

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

interventi sul patrimonio pubblico (tra cui l'edilizia scolastica e sanitaria), la tutela del territorio, lo sviluppo di tecnologie di avanguardia, l'attività di ricerca, la sicurezza.

A favore degli Enti territoriali sono previsti complessivi 35,1 miliardi nel periodo 2019-2033 e 1,5 miliardi a decorrere dal 2034, per finanziare: lo "sblocco" degli avanzi di amministrazione delle Regioni e degli Enti territoriali (in termini di indebitamento netto della PA circa 0,4 miliardi nel 2020 e 0,7 miliardi nel 2021); piani di sicurezza pluriennali per la manutenzione e messa in sicurezza di strade e scuole; misure di premialità per gli investimenti delle Regioni e la revisione progettuale dei lavori della linea metropolitana C e il potenziamento e la manutenzione straordinaria delle linee metropolitane A e B e della rete stradale della città di Roma (complessivamente circa 1 miliardo nel 2019, 0,6 miliardi nel 2020 e 1,2 miliardi nel 2021). Sono previste, inoltre, maggiori risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico (4 miliardi dal 2021 al 2033) e per il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche per i sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie (0,4 miliardi nel triennio 2019-2021).

Accanto a tali misure, la manovra prevede risorse di conto capitale in relazione ad eventi emergenziali per complessivi 1,4 miliardi nel 2019 e 0,3 miliardi nel 2020. In tale ambito rientrano, tra l'altro, gli interventi per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici, la prevenzione del rischio sismico, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di un Fondo per gli investimenti delle Regioni e Province autonome colpite dalle alluvioni di settembre e ottobre 2018, la realizzazione di piani di sviluppo portuale, dell'intermodalità e dell'integrazione tra la città e il porto di Genova a seguito del crollo del viadotto Polcevera e il rifinanziamento del fondo per le emergenze nazionali. Ulteriori risorse sono previste per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico (0,8 miliardi nel 2019, 0,9 miliardi sia nel 2020 che nel 2021) e l'attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, già previsto dalla legge di bilancio del 2018 (0,1 miliardi annui dal 2019 al 2028).

Per la programmazione degli interventi da finanziare con il Fondo sviluppo e coesione sono, inoltre, previsti ulteriori stanziamenti pari a 4 miliardi di euro nel periodo 2019-2023.

Con l'obiettivo di dare impulso agli investimenti e ridurre i tempi di esecuzione delle opere pubbliche, con la legge di bilancio è stata disposta la costituzione di una struttura di missione denominata 'Investitalia' con il compito di coordinare le politiche del Governo in materia di investimenti pubblici e privati. La struttura dovrebbe operare alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in raccordo con la cabina di regia già esistente, denominata "Strategia Italia". Allo scopo di assicurare un adeguato supporto alle amministrazioni pubbliche, si prevede, inoltre, l'istituzione di un'apposita struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, di cui possono avvalersi le amministrazioni centrali e gli enti territoriali interessati.

Sono state, infine, introdotte delle modifiche volte ad adeguare l'impianto normativo e superare alcune difficoltà applicative connesse alla recente riforma del codice dei contratti pubblici. Si segnalano, in particolare, l'innalzamento da 1.000 a 5.000 euro della soglia al di sopra della quale le amministrazioni pubbliche devono ricorrere per i propri acquisti al mercato elettronico e la deroga alle procedure di affidamento dei contratti pubblici sotto la soglia di rilevanza europea (fino al 31 dicembre 2019, nelle more di una complessiva revisione del codice di contratti pubblici), che eleva la soglia prevista per l'affidamento di lavori con procedura diretta fino a 150.000 euro e consente di applicare la procedura negoziata per lavori da 150.000 fino a 350.000 euro.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

A fronte delle tendenze sin qui esposte, lo scenario programmatico per il 2019 rivede al rialzo alcune entrate in conto capitale e, al contempo, il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate.

Inoltre, in parallelo alla pubblicazione del presente Programma di Stabilità, il Governo ha approvato due decreti legge contenenti, rispettivamente, misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali (D.L. 'Crescita') e misure volte a snellire le procedure di approvazione delle opere pubbliche e di progetti di costruzione privati (D.L. 'Sblocca Cantieri'). Le nuove misure sono illustrate in dettaglio nel Programma Nazionale di Riforma. L'indebitamento netto della PA nel 2019 è confermato pari al 2,4 per cento del PIL.

Per quanto riguarda il successivo triennio, lo scenario programmatico punta ad un indebitamento netto della PA pari al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022. Il saldo strutturale migliorerebbe di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2020 e di 0,3 all'anno nel 2021 e nel 2022, scendendo dal -1,5 per cento del PIL nel 2019 al -0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale.

Lo scenario programmatico sconta maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale, in misura crescente nel corso del triennio (le proiezioni a legislazione vigente già scontano un notevole aumento degli investimenti pubblici nel 2020). Gli investimenti pubblici salirebbero dal 2,1 per cento del PIL registrato nel 2018 fino al 2,6 per cento del PIL nel 2021 e 2022.

TAVOLA III.2: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2018	2019	2020	2021
TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE				
Programma di Stabilità 2018	1,5	1,4	1,3	1,2
Programma di Stabilità 2019	0,9	0,2	0,8	0,8
Differenza	-0,6	-1,2	-0,5	-0,4
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2018	-1,6	-0,8	0,0	0,2
Programma di Stabilità 2019	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8
Differenza	-0,5	-1,6	-2,1	-2,0
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2018	130,8	128,0	124,7	122,0
Programma di Stabilità 2019	132,2	132,6	131,3	130,2
Differenza	1,3	4,6	6,6	8,2

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti. Previsioni a legislazione vigente per il Programma di Stabilità 2018, obiettivi programmatici per il Programma di Stabilità 2019.

La legislazione vigente in materia fiscale viene confermata nell'attesa di definire misure alternative nel corso dei prossimi mesi, in preparazione della Legge di Bilancio 2020. Si prevedono, inoltre, aumenti aggiuntivi delle entrate nel 2021 nel 2022, che deriverebbero principalmente da misure volte a rafforzare il contrasto all'evasione fiscale.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

In aggiunta alle misure dal lato delle entrate, sarà anche attuato un programma di revisione organica della spesa pubblica, con effetti crescenti nel tempo.

TAVOLA III.3: SALDI DI CASSA DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO (1)

	2018		2019	2020	2021	2022
	Livello (2)	In % del PIL		In % del PIL		
Saldo Settore pubblico	-41.107	-2,3	-3,2	-2,4	-2,1	-1,3
Amministrazioni centrali	-43.610	-2,5	-3,4	-2,5	-2,2	-1,9
Settore statale	-45.219	-2,6	-3,4	-2,5	-2,2	-1,9
Amministrazioni locali	2.504	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) La prima riga espone i valori programmatici, i restanti valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.

(2) Valori in milioni.

Risultati raggiunti in termini di saldo strutturale e di regola di spesa

Le regole europee prevedono che ciascuno Stato membro dell'Unione economica e monetaria consegua un obiettivo di saldo strutturale di medio termine (OMT) tale da garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche ed il rispetto dei parametri di debito e deficit concordati a livello europeo anche durante le fluttuazioni cicliche dell'economia. La Legge 243/2012, che reca disposizioni per l'attuazione del pareggio di bilancio dell'art. 81 della Costituzione⁸, ha identificato l'equilibrio dei bilanci con l'OMT⁹. Qualora il saldo di bilancio in termini strutturali previsto per l'anno in corso non corrisponda all'OMT, la legislazione italiana, in linea con il quadro europeo, prevede che il governo debba fissare un percorso di graduale avvicinamento teso a raggiungerlo.

Ciascuno Stato membro ha uno specifico obiettivo di saldo strutturale di medio termine calcolato ogni tre anni sulla base di una metodologia condivisa a livello europeo. Il valore risultante dalla revisione dell'OMT è considerato un livello minimo, pertanto gli Stati membri possono scegliere di perseguire degli obiettivi più ambiziosi. L'Italia fino ad oggi aveva scelto un obiettivo coincidente con il pareggio di bilancio in termini strutturali, sebbene, secondo i calcoli della metodologia ufficiale, l'OMT per il periodo 2017-2019 corrispondesse a un saldo strutturale pari a -0,5 per cento del PIL. A gennaio 2019 la Commissione Europea ha rivisto le stime dell'OMT di riferimento per il periodo 2020-2022. Per l'Italia il nuovo valore di riferimento è un avanzo strutturale pari a 0,5 per cento del PIL. La revisione è stata influenzata in modo determinante dal peggioramento delle previsioni di crescita economica nel lungo periodo e di quelle demografiche (con un aggravamento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione, c.d. *cost of ageing*). Come conseguenza del ricalcolo, il presente Programma di Stabilità adotta il nuovo valore di 0,5 per cento di PIL come OMT di riferimento a

⁸ Introdotta dalla Legge Costituzionale 1/2012.

⁹ L. 243/2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", pubblicata nella G.U.n.12 del 15 gennaio 2013.

partire dall'anno fiscale 2020; per il 2019 il valore di riferimento su cui è valutato il percorso di avvicinamento corrisponde all'OMT 2017-2019 (pareggio di bilancio).

FOCUS**La revisione triennale dell'Obiettivo di saldo strutturale di Medio Termine**

Il regolamento EC 1466/97 sul "Rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche", come emendato nel 2011, prevede una revisione dell'OMT ogni tre anni, a seguito dell'aggiornamento dell'*Ageing Report*¹⁰. L'OMT è il più stringente fra tre differenti saldi strutturali che perseguono finalità diverse, ma complementari: i) il c.d. "*Minimum Benchmark*" (MB)¹¹: il valore minimo di saldo strutturale che garantisce, con un elevato grado di probabilità, che in caso di recessione il deficit nominale non superi la soglia del 3% del PIL; ii) il c.d. "*Medium Term Objective Implicit Liabilities and Debt*" (MTOILD): il saldo di bilancio che garantisce la sostenibilità delle finanze pubbliche tenendo conto: a) dello sforzo necessario alla stabilizzazione del debito al 60% del PIL; b) per i paesi con un debito superiore al 60% del PIL, dello sforzo ulteriore necessario a portare il debito entro tale soglia; c) di una percentuale (33%) delle maggiori spese (*implicit liabilities*) legate all'invecchiamento della popolazione; infine, iii) per i paesi dell'Euro area il deficit strutturale non può scendere al di sotto del -1% del PIL (-0,5% per i firmatari del *Fiscal Compact*).

Nel calcolo del nuovo OMT per l'Italia il criterio più stringente corrisponde al MTOILD, (caso ii), calcolato come somma aritmetica delle tre componenti a), b) e c). Il passaggio da -0,5% a +0,5% è principalmente legato all'aggiornamento dell'indicatore che stima la dinamica della spesa pubblica legata all'invecchiamento della popolazione (c.d. *cost of ageing*), componente c. Tale componente in passato assumeva un valore negativo ed elevato, e andava a ridurre la somma delle tre componenti. Le nuove proiezioni di crescita e demografiche di lungo periodo hanno sensibilmente ridimensionato tale effetto positivo: il valore del *cost of ageing* è salito da -0,4 a 1,1.

Nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità, durante il semestre europeo, la Commissione Europea valuta l'andamento del bilancio strutturale e la programmazione dei saldi pubblici per gli anni successivi e ne verifica la coerenza con il percorso di avvicinamento all'OMT nel medio periodo. La velocità di convergenza dipende dal livello iniziale del debito e dalle condizioni cicliche dell'economia, valutate sulla base della crescita reale e della distanza tra il PIL reale e quello potenziale specifico per ogni Paese. In caso di condizioni cicliche sfavorevoli, quanto più è ampio il divario - di segno negativo - tra prodotto effettivo e potenziale, tanto minore sarà lo sforzo di aggiustamento fiscale richiesto. Inoltre, a parità degli altri fattori, lo sforzo aumenta per i paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento.

¹⁰ Commissione Europea, 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070): https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en.

¹¹ Il *minimum benchmark* è soggetto ad una revisione annuale. Seguendo la metodologia di calcolo della Commissione, il MB per l'Italia è passato in pochi anni da -1.7 (stimato nel 2012) a -0.8 (valido per il 2019). In passato il valore nel MB ha oscillato in maniera rilevante. Problemi simili si sono manifestati anche per altri paesi europei, in genere quelli più soggetti alla crisi su un arco prolungato di tempo (es: Spagna, Grecia). Al fine di ottenere stime meno volatili del valore del MB, la Commissione in accordo con gli Stati Membri ha modificato la metodologia in uso per tenere maggiormente in conto la volatilità del ciclo economico dei vari Paesi. Il valore del MB per l'Italia nel 2020 ricalcolato attraverso la nuova metodologia è di -1.4. Si ricorda che il MB ha notevole rilevanza in quanto, oltre ad influire potenzialmente sull'OMT, incide sulla possibilità di ottenere una clausola di flessibilità per investimenti o riforme strutturali nel sentiero di aggiustamento verso l'OMT. Uno dei requisiti per la richiesta è infatti quello di conseguire nell'anno in corso un saldo strutturale migliore del MB.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Oltre alla coerenza con l'OMT, l'altro criterio utilizzato per la valutazione della programmazione di bilancio da parte della Commissione Europea è quello della regola della spesa. Tale criterio prescrive che il tasso di crescita dell'aggregato "rilevante" di spesa pubblica debba restare al di sotto di una certa soglia funzione del tasso di crescita medio del PIL potenziale. Si noti che eventuali divergenze rispetto al sentiero di avvicinamento all'OMT ed alla regola della spesa sono ritenute significative solo se maggiori di una soglia di tolleranza stabilita dal quadro fiscale europeo. Per maggiori dettagli si veda il Focus "La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell'OMT e della regola di spesa".

FOCUS

La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell'OMT e della regola di spesa

Il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) prevede che il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo (OMT) venga valutato sulla base di due criteri: i) la variazione del saldo strutturale e ii) la regola di spesa.

Per quanto riguarda il criterio della **variazione del saldo strutturale**, l'entità annua dell'aggiustamento fiscale richiesto viene estrapolata sulla base di una matrice che tiene conto dei seguenti parametri¹²: i) le condizioni cicliche dell'economia come sintetizzate dall'*output gap* e dalla crescita reale; ii) il livello del rapporto debito/PIL; e iii) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1¹³. Gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole di flessibilità¹⁴, seguendo le indicazioni comunicate dalla Commissione nel gennaio del 2015.

La **matrice di convergenza verso l'OMT** prevede un aggiustamento di bilancio maggiore per gli Stati membri che si trovano in una congiuntura favorevole, ossia quando il loro divario tra prodotto effettivo e potenziale è stimato almeno pari a 1,5%. In tale condizione ciclica, gli Stati membri che presentano rischi per la sostenibilità di bilancio o il cui rapporto debito/PIL è superiore a 60 per cento, sono tenuti a prevedere un aggiustamento strutturale di bilancio almeno pari a 0,75 per cento del PIL (1 in caso di crescita reale superiore alla crescita potenziale). In periodi di congiuntura normale (quando il divario tra prodotto effettivo e potenziale è compreso tra -1,5 e +1,5 per cento), gli Stati con un alto livello di debito devono procedere ad un aggiustamento superiore allo 0,5 per cento del PIL. Nei periodi di congiuntura sfavorevole (ossia quando il divario tra prodotto effettivo e potenziale è compreso tra -3 e -1,5 per cento), l'aggiustamento richiesto è dello 0,25 per cento del PIL (0,5 in caso di crescita dell'economia superiore al potenziale). In periodi di congiuntura molto sfavorevole (un divario tra prodotto effettivo e potenziale compreso tra -4 e -3 per cento) gli Stati membri con alto debito devono fornire un aggiustamento di bilancio pari allo 0,25 per cento del PIL. In periodi di congiuntura eccezionalmente sfavorevole, intesi come periodi caratterizzati da un divario tra prodotto effettivo e potenziale inferiore a -4 per cento

¹² Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'OMT in base alla situazione del ciclo economico presentata nella Comunicazione della Commissione *'Making the best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact'* del 13 gennaio 2015.

¹³ Ad esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un *output gap* compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un Paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi, deve convergere al proprio OMT attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL.

¹⁴ La flessibilità viene concessa a fronte di riforme strutturali e di investimenti o a seguito di eventi non usuali al di fuori del controllo dei governi quali: gravi recessioni o terremoti oppure la materializzazione di spese legate al fenomeno dei migranti.

o in caso di contrazione del PIL reale, tutti gli Stati membri, a prescindere dal livello del debito, sono temporaneamente esentati dal compiere sforzi di bilancio.

Le più recenti proiezioni di output gap della Commissione (contenute nell'*Autumn Forecast 2018*) stimano per l'Italia un output gap su valori superiori a -1,5 per cento di PIL potenziale già dal 2017. Per la Commissione quindi l'Italia beneficia di condizioni cicliche normali già da due anni. Di conseguenza, la matrice che quantifica gli aggiustamenti fiscali richiesti in funzione delle condizioni cicliche dell'economia e del livello di debito pubblico, prescriverebbe all'Italia un miglioramento del saldo strutturale per ciascun anno di almeno 0,6 punti percentuali di PIL. Nel caso in cui la distanza tra il saldo strutturale e il valore dell'OMT sia inferiore al requisito che scaturisce dalla matrice (come accaduto per l'Italia nel 2015) tale distanza viene presa a riferimento per l'aggiustamento necessario.¹⁵

Riguardo alla **regola di spesa**, i regolamenti europei¹⁶ stabiliscono che, per i paesi che non hanno ancora conseguito il proprio OMT, l'aggregato di spesa di riferimento¹⁷ possa crescere ad un tasso pari alla differenza tra il tasso di crescita medio del PIL potenziale¹⁸ e il cosiddetto margine di convergenza. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia¹⁹ ed ulteriormente rimodulato nel caso dell'applicazione delle clausole di flessibilità.

Si ricorda, infine, che la valutazione relativa al percorso di convergenza del saldo di bilancio strutturale verso l'OMT e all'andamento della spesa è effettuata sia sul singolo anno, sia sulla media biennale. Il Regolamento Europeo n.1466/97 prevede che nel valutare se la deviazione rispetto all'OMT e alla regola della spesa sia significativa, si applichi un margine di tolleranza. La deviazione deve essere almeno di 0,5 per cento di PIL su base annuale e 0,25 per cento di PIL su base biennale per risultare significativa ed attivare il braccio correttivo della procedura di deficit eccessivo. Ciò implica che se si sfrutta il margine di tolleranza rispetto al criterio annuale in un determinato anno, l'anno successivo occorra compensare con un maggiore sforzo strutturale.

A partire dal 2015 il miglioramento richiesto in termini di saldo strutturale è stato mitigato dai margini di flessibilità riconosciuti dalla Commissione Europea all'Italia per finanziare riforme strutturali, investimenti infrastrutturali e per far fronte ad eventi eccezionali che hanno comportato spese impreviste (quali disastri naturali e l'afflusso di migranti). Per una quantificazione dettagliata della flessibilità accordata si rimanda alla Tavola III.4.

¹⁵ Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea, *Vademecum on the Stability and Growth Pact, 2018 Edition*, Box 1.6 "Defining the appropriate adjustment path".

¹⁶ Recepiti nella legislazione nazionale dalla L. n. 243/2012.

¹⁷ Tale aggregato si ricava sottraendo, in ciascun anno, alla spesa pubblica totale: la spesa per interessi; la spesa per investimenti dell'anno in corso smussata per la dinamica dei precedenti quattro anni; la spesa per programmi UE finanziata dal bilancio comunitario; la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e la variazione delle Discretionary Revenue Measures.

¹⁸ Il tasso di crescita medio del potenziale viene calcolato sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo, considerando una media decennale delle *Forecast* della Commissione Europea centrata sull'anno in cui si esercita la valutazione stessa. La media decennale include pertanto i quattro anni precedenti a quello della valutazione e i cinque anni successivi (previsione di due anni e estrapolazione meccanica per i successivi tre).

¹⁹ Per esempio, in condizioni cicliche 'normali', l'aggregato di spesa di riferimento deve ridursi in modo da assicurare un miglioramento annuale nel saldo strutturale che sia pari o superiore allo 0.6 per cento del PIL.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.4: FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Output gap DEF 2019 (% del PIL potenziale)	-4,34	-3,15	-1,80	-1,53	-1,72	-1,56	-1,63	-1,57
Condizioni cicliche	Eccezionalmente negative	Molto negative	Negative	Negative	Negative	Negative	Negative	Negative
Aggiustamento stimato sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL)	0,08	0,25	0,50	0,50	0,25	0,50	0,25	0,50
Flessibilità accordata (p.p di PIL) di cui:	0,03	0,83	0,39 ⁽¹⁾	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00
<i>a) per attivazione delle clausole di flessibilità:</i>								
riforme strutturali	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
investimenti	0,00	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>b) per attivazione delle clausole di eventi non usuali:</i>								
rifugiati	0,03	0,06	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di sicurezza	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio	0,00	0,00	0,19	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00
Aggiustamento stimato modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p di PIL)	0,05	-0,58	0,11	0,50	0,07	0,50	0,25	0,50
Margine di discrezionalità				0,30				

(1) In ottemperanza alle procedure di calcolo stabilite dalla Commissione Europea, per il 2017 il calcolo della flessibilità accordata prende in considerazione il saldo strutturale a t-1, la distanza dall'OMT e le clausole concesse nell'ultimo triennio, risultando maggiormente favorevole della somma semplice delle clausole concesse per lo stesso anno.

FOCUS

La richiesta di flessibilità per eventi eccezionali: i primi interventi

Con l'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica di dicembre 2018, il Governo ha richiesto alla Commissione Europea di riconoscere all'Italia la flessibilità di bilancio per l'anno 2019 per un importo di circa 3,7 miliardi (corrispondente a poco meno dello 0,2 per cento del PIL), in relazione ad un piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a misure eccezionali volte alla messa in sicurezza della rete di collegamenti italiana. Si dà conto, di seguito, delle principali iniziative fino ad ora assunte.

Piano straordinario di interventi per mettere in sicurezza il territorio e la popolazione dai rischi collegati al dissesto idrogeologico: DPCM 'Proteggitalia'

Con DPCM 20 febbraio 2019 (cd. 'Proteggitalia') è stato adottato il "Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale" avente la finalità di definire, fra l'altro, gli ambiti specifici e le misure di intervento, un quadro unitario concernente i fabbisogni, la ripartizione tra i suddetti ambiti e le misure di intervento, il sistema di governance e il cronoprogramma delle attività. Il DPCM prevede un Piano stralcio immediato per l'anno 2019 con gli interventi aventi carattere di urgenza e

indifferibilità, fino alla concorrenza di un importo complessivo di 3 miliardi. Le risorse finanziarie complessivamente disponibili ammontano ad oltre 14 miliardi. Per i primi 3,3 miliardi si è già provveduto al riparto annuale delle risorse ai Commissari delegati, prevedendo la possibilità di finanziare la sola progettazione da realizzare nel 2019 nonché modalità per semplificare e velocizzare le procedure, quali, per esempio, il trasferimento di una quota a titolo di anticipo del 30 per cento dell'assegnazione per l'anno 2019 e la riprogrammazione immediata delle risorse non utilizzate. Anche per gli interventi ordinari il Ministero dell'ambiente si è fatto proponente di misure normative di semplificazione e razionalizzazione delle procedure vigenti per accelerare i tempi delle autorizzazioni nazionali e regionali nonché per fronteggiare la carenza di progettazione e per rafforzare la *governance* in capo ai Commissari. Le misure di accelerazione introdotte sono volte a consentire la concreta realizzazione degli interventi per un ammontare di spesa previsto in circa 2,5 miliardi nel 2019.

Piano straordinario per la messa in sicurezza e manutenzione di infrastrutture della rete di collegamenti italiana

Nell'ambito del contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e la società ANAS SpA 2016-2020, a seguito di una ricognizione dello stato di sicurezza della rete viaria nazionale, sono stati individuati gli interventi di manutenzione e di messa in sicurezza più urgenti, con particolare riguardo a ponti, viadotti e gallerie, con un piano di manutenzione straordinaria aggiuntivo per il triennio in corso di valore complessivo fra gli 1,7 e i 2 miliardi. A tali risorse si aggiungono quelle destinate alla messa in sicurezza della rete viaria e degli edifici pubblici del territorio assegnate direttamente a comuni e Regioni stanziata dalla Legge di bilancio per il 2019, che ammontano a poco meno di 2 miliardi complessivi sul triennio 2019-2021. Le misure descritte sono volte a consentire la realizzazione di interventi sulla rete per un ammontare di spesa previsto in circa 1 miliardo nel 2019.

Se il Consiglio, sulla base della valutazione della Commissione, ritiene che gli obiettivi di finanza pubblica debbano essere rafforzati, può invitare lo Stato Membro a modificare la programmazione attraverso una Raccomandazione della Commissione, come prescritto dagli Art. 5.2 e 9.2 del Regolamento Europeo n.1466/97.

A seguito della presentazione del Documento Programmatico di Bilancio 2019, la Commissione ha riscontrato una deviazione non significativa sia per il 2016 che per il 2017 dal percorso di avvicinamento all'OMT²⁰.

La prossima valutazione sul rispetto del percorso di avvicinamento all'OMT e della regola della spesa sarà effettuata dalla Commissione sulla base del presente Programma di Stabilità, che l'Italia, come gli altri Paesi Membri, invierà al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione entro il 30 Aprile. In particolare, la Commissione valuterà il rispetto dell'OMT o la coerenza del percorso di aggiustamento verso tale obiettivo: i) *ex post* per il 2018; ii) sulla base dei dati disponibili per l'anno corrente, il 2019; e iii) *ex ante*, per i successivi tre anni (2020 - 2022).

²⁰ Commissione Europea, Report From The Commission - Italy. Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. COM(2018) 809 final. Si noti che nella valutazione *ex post* per il 2017, sono state riconosciute all'Italia le maggiori spese pari allo 0,4 per cento di PIL per gli interventi eccezionali e di natura urgente legati all'accoglienza dei migranti, la prevenzione antisismica e la tutela del territorio. In considerazione di ciò, lo sforzo fiscale necessario a raggiungere l'OMT nel 2017 è stato ridotto di pari ammontare.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Per il 2018, la Commissione ha confermato quanto già dichiarato a luglio 2017²¹ ossia di voler applicare nel caso dell'Italia un 'margine di discrezionalità' all'aggiustamento fiscale necessario per conseguire l'OMT al fine di coniugare le esigenze di sostenibilità delle finanze pubbliche e di stabilizzazione dell'economia. In concreto, un aggiustamento fiscale pari allo 0,3 per cento del PIL sarà ritenuto adeguato per l'Italia in considerazione del fatto che uno sforzo fiscale maggiore avrebbe avuto severe implicazioni sulla ripresa economica²².

In base ai dati diffusi dall'ISTAT il 9 aprile 2019²³, nel 2018 l'indebitamento netto della PA è stato pari al 2,1 per cento del PIL, superiore alla stima dell'1,9 per cento del PIL dichiarata nell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica pubblicato a dicembre 2018. La variazione del saldo strutturale risulta invece essere pari a 0. La variazione si discosta dall'obiettivo programmato, in primo luogo per la componente nominale, per il verificarsi di spese in conto capitale superiori alle attese.

In termini strutturali ha giocato a sfavore anche una riduzione della correzione del saldo nominale per gli effetti del ciclo economico. La inattesa e drastica revisione verso il basso della previsione di crescita reale per gli anni successivi al 2018, ha portato ad una rettifica del profilo del PIL potenziale e dell'output gap. Ciò ha avuto un impatto consistente e non prevedibile sulla componente ciclica del saldo di bilancio per il 2018. Se la valutazione sul divario tra il PIL reale e quello potenziale per il 2018 fosse rimasta pari a -1,7 punti percentuali, come previsto nell'aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica presentato lo scorso dicembre, il saldo di bilancio strutturale sarebbe risultato pari a -1,3 per cento di PIL in luogo del -1,4 ottenuto con le nuove stime. Lo sforzo fiscale per il 2018 sarebbe stato quindi misurabile in 0,1 punti di PIL.

Infine, ad ulteriore deterioramento del saldo strutturale per il 2018 è intervenuta una variazione delle misure temporanee (c.d. misure *una tantum*) che devono essere scorporate dal saldo di bilancio perché non strutturali. Rispetto al DBP 2019, tali misure hanno registrato un aumento delle entrate ed una riduzione delle spese di natura *one off*.

Con riferimento al 2019, a seguito dell'interlocuzione con la Commissione e dell'accordo a cui si è pervenuti (si veda il Focus "Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019") il Governo italiano si è impegnato a conseguire una variazione nulla del saldo strutturale di bilancio. L'obiettivo concordato tiene conto della programmazione di un piano straordinario

²¹ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea dell'11 luglio 2017 sul Programma Nazionale di Riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2017 dell'Italia (2017/C 261/11): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32017H0809%281%29>

²² All'interno dell'*opinion* sul DPB 2018, la Commissione ha richiesto al Governo 'di realizzare tale aggiustamento senza deviazioni di sorta in modo tale da coniugare le esigenze di stabilizzazione dell'economia con le sfide della sostenibilità delle finanze pubbliche'. Nel contesto delle Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017, la Commissione ha ritenuto utile specificare che la valutazione sulla *compliance* con i requisiti del Patto di Stabilità e Crescita delle misure di bilancio da adottare per il 2018 sarebbe stata effettuata in base a un margine di discrezionalità al fine di tenere in considerazione l'obiettivo di raggiungere una *stance* fiscale in grado di rafforzare le prospettive di crescita e al contempo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'Area dell'Euro. Si veda il documento della Commissione Europea.

²³ ISTAT,

Pil e Indebitamento delle Ap: Aggiornamento ,9 aprile 2019: <https://www.istat.it/it/archivio/229326>

di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a mettere in sicurezza le infrastrutture della rete stradale quali viadotti, ponti e gallerie. Tali spese gravano sul bilancio del 2019 per circa lo 0,2 per cento del PIL. In ragione della loro natura eccezionale ed improcrastinabile, il Governo ha chiesto alla Commissione di riconoscere la flessibilità di bilancio per un pari ammontare, e si è riservato la possibilità di richiedere tale flessibilità anche per le spese eccezionali che affronterà successivamente al 2019²⁴. La Commissione ha preso atto della richiesta dimostrandosi aperta ad accoglierla. Per il 2019 è stata concordata *ex ante* una flessibilità pari allo 0,18 per cento del PIL; nei prossimi mesi continuerà il confronto con la Commissione per gli anni successivi.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima che l'indebitamento netto per il 2019 si attesterà a 2,4 per cento del PIL. Una prima lettura della variazione del saldo strutturale vedrebbe un peggioramento del 0,1 per cento, dato migliore rispetto alle previsioni formulate dal governo in dicembre. Tale variazione è inferiore all'ammontare di spesa necessaria a realizzare gli interventi che hanno motivato la richiesta di flessibilità; l'impegno preso con la Commissione europea risulta dunque mantenuto. In aggiunta a ciò, l'aggiustamento strutturale richiesto da matrice sarebbe pari a 0,25 punti percentuali dovuto al fatto che le previsioni del Governo stimano una crescita reale inferiore a quella potenziale ed un output gap inferiore a -1,5 per cento. Tenendo conto della flessibilità concordata, l'aggiustamento richiesto sarebbe così ridotto a 0,07 (si veda la tavola III.4). Rispetto a tale *benchmark*, la deviazione strutturale per il 2019 risulterebbe non significativa.

Per gli anni successivi, a fronte di un ridimensionamento delle aspettative di crescita rispetto alle previsioni di dicembre, il saldo di bilancio nominale continua a riportare crescenti avanzi primari. A partire dal 2020 e per tutti gli anni successivi, in ragione della programmazione di bilancio illustrata all'inizio del paragrafo, il saldo strutturale è previsto migliorare; come evidenziato dalla tabella III.5. L'aggiustamento fiscale per il 2020 ammonta allo 0,2 per cento del PIL. Per gli anni 2021-2022 l'aggiustamento previsto è pari a 0,3 per ciascun'anno. Su tutto l'arco temporale del DEF l'Italia, pur non seguendo l'interpretazione più stringente dei criteri di convergenza verso l'OMT, non risulterà in deviazione eccessiva. Le attuali condizioni cicliche per conseguire una completa *compliance* con le regole richiederebbero interventi troppo restrittivi e controproducenti per l'economia; tuttavia verrà portato avanti un processo di miglioramento del saldo di bilancio sia in termini nominali che strutturali.

²⁴ Allegato n.4 della lettera inviata il 18 dicembre 2018 dal Governo Italiano alla Commissione Europea: Scheda che illustra la richiesta di flessibilità per aumentare la sicurezza delle infrastrutture viarie (strade e viadotti) e per mitigare i rischi idrogeologici: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Allegato_4_-_richiesta_di_flessibilitx.pdf.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Ai fini del rispetto dei vincoli del c.d. braccio preventivo, è ritenuta condizione sufficiente risultare in deviazione non significativa rispetto al criterio di convergenza verso l'OMT. Nelle tavole sotto riportate, si ritiene comunque opportuno presentare la situazione della finanza pubblica programmata per quanto riguarda la regola della spesa.

In merito alla regola della spesa, per il 2019 la Commissione ha indicato un tasso di crescita nominale dell'aggregato della spesa non superiore al 0,1 per cento.

TAVOLA III.5: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (In percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,1	1,7	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
2. Indebitamento netto	-2,5	-2,4	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5
3. Interessi passivi	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8
4. Misure una tantum (2)	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
di cui: <i>Misure di entrata</i>	0,3	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Misure di spesa</i>	-0,1	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,1	0,3	0,6	0,4	0,7	0,8	0,7
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
<i>Lavoro</i>	-0,1	0,2	0,4	0,1	0,3	0,3	0,1
<i>Capitale</i>	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
6. Output gap	-3,1	-1,8	-1,5	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	-1,7	-1,0	-0,8	-0,9	-0,8	-0,9	-0,9
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,8	-1,4	-1,3	-1,4	-1,2	-0,9	-0,7
9. Avanzo primario corretto per il ciclo	3,1	2,4	2,4	2,2	2,4	2,8	3,2
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-1,0	-1,4	-1,4	-1,5	-1,4	-1,1	-0,8
11. Avanzo primario strutturale (3)	2,9	2,4	2,3	2,1	2,2	2,6	3,1
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	-0,9	-0,4	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,3
13. Variazione avanzo primario strutturale	-1,1	-0,5	-0,1	-0,2	0,2	0,4	0,4

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella

(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.

(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee.

La revisione delle stime di crescita e dell'output gap e la richiesta della flessibilità per le spese legate al dissesto idrogeologico e agli interventi sulla rete viaria hanno portato a rimodulare il percorso di aggiustamento richiesto della spesa pubblica, consentendo un incremento fino a 1,3 per cento rispetto al valore dell'anno precedente. Dalle stime attuali, la spesa pubblica conseguirà nel 2019 un incremento dell'1,7 per cento, realizzando una deviazione non significativa su base annuale. La deviazione è significativa rispetto alla media 2018-2019, ma la distanza dal percorso suggerito, al netto dei margini di tolleranza, non è ampia. Per il 2020 risulta una piena *compliance* sul criterio annuale, mentre si riscontra una deviazione non significativa su quello biennale.

TAVOLA III.6: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

	2018		2019	2020	2021	2022
	Livello (1)	In % del PIL				
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	1.575	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- di cui spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE	708	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	933	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Entrate discrezionali (3)	1.124	0,1	0,2	1,0	0,1	-0,1
Incrementi di entrata già individuati per legge	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.

(3) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

TAVOLA III.7: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE

	2018		2019	2020	2021	2022
	Livello (1)	In % del PIL				
Totale entrate a politiche invariate	816.113	46,4	46,5	47,1	47,0	46,7
Totale spesa a politiche invariate	853.618	48,6	48,9	49,3	49,1	49,0
Voci di dettaglio della spesa						
Spese correnti	795.253	45,3	45,7	45,8	45,6	45,4
di cui:						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	171.826	9,8	9,7	9,6	9,4	9,3
<i>Consumi Intermedi</i>	143.855	8,2	8,1	8,1	8,0	7,9
Spese in c/capitale	58.365	3,3	3,2	3,5	3,5	3,6
di cui:						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	37.081	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6
<i>Contributi agli investimenti</i>	13.899	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8

(1) Valori in milioni.

Le Tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla convergenza all'OMT nello scenario programmatico e sul rispetto della regola di spesa.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III. 8: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2016	2017	2018*	2019	2020	
					Programmatico	Tendenziale
Indebitamento netto	-2,52	-2,39	-2,13	-2,37	-2,09	-1,97
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,50
Saldo Strutturale	-1,02	-1,37	-1,40	-1,54	-1,36	-1,21
Variazione annuale del saldo strutturale(**)	-0,75	-0,36	-0,02	-0,14	0,17	0,36
Variazione richiesta del saldo strutturale	-0,58	0,11	0,30	0,07	0,50	0,50
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,42	-0,47	-0,32	-0,21	-0,33	-0,14
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	-0,30	-0,55		-0,08	0,02	0,13
Variazione media richiesta	-0,26	-0,24		0,19	0,29	0,29
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	-0,04	-0,32		-0,27	-0,27	-0,16
Regola di spesa						
	2016	2017	2018*	2019	2020	
					Programmatico	Tendenziale
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (***) (%)	0,89	0,25	1,79	1,72	0,54	0,40
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (***) (%)	1,29	-0,35	0,50	1,31	0,50	0,28
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	0,10	-0,31	-0,56	-0,18	-0,02	-0,05
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	0,27	-0,10		-0,37	-0,10	-0,13

* Nel 2018 la variazione richiesta è pari a 0,3 per margine di discrezionalità.

** Per quanto riguarda la valutazione della convergenza verso l'OMT e del rispetto della regola della spesa, in linea con le procedure concordate a livello comunitario, per gli anni precedenti al 2018 sono presi a riferimento i valori calcolati dalla Commissione Europea nei suoi esercizi di previsione.

*** In termini reali fino al 2017, nominali dal 2018

FOCUS

Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019

Nel valutare il rispetto delle regole fiscali, a maggio 2018 la Commissione concluse che l'Italia non aveva rispettato il criterio di riduzione del debito. Sulla base delle previsioni economiche pubblicate dalla Commissione Europea a primavera 2018 (Spring Forecast 2018), il debito pubblico dell'Italia sia per il 2016 che per il 2017 non risultava perseguire un sentiero di riduzione tale da garantire il conseguimento dell'obiettivo del rapporto debito/PIL al 60 per cento in 20 anni. Tale deviazione sembrava essere confermata anche per gli anni successivi: infatti, il rapporto debito/PIL previsto per il 2018 e il 2019 risultava superiore al valore di riferimento che avrebbe permesso il progressivo avvicinamento verso il target di debito fissato nel Patto di Stabilità e Crescita.

Come prescritto dall'Articolo 126, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito Trattato), il Governo sottopose all'attenzione della Commissione alcuni fattori rilevanti che giustificavano la temporanea deviazione. In particolare: i) il miglioramento delle prospettive di crescita che avrebbe garantito una riduzione del debito, ii) il rispetto del percorso di aggiustamento verso l'OMT nel 2017; iii) il varo e l'implementazione di alcune importanti riforme strutturali che avrebbero rafforzato la crescita economica.

Nel report finale del 23 maggio 2018, la Commissione ritornò sul suo giudizio, concludendo che l'Italia rispettava il criterio del debito sebbene lo sforzo strutturale per il 2018 dovesse essere amplificato per non deviare dal sentiero dell'OMT. In quell'occasione la Commissione ribadì che sarebbe stata cruciale la valutazione *ex post* sul 2018 che si effettua nella primavera dell'anno successivo.

In occasione del Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2019, il Governo ha rivisto gli obiettivi di finanza pubblica nonché la strategia di programmazione economica in chiave più espansiva al fine di accompagnare la ripresa economica e rivitalizzare i consumi. Tale strategia evidenziò da subito un deterioramento del deficit strutturale per il 2019 di 0,9 per cento del PIL. Si ricorda che il 13 luglio 2018 il Consiglio dell'Unione Europea aveva raccomandato all'Italia un aggiustamento strutturale pari a 0,6 punti di PIL per il 2019. Nella prima valutazione del DPB, la Commissione riscontrò il mancato rispetto dell'aggiustamento necessario per l'avvicinamento all'OMT e il 23 Ottobre richiese una revisione della programmazione di bilancio attraverso un nuovo DBP. Il 13 novembre il Governo Italiano presentò alla Commissione una nuova versione del DPB dove confermava l'orientamento fiscale espansivo.

Il 21 novembre 2018 la Commissione adottò un secondo parere confermando l'esistenza di un'inosservanza particolarmente grave delle raccomandazioni rivolte dal Consiglio all'Italia e confermando il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'OMT per il 2018 e 2019. Poiché la programmazione di bilancio dell'Italia per il 2019 modificava in maniera sostanziale i fattori rilevanti analizzati nella precedente relazione di Maggio 2018, la Commissione Europea ha aggiornato la relazione a norma dell'Articolo 126, par.3 del Trattato. A seguito di quell'analisi, la Commissione modificò il suo giudizio sul rispetto del criterio del debito nel 2017 e propose l'apertura di una procedura di infrazione per debito eccessivo. Il 29 novembre il Comitato Economico e Finanziario formulò un parere a norma dell'Art.126, par.4 del Trattato, confermando le conclusioni della Commissione e auspicando un dialogo costruttivo tra la Commissione e le autorità italiane. Anche l'Eurogruppo del 3 dicembre condivise la valutazione della Commissione, raccomandando all'Italia di adottare le misure necessarie per conformarsi al Patto di Stabilità e Crescita e esprimendo il suo sostegno al dialogo in corso fra la Commissione e le autorità italiane.

Le intense negoziazioni tra la Commissione e il Governo hanno portato all'adozione di misure fiscali aggiuntive nella Legge di Stabilità 2019 tali da consentire alla Commissione di non aprire la procedura di infrazione. Nella lettera del 18 dicembre il Governo italiano ribadì la sua volontà di effettuare miglioramenti dei saldi finali contenuti nella legge di bilancio del 2019, in aderenza ai rilievi della Commissione e di ulteriori valutazioni tecniche. In quella sede, il Governo chiese anche di usufruire della clausola di flessibilità per il 2019 per finanziare un piano di interventi straordinari tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a mettere in sicurezza le infrastrutture della rete di collegamenti italiana. Nella lettera di risposta inviata il 19 Dicembre 2018, la Commissione prese atto delle misure di bilancio che il Governo italiano intendeva sottoporre al Parlamento come emendamento al progetto di legge di bilancio 2019. L'adozione di tali misure - compresa la clausola di salvaguardia che prevede l'accantonamento di 2 miliardi di euro ed il relativo sistema di monitoraggio dei conti - nella legge di bilancio 2019 (Legge n. 145 del 30 dicembre 2018) ha permesso quindi alla Commissione di non raccomandare l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo in questa fase. La Commissione continuerà la sua sorveglianza fiscale con particolare attenzione all'esecuzione del bilancio per il 2019, nel contesto del semestre europeo e del processo di coordinamento delle politiche economiche a livello europeo.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.3 IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

I provvedimenti normativi considerati al fine di misurare l'impatto finanziario sono suddivise in dieci aree di policy. Si fa riferimento ai provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2018 a marzo 2019.

Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il Bilancio dello Stato, sia per la Pubblica Amministrazione (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti delle misure, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento. L'impatto sul saldo del Bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare)²⁵ è riportato, per ciascuna area, nella Tavola seguente, in cui sono inserite tutte le disposizioni che hanno effetto in termini di finanza pubblica relative al periodo di osservazione.

In particolare, per il triennio 2019 - 2021, gli aggiornamenti più significativi, dal punto di vista finanziario, risultano:

- maggiori spese complessive per circa 133 miliardi afferenti prevalentemente all'area 'Lavoro e Pensioni'. In particolare, si segnalano gli oneri per l'introduzione del 'Reddito di cittadinanza' e 'Quota 100', i due principali interventi a sostegno dell'occupazione, lotta alla povertà ed esclusione sociale. Tali disposizioni rispondono anche alla Raccomandazione UE n. 4/2018 relativa al lavoro ed alla povertà. Si segnalano anche le misure a favore del rilancio degli investimenti pubblici e il Fondo investimenti per gli Enti territoriali.
- minori spese per circa 16,6 miliardi per il Bilancio dello Stato. Tra le misure più rilevanti si segnala il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario introdotto dalla Legge n. 145/2018 all'art. 1, comma 841 (area 'Infrastrutture e Sviluppo');
- minori entrate per circa 47,5 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il Bilancio dello Stato fanno riferimento prevalentemente all'area 'Spesa pubblica e tassazione' e si riferiscono, tra l'altro, alla sterilizzazione delle clausole sull'aliquota IVA e sulle accise nell'anno 2019, all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI (che ha effetti significativi anche in termini di maggiori entrate) e all'adozione del regime contributivo forfettario di persone fisiche esercenti attività d'impresa, arte o professione (cd. 'Flat tax').
- maggiori entrate per circa 50,8 miliardi sono riconducibili prevalentemente sia all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI che alle disposizioni della Legge di Bilancio relative agli aumenti delle aliquote IVA e delle accise (dal 2020).

²⁵ Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure.

TAVOLA III.9: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE NELLE GRIGLIE DEL PNR (in milioni)

	2019	2020	2021
Efficienza amministrativa			
Maggiori entrate	0	0	0
Maggiori spese	159	303	329
Minori entrate	0	0	0
Minori spese	9	7	7
Energia e ambiente			
Maggiori entrate	223	698	92
Maggiori spese	915	1.047	1.074
Minori entrate	105	1.116	959
Minori spese	36	83	36
Federalismo			
Maggiori entrate	0	415	222
Maggiori spese	0	12	10
Minori entrate	261	629	506
Minori spese	0	0	0
Infrastrutture e sviluppo			
Maggiori entrate	0	0	1
Maggiori spese	7.932	7.080	4.310
Minori entrate	2.502	2.511	10
Minori spese	2.723	1.956	330
Innovazione e Capitale umano			
Maggiori entrate	0	0	0
Maggiori spese	525	865	884
Minori entrate	0	0	0
Minori spese	88	396	423
Lavoro e pensioni			
Maggiori entrate	299	56	111
Maggiori spese	23.729	34.469	35.436
Minori entrate	175	523	817
Minori spese	1.073	2.085	2.942
Mercato dei prodotti e concorrenza			
Maggiori entrate	234	318	351
Maggiori spese	234	74	0
Minori entrate	150	201	201
Minori spese	0	0	0
Sistema finanziario			
Maggiori entrate	1.506	15	19
Maggiori spese	556	575	575
Minori entrate	45	195	184
Minori spese	165	3	2
Sostegno alle imprese			
Maggiori entrate	18	2.156	1.228
Maggiori spese	375	344	206
Minori entrate	388	2.664	3.018
Minori spese	391	396	398
Spesa pubblica e tassazione			
Maggiori entrate	11.261	12.255	19.275
Maggiori spese	2.478	4.791	3.925
Minori entrate	16.679	6.530	7.109
Minori spese	893	724	1.438

Nota: Gli effetti della L. n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato esercizio finanziario 2019 e Bilancio pluriennale 2019-2021) in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori uscite si riferiscono solamente alla Sezione I.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei vari fondi destinati agli interventi a carattere europeo.