

TAVOLA R.1: INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE
(in miliardi di euro)

	Incassi registrati nel 2016 (Rendiconto generale dello Stato)	Stima incassi 2017 basata sui dati a tutto agosto	Previsioni di bilancio assestate 2017	Differenza stima incassi 2017 incassi 2016	Differenza stima incassi 2017 previsioni 2017	Stima della variazione delle entrate permanenti rispetto alle previsioni 2017
	(a)	(b)	(c)	(b-a)	(b-c)	
	2016	2017	2017			
IRPEF	3,30	4,53	4,48	1,23	0,05	0,04
IRES	1,98	2,52	2,39	0,54	0,13	0,10
IVA	3,50	4,45	3,70	0,95	0,75	0,61
Altre imposte minori	0,60	0,49	0,49	-0,11	0,00	0,00
Totale ruoli tributarie	9,38	11,99	11,06	2,61	0,93	0,76
Totali ruoli extra tributarie	2,10	2,11	2,59	0,01	-0,48	-0,39
Totale	11,48	14,10	13,65	2,62	0,45	0,37

A differenza delle valutazioni effettuate negli anni scorsi, la stima degli incassi per il 2017 deve tenere adeguatamente conto degli effetti delle misure di *estinzione dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti di riscossione negli anni dal 2000 al 2016* (c.d. rottamazione delle cartelle)¹³. Considerando che la scadenza per l'adesione alla misura è stata fissata alla data del 31 luglio 2017, con pagamento rateale dell'importo dovuto a partire dal mese di agosto, la stima degli incassi 2017 è basata sui dati a tutto luglio, cui è stata aggiunta la proiezione su base annua del mese di agosto, che include gli effetti della prima rata della nuova misura. Sulla base di tale criterio, gli incassi realizzati nel 2017 sono pari a 14,1 miliardi, di cui circa 12 miliardi riferiti alle entrate tributarie e 2,1 miliardi alle entrate extra tributarie.

Si perviene, pertanto, ai seguenti risultati: i) la stima degli incassi attesi per il 2017 è maggiore degli incassi realizzati nel 2016 per circa 2,62 miliardi sostanzialmente per effetto delle misure introdotte con il decreto n. 193 del 2016; ii) il raffronto tra la stima degli incassi e le previsioni per il 2017 mostra un incremento di circa 0,45 miliardi (a fronte di 0,93 miliardi in più rispetto alle previsioni per le entrate tributarie, si registra una diminuzione di circa 0,48 miliardi per le entrate extra tributarie).

L'ammontare di risorse da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale è valutato, per ragioni prudenziali, al minore dei predetti importi (circa 0,45 miliardi). Tuttavia, soltanto una parte di queste risorse può essere considerata permanente. Inoltre, occorre tenere conto che le maggiori entrate derivanti dalla misura introdotta con il decreto n. 193 del 2016 non possono essere considerate permanenti.

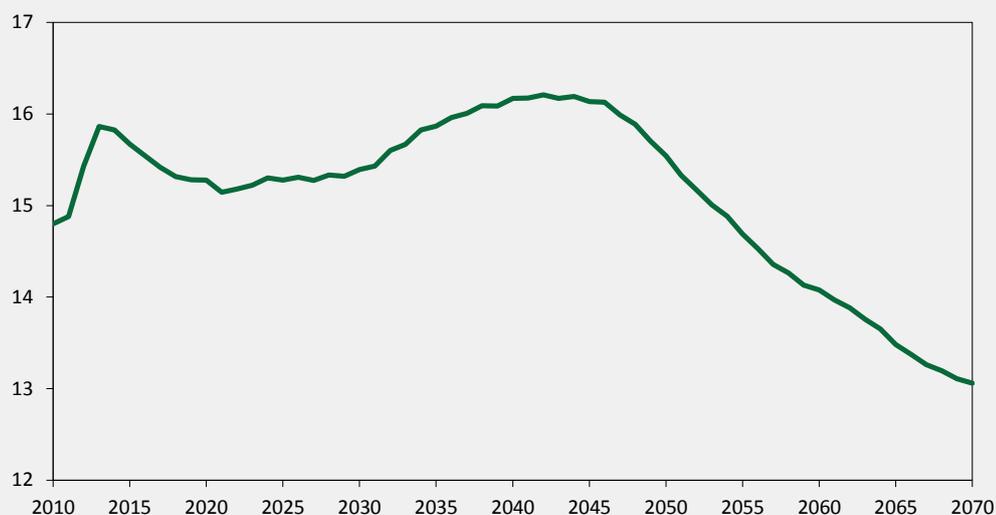
Pertanto in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio 2018, limitatamente al 2018, saranno iscritti 0,37 miliardi nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel predetto Fondo.

¹³ Art.6, c.1 del D. Lgs. n. 193/2016.

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento

La figura R.1 riporta la previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL¹⁴ nelle ipotesi dello scenario nazionale base che recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano recentemente elaborato dall'Istat, con base 2016¹⁵. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di circa 10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2015. Per il periodo 2017-2020, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

FIGURA R.1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL (scenario nazionale base)



La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati negli ultimi venti anni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (L. 335/1995) e alle nuove regole introdotte con la L. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, ha migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha

¹⁴ L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010). Rispetto alla previsione contenuta nel DEF 2017, l'orizzonte temporale è esteso al 2070 in coerenza con gli orientamenti recentemente condivisi in ambito europeo e già recepiti nelle previsioni aggiornate elaborate dalla Ragioneria generale dello Stato. Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2017), *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 18 - Anticipazioni (Luglio) e Rapporto n. 18 (Agosto).

¹⁵ Poiché le previsioni della popolazione prodotte da Istat coprono un orizzonte temporale fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Circa le ipotesi sottostanti, si assume: i) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,59 ii) un flusso netto di immigrati che si attesta mediamente su un valore medio annuo di circa 154 mila unità e iii) una speranza di vita alla nascita che aumenta, rispetto al 2015, di 6,4 anni per gli uomini e 6 anni per le donne. Si veda Istat (2016), <http://demo.istat.it> e Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2017), op.c..

previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza, estesi fino all'età di 70 anni, a partire dal 2013. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, ed ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni¹⁶.

TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (PENSIONI, SANITÀ, LTC, SCUOLA ED AMMORTIZZATORI SOCIALI) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2018

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	15,3	16,0	16,9	17,9	18,4	18,2	17,2	15,8	15,0	14,3	13,8
Sanità	6,3	6,6	6,8	7,0	7,3	7,5	7,7	7,7	7,7	7,6	7,6
- comp.LTC	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0
LTC - comp. socio assist.	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6
Scuola	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4	3,3	3,3
Ammortizz. sociali	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Totale	26,9	27,7	28,6	29,9	30,7	30,9	30,2	29,1	28,3	27,5	26,9

Le previsioni scontano inoltre gli effetti contenuti nella Legge di Bilancio 2017-2019 (L. 232/2016), con la quale sono state introdotte misure dirette a aumentare i trattamenti pensionistici in essere per le pensioni di importo complessivamente pari o inferiori a 2 volte il Trattamento Minimo (TM) INPS (tramite la c.d. 14-sima) e a facilitare l'uscita anticipata rispetto ai generali requisiti di accesso al pensionamento. Sulla base delle stime e dei presupposti indicati nella relazione tecnica al medesimo provvedimento, le suddette misure determinano una maggiore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL crescente fino a 0,14 punti percentuali di PIL nel 2021 per poi attestarsi attorno a 0,1 punti percentuali di PIL per gli anni successivi.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi. A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL è atteso decrescere nel primo quinquennio ed attestarsi, successivamente, attorno al 15,3% fino al 2029. Negli anni successivi, il rapporto spesa/PIL cresce fino a raggiungere il 16,2% nel 2042. Da qui in poi, il rapporto scende rapidamente portandosi al 15,5% nel 2050 ed al 13,1% nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

¹⁶ L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015.

La contenuta flessione iniziale del rapporto fra spesa pensionistica e PIL è largamente spiegata dall'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo. La successiva fase di crescita, evidenziata nella parte centrale del periodo di previsione, è dovuta all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo in parte compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nella fase finale del periodo di previsione, è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento si spiega sia con fattori demografici (minore numerosità delle coorti che accedono alla quiescenza) che con l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

Come già anticipato nel DEF 2017, l'aggiornamento dello scenario nazionale base con le nuove previsioni demografiche Istat¹⁷, produce effetti peggiorativi in termini di sostenibilità di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e della finanza pubblica.

Tali effetti peggiorativi assumono dimensione ancora più rilevante nell'ambito dello scenario definito in sede di EPC-WGA (Economic policy Committee – Working Group on Ageing) per il nuovo round di previsione delle spese *age-related* (pensioni, sanità, *long term care*, ammortizzatori sociali e istruzione) funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche¹⁸. Le suddette previsioni, rappresentate in Tab.1, sono elaborate in coerenza con gli scenari definiti in ambito EPC-WGA per il Rapporto 2018 (2018-Ageing Report).

Riguardo al quadro macroeconomico, le ipotesi di scenario partono dalle previsioni elaborate dalla Commissione (*Spring forecast 2017*) sulla base della metodologia definita in ambito OGWG (Output Gap Working Group), ed approvata da EPC, per le previsioni di breve periodo e la successiva estrapolazione al 2026 (T+10). Tali ipotesi evidenziano una crescita della produttività, ed in particolare della produttività totale dei fattori (PTF), sostanzialmente nulla nel decennio, che si riflette negativamente anche nel ventennio successivo in ragione del posticipo della fase di convergenza del tasso di crescita della PTF sui livelli strutturali di lungo periodo comuni a tutti i paesi¹⁹. Una revisione, in senso negativo, ha riguardato anche l'ipotesi relativa al tasso di disoccupazione strutturale che converge su un valore di lungo periodo di 7,9 per cento contro il 7,3 per cento del precedente scenario. Diversamente, risultano sostanzialmente confermate le dinamiche strutturali dei tassi di attività²⁰, anche per le fasce di età più elevate, in ragione del carattere sperimentale e di "temporaneità" di taluni interventi della Legge di Bilancio 2017 volti a favorire l'uscita anticipata dal mercato del lavoro ad età inferiori a quelle conseguenti dai requisiti previsti per il pensionamento a normativa vigente (Ape sociale,

¹⁷ Gli effetti dell'aggiornamento delle ipotesi di scenario in relazione alla previsione della spesa pensionistica e socio-sanitaria sono stati dettagliatamente illustrati in Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2017), *opc.*

¹⁸ Per il quadriennio 2017-2020, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per l'Aggiornamento del DEF 2017.

¹⁹ In particolare, in ambito EPC è stata deliberata un'ipotesi di convergenza del tasso di crescita della TFP all'1 per cento nel 2045, a partire dal valore del 2026, mentre nelle precedenti previsioni la convergenza era ipotizzata al 2035.

²⁰ La previsione dei tassi di attività viene effettuata dalla Commissione sulla base di un modello di simulazione per coorte, la cui metodologia è stata definita in ambito AWG, scontando una stima degli effetti sui tassi di attività delle età superiori conseguenti all'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento sulla base della normativa vigente.

Ape di mercato e c.d. Rita).

Riguardo al quadro demografico, Eurostat, coadiuvato dagli Istituti di Statistica dei paesi membri, ha elaborato e pubblicato a fine febbraio 2017 le nuove previsioni della popolazione, con base 2015, per tutti paesi dell'UE. Per quanto riguarda l'Italia, tutti i parametri demografici sono stati rideterminati in senso peggiorativo rispetto al precedente round di previsioni Europop 2013. In particolare: i) il tasso di fecondità parte da un livello più basso; ii) la speranza di vita di uomini e donne parte da un livello più elevato; iii) il flusso migratorio netto risulta fortemente ridimensionato. In particolare, quest'ultima variabile presenta una riduzione, rispetto, a quanto ipotizzato nella precedente previsione Eurostat, di poco inferiore al 50 per cento per i primi 25 anni del periodo di previsione. Per effetto della revisione delle ipotesi demografiche, e principalmente della riduzione del flusso netto di immigrati, la popolazione italiana al 2060 è prevista contrarsi di oltre 9 milioni rispetto al livello stimato nel precedente round previsivo e, contestualmente, l'indice di dipendenza degli anziani aumenta di oltre 8 punti percentuali.

La revisione delle ipotesi di scenario sopra indicate, particolarmente rilevante in termini di produttività e di flussi migratori, comporta una notevole riduzione delle proiezioni di crescita di lungo termine: il tasso di crescita del PIL potenziale passa da un livello medio annuo di circa 1,4% del precedente *round* 2015 ad un livello di circa 0,7%.

Come già anticipato in sede di DEF 2017 (Sezione I, Programma di Stabilità per l'Italia, 2017), e dettagliatamente illustrato nel Rapporto n. 18, "*Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e nelle relative "*Anticipazioni*"²¹, la contrazione della dinamica strutturale della crescita economica del nostro paese, che emerge dall'aggiornamento delle ipotesi di scenario, si traduce in un peggioramento della previsione delle principali componenti di spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL e, in particolare, della spesa pensionistica. Rispetto ai risultati del DEF 2017, che scontavano le ipotesi di scenario di medio-lungo periodo del precedente *round* di previsioni EPC-WGA 2015, il livello della spesa pensionistica in rapporto al PIL aumenta di circa 2 punti percentuali nel 2035, raggiunge un massimo di 2,6 punti percentuali intorno al 2045, per poi ridursi a circa 1,2 punti percentuali al 2060 e a 0,5 punti percentuali al 2070.

La curva in grassetto della figura R.2 mostra la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL elaborata, a normativa vigente, sulla base del nuovo scenario EPC-WGA *Baseline* ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base di assetti normativi antecedenti i principali interventi di riforma. Ad eccezione delle ultime misure adottate con Legge di Bilancio 2017, gli interventi di riforma che si sono succeduti a partire dal 2004 hanno prodotto importanti effetti di contenimento. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL fino al 2050²², di cui circa un 1/3 è da ascrivere alla riforma introdotta con la L 214/2011.

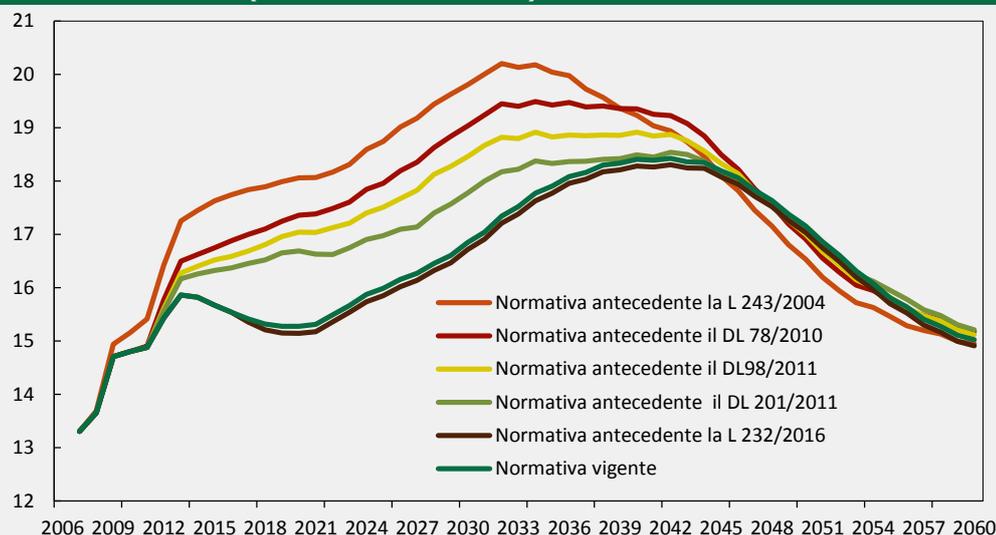
Negli scenari definiti in ambito EPC-WGA aumenta anche l'incidenza delle spese per le prestazioni sanitarie e per *long term care* (circa 0,3 punti percentuali di PIL dal 2048), mentre scende l'incidenza della spesa per istruzione (circa 0,3 punti percentuali in prossimità del 2040 e 0,2 punti percentuali alla fine del periodo di previsione). Complessivamente, il totale delle spese pubbliche *age-related* (considerando anche gli

²¹ Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2017) *opc.*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2017/NARP2017-08.pdf; http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2017/NARP2017.pdf.

²² L'età media al pensionamento (pensionamento di vecchiaia ed anticipato) aumenta da 60-61 del periodo 2006-2010 a circa 64 anni del 2020, 67 del 2040 e circa 68 nel 2050.

ammortizzatori sociali) in rapporto al PIL registra un peggioramento rispetto alle precedenti previsioni fino a un massimo di 2,7 punti percentuali attorno al 2045. L'aumento si riduce a 1,4 punti percentuali di PIL al 2060 e a 0,5 punti percentuali al 2070.

FIGURA R.2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE (scenario EPC-WGA 2018)



L'incremento dell'incidenza sul PIL del complesso delle spese pubbliche *age-related* determina un sensibile deterioramento sia dell'indicatore di sostenibilità della finanza pubblica di medio periodo S1 sia dell'indicatore di lungo periodo S2, con riferimento al quale si verificherebbe il passaggio del nostro paese dalla categoria a basso rischio a quella a medio rischio.

L'impatto sugli indicatori di sostenibilità, imputabile essenzialmente al ridimensionamento delle prospettive di crescita per effetto dell'aggiornamento delle ipotesi macroeconomiche e demografiche di scenario, non mette in discussione la validità dell'assetto normativo istituzionale italiano. L'architettura del nostro sistema pensionistico, come si è strutturata nel corso del tempo per effetto degli interventi di riforma, può contare su un avanzato meccanismo di correzione e adeguamento automatico dei parametri di calcolo e dei requisiti, che ne garantisce la tenuta complessiva. Su un piano più generale, l'obiettivo di migliorare gli indici di sostenibilità delle finanze pubbliche può essere realizzato proseguendo le politiche volte all'accrescimento della produttività e dei livelli occupazionali.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

Il quadro che emerge dai dati più recenti sul PIL consente di rivedere al rialzo le previsioni di crescita di questa Nota per il 2017 di circa 0,4 punti percentuali. La crescita del PIL nominale è rivista, tuttavia, lievemente al ribasso al 2,1 per cento, a fronte della crescita del deflatore al di sotto delle attese (0,6 per cento a fronte di 1,2 per cento previsto nel DEF). Le proiezioni per gli anni seguenti sono più positive rispetto ad aprile, sia pur nell'ambito di una valutazione che rimane prudentiale dato il pesante lascito della crisi degli ultimi anni. Nei prossimi anni,

infatti, l'intensità della crescita economica è prevista in rallentamento. Le previsioni inglobano aspettative di rialzo dell'euro, una politica monetaria meno accomodante della BCE e l'effetto di freno derivante dalle misure di bilancio restrittive richieste a vari Paesi Membri dalle regole del Patto di Stabilità e Crescita.

Il differenziale di crescita dell'Italia rispetto all'Unione Europea si sta restringendo, ma il ritmo di crescita rimane per ora al di sotto dei principali partner europei. Parte delle riforme adottate dal Governo non hanno ancora esplicitato completamente i loro effetti, come quelle per promuovere un ambiente più favorevole agli investimenti produttivi e incentivare la capitalizzazione delle imprese, e i recenti interventi nel settore bancario. La ripresa degli investimenti nel settore privato rimane al di sotto delle attese e quelli del settore pubblico necessitano di nuove risorse per ritornare ai livelli pre-crisi.

La Commissione Europea ha recentemente sostenuto l'importanza di assicurare una *fiscal stance* nell'Area dell'Euro appropriata al contesto economico, per bilanciare meglio l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche e quello del sostegno alla ripresa economica, e a tal fine utilizzerà più ampi margini di discrezionalità nel valutare il rispetto delle regole europee, consentendo agli Stati Membri che presentano obiettivi di consolidamento sfidanti e al contempo un'economia meno dinamica, di discostarsi dalla correzione strutturale richiesta dalla c.d. matrice alla base del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita. Per il 2018, tale matrice richiederebbe una correzione del deficit strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL nel caso dell'Italia, anche a causa dell'elevato debito pubblico.

Nelle Raccomandazioni specifiche sul Programma di Stabilità e il Programma Nazionale delle Riforme dell'Italia di maggio, la Commissione non ha quantificato esplicitamente la correzione fiscale strutturale per il 2018, limitandosi a richiedere *a substantial fiscal effort*.

Accogliendo questo nuovo orientamento, con la lettera del 30 maggio il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha anticipato alle istituzioni europee l'intenzione del Governo italiano di adottare una impostazione di politica di bilancio più orientata alla crescita e di modificare l'obiettivo di aggiustamento strutturale per il 2018.

La revisione degli obiettivi di finanza pubblica riflette quindi le nuove valutazioni sulla crescita e sull'*output gap* e l'impostazione comunicata alla Commissione Europea. A giudizio del Governo ricorrono pertanto le condizioni indicate dall'articolo 6, comma 5, della Legge n. 243 del 2012 per operare una revisione del sentiero di discesa del disavanzo strutturale.

Il profilo dei conti pubblici contenuto in questo Documento e illustrato nella Relazione al Parlamento allegata a questa Nota mostra un aggiustamento fiscale più graduale rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile. La correzione strutturale programmata, pari a circa 0,8 punti percentuali di PIL, è ridotta a 0,3 punti percentuali, al fine di sostenere la crescita e il processo di *catching-up* dell'economia italiana rispetto a quelle europee.

TAVOLA III.2: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

		2016	2017	2018	2019	2020
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-2,5	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2
	(DEF 2017)	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	4,0	3,8	3,6	3,5	3,5
	(DEF 2017)	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,5	1,7	2,0	2,6	3,3
	(DEF 2017)	1,5	1,7	2,5	3,5	3,8
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)	(Nota agg. DEF)	-0,9	-1,3	-1,0	-0,6	-0,2
	(DEF 2017)	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
DEBITO (lordo sostegni)(2)	(Nota agg. DEF)	132,0	131,6	130,0	127,1	123,9
	(DEF 2017)	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
DEBITO (netto sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	128,5	128,2	126,7	123,9	120,8
	(DEF 2017)	129,1	129,1	127,7	125,0	122,6
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-2,7	-3,2	-2,6	-1,6	-0,9
	(DEF 2017)	-2,8	-3,5	-2,1	-1,1	-1,0
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-2,8	-3,4	-2,8	-1,8	-1,1

(1) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

(2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2016 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

Per il 2017, le stime a legislazione vigente collocano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,1 per cento del PIL, e confermano il conseguimento della correzione di circa 0,2 punti percentuali di PIL, rispetto al quadro risultante dalla Legge di Bilancio per il 2017, programmata nel DEF per ottemperare alla richiesta formulata dalla Commissione Europea nel Rapporto sui fattori rilevanti ai sensi dell'art.126 c. 3 del Trattato UE.

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2018 è rivisto dall'1,2 all'1,6 per cento del PIL, in coerenza con un obiettivo di saldo strutturale dell'1,0 per cento del PIL.

Si prevede una manovra netta per il 2018 pari a circa lo 0,6 per cento del PIL, da dettagliare nella Legge di Bilancio per il 2018. Come programmato nel DEF, sarà evitata l'entrata in vigore nel 2018 degli aumenti IVA previsti dalla legislazione vigente, in parte già disattivati dalla manovra di aprile. Saranno inoltre, rifinanziate le c.d. politiche vigenti, inclusive delle risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego. Per quanto riguarda gli investimenti, saranno selettivamente mantenuti alcuni incentivi fiscali per il settore privato già previsti da precedenti disposizioni normative, allocate nuove risorse per gli investimenti pubblici e proposte nuove leve per la ripresa dell'accumulazione di capitale che è essenziale per accrescere il potenziale di crescita e innovatività dell'economia italiana. Le misure per lo sviluppo contemplano, inoltre, nuovi interventi di decontribuzione del lavoro. Tali misure saranno selettive e rivolte al sostegno delle assunzioni a tempo indeterminato dei giovani lavoratori. Ulteriori interventi riguarderanno il rafforzamento delle misure per il sostegno delle famiglie.

Al finanziamento di questi interventi concorrono per due terzi aumenti delle entrate e per un terzo riduzioni di spesa. Dal lato delle entrate, vi saranno misure volte ad accrescere la fedeltà fiscale e a ridurre i margini di evasione ed elusione, in particolare in ambito IVA, in linea con la strategia di bilancio attuata negli ultimi anni. Dal lato delle spese, il Governo conferma il proprio impegno a

introdurre nella prossima Legge di Bilancio misure di riduzione strutturale della spesa corrente, legate principalmente all'integrazione nel ciclo di programmazione economico-finanziaria del processo di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato.

FOCUS**I tagli di spesa dei ministeri in attuazione della nuova procedura di bilancio**

La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica introdotta nel 2016²³ ha integrato il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio. In fase di formazione del disegno di Legge di Bilancio, il contributo delle Amministrazioni centrali dello Stato alla manovra di finanza pubblica è, infatti, ancorato a specifici obiettivi assegnati, in aggregato, con il Documento di Economia e Finanza (DEF) nel mese di aprile e ripartiti per ciascuna amministrazione con un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). Con lo stesso DPCM sono indicate le priorità politiche del Governo circa l'allocazione delle risorse tra i settori di intervento.

La riforma è stata attuata per la prima volta nell'anno in corso con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. L'obiettivo complessivo, stabilito dal DEF in almeno un miliardo per ciascun anno in termini di risparmi strutturali di spesa, è stato ripartito con un apposito DPCM adottato nel mese di giugno²⁴ (Tavola R1). Le proposte di riduzione della spesa, definite per il disegno di Legge di Bilancio 2018-2020, potranno riguardare: i) la revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; ii) il de-finanziamento di interventi già previsti; iii) la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.

In relazione alle priorità dell'azione di Governo, sono state escluse dall'ambito di intervento le spese per investimenti fissi lordi, calamità naturali ed eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà. Le proposte di riduzione della spesa, che i ministeri stanno definendo in vista della presentazione del disegno di Legge di Bilancio, sono sottoposte alla valutazione tecnica del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - ai fini della verifica della corretta quantificazione degli effetti finanziari e della coerenza con l'obiettivo specifico di ciascun ministero. Successivamente all'approvazione della Legge di Bilancio 2018, per valutare l'effettivo raggiungimento dei risultati previsti, in termini finanziari e di quantità e qualità di beni e servizi erogati, gli interventi saranno oggetto di specifici accordi di monitoraggio triennali tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e ciascun ministero. Tali accordi, saranno perfezionati entro il 1° marzo 2018 con appositi decreti interministeriali pubblicati sul sito internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Entro il 1° marzo dell'esercizio successivo a quello di applicazione degli interventi, i risultati effettivamente conseguiti saranno illustrati da ciascun ministero in una relazione da allegare al DEF. Tali informazioni potranno così costituire una utile base per la eventuale revisione degli interventi proposti e per la definizione della nuova programmazione di bilancio.

²³ Modifiche introdotte alla L. n. 196/2009 dall'art. 4 del D.lgs. n. 90/2016 recante disposizioni per il completamento della riforma del bilancio dello Stato.

²⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 giugno 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.186 del 10 agosto 2017.

TAVOLA R1: OBIETTIVI DI RIDUZIONE DI SPESA IN TERMINI DI INDEBITAMENTO NETTO - ALLEGATO 1 DPCM 28 GIUGNO 2017 (in milioni di euro)

	2018	2019	dal 2020
Ministero dell'Economia e delle Finanze	510	503	510
<i>di cui: Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>	30	12	12
Ministero dello Sviluppo Economico	18	17	17
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	90	87	82
Ministero della Giustizia	36	39	38
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	29	31	31
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	86	92	94
Ministero dell'Interno	31	32	31
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	6	6	6
Ministero dell'Infrastruttura e dei Trasporti	127	122	120
Ministero della Difesa	24	25	25
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali	6	6	5
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	10	11	11
Ministero della Salute	27	29	30
Totale	1.000	1.000	1.000

Per il biennio successivo, l'indebitamento netto programmatico è previsto in forte discesa, fino ad approssimare il pareggio di bilancio nel 2020. L'avanzo primario salirebbe dall'1,7 per cento di quest'anno al 3,3 per cento nel 2020, grazie ad un continuo controllo della spesa e a nuove clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica.

Il saldo strutturale programmatico migliorerebbe al -1,0 per cento del PIL nel 2018, al -0,6 per cento nel 2019, e, scendendo al -0,2 per cento nel 2020, assicurerebbe il sostanziale raggiungimento del pareggio di bilancio.

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza potrà aumentare fino a 46 miliardi di euro nel 2018, 26 miliardi nel 2019 e 14 miliardi nel 2020. Il corrispondente saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 104 miliardi di euro nel 2018, 74 miliardi nel 2019 e 60 miliardi nel 2020.

A completamento della manovra di bilancio 2018-2020, il Governo conferma, quali collegati alla decisione di bilancio, i disegni di legge già indicati nei precedenti documenti programmatici.

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

Nel 2017 si prevede un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,1 per cento del PIL. Il deficit strutturale corrispondente sarebbe pari all'1,3 per cento del PIL, in peggioramento di circa 0,4 punti percentuali rispetto al 2016. Tale peggioramento si discosta dal miglioramento del deficit strutturale consentito dalle regole europee a fronte delle clausole di flessibilità concesse per il 2017, pari a 0,16 punti percentuali di PIL. La valutazione della Commissione Europea sarà condotta sulla base dei costi effettivamente sostenuti nel 2017, considerando i dati di consuntivo che saranno resi disponibili nel 2018. Al momento, la stima delle spese per le clausole sugli eventi eccezionali rimane confermata.

Nel 2018, il deficit strutturale corrispondente all'indebitamento netto a legislazione vigente dell'1,0 per cento del PIL è pari allo 0,3 per cento del PIL, in forte miglioramento (circa 1,1 punti percentuali) rispetto al 2017. Il quadro tendenziale garantirebbe un aggiustamento in eccesso rispetto al miglioramento strutturale richiesto a livello europeo. Il nuovo scenario programmatico qui presentato prevede di ridurre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche all'1,6 per cento del PIL nel 2018. In termini strutturali, secondo le stime del Dipartimento del Tesoro basate sulla metodologia concordata in sede europea²⁵, il saldo migliorerebbe dal -1,3 per cento del PIL del 2017 al -1,0 per cento nel 2018.

Per il 2018, le previsioni della Commissione dello scorso maggio prevedono che l'*output gap* si chiuda, prefigurando il ritorno dell'economia sul suo sentiero potenziale. Come già chiarito, la correzione strutturale richiesta per l'anno in corso in base alla c.d. matrice risulterebbe pertanto pari a quasi 0,6 punti percentuali di PIL, anche a causa dell'elevato debito pubblico²⁶. La Commissione ha tuttavia chiarito che la valutazione sulla situazione del ciclo economico degli Stati Membri nel 2018 terrà conto anche di altri indicatori idonei a misurare la presenza di inerzia sul mercato del lavoro e ritardi per gli investimenti.

Per contro, nel presente Documento, la stima dell'*output gap* per il 2018, basata sulla metodologia concordata in sede europea, è pari a -1,3 per cento del prodotto potenziale. Tale livello suggerirebbe il ritorno a condizioni cicliche normali. La Commissione formulerà la propria valutazione sul rispetto del percorso di correzione dei conti pubblici sulla base del *Draft Budgetary Plan 2018* che l'Italia invierà alle istituzioni europee entro il prossimo 15 ottobre. La valutazione della Commissione sarà basata sulle *Autumn Forecasts* che saranno pubblicate a novembre. Le indicazioni che provengono dai test sulla plausibilità²⁸ sulle stime dell'*output gap* punterebbero, tuttavia, a confermare condizioni cicliche normali

²⁵ Le stime del Tesoro si basano sulla metodologia della funzione di produzione concordata a livello UE e differiscono dalle stime della Commissione in termini della previsione macroeconomica sottostante e del suo orizzonte, che è di quattro anni (chiudendosi nel 2020) mentre quello della Commissione si ferma al 2018. Inoltre, per quanto concerne l'inizializzazione delle varianze per il calcolo del NAWRU, il MEF utilizza, di norma, una procedura di *grid search* per la loro selezione ottimale (si veda a questo proposito il Riquadro 'Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti' pubblicato nel DEF 2015), mentre la Commissione fissa i relativi *bounds* sulla base di valutazioni discrezionali.

²⁶ European Commission, '*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2016 edition*', Institutional Paper 021, March 2016.

²⁸ La Commissione europea e l'*Output Gap Working Group* (OGWG) hanno recentemente messo a punto una metodologia per valutare la plausibilità delle stime dell'*output gap* ottenute mediante il modello concordato della funzione di produzione. Attraverso una tecnica panel, l'*output gap* dei diversi paesi europei viene regredito rispetto a variabili ritenute molto correlate con il ciclo economico, quali: la capacità utilizzata nel settore manifatturiero; una misura di ritardo (*slack*) nell'economia costruita utilizzando gli indici di fiducia settoriali; il tasso di inflazione salariale; il tasso di disoccupazione di breve periodo. Le stime dell'*output gap* ottenute sulla base di questa metodologia panel vengono confrontate per l'anno precedente a quello in corso con i valori ufficiali ottenuti in base alla funzione di produzione e, se lo scostamento è più ampio di una certa soglia, se ne deduce che la stima ufficiale è a rischio di non plausibilità. La differenza tra l'*output gap* ufficiale e quella ricavata dal modello panel per l'anno precedente a quello attuale viene applicata tout court alle previsioni della Commissione per i successivi due anni. A questo riguardo, nelle *2017 Spring Forecast* della Commissione, nel 2016 l'*output gap* dell'Italia stimato con la metodologia ufficiale è pari a -1,7 per cento del prodotto potenziale, mentre il modello panel produce un valore dell'*output gap* più ampio di 0,5 punti percentuali di PIL, pari a -2,2 per cento. Applicando questa differenza al 2018, l'*output gap* dell'Italia passerebbe da un livello nullo, corrispondente a una situazione di ritorno sul potenziale di crescita, al -0,5 per cento del prodotto potenziale, che confermerebbe la presenza di condizioni cicliche normali.

per il 2018. Alla luce di tali considerazioni, il miglioramento di 0,3 punti percentuali del saldo strutturale stimata nello scenario programmatico di questo Documento è da ritenersi compatibile con il percorso delineato dalle regole europee.

Negli anni seguenti del programma di bilancio, il deficit strutturale è previsto scendere a -0,6 per cento nel 2019. L'Obiettivo di Medio Periodo del pareggio di bilancio strutturale verrebbe sostanzialmente conseguito nel 2020.

TAVOLA III.3: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,0	0,9	1,5	1,5	1,5	1,3
Indebitamento netto	-2,6	-2,5	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2
Interessi passivi	4,1	4,0	3,8	3,6	3,5	3,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,1	-0,1	0,4	0,5	0,6	0,7
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:						
<i>Lavoro</i>	0,1	0,0	0,4	0,4	0,5	0,4
<i>Capitale</i>	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
<i>Output gap</i>	-4,3	-3,3	-2,2	-1,3	-0,4	0,1
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,3	-1,8	-1,2	-0,7	-0,2	0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,3	-0,7	-0,9	-0,9	-0,7	-0,3
Avanzo primario corretto per il ciclo	3,8	3,2	2,9	2,7	2,9	3,3
Misure una tantum	-0,2	0,2	0,4	0,1	-0,1	-0,1
<i>Misure di entrata</i>	0,2	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0
<i>Misure di spesa (incluse dismissioni immobiliari)</i>	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-2,4	-2,7	-2,5	-1,7	-0,8	-0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-0,1	-0,9	-1,3	-1,0	-0,6	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	4,0	3,0	2,6	2,6	2,9	3,3
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum	0,8	-0,3	0,2	0,8	0,8	0,7
Var. saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	0,3	-0,8	-0,4	0,3	0,4	0,4

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.4 MISURE UNA TANTUM A LEGISLAZIONE VIGENTE (In milioni)

	CONSUNTIVO			PREVISIONI		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale misure una tantum	-2.731	3.297	6.147	738	-1.352	-1.175
<i>in % del PIL</i>	-0,2	0,2	0,4	0,0	-0,1	-0,1
a) Entrate	3.582	5.559	7.680	3.121	587	115
<i>in % del PIL</i>	0,2	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0
Imposte sostitutive varie	750	1.067	1.032	553	265	0
Condono edilizio	29	20	15	15	15	15
Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	229	394	190	100	100	100
Imposta sostitutiva plusvalenze Banca d'Italia	16	0	0	0	0	0
Fondo solidarietà UE per sisma Amatrice	0	0	750	0	0	0
Fondo di risoluzione bancaria (quattro banche)	2.346	0	0	0	0	0
Gara Superenalotto	0	0	50	50	0	0
Contributo obbligatorio straordinario a Fondo di risoluzione bancaria	0	0	1.526	0	0	0
Emersione capitali all'estero (<i>voluntary disclosure</i>)	212	4.078	850	0	0	0
Rottamazione cartelle	0	0	3.267	2.403	207	0
b) Spese	-7.255	-3.045	-2.433	-3.083	-2.639	-1.990
<i>in % del PIL</i>	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
Arretrati pensioni sent. Corte Cost. n. 70/2015	-1.670	0	0	0	0	0
Interventi per calamità naturali	-1.973	-2.127	-1.413	-3.083	-2.639	-1.990
Dividendi in uscita	-50	-30	-20	0	0	0
Fondo di risoluzione bancaria (quattro banche)	-3.562	0	-1.000	0	0	0
Nuova Decisione UE risorse proprie 2014	0	-888	0	0	0	0
c) Dismissioni immobiliari	942	783	900	700	700	700
<i>in % del PIL</i>	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Ripartizione misure una tantum per sottosectori						
Amministrazioni centrali	-3.646	2.543	5.347	88	-2.002	-1.825
Amministrazioni locali	552	533	500	400	380	380
Enti di previdenza	363	221	300	250	270	270

Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione dell'indebitamento netto nominale.

La valutazione delle deviazioni significative 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 (MTO) venga valutato sulla base di due criteri: la variazione del saldo strutturale e la regola di spesa.

Per quanto riguarda il criterio della variazione del saldo strutturale, l'entità annua dell'aggiustamento fiscale viene estrapolata sulla base di una matrice che contiene i seguenti parametri²⁹: i) le condizioni cicliche dell'economia sintetizzate dall'*output gap*; ii) il livello del rapporto debito/PIL; iii) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1³⁰.

La Comunicazione della Commissione di gennaio 2015 ha chiarito che gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole di flessibilità³¹. Ciò implica che, per esempio, in condizioni cicliche normali, a fronte di un aggiustamento annuo del saldo strutturale richiesto di 0,5 punti percentuali di PIL, l'attivazione congiunta della clausola delle riforme e degli investimenti può condurre ad un allentamento massimo del saldo strutturale fino a -0,25 punti percentuali del PIL.

Riguardo alla regola di spesa, i regolamenti europei³² stabiliscono che, per i paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa di riferimento³³ debba crescere ad un tasso pari alla differenza tra tasso di crescita medio del PIL potenziale³⁴ e il cosiddetto margine di convergenza. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia³⁵ e ulteriormente rimodulato in caso di applicazione delle clausole di flessibilità per le riforme strutturali e/o per la clausola degli investimenti e per le eventuali altre clausole legate agli eventi non usuali.

Si hanno deviazioni significative dal percorso di avvicinamento all'MTO nel caso in cui, sulla base dei dati consolidati ex post, si rilevi uno scostamento di 0,5 punti percentuali di PIL su un anno, o, in media, di 0,25 punti percentuali sui precedenti due anni, rispetto agli aggiustamenti richiesti dai criteri della variazione del saldo strutturale e della regola di spesa.

Nel 2015, le ipotesi macroeconomiche del Nota di Aggiornamento al DEF producono un *output gap* più ampio del -4,0 per cento del potenziale sia nello scenario programmatico sia in quello tendenziale. Le condizioni cicliche sarebbero pertanto definite come particolarmente avverse (*'Exceptionally bad times'*) richiedendo un aggiustamento nullo sia del saldo strutturale sia del margine di convergenza della regola di spesa. Sia su base annua

²⁹ Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'MTO 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.

³⁰ 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 MTO attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL.

³¹ 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 calamità naturali, oppure la materializzazione di spese legate al fenomeno dei migranti.

³² Recepiti nella legislazione nazionale dalla L. n. 243/2012.

³³ 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 EU finanziata dal bilancio comunitario; la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e la variazione delle Discretionary Revenue Measures.

³⁴ 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).

³⁵ 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 0,5 per cento del PIL.

sia sulla media dei due anni, il deficit strutturale del 2015 ricalcolato nell'esercizio corrente si è ridotto più dell'aggiustamento nullo richiesto dalla matrice. Per contro, si rileva una lieve deviazione di circa 0,1 punti percentuali di PIL se si considerano le variazioni cristallizzate degli scorsi esercizi in cui, tuttavia, a causa della stima di un output gap meno ampio di -4,0 per cento, le condizioni cicliche vengono definite come "molto negative" richiedendo una riduzione del saldo strutturale almeno pari a -0.25 punti percentuali di PIL. Per quanto riguarda la regola di spesa, la deviazione annuale sarebbe non significativa e ammonterebbe a circa 0,2 punti di PIL mentre non si avrebbe deviazione in ragione dei dati cristallizzati nei precedenti esercizi e sulla media dei due anni.

Per il 2016, in presenza di condizioni cicliche molto negative che richiedono un miglioramento del saldo strutturale di 0.25 punti percentuali di PIL, grazie all'attivazione cumulata della clausola delle riforme e degli investimenti, e, in virtù della concessione di ulteriore flessibilità per eventi non usuali, il deficit strutturale può aumentare di 0,58 punti percentuali di PIL rispetto al 2015. Analogamente, l'aggregato di spesa può aumentare del 2,6 per cento in termini nominali. Rispetto a questi parametri, nel 2016 non si riscontrano deviazioni di rilievo né con riguardo al saldo strutturale né relativamente alla regola di spesa sia su base annua che sulla media del 2015 e del 2016.

Per contro, per quanto riguarda il 2017, a fronte di condizioni cicliche ancora negative e di un miglioramento richiesto del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL, la Commissione ha concesso flessibilità aggiuntiva (da verificare ex post) per 0,34 punti di PIL per costi legati al fenomeno dei rifugiati e per i costi dei recenti sismi che hanno colpito il centro Italia.

L'aggiustamento richiesto del saldo strutturale si attesta pertanto intorno a 0,16 punti percentuali di PIL. Rispetto a tale valore si rileva dal lato della convergenza del saldo strutturale verso l'MTO una deviazione di 0,5 punti percentuali su base annua e 0,4 punti sulla media dei due anni; sul versante della regola di spesa, si ricava una deviazione di 0,7 punti su un anno e di 0,3 punti su due anni.

Nel 2018, a fronte di condizioni cicliche normali segnalate dal livello dell'output gap, che si chiude rapidamente attestandosi intorno ad un valore di -1,3 per cento del potenziale, l'aggiustamento annuale richiesto dalla matrice della Commissione europea prevedrebbe una riduzione del saldo strutturale di 0,6 punti percentuali di PIL.

Nello scenario a legislazione vigente, tale obiettivo viene ampiamente conseguito in quanto il saldo strutturale è previsto ridursi di oltre 1 punto percentuale di PIL in virtù della supposta attivazione delle cosiddette clausole di salvaguardia e dei corrispondenti aumenti di aliquote IVA.

Nello scenario programmatico, il Governo intende disattivare totalmente tali clausole e sostenere l'ancora incerta fase di espansione dell'economia attraverso un aggiustamento fiscale in grado di garantire, nello stesso tempo, la stabilizzazione dell'attuale fase ciclica e la sostenibilità delle finanze pubbliche attraverso la riduzione del rapporto debito/PIL.

L'aggiustamento del saldo strutturale viene pertanto ridotto a 0,3 punti percentuali di PIL anche per tenere conto della significativa volatilità delle stime dell'output gap e del potenziale in corrispondenza dei punti di svolta dell'economia e, al contempo, dell'ampia capacità produttiva inutilizzata, che la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo non riuscirebbe a cogliere. In questo contesto, l'aggregato di spesa, calcolato sulla base di ipotesi tecniche sulle misure che verranno adottate nella prossima legge di Bilancio, è previsto ridursi dello 0,3 per cento in termini nominali, in linea con le raccomandazioni del Consiglio europeo dello scorso giugno sul Programma di Stabilità.

Le Tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla flessibilità accordata all'Italia e sulla convergenza all'MTO nello scenario a politiche invariate e nello scenario di policy per gli anni 2015-2018.

FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ

	2015	2016	2017	2018
Output gap Nota di Aggiornamento DEF 2017 (% del PIL potenziale)	-4,26	-3,28	-2,21	-1,27
Condizioni cicliche	Eccezionalmente negative	Molto negative	Negative	Normali
Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p. di PIL)	0,25	0,25	0,5	0,6
Flessibilità accordata (p.p. di PIL) <i>di cui</i>	0,03	0,83	0,34	
per attivazione delle clausole di flessibilità				
per riforme strutturali		0,5		
per investimenti		0,21		
per attivazione delle clausole di eventi non usuali				
per rifugiati	0,03	0,06	0,16	
per costi di sicurezza		0,06		
per costi legati al terremoto			0,18	
Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	0,22	-0,58	0,16	0,60

DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

Convergenza del saldo strutturale verso il MTO	Tendenziale				Programmatico			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Indebitamento netto	-2,6	-2,5	-2,1	-1,0	-2,6	-2,5	-2,1	-1,6
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Strutturale	-0,2	-1,0	-1,4	-0,3	-0,1	-0,9	-1,3	-1,0
A=Variazione annuale del saldo strutturale	0,1	-0,8	-0,4	1,1	0,1	-0,8	-0,4	0,3
B=Variazione richiesta del saldo strutturale	0,2	-0,6	0,2	0,6	0,2	-0,6	0,2	0,6
C=A-B (non più di -0,5) Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta	-0,1	-0,2	-0,5	0,5	-0,1	-0,2	-0,5	-0,3
D=Variazione (su due anni) del saldo strutturale	0,0	-0,3	-0,6	0,3	0,0	-0,3	-0,6	0,0
E=Variazione richiesta (su due anni) del saldo strutturale	0,1	-0,2	-0,2	0,4	0,1	-0,2	-0,2	0,4
F= D-E (non più di -0,25) Deviazione del saldo strutturale dalla variazione (su due anni) richiesta	-0,1	-0,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,1	-0,4	-0,4
Regola di spesa	Tendenziale				Programmatico			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
A= Tasso di crescita annuo dell'aggregato di spesa di riferimento (% in termini nominali)	0,9	2,5	2,3	-1,7	0,9	2,5	2,3	-0,3
B= Benchmark da raggiungere (modulato sulle condizioni cicliche prevalenti) (%) (in termini nominali)	0,4	2,6	0,6	-0,2	0,4	2,6	0,6	-0,2
C= (non più di -0,5) Deviazione annuale dell'aggregato di spesa effettivo da quello calcolato con il benchmark (% del PIL)	0,4	0,1	-0,7	0,7	0,4	0,1	-0,7	0,0
D= (non più di -0,25) Deviazione su due anni dell'aggregato di spesa effettivo da quello calcolato con il benchmark (% del PIL)	0,3	0,2	-0,3	0,0	0,3	0,2	-0,3	-0,3