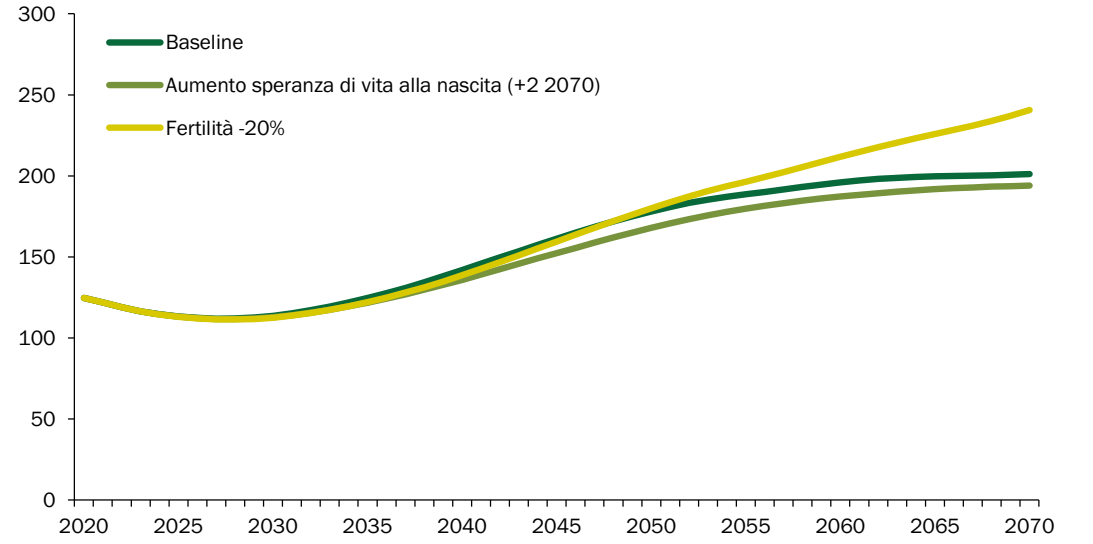
In secondo luogo, si considera uno scenario che sconta l'ipotesi di un progressivo incremento della speranza di vita alla nascita la quale aumenta di circa 2 anni nel 2070 rispetto all'ipotesi dello scenario di riferimento. Sotto questa ipotesi, il rapporto debito/PIL si riduce, negli anni 2018-2070, in media di 6 punti di PIL rispetto allo scenario base.

FIGURA IV.6: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO DELLA SPERANZA DI VITA E A UNA RIDUZIONE DEL TASSO DI FERTILITÀ (in percentuale del PIL)



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

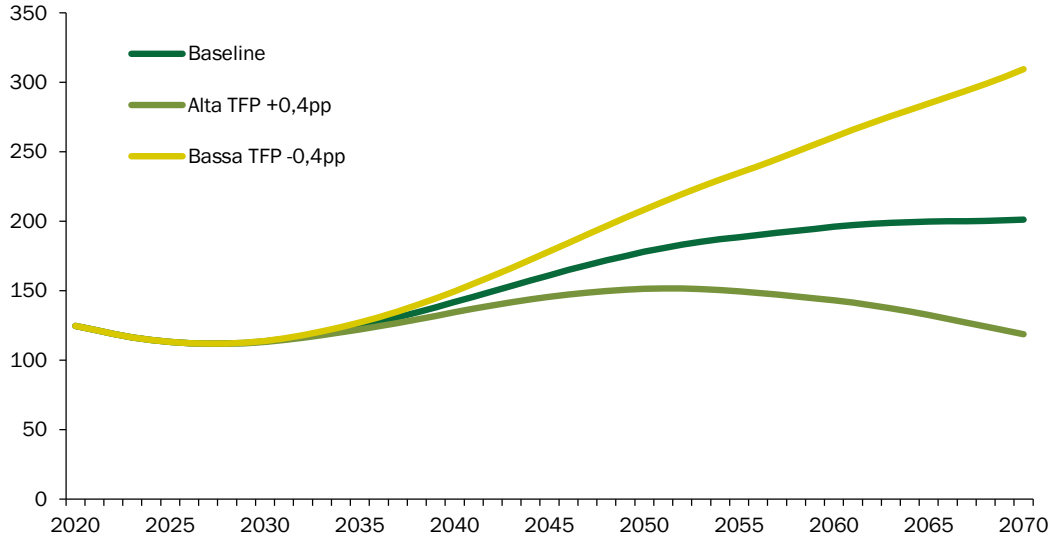
Simulazioni rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto a ipotesi alternative su dinamiche più o meno favorevoli della *Produttività Totale dei Fattori* (TFP – *Total Factor Productivity*), del tasso di occupazione totale e del tasso di interesse reale.

Relativamente alla TFP, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui si assume che la crescita della TFP sia, rispettivamente, più alta o più bassa di 0,4 punti percentuali (gradualmente a partire dal 2026 e a regime dal 2045) rispetto al dato dello scenario di base.

L'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della TFP risulta abbastanza ridotto nel breve e medio periodo ma diviene consistente su un orizzonte più lungo (Figura IV.7). In caso di bassa crescita della TFP, il rapporto debito/PIL registrerebbe, nel periodo 2018-2070, valori superiori al baseline pari in media al 30 per cento del PIL, mentre nel caso di alta crescita della TFP il debito si ridurrebbe in media del 24 per cento del PIL vis-à-vis lo scenario *baseline*.

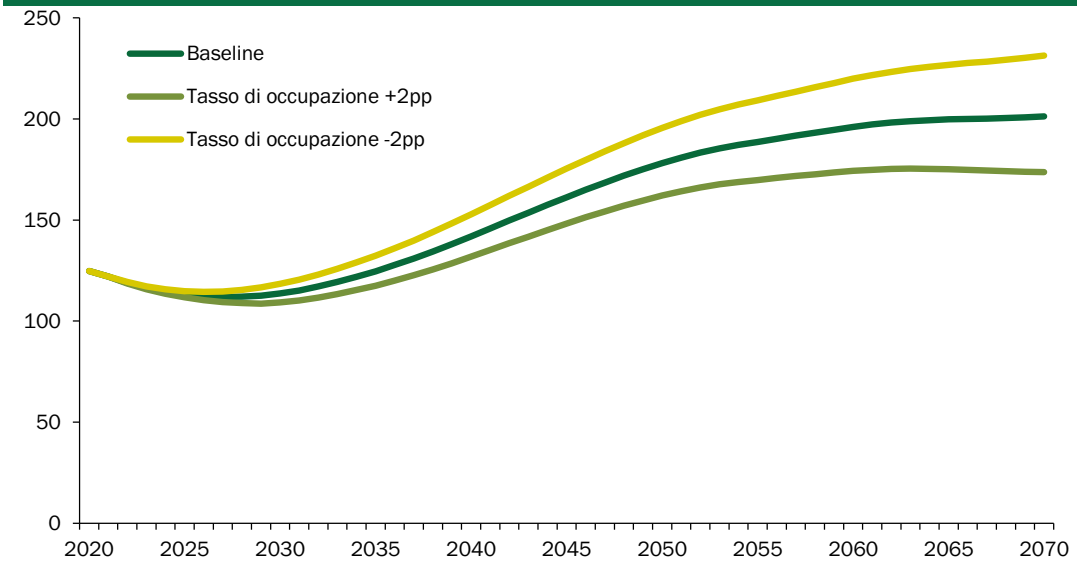
FIGURA IV.7: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)



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

Un altro scenario di simulazione assume che il tasso di occupazione, calcolato sulla popolazione 20-64, a partire dal 2018, venga aumentato/diminuito gradualmente, rispetto all'ipotesi base, fino a 2 punti percentuali nel 2030, e mantenuto tale per il resto del periodo. Nel caso di una diminuzione/aumento del tasso di occupazione, la dinamica del rapporto debito/PIL presenterebbe un profilo superiore/inferiore pari, in media, nel periodo 2018-2070, a circa 13 punti di PIL rispetto al *baseline* (Figura IV.8).

FIGURA IV.8: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, TASSO DI OCCUPAZIONE (in percentuale del PIL)



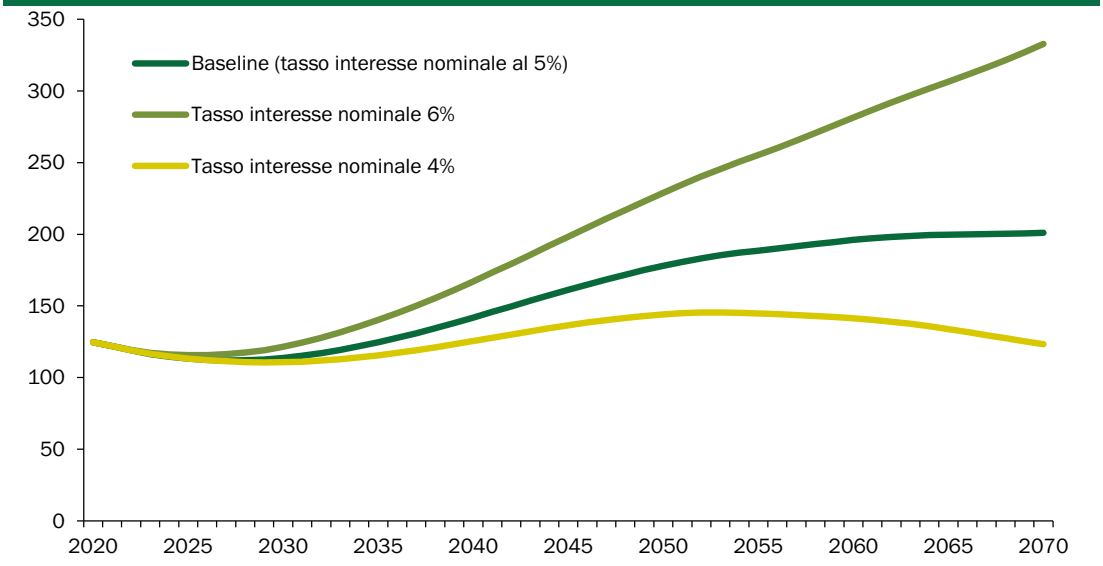
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Gli scenari che misurano la sensitività del tasso di interesse reale assumono, invece, che il valore di convergenza di quest'ultimo espresso in termini reali e pari a 3 per cento nello scenario di base venga ridotto o aumentato di 1 punto percentuale nel 2031 e successivamente mantenuto tale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Stante l'ipotesi sulla crescita del deflatore del PIL che raggiunge il 2 per cento già nel 2024, ne risulta che il tasso di interesse nominale si attesta nei due scenari alternativi di simulazione rispettivamente al 4 e al 6 per cento.

Nell'ipotesi che il tasso di interesse nominale si attesti al 4 per cento, valore che, sulla base delle più recenti Previsioni di Autunno della Commissione Europea, sarebbe di poco superiore rispetto alla media del tasso di interesse implicito sullo stock di debito italiano registrato negli anni 2009-2019, che è pari a 3,6 per cento[36], il rapporto debito/PIL mostrerebbe una dinamica sostanzialmente stabile nel corso del periodo di previsione. In questo scenario, il rapporto debito/PIL negli anni 2021-2070 risulterebbe in media inferiore di circa 30 punti di PIL rispetto alle proiezioni baseline.

Per contro, nel caso in cui il tasso di interesse si attesti al 6 per cento, il rapporto debito/PIL aumenterebbe esponenzialmente, risultando, in media, superiore di circa 48 punti di PIL rispetto allo scenario di base negli anni 2021-2070.

FIGURA IV.9: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A VARIAZIONI DEL TASSO DI INTERESSE (in percentuale del PIL)



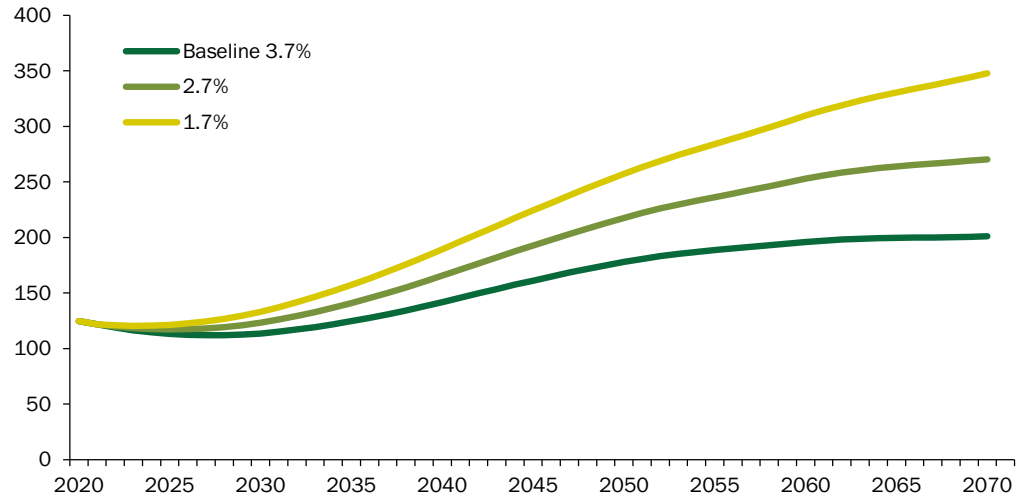
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

[36] Come desumibile sulla base delle 2017 Autumn Forecasts della Commissione Europea, General Government Data (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ggd_i_autumn2017_en.pdf)

Simulazioni rispetto all'avanzo primario

Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario nel 2021. A tale fine, il valore dell'avanzo primario nello scenario di base del DEF, pari al 3,7 per cento del PIL nel 2021, viene ridotto di 1 e di 2 punti di PIL, scendendo, rispettivamente, al 2,7 e 1,7 per cento (Figura IV.10).

FIGURA IV.10: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALL'AVANZO PRIMARIO (in percentuale del PIL)



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

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito del peggioramento dell'avanzo primario al 2021 già per livelli al di sotto del 3,0 per cento del PIL. Si osserva infatti che, per un livello iniziale dell'avanzo primario ridotto di 1 punto di PIL, il debito presenta un profilo superiore al baseline di circa 34 punti in media negli anni 2021-2070. Nel caso in cui l'avanzo primario del 2021 fosse ridotto permanentemente di 2 punti di PIL rispetto al baseline, il rapporto debito/PIL aumenterebbe in media di 70 punti nel periodo 2021-2070.

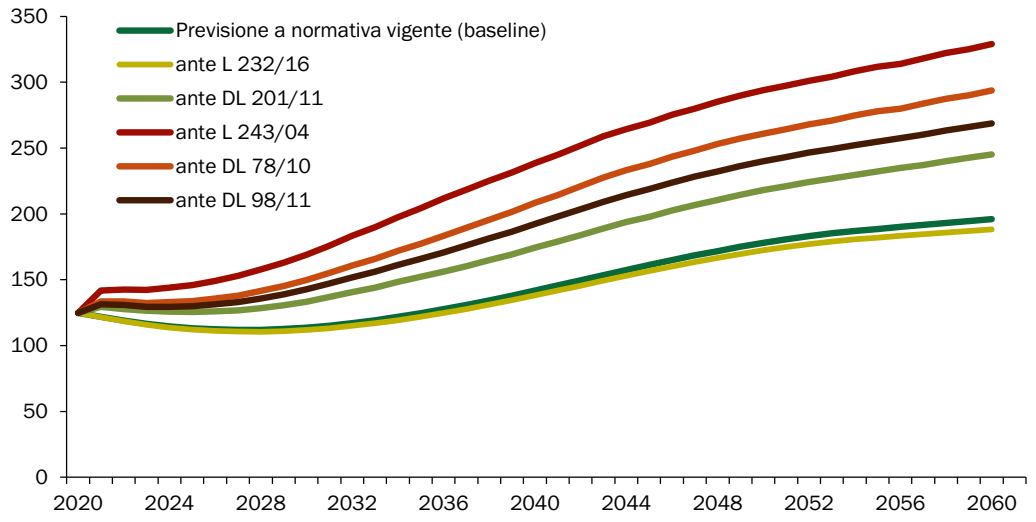
Simulazioni rispetto alle riforme pensionistiche

Questa sezione presenta una valutazione prospettica degli effetti finanziari attribuibili all'intensa stagione di riforme previdenziali dell'ultimo ventennio. Tali riforme hanno significativamente contribuito a ridurre i costi attesi legati all'invecchiamento della popolazione.

A questo proposito, la Figura IV.11 descrive le implicazioni sul rapporto debito/PIL dei vari interventi normativi adottati dal 2004 sino all'ultimo intervento approvato con la Legge di Bilancio 2018[37], in virtù di un esercizio controfattuale che ridetermina il livello iniziale del debito e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza della riforma pensionistica considerata.

[37] Legge n.205/2017.

FIGURA IV.11: L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)



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

Al netto delle misure approvate con la Legge di Bilancio 2018 e con quella del 2017, tutti i precedenti interventi di riforma, dal 2004 in poi, hanno comportato effetti strutturali e determinato, complessivamente, una progressiva riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente, impattando pertanto sul valore attuale dei flussi di spesa attesi (cfr. riquadro sulla riforma pensionistica).

I risultati mostrano che nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate a partire dal 2004, il rapporto debito/PIL aumenterebbe lungo tutto l'orizzonte di previsione attestandosi su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento, che invece incorpora gli effetti di tutte le riforme successivamente implementate.

Valutazione di sintesi

Le simulazioni qui riportate evidenziano l'importanza delle riforme operate sul sistema pensionistico dal 2004 in poi e del miglioramento del surplus primario di bilancio atteso per i prossimi anni ai fini della sostenibilità di lungo termine del debito pubblico. Inoltre, esse illustrano vividamente il ruolo dei fattori demografici e della crescita economica nel determinare la tendenza del rapporto debito/PIL nel lungo periodo. Infine, lo scenario basato su un minore livello dei rendimenti sui titoli di stato fornisce un messaggio rassicurante, atteso che la combinazione tra tassi di crescita dell'economia e tassi di interesse degli scenari europei EPC-WGA appare troppo pessimistica (livelli reali dei tassi pari a più del doppio del tasso di crescita reale dell'economia). Infatti, a parità di altre condizioni, un tasso d'interesse nominale del 4,0 per cento anziché del 5,0 per cento dà luogo ad un andamento decrescente del rapporto debito/PIL nei decenni finali della proiezione, a fronte di una crescita nominale del PIL del 3,1 per cento, che appare come un'ipotesi del tutto ragionevole.

FOCUS

Garanzie concesse dallo Stato

Al 31 dicembre 2017 lo stock di garanzie concesse dallo Stato ha raggiunto 63,3 miliardi, pari al 3,7 per cento del PIL. L'aumento di circa 22,6 miliardi rispetto l'anno precedente è ascrivibile prevalentemente alle maggiori garanzie a favore delle banche italiane (+16,1 miliardi includendo anche le GACS) e a quelle in favore delle piccole e medie imprese (+3,8 miliardi). Le garanzie relative alle emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., quelle a favore delle famiglie per la prima casa e per rischi non di mercato in favore di SACE sono aumentate nel complesso di 3,2 miliardi rispetto al 2016. Le garanzie concesse ad istituti del settore finanziario, inclusive di banche, GACS e quelle relative alla Cassa Depositi e Prestiti, sono aumentate di 17,1 miliardi rispetto al 2016 e hanno raggiunto circa 25 miliardi, pari all'1,5 per cento del PIL.

TAVOLA R.1: GARANZIE PUBBLICHE (in milioni di euro)

	2017	
	Livello	in % del PIL
Stock garanzie	63.326	3,7
di cui: settore finanziario	*25.039*	*1,5*

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

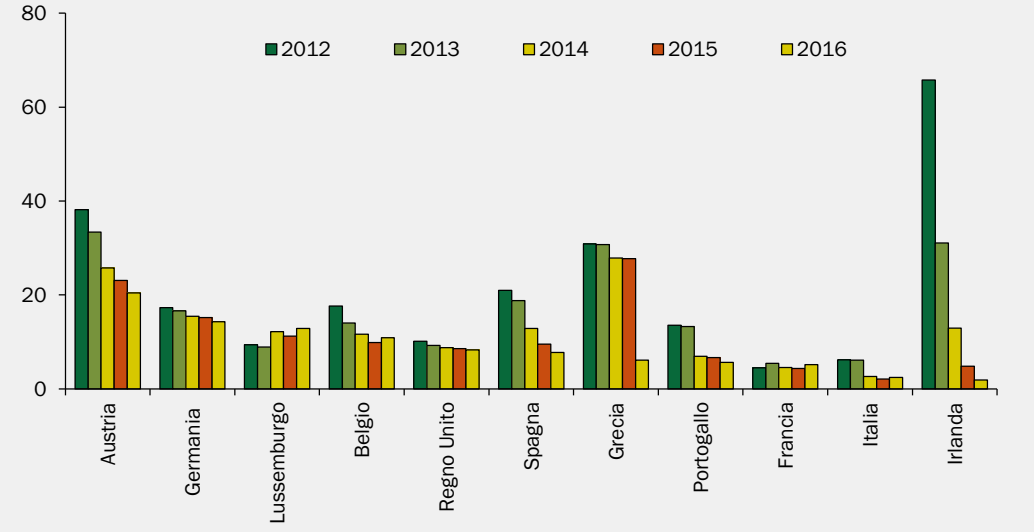
- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese*. È uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Al 31 dicembre 2017, il debito residuo garantito risulta pari a circa 23.000 milioni.
- *TAV S.p.A*. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. nei confronti della TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fideiussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2017 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1.531 milioni.
- *GACS (Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze).* È uno strumento che il Tesoro mette a disposizione degli operatori del credito e della finanza per favorire lo smaltimento delle sofferenze bancarie. Lo Stato garantisce soltanto le *tranche senior* delle cartolarizzazioni, cioè quelle più sicure, che sopportano per ultime le eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese: non si può procedere al rimborso delle tranche più rischiose, se non sono prima state integralmente rimborsate le tranche *senior* garantite dallo Stato. Il prezzo della garanzia è di mercato, come riconosciuto anche dalla Commissione Europea, che concorda sul fatto che lo schema non contempli aiuti di Stato distorsivi della concorrenza. Al 31 dicembre 2017, il debito residuo garantito è pari a 1.439 milioni.
- *Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali*. I dati relativi alle garanzie prestate dagli enti locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2017, il debito residuo garantito risulta pari a circa 2.986 milioni.
- *Banche italiane*. Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2017, il debito residuo garantito risulta pari a circa 21.100 milioni.
- *Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.* Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 2545027 del 24 dicembre 2015, è stata concessa la

garanzia dello Stato sulle emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per un ammontare massimo complessivo di 5 miliardi, al fine di assicurare il reperimento delle risorse per lo svolgimento dell'attività di finanziamento pubblico. Al 31 dicembre 2017, sono state concesse garanzie per l'importo complessivo di 2.500 milioni.

- *Fondo di garanzia per la prima casa* (art. 1, c. 48, lettera c della Legge di Stabilità 2014), che garantisce il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale. Nel 2017, a fronte di 21.273 nuovi finanziamenti erogati dal sistema bancario per complessivi 2.380 milioni, sono state concesse nuove garanzie pari a circa 1.190 milioni, per cui le garanzie in essere risultano pari a 1.799 milioni.
- *Fondo di garanzia per i rischi non di mercato in favore di SACE.* Le garanzie sono concesse per rischi non di mercato in favore di SACE S.p.A. per operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana ovvero società di rilevante interesse nazionale in termini di livelli occupazionali, di entità di fatturato o di ricadute per il sistema economico produttivo del Paese, che sono in grado di determinare in capo a SACE elevati rischi di concentrazione verso singole controparti, gruppi di controparti connesse o paesi di destinazione e risultano pari a 8.571 milioni. La stima è preliminare in quanto basata su dati disponibili al 30 settembre 2017.
- *Garanzie dello Stato a favore dell'ILVA.* Le garanzie sono concesse su finanziamenti di importo fino a 400 milioni erogati dal sistema bancario in favore dell'organo commissariale di ILVA S.p.A., al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione. Al 31 dicembre 2017, sono state concesse garanzie per l'intero importo di 400 milioni.

Nel confronto con i principali partner europei, nel 2016 l'Italia si conferma tra i paesi con il livello più basso di garanzie pubbliche. Il trend decrescente, comune alla maggior parte dei paesi UE, riflette il progressivo venir meno delle garanzie a favore del sistema finanziario, che erano risultate consistenti nei paesi più colpiti dalla crisi finanziaria, in particolare in Irlanda, Grecia e Spagna. L'Italia risulta tra i paesi che hanno fatto minor ricorso alle garanzie per gestire la crisi finanziaria e solo una minima quota dello stock complessivo di garanzie è rivolta al settore bancario (circa lo 0,5 per cento del PIL a fronte del 2,4 per cento complessivo nel 2016).

FIGURA R.1 GARANZIE PUBBLICHE NEI PAESI UE (% del PIL)



Fonte: Eurostat.

PAGINA BIANCA

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

V.1 LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA PER I PROSSIMI ANNI

Gli interventi adottati nel 2017

Nel corso del 2017, in coerenza con il quadro programmatico di finanza pubblica del DEF 2017, il Governo ha adottato alcuni provvedimenti con carattere di urgenza[1] che associano misure di consolidamento degli andamenti di finanza pubblica a interventi per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, nonché iniziative per gli enti territoriali, per il rilancio della crescita economica nel Mezzogiorno e per la gestione del fenomeno migratorio. Complessivamente, tali provvedimenti comportano nel 2017 un miglioramento di circa 3,1 miliardi dell'indebitamento netto, di circa 2,8 miliardi in termini di fabbisogno e 2,5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare (Tav. V.1)[2]. Negli anni successivi sono attesi lievi effetti migliorativi per tutti i saldi di finanza pubblica.

TAVOLA V.1: EFFETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
D.L. n. 8/2017 (convertito dalla L. n. 45/2017)	2	43	2	2
D.L. n. 13/2017 (convertito dalla L. n. 46/2017)	2	7	7	7
D.L. n. 50/2017 (convertito dalla L. n. 96/2017)	3.103	17	33	39
D.L. n. 91/2017 (convertito dalla L. n. 123/2017)	0	1	0	0
INDEBITAMENTO NETTO	3.107	68	42	48
In % del PIL	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
FABBISOGNO	2.817	59	68	71
In % del PIL	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
SALDO NETTO DA FINANZIARE	2.451	31	30	37
In % del PIL	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

[1] D.L. n. 8/2017, recante 'Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017', cvt. dalla L. n. 45/2017; D.L. n. 13/2017, recante 'Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale', cvt. dalla L. n. 46/2017; D.L. n. 50/2017, recante 'Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo', cvt. dalla L. n. 96/2017 e D.L. n. 91/2017, recante 'Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno', cvt. dalla L. n. 123/2017.

[2] Il diverso effetto sui saldi delle misure contenute nei provvedimenti dipende: dal perimetro di riferimento degli stessi (settore delle pubbliche amministrazioni per l'indebitamento netto e il fabbisogno, bilancio dello Stato per il saldo netto da finanziare), dai differenti criteri di contabilizzazione delle operazioni (competenza economica per l'indebitamento netto, cassa per il fabbisogno e competenza finanziaria per il saldo netto da finanziare) e dalla natura delle transazioni (ai fini dell'indebitamento netto rilevano infatti solo quelle di natura economica).

TAVOLA V.2: EFFETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
Coperture	5.202	10.210	10.082	7.430
Maggiori entrate	3.784	9.222	9.490	6.630
Minori spese	1.418	988	592	800
- spese correnti	*995*	*636*	*354*	*407*
- spese in conto capitale	*424*	*351*	*238*	*392*
Interventi	2.095	10.142	10.041	7.382
Minori entrate	891	7.945	8.442	6.445
Maggiori spese	1.204	2.197	1.599	937
- spese correnti	*730*	*1.011*	*490*	*531*
- spese in conto capitale	*475*	*1.186*	*1.109*	*406*
Effetti indebitamento netto	3.107	68	42	48
Variazione netta entrate	2.893	1.277	1.049	185
Variazione netta spese	-214	1.209	1.007	137
- spese correnti	*-265*	*374*	*136*	*124*
- spese in conto capitale	*51*	*835*	*872*	*14*

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Le coperture finanziarie (maggiori entrate e minori spese) ammontano a 5,2 miliardi nel 2017, 10,2 miliardi nel 2018, 10,1 miliardi nel 2019 e 7,4 miliardi nel 2020 (Tav. V.2). Nel periodo considerato, circa il 90 per cento delle risorse è ottenuto sul versante delle entrate attraverso disposizioni per il recupero della base imponibile e l'accrescimento della fedeltà fiscale. Si tratta, in particolare, dell'estensione del meccanismo dello *split payment* a tutta la PA, ai professionisti, alle controllate dalla PA centrale e locale nonché alle società quotate in borsa, e delle disposizioni che mirano a limitare gli abusi dell'istituto delle compensazioni fiscali. A queste si aggiungono le disposizioni che disciplinano l'incremento dell'aliquota del prelievo erariale unico applicato sulla raccolta derivante dal gioco attraverso apparecchi automatici tipo *slot machine*, il contestuale aumento del prelievo sulle vincite superiori a 500 euro conseguite nel gioco del lotto e nelle lotterie istantanee e quelle che rideterminano l'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio (c.d. ACE). Il maggior gettito nel 2017 è finalizzato al miglioramento del saldo nominale e strutturale di bilancio, mentre negli anni successivi è destinato alla parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA (che sono state interamente neutralizzate per l'anno corrente con la manovra di finanza pubblica 2018-2020) e alla sterilizzazione dell'incremento delle accise sui carburanti nel 2018. Dal lato della spesa, contribuisce al finanziamento degli interventi la riduzione delle spese di parte corrente con le misure di contenimento della spesa dei ministeri (che esplicano i loro effetti nel 2017 e in maniera più contenuta nel 2018) e le riduzioni delle dotazioni finanziarie di alcuni fondi del bilancio dello Stato.

Gli interventi adottati (maggiori spese e minori entrate) ammontano a circa 2,1 miliardi nel 2017, 10,1 miliardi nel 2018, 10 miliardi nel 2019 e 7,4 miliardi nel 2020.

TAVOLA V.3: EFFETTI CUMULATI DEI PRINCIPALI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori consolidati al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	3.387	-14	-349	-689
variazione netta entrate	*2.743*	*844*	*644*	*-333*
variazione netta spese	*-644*	*858*	*993*	*356*
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-250	56	384	638
variazione netta entrate	*219*	*397*	*385*	*403*
variazione netta spese	*469*	*341*	*0*	*-236*
ENTI DI PREVIDENZA	-30	26	7	99
variazione netta entrate	*-69*	*36*	*21*	*115*
variazione netta spese	*-38*	*10*	*14*	*17*
TOTALE	3.107	68	42	48

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Con riferimento ai sottosettori della PA (Tav. V.3), nel 2017 l'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali migliora in virtù delle misure in materia di entrate e di riduzione delle spese dei ministeri. Negli anni successivi, incidono sul disavanzo del sottosettore gli interventi per la ricostruzione post sisma.

Il saldo delle Amministrazioni locali risente, dal lato della spesa, degli interventi disposti a favore degli enti territoriali e, dal lato delle entrate, delle disposizioni relative al contrasto delle compensazioni indebite per la quota riferibile all'IRAP.

Per quanto riguarda gli Enti di previdenza, l'effetto delle misure considerate sull'indebitamento è sostanzialmente neutrale nel periodo considerato.

Le principali misure

Tra i principali interventi, ulteriori risorse rispetto a quelle già stanziate da precedenti provvedimenti, sono state destinate ai territori delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo interessati dai recenti terremoti. In particolare, è stato istituito[3] un apposito fondo del bilancio dello Stato per il finanziamento di interventi di ricostruzione pubblica e privata, la verifica della vulnerabilità degli edifici pubblici e privati, la realizzazione di progetti di ripristino e di adeguamento antisismico e l'assistenza alla popolazione. Inoltre, per rilanciare la ripresa economica dei territori colpiti dal sisma, è stata prevista una zona franca urbana in base alla quale, le imprese ivi ubicate che hanno subito una riduzione del fatturato a causa del terremoto, usufruiscono - nei limiti e alle condizioni previste dalla normativa europea sugli aiuti alle imprese in regime '*de minimis*' - di un'esenzione biennale ai fini IRES e IRPEF (fino a centomila euro di reddito), IRAP (fino a trecentomila euro di valore della produzione netta), nonché dell'esenzione delle imposte municipali proprie, in relazione agli immobili ubicati nel territorio e impiegati per l'esercizio dell'attività economica, e dell'esonero dei contributi previdenziali e assistenziali, con esclusione dei premi per

[3] D.L. n. 50/2017.

l'assicurazione obbligatoria. Per le medesime imprese è stata ampliata[4] l'entità del credito d'imposta per l'acquisizione di nuovi beni strumentali, già previsto da precedenti disposizioni normative, nella misura del 25 per cento per le grandi imprese, del 35 per cento per le medie imprese e del 45 per cento per le piccole imprese. Sono stati prorogati i termini in materia di adempimenti e di versamenti tributari in favore di persone fisiche e giuridiche residenti nei comuni colpiti dal sisma, prevedendo al contempo la possibilità di rateizzare la restituzione delle somme dovute. Ai soggetti titolari di reddito d'impresa e di reddito di lavoro autonomo, nonché esercenti attività agricole, è stata riconosciuta[5] la facoltà di chiedere agli istituti di credito finanziamenti assistiti da garanzia dello Stato, nel limite complessivo di 380 milioni per l'anno 2017 e 180 milioni nel 2018, per il pagamento dei tributi sospesi fino al 30 novembre 2017 e per quelli dovuti nell'anno 2017 e 2018. Gli interessi relativi ai finanziamenti erogati, a carico dello Stato, saranno corrisposti agli istituti di credito sotto forma di credito d'imposta. Inoltre, per i nuclei familiari disagiati dei comuni interessati dagli eventi calamitosi, è stata prevista una misura di sostegno al reddito, mediante l'attribuzione del trattamento economico connesso al contrasto alla povertà (c.d. sostegno all'inclusione attiva). Per favorire gli investimenti connessi alla ricostruzione, il miglioramento della dotazione infrastrutturale e il recupero degli immobili e delle strutture destinate ai servizi per la popolazione, sono stati attribuiti[6] spazi finanziari agli enti locali nell'ambito dei Patti di solidarietà nazionali in misura pari alle spese sostenute per tali investimenti.

A beneficio degli enti territoriali sono state destinate nuove risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali e la manutenzione straordinaria della rete viaria delle province delle regioni a statuto ordinario e degli interventi in materia di edilizia scolastica[7]. Inoltre, per l'anno 2017, alle regioni a statuto ordinario sono state riconosciute nuove risorse per il rilancio di investimenti aggiuntivi, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Tra gli interventi a sostegno della crescita e lo sviluppo di nuove realtà imprenditoriali nelle regioni meno sviluppate del Paese rientrano le disposizioni che hanno previsto l'istituzione di zone economiche speciali (ZES)[8]. Nello specifico, le nuove imprese e quelle già esistenti che avviano un programma di attività economiche o di investimenti di natura incrementale nelle ZES potranno beneficiare di un credito di imposta per le spese di acquisto di nuovi beni strumentali effettuate entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni. Per le stesse finalità è stata attivata una nuova misura denominata 'Resto al Sud' che prevede, nell'ambito delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020, l'erogazione di finanziamenti in favore dei giovani imprenditori fino a un importo massimo di 50 mila euro. In tema di occupazione sono stati finanziati programmi per la riqualificazione e la ricollocazione di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi

[4] D.L. n. 8/2017 e D.L. n. 50/2017.
[5] D.L. n. 8/2017.
[6] D.L. n. 50/2017.
[7] D.L. n. 50/2017 e D.L. n. 91/2017.
[8] D.L. n. 91/2017.

aziendale o settoriale nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia che dovranno essere realizzati dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro.

È stata disposta, inoltre, la proroga di tre mesi dei termini per l'effettuazione degli investimenti in nuovi beni strumentali ad alto contenuto tecnologico per i quali è consentito un iperammortamento del 250 per cento del costo di acquisto e il finanziamento di interventi di edilizia giudiziaria nelle regioni del Mezzogiorno.

In materia di protezione internazionale e di gestione dei fenomeni migratori[9] sono state autorizzate assunzioni di personale da destinare agli uffici delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo, è stata ampliata la rete dei centri di permanenza per i rimpatri e sono state assegnate nuove risorse in favore dei comuni per i servizi e le attività strettamente funzionali all'accoglienza e all'integrazione dei migranti.

Da ultimo, in tema d'istruzione, è stato previsto l'incremento delle risorse destinate al potenziamento delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche statali[10].

La manovra di finanza pubblica per il 2018-2020: gli effetti sui saldi

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2018-2020 si compone delle misure previste dalla Legge di Bilancio[11] e di quelle del Decreto Legge n. 148/2017[12], recante disposizioni in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Nel triennio di programmazione, gli interventi previsti sono coerenti con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nella Nota di Aggiornamento al DEF 2017 e nella contestuale Relazione al Parlamento. La manovra determina un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 10,8 miliardi nel 2018, 11,4 miliardi nel 2019 e 2,4 miliardi nel 2020 (Tav. V.4). In termini di fabbisogno è atteso un peggioramento di circa 2,2 miliardi nel 2018, 8,4 miliardi nel 2019 e 2,4 miliardi nel 2020. Sul bilancio dello Stato la manovra comporta un aumento del saldo netto da finanziare di 14,8 miliardi nel 2018, 16,2 miliardi nel 2019 e 7,6 miliardi nel 2020. Il diverso effetto sul fabbisogno e sul saldo del bilancio dello Stato rispetto all'indebitamento deriva dai diversi criteri di contabilizzazione delle operazioni su tali aggregati e dal fatto che gli stessi fanno riferimento a differenti unità istituzionali[13].

[9] D.L. n. 13/2017 e D.L. n. 91/2017.
[10] D.L. n. 50/2017.
[11] L. n. 205/2017.
[12] Convertito con modificazioni dalla L. n. 172/2017.
[13] In particolare, le differenze tra indebitamento netto e fabbisogno sono dovute essenzialmente alla proroga al 31 dicembre 2021 del termine di sospensione del sistema di tesoreria unica mista per gli enti territoriali, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, le università, e le autorità portuali, agli effetti della proroga di ulteriori sei mesi del prestito a titolo oneroso ad Alitalia S.p.A. già erogato nel corso del 2017. La prima misura determina effetti sul fabbisogno, mentre in termini di indebitamento netto e saldo netto da finanziare impattano i soli minori oneri per interessi associati alla misura stessa. La seconda misura, in relazione alla natura dell'operazione, comporta effetti solo in termini di fabbisogno. Rilevano, inoltre, le diverse modalità di registrazione degli introiti derivanti dall'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze in banda 694-790 MHz e delle bande di spettro 3,6-3,8 GHz e 26,5-27,5 GHz agli operatori della comunicazione elettronica e dalle proroghe delle concessioni sui giochi ad estrazione istantanea sulle scommesse di eventi sportivi e non sportivi e sul bingo. Tali proventi, infatti, sull'indebitamento netto sono imputati per un importo pari alla quota di

TAVOLA V.4: EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2018-2020 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
Legge di Bilancio 2018 (L. n. 205/2017)	0	-10.857	-11.508	-2.489
D.L. n. 148/2017 (cvt. dalla L. n. 172/2017)	10	11	99	95
INDEBITAMENTO NETTO	10	-10.846	-11.409	-2.394
In % del PIL	*0,0*	*-0,6*	*-0,6*	*-0,1*
FABBISOGNO	10	-2.163	-8.368	-2.393
In % del PIL	*0,0*	*-0,1*	*-0,5*	*-0,1*
SALDO NETTO DA FINANZIARE	115	-14.786	-16.168	-7.581
In % del PIL	*0,0*	*-0,8*	*-0,9*	*-0,4*

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Complessivamente le coperture finanziarie dei provvedimenti considerati ammontano a circa 18,3 miliardi nel 2018, 14,2 miliardi nel 2019 e 13,9 nel 2020. (Tav. V.5). Nell'intero periodo considerato le maggiori entrate concorrono al reperimento delle risorse in misura pari al 70 per cento del totale. Gli interventi finanziati ammontano a circa 29,1 miliardi nel 2018, 25,6 miliardi nel 2019 e 16,3 miliardi nel 2020. In aggregato, nel triennio considerato, nell'ambito degli interventi prevalgono le misure di riduzione delle entrate, mentre per le spese si osserva un profilo crescente della componente di parte capitale (da 1,3 miliardi nel 2018 a 3 miliardi nel 2020).

TAVOLA V.5: EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2018-2020 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
Coperture	1.295	18.287	14.200	13.877
Maggiori entrate	126	12.352	10.718	9.457
Minori spese	1.169	5.935	3.482	4.420
spese correnti	*1.047*	*2.757*	*2.064*	*2.017*
spese in conto capitale	*122*	*3.178*	*1.418*	*2.403*
Interventi	1.285	29.133	25.609	16.271
Minori entrate	145	21.162	14.534	7.092
Maggiori spese	1.140	7.971	11.076	9.179
spese correnti	*383*	*6.636*	*7.953*	*6.199*
spese in conto capitale	*758*	*1.335*	*3.123*	*2.980*
Effetti indebitamento netto	10	-10.846	-11.409	-2.394
Variazione netta entrate	-19	-8.810	-3.816	2.365
Variazione netta spese	-29	2.035	7.594	4.759
spese correnti	*-664*	*3.879*	*5.889*	*4.182*
spese in conto capitale	*636*	*-1.843*	*1.704*	*577*

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

competenza annuale riferita all'intero periodo della concessione, mentre sul fabbisogno e sul saldo netto da finanziare sono registrati nell'esercizio della loro effettiva acquisizione.

TAVOLA V.6: EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2018-2020 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori consolidati al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2017	2018	2019	2020
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	62	-11.290	-10.629	-281
variazione netta entrate	*-18*	*-9.781*	*-4.075*	*3.253*
variazione netta spese	*-80*	*1.508*	*6.554*	*3.533*
AMMINISTRAZIONI LOCALI	44	-308	-649	-1.126
variazione netta entrate	*-13*	*307*	*203*	*84*
variazione netta spese	*-57*	*614*	*853*	*1.210*
ENTI DI PREVIDENZA	-96	751	-131	-988
variazione netta entrate	*12*	*664*	*56*	*-972*
variazione netta spese	*108*	*-87*	*188*	*16*
TOTALE	10	-10.846	-11.409	-2.394

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Con riferimento ai sottosettori della Pubblica Amministrazione (Tav. V.6), il disavanzo delle Amministrazioni centrali nel 2018 e nel 2019 è dovuto principalmente alla disattivazione delle clausole di salvaguardia. Dal lato delle uscite incidono il rinnovo dei contratti del personale delle amministrazioni centrali dello Stato, le misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, gli stanziamenti per la prosecuzione delle missioni internazionali e il rifinanziamento del Fondo per gli investimenti pubblici e lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Nel periodo 2018-2020 il profilo crescente dell'indebitamento netto delle Amministrazioni locali è dovuto prevalentemente al finanziamento degli investimenti realizzati dagli enti territoriali e dalle misure di riduzione del concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni e delle province autonome. Peggiora in tutti gli anni, ad eccezione che nel 2018, il saldo di bilancio riferito agli Enti di previdenza. Tale andamento dipende principalmente dal profilo crescente delle minori entrate connesse agli sgravi contributivi per l'assunzione dei giovani e dagli effetti positivi correlati alle assunzioni di personale nel pubblico impiego.

La manovra di finanza pubblica per il 2018: le principali misure

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2018-2020 ha disposto interventi per il sostegno della competitività e dello sviluppo, il rilancio degli investimenti, il finanziamento di misure a beneficio degli enti territoriali e il rafforzamento del *welfare*.

Una parte rilevante di risorse è stata destinata alla sterilizzazione delle cosiddette clausole di salvaguardia, prevedendo la disattivazione, totale per il 2018 e parziale per il 2019, degli incrementi delle aliquote IVA e l'azzeramento dell'incremento delle accise sui carburanti nel 2019, per complessivi 15,7 miliardi nel 2018 e 6,4 miliardi nel 2019.

Ulteriori interventi riguardano la proroga del superammortamento per l'acquisto di beni immateriali e di nuovi beni strumentali, e dell'iperammortamento per l'acquisto di nuovi beni strumentali funzionali alla trasformazione tecnologica delle imprese nell'ambito del programma 'Industria

4.0' (0,9 miliardi nel 2019, 1,7 miliardi nel 2020). Per le imprese ubicate nel Mezzogiorno è previsto un ampliamento delle risorse per 0,3 miliardi nel biennio 2018-2019 destinate al credito di imposta per l'acquisto di nuovi beni strumentali.

La Legge di Bilancio dispone anche le proroghe delle agevolazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici, la ristrutturazione edilizia e l'acquisto di mobili ed elettrodomestici fruibili anche dagli IACP e introduce, inoltre, una nuova detrazione per interventi di sistemazione a verde delle aree degli edifici privati. Complessivamente tali misure comportano un beneficio fiscale netto pari a circa 0,6 miliardi nel 2019 e 0,9 miliardi nel 2020. Sempre a sostegno della crescita e dello sviluppo è disposto l'incremento di risorse per il fondo di garanzia delle piccole e medie imprese (0,3 miliardi nel 2017 e 0,2 miliardi nel 2018).

Per rilanciare gli investimenti pubblici e lo sviluppo infrastrutturale è rifinanziato il Fondo investimenti, istituito dalla precedente Legge di Bilancio, per un importo di 36,1 miliardi dal 2018 al 2033, con effetti in termini di indebitamento netto pari a 2,4 miliardi nel triennio 2018-2020[14].

A beneficio degli enti territoriali sono assegnate risorse nette, in termini di indebitamento, pari a circa 1,2 miliardi nel 2018, 1 miliardo nel 2019 e 1,3 miliardi nel 2020. I principali interventi riguardano: la riduzione del concorso alla manovra di finanza pubblica a carico delle regioni a statuto ordinario, delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province Autonome di Trento e Bolzano; il trasferimento di risorse a favore delle regioni per assicurare la transizione delle competenze in materia di politiche attive, attraverso l'assorbimento del personale dei centri per l'impiego delle province e delle città metropolitane che attualmente svolgono tali funzioni; il riconoscimento di spazi finanziari a beneficio degli enti locali per investimenti finanziati con avanzo di amministrazione e ricorso al debito finalizzati, tra l'altro, a interventi di edilizia scolastica e impiantistica sportiva. Altre disposizioni prevedono l'attribuzione di contributi in favore delle province e città metropolitane per il finanziamento delle funzioni fondamentali e per sanare situazioni di dissesto finanziario, nonché per la manutenzione straordinaria della rete viaria. Sono altresì incrementate le risorse in favore dei comuni per interventi in materia di tutela dell'ambiente, mitigazione rischio idrogeologico, riqualificazione urbana dei centri storici, messa in sicurezza delle infrastrutture stradali, fusioni e realizzazione di opere pubbliche e messa in sicurezza degli edifici e del territorio.

In materia previdenziale è prevista, per specifiche categorie di lavoratori impegnati in attività gravose, la modifica dei requisiti di accesso al pensionamento attraverso la deroga dal 2019 dell'adeguamento all'incremento della speranza di vita (circa 0,24 miliardi nel biennio 2019-2020). Si estende la disciplina fiscale in materia di previdenza complementare ai dipendenti pubblici (67 milioni nel triennio 2018-2020). Viene, inoltre, rafforzata la misura sperimentale di tipo assistenziale dell'anticipo pensionistico (Ape sociale) ampliandone la platea dei beneficiari e, contestualmente, si istituisce un apposito fondo destinato a

[14] Le risorse assegnate al Fondo in questione con la Legge di Bilancio 2018 saranno ripartite con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da sottoporre al parere delle competenti commissioni parlamentari e attualmente in corso di perfezionamento.