| TAVOLA III.1c: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| SPESE | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 3,5 | 0,1 | -0,3 | -0,4 |
| Consumi intermedi | 2,2 | 0,7 | 1,2 | 1,2 |
| Prestazioni sociali | 2,5 | 2,3 | 2,8 | 2,4 |
| di cui: Pensioni | 2,1 | 2,0 | 3,2 | 3,0 |
| Altre prestazioni sociali | 3,6 | 3,1 | 1,7 | 0,7 |
| Altre spese correnti | 3,7 | 3,8 | -0,3 | 1,0 |
| Totale spese correnti al netto interessi | 2,8 | 1,6 | 1,5 | 1,4 |
| Interessi passivi | -1,6 | 2,4 | 5,0 | 5,2 |
| Totale spese correnti | 2,4 | 1,7 | 1,8 | 1,8 |
| di cui: Spesa sanitaria | 2,4 | 0,8 | 1,9 | 2,0 |
| Totale spese in conto capitale | -16,6 | 2,9 | -0,5 | -1,4 |
| Investimenti fissi lordi | -2,2 | 5,4 | 7,5 | 4,0 |
| Contributi in c/capitale | -0,2 | 5,6 | -13,6 | -11,0 |
| Altri trasferimenti | -53,5 | -10,4 | -11,3 | -13,1 |
| Totale spese finali al netto di interessi | 1,1 | 1,7 | 1,3 | 1,2 |
| Totale spese finali | 0,9 | 1,7 | 1,6 | 1,6 |
| ENTRATE | | | | |
| Totale entrate tributarie | 0,6 | 3,8 | 3,6 | 2,1 |
| Imposte dirette | -0,2 | 0,7 | 2,3 | 2,4 |
| Imposte indirette | 1,9 | 7,1 | 4,7 | 1,9 |
| Imposte in c/capitale | -41,1 | -24,5 | 1,1 | 1,1 |
| Contributi sociali | 4,1 | 3,1 | 1,7 | 1,9 |
| Contributi effettivi | 4,2 | 3,2 | 1,7 | 1,9 |
| Contributi figurativi | -1,2 | 2,0 | 2,0 | 1,7 |
| Altre entrate correnti | 4,8 | -3,1 | 0,7 | 0,8 |
| Totale entrate correnti | 2,1 | 3,1 | 2,8 | 1,9 |
| Entrate in c/capitale non tributarie | 9,5 | 14,5 | 11,9 | 0,2 |
| Totale entrate finali | 2,0 | 3,0 | 2,8 | 1,9 |

FOCUS

**Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale**

La valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso viene effettuata, in sede di Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di Stabilità 2014[4], così come modificato dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di Bilancio 2018[5].

La valutazione delle maggiori risorse è effettuata mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente[6]. La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente (rispettivamente per le annualità 2018, 2019 e 2020); ii) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2017); iii) che le predette maggiori entrate siano permanenti[7].

L'esito positivo di tali condizioni implica, in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio, l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale delle maggiori risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

Ai fini della valutazione rilevano, nel titolo delle entrate tributarie, i dati gestionali e previsionali dei tributi erariali derivanti da attività di accertamento e controllo e nel titolo delle entrate extra tributarie gli interessi e sanzioni. Sotto il profilo gestionale, rilevano i versamenti risultanti a consuntivo 2017 contabilizzati nel Rendiconto generale dello Stato e i versamenti acquisiti a tutto il mese di agosto 2018; sotto il profilo previsionale, rilevano le stime di cassa a legislazione vigente indicate nello stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato per il 2018, 2019 e 2020, nonché le stime aggiornate degli incassi attesi nel 2018.

Per rendere coerente il confronto degli incassi attesi nel 2018 con le previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente per le annualità 2018, 2019 e 2020, occorre considerare le medesime entrate al netto delle misure *una tantum.* Pertanto, in discontinuità rispetto al metodo di calcolo adottato negli anni precedenti, con riferimento al titolo delle entrate tributarie, la stima degli incassi per il 2018 è stata quantificata al netto della stima del gettito derivante dai provvedimenti sulla c.d. 'rottamazione delle cartelle' (D.L. n. 193/2016 e D. L. n. 148/2017).[8]

Per l'elaborazione della proiezione degli incassi è stata considerata la variazione registrata nel periodo gennaio-agosto 2018 rispetto allo stesso periodo del 2017. Tale variazione è stata applicata alle singole voci delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo incassate nell'anno 2017 considerate al netto degli effetti derivanti dal D.L. n. 193/2016 e dal D.L. n. 50/2017.

[4] L. n. 147/2013.
[5] L. n. 205/2017.
[6] Art. 1, c. 431 e 434 della L. n. 147/2013.
[7] La precedente disposizione normativa limitava il confronto alle previsioni per l'esercizio in corso. La modifica introdotta dall'articolo 1, comma 1069, della Legge di Bilancio 2018, ha previsto che il confronto sia effettuato rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente per tutto il triennio.
[8] In altre parole, occorre tenere conto degli effetti delle misure di *estinzione dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti di riscossione negli anni dal 2000 al 2016* ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del D. Lgs. 22 ottobre 2016, n. 193 (c.d. rottamazione delle cartelle), dei vantaggi della definizione agevolata estesa anche ai debiti affidati in riscossione dal 1° gennaio al 30 settembre 2017, nonché della riammissione per i soggetti esclusi dalla definizione agevolate del 2016, secondo quanto previsto dal D.L. n. 148/2017.

Nella tavola seguente sono evidenziati i principali tributi (IRPEF, IRES, IVA) e sono indicati indistintamente quelli minori (inclusivi delle entrate derivanti dalla conciliazione); per ciascuna voce sono riportati: gli incassi realizzati nel 2017, risultanti dal Rendiconto generale dello Stato (colonna a); la stima delle entrate realizzate nel 2018 (colonna b); le previsioni di bilancio assestate per gli anni 2017, 2018, 2019, 2020 (rispettivamente colonna c, d, e, f); la differenza tra la stima degli incassi attesi nel 2018 e quelli realizzati nel 2017; la differenza tra gli incassi stimati per il 2018 e le previsioni iscritte in bilancio per il triennio 2018-2020.

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

| | Incassi registrati nel 2017 (Rendiconto generale dello Stato) | Stima incassi 2018 basata sui dati a tutto agosto | Previsioni di cassa bilancio assestato 2017 | Previsioni di bilancio assestate 2018 | Previsioni di bilancio assestate 2019 | Previsioni di bilancio assestate 2020 | Differenza stima incassi 2018 incassi 2017 | Differenza stima incassi 2018 previsioni 2018 | Differenza stima incassi 2018 previsioni 2019 | Differenza stima incassi 2018 previsioni 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f) | (b-a) | (b-d) | (b-e) | (b-f) |
| | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | | | | |
| IRPEF | 3,31 | 2,99 | 3,45 | 3,83 | 4,02 | 3,96 | -0,31 | -0,83 | -1,02 | -0,96 |
| IRES | 1,86 | 1,68 | 2,13 | 2,50 | 2,46 | 2,43 | -0,18 | -0,81 | -0,77 | -0,75 |
| IVA | 3,91 | 4,59 | 2,24 | 3,23 | 3,60 | 3,55 | 0,69 | 1,36 | 0,99 | 1,05 |
| Altre imposte minori | 0,59 | 0,76 | 0,12 | 0,63 | 0,61 | 0,61 | 0,16 | 0,13 | 0,14 | 0,15 |
| **Totale ruoli tributarie** | **9,67** | **10,03** | **7,94** | **10,19** | **10,69** | **10,55** | **0,36** | **-0,16** | **-0,66** | **-0,52** |
| **Totali ruoli extra tributarie** | 2,65 | 3,40 | 3,13 | 3,40 | 3,26 | 3,20 | 0,75 | 0,00 | 0,15 | 0,21 |
| **Totale** | **12,32** | **13,43** | **11,06** | **13,59** | **13,94** | **13,75** | **1,12** | **-0,16** | **-0,51** | **-0,31** |

Sulla base dei criteri sopra descritti, la stima degli incassi attesi per l'anno 2018 è pari a 13,4 miliardi di euro, di cui circa 10,0 miliardi riferiti alle entrate tributarie e 3,4 miliardi alle entrate extra tributarie.

Si perviene, pertanto, ai seguenti risultati: i) la stima degli incassi attesi per il 2018 è maggiore degli incassi realizzati nel 2017 per 1,1 miliardi di euro; ii) gli incassi stimati per il 2018 risultano inferiori alle previsioni per il triennio 2018-2020.

Sulla base di questi risultati, non è possibile destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale ulteriori risorse rispetto a quanto già stanziato per il 2018, 2019 e 2020 sulla base della valutazione delle maggiori entrate permanenti effettuata nella Nota di Aggiornamento del DEF dello scorso anno.[9]

[9] Cfr. MEF, Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2017, pp. 52-53.

## III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

### La programmazione di bilancio per i prossimi anni

Il Contratto di Governo firmato dai *leader* della coalizione formula ambiziosi obiettivi in campo economico e sociale, dall'inclusione al *welfare*, dalla tassazione all'immigrazione. Si ritiene inoltre prioritario promuovere una crescita più sostenuta dell'economia e dell'occupazione e chiudere il gap negativo di PIL e reddito che l'Italia ha accumulato nei confronti del resto d'Europa nell'ultimo decennio.

I vincoli finanziari entro cui si attuerà il programma sono stringenti: la pressione fiscale in Italia rimane assai elevata e il quadro tendenziale di finanza pubblica ereditato dal precedente governo prevede un ulteriore inasprimento dell'imposizione indiretta, contro cui il nuovo Parlamento si è già pronunciato, impegnando il Governo ad assumere tutte le iniziative per favorire il disinnesco delle clausole di salvaguardia inerenti all'aumento delle aliquote IVA e delle accise su benzina e gasoli.

Il Governo ritiene pertanto opportuno intervenire sulle clausole di salvaguardia contenute nella Legge di Bilancio 2018, neutralizzando completamente quelle relative al 2019 e parzialmente quelle riguardanti il 2020 e 2021. Nel 2019 verrà introdotto il Reddito di Cittadinanza e si ristruttureranno e potenzieranno i Centri per l'Impiego.

Il Governo ritiene altresì necessario intervenire sul sistema pensionistico così come delineato dall'ultima riforma, che limita il fisiologico *turnover* nelle risorse umane impiegate, anche allo scopo di rinnovare le competenze necessarie all'innovazione. Si introdurranno pertanto nuove modalità di accesso al pensionamento anticipato.

Nel complesso, le risorse previste per Reddito di Cittadinanza, Centri per l'impiego e pensionamenti anticipati assommano in media a circa lo 0,9 per cento del PIL annuo nel periodo 2019-2021.

In attuazione della proposta *flat tax* per le imprese, nel 2019 si innalzeranno le soglie minime per il regime semplificato d'imposizione su piccole imprese, professionisti e artigiani. Verrà inoltre introdotta un'aliquota ridotta, pari al 15 per cento, per l'imposta sui redditi di impresa. L'aliquota ridotta si applicherà ai redditi corrispondenti agli utili destinati all'acquisto di beni strumentali e alle nuove assunzioni.

Lo scenario programmatico di finanza pubblica prevede inoltre un aumento degli investimenti pubblici rispetto allo scenario tendenziale, nel quale è già incorporata una ripresa di questa componente della spesa. Le risorse aggiuntive sono pari a oltre 0,2 punti di PIL nel 2019 e crescono fino ad oltre 0,3 punti nel 2021. Questo programma porterà gli investimenti pubblici dall'1,9 per cento del PIL stimato per quest'anno al 2,3 per cento nel 2021.

Il Governo opererà inoltre per acquisire risorse aggiuntive nei prossimi anni, in linea con l'obiettivo di portare il rapporto fra investimenti pubblici e PIL verso il 3 per cento del PIL entro la fine della legislatura. La leva dei trasferimenti in conto capitale e miglioramenti organizzativi e regolatori descritti nel paragrafo IV.3 verranno inoltre utilizzati per aiutare le società partecipate a realizzare livelli di investimento marcatamente più elevati rispetto agli anni passati.

La Legge di Bilancio 2019 proseguirà inoltre le politiche di promozione degli investimenti, dell'innovazione e del miglioramento dell'efficienza energetica delle abitazioni. Il quadro programmatico prevede anche sostegni per le piccole e medie imprese e risorse per code contrattuali e perequazioni relative alle retribuzioni pubbliche. Saranno infine rifinanziate selettivamente le cosiddette politiche vigenti, comprese le spese per le missioni di pace.

Per quanto riguarda le coperture delle nuove politiche, si opereranno tagli alle spese dei ministeri e altre revisioni di spesa per circa lo 0,2 per cento del PIL. I fondi attualmente destinati al Reddito di Inclusione verranno utilizzati per coprire parte del costo del Reddito di Cittadinanza.

Dal lato delle entrate, in conseguenza dei cambiamenti dell'imposizione su piccole imprese e utili reinvestiti, si prevede l'abrogazione dell'Imposta sul Reddito Imprenditoriale (IRI), che doveva entrare in vigore nel 2019 con aliquota al 24 per cento e che è ora superata dalla *flat tax* per le piccole imprese e lavoratori autonomi. Alla luce della misura di riduzione dell'aliquota sugli utili reinvestiti di prossima introduzione, si eliminerà inoltre l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE).

Ulteriori aumenti di gettito proverranno da modifiche di regimi agevolativi, detrazioni fiscali e percentuali di acconto d'imposta. Sarà introdotta la trasmissione elettronica dei corrispettivi e si interverrà sulle imposte ambientali. Risorse potranno anche provenire da misure di risoluzione del contenzioso fiscale. Le relative misure saranno dettagliate nella Legge di Bilancio 2019.

Partendo da deficit tendenziali pari all'1,2 per cento del PIL nel 2019, 0,7 nel 2020 e 0,5 nel 2021, la manovra punta a conseguire un indebitamento netto della PA che, con un profilo comunque decrescente risulti pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1% nel 2020 e all'1,8% nel 2021.

In confronto allo scenario tendenziale, la manovra 2019-2021 fornirà uno stimolo all'attività economica ben superiore. Sebbene le stime di finanza pubblica non comprendano effetti di retroazione della maggiore crescita sul saldo di bilancio, il più alto livello del PIL nominale contribuirà a ridurre il rapporto debito/PIL nel corso del triennio.

Il profilo dei conti pubblici testé illustrato modifica sensibilmente il sentiero dell'indebitamento netto rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile. Come rappresentato nella Relazione al Parlamento allegata alla presente Nota di Aggiornamento, il saldo strutturale, dopo il miglioramento di 0,2 punti di PIL previsto per quest'anno, peggiorerebbe di 0,8 punti nel 2019 e si manterrebbe costante per il 2020 e il 2021. Il Governo prevede di riprendere il processo di riduzione dell'indebitamento strutturale dal 2022 in avanti. Laddove il PIL reale e l'occupazione oltrepassassero i livelli pre-crisi prima del 2021, i tempi di questa riduzione verrebbero accelerati.

**TAVOLA III.2: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)(1)**

| | | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| INDEBITAMENTO NETTO | (Nota agg. DEF) | -2,4 | -1,8 | -2,4 | -2,1 | -1,8 |
| | (DEF 2018) | -2,3 | -1,6 | -0,8 | 0,0 | 0,2 |
| INTERESSI | (Nota agg. DEF) | 3,8 | 3,6 | 3,7 | 3,8 | 3,9 |
| | (DEF 2018) | 3,8 | 3,5 | 3,5 | 3,5 | 3,5 |
| SALDO PRIMARIO | (Nota agg. DEF) | 1,4 | 1,8 | 1,3 | 1,7 | 2,1 |
| | (DEF 2018) | 1,5 | 1,9 | 2,7 | 3,4 | 3,7 |
| INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (2) | (Nota agg. DEF) | -1,1 | -0,9 | -1,7 | -1,7 | -1,7 |
| | (DEF 2018) | -1,1 | -1,0 | -0,4 | 0,1 | 0,1 |
| DEBITO (lordo sostegni )(3) | (Nota agg. DEF) | 131,2 | 130,9 | 130,0 | 128,1 | 126,7 |
| | (DEF 2018) | 131,8 | 130,0 | 128,0 | 124,7 | 122,0 |
| DEBITO (netto sostegni) (3) | (Nota agg. DEF) | 127,8 | 127,6 | 126,8 | 125,0 | 123,8 |
| | (DEF 2018) | 128,4 | 127,5 | 124,8 | 121,6 | 119,0 |
| SALDO SETTORE PUBBLICO | (Nota agg. DEF) | -2,9 | -2,5 | -3,0 | -2,6 | -2,4 |
| | (DEF 2018) | -2,9 | -2,5 | -1,4 | -0,6 | -0,4 |
| SALDO SETTORE STATALE | (Nota agg. DEF) | -3,0 | -2,6 | -3,1 | -2,7 | -2,5 |
| | (DEF 2018) | -3,0 | -2,7 | -1,6 | -0,7 | -0,6 |

(1) Il quadro di finanza pubblica programmatica non è stato presentato dal Governo nel DEF 2018 pertanto i valori si riferiscono al quadro tendenziale.
(2) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.
(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2017 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

FOCUS

**Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)**

Nel 2017 l'APS italiano ha raggiunto lo 0,30 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL). Tale dato, al momento al vaglio dell'OCSE/DAC per le pertinenti procedure di verifica, testimonia l'impegno del Governo italiano in materia di cooperazione allo sviluppo e il significativo conseguimento, con tre anni di anticipo, dell'obiettivo in precedenza previsto per il 2020.

Al riguardo, il risultato raggiunto nel 2017 è da considerarsi positivo, sebbene permanga un divario considerevole rispetto all'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL fissato dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. A tal fine, si ribadisce l'esigenza di continuare ad assicurare adeguati e graduali incrementi delle risorse destinate alle attività di cooperazione allo sviluppo al fine di garantire, da parte del nostro Paese, il raggiungimento degli obiettivi previsti sia in ambito internazionale, sia dalla Legge n. 125/2014.

Alla luce di quanto precede, si riafferma l'impegno del Governo volto a perseguire il predetto percorso di adeguamento stabilendo, per il triennio 2019-2021, i seguenti obiettivi di spesa intermedi: 0,33 per cento del RNL nel 2019, 0,36 per cento nel 2020 e 0,40 per cento nel 2021.

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

Secondo la notifica dell'ISTAT diffusa lo scorso 21 settembre, nel 2017 l'indebitamento netto della PA è stato pari al 2,4 per cento del PIL, dato rivisto verso l'alto rispetto alla precedente stima di 2,3 per cento del PIL; al netto di misure temporanee (prevalentemente legate alle misure straordinarie di sostegno al sistema bancario) l'indebitamento sarebbe risultato pari a circa il 2,0 per cento del PIL. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima che l'indebitamento netto per il 2018 si collocherà al 1,8 per cento del PIL. La variazione del saldo strutturale vedrebbe un miglioramento del 0,2 per cento.

Le regole europee prevedono, per i paesi che hanno un deficit di bilancio, un percorso di avvicinamento del saldo di bilancio in termini strutturali verso un obiettivo di medio termine (*Medium Term Objective*, MTO), per l'Italia identificato con il pareggio di bilancio.

Con riferimento al saldo strutturale, la Commissione Europea valuta se il recente andamento del saldo (inclusi i valori previsti per l'anno in corso) sia conforme al percorso consentito, tenendo conto che il miglioramento da conseguire ogni anno è anche funzione delle condizioni cicliche. La Commissione, inoltre, valuta se la programmazione dei saldi pubblici per gli anni successivi sia coerente col raggiungimento dell'obiettivo del pareggio nel medio termine.

A partire dal 2015 il miglioramento richiesto in termini di indebitamento strutturale è stato mitigato dai margini di flessibilità, riconosciuti dalla Commissione Europea[10]. Va inoltre chiarito che l'eventuale divergenza rispetto al sentiero di avvicinamento al MTO è significativa solo quando sia maggiore di una 'soglia di tolleranza'. Altro criterio utilizzato è quello della regola della spesa, per il quale il tasso di crescita dell'aggregato di spesa deve restare al di sotto di una determinata soglia[11].

La prossima valutazione sul rispetto delle regole di avvicinamento al MTO e della regola della spesa da parte della Commissione sul biennio 2018-2019 sarà effettuata dalla Commissione a seguito della presentazione da parte dell'Italia del *Draft Budgetary Plan* il prossimo 15 ottobre. In tale contesto la Commissione farà riferimento alle proprie previsioni autunnali, che saranno pubblicate a novembre. Una tappa successiva sarà la valutazione ex-post sui dati a consuntivo per il 2018, resi disponibili dall'ISTAT nel corso del 2019 (comunicazione ufficiale del 1 marzo).

La situazione relativa al biennio 2018-2019, da un punto di vista dell'approccio normalmente utilizzato dalla Commissione Europea, si può riassumere come segue.

Le previsioni della Commissione più recenti (*Spring Forecasts* 2018), indicano il ritorno a condizioni cicliche normali già partire dal 2017, collocando l'output gap su valori inferiori al 1,5%. Di conseguenza, secondo la matrice che quantifica gli aggiustamenti fiscali richiesti in funzione delle condizioni cicliche dell'economia, si renderebbe necessario un miglioramento del saldo strutturale per ciascun anno del biennio 2018-2019 di almeno di 0,6 punti percentuali.

[10] Per una descrizione più dettagliata si rimanda alla tavola 'Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di Stabilità'.

[11] Per un approfondimento su tali regole e su altri aspetti accennati nel resto del paragrafo si guardi il box 'valutazione delle deviazioni significative e della regola della spesa'.

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

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

(1) Gli arrotondamenti possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.

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

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

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

| | CONSUNTIVO | | PREVISIONI | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Totale misure una tantum | 3.465 | -160 | 1.250 | -1.449 | -783 | -52 |
| *in % del PIL* | *0,2* | *0,0* | *0,1* | *-0,1* | *0,0* | *0,0* |
| a) Entrate | 5.565 | 8.880 | 3.133 | 950 | 607 | 188 |
| *in % del PIL* | 0,3 | 0,5 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Imposte sostitutive varie | 1.067 | 1.070 | 1.386 | 442 | 442 | 0 |
| Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Allineamento valori di bilancio ai principi IAS | 394 | 250 | 231 | 173 | 173 | 173 |
| Sostitutiva plusvalenze BKI | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fondo solidarietà U.E. per sisma Amatrice | 0 | 1.167 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fondo risoluzione 4 banche | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Condono edilizio | 26 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 |
| Contributo obbligatorio straordinario a Fondo di risoluzione bancaria | 0 | 1.526 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Emersione capitali all'estero (*voluntary disclosure*) | 4.078 | 956 | 112 | 0 | 0 | 0 |
| Rottamazione cartelle (*) | 0 | 3.896 | 1.389 | 320 | -23 | 0 |
| b) Spese | -3.045 | -9.689 | -2.483 | -3.039 | -1.990 | -840 |
| *in % del PIL* | *-0,2* | *-0,6* | *-0,1* | *-0,2* | *-0,1* | *0,0* |
| Arretrati pensioni sent. Corte Cost. n. 70/2015 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Interventi per calamità naturali | -2.127 | -2.326 | -2.483 | -3.039 | -1.990 | -840 |
| Dividendi in uscita | -30 | -20 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fondo di risoluzione bancaria (quattro banche) | 0 | -1.000 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| *One off* EU nuova Decisione UE risorse proprie 2014 | -888 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Riclassificazione operazione MPS | 0 | -1.587 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Banche Venete | 0 | -4.756 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| c) Dismissioni immobiliari | 945 | 649 | 600 | 640 | 600 | 600 |
| *in % del PIL* | *0,1* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* | *0,0* |
| Ripartizione misure una tantum per sottosettori | | | | | | |
| Amministrazioni centrali | 2.545 | -785 | 700 | -2.039 | -1.333 | -602 |
| Amministrazioni locali | 65 | 502 | 380 | 350 | 350 | 350 |
| Enti di previdenza | 235 | 123 | 170 | 240 | 200 | 200 |

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

FOCUS

**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[12]: 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[13].

Gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole di flessibilità[14], seguendo le indicazioni comunicate dalla Commissione nel gennaio del 2015. 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[15] stabiliscono che, per i paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa di riferimento[16] debba crescere ad un tasso pari alla differenza tra il tasso di crescita medio del PIL potenziale[17] e il cosiddetto margine di convergenza[18]. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia[19] 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.

[12] 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.

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

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

[15] Recepiti nella legislazione nazionale dalla L. n. 243/2012.

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

[17] 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).

[18] Il margine di convergenza viene definito come la differenza tra il tasso di crescita dell'aggregato di spesa e il tasso di crescita medio del PIL potenziale.

[19] Per esempio, in condizioni cicliche 'normali', l'aggregato di spesa di riferimento deve ridursi in modo da assicurare un miglioramento annuale nel saldo strutturale che sia pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL.

Tuttavia la Commissione Europea, nel contesto delle Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017[20], ha ritenuto utile specificare che la valutazione sulla *compliance* con i requisiti del Patto di Stabilità e Crescita delle misure di bilancio da adottare per il 2018 sarebbe stata effettuata in base a un margine di discrezionalità al fine di tenere in considerazione l'obiettivo di raggiungere una *stance* fiscale in grado di rafforzare le prospettive di crescita e al contempo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'Area dell'Euro. Sulla base di tali premesse la Commissione ha ritenuto adeguato l'obiettivo di consolidamento del saldo strutturale per il 2018 pari a 0,3 per cento del PIL contenuto nel *Draft Budgetary Plan* dello scorso Novembre e confermato nella legge di stabilità del 2018[21]. Per il 2019 resta ferma l'indicazione proveniente dalla matrice di procedere ad un aggiustamento strutturale pari a 0,6 per cento.

Le attuali stime di variazione del saldo strutturale per il 2018 indicano un miglioramento di 0,2 punti percentuali di PIL. La variazione è appena al di sotto dall'obiettivo dello 0,3 perseguito dall'Italia e suggellato dalle misure prese nella legge di stabilità del 2018; lo scostamento non è dovuto a scelte di natura fiscale, ma a sopraggiunte revisioni dei dati. Il risultato è pertanto da ritenersi compatibile con l'aggiustamento delineato dalle regole europee e richiesto dalla Commissione Europea.

L'iniziale impulso espansivo del 2019 determina una deviazione dal sentiero di convergenza verso il pareggio di bilancio strutturale. Per gli anni successivi, a fronte di un miglioramento del saldo di bilancio nominale, il saldo strutturale è previsto stabilizzarsi sul livello del 2019.

La valutazione del Governo è che una *stance* di politica fiscale restrittiva, e quindi più vicina agli attuali parametri europei, priverebbe il bilancio pubblico di risorse destinate a rilanciare la domanda e a migliorare le prospettive di crescita di medio periodo e la sostenibilità sociale. Quest'orientamento è supportato dalla convinzione che l'economia italiana sia ancora ben lontana dalla piena occupazione delle risorse e che la persistente debolezza delle condizioni cicliche non sia adeguatamente colta dalle stime prodotte dalla metodologia ufficiale per la stima del prodotto potenziale e dell'output gap[22].

[20] Commissione Europea, 'The Commission's degree of discretion in assessing compliance with the preventive arm of the SGP', Ares(2017)3232809-28/06/2017.

[21] Al contempo, la Commissione all'interno dell'*opinion* sul DPB ha richiesto al Governo 'di realizzare tale aggiustamento senza deviazioni di sorta in modo tale da coniugare le esigenze di stabilizzazione dell'economia con le sfide della sostenibilità delle finanze pubbliche'.

[22] Nel recente passato una revisione apportata alla metodologia di stima del potenziale ha portato ad un riavvicinamento delle stime effettuate dalla Commissione rispetto alle valutazioni effettuate dal Dipartimento del Tesoro. Pur riconoscendo l'apertura manifestata dalla Commissione, le differenze permangono portando a misurazioni ancora divergenti sulle condizioni dell'economia italiana. Le stime del Tesoro si basano sulla metodologia della funzione di produzione concordata a livello UE, ma differiscono dalle stime della Commissione in ragione della previsione macroeconomica sottostante e del fatto che quest'ultima ha un orizzonte di quattro anni (chiudendosi nel 2021) mentre le previsioni della Commissione non vanno oltre il 2019.

Nel settembre 2017, la Commissione ha avviato una procedura volta al miglioramento della metodologia di stima del prodotto potenziale, integrando considerazioni *country-specific*. Nell'ambito di tale procedura, l'Italia ha chiesto e ottenuto modifiche nella stima del *Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment* (NAWRU) e del *trend* della Produttività Totale dei Fattori (TFP).

In particolare, per quanto riguarda il modello sottostante la stima del NAWRU, la Commissione ha riconosciuto che la procedura con cui di norma il MEF seleziona i parametri di inizializzazione delle varianze dei fattori latenti (si veda a questo proposito il Riquadro 'Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti' pubblicato nel DEF 2015) è preferibile alla prassi attualmente in uso dalla Commissione basata su

Le misure contenute nel programma di governo sosterranno il reddito delle fasce della popolazione maggiormente colpite dalla recessione, non sufficientemente tutelate (o addirittura danneggiate) dagli interventi adottati nel corso degli ultimi anni e caratterizzate da una elevata propensione al consumo. Tali misure, associate a quelle relative al sostegno delle imprese, sono, da più punti di vista, anche idonee a favorire una più sostenuta ripresa della produzione e ad aumentare il potenziale di crescita.

In primo luogo, solo un credibile e prolungato sostegno ai redditi può migliorare le aspettative e portare ad una più decisa ripresa degli investimenti privati. Ferma restando l'importanza fondamentale dei settori orientati alle esportazioni, negli ultimi anni l'anello debole del sistema economico italiano è stato la debolezza della domanda interna, che è necessario riportare a tassi di crescita confrontabili con quelli dei maggiori paesi europei. Ad aver sofferto maggiormente la crisi sono state le imprese di dimensioni piccola e medio-piccola, esposte alla caduta dei consumi. Esse sono la componente del tessuto produttivo – legato alle costruzioni e ai servizi – che più facilmente può tornare ad espandersi a fronte di prospettive più favorevoli.

Gli interventi di sostegno ai redditi saranno allo stesso tempo misure di attivazione, essendo il reddito di cittadinanza legato alla messa in atto di politiche attive sul mercato del lavoro. Anche il provvedimento volto a consentire pensionamenti in età meno avanzata, oltre ad avere evidenti risvolti di carattere sociale, costituirà un'opportunità sia per le fasce più giovani della popolazione, in termini d'impiego, sia per le imprese, consentendo loro di ringiovanire la forza lavoro.

Inoltre, il programma straordinario di investimenti e di manutenzione delle infrastrutture che sarà presto presentato, oltre ad essere rivolto alla messa in sicurezza del paese, è compatibile con l'accesso alla flessibilità all'interno del sistema di regole europee, consentendo in linea di principio deviazioni anche rilevanti dall'obiettivo di medio termine di bilancio strutturale in pareggio.

Il governo auspica che questa lettura delle condizioni macroeconomiche sia tenuta in dovuto conto in sede Europea e ribadisce, comunque, la disponibilità a rivedere in futuro il sentiero di riduzione dell'indebitamento nell'eventualità che la crescita accelerasse marcatamente.

Le Tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla flessibilità accordata all'Italia e sulla convergenza all'MTO nello scenario programmatico.

---

valutazioni discrezionali. Per il momento, la variazione metodologica è stata accordata all'Italia, mentre l'estensione agli altri Stati Membri è in corso di sperimentazione.

Per quanto riguarda la stima del *trend* della Produttività Totale dei Fattori, il MEF ha chiesto e ottenuto che la serie dell'indicatore di fiducia del settore servizi (componente dell'indice di Capacità Utilizzata, CUBS, impiegato nella scomposizione trend/ciclo del residuo di Solow) sia considerata a partire dal 2003 invece che dal 1998. 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 survey del settore costruzioni, dal 2003 in avanti combinare la capacità utilizzata nell'industria e i dati di survey nelle costruzioni e nei servizi.

**TAVOLA III.5: FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ**

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| Output gap NADEF 2018 (% del PIL potenziale) | -4,6 | -3,5 | -2,3 | -1,9 | -1,2 |
| Condizioni cicliche | Eccezionalmente negative | Molto negative | Negative | Negative | Normali |
| Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL) | 0,0 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,6 |
| Flessibilità accordata (p.p di PIL) | 0,0 | 0,8 | 0,4 | | |
| *di cui* | | | | | |
| *per attivazione delle clausole di flessibilità:* | | | | | |
| riforme strutturali | 0,0 | 0,5 | 0,0 | | |
| investimenti | 0,0 | 0,2 | 0,0 | | |
| *per attivazione delle clausole di eventi non usuali:* | | | | | |
| rifugiati | 0,0 | 0,1 | 0,2 | | |
| costi di sicurezza | 0,0 | 0,1 | 0,0 | | |
| costi legati al terremoto | 0,0 | 0,0 | 0,2 | | |
| Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL) | -0,1 | -0,6 | 0,1 | 0,5 | 0,6 |
| Margine di discrezionalità | | | | 0,3 | |

**TAVOLA III.6: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE**

| **Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO** | **2016** | **2017** | **2018*** | **2019** |
|---|---|---|---|---|
| Indebitamento netto | -2,5 | -2,4 | -1,8 | -2,4 |
| Obiettivo di Medio Termine (MTO) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Saldo Strutturale | -0,9 | -1,1 | -0,9 | -1,7 |
| Variazione annuale del saldo strutturale | -0,7 | -0,2 | 0,2 | -0,8 |
| Variazione richiesta del saldo strutturale | -0,6 | 0,1 | 0,3 | 0,6 |
| Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp) | -0,4 | -0,3 | -0,1 | -1,4 |
| Variazione media del saldo strutturale (su due anni) | -0,3 | -0,5 | | -0,3 |
| Variazione media richiesta | -0,3 | -0,2 | | 0,5 |
| Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp) | 0,0 | -0,3 | | -0,7 |

| **Regola di spesa** | **2016** | **2017** | **2018*** | **2019** |
|---|---|---|---|---|
| Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (**) (%) | **1,0** | **0,3** | **1,3** | **2,7** |
| Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (**) (%) | 1,3 | -0,4 | 0,5 | 0,1 |
| Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.) | 0,1 | -0,3 | -0,3 | -1,1 |
| Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.) | 0,3 | -0,1 | | -0,7 |

(*) nel 2018 la variazione richiesta è pari a 0,3 per margine di discrezionalità.
(**) in termini reali fino al 2017, nominali dal 2018.

## III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

I dati degli ultimi anni delineano un quadro di graduale declino del rapporto debito/PIL. A seguito delle revisioni statistiche effettuate a settembre dall'ISTAT[23] il rapporto debito/PIL si è attestato al 131,6 per cento nel 2015, al 131,4 per cento nel 2016 e, segnando una riduzione per il terzo anno consecutivo, al 131,2 per cento nel 2017.

Nel 2018, il rapporto debito/PIL è atteso ulteriormente in riduzione di 0,3 punti percentuali rispetto al 2017, attestandosi al 130,9 per cento. Tale riduzione è determinata da una crescita nominale prevista al 2,5 per cento che più che compensa la dinamica del livello di stock di debito, in crescita del 2,3 per cento. La nuova previsione, in linea con quanto indicato nel DEF 2018, tiene conto di proventi da privatizzazioni pari allo 0,3 per cento del PIL e di una maggiore provvista di liquidità pari allo 0,3 per cento del PIL, legata al volume di scadenze di titoli di Stato del 2019.

Il quadro programmatico delinea un percorso di ulteriore riduzione del rapporto debito/PIL per l'intero orizzonte di previsione. Nel 2019 la stima è pari al 130,0 per cento, anche per effetto di un ritmo di crescita del PIL nominale più sostenuto (pari al 3,1 per cento).

**TAVOLA III.7 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)**
**(in milioni e in percentuale del PIL)**

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2) | | | | | |
| Amministrazioni pubbliche | 2.263.056 | 2.314.295 | 2.368.961 | 2.416.872 | 2.466.865 |
| in % del PIL | *131,2* | *130,9* | *130,0* | *128,1* | *126,7* |
| Amministrazioni centrali (3) | 2.184.998 | 2.238.192 | 2.294.740 | 2.344.451 | 2.396.113 |
| Amministrazioni locali (3) | 128.223 | 126.269 | 124.386 | 122.586 | 120.916 |
| Enti di previdenza e assistenza (3) | 134 | 134 | 134 | 134 | 134 |
| Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2) | | | | | |
| Amministrazioni pubbliche | 2.204.825 | 2.256.064 | 2.310.730 | 2.358.774 | 2.409.159 |
| *in % del PIL* | *127,8* | *127,6* | *126,8* | *125,0* | *123,8* |
| Amministrazioni centrali (3) | 2.126.767 | 2.179.960 | 2.236.509 | 2.286.353 | 2.338.407 |
| Amministrazioni locali (3) | 128.223 | 126.269 | 124.386 | 122.586 | 120.916 |
| Enti di previdenza e assistenza (3) | 134 | 134 | 134 | 134 | 134 |

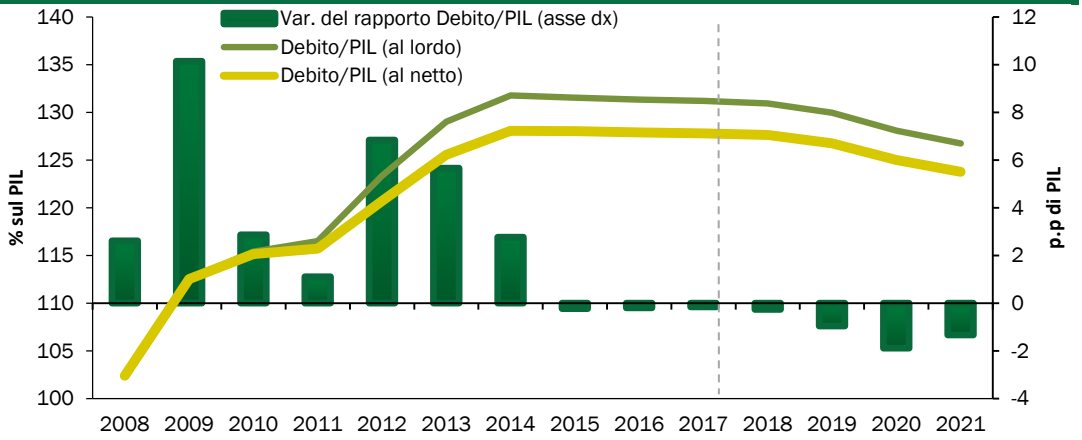
(1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
(2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2017 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 14 settembre 2018). Le stime considerano per il periodo 2018-2020 proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,3 per cento del PIL annuo. Inoltre si ipotizza un aumento delle giacenze di liquidità del MEF per circa lo 0,3 per cento del PIL nel 2018 e una riduzione per oltre lo 0,1 per cento del PIL nel 2019 e negli anni successivi. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
(3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.
(4) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

[23] Comunicato ISTAT del 21 settembre 2018 'Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società'.

Nel 2020 il rapporto debito/PIL è atteso pari al 128,1 per cento. Il miglioramento rispetto al 2019 (circa 1,9 punti del PIL) è dovuto ad una ancor più forte crescita nominale, prevista al 3,5 per cento e ad un calo del fabbisogno del settore pubblico di circa 0,4 punti percentuali di PIL. La stima incorpora l'ipotesi di riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro per oltre lo 0,1 per cento del PIL e di introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per circa lo 0,3 per cento del PIL in entrambi gli anni 2019 e 2020.

Nel 2021 è attesa un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL, che si attesterà al 126,7 per cento, risultando 1,3 punti percentuali inferiore rispetto al 2020. Il ritmo di discesa del rapporto debito/PIL sarà ilivemente inferiore a quella dell'anno precedente, per effetto della crescita nominale, pari al 3,1 per cento, e di un lieve calo del fabbisogno del settore pubblico di circa lo 0,2 per cento del PIL.

**FIGURA III.1: ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI**




Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e Banca d'Italia.

## III.4 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

La programmazione dei bilanci pubblici, nel contesto dell'ordinamento europeo, deve tendere a rispettare la regola del debito, volta ad assicurare la riduzione del rapporto debito/PIL fino a portarlo ad un livello del 60 per cento. Un tale obiettivo può essere conseguito da un lato operando sulla crescita economica (dunque sul denominatore del rapporto) attraverso opportune misure, dall'altro migliorando il saldo di bilancio dei conti pubblici[24]. A prescindere dalle regole europee sussiste l'esigenza fondamentale di ridurre il debito pubblico; tuttavia, nel corso degli ultimi anni, la profonda crisi economica e un'estrema gradualità della ripresa, accompagnata da un basso tasso d'inflazione, sconsigliavano l'effettuazione di manovre di correzione fiscale troppo pronunciate che, in ultima

[24] Sulla dinamica del debito incidono anche i proventi in conto capitale e altre voci che riducono il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche.

analisi sarebbero risultate controproducenti e deflattive. A partire dal 2015, la Commissione europea ha redatto diversi rapporti (c.d. rapporto sui fattori rilevanti) con cadenza annuale, che sostanzialmente riconoscevano le ragioni addotte dall'Italia, pur invitando il Governo ad effettuare un'azione più decisa sul lato dei conti pubblici[25].

FOCUS

**La regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti**

La regola del debito è stata introdotta nell'ordinamento europeo dal cosiddetto *Six Pack*, è stata recepita a livello nazionale con la legge di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione (L. n. 243/2012) ed è entrata completamente a regime nel 2015, dopo il periodo triennale di transizione avviato, per l'Italia, nel 2012, con l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi.

La regola prevede che, per assicurare la riduzione ad un ritmo adeguato del rapporto debito/PIL verso la soglia del 60 per cento, venga rispettato almeno uno dei seguenti criteri:

- la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL deve essere ridotta su base annua di 1/20 della media dei valori dei tre anni antecedenti a quello in corso (criterio di tipo *backward looking*) o nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio di tipo *forward looking*).
- l'eccesso di debito rispetto al benchmark *backward looking* sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore venisse corretto per l'impatto del ciclo economico e il PIL nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale).

A partire dal Programma di Stabilità del 2016, la *compliance* con regola del debito sulla base del criterio *backward looking* o quello corretto per il ciclo economico viene valutata interamente su dati 'storici' notificati dall'ISTAT. La valutazione della regola del debito viene effettuata rispetto al benchmark più favorevole determinato sulla base dei criteri descritti sopra. Sulla base dei dati pubblicati in questo Aggiornamento del DEF, il benchmark più favorevole risulta essere quello *forward looking* in cui la *compliance* con la regola nell'anno di riferimento viene misurata quantificando il gap prodotto sulla base delle proiezioni del rapporto debito/PIL nei due anni successivi.

Sia nella fase transitoria, sia a regime, in caso di deviazione dal sentiero di aggiustamento individuato sulla base della regola, la Commissione ha la facoltà di raccomandare al Consiglio ECOFIN l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tuttavia, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'articolo 126(3), stabilisce anche che, nel caso di mancata osservanza della regola del debito, la Commissione elabori preliminarmente un rapporto ad hoc nel quale vengono riportati tutti i fattori rilevanti[26] a spiegare la deviazione rispetto al benchmark. Nell'emettere un giudizio la Commissione può pertanto concludere che, in ragione dei suddetti fattori rilevanti, il paese - anche se non in linea con il benchmark – non ha violato la regola del debito.

Prima della stesura del rapporto il paese sotto osservazione ha modo di far pervenire le proprie osservazioni per motivare il mancato raggiungimento del benchmark di riduzione del

[25] Per una descrizione più tecnica della regola e per una sintesi dell'interlocuzione tra Commissione e Italia si veda il box "La regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti".

[26] La normativa europea stabilisce, che la Commissione possa desistere dall'aprire una procedura per disavanzi eccessivi tenendo conto dell'esistenza di fattori rilevanti quali: le condizioni economiche di medio-termine, l'aderenza alle regole dettate dal Patto di Stabilità e Crescita, la dinamica e la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo. Inoltre, ciascuno Stato membro può proporre al Consiglio e alla Commissione degli specifici fattori rilevanti a giustificazione della deviazione dal rispetto delle regole.