

## VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

regola, introdotta nel 2012, riformata nel 2016<sup>4</sup> e quindi resa operativa dalle norme poste dalla Legge di Bilancio 2017<sup>5</sup>, individuava un unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti e all'avanzo o disavanzo di amministrazione, sia nella fase di previsione che di rendiconto. La riforma del 2016 aveva, inoltre, ampliato le possibilità di finanziamento degli investimenti sul territorio consentendo il finanziamento, oltre che attraverso il ricorso al debito, anche tramite l'utilizzo dei risultati d'amministrazione degli esercizi precedenti (avanzi pregressi) e l'inclusione nel saldo non negativo tra entrate e spese finali del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), al netto della quota finanziata da debito, sia tra le entrate sia tra le spese<sup>6</sup>.

Con la sentenza n. 247 del 29 novembre 2017, la Corte Costituzionale, pur dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale avanzate dalle regioni sull'articolo 1, comma 1, lettera b), della Legge n. 164 del 2016 (saldo non negativo tra le entrate e le spese finali), ha fornito un'interpretazione in base alla quale l'avanzo di amministrazione e il FPV non possono essere limitati nel loro utilizzo, manifestando, di fatto, in più punti della sentenza, la predilezione per i principi contabili e gli equilibri di bilancio disciplinati dal Decreto Legislativo n. 118 del 2011 in materia di riforma/armonizzazione contabile. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, il D. Lgs. n. 118/2011, che richiede tra l'altro il rispetto dell'equilibrio di bilancio di competenza finale e di parte corrente e l'equilibrio finale di cassa per tutte le amministrazioni territoriali, è in grado di assicurare agli enti territoriali la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione e il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Se da un lato il superamento del c.d. *'doppio binario'* (ovvero l'esistenza degli equilibri introdotti sia dal Decreto Lgs. n. 118/2011 sia dalla L. n. 243/2012 così come riformata dalla L. n. 164/2016) costituisce una semplificazione per gli enti territoriali e un incentivo per rilanciare gli investimenti sul territorio, dall'altro avrebbe potuto rappresentare un rischio in termini di impatto sull'indebitamento netto.

L'attuazione a regime della richiamata sentenza della Corte Costituzionale ha reso necessario, pertanto, il rinvenimento di risorse, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, ai sensi della legge di contabilità e finanza pubblica<sup>7</sup> che prevede che *'il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte Costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165'*. Le

<sup>4</sup> L. n. 164/2016 attuativa della riforma costituzionale prevista dalla L. Cost. n. 1/2012, che ha rivisto il Capo IV della L. n. 243/2012.

<sup>5</sup> L. n. 232/2016, art. 1, c. 466.

<sup>6</sup> Tale fondo è costituito da risorse già accertate nell'esercizio in corso ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive in esercizi successivi

<sup>7</sup> L. n. 196/2009, art. 17, c. 13.

relative coperture finanziarie sono state individuate, quindi, dal D.L. n. 91/2018<sup>8</sup> e dall'articolo 1, comma 826 della Legge di Bilancio 2019<sup>9</sup>.

Per le regioni a statuto ordinario, tenendo conto dell'accordo sancito dalla Conferenza Stato regioni del 15 ottobre 2018, concernente il *'concorso regionale alla finanza pubblica, rilancio degli investimenti pubblici e assenso sul riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese, in attuazione delle sentenze della Corte Costituzionale'*, è stato previsto il rinvio al 2021 delle nuove regole di finanza pubblica. In particolare, le regioni hanno concordato l'applicazione delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 in materia di pieno utilizzo dell'avanzo di amministrazione a decorrere dall'anno 2021, al fine di conservare la possibilità di ricorrere al saldo positivo di finanza pubblica<sup>10</sup> per realizzare una parte del concorso alla manovra previsto a loro carico<sup>11</sup>, pari a 2.496,2 milioni per il 2019 e 1.746,2 milioni nel 2020. In attuazione dell'accordo 15 ottobre 2018 la Legge di Bilancio 2019<sup>12</sup> ha previsto che le regioni a statuto ordinario concorrano alla finanza pubblica attraverso un saldo positivo di 1.696,2 milioni nel 2019 e di 837,8 nel 2020.

A decorrere dal 2019 (dal 2021 per le regioni a statuto ordinario), il nuovo quadro delineato dal legislatore prevede per tutti gli enti territoriali:

- il rispetto degli equilibri di bilancio (risultato di competenza dell'esercizio non negativo, finale e di parte corrente, ed equilibrio di cassa finale) e degli altri principi contabili introdotti dal D. Lgs. n. 118/2011 e, di conseguenza, il definitivo superamento del richiamato 'doppio binario';
- una semplificazione degli adempimenti di monitoraggio e certificativi, che consente di utilizzare in modo più efficiente le proprie risorse umane;
- la possibilità di programmare le proprie risorse finanziarie nel medio-lungo periodo per assicurare il rilancio degli investimenti sul territorio, anche attraverso l'utilizzo senza limiti degli avanzi di amministrazione e dei fondi vincolati pluriennali.

In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, sono mantenuti fermi i principi generali, in particolare:

- il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nei limiti previsti dalla legge dello Stato;
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura nei singoli esercizi finanziari.

<sup>8</sup> Previsto dall'articolo 13, comma 4.

<sup>9</sup> L. n. 145/2018.

<sup>10</sup> L. n. 232/2016, art. 1, c. 466 (Legge di Bilancio 2017).

<sup>11</sup> Dall'articolo 46, comma 6, del D.L. n. 66/2014.

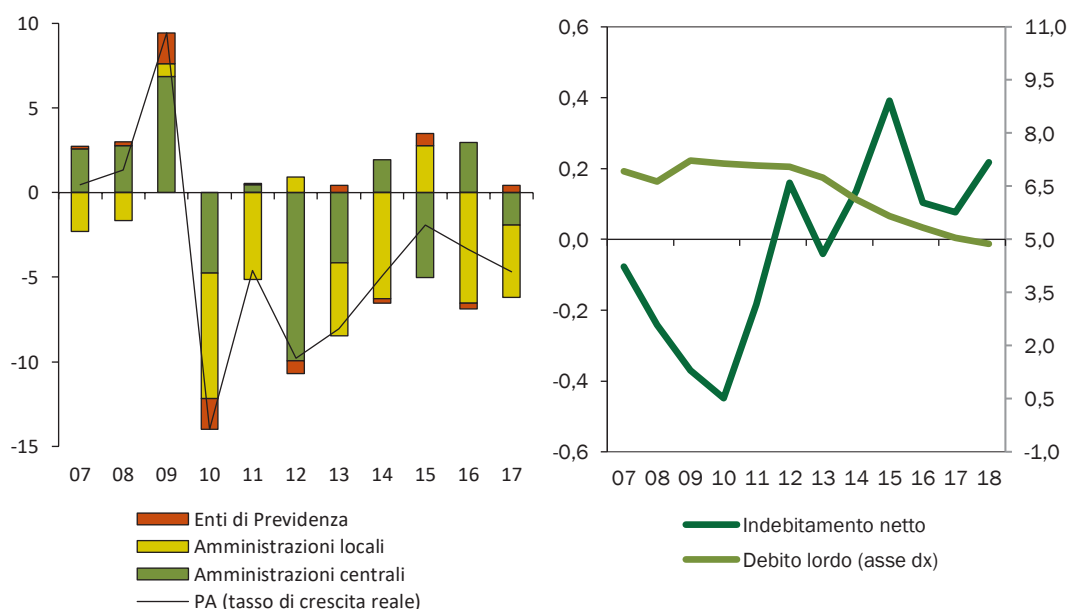
<sup>12</sup> L'articolo 1, comma 841.

## VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

Essendo venuti meno, per effetto dell'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2019, gli adempimenti a carico degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione degli andamenti di finanza pubblica previgenti<sup>13</sup>, la verifica sugli andamenti della finanza pubblica in corso d'anno sarà effettuata attraverso il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)<sup>14</sup>, anche al fine di semplificare gli adempimenti a carico degli enti; mentre il controllo successivo verrà operato attraverso le informazioni trasmesse alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), istituita presso il MEF<sup>15</sup>. Al fine di assicurare l'invio da parte degli enti territoriali delle informazioni riferite ai bilanci di previsione ed ai rendiconti di gestione è stato previsto, inoltre, un sistema sanzionatorio (blocco assunzioni di personale e, per i soli enti locali, blocco trasferimenti, fino all'invio dei dati contabili<sup>16</sup>). Ciò al fine di assicurare un tempestivo monitoraggio sugli andamenti di finanza pubblica.

La semplificazione che discende dall'applicazione delle richiamate sentenze della Corte Costituzionale e le misure previste dalle ultime Leggi di Bilancio contribuiranno a rilanciare gli investimenti delle amministrazioni locali, il cui contributo alla crescita reale degli investimenti della PA è stato quasi sempre negativo dalla crisi del 2009.

**FIGURA VI.1: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN PERCENTUALE DEL PIL) CONTRIBUTI ALLA CRESCITA REALE DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (dati a prezzi 2010)**



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Banca d'Italia.

<sup>13</sup> L. n. 232/2016, art. 1, c. 469.

<sup>14</sup> Introdotto dall'art. 28 della L. n. 289/2002, come disciplinato dall'art. 14 della L. n. 196/2009.

<sup>15</sup> Prevista dall'art.13 della L. n. 196 del 2009.

<sup>16</sup> Articolo 9, comma 1-quinquies, D.L. n. 113/2016 (blocco assunzioni personale) e art.161, c. 4, D. Lgs. n. 267/2000 (blocco trasferimenti per enti locali).

Per favorire gli investimenti sul territorio, la Legge di Bilancio 2019<sup>17</sup> rafforza, infatti, le misure in materia di investimenti delle amministrazioni locali avviate nel biennio 2017-2018. I primi interventi sono stati indirizzati al finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva dei comuni della zona a rischio sismico 1 (estesa alla zona a rischio sismico 2 nel 2018)<sup>18</sup>, per un ammontare pari a 5 milioni per il 2017, 25 milioni per il 2018 e 30 milioni per il 2019), con la Legge di Bilancio 2018 sono stati previsti, poi, contributi agli investimenti per opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 150 milioni per il 2018, 300 milioni per il 2019 e 400 milioni per il 2020.

La Legge di Bilancio 2019, nell'individuare il comparto e l'iter di individuazione degli enti beneficiari, prevede le seguenti misure finanziarie aggiuntive nel medio-lungo periodo<sup>19</sup>:

- contributi ai comuni per piccole opere, nel limite complessivo di 400 milioni per il 2019 (art. 1, c. da 107 a 114);
- contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio in favore delle regioni a statuto ordinario, nel limite complessivo di 135 milioni annui per il periodo 2021-2025, 270 milioni per il 2026, 315 milioni annui per il periodo 2027-2032 e 360 milioni per il 2033 (art. 1, c. da 134 a 138);
- contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio in favore dei comuni, nel limite complessivo di 250 milioni annui per il periodo 2021-2025, 400 milioni per il 2026, 450 milioni annui per il periodo 2027-2031 e 500 milioni per il 2032 (art. 1, c. da 139 a 148);
- contributi per edilizia sanitaria, nel limite complessivo di 100 milioni annui per ciascuno degli anni 2021 e 2022, 300 milioni annui per il triennio 2023-2025, 400 milioni annui per il periodo 2026-2031, 300 milioni per il 2032 e 200 milioni per il 2033 (art. 1, c. 555 e 556);
- contributo per le province delle regioni a statuto ordinario per strade e scuole, per un importo complessivo di 250 milioni annui per il periodo 2019-2033 (art. 1, c. 889 e 890);
- contributi per investimenti delle regioni a statuto ordinario, pari a 800 milioni per l'anno 2019, 908 milioni per il 2020, 1.033 milioni annui per il biennio 2021-2022 e 468 milioni per il 2033 (art. 1, c. 833 e ss.);
- contributi per investimenti nell'ambito degli Accordi con le autonomie speciali, per un importo complessivo nel periodo 2019-2033 pari a 2.486 milioni (art. 1, c. 126 e c. 875 e ss.);
- contributi per messa in sicurezza dei ponti, per un importo complessivo di 50 milioni annui per il periodo 2019-2023 (art. 1, c. 891);
- contributi per interventi di ripristino straordinario della piattaforma stradale della grande viabilità e per la revisione progettuale del completamento della Metro linea C a favore di Roma Capitale, nel limite complessivo di 95 milioni per il 2019, 85 milioni per il 2020 e 20 milioni il 2021 (art. 1, c. 931 e 933).

<sup>17</sup> L. n. 145/2018.

<sup>18</sup> Prevista dall'articolo 41-bis del D.L. n. 50/2017.

<sup>19</sup> A tali misure vanno aggiunte, tra l'altro, le ulteriori risorse previste dal comma 95 (Fondo investimenti amministrazioni centrali) e dal comma 1028 (Rischio idrogeologico).

## **Il Patto per la Salute e i Tetti alla spesa farmaceutica**

La spesa delle regioni per la sanità è soggetta alla disciplina contenuta nel Patto per la Salute, un'intesa avente un orizzonte temporale triennale, negoziata tra Stato, regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano. Dal 2000 attraverso tali intese, i soggetti istituzionali coinvolti concordano l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) al fine di garantire le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo, fissando gli strumenti di *governance* del settore e le modalità di verifica degli stessi.

A fronte del finanziamento statale al SSN, si richiede alle regioni di assicurare l'equilibrio nel settore sanitario, tramite l'integrale copertura di eventuali disavanzi. In caso di deviazione dall'equilibrio sono previste misure correttive automatiche, quali l'aumento dell'imposta addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche e dell'IRAP e il divieto di sostituzione del personale in quiescenza (*turn over*). Strumento essenziale della *governance* è l'obbligo di presentare un Piano di rientro se il settore sanitario regionale presenta un deficit superiore ad una certa soglia fissata per legge ovvero se, pur in presenza di un deficit inferiore alla suddetta soglia, la regione non dispone di mezzi di copertura, oppure se la regione presenta rilevanti carenze nella qualità delle cure<sup>20</sup>. All'interno del Piano sono programmate le misure da mettere in atto al fine di ripristinare la posizione di pareggio di bilancio su un orizzonte temporale di tre anni e la definizione degli strumenti di monitoraggio e verifica della sua attuazione. La normativa prevede, infine, il commissariamento della funzione sanitaria, qualora il Piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti. Recentemente è stata introdotta l'incompatibilità tra il ruolo di Commissario e l'esercizio di qualsiasi incarico istituzionale nella regione commissariata<sup>21</sup>. Dal 2016, la presentazione dei Piani di rientro è obbligatoria anche per le aziende ospedaliere, incluse quelle universitarie, gli Istituti di ricovero e cura di natura pubblica e degli altri enti che erogano prestazioni di ricovero e cura, che presentino squilibri di un certo rilievo tra costi e ricavi<sup>22</sup> o non rispettino parametri di qualità ed efficacia delle cure<sup>23</sup>.

L'ultimo Patto per la Salute è stato stipulato il 10 luglio 2014 ed è relativo al triennio 2014-2016. Nell'accordo è stato definito il livello del finanziamento cui concorre lo Stato e sono stati affrontati aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN. Il Patto è stato recepito nella Legge di Stabilità per il 2015. Per gli anni successivi al 2016 gli interventi normativi più recenti hanno ridefinito il livello di finanziamento del SSN, pur in assenza di un nuovo accordo. In particolare, la Legge di Bilancio 2019 ha definito il livello del finanziamento del SSN per il triennio 2019-2021<sup>24</sup> rispettivamente in 114.474, 116.474 e 117.974 milioni subordinando, tuttavia, l'accesso agli incrementi previsti per gli anni 2020 e 2021, rispetto al 2019, alla stipula di un nuovo Patto per la Salute per il periodo 2019-

---

<sup>20</sup> La soglia, fissata al 5 per cento, è data dal rapporto tra il deficit nominale regionale e l'importo totale delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale.

<sup>21</sup> Art. 25-septies del D.L. n. 119/2018, convertito dalla L. n. 136/2018.

<sup>22</sup> Scostamento tra costi e ricavi superiore al 7 per cento dei ricavi oppure pari ad almeno 7 milioni in valore assoluto.

<sup>23</sup> Art. 1, c. 521-536, L. n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016).

<sup>24</sup> Art. 1, c. 514, 518 e 526, L. n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019).

2021. Le disposizioni individuano anche i principali ambiti di intervento che dovranno essere oggetto del Patto. Sono attualmente in corso le interlocuzioni tra Amministrazioni centrali e regioni al fine di raggiungere una condivisione sulle tematiche.

A partire dal 2017, una quota del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, pari a 1 miliardo, è vincolata alla spesa per l'acquisto di particolari tipi di farmaci di cui 500 milioni per farmaci innovativi e 500 milioni per farmaci oncologici.

I vincoli sulla spesa farmaceutica, modificati in modo sostanziale dalla Legge di Bilancio 2017, sono confermati. In particolare, i tetti vigenti risultano fissati nella misura del 7,96 per cento del livello del finanziamento del SSN con riferimento alla spesa farmaceutica convenzionata<sup>25</sup> e nella misura del 6,89 per cento con riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti<sup>26</sup>.

In caso di sfioramento dei tetti è tuttora vigente il meccanismo automatico di correzione (c.d. *payback*). Se viene superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente deve essere coperta dalla catena degli operatori del settore farmaceutico (produttori, grossisti, farmacie); eventuali eccedenze di spesa rispetto al tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti sono addebitate per il 50 per cento alle regioni e il restante 50 per cento alle aziende farmaceutiche. Con la Legge di Bilancio 2019 sono state introdotte, a decorrere dal 2019, modalità semplificate per la determinazione del *payback* della spesa farmaceutica per acquisti diretti, che tra l'altro prevedono che l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) si avvalga dei dati desunti dalle fatture elettroniche ai fini del monitoraggio della spesa. Ciò dovrebbe rendere più affidabili le informazioni di base e dovrebbe quindi consentire di evitare o quanto meno limitare il contenzioso che le aziende farmaceutiche hanno promosso a partire dal 2013. La definitiva regolazione del contenzioso pregresso dovrebbe invece essere assicurata dalle disposizioni introdotte dal Decreto Legge n. 135/2018, convertito dalla Legge n. 12/2019<sup>27</sup>, che prevedono che qualora entro il 30 aprile 2019 le aziende farmaceutiche versino in entrata al bilancio dello Stato l'importo complessivo di 2.378 milioni di euro, al lordo delle somme già versate riferite al periodo 2013-2017, il contenzioso relativo alle suddette annualità si intenda estinto per cessata materia del contendere.

<sup>25</sup> La spesa farmaceutica convenzionata indica la spesa riferibile ai farmaci rimborsabili, al lordo delle quote di partecipazione alla spesa a carico degli assistiti, distribuiti attraverso le farmacie pubbliche e private convenzionate.

<sup>26</sup> La spesa farmaceutica per acquisti diretti indica la spesa riferibile ai farmaci acquistati direttamente dalle aziende sanitarie, erogati in ospedalieri oppure distribuiti direttamente dalle medesime aziende sul territorio. Tale distribuzione può avvenire anche attraverso specifici accordi con le farmacie convenzionate. La quota di spesa pari a un miliardo destinata, a partire dal 2017, ai farmaci innovativi ed oncologici è esclusa dal computo dei tetti.

<sup>27</sup> Art. 9-bis, c. 3-6.

## Sezione II

### Analisi e tendenze della finanza pubblica

PAGINA BIANCA



## INDICE

|             |                                                                                      |            |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>I.</b>   | <b>SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO.....</b>                                        | <b>175</b> |
| <b>II.</b>  | <b>CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE .....</b>                         | <b>179</b> |
| II.1        | I risultati del 2018 .....                                                           | 179        |
| II.2        | Previsioni tendenziali.....                                                          | 189        |
| II.3        | Politiche invariate .....                                                            | 202        |
| <b>III.</b> | <b>ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA.....</b>                                  | <b>205</b> |
| III.1       | Pubblico impiego.....                                                                | 205        |
|             | Risultati.....                                                                       | 205        |
|             | Previsioni .....                                                                     | 205        |
| III.2       | Prestazioni sociali in denaro .....                                                  | 206        |
|             | Risultati.....                                                                       | 206        |
|             | Previsioni .....                                                                     | 208        |
| III.3       | Sanità.....                                                                          | 212        |
|             | Risultati.....                                                                       | 212        |
|             | Previsioni .....                                                                     | 214        |
| <b>IV.</b>  | <b>CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO .....</b>                                     | <b>217</b> |
| IV.1        | I risultati del 2018 .....                                                           | 217        |
|             | Settore pubblico .....                                                               | 217        |
|             | Amministrazioni centrali .....                                                       | 223        |
|             | Amministrazioni locali .....                                                         | 226        |
|             | Enti di previdenza e assistenza sociale .....                                        | 231        |
| IV.2        | Previsioni tendenziali 2019-2022 .....                                               | 234        |
|             | Settore pubblico .....                                                               | 237        |
|             | Amministrazioni centrali .....                                                       | 238        |
|             | Amministrazioni locali .....                                                         | 239        |
|             | Enti di previdenza.....                                                              | 240        |
| <b>V.</b>   | <b>BILANCIO DELLO STATO .....</b>                                                    | <b>241</b> |
| V.1         | Risultati di sintesi.....                                                            | 241        |
| V.2         | Analisi degli incassi.....                                                           | 241        |
| V.3         | Entrate tributarie.....                                                              | 242        |
| V.4         | Entrate non tributarie .....                                                         | 243        |
| V.5         | Analisi dei pagamenti .....                                                          | 246        |
| V.6         | Raffronti tra risultati e previsioni 2018.....                                       | 254        |
| <b>VI.</b>  | <b>DEBITO .....</b>                                                                  | <b>283</b> |
| VI.1        | La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale..... | 283        |

|                                                                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>VII. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI .....</b>                                                                              | <b>285</b> |
| VII.1 Programmazione nazionale.....                                                                                                                                            | 286        |
| Fondo per lo sviluppo e la coesione.....                                                                                                                                       | 286        |
| VII.2 Programmazione comunitaria.....                                                                                                                                          | 288        |
| Programmi Fondi strutturali.....                                                                                                                                               | 288        |
| Programmi FEASR e FEAMP .....                                                                                                                                                  | 289        |
| <b>VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2018 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE .....</b>                                                             | <b>291</b> |
| <b>IX. INDIVIDUAZIONE DEI PROGRAMMI DI SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI AI SENSI DELL'ARTICOLO 7-BIS DEL DECRETO-LEGGE 29 DICEMBRE 2016, N. 243.....</b> | <b>293</b> |
| <b>APPENDICE: QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO 2016-2018 .....</b>                                                                    | <b>295</b> |

## **INDICE DEI BOX**

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Monitoraggio dell'obiettivo di riduzione della spesa dei Ministeri della Legge<br>di bilancio 2018-2020 ..... | 187 |
| Previsioni 2020-2022 a politiche invariate.....                                                               | 203 |
| Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano.....                                    | 210 |

## INDICE DELLE TABELLE

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabella I.1-1 Quadro macroeconomico tendenziale (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato) .....            | 176 |
| Tabella I.1-2 Quadro macroeconomico programmatico (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato) .....          | 177 |
| Tabella II.1-1 Entrate tributarie della P.A. per tipologia di imposta (in milioni di euro) .....                               | 180 |
| Tabella II.1-2 Entrate tributarie della P.A. (in milioni di euro) .....                                                        | 180 |
| Tabella II.1-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche – Dati diffusi il 9 aprile.....                                 | 183 |
| Tabella II.1-4 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche – Dati diffusi il 3 aprile.....                                 | 184 |
| Tabella II.1-5 Conto economico delle Amministrazioni Centrali.....                                                             | 185 |
| Tabella II.1-6 Conto economico delle Amministrazioni locali.....                                                               | 186 |
| Tabella II.1-7 Conto economico degli enti di previdenza.....                                                                   | 187 |
| Tabella II.2-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in milioni di euro) .....                                      | 193 |
| Tabella II.2-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del PIL).....                                             | 194 |
| Tabella II.2-3 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in milioni di euro) .....                                       | 195 |
| Tabella II.2-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in % del PIL).....                                              | 196 |
| Tabella II.2-5 Conto economico delle Amministrazioni locali (in milioni di euro).....                                          | 197 |
| Tabella II.2-6 Conto economico delle Amministrazioni locali (in % del PIL) .....                                               | 198 |
| Tabella II.2-7 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in milioni di euro) .....                        | 199 |
| Tabella II.2-8 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in % del PIL).....                               | 200 |
| Tabella II.2-9 Elenco delle misure considerate " One-off " .....                                                               | 201 |
| Tabella II.3-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate (in milioni di euro).....  | 203 |
| Tabella II.3-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate – tassi di variazione..... | 204 |
| Tabella III.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2015 – 2018.....                                                      | 207 |
| Tabella III.2-2 Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2018 - 2022.....                                     | 209 |
| Tabella III.3-1 Spesa sanitaria 2015 – 2018.....                                                                               | 214 |
| Tabella III.3-2 Previsione della spesa sanitaria 2019 – 2022.....                                                              | 216 |
| Tabella IV.1-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Risultati.....                                                | 220 |
| Tabella IV.1-2 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - (in % del PIL).....                                           | 221 |
| Tabella IV.1-3 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Differenze rispetto alle previsioni .....                      | 222 |
| Tabella IV.1-4 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Risultati .....                                     | 224 |



|                                                                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabella IV.1-5 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - (in % del PIL).....                                                                                  | 225 |
| Tabella IV.1-6 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Risultati .....                                                                                        | 229 |
| Tabella IV.1-7 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - (in % del PIL).....                                                                                    | 230 |
| Tabella IV.1-8 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - Risultati .....                                                                                            | 232 |
| Tabella IV.1-9 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - (in % del PIL) .....                                                                                       | 233 |
| Tabella IV.2-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Previsioni .....                                                                                               | 237 |
| Tabella IV.2-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Previsioni.....                                                                                      | 238 |
| Tabella IV.2-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Previsioni.....                                                                                        | 239 |
| Tabella IV.2-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza e assistenza sociale - Previsioni .....                                                                      | 240 |
| Tabella V.1-1 Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi Dicembre 2016-2018 (in milioni di euro) .....                                                                          | 241 |
| Tabella V.4-1 Bilancio dello Stato: Incassi realizzati a tutto Dicembre 2016-2018.....                                                                                          | 244 |
| Tabella V.4-2 Bilancio dello Stato: Incassi rettificati realizzati a tutto Dicembre 2016 - 2018 (in milioni di euro) .....                                                      | 245 |
| Tabella V.4-3 Bilancio dello Stato: Analisi delle principali imposte dirette (in milioni di euro) .....                                                                         | 245 |
| Tabella V.4-4 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi rettificati delle principali imposte indirette (in milioni di euro) .....                                             | 246 |
| Tabella V.4-5 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi per l'IVA (in milioni di euro) .....                                                                                  | 246 |
| Tabella V.5-1 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel triennio 2016 - 2018 (in milioni di euro).....                                                         | 247 |
| Tabella V.5-2 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati. Impatto diretto ed indiretto sui conti della PA (in milioni di euro).....                                 | 253 |
| Tabella V.6-1 Bilancio dello Stato: Raffronto tra i risultati e le stime di cassa per l'anno 2018 (in milioni di euro) .....                                                    | 256 |
| Tabella V.6-2 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi della manovra di finanza pubblica - anno 2019.....                                                                        | 257 |
| Tabella V.6-3 Bilancio dello Stato: Effetti sulle entrate della manovra finanziaria per l'anno 2019 .....                                                                       | 260 |
| Tabella V.6-4 Effetti sulla spesa della Manovra 2019 .....                                                                                                                      | 262 |
| Tabella V.6-4 bis Bilancio dello stato: manovra di finanza pubblica per il 2019 - legge di bilancio (sezione i e sezione ii) + dl 119/2018 presentato (in milioni di euro)..... | 262 |
| Tabella V.6-5 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle previsioni iniziali di competenza e delle relative disponibilità - Anno 2019.....                                   | 264 |
| Tabella V.6-6 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle autorizzazioni e delle stime degli incassi e dei pagamenti - Anno 2019 (in milioni di euro) .....                   | 264 |
| Tabella V.6-7 Bilancio dello Stato: quadro di sintesi delle gestioni di cassa 2018 (risultati) e 2019 (stime) (in milioni di euro).....                                         | 265 |
| Tabella V.6-8 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi realizzati nel 2018 e stimati per il 2019 (in milioni) .....                                                          | 266 |

|                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabella V.6-9 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel 2018 e stimati per il 2019 .....                                          | 267 |
| Tabella V.6-10 Redditi da lavoro dipendente.....                                                                                                   | 270 |
| Tabella V.6-11 Consumi intermedi.....                                                                                                              | 270 |
| Tabella V.6-12 IRAP.....                                                                                                                           | 271 |
| Tabella V.6-13 Trasferimenti correnti .....                                                                                                        | 271 |
| Tabella V.6-14 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni centrali .....                                                                            | 271 |
| Tabella V.6-15 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali (1/2) .....                                                                        | 272 |
| Tabella V.6-16 Trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale .....                                                                       | 274 |
| Tabella V.6-17 Trasferimenti correnti a Famiglie e ISP .....                                                                                       | 275 |
| Tabella V.6-18 Trasferimenti correnti a Imprese .....                                                                                              | 276 |
| Tabella V.6-19 Trasferimenti correnti all'Estero .....                                                                                             | 276 |
| Tabella V.6-20 Risorse proprie UE .....                                                                                                            | 276 |
| Tabella V.6-21 Interessi passivi e redditi da capitale.....                                                                                        | 277 |
| Tabella V.6-22 Poste correttive e compensative delle Entrate .....                                                                                 | 277 |
| Tabella V.6-23 Ammortamenti .....                                                                                                                  | 277 |
| Tabella V.6-24 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni .....                                                                                | 277 |
| Tabella V.6-25 Trasferimenti in conto capitale .....                                                                                               | 278 |
| Tabella V.6-26 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche centrali .....                                                            | 278 |
| Tabella V.6-27 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche locali .....                                                              | 279 |
| Tabella V.6-28 Contributi agli investimenti ad Imprese.....                                                                                        | 280 |
| Tabella V.6-29 Contributi agli investimenti ad Estero.....                                                                                         | 281 |
| Tabella V.6-30 Altri trasferimenti in conto capitale .....                                                                                         | 281 |
| Tabella V.6-31 Acquisizione di attività finanziarie .....                                                                                          | 282 |
| Tabella VII.1-1 Risorse destinate alla coesione territoriale e fondi nazionali addizionali (in milioni di euro).....                               | 285 |
| Tabella VIII.1-1 Bilancio dello Stato: entrate a mezzo ruolo e mediante accertamento con adesione: confronti previsioni-risultati 2017 e 2018..... | 292 |
| Tabella A.1-1 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2016 (1/2) .....                                                                             | 297 |
| Tabella A.1-2 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2017 (1/2) .....                                                                             | 299 |
| Tabella A.1-3 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2018 (1/2) .....                                                                             | 301 |

## **INDICE DELLE FIGURE**

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura III.2-1 Spesa pubblica per pensioni in % PIL.....                       | 212 |
| Figura V.5-1 Spese correnti e spese in conto capitale 2016-2018.....           | 248 |
| Figura V.5-2 Composizione in % delle spese correnti 2017 e 2018 .....          | 248 |
| Figura V.5-3 Composizione in % delle spese in conto capitale 2017 e 2018 ..... | 249 |
| Figura VI.1-1 Evoluzione del rapporto Debito/PIL nel periodo 2015-2018 .....   | 284 |

## **I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO**

L'andamento dell'economia mondiale nel 2018 è stato caratterizzato da un rallentamento della crescita dovuto principalmente ad un minor dinamismo del commercio internazionale, che aveva invece giocato un ruolo fortemente propulsivo nell'anno precedente. Secondo le ultime stime ufficiali del Fondo Monetario Internazionale, la crescita mondiale nel 2018 si sarebbe fermata al 3,6 per cento, dal 3,8 per cento registrato nell'anno precedente. Di conseguenza, le proiezioni aggiornate per il 2019, frutto del susseguirsi di revisioni al ribasso, prefigurano un'espansione più contenuta, al 3,3 per cento, legata principalmente all'indebolimento del ciclo nei Paesi avanzati (all'1,8 per cento, dal 2,2 per cento nel 2018).

In questo contesto, nel 2018 l'economia italiana è cresciuta dello 0,9 per cento, in rallentamento rispetto all'anno precedente. La domanda interna al netto delle scorte ha continuato ad espandersi, seppur a tassi inferiori rispetto al 2017, mentre le scorte hanno fornito un contributo nullo. Le esportazioni nette hanno invece sottratto 0,1 punti percentuali alla crescita per effetto delle tensioni commerciali globali.

Le informazioni più recenti di natura quantitativa e qualitativa confermano la prosecuzione di una fase ciclica debole per l'economia italiana ma in lieve miglioramento rispetto alla seconda metà del 2018. Gli indicatori disponibili confermano un quadro più fosco per il settore manifatturiero e uno più favorevole e resiliente per il settore dei servizi. Le indagini sul clima di fiducia delle imprese manifatturiere mostrano una riduzione rispetto alla media del quarto trimestre. Il PMI manifatturiero resta sotto la soglia di espansione da sei mesi. La produzione industriale a gennaio è aumentata oltre le attese (1,7 per cento m/m) dopo il calo registrato in dicembre; a livello settoriale si registra un forte aumento congiunturale nel comparto dell'energia e dei beni di consumo non durevoli. Riguardo il settore delle costruzioni, le ultime indicazioni sulla produzione mostrano deboli incrementi congiunturali. Indicazioni positive provengono dal settore residenziale ancora favorito dai tassi sulle nuove erogazioni di prestiti per l'acquisto di abitazioni; inoltre la fiducia è aumentata sensibilmente alla fine del 1T19, avvicinandosi ai massimi storici. Passando al settore dei servizi, le stime più recenti prefigurano una modesta ripresa nel 1T19 dopo il lieve aumento registrato nel 4T18: gli indicatori congiunturali disponibili indicano un graduale aumento della fiducia. Le indagini congiunturali sulla fiducia dei consumatori mostrano un progressivo calo dalla seconda metà del 2018 e hanno raggiunto in marzo 2019 il livello più basso dall'agosto 2017. I consumatori nella prima parte dell'anno beneficeranno di un maggiore potere d'acquisto grazie ad un livello dei prezzi al consumo ancora prossimo all'1 per cento (1,1 per cento a marzo); l'inflazione di fondo è invece ferma allo 0,5 per cento.

Tenuto conto degli andamenti più recenti sopra descritti, la crescita per il 2019 è rivista al ribasso (0,1 per cento in termini reali dall'1,0 per cento stimato lo scorso dicembre). Nel 2020, 2021 e 2022, si stima che il tasso di crescita reale progredisca gradualmente e il PIL cresca dello 0,6 per cento nel 2020, dello 0,7 per cento nel 2021 e dello 0,9 per cento nel 2022.

Nello scenario programmatico, considerando gli effetti dei provvedimenti presentati contestualmente al DEF, la crescita del PIL reale risulterà pari allo 0,2 per cento nel 2019 e allo 0,8 per cento nel triennio successivo. Rispetto al quadro macroeconomico tendenziale la maggiore crescita negli anni 2019-2021 proviene essenzialmente dalla componente degli investimenti fissi lordi.

**TABELLA I.1-1 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)**

|                                                            | 2018      | 2019      | 2020      | 2021      | 2022      |
|------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>ESOGENE INTERNAZIONALI</b>                              |           |           |           |           |           |
| Commercio internazionale                                   | 3,8       | 2,5       | 3,7       | 3,8       | 3,9       |
| Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, <i>futures</i> )   | 71,3      | 64,8      | 64,6      | 62,9      | 61,7      |
| Cambio dollaro/euro                                        | 1,181     | 1,135     | 1,134     | 1,134     | 1,134     |
| <b>MACRO ITALIA (VOLUMI)</b>                               |           |           |           |           |           |
| PIL                                                        | 0,9       | 0,1       | 0,6       | 0,7       | 0,9       |
| Importazioni                                               | 2,3       | 2,2       | 2,5       | 2,5       | 2,5       |
| Consumi finali nazionali                                   | 0,5       | 0,4       | 0,6       | 0,6       | 0,6       |
| Consumi famiglie e ISP                                     | 0,6       | 0,6       | 0,6       | 0,7       | 0,8       |
| Spesa della PA                                             | 0,2       | -0,3      | 0,4       | 0,1       | 0,0       |
| Investimenti                                               | 3,4       | 0,7       | 1,2       | 1,3       | 1,5       |
| - macchinari, attrezzature e beni immateriali              | 2,1       | 0,1       | 1,1       | 1,3       | 1,6       |
| - mezzi di trasporto                                       | 14,5      | -1,4      | 1,3       | 1,4       | 1,4       |
| - costruzioni                                              | 2,6       | 1,4       | 1,3       | 1,3       | 1,4       |
| Esportazioni                                               | 1,9       | 2,1       | 2,3       | 2,5       | 2,6       |
| <i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>              | 2,6       | 2,6       | 2,5       | 2,5       | 2,5       |
| <b>CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)</b>                |           |           |           |           |           |
| Esportazioni nette                                         | -0,1      | 0,0       | 0,0       | 0,0       | 0,1       |
| Scorte                                                     | 0,0       | -0,2      | 0,0       | 0,0       | 0,0       |
| Domanda nazionale al netto delle scorte                    | 1,0       | 0,4       | 0,7       | 0,7       | 0,8       |
| <b>PREZZI</b>                                              |           |           |           |           |           |
| Deflatore importazioni                                     | 2,9       | 1,7       | 1,8       | 1,7       | 1,6       |
| Deflatore esportazioni                                     | 1,7       | 1,4       | 1,7       | 1,6       | 1,6       |
| Deflatore PIL                                              | 0,8       | 1,0       | 1,9       | 1,7       | 1,5       |
| <i>PIL nominale</i>                                        | 1,7       | 1,2       | 2,6       | 2,5       | 2,4       |
| <i>Deflatore consumi</i>                                   | 1,1       | 1,0       | 2,3       | 1,8       | 1,5       |
| <b>LAVORO</b>                                              |           |           |           |           |           |
| Costo lavoro                                               | 2,0       | 1,2       | 1,3       | 1,2       | 1,6       |
| Produttività (misurato su PIL)                             | 0,1       | 0,3       | 0,4       | 0,3       | 0,3       |
| CLUP (misurato su PIL)                                     | 1,9       | 0,9       | 0,9       | 1,0       | 1,3       |
| Occupazione (ULA)                                          | 0,8       | -0,2      | 0,2       | 0,5       | 0,6       |
| Tasso di disoccupazione                                    | 10,6      | 11,0      | 11,2      | 10,9      | 10,6      |
| Tasso di occupazione (15-64 anni)                          | 58,5      | 58,7      | 58,9      | 59,3      | 59,8      |
| <i>p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i> | 1.756.982 | 1.777.899 | 1.823.329 | 1.868.945 | 1.914.457 |

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 09 aprile 2019.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.