

**TAVOLA III.4: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA**

	2017		2018	2019	2020	2021
	Livello (1)	In % PIL				
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	2.462	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
<i>di cui: Spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE</i>	1.513	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	2.148	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Entrate discrezionali (3)	-230	0,0	0,1	0,3	0,4	0,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.**TAVOLA III.5: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE**

	2017		2018	2019	2020	2021
	Livello (1)	In % PIL				
Totale entrate a politiche invariate	799.908	46,6	46,4	46,5	46,5	46,3
Totale spesa a politiche invariate	839.599	48,9	48,0	47,4	46,8	46,5
Voci di dettaglio della spesa						
Spese correnti	773.926	45,1	44,7	44,1	43,6	43,3
<i>di cui:</i>						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	164.007	9,6	9,7	9,4	9,1	9,0
<i>Consumi Intermedi</i>	140.174	8,2	8,0	7,9	7,8	7,7
<i>Spese in c/capitale</i>	65.673	3,8	3,3	3,3	3,2	3,2
<i>di cui:</i>						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	33.683	2,0	2,0	2,0	2,1	2,3
<i>Contributi agli investimenti</i>	13.387	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6

(1) Valori in milioni.

**TAVOLA III.6: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale di PIL) (1)**

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

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

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

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

### 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 parametri<sup>20</sup>: 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 S1<sup>21</sup>.

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 flessibilità<sup>22</sup>. 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 europei<sup>23</sup> stabiliscono che, per i paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa di riferimento<sup>24</sup> debba crescere ad un tasso pari alla differenza tra tasso di crescita medio del PIL potenziale<sup>25</sup> e il cosiddetto margine di convergenza. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia<sup>26</sup> 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.

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

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Recepiti nella legislazione nazionale dalla L. n. 243/2012.

<sup>24</sup> 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 misure discrezionali di entrata (*Discretionary Revenue Measures*).

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> 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.

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 quanto riguarda il 2017, a fronte di condizioni cicliche ancora negative stimate in questo Documento e di un miglioramento richiesto del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL, la Commissione ha concesso flessibilità aggiuntiva per i costi legati al fenomeno dei rifugiati, pari a 0,16 punti di PIL, e per i costi dei recenti sismi che hanno colpito il centro Italia, pari a 0,18 punti di PIL. A seguito dei nuovi dati per il 2017, i costi per la prevenzione del rischio sismico, del dissesto idrogeologico e messa in sicurezza delle scuole ammonterebbero attualmente a 0,19 punti di PIL. Pertanto, la flessibilità aggiuntiva di cui l'Italia beneficerebbe si attesta, nel complesso, a 0,35 punti di PIL.

L'aggiustamento richiesto del saldo strutturale si attesta pertanto intorno a 0,15 punti percentuali di PIL. Rispetto a tale valore si rileva dal lato della convergenza del saldo strutturale verso l'MTO una deviazione di 0,4 punti percentuali su base annua e 0,27 punti sulla media dei due anni; sul versante della regola di spesa, si registra una deviazione di 0,2 punti su un anno e di circa 0,1 punti su due anni.

Nel 2018, a fronte di condizioni cicliche normali segnalate dal livello dell'*output gap*, che si chiude rapidamente attestandosi ad un valore intorno al -1,3 per cento del potenziale, l'aggiustamento strutturale annuale richiesto dalla matrice della Commissione Europea sarebbe di 0,6 punti percentuali di PIL, anche a causa dell'elevato debito pubblico.

Rispetto a questo aggiustamento, si registrerebbe una deviazione annua del saldo strutturale di circa 0,5 punti e di 0,4 punti sulla media biennale del 2017 e del 2018. Nel caso della regola di spesa, lo scostamento sarebbe pari a 0,7 punti di PIL su base annua e di 0,5 punti come media dell'anno in corso e del precedente.

Nelle Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017, la Commissione Europea ha, tuttavia, ritenuto utile specificare che la valutazione sulla *compliance* con i requisiti del Patto di Stabilità e Crescita delle misure di bilancio da adottare per il 2018 sarebbe stata effettuata in base a un margine di discrezionalità al fine di tenere in considerazione l'obiettivo di raggiungere una *stance* fiscale in grado di rafforzare le prospettive di crescita e al contempo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'Area dell'Euro. Nelle raccomandazioni specifiche sul Programma di Stabilità 2017, la Commissione ha richiesto all'Italia un aggiustamento significativo (*substantial fiscal effort*) nel 2018, senza indicare in modo esplicito l'ammontare di tale correzione.

In una lettera<sup>27</sup> dello scorso maggio, indirizzata alla Commissione Europea, il Governo italiano ha ricordato come nel corso degli ultimi anni si sia prodigato per conseguire, da un lato, elevati avanzi primari in grado di permettere una graduale riduzione del rapporto debito/PIL e, dall'altro, implementare ambiziose riforme strutturali in grado di accelerare la crescita potenziale del Paese. In questo contesto, il Governo ha espresso pieno sostegno rispetto alla proposta della Commissione di utilizzare un margine di discrezionalità nella definizione dell'aggiustamento fiscale per il 2018. Il Governo ha, inoltre, ribadito come fosse necessario, anche a livello nazionale, garantire un equilibrio adeguato tra la necessità di irrobustire la ripresa in corso e l'esigenza di rafforzare la sostenibilità fiscale. Secondo il Governo, alla luce delle condizioni macroeconomiche prevalenti, l'aggiustamento fiscale di 0,6 punti percentuali di PIL previsto dai requisiti del Patto di Stabilità e Crescita avrebbe messo a repentaglio la ripresa economica e la coesione sociale. Pertanto, nella lettera in questione, il Governo ha ritenuto opportuno informare la Commissione che nel 2018

<sup>27</sup> Si veda la lettera del Ministro dell'Economia e delle Finanze ai Commissari Moscovici e Dombrovskis del 30 Maggio 2017 ([http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Dombrovskis\\_30052017.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Dombrovskis_30052017.pdf))

avrebbe ridotto il miglioramento del saldo strutturale a 0,3 punti percentuali di PIL. Tale aggiustamento avrebbe consentito di ridurre ulteriormente il disavanzo nominale e garantito un calo del rapporto debito/PIL. Sulla base di queste considerazioni, nell'opinione sul *Draft Budgetary Plan* dello scorso ottobre, la Commissione Europea ha sostanzialmente accettato l'approccio del Governo e ha richiesto che l'aggiustamento strutturale per il 2018 fosse di 0,3 punti percentuali di PIL. Rispetto a questo aggiustamento, la deviazione annua del saldo strutturale si ridurrebbe a 0,2 punti di PIL, mentre su base biennale si registrerebbe uno scostamento di 0,3 punti. Nel caso della regola di spesa la deviazione sarebbe pari a 0,3 punti di PIL sia su base annua sia sulla media dei due anni.

Per il 2019, il saldo strutturale a legislazione vigente si ridurrebbe di 0,6 punti percentuali di PIL, sostanzialmente in linea con l'aggiustamento richiesto in condizioni cicliche normali. Non si evidenzerebbero deviazioni rispetto all'aggiustamento richiesto su base annua mentre su base biennale si avrebbe uno scostamento di 0,2 punti di PIL. Sul fronte della regola della spesa, gli scostamenti sarebbero pari a circa 0,2 su base annua e 0,4 come media biennale. Tenendo in considerazione l'impatto delle politiche invariate, nel 2019 si avrebbe uno scostamento del saldo strutturale di 0,2 punti percentuali di PIL rispetto ai requisiti annuali e di 0,3 sulla media dei due anni. Sul fronte della regola di spesa, nel quadro a politiche invariate, la deviazione sarebbe pari a circa 0,4 punti percentuali su un anno e a 0,5 sulla media dei due anni.

La Tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla flessibilità accordata all'Italia e sulla convergenza all'MTO nello scenario tendenziale del presente Documento.

**TAVOLA R.1 FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ**

	2015	2016	2017	2018
<i>Output gap</i> DEF 2018 (% del PIL potenziale)	-4,3	-3,3	-2,2	-1,3
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	0,50	0,60
Flessibilità accordata (p.p. di PIL)	0,03	0,83	0,35	
<i>di cui:</i>				
per attivazione delle clausole di flessibilità				
per riforme strutturali		0,50		
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			0,19	
Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	0,22	-0,58	0,15	0,60

**TAVOLA R.2 DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE**

Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2016	2017	2018	2019	
				Legislazione Vigente	Politiche Invariate
Indebitamento netto	-2,5	-2,3	-1,6	-0,8	-1,0
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Strutturale	-0,9	-1,1	-1,0	-0,4	-0,6
Variatione annuale del saldo strutturale	-0,7	-0,2	0,1	0,6	0,4
Variatione richiesta del saldo strutturale	-0,6	0,2	0,6	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,2	-0,4	-0,5	0,0	-0,2
Variatione media del saldo strutturale (su due anni)	-0,3	-0,5	-0,0	0,4	0,3
Variatione media richiesta	-0,3	-0,2	0,4	0,6	0,6
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	0,0	-0,3	-0,4	-0,2	-0,3
Regola di spesa	2016	2017	2018	2019	
				Legislazione Vigente	Politiche Invariate
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (% in termini nominali)	2,3	1,2	1,4	0,4	0,9
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (in termini nominali) (%)	2,5	0,6	-0,2	0,0	0,0
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5%)	0,1	-0,2	-0,7	-0,2	-0,4
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25%)	0,3	-0,1	-0,5	-0,4	-0,5

**FOCUS****Stima del prodotto potenziale e dell'*output gap*: una metodologia alternativa a quella concordata a livello europeo**

L'*output gap*, ossia la distanza tra il livello del prodotto reale di un'economia e quello potenziale, espressa in percentuale di quest'ultima grandezza, è una variabile latente e di difficile derivazione. Tuttavia, l'*output gap* è cruciale, sia nell'ambito delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione Europea sia in ambito nazionale (Legge n. 243/2012), per la quantificazione del saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico e per l'identificazione delle condizioni cicliche prevalenti sulla base della matrice della Commissione Europea che quantifica l'aggiustamento fiscale necessario ai fini della *compliance* con i requisiti del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita.

In ambito europeo, la metodologia di misurazione dell'*output gap* e del prodotto potenziale, comune ai 28 Paesi dell'Unione, si basa su una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas le cui specifiche tecniche vengono discusse e approvate dalla Commissione Europea e dall'*Output Gap Working Group* (OGWG), un gruppo di lavoro costituito ad hoc in seno al Comitato di Politica Economica (CPE) del Consiglio Europeo.

Nel corso degli ultimi anni, la metodologia EU della funzione di produzione è stata oggetto di numerose critiche che ne hanno evidenziato limitazioni quali, per esempio, l'eccessiva pro-ciclicità delle stime del prodotto potenziale e la scarsa plausibilità dei risultati dell'*output gap*, che inoltre si restringe troppo rapidamente dopo gli anni della crisi del 2009 e 2012.

Facendo seguito a numerose richieste di chiarimento pervenute da diverse delegazioni ministeriali, a settembre 2017 è stata avviata in seno all'OGWG una procedura per permettere agli Stati Membri di avanzare richieste di modifica della metodologia comune

che prendano in considerazione aspetti e problematiche specifiche dei Paesi richiedenti (*country-specific features*).

In tale contesto, l'Italia ha sottoposto all'attenzione dell'OGWG e della Commissione Europea due questioni. La prima riguarda la stima del tasso di crescita del trend della Produttività Totale dei Fattori (TFP) che, sulla base della metodologia di riferimento, risulta negativo ininterrottamente a partire dal 2003-2004 fino al 2018. La seconda concerne le stime del NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*), le quali risultano procicliche alla fine del periodo di previsione e non ottimali da un punto di vista statistico.

Per quanto riguarda la stima della Produttività Totale dei Fattori (TFP), l'Italia ha presentato due proposte nell'ambito della procedura per le *country-specific features*. La prima riguarda la revisione dell'indicatore composito di capacità utilizzata (CUBS), impiegato per la scomposizione trend-ciclo della Produttività Totale dei Fattori. Tale indicatore attualmente è composto da tre diversi indici: l'indice di capacità utilizzata nel settore manifatturiero, l'indice di fiducia del settore delle costruzioni e l'indice di fiducia del settore dei servizi.

Quest'ultimo, nel caso italiano, presenta numerosi punti deboli, tra cui la sostanziale inaffidabilità del dato prima del 2003 (modesta copertura settoriale del campione) e un andamento generalmente poco correlato con l'attività reale del settore. Per tali motivi l'Italia ha chiesto originariamente di sostituire, per il calcolo dell'indice composito CUBS, l'indice di fiducia nei servizi con il dato della capacità utilizzata dei servizi, che però è disponibile solo a partire dal 2010.

La Commissione Europea si è detta favorevole all'introduzione dell'indice di capacità utilizzata dei servizi, ma ha richiesto di ricostruire all'indietro la serie per gli anni precedenti il 2010 utilizzando le informazioni dell'indice di fiducia dei servizi così da non perdere la rappresentatività dell'indicatore CUBS.

Tale ricostruzione retrospettiva, tuttavia, ha prodotto risultati controintuitivi, con valori della capacità utilizzata dei servizi per il 2007 (ultima espansione ciclica) inferiori a quelli del 2017. Poiché non si è giunti ad una soluzione di compromesso per la ricostruzione all'indietro dell'indice di capacità utilizzata nei servizi, l'Italia ha modificato la proposta iniziale. E' stato chiesto di continuare ad utilizzare la metodologia comune accorciando però il campione per la serie storica dell'indice di fiducia del settore dei servizi, considerando la serie solo a partire dal 2003.

L'Italia ha proposto, inoltre, di usare una metodologia 3-step (a differenza dell'attuale 2-step) per combinare gli indici sottostanti la costruzione del CUBS: dal 1985 al 1997 utilizzare solo la capacità utilizzata nel settore manifatturiero; dal 1998 al 2002 utilizzare la capacità utilizzata nel settore manifatturiero e l'indice di fiducia del settore costruzioni; dal 2003 in avanti combinare la capacità utilizzata nell'industria con gli indicatori di fiducia nei settori costruzioni e servizi. La proposta è stata accettata dall'OGWG e ratificata dal Comitato di Politica Economica e quindi verrà utilizzata dalla Commissione Europea per le stime ufficiali che verranno prodotte a partire dalle prossime *Spring Forecast* 2018.

La seconda proposta avanzata dall'Italia riguarda la possibilità di affiancare una misura di *labour hoarding* all'indice composito CUBS per la scomposizione trend-ciclo della TFP. L'Italia ha proposto di utilizzare come misura di *labour hoarding* un indicatore basato sulle ore di Cassa Integrazione Guadagni (CIG) Ordinaria e Straordinaria richieste dalle aziende, eliminando dalla serie le ore di CIG straordinaria utilizzate dalle aziende per bancarotta e altre motivazioni non direttamente collegabili al ciclo economico. Tale proposta non ha trovato però il consenso della Commissione Europea e degli altri Stati Membri, che hanno ritenuto l'indice di *labour hoarding* troppo soggetto a cambiamenti di *policy* e discrezionali in grado di alternarne le proprietà cicliche.

Per quanto riguarda il NAWRU, l'Italia ha proposto di avvalersi di una procedura sviluppata dal Dipartimento del Tesoro (c.d. *grid search*) per automatizzare il processo di inizializzazione delle varianze dei fattori latenti nel Kalman Filter utilizzato per la stima del

NAWRU. Tale algoritmo determina iterativamente i limiti inferiori e superiori da assegnare alle varianze delle innovazioni del trend, della *slope* e del ciclo attraverso una rigorosa scelta gerarchica dei parametri statistici che la stima deve soddisfare, permettendo di effettuare una scelta ottimale di tali valori e di ridurre al minimo gli elementi di discrezionalità. Con l'utilizzo di tale procedura automatica si ottengono stime del NAWRU italiano migliori in termini statistici e meno procicliche di quelle attualmente prodotte dalla Commissione Europea. La Commissione ha accordato tale modifica per la stima del prodotto potenziale per l'Italia. La procedura di *grid search* sarà utilizzata a partire dalle prossime *Spring Forecast 2018* e sarà estesa anche agli altri Stati Membri presumibilmente a partire dalle *Autumn Forecast 2018*.

Un'ulteriore questione, non ancora sottoposta all'attenzione dell'OGWG ma su cui la Commissione ha promesso di intervenire, è emersa dopo la pubblicazione delle *Autumn Forecast* dello scorso novembre. Questa riguarda, in particolare, la stima del cosiddetto tasso di disoccupazione strutturale, ossia il valore di *àncora* di medio periodo a cui si fa convergere il NAWRU al periodo T+10. Tale valore è importante non solo per la costruzione delle proiezioni del prodotto potenziale nel medio periodo, ma è anche indispensabile per ottenere le stime del NAWRU a T+2.

Attualmente il valore di ancoraggio del NAWRU è calcolato con un modello panel che regredisce i valori del NAWRU ottenuto con il Kalman Filter per i Paesi dell'EU-15 (c.d. 'vecchi Stati Membri') su alcune variabili del mercato del lavoro considerate 'strutturali' (il tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, il cuneo fiscale nel mercato del lavoro, il grado di partecipazione sindacale, una variabile che misura il livello delle politiche attive sul mercato del lavoro) e su variabili macroeconomiche 'non strutturali' (la crescita della Produttività Totale dei Fattori, il tasso di interesse reale, una variabile di controllo dell'andamento ciclico del settore delle costruzioni).

Nel caso dell'Italia, il valore del tasso di disoccupazione strutturale *àncora* è aumentato di 1 punto percentuale dal 9 per cento stimato in occasione delle *Spring Forecast* della Commissione dello scorso maggio al 10 per cento delle *Autumn Forecast* di novembre.

Le cause di tale aumento sarebbero imputabili alla dinamica della variabile che misura il tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione. La serie impiegata per l'Italia presenta un andamento irregolare che non riflette in modo appropriato la realtà del dato. In particolare, la crescita repentina registrata a partire dal 2015 nell'aggiornamento del dataset apportato nell'autunno del 2017, oltre ad apparire irrealistica, produce un effetto eccessivamente peggiorativo sul valore dell'*àncora*.

Vista l'irregolarità del dato in alcuni specifici punti della serie, la proposta avanzata dall'Italia suggerisce una correzione da inserire nel computo del valore dell'*àncora*: moltiplicare il coefficiente risultante dalla stima panel non per il valore del tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione relativo all'ultimo anno (procedura europea), ma per una media calcolata sull'intero campione.

Questa procedura è analoga a quella già impiegata per le variabili ritenute 'non strutturali' e poiché interviene ex post rispetto alla stima del modello panel, la variazione proposta non comporterebbe nessun cambiamento per gli altri Stati Membri. Per l'Italia invece il valore dell'*àncora* nelle stime ufficiali della Commissione (*Autumn Forecast 2017*) passerebbe dal 10 per cento all'8,3 per cento.

Le proposte avanzate dall'Italia, se applicate congiuntamente, conducono a cambiamenti significativi nelle stime del prodotto potenziale. Nel presente riquadro di approfondimento si presentano i risultati in termini di *output gap* e saldo di bilancio strutturale derivanti dall'applicazione della metodologia alternativa del modello di stima del prodotto potenziale italiano, che incorpora sia le proposte ufficialmente accettate dalla Commissione Europea (applicazione della *grid search* per la scelta ottimale dei valori di inizializzazione delle varianze dei fattori latenti nella stima del NAWRU, utilizzo dell'indicatore di fiducia dei servizi solo a partire dal 2003 e costruzione del CUBS con la procedura 3-steps), sia la

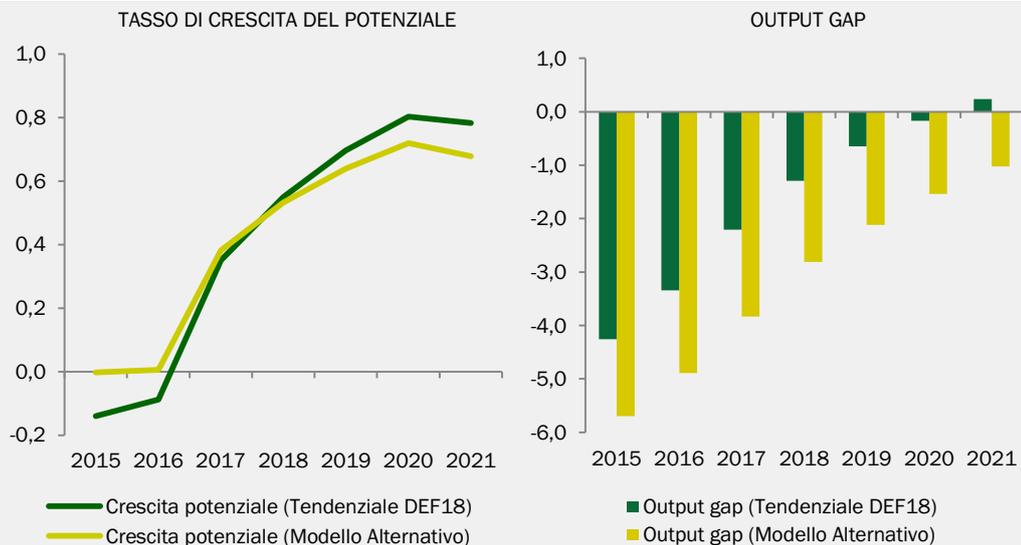
modifica del valore di ancoraggio del NAWRU nel medio periodo che l'introduzione dell'indicatore di *labor hoarding* sopra esposto, per la scomposizione trend-ciclo della Produttività Totale dei Fattori in combinazione con la variabile di capacità utilizzata (CUBS) impiegata nella metodologia ufficiale.

La metodologia alternativa è stata applicata allo scenario macroeconomico tendenziale incluso nel presente Documento di Economia e Finanza, producendo stime significativamente differenti rispetto a quelle ottenibili utilizzando la metodologia concordata a livello europeo. In particolare, il trend della Produttività Totale dei Fattori ottenuto utilizzando come variabile esplicativa del ciclo una combinazione di ore di Cassa Integrazione Guadagni (pesata per 0,65) e la variabile di capacità utilizzata estratta dai dati di *survey* (pesata per 0,35) presenta un andamento economicamente più intuitivo se confrontato con il trend stimato con la metodologia europea. Il livello del prodotto potenziale è stabilmente più elevato su tutto l'orizzonte previsivo 2018-2021; anche se a fine periodo i tassi di crescita del PIL potenziale sono meno elevati nel caso del modello alternativo, nel periodo 2009-2016 si registrano solo due anni di crescita potenziale negativa, rispetto ai sei anni dello scenario tendenziale. Coerentemente, i valori di *output gap* sono significativamente più ampi nello scenario alternativo.

In dettaglio, l'*output gap* dell'Italia sarebbe pari, nel 2018, al -2,8 per cento del prodotto potenziale (vis-à-vis -1,3 dello scenario tendenziale del presente Documento), -2,1 per cento nel 2019 (vs. -0,6 per cento), -1,5 nel 2020 (vs. -0,2 per cento), e -1,0 nel 2021 (vs 0,2 per cento delle stime ufficiali). Come si può notare, con la specificazione alternativa del modello, il *gap* tra crescita reale e potenziale non si chiude alla fine dell'orizzonte previsivo, ma rimane in territorio negativo denotando il protrarsi di condizioni economiche inferiori alla norma, con conseguenze rilevanti sulla politica fiscale.

Infatti, in corrispondenza di tali valori dell'*output gap*, il saldo di bilancio strutturale sarebbe in sostanziale pareggio e all'MTO già dal 2017, migliorando lievemente nel 2018, per poi trasformarsi in un ampio surplus strutturale a partire dal 2020.

**FIGURA R.1 MODELLO ALTERNATIVO: CRESCITA POTENZIALE E OUTPUT GAP**



Fonte: Elaborazioni MEF.

**TAVOLA R.1 IL MODELLO ALTERNATIVO: CRESCITA POTENZIALE E OUTPUT GAP**

	Output gap		Saldo strutturale	
	DEF2018	Modello alternativo	DEF2018	Modello alternativo
2017	-2,2	-3,8	-1,1	-0,2
2018	-1,3	-2,8	-1,0	-0,1
2019	-0,6	-2,1	-0,4	0,4
2020	-0,2	-1,5	0,1	0,8
2021	0,2	-1,0	0,1	0,8

Fonte: Elaborazioni del MEF.

**FOCUS****SPESE PER LA CLAUSOLA DEGLI EVENTI ECCEZIONALI****Migranti**

A partire dalla seconda metà del 2017 si osserva un'inversione di tendenza nel numero di arrivi sulle coste italiane. Gli sbarchi nel primo semestre del 2017 sono aumentati del 18,7 per cento rispetto allo stesso periodo del 2016, mentre si sono ridotti del 67,7 per cento nel secondo semestre. Tale riduzione sembra caratterizzata dalle misure messe in atto nel Mediterraneo, tra cui l'attivazione di diversi *hotspot* per l'identificazione dei migranti in collaborazione con i funzionari di Easo, Frontex ed Europol, l'emanazione di un codice di condotta per le organizzazioni non governative (Ong)<sup>28</sup> e l'affiancamento delle navi italiane a quelle della guardia costiera libica<sup>29</sup>. L'andamento del primo trimestre 2018 conferma una riduzione degli sbarchi, che risultano oltre il 70 per cento in meno rispetto allo stesso periodo del 2017.

Nonostante il rallentamento dei flussi, le presenze nelle strutture hanno visto un andamento crescente, dalle 176 mila unità attestata a fine 2016 alle oltre 183 mila a fine 2017, con picchi fino a oltre 193 mila a settembre 2017 (cfr. Figura R.1). La maggior parte dei rifugiati è ospitata in strutture provvisorie, poiché i servizi convenzionali a livello centrale e locale hanno capienza limitata. Sono state emanate specifiche disposizioni normative per affiancare l'intervento emergenziale con procedure più snelle e rafforzare il sistema di seconda accoglienza volto all'integrazione<sup>30</sup>.

Va ricordata la presenza di una quota significativa di minori non accompagnati (circa 25 mila nel 2016 e oltre 15 mila nel 2017) e di un numero di richiedenti asilo in crescita (123 mila persone nel 2016 e circa 130 mila nel 2017)<sup>31</sup>. Nel confronto con gli altri paesi europei, l'Italia risulta nel 2017 il secondo paese dopo la Germania per le prime richieste di asilo e per le richieste in sospeso<sup>32</sup>.

In base ai dati consuntivati, la spesa per le operazioni di soccorso, assistenza sanitaria, accoglienza e istruzione è stimata, al netto dei contributi dell'UE, pari a 4,3 miliardi nel 2017 (0,25 per cento del PIL) – un valore leggermente superiore allo scenario di base annunciato nel Documento di Economia e Finanza lo scorso aprile e che verifica, quindi, la valutazione della flessibilità accordata ex-ante. Considerando una perdurante capacità nel

<sup>28</sup> [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice\\_condotta\\_ong.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/codice_condotta_ong.pdf)

<sup>29</sup> Deliberazione del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2017.

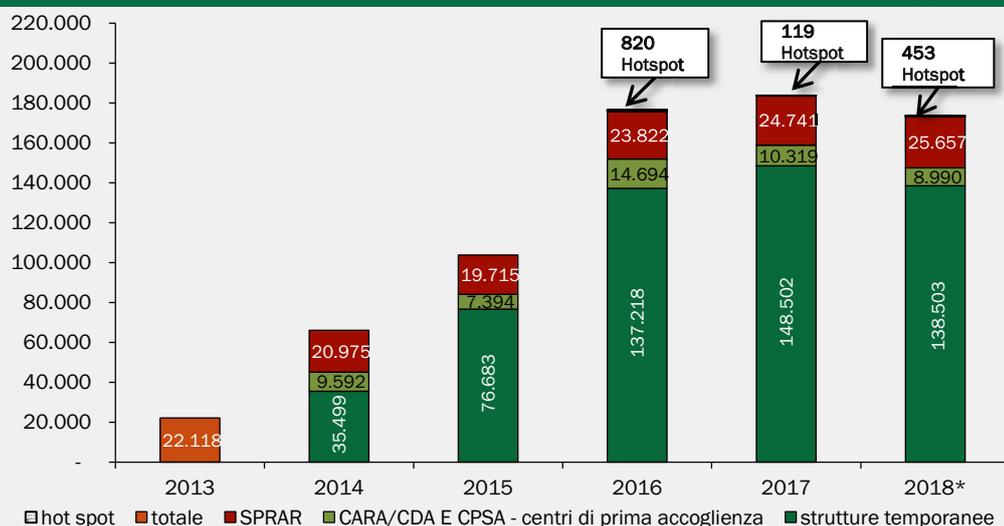
<sup>30</sup> Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante 'Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale', convertito in Legge n. 46 del 2017; cd. 'Legge Zampa' n. 47 del 2017 recante misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati; direttiva del Ministro dell'Interno dell'11 ottobre 2016 sul 'Piano Nazionale di ripartizione richiedenti asilo e rifugiati'; 'Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale' del 26 settembre 2017.

<sup>31</sup> Fonte: Ministero dell'Interno.

<sup>32</sup> Eurostat - News releases - 20/03/2018 '650,000 first-time asylum seekers registered in 2017', cfr. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754388/3-20032018-AP-EN.pdf/50c2b5a5-3e6a-4732-82d0-1caf244549e3>.

frenare gli arrivi, la previsione di spesa da sostenere nel 2018 è compresa tra 4,6 e 5 miliardi che, anche al netto dei contributi dell'UE, determina un incremento tra lo 0,02 e lo 0,04 per cento del PIL rispetto alla spesa del 2017.

**FIGURA R.1 MIGRANTI PRESENTI NELLE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA. ANNI 2013-2018 (1)**



(1) Dati al 3 aprile 2018.

Legenda: CPSA: Centri di primo soccorso e accoglienza; CDA: Centri di accoglienza, CARA: Centri di accoglienza per richiedenti asilo; SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati per la gestione di progetti di accoglienza e integrazione a livello locale.

Fonte: Ministero dell'Interno.

**TAVOLA R.1 STIMA DELLA SPESA SOSTENUTA PER LA CRISI MIGRANTI ANNI 2017-2018 (in milioni di euro e percentuali di PIL)**

	Consuntivo 2017	Previsione 2018
<b>In milioni di euro</b>		
Totale-scenario costante	4.363	4.648
Totale-scenario di crescita		5.047
<b>% sul totale</b>		
Soccorso in mare	17,9	18,9
Accoglienza	68,6	68,4
Sanità e istruzione	13,5	12,7
Corrente	94,1	92,0
Capitale	5,9	8,0
<b>In milioni di euro</b>		
Contributi UE	77	80
<b>Totale al netto dei contributi UE - scenario costante</b>	<b>4.287</b>	<b>4.569</b>
<b>% del PIL</b>		
Totale netto UE- scenario costante	0,25	0,26
Differenza rispetto a t-1 (*)	0,04	0,02
<b>In milioni di euro</b>		
<b>Totale al netto dei contributi UE - scenario di crescita</b>		<b>4.967</b>
<b>% del PIL</b>		
Totale netto UE- scenario di crescita		0,28
Differenza rispetto a t-1 (*)		0,04

(\*) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Nota: Lo scenario di crescita 2018 prende in considerazione il calo osservato nei flussi e considera, rispetto allo scenario costante, una presa in carico di circa 500 minori non accompagnati aggiuntivi a un costo medio di 45 euro al giorno, di circa 31 mila persone aggiuntive nelle strutture di accoglienza governativa e temporanee a un costo medio di 32,5 euro al giorno e di circa 1.750 richiedenti asilo e rifugiati aggiuntivi nel sistema di protezione a un costo medio di 35 euro al giorno.

Fonte: Elaborazioni MEF-RGS.

**TAVOLA R.2 IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO ANNI 2017-2018 (in milioni di euro)**

	PER CATEGORIA FUNZIONALE		PER CATEGORIA ECONOMICA	
	2017	2018 scenario costante	2017	2018 scenario costante
1. Accoglienza e prima assistenza	2.815	3.078	1.Redditi da lavoro dipendente (D.1)	107 106
2. Trasporti (incluso operazioni di soccorso)	824	893	2.Consumi intermedi (P.2)	437 407
3. Assistenza sanitaria	280	280	3.Prestazioni sociali (D.62,D.63)	2.719 2.969
4. Costi amministrativi (incluso l'esame delle domande di asilo)	36	38	4.Contributi (D.3)	
5. Contributi alla Turchia (esclusi dal bilancio EU)	99	50	5.Investimenti fissi lordi (P.51)	258 370
6. Altri costi e misure (Istruzione)	310	310	6.Trasferimenti in conto capitale (D.9)	
<b>7. Impatto sull'indebitamento netto (7) = Σ(1..6)</b>	<b>4.363</b>	<b>4.648</b>	7.Altro	843 795
			<b>8.Impatto sull'indebitamento netto (8)=Σ(1..7)</b>	<b>4.363 4.648</b>
			9.Contributi UE	77 80
			<b>10.Impatto sull'indebitamento, al netto dei contributi UE (10)=(8)-(9)</b>	<b>4.287 4.569</b>
			11.Impatto totale sul disavanzo nominale al netto dei contributi UE (% del PIL)	0,25 0,26

Fonte: Elaborazioni MEF-RGS.

**TAVOLA R.3 ULTERIORI INFORMAZIONI SPECIFICHE SUI COSTI ANNI 2017-2018**

	2017	2018
Arrivi (numero totale di persone, inclusi i rifugiati in transito) (1)	119.310	6.660
Migranti presenti nelle strutture temporanee, nei CARA, nello SPRAR, negli hotspot (numero totale di persone) (1)	183.681	173.603
Richiedenti asilo (numero totale di persone) (2)	130.119	18.916
Totale richiedenti esaminati, indipendentemente dalla data di presentazione della richiesta (2)	81.527	23.023
Esiti positivi per rifugiati, protezione internazionale sussidiaria e umanitaria (numero totale di persone) (2)	33.873	8.854

(1) Dati aggiornati al 3 aprile 2018.

(2) Dati aggiornati al 31 marzo 2018.

Fonte: Ministero dell'Interno.

La diminuzione degli sbarchi non si riflette, infatti, in una proporzionale riduzione della permanenza di persone con necessità di accoglienza (circa 174 mila sono presenti nelle strutture a inizio aprile 2018), anche per i limitati esiti dei piani UE di ricollocamento<sup>33</sup>. In attesa che si concretizzi una politica europea comune, l'Italia continuerà quindi a sostenere un onere attorno allo 0,26 - 0,28 per cento del PIL per la gestione della frontiera esterna dell'Unione.

<sup>33</sup> Il piano di ricollocamento UE prevedeva un totale di 34.953 trasferimenti dall'Italia entro settembre 2017. Al 3 aprile 2018 sono stati trasferiti dall'Italia ad altri paesi dell'Unione Europea 12.583 richiedenti asilo (circa il 36 per cento del totale), cfr. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf) e Ministero dell'Interno.

Oltre alle spese che l'Italia affronta sul proprio territorio e nel Mar Mediterraneo, va ricordato lo sforzo aggiuntivo nel settore della cooperazione con i paesi africani prioritari per le rotte migratorie, tramite le risorse del cd. Fondo Africa istituito dalla Legge di Bilancio 2017 con una dotazione di 200 milioni e rifinanziato anche nel 2018 per 30 milioni.

### **Prevenzione del rischio sismico, del dissesto idrogeologico e messa in sicurezza delle scuole**

I terremoti in Italia centrale del 2016 e 2017 hanno causato numerose vittime e ingenti danni agli edifici, alle strade e al patrimonio storico e artistico. Oltre alle spese per fronteggiare l'emergenza e la ricostruzione nelle zone colpite (che hanno carattere di una tantum), il Paese sta sostenendo un onere straordinario per superare le criticità del territorio e renderlo meno vulnerabile.

Le principali misure messe in campo comprendono apposite agevolazioni fiscali (prorogate fino al 2021)<sup>34</sup> e un rafforzato impegno per ridurre il dissesto idrogeologico<sup>35</sup> e per garantire l'adeguamento sismico e la messa in sicurezza delle scuole<sup>36</sup>.

L'accelerazione degli interventi in questi settori ha determinato un onere per la finanza pubblica che, nel caso delle agevolazioni fiscali, sulla base delle più recenti detrazioni IRPEF per il recupero edilizio, si conferma nell'ordine di 2 miliardi nel 2017 (circa lo 0,12 per cento del PIL) e in previsione di circa 2,5 miliardi per il 2018 e circa 3 miliardi per il 2019<sup>37</sup>.

Nel caso delle misure di attenuazione del rischio idrogeologico e di edilizia scolastica, il monitoraggio della spesa è reso difficile dalla sua diffusione tra vari livelli di governo e migliaia di enti a livello locale. Sono state pertanto intensificate le attività connesse allo sviluppo del Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) che tramite l'integrazione tra varie fonti, mira a divenire un unico punto di accesso a informazioni esaustive e standardizzate riguardanti tutte le opere pubbliche, secondo il set informativo già previsto per il monitoraggio dei fondi comunitari della Ragioneria Generale dello Stato.

L'analisi effettuata consente di individuare per il 2017 una spesa di contrasto al dissesto idrogeologico dell'ordine di 527,5 milioni (pari a circa lo 0,03 per cento del PIL). Tale stima rappresenta i pagamenti relativi a interventi associabili a finanziamenti nazionali contro il dissesto<sup>38</sup>; quelli effettuati direttamente dai Commissari speciali regionali<sup>39</sup> a tale scopo su apposite contabilità speciali (al netto dei giroconti a regioni, province e comuni) e quelli

<sup>34</sup> Legge di Bilancio 2017-2019 (art. 1, comma 2). Si prevede una detrazione pari al 50 per cento delle spese di manutenzione di edifici destinati a residenza primaria, abitazioni secondarie, condomini e attività produttive nelle aree a rischio sismico (estese fino a includere la zona 3). L'agevolazione è utilizzabile dal 1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2021 per un ammontare massimo di spesa di 96 mila euro l'anno per ogni unità immobiliare, da suddividere in cinque quote annuali di pari importo a partire dall'anno in cui si sono sostenute le spese (invece degli ordinari dieci anni). Inoltre, se il risultato degli interventi è una riduzione del rischio sismico con il passaggio a una classe di rischio più basso, la detrazione spetta nella misura del 70 per cento (75 per cento nel caso di parti comuni condominiali), e con il passaggio a due classi di rischio più basso spetta nella misura dell'80 per cento (85 per cento nel caso di parti comuni condominiali).

<sup>35</sup> Per la prima volta nel 2017 l'Italia si è dotata di un 'Piano nazionale di opere e interventi di riduzione del rischio idrogeologico', cfr. <http://italiasicura.governo.it/site/home/dissesto/piano.html>.

<sup>36</sup> Una rassegna delle risorse e degli interventi per l'edilizia scolastica è riportata in 'Fare scuola L'impegno del Governo per il miglioramento del patrimonio scolastico in Italia', a cura della Struttura di Missione per l'edilizia scolastica e del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, cfr. <http://italiasicura.governo.it/site/home/news/articolo2298.html>.

<sup>37</sup> Stima basata sulle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti nel 2017 (UNICO 2016); include specifici interventi anti-sismici e circa il 30 per cento della spesa per adeguamento, riqualificazione energetica e ristrutturazioni attribuibili alla messa in sicurezza degli edifici.

<sup>38</sup> Interventi classificati come attività di 'Difesa del suolo' e per la realizzazione di 'Altre strutture/infrastrutture per la protezione, valorizzazione e fruizione ambientale'.

<sup>39</sup> I Commissari speciali sono stati istituiti mediante D.L. n. 91 del 24 giugno 2014 recante 'Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea' convertito con modifiche nella Legge n. 116 del 11 agosto 2014.

relativi a interventi gestiti direttamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per fondi a favore dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche<sup>40</sup> e dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali per opere affidate a consorzi di bonifica ed enti irrigui.

La spesa per interventi di edilizia scolastica nel 2017 si attesta, invece, attorno a 604,9 milioni (pari a circa lo 0,04 per cento del PIL). Tale stima comprende i pagamenti effettuati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca agli enti locali a fronte degli stati di avanzamento dei lavori e una quota di circa il 20 per cento gravante direttamente sugli enti stessi; la spesa realizzata da comuni, province e città metropolitane grazie alla flessibilità sui vincoli di bilancio nell'ambito dell'operazione '#Sbloccascuole'<sup>41</sup>; nonché i pagamenti relativi allo specifico programma di interventi finalizzati alla prevenzione e riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Si tratta prevalentemente di spesa attribuibile a interventi di adeguamento sismico e sicurezza poiché finanziati da linee attivate prioritariamente per tali finalità; in particolare, i mutui pluriennali a totale carico dello Stato, stipulati dalle regioni con Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. (CDP), utilizzando provviste della Banca Europea per gli Investimenti (BEI)<sup>42</sup>; il Fondo Protezione Civile<sup>43</sup>; la politica di coesione co-finanziata dai fondi strutturali europei<sup>44</sup> e il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese<sup>45</sup>. A queste linee di finanziamento si aggiungono quelle per i nuovi edifici scolastici in corso di realizzazione, con risorse messe a disposizione dall'INAIL per la costruzione di scuole innovative da un punto di vista architettonico, dell'impiantistica, della tecnologia, dell'efficienza energetica, della sicurezza antisismica e strutturale<sup>46</sup>.

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

Le griglie allegate al Programma Nazionale di Riforma sono suddivise e pubblicate in dieci aree di *policy*<sup>47</sup>. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2017 a marzo 2018.

<sup>40</sup> D.L. n. 133/2014 'Sblocca Italia', art. 3, comma 3, avente ad oggetto risorse in favore dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per interventi di completamento di beni immobiliari demaniali di loro competenza.

<sup>41</sup> Legge di Stabilità 2016 (proroga in Leggi di Bilancio 2017 e 2018) che prevede l'esclusione dal saldo di bilancio delle spese sostenute dagli enti locali per interventi di edilizia scolastica effettuati utilizzando l'avanzo di amministrazione o attraverso la contrazione di mutui per la messa in sicurezza e riqualificazione.

<sup>42</sup> È assegnata priorità agli interventi che, oltre a presentare uno stato di progettazione avanzata, siano finalizzati a garantire la sicurezza antisismica e a conseguire le certificazioni di legge, con attenzione specifica per le scuole superiori.

<sup>43</sup> Il Fondo Protezione Civile è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 32 bis del D.L. n. 269 del 30 settembre 2003.

<sup>44</sup> Risorse dei Programmi operativi a scala nazionale (PON) o regionale (POR) nell'ambito della politica di coesione per interventi di riqualificazione degli edifici scolastici, prioritariamente finalizzati all'adeguamento sismico e alla messa in sicurezza degli edifici scolastici. Sono ammesse inoltre opere di riqualificazione volte all'ottenimento dell'agibilità e alla bonifica dell'amianto e di altri agenti nocivi.

<sup>45</sup> Il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese è stato istituito dalla Legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 140), e rifinanziato con la Legge di Bilancio 2018 (art. 1, comma 1072) per interventi di edilizia scolastica, con priorità agli interventi relativi all'adeguamento sismico e alla sicurezza strutturale dei solai.

<sup>46</sup> L'iniziativa, sostenuta dal canone MIUR e avviata nel 2015 (art. 1, commi 153 e seguenti, della Legge n. 107/2015), è stata rinnovata con la Legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 85) e con la Legge di Bilancio 2018 (art. 1, commi 677 e 678).

<sup>47</sup> Le griglie e la relativa 'Guida alla lettura delle griglie' saranno disponibili on line nella sezione del DEF 2018 'PNR- I provvedimenti organizzati per area di intervento (griglie).

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte in termini normativi e finanziari<sup>48</sup>. Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il bilancio dello Stato, sia per la Pubblica Amministrazione (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti delle misure delle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce ‘costi’ e ‘benefici’ delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento. L’impatto sul saldo del bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare)<sup>49</sup> è riportato, per ciascuna area, nella seguente Tavola, in cui sono inserite tutte le disposizioni che hanno effetto in termini di finanza pubblica relative al periodo di osservazione. Tra queste sono comprese anche quelle la cui copertura è stata disposta tramite rimodulazione di assegnazioni a fondi precedentemente costituiti o per le quali sono state modificate le autorizzazioni alla spesa. In particolare, per il quadriennio 2017 - 2020, i più significativi aggiornamenti<sup>50</sup>, dal punto di vista finanziario, risultano:

- minori spese per circa 13,8 miliardi per il bilancio dello Stato. Tra le misure più rilevanti si segnala il contrasto alle compensazioni indebite introdotto dal D. L. n. 50/2017-art. 3-area ‘Spesa pubblica e tassazione’;
- minori entrate per circa 54,2 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il bilancio dello Stato afferiscono prevalentemente all’area ‘Spesa pubblica e tassazione’ e si riferiscono, tra l’altro, alla sterilizzazione parziale per gli aumenti delle aliquote IVA, al differimento dell’entrata in vigore del regime IRI (che ha effetti significativi anche in termini di entrate) e al contributo dello Stato alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario;
- maggiori entrate per circa 48,2 miliardi, riconducibili, oltre al differimento dell’entrata in vigore del regime IRI, alle disposizioni in materia di giochi ed agli effetti delle disposizioni sulla tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche, al di fuori dell’esercizio d’attività di impresa (imposta sostitutiva), effetti comunque parzialmente compensati dalle minori entrate in termini di IRPEF;
- maggiori spese per circa 51,1 miliardi afferenti a varie misure, tra cui si segnalano varie disposizioni dell’area ‘Lavoro e Pensioni’. In particolare, gli oneri per i rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni statali, la norma che rende strutturale l’incentivo alle imprese per l’assunzione di under 30 con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti e l’incremento del Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale. Tali disposizioni rispondono anche alla Raccomandazione UE n. 4/2017 relativa al ‘lavoro e povertà’.

<sup>48</sup> Cfr. ‘Guida alla lettura delle griglie’, ibidem.

<sup>49</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Per analizzare gli impatti in termini di indebitamento netto, si consulti la colonna ‘Impatto sul bilancio pubblico’ per ciascuna area di *policy* presente nelle 10 griglie associate alla sezione del DEF 2018, PNR- I provvedimenti organizzati per area di intervento (griglie).

<sup>50</sup> Si ricorda che nelle misure delle griglie sono esclusi i contributi alla finanza pubblica degli enti territoriali, sia perché maggiormente rispondenti al conseguimento di obiettivi di saldo piuttosto che ad azioni di riforma, sia perché, in termini di saldo netto da finanziare, andrebbero riportati come ‘maggiori entrate’.

**TAVOLA III.7A: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE NELLE GRIGLIE DEL PNR (in milioni di euro)**

	2017	2018	2019	2020
<b>Efficienza amministrativa</b>				
Maggiori entrate	309	398	175	178
Maggiori spese	90	310	416	325
Minori entrate	0	0	14	8
Minori spese	11	35	32	34
<b>Energia ed Ambiente</b>				
Maggiori entrate	1	163	619	9
Maggiori spese	31	66	93	122
Minori entrate	0	237	1.275	1.003
Minori spese	0	1	95	1
<b>Federalismo</b>				
Maggiori entrate	81	139	139	139
Maggiori spese	21	337	11	11
Minori entrate	0	2	2	2
Minori spese	70	100	100	100
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>				
Maggiori entrate	1	163	131	77
Maggiori spese	1.496	2.851	3.621	3.160
Minori entrate	112	146	66	78
Minori spese	0	10	10	43
<b>Innovazione e Capitale umano</b>				
Maggiori entrate	0	1.304	81	331
Maggiori spese	56	328	659	707
Minori entrate	1	1	0	0
Minori spese	0	12	7	7
<b>Lavoro e pensioni</b>				
Maggiori entrate	4	17	209	441
Maggiori spese	391	4.103	5.861	6.779
Minori entrate	0	86	694	1.040
Minori spese	0	60	103	112
<b>Mercato dei prodotti e concorrenza</b>				
Maggiori entrate	0	10	8	8
Maggiori spese	0	22	22	21
Minori entrate	0	0	0	0
Minori spese	0	0	0	0
<b>Sistema finanziario</b>				
Maggiori entrate	0	0	2	2
Maggiori spese	0	325	25	25
Minori entrate	0	0	7	4
Minori spese	0	0	0	0
<b>Sostegno alle imprese</b>				
Maggiori entrate	52	142	176	176
Maggiori spese	991	1.492	568	526
Minori entrate	0	21	557	1.047
Minori spese	143	89	111	111
<b>Spesa Pubblica e tassazione</b>				
Maggiori entrate	2.288	16.617	13.521	10.130
Maggiori spese	1.302	5.548	4.954	3.453
Minori entrate	0	26.847	14.877	5.953
Minori spese	1.743	3.994	3.367	3.268

1) Gli effetti della L. n. 205/2017 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020) in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori uscite si riferiscono solamente alla Sezione I 'Misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici'.

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

Per ulteriore chiarezza, nella Tavola seguente sono riportati gli effetti complessivi della Legge di Bilancio 2018 sia in termini di saldo netto da finanziare sia di indebitamento netto, al lordo delle coperture finanziarie. Un segno positivo di ciascun saldo è da intendere come migliorativo per la finanza pubblica.

**TAVOLA III.7B: IMPATTO FINANZIARIO DELLA LEGGE DI BILANCIO 2018 (in milioni di euro)**

	Saldo netto da finanziare			Indebitamento netto		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
<b>MANOVRA SEZIONE I</b>						
Totale entrate	-11.750	-4.955	2.241	-9.191	-4.341	2.272
Totale spese	4.341	8.493	9.907	4.701	6.899	7.643
<b>TOTALE GENERALE MANOVRA SEZIONE I</b>	<b>-16.092</b>	<b>-13.448</b>	<b>-7.666</b>	<b>-13.892</b>	<b>-11.240</b>	<b>-5.372</b>
<b>MANOVRA SEZIONE II</b>						
Totale rifinanziamenti	1.767	1.947	1.523	1.299	1.468	392
Spesa parte corrente	1.476	1.736	448	1.418	1.610	337
Spesa conto capitale	291	210	1.075	287	207	82
Entrate tributarie/correnti				406	350	28
<b>Totale riprogrammazioni</b>	<b>-50</b>	<b>2.400</b>	<b>50</b>	<b>-1.850</b>	<b>100</b>	<b>-1.950</b>
Spesa parte corrente						
Spesa conto capitale	-50	2.400	50	-1.850	100	-1.950
<b>Totale definanziamenti</b>	<b>-3.015</b>	<b>-1.621</b>	<b>-1.658</b>	<b>-2.484</b>	<b>-1.302</b>	<b>-1.326</b>
Spesa parte corrente	-2.195	-1.406	-1.402	-1.806	-1.066	-1.062
Spesa conto capitale	-819	-215	-256	-687	-246	-273
Entrate tributarie/correnti				-10	-10	-9
<b>Totale incrementi</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Spesa parte corrente	4	2	2	4	2	2
Spesa conto capitale	2	0	0	2	0	0
<b>Totale decrementi</b>	<b>-6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Spesa parte corrente	-4	0	0	-4	0	0
Spesa conto capitale	-2	0	0	-2	0	0
<b>TOTALE GENERALE MANOVRA SEZIONE II</b>	<b>1.298</b>	<b>-2.728</b>	<b>82</b>	<b>3.035</b>	<b>-268</b>	<b>2.882</b>
<b>TOTALE GENERALE LEGGE DI BILANCIO (MANOVRA SEZIONE I + SEZIONE II)</b>	<b>-14.794</b>	<b>-16.175</b>	<b>-7.584</b>	<b>-10.857</b>	<b>-11.508</b>	<b>-2.489</b>

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

### III.4 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

I dati degli ultimi anni delineano un quadro di sostanziale stabilizzazione del rapporto debito/PIL. Nel biennio 2015-2016 tale rapporto si è attestato su un valore medio inferiore al 132,0 per cento. Le lievi revisioni statistiche effettuate a marzo dall'ISTAT<sup>51</sup> sulla crescita nominale del PIL per gli anni 2015-2016, infatti, non hanno dato luogo a variazioni del rapporto in questione, confermato al 131,5 per cento per il 2015 e al 132,0 per cento per il 2016.

Nel 2017, il rapporto debito/PIL si riduce di 0,2 punti percentuali rispetto al 2016. Il dato preliminare del 2017 pari a 131,8 per cento, pur risultando superiore all'obiettivo del 131,6 per cento indicato nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2017 (NADEF 2017), rappresenta in ogni caso la seconda riduzione dopo quella che si è verificata nel 2015.

La stima risente, tuttavia, dell'impatto degli interventi straordinari sul settore bancario, quantificabili complessivamente in circa un punto percentuale di PIL<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Si veda il Comunicato ISTAT del 4 aprile 2018 'Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società'.

<sup>52</sup> La recente riclassificazione a debito delle passività delle liquidazioni delle due banche venete operata dall'ISTAT, pari a circa 6,4 miliardi (effetto indiretto), segue le indicazioni metodologiche fornite da Eurostat il 3