che in occasione della Nota di aggiornamento al DEF 2013 si era rilevata la presenza di un disallineamento tra la sensibile revisione al rialzo¹¹⁵ del gettito per il 2013 delle imposte in conto capitale nel conto economico della Pubblica amministrazione e l'assenza di riflessi di tale revisione sul quadro complessivo delle una tantum. Si era in proposito domandato se nessuna delle imposte in conto capitale alla base del rialzo della previsione di entrata del conto economico evidenziata dalla Nota di aggiornamento fosse annoverabile tra quelle considerate una tantum. Sembra quindi doversi desumere, in questa sede, che parte della attuale revisione al rialzo delle entrate una tantum operata dal DEF fosse stata in precedenza classificata tra le entrate ordinarie¹¹⁶, con una conseguente sottostima del deficit strutturale di bilancio indicato nella Nota di aggiornamento al DEF13.

A fronte dei risultati migliori riscontrati nell'esercizio di consuntivo, il documento opera una revisione al rialzo delle medesime voci per gli esercizi di previsione, il cui ammontare, più contenuto¹¹⁷, non raggiunge il decimo di punto sul PIL e non determina quindi riflessi percepibili in termini di variazione delle previsioni del saldo strutturale in rapporto al PIL.

Con riferimento agli esercizi di previsione, andrebbe chiarito se le modifiche introdotte siano in parte da attribuirsi a fattori legislativi intervenuti successivamente all'approvazione della Nota di aggiornamento al DEF 2013.

Si segnala, in particolare, che la legge di stabilità per il 2014, ha introdotto modifiche in tema di imposte sostitutive sulla rivalutazione dei beni di impresa¹¹⁸ e sull'affrancamento maggiori valori contabili conseguenti a operazioni straordinarie¹¹⁹ ai cui effetti di gettito non sembrano riconducibili le variazioni apportate alle previsioni di gettito delle imposte sostitutive. Andrebbe pertanto acquisita conferma che le menzionate fattispecie impositive modificate dalla legge di stabilità non rientrino tra quelle considerate quali misure una tantum.

La legge di stabilità per il 2014 ha inoltre modificato la disciplina fiscale del trasferimento delle quote di partecipazione al capitale di Banca d'Italia disciplinato dall'articolo 6 del DL n. 133/2013, senza ascrivere a tali modifiche effetti di maggiore gettito. Tali effetti, non inclusi negli andamenti tendenziali del conto della PA, sono coerentemente non considerati nella tavola tendenziale delle una tantum in esame (cfr. infra con riferimento agli andamenti programmatici).

Appare opportuno acquisire dal Governo:

- nell'ambito delle imposte in conto capitale considerate nel conto economico della PA, il dettaglio di quelle incluse tra le una tantum e l'esplicita indicazione dei fattori sottostanti l'aggiornamento delle previsioni del relativo gettito;
- di un coordinamento tra l'aggiornamento delle previsioni di gettito delle imposte sostitutive e quello delle imposte ordinarie, alla cui riduzione è finalizzato il versamento delle imposte sostitutive da parte dei contribuenti.

¹¹⁵ Per un ammontare pari a 2,4 mld.

¹¹⁶ Rispetto al conto economico della PA contenuto nella Nota di aggiornamento del DEF13, il corrispondente conto del DEF14 evidenzia un rialzo delle imposte in conto capitale pari a 948 mln (da 3.199 della Nota a 4.147 del DEF), cui fa fronte un rialzo delle imposte sostitutive nel quadro delle una tantum pari a 2.719 mln (IAS più altre imposte sostitutive). La differenza tra tali due importi, pari a 1.771 mln, costituisce l'ammontare delle imposte in conto capitale già incluse nel conto economico della PA della Nota di aggiornamento al DEF13 e omesse dal corrispondente quadro delle una tantum.

¹¹⁷ Pari, in termini di somma delle revisioni del gettito atteso dalle imposte sostitutive varie e da quella sul riallineamento dei valori di bilancio ai principi IAS, a circa 1 mld nel 2014, 700 mln nel 2015 e 450 mln nel 2016.

¹¹⁸ Cfr. i commi da 140 a 147 dell'articolo unico della L. n. 147/2013.

¹¹⁹ Cfr. i commi 150-152 dell'articolo unico della stessa legge.

Sul lato delle spese, si evidenzia che nel 2013 gli interventi per calamità naturali sono risultati a consuntivo pari a circa un settimo di quanto previsto dalla Nota di aggiornamento al DEF13 (187 mln erogati contro i 1.282 previsti, con una riduzione di 1,1 mld). Tale riduzione risulta ancor più significativa se si ricorda che essa si aggiunge alla revisione al ribasso di 3,2 mld già operata dalla Nota di aggiornamento al DEF13 rispetto allo stesso DEF13, che prevedeva una spesa di 4,5 mld per il 2013. A fronte dei risultati di spesa inferiori alle attese per il 2013, il DEF stima un recupero solo parziale di spesa diluito nel triennio successivo, per complessivi 387 mln.

Appare in proposito opportuno acquisire informazioni sulle determinanti che hanno causato la cospicua riduzione degli interventi nei territori terremotati. In particolare, in relazione alle tipologie di intervento che riscontrano minori margini di implementazione, andrebbe chiarito se l'ostacolo risieda nella scarsa domanda da parte dei potenziali beneficiari, poco interessati al tipo di intervento adottato (come sembrerebbe indicare lo scarso tiraggio dei finanziamenti riconosciuti a favore dei soggetti danneggiati dal sisma dell'Emilia) ovvero in una tempistica di attuazione degli interventi più lunga del previsto (in particolare nel caso di ricostruzione degli edifici di pubblica utilità).

Con riferimento alle dismissioni immobiliari, il DEF evidenzia il conseguimento nel 2013 di entrate inferiori di un terzo rispetto alle attese (980 mln incassati rispetto ai 1.500 previsti), con un effetto di trascinarsi sulle previsioni di incasso per i prossimi esercizi, ridotte complessivamente di 1,2 mld su un arco di 4 anni¹²⁰ rispetto a quanto previsto dalla Nota di aggiornamento al DEF 2013.

Al riguardo si evidenzia che la tavola in esame, al pari di quella analoga contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF 2013, sembra fare riferimento all'importo delle entrate "ordinarie" da dismissione immobiliare, senza considerare quelle derivanti dalle preannunciate operazioni di carattere straordinario (quali quelle da realizzare mediante operazioni di conferimento di immobili pubblici a fondi immobiliari, tramite InvImit SGR¹²¹, già menzionate dalla Nota di aggiornamento al DEF13). Si osserva però che la revisione al ribasso delle previsioni di entrata non sembra tenere conto degli effetti espressamente ascritti all'articolo 1, comma 391 della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014): tale disposizione delega il Governo a definire un programma straordinario di cessioni di immobili pubblici, al fine di consentire introiti per il periodo 2014-2016 non inferiori a euro 500 milioni annui. La relazione tecnica alla citata disposizione, discostandosi dai criteri di prudenzialità precedentemente seguiti dalle relazioni tecniche con riferimento a disposizioni di analogo contenuto, ha optato per l'iscrizione anticipata nei saldi degli effetti attesi dalla norma. Tali effetti, iscritti negli andamenti tendenziali, dovrebbero quindi necessariamente trovare una corrispondente quantificazione nell'ambito delle misure una tantum poiché, in caso contrario, risulterebbe corrispondentemente sottostimata la previsione del deficit strutturale.

Appare quindi necessario che sia chiarito se le previsioni di incassi da dismissione, benché riviste al ribasso, includano l'incremento di 500 mln annui per il periodo 2014-2016 ascritto alla citata disposizione della legge di stabilità. In caso affermativo, andrebbe altresì chiarito a cosa sia dovuta una così cospicua revisione al ribasso delle previsioni di entrata quantificabile, al lordo del citato incremento, in 800 mln per il 2014, 950 mln per il 2015 e 550 mln per il 2016.

La tavola in esame considera unicamente gli effetti di misure incluse negli andamenti tendenziali, mentre non sono considerati i possibili effetti una tantum sul saldo di indebitamento netto di alcune misure cui prudenzialmente non sono stati ascritti effetti (quali la tassazione delle riserve della Banca d'Italia) o di altre misure preannunciate nel DEF14, quali, ad esempio

¹²⁰ Più precisamente 300 mln per il 2014, 450 mln per il 2015, 50 mln per il 2016 e 400 mln per il 2017.

¹²¹ Società "Investimenti immobiliari italiani – Società di gestione del risparmio" s.p.a.

l'incremento delle entrate da dismissione immobiliare che dovrebbe concorrere, assieme ad altri interventi di valorizzazione patrimoniale, alla riduzione del debito di 0,7 punti percentuali di PIL annui (contro i 0,5 punti precedentemente previsti).

*Si segnala in proposito che il quadro degli andamenti programmatici e il quadro degli andamenti della finanza pubblica corretta per il ciclo stimano le **previsioni di indebitamento netto strutturale** (aventi carattere programmatico) sulla base delle misure una tantum tendenziali, sottraendo queste ultime ai valori dell'indebitamento netto programmatico. Ne consegue che il saldo dell'indebitamento netto strutturale previsto dal documento in esame risulta coerente con il quadro delineato unicamente nell'ipotesi di coincidenza tra le misure una tantum programmatiche e quelle tendenziali. Tale saldo potrà quindi subire variazioni nel caso di effettiva implementazione di misure, quali quelle sopra menzionate, suscettibili di produrre effetti una tantum non inclusi nei tendenziali.*

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Feb 2014 [Nota di lettura n. 34](#)
A.S. 1288: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Documentazione di Finanza pubblica n. 3](#)
Rapporto macroeconomico sugli squilibri macroeconomici
- " [Nota di lettura, n. 35](#)
A.S. 1299: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 36](#)
A.S. 1214-B: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative"
- " [Elementi di documentazione n. 8](#)
LEGISLAZIONE DI SPESA 1° GENNAIO – 31 DICEMBRE 2013
- Mar 2014 [Elementi di documentazione n. 9](#)
La *spending review* e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa
- " [Nota di lettura n. 37](#)
A.S. 1212: "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 4](#)
Le previsioni invernali della Commissione europea: profili macroeconomici e di finanza pubblica
- " [Nota di lettura n. 38](#)
A.S. 1401: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- Apr 2014 [Nota di lettura n. 39](#)
A.S. 1328: "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"
- " [Nota di lettura n. 40](#)
A.S. 1417: "Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari"
- " [Nota di lettura n. 41](#)
A.S. 1413: "Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"
- " [Elementi di documentazione n. 10](#)
Il bilancio dello Stato 2014-2016. Una analisi delle spese per missioni e programmi.
- " [Nota di lettura n. 42](#)
A.S. 1430: "Conversione in legge del decreto-legge 7 aprile 2014, n. 58, recante misure urgenti per garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico"