



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# FINANZA PUBBLICA E REGOLE EUROPEE: GUIDA ALLA LETTURA E SINTESI DEI DATI PRINCIPALI

Documentazione di inizio  
legislatura

SECONDA EDIZIONE

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

Aprile 2018

DOSSIER



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR\_Bilancio

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

Documentazione di finanza pubblica n. 1

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

<b>PARTE I – IL PERCORSO VERSO L’OBIETTIVO DI MEDIO TERMINE</b>	<b>- 3 -</b>
Aggiustamento verso l’obiettivo di medio termine (OMT)	- 3 -
La programmazione di bilancio per il periodo 2017-2020	- 9 -
Dal DEF 2017 al DPB 2018 (infografica)	- 15 -
<b>PARTE II – LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2018</b>	<b>- 17 -</b>
Impatto complessivo della manovra	- 17 -
Legge di bilancio 2018: manovra sulle entrate e sulle spese	- 18 -
Legge di bilancio 2018: Interventi e mezzi di finanziamento	- 21 -
Riprogrammazioni e variazioni quantitative (sez. II legge di bilancio 2018)	- 26 -
<b>PARTE III – RECENTI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA</b>	<b>- 33 -</b>
Saldi nominali e saldi strutturali	- 37 -
Le entrate della p.a.	- 39 -
Le spese della p.a.	- 41 -
<i>La spesa per interessi</i>	- 44 -
Debito della P.A: regole europee e recenti andamenti	- 45 -
<i>Il debito delle amministrazioni locali</i>	- 51 -
 <b><i>Indice approfondimenti</i></b>	
<i>Obiettivo di medio termine (OMT) e aggiustamento di bilancio</i>	-3-
<i>La regola della spesa</i>	-5-
<i>Flessibilità nel percorso verso l’OMT</i>	-6-
<i>Il decreto legge n. 50 del 2017</i>	-10-
<i>Interlocuzione con le Autorità europee e Semestre europeo 2017</i>	-11-
<i>Relazione al Parlamento ex art. 6 legge n. 243 del 2012</i>	-12-
<i>Effetti connessi all’operatività delle c.d. “clausole di salvaguardia”</i>	-19-
<i>Effetti sui saldi di finanza pubblica degli interventi relativi alle banche venete e decisione Eurostat</i>	-34-
<i>La regola sul debito</i>	-47-



## PARTE I – IL PERCORSO VERSO L’OBIETTIVO DI MEDIO TERMINE

### *Aggiustamento verso l’obiettivo di medio termine (OMT)*

Nel quadro delle procedure di sorveglianza europea, l’Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del Patto di stabilità e Crescita e alla regola del debito.

Per quanto attiene al debito, si rinvia all’apposita sezione contenuta nella terza parte del presente dossier (*cf. infra*).

In ordine all’attuazione degli obiettivi fissati nel quadro del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), si ricorda che, nell’ambito del Patto, ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio Obiettivo a medio termine (OMT) oppure attuare un **percorso di avvicinamento** verso tale obiettivo.

Per l’Italia l’obiettivo di medio termine coincide con il pareggio di bilancio (ossia con un indebitamento netto, pari a 0,0% del Pil).

**L’OMT è definito in termini strutturali:** pertanto esso consiste nel saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche corretto per l’impatto previsto del ciclo economico (saldo corretto per il ciclo) e al netto delle misure *una tantum*.

#### **Obiettivo di medio termine (OMT) e aggiustamento di bilancio**

Gli obiettivi di finanza pubblica, indicati nei documenti di programmazione economico-finanziaria presentati in corso d’anno dal Governo, si inquadrano nel contesto delineato dal **Patto di stabilità e crescita** e nella c.d. **governance economica europea**, intesa come un complesso di previsioni, contenute nei trattati e nella normativa europea, tese a definire gli strumenti e le procedure per una più rigorosa politica di bilancio e per il coordinamento delle finanze pubbliche al fine di garantire la solidità finanziaria dei Paesi aderenti all’Unione europea.

L’impianto normativo richiamato è costituito, tra l’altro, da un insieme di sei atti legislativi (il c.d. Six pack), approvati dalle Istituzioni europee nel novembre 2011, dal Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria (cd. Fiscal Compact), ratificato dall’Italia con legge 23 luglio 2012, n. 114, e da due ulteriori regolamenti del 21 maggio 2013, n. 472 e n. 473 (c.d. two pack).

In particolare, nell’ambito del **braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita**, che trova il proprio fondamento normativo nell’Art. 126 del Trattato dell’Unione, gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi **programmi di stabilità**, con i quali presentano il **percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento di un obiettivo di medio termine (OMT)**. Tale obiettivo è calcolato a partire dal saldo nominale del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (indebitamento/accreditamento netto), depurando tale valore della componente dovuta al ciclo economico e delle misure *una tantum* (indebitamento netto strutturale).

Al fine di valutare la coerenza delle correzioni del saldo strutturale con le regole europee si tiene conto dell’**output gap**, che misura la posizione ciclica di un’economia sulla base della differenza tra i tassi di crescita del PIL reale e del PIL potenziale. Gli obiettivi di saldo

devono essere compresi in una forcella stabilita tra un saldo (in termini strutturali) dello 0,5 per cento del PIL (-1 per cento per i paesi nei quali il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60 per cento e i rischi di sostenibilità siano bassi) e il pareggio o l'attivo.

L'OMT è definito in modo specifico per ciascun Paese sulla base del potenziale di crescita dell'economia, del livello del debito e delle passività implicite.

L'obiettivo viene definito applicando una metodologia di calcolo che prende in considerazione essenzialmente tre elementi:

1. Il saldo di bilancio che consente di stabilizzare il debito al livello del 60% PIL;
2. lo sforzo fiscale supplementare necessario, per i paesi con un livello di debito elevato;
3. la presenza di costi valutati in relazione al valore attuale dell'incremento di spese legate all'evoluzione demografica (passività implicite), come risultanti dal c.d. indicatore S1.

Il perseguimento dell'OMT dovrebbe garantire un margine di sicurezza rispetto al valore limite del 3 per cento del Pil per il deficit (indicato nel quadro del **braccio correttivo del Patto di stabilità**) consentendo che tale valore non sia oltrepassato nel corso di un normale ciclo economico, evitando nel contempo il rischio di politiche pro-cicliche. Il percorso verso l'OMT dovrebbe inoltre assicurare la convergenza, nel medio termine, verso livelli sostenibili nel rapporto debito/PIL.

Gli Stati membri presentano, nell'ambito del c.d. "Semestre europeo", i propri **Programmi di stabilità** ed i relativi aggiornamenti annuali, con i quali danno conto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine.

Tale percorso, definito in termini di miglioramento progressivo del saldo strutturale verso la convergenza con l'OMT, si fonda di norma su una **correzione strutturale annuale di 0,5 punti** (superiore a 0,5 per cento per i paesi più indebitati e ad alto rischio); la regola può tuttavia variare in relazione all'andamento del ciclo economico (*good or bad times*), richiedendosi uno sforzo più limitato in presenza di una congiuntura sfavorevole e uno sforzo più intenso nei periodi favorevoli del ciclo.

Deviazioni temporanee dalla misura dello 0,5 per cento possono essere ammesse, oltre che in presenza di eventi eccezionali, nel caso in cui sussistano specifici presupposti, individuati nel quadro delle regole europee: in merito alla valutazione di tali circostanze nonché alla verifica della situazione congiunturale ai fini del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine si rinvia ai successivi approfondimenti (*cf.* riquadro sulla flessibilità nel percorso verso l'OMT).

Nell'ambito delle procedure di sorveglianza, l'eventuale deviazione nel processo di avvicinamento all'OMT viene **valutata globalmente**, facendo riferimento sia al **saldo strutturale** sia all'**andamento della spesa al netto delle misure discrezionali** in materia di entrate (v. riquadro sulla "regola della spesa"). La valutazione tende ad accertare: a) se la **deviazione del saldo strutturale risulti significativa** in quanto pari almeno allo 0,5 % del PIL in un singolo anno o allo 0,25% del PIL in media annua per due anni consecutivi; b) se la spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate abbia un impatto sul saldo pari ad almeno lo 0,5% del PIL in un anno o cumulativamente in due anni consecutivi.

## La regola della spesa

Il c.d. Six pack ha introdotto nell'ambito del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita un **limite alla crescita della spesa** (*expenditure benchmark*) diretto a rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT). Ciò in base all'assunzione secondo cui le entrate straordinarie (windfall revenues), in quanto eccedenti il gettito normalmente atteso dalla crescita economica, andrebbero opportunamente destinate alla riduzione del disavanzo e del debito, mantenendo al contempo la spesa su un sentiero di crescita stabile e indipendente dal ciclo economico.

A tal fine, il Codice di condotta stabilisce che, nel valutare i progressi ottenuti dagli Stati membri verso il raggiungimento dell'OMT, la Commissione e il Consiglio UE valutano l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al **tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale**. Questo è calcolato come media delle stime dei precedenti 5 esercizi, della stima per l'esercizio corrente e delle proiezioni per i 4 esercizi successivi. Ai fini del calcolo del benchmark di spesa, esso viene reso pubblico dalla Commissione europea.

L'aggregato di spesa pubblica sottoposto a valutazione è costituito dal totale della spesa della p.a. diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei per la quota coperta da fondi comunitari e della componente legata al ciclo delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione. Il Codice di condotta stabilisce, inoltre, che l'aggregato di spesa deve essere depurato dalla variabilità propria della spesa per investimenti, prevedendo che il livello degli investimenti di ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti.

Al valore della spesa così ottenuto va sottratto l'ammontare delle entrate derivanti da misure discrezionali, considerando l'incremento rilevato (o atteso) nell'anno t rispetto all'esercizio precedente (t-1). A queste si aggiungono (purché non ricomprese nella precedente voce) le eventuali maggiori entrate derivanti da innalzamenti automatici di imposte e/o tasse previsti dalla legislazione a copertura di poste specifiche di spesa.

La spesa così determinata è quindi deflazionata con il deflatore del PIL, quale risulta dalle previsioni della Commissione.

Il limite massimo per la variazione della spesa è diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato rispetto all'OMT. Per gli Stati membri che hanno già raggiunto l'OMT, il tasso di crescita della spesa pubblica non deve essere più elevato del parametro riferito al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. Un tasso di crescita superiore può essere consentito soltanto se l'eccesso di spesa è compensato da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare. Per gli Stati che non hanno ancora raggiunto l'OMT il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL. La regola sulla spesa precisa che l'evoluzione deve essere tale da garantire questo aggiustamento, a meno che non siano adottate misure discrezionali dal lato delle entrate, escludendo le una tantum e le entrate temporanee.

La differenza tra il tasso di crescita della spesa ammesso nel caso di mancato raggiungimento dell'OMT e il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale è chiamato *shortfall*.

Il rispetto del *benchmark* viene valutato *ex post* nell'ambito del giudizio sull'avvicinamento o raggiungimento dell'OMT. Uno scostamento nella dinamica della spesa dal valore di riferimento non ha conseguenze se il Paese ha già raggiunto l'OMT e questo non sia pregiudicato.

In conformità ai programmi presentati nel quadro delle procedure di sorveglianza europee, i **documenti predisposti nell'ambito del ciclo di programmazione nazionale di bilancio** stabiliscono, per ciascuna annualità del periodo considerato, obiettivi del saldo del conto consolidato, articolati per sotto-settori della p.a., tali da assicurare il **conseguimento** dell'obiettivo di medio termine, ovvero il **rispetto del percorso di avvicinamento** a tale obiettivo. Insieme ai predetti obiettivi i documenti di programmazione indicano le misure da adottare per conseguirli.

Nella definizione degli obiettivi programmatici sono comunque ammessi **margini di flessibilità**, alle condizioni e secondo le modalità definite in ambito europeo (*cf.* successivo riquadro), in particolare per tenere conto della congiuntura economica, dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, della spesa per investimenti, oltre che di eventi eccezionali, al di fuori del controllo degli Stati.

#### **Flessibilità nel percorso verso l'OMT**

**Il 13 gennaio 2015 la Commissione ha presentato una comunicazione<sup>1</sup>** sull'utilizzo di margini di flessibilità nel perseguimento dell'obiettivo di medio termine per *“ tener conto in modo ottimale di tre dimensioni politiche specifiche, concernenti rispettivamente: i) gli investimenti, in particolare riguardo all'istituzione del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici nel quadro del piano di investimenti per l'Europa; ii) le riforme strutturali e iii) la situazione congiunturale”*.

La comunicazione, che ha natura interpretativa, non modifica le disposizioni del Patto di stabilità e crescita, ma è volta a garantire un uso ottimale dei margini di flessibilità già insiti nell'attuale normativa europea, con riguardo sia al braccio preventivo che al braccio correttivo del Patto.

#### Contributi al FEIS e clausola degli investimenti

Una prima categoria di spese di investimento prese in considerazione dalla Comunicazione sono i contributi al nuovo **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)<sup>2</sup>**.

Per quanto riguarda i contributi degli Stati membri al FEIS, questi non avranno alcuna incidenza nel braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita in quanto saranno considerati spese *una tantum*, in quanto tali prive di effetti sul percorso di avvicinamento all'OMT, che è definito facendo riferimento al saldo strutturale.

Nell'ambito della procedura per disavanzi eccessivi (parte correttiva del Patto), i contributi al FEIS saranno considerati “fattori significativi” : pertanto, in caso di superamento del valore di riferimento per il deficit e per il debito, non sarà aperta la procedura se l'inosservanza è dovuta al contributo versato (e, se il superamento del valore di riferimento del deficit è di entità ridotta ed è da considerarsi temporaneo). Riguardo invece al cofinanziamento da parte di Stati membri di progetti di investimento finanziati

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione Europea “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di Stabilità e Crescita” (13.01.2015).

<sup>2</sup> *Cfr.* l'apposito approfondimento.

anche dal FEIS la Commissione ne terrà conto nell'applicazione della cosiddetta “**clausola sugli investimenti**”, di cui vengono meglio chiariti i profili applicativi. Detta clausola consente infatti, a determinate condizioni<sup>3</sup>, una deviazione temporanea dello Stato membro dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso, per consentire spese di investimento con effetti a lungo termine positivi, diretti e verificabili, sulla crescita e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e che producano un incremento del livello complessivo degli investimenti pubblici. Le principali innovazioni consistono nella possibilità di applicare “*la “clausola sugli investimenti” indipendentemente dalla situazione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso, collegandola esclusivamente alla situazione congiunturale nel singolo Stato membro*”.

#### Clausola delle riforme strutturali

Margini di flessibilità nel perseguimento dell'OMT, insiti nella disciplina del Patto, riguardano ancora gli Stati membri che attuino riforme strutturali importanti, integralmente attuate e che presentino effetti positivi quantificabili sul bilancio a lungo termine, che possono determinarsi anche attraverso un innalzamento del potenziale di crescita dell'economia. Gli Stati possono quindi essere autorizzati a deviare temporaneamente dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso per far fronte ai costi a breve termine derivanti dall'attuazione delle predette riforme. Per gli Stati sottoposti a procedura per disavanzi eccessivi, la Commissione terrà invece conto dell'esistenza di un piano correttivo che indichi le predette riforme strutturali nel definire il termine per la correzione del disavanzo eccessivo. Le valutazioni della Commissione si baseranno quindi sulle informazioni riportate nello specifico piano di riforme strutturali (o nel piano correttivo).

Si potrà pertanto concedere allo Stato membro più tempo per raggiungere l'obiettivo a medio termine, con possibilità di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento strutturale verso di esso, ovvero, per gli Stati membri che hanno già raggiunto tale obiettivo, la possibilità di discostarsene temporaneamente, a condizione che:

- i) le riforme soddisfino i criteri summenzionati;
- ii) la deviazione temporanea non superi lo 0,5% del PIL e l'obiettivo a medio termine sia raggiunto nell'orizzonte temporale del programma di stabilità dell'anno in cui è attivata la clausola;
- iii) sia mantenuto sempre un opportuno margine di sicurezza, in modo che la deviazione dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento di bilancio concordato non determini il superamento del valore di riferimento del 3% del PIL fissato per l'indebitamento netto nominale.

#### Rapporto tra aggiustamento strutturale di bilancio e congiuntura economica

La Comunicazione della Commissione fornisce infine una matrice (di seguito riportata) che chiarisce la modulazione dell'aggiustamento di bilancio in rapporto ai periodi di congiuntura più o meno favorevole, al fine di precisare i profili applicativi delle disposizioni del Patto che richiedono di rapportare lo sforzo di avvicinamento all'OMT in funzione delle diverse fasi del ciclo e delle complessive circostanze economiche. Pertanto d'ora in poi la Commissione utilizzerà tale matrice “per precisare l'aggiustamento di bilancio necessario e per tener meglio conto della situazione congiunturale dei singoli Stati membri nel quadro del braccio preventivo del patto”.

<sup>3</sup> Tali condizioni consistono essenzialmente nelle seguenti: crescita del PIL negativa o al di sotto del suo potenziale; non superamento del valore di riferimento del 3% con opportuno margine di sicurezza; obbligo di compensare la deviazione entro l'orizzonte temporale del programma di stabilità; rispondenza degli investimenti alle categorie specificamente individuate.

	Condizioni	Aggiustamento annuo di bilancio richiesto*	
		debito inferiore al 60 e nessun rischio di sostenibilità	debito superiore al 60 o rischio di sostenibilità
<b>Congiuntura eccezionalmente sfavorevole</b>	crescita reale <0 o divario tra prodotto effettivo e potenziale <-4	nessun bisogno di aggiustamento	
<b>Congiuntura molto sfavorevole</b>	-4 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale <-3	0	0,25
<b>Congiuntura sfavorevole</b>	-3 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale <-1,5	0 se crescita inferiore al potenziale, 0,25 se crescita superiore al potenziale	0,25 se crescita inferiore al potenziale, 0,5 se crescita superiore al potenziale
<b>Congiuntura normale</b>	-1,5 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale <1,5	0,5	>0,5
<b>Congiuntura favorevole</b>	divario tra prodotto effettivo e potenziale ≥1,5	>0,5 se crescita inferiore al potenziale, 0,75 se crescita superiore al potenziale	≥0,75 se crescita inferiore al potenziale, ≥ 1 se crescita superiore al potenziale

\* Tabella tratta dalla Comunicazione della Commissione Europea “*Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di Stabilità e Crescita*” (13.01.2015) – Allegato 2.

La **Posizione comune** approvata dal Consiglio ECOFIN nel febbraio 2016<sup>4</sup> ha introdotto alcuni elementi di novità rispetto alla Comunicazione della Commissione in materia di flessibilità del gennaio 2015. In particolare:

- è stata precisata l’applicabilità della clausola per gli investimenti a progetti di investimento cofinanziati dai diversi Fondi strutturali e di investimenti europei;
- è stata indicata una misura massima dello 0,5 per cento del PIL alla deviazione dal percorso di aggiustamento verso l’obiettivo di medio termine consentita per la clausola degli investimenti, in analogia a quanto previsto per la clausola delle riforme;
- è stato previsto un limite massimo dello 0,75 per cento alla deviazione complessiva che si ottiene cumulando le due clausole.

#### Le deviazioni per “eventi eccezionali”

Il Patto di stabilità e crescita prevede un’ulteriore ipotesi di allontanamento temporaneo nel percorso di avvicinamento all’MTO (soggetto ad autorizzazione) in caso di “eventi eccezionali”<sup>5</sup>.

Il *Vademecum* della Commissione europea sul PSC<sup>6</sup> chiarisce che questa ipotesi, definita di adeguamento del percorso di consolidamento di bilancio, secondo la disciplina del *Six pack* del 2011, non si traduce in una sospensione a tempo indefinito del

<sup>4</sup> Cfr. [Documento del Consiglio 14345/15](#).

<sup>5</sup> Cfr. art. 5, par. 1, del Reg. (CE) n. 1466/97.

<sup>6</sup> Commissione europea, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, 2016 edition, paragrafo 1.3.2.5, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip021\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip021_en.pdf)

consolidamento delle finanze pubbliche, bensì nella riprogettazione del percorso di avvicinamento, su basi specifiche per il singolo Paese, al fine di tener conto delle circostanze eccezionali di una grave crisi economica nell'area euro o nell'Unione, ovvero di un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato.

In tali circostanze, dunque, le descritte deviazioni temporanee possono essere consentite *ex ante* oppure possono non essere prese in considerazione *ex post*.

I Documenti di programmazione presentati negli ultimi anni hanno previsto il ricorso ai predetti margini di flessibilità nonché a deviazioni giustificate da “eventi eccezionali”, identificati nell'inconsueto afflusso dei rifugiati, nelle esigenze di sicurezza connesse alla minaccia terroristica, nel sisma del 24 agosto 2016 e nell'esigenza di un piano organico di messa in sicurezza del territorio nazionale, oltre che di ricostruzione.

Complessivamente, i **margini di flessibilità concessi all'Italia nel quadro del percorso di avvicinamento all'OMT** per tener conto della congiuntura economica (matrice allegata alla Comunicazione della Commissione UE gennaio 2015), dell'applicazione delle clausole di flessibilità e per il ricorrere di eventi eccezionali sono così riepilogate nella tabella contenuta nella Nota di aggiornamento al DEF 2017.

<b>Condizioni cicliche e flessibilità nel percorso verso l'OMT</b>				
	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<i>Output gap</i> NADEF 2017 (% del PIL potenziale)	-4,26	-3,28	-2,21	-1,27
<b>Condizioni cicliche</b>	<b>Eccezionalmente negative</b>	<b>Molto negative</b>	<b>Negative</b>	<b>Normali</b>
<b>Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (% PIL)</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	<b>0,50</b>	<b>0,60</b>
<b>Flessibilità accordata (% PIL)</b>	<b>0,03</b>	<b>0,83</b>	<b>0,34</b>	
<i>di cui:</i>				
- per attivazione delle clausole di flessibilità:				
<i>per riforme strutturali</i>		0,50		
<i>per investimenti</i>		0,21		
- per attivazione delle clausole di eventi non usuali:				
<i>per rifugiati</i>	0,03	0,06	0,16	
<i>per costi sicurezza</i>		0,06		
<i>per costi legati al terremoto</i>			0,18	
<b>Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (% PIL)</b>	<b>0,22</b>	<b>-0,58</b>	<b>0,16</b>	<b>0,60</b>
Fonte: NadeF 2017				

### ***La programmazione di bilancio per il periodo 2017-2020***

Con il **Documento di economia e finanza 2017** il Governo ha definito il quadro programmatico di finanza pubblica per il quadriennio 2017-2020, aggiornando il percorso di avvicinamento del saldo di bilancio all'obiettivo di medio termine.

Il quadro presentato indica un **indebitamento netto nominale** per il 2017 pari a 2,1 punti percentuali di Pil con una previsione di sostenuta riduzione nel 2018, anno in cui il saldo si attesta nelle previsioni a 1,2 per cento del PIL, per poi raggiungere una posizione di sostanziale pareggio nel 2019 (0,2%) e nel 2020 (0,0%).

In **termini di saldo strutturale** (saldo di indebitamento netto corretto per il ciclo economico e depurato delle misure *una tantum*), l'obiettivo per il 2017 si colloca all'1,5 per cento del Pil, seguendo un percorso di netta riduzione per gli esercizi successivi. Nel 2018 il saldo era previsto ridursi dello 0,8 per cento, raggiungendo il valore di 0,7 punti percentuali di Pil, per poi convergere verso un sostanziale pareggio nel 2019 e nel 2020.

Gli obiettivi indicati includevano per il 2017 un **aggiustamento dello 0,2** per cento del Pil - richiesto dalle autorità europee nella Relazione predisposta il 22 febbraio 2017, ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato - realizzato con la quasi contestuale presentazione alle Camere del **decreto legge n. 50/2017**.

Gli effetti strutturali dell'aggiustamento realizzato si riflettevano anche negli esercizi successivi al 2017, ma venivano utilizzati dallo stesso decreto legge per la parziale rimodulazione degli effetti attribuibili agli incrementi automatici dell'IVA e delle accise (c.d. clausole di salvaguardia, si veda in proposito lo specifico approfondimento riportato nella parte II del presente *dossier*).

#### **Il decreto legge n. 50 del 2017**

Il DEF 2017 evidenziava infatti che le previsioni programmatiche in esso contenute incorporavano "le misure di politica fiscale e controllo della spesa, in via di definizione, che ridurranno l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dello 0,2 per cento del PIL nel 2017"<sup>7</sup>.

L'art. 66 del decreto legge 50 adottato il 24 aprile 2017, ha previsto infatti che gli effetti migliorativi, per l'anno 2017, derivanti dal medesimo provvedimento, pari a **3.100 mln** in termini di indebitamento netto, fossero destinati al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza 2017. Come chiarito dalla relazione tecnica, concorrevano al predetto risultato anche **interventi di carattere temporaneo** (*one-off*) riconducibili agli introiti per la definizione agevolata delle controversie (320 mln per il 2017) e alle misure in favore delle zone terremotate. Queste ultime, considerando sia le minori entrate che le maggiori spese derivanti dalle disposizioni del titolo III del decreto legge, incidevano nel 2017 per circa 600 mln.

Pertanto, in termini strutturali, la correzione dell'indebitamento netto – come evidenziato dalla RT – risultava pari a circa 3,4 mld, corrispondente a circa **0,2 per cento del PIL per il 2017**.

Per gli esercizi successivi, la correzione strutturale operata dal provvedimento veniva utilizzata per **misure di avvio, della sterilizzazione delle clausole di salvaguardia** (con effetti, in termini di minori entrate pari a circa 3,8 mld nel 2018, 4,4 mld nel 2019 e 4,1 mld nel 2020). In virtù di tale utilizzo, gli **effetti netti del decreto legge** si riducevano nel 2018 a circa 0,014 mld - in termini di indebitamento netto - per poi azzerarsi negli esercizi successivi (2019 e 2020).

Il quadro di finanza pubblica incluso nel DEF 2017 continuava quindi ad **incorporare l'aumento delle aliquote IVA previste dalle cd. clausole di salvaguardia sul 2018 e 2019**, sia pure in misura più contenuta a seguito dell'approvazione del DL 50/2017. Nel Documento veniva peraltro confermata l'intenzione di operare, con la successiva legge di bilancio,

<sup>7</sup> DEF 2017 – Sez. I – Programma di stabilità dell'Italia.

ulteriori interventi di “disattivazione” delle clausole, attraverso l'approvazione di misure cui avrebbero concorso anche le amministrazioni centrali per almeno **1 miliardo di risparmi di spesa** l'anno attraverso l'integrazione tra procedure di revisione della spesa e nuove procedure di bilancio (**c.d. *spending review***).

#### **Interlocuzione con le Autorità europee e Semestre europeo 2017**

Il 22 maggio 2017, con il “Pacchetto di primavera 2017” adottato nel quadro del Semestre europeo, la Commissione ha pubblicato le proposte per le raccomandazioni specifiche da indirizzare a ciascuno Stato. Nei documenti adottati si sottolineava che gli Stati membri avrebbero dovuto approfittare dell'opportunità offerta dalla ripresa economica per proseguire le riforme strutturali, stimolare gli investimenti e rafforzare le finanze pubbliche nonché per conseguire una crescita più inclusiva, solida e sostenibile. Per quanto riguarda l'Italia, la Commissione confermava che erano state adottate le ulteriori **misure di bilancio richieste per il 2017**, e che pertanto nella fase in corso non erano ritenuti necessari interventi supplementari.

Il Governo, condividendo l'impostazione generale che emergeva dai documenti della Commissione UE, il 30 maggio 2017, per il tramite del Ministro dell'Economia e Finanze, indirizzava una lettera alla Commissione in cui sottolineava l'importanza di bilanciare adeguatamente gli obiettivi della sostenibilità fiscale e del sostegno alla ripresa economica.

La lettera indicava quindi nello **0,3 per cento del PIL** (in luogo dello 0,8 per cento prefigurato dal DEF) **l'aggiustamento strutturale per il 2018** che avrebbe consentito al Governo italiano di proseguire nella politica economica adottata negli ultimi esercizi, volta a garantire una costante riduzione del rapporto deficit/PIL e la stabilizzazione del rapporto debito/PIL, assicurando nel contempo un sostegno alla ripresa economica in corso.

La Commissione ha preso atto<sup>8</sup> di questo orientamento, sottolineando l'importanza di attuare ampie riforme strutturali, di migliorare la spesa netta primaria ed il rapporto debito/PIL.

In particolare, i rappresentanti della Commissione hanno evidenziato che, nell'esaminare eventuali scostamenti rispetto all'aggiustamento richiesto dalla matrice utilizzata nel quadro del Patto di stabilità<sup>9</sup>, sarebbe stato esercitato un certo grado di discrezionalità al fine di bilanciare l'obiettivo della sostenibilità fiscale con quello del sostegno alla ripresa. A tal fine, oltre all'*outgap* per valutare la posizione congiunturale di uno Stato sarebbero stati utilizzati anche altri indicatori, ivi comprese le prospettive di riduzione del debito.

Le **Raccomandazioni specifiche sull'Italia adottate l'11 luglio 2017**, riferite al Programma di Stabilità e al Programma Nazionale di Riforma dell'Italia di aprile, non quantificavano esplicitamente la correzione fiscale strutturale richiesta per il 2018, ma richiedevano un ragguardevole sforzo di aggiustamento fiscale (***substantial fiscal effort***).

**La Nota di aggiornamento al DEF 2017** (Nadef), trasmessa alle Camere il 23 settembre 2017, ha rivisto le previsioni economiche e di finanza pubblica contenute nel Documento di economia e finanza dell'aprile 2017, per tener conto dell'aggiornamento negli andamenti economici e finanziari. Nel Documento il Governo evidenziava quindi l'intenzione, già manifestata

<sup>8</sup> Lettera della Commissione del 12 luglio 2017.

<sup>9</sup> Matrice allegata alla Comunicazione del gennaio 2015 in materia di flessibilità (*cfr.* apposito approfondimento).

alle autorità europee (*cf.* precedente riquadro), di **rideterminare il piano di rientro verso l'OMT**, già definito con i precedenti documenti programmatici, anche al fine di coniugare le esigenze di riduzione del deficit con quelle di sostegno e consolidamento della ripresa economica in corso.

A tal fine, in concomitanza con la Nota di aggiornamento del DEF, veniva presentata dal Governo la **Relazione al Parlamento**, predisposta ai sensi dell'art. 6, co. 5, della L. 243/2012, che illustrava l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo programmatico strutturale.

#### **Relazione al Parlamento ex art. 6 legge n. 243 del 2012**

Ai sensi dell'art. 6, commi 3-5, della legge n. 243/2012, eventuali scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, previa indicazione del piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine. Tale piano può essere aggiornato al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche (art. 6, c. 5, L. 24 dicembre 2012, n. 243). A tal fine il Governo presenta una Relazione al Parlamento che individua i nuovi obiettivi programmatici di finanza pubblica, la durata e la misura dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento e il relativo nuovo piano di rientro verso l'OMT, da attuare a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento.

L'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge di contabilità, dispone che qualora nell'imminenza della presentazione della Nota di aggiornamento del DEF si verificino gli eventi eccezionali di cui all'articolo 6 medesimo, la Relazione in questione può essere presentata alle Camere come annesso alla Nota.

In particolare, con i due documenti (Nadef e Relazione al Parlamento) viene definito il nuovo quadro programmatico di finanza pubblica, rivedendo in senso migliorativo (rispetto al DEF di aprile) l'obiettivo di **saldo strutturale per il 2017**, indicato in 1,3 punti percentuali di Pil (in luogo di 1,5 %) a parità di previsione di indebitamento netto nominale (2,1%).

**Per il 2018** viene indicato invece un obiettivo di indebitamento di 1,6 per cento (con un **peggioramento** di 0,4% rispetto al DEF) ed un **saldo strutturale pari a 1,0 per cento**, anch'esso in crescita rispetto a quello individuato nel DEF (0,7%): viene di conseguenza ridotto **a 0,3 punti percentuali** di Pil l'**aggiustamento strutturale di bilancio**, in luogo della riduzione 0,8 punti prevista dal DEF 2017.

Quest'ultima variazione peraltro, secondo quanto rilevato nella NADEF, risultava più elevata di quella richiesta alla luce dei criteri di definizione dell'aggiustamento annuo in considerazione della congiuntura economica, tenuto conto che, sulla base della matrice utilizzata nel quadro del PSC, l'aggiustamento richiesto sarebbe risultato pari a 0,6 punti percentuali di Pil.

Anche per il **2019** l'indebitamento netto viene rivisto al rialzo dallo 0,2 allo 0,9 per cento. In **termini strutturali**, l'indebitamento netto si attesta nelle previsioni della NadeF allo 0,6 per cento, a fronte di una posizione di leggero avanzo prevista dal DEF di aprile 2017 (0,1%).

Pertanto il pareggio in termini strutturali, previsto dal DEF nel 2019, viene sostanzialmente rinviato al **2020**, esercizio nel quale il saldo strutturale si posiziona nelle previsioni a -0,2 punti percentuali di Pil (con una distanza non significativa dalla posizione di pareggio tenuto conto del margine consentito di 0,25 punti). Tale valore risulta identico a quello dell'indebitamento nominale, in ragione della **chiusura del divario tra prodotto reale e prodotto potenziale** (*output gap*).

Le risorse rese disponibili in conseguenza della revisione del percorso di aggiustamento strutturale sono essenzialmente finalizzate, secondo la Relazione, **ad evitare l'entrata in vigore nel 2018 degli aumenti IVA previsti dalla legislazione vigente**, solo in parte rimodulati con il DL n. 50 dell'aprile 2017, a maggiori investimenti pubblici e a misure di sostegno a investimenti privati e innovazione.

Sui documenti illustrati le Camere si sono pronunciate il 4 ottobre 2017: ciascuna Camera ha approvato due distinte risoluzioni – riferite alla NadeF 2017 e alla Relazione ex art. 6 della legge n. 243 del 2012 (per l'aggiornamento del piano di rientro verso l'OMT) - approvate, rispettivamente, a maggioranza semplice e a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Rispetto agli andamenti tendenziali – che incorporavano gli incrementi automatici delle aliquote IVA e delle accise – il nuovo quadro programmatico di finanza pubblica implicava una **manovra espansiva per 0,6 punti percentuali di Pil sia nel 2018 che nel 2019 e per 0,1 punti percentuali nel 2020**.

Tale risultato è stato perseguito con il complesso delle misure contenute nel **DL 148/2017 (“decreto fiscale”)**, i cui effetti netti peraltro non determinano un impatto sul deficit significativo, e con la **legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017)**.

Concorrono a determinare la manovra lorda complessiva realizzata con i due provvedimenti interventi di **neutralizzazione delle clausole di salvaguardia** per 0,9 per cento del Pil nel 2018 e 0,35 per cento nel 2019.

Per un'analisi di dettaglio degli interventi previsti dalla legge di bilancio e dei relativi mezzi di finanziamento si rinvia alla parte II (Manovra di finanza pubblica 2018).

Il 17 ottobre 2017 il Governo ha infine presentato il **Documento programmatico di bilancio (DPB 2018)**, predisposto in ottemperanza al Reg. 473/2013 (c.d. *Two-Pack*), nel quadro della procedura di verifica della conformità dei bilanci nazionali alle regole europee e agli indirizzi formulati nell'ambito del semestre europeo.

Il Documento riassume i dati salienti del quadro di finanza pubblica, recependo le indicazioni contenute nei documenti di programmazione prima illustrati e gli effetti della manovra, allora in corso di approvazione presso il Parlamento. Gli obiettivi di bilancio indicati coincidono infatti con quelli delineati dalla Nedef 2017 e dalla contestuale Relazione al Parlamento.

Si riporta di seguito una tabella che riassume i principali indicatori di finanza pubblica definiti dal DPB ai fini dell'individuazione del **percorso di aggiustamento strutturale**.

**Tabella 1 - Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche (% Pil)**

	2017	2018	2019	2020
<b>Indebitamento netto (Amministrazioni pubbliche)</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,2</b>
Spesa per interessi	3,8	3,6	3,5	3,5
Saldo primario	1,7	2,0	2,6	3,3
<i>Una -Tantum</i> e altre misure temporanee	0,3	0,0	-0,1	-0,1
Tasso di crescita reale	1,5	1,5	1,5	1,3
Tasso di crescita potenziale (%)	0,4	0,5	0,6	0,7
<i>Output gap</i> (% del PIL potenziale)	-2,1	-1,2	-0,4	0,2
Componente ciclica di bilancio (% del PIL potenziale)	-1,2	-0,6	-0,2	0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)	-1,0	-1,0	-0,7	-0,3
Avanzo primario corretto per il ciclo (% del PIL potenziale)	2,9	2,6	2,8	3,2
<b>Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i></b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,2</b>

Fonte: DPB 2018.

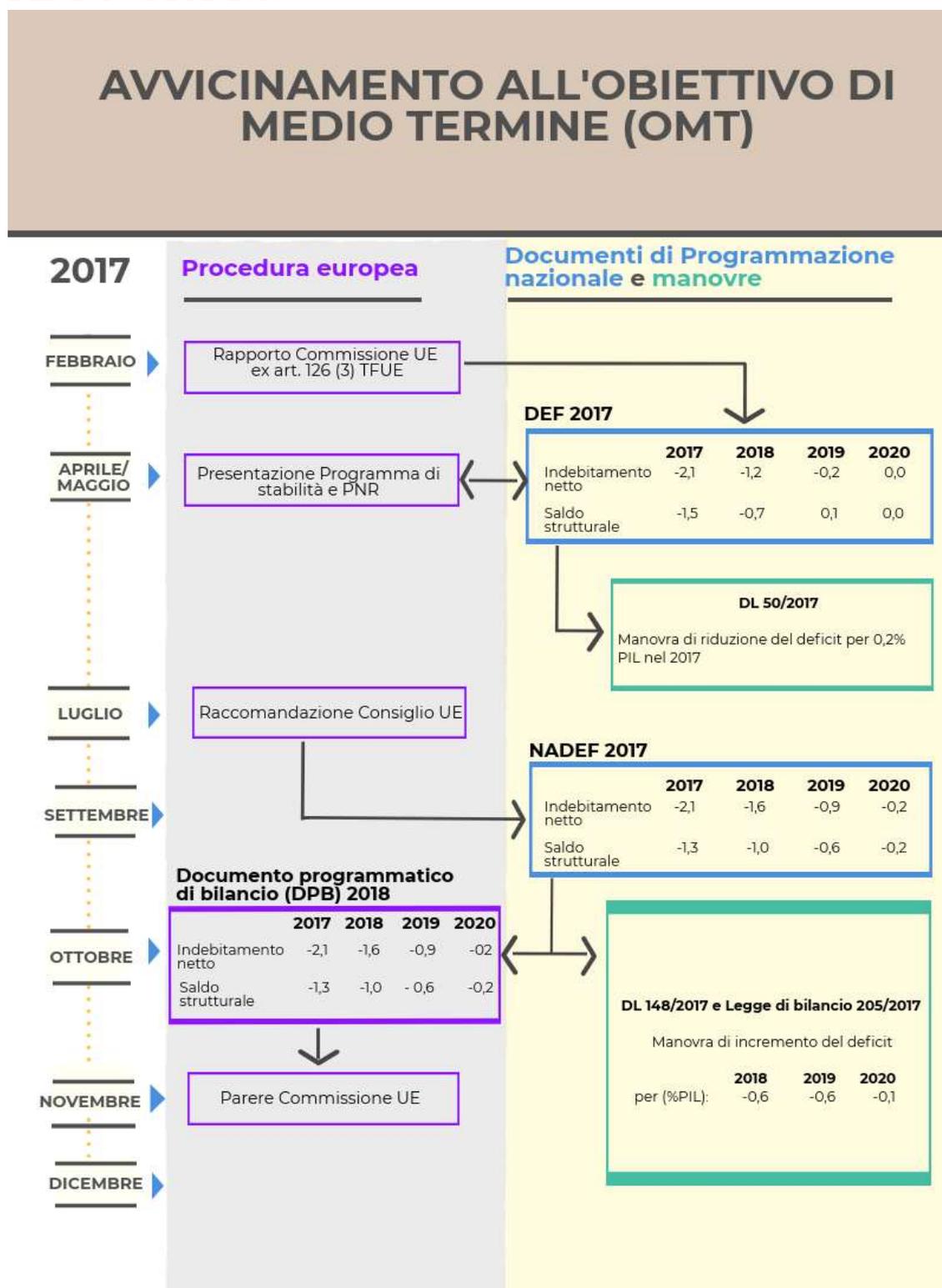
Nel **Parere adottato dalla Commissione UE** il 22 novembre 2017 sul DPB 2018, sulla base delle previsioni contenute nello stesso Documento, la Commissione segnala il rischio di una **deviazione significativa, per il 2017**, per entrambi gli indicatori (saldo strutturale ed evoluzione della spesa) considerati nell'ambito del braccio preventivo.

**Per il 2018**, per quanto attiene alla spesa, la Commissione evidenzia il rischio di una deviazione su base annua (*gap* of 0.1% of GDP) che diventa un rischio di deviazione significativa su due anni (con una differenza dello 0.6% di Pil per anno, in media). La stessa conclusione è formulata per il saldo strutturale sia nel confronto su un anno (differenza di 0.4% punti di Pil) sia sui due anni (differenza dello 0.7% per anno, in media).

La Commissione è anche dell'opinione che l'Italia ha fatto progressi riguardo alla parte strutturale delle Raccomandazioni ad essa indirizzate l'11 luglio 2017 ed invita le competenti autorità a compiere ulteriori progressi in tal senso, evidenziando comunque che una **valutazione esaustiva** dei progressi per l'implementazione delle Raccomandazioni sarà effettuata in occasione delle **successive analisi da svolgere nel quadro del semestre europeo**.

## Dal DEF 2017 al DPB 2018 (infografica)

Nella rappresentazione grafica che segue è illustrato l'aggiornamento degli obiettivi programmatici e del percorso di avvicinamento all'OMT, dal DEF 2017 al DPB 2018.





## PARTE II – LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2018

### *Impatto complessivo della manovra*

Si dà conto di seguito dell’impatto complessivo sui saldi di finanza pubblica della manovra 2018. A tal fine sono utilizzate le informazioni contenute nella nota tecnico illustrativa (NTI) riferita alla legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) e nel prospetto riepilogativo degli effetti della medesima legge, pubblicati dalla Ragioneria generale dello Stato sul proprio sito istituzionale.

Il prospetto riepilogativo allegato alla legge di bilancio 2018 riporta altresì, in forma aggregata, gli effetti sui saldi del decreto-legge n. 148/2017 “Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili”. Tale provvedimento presenta effetti netti di miglioramento dei saldi di entità limitata in termini di saldo netto da finanziare e più rilevanti in termini di fabbisogno (per l’anno 2018) e di indebitamento netto (relativamente agli anni 2019 e 2020). Tali effetti, nel predetto prospetto, vengono sommati a quelli della legge di bilancio al fine di definire il **totale della manovra 2018**<sup>10</sup>.

L’impatto delle **misure approvate con i due provvedimenti** rispetto agli andamenti tendenziali, come indicati nella NADEF 2017, sono riportati nella tabella 2.

**Tabella 2. Effetti DL 148/2017 e Legge di bilancio 2018 (L. n. 205/2017)**

	2017	2018	2019	2020
Indebitamento netto tendenziale (Nadef 2017 - mln euro)	-36.439	-17.364	-4.869	-1.140
<b>(% Pil)</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>
Saldo effetti DL 148/2017 (mln. euro)	9,98	11,1	99,1	95,2
Saldo effetti Legge di bilancio (legge n. 205/2017-mln. euro)	-	-10.856,9	-11.508,5	-2.489,4
<b>Tot. Manovra (%Pil)</b>		<b>-0,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,1</b>
Indebitamento netto a seguito della manovra (mln euro)	-36.429,0	-28.209,8	-16.278,4	-3.534,2
<b>(% Pil)</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,2</b>

Fonte: Elaborazione su dati Nadef 2017 e relazioni tecniche.

Segno meno = peggioramento del saldo.

<sup>10</sup> Si segnala che i dati riferiti all’impatto della legge di bilancio nel 2020 in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, quali risultanti <sup>4</sup> dalla NTI, differiscono per un importo di 4,2 mln da quelli riportati nel prospetto riepilogativo, probabilmente a causa di un refuso.

In termini di **risorse e impieghi**, complessivamente gli interventi (maggiori spese e riduzioni di entrate) approvati con la legge di bilancio e con il decreto-legge n. 148 del 2017 pesano in rapporto al Pil l'1,65 per cento nel 2018, l'1,41 per cento nel 2019 e lo 0,87 per cento nel 2020. A fronte di tali interventi, le coperture (risparmi di spesa e maggiori entrate) individuate con la legge di bilancio ed il decreto-legge ammontano complessivamente a circa 1 p.p. di Pil nel 2018, 0,78 nel 2019 e 0,74 nel 2020.

Per quanto attiene al **contributo dei diversi sotto-settori della p.a.**, si rileva che gli effetti in termini di indebitamento della manovra complessiva sono riferiti in larga parte al comparto delle Amministrazioni centrali. Infatti, come risulta dalla tabella 3, la quota attribuibile alle Amministrazioni locali è di gran lunga inferiore, mentre è nulla quella riferita agli Enti di previdenza.

**Tabella 3. Effetti manovra 2018 per sotto-settori della p.a. (legge di bilancio 2018 e DL n. 148/2017 – indebitamento netto)**

*(milioni di euro)*

	2018	2019	2020
<b>Pubblica Amministrazione</b>	<b>-10.846</b>	<b>-11.409</b>	<b>-2.394</b>
Amministrazioni centrali	-10.776	-11.287	-2.177
Amministrazioni locali	-70	-122	-217
Enti di previdenza	0	0	0

Fonte: Elaborazione su dati NTI.

Eventuali differenze di decimali sono imputabili ad arrotondamenti.

Il contenuto impatto derivante dal settore delle amministrazioni locali è attribuibile prevalentemente ad incrementi della spesa per redditi da lavoro dipendente e per consumi intermedi, cui corrispondono incrementi più contenuti, in valore assoluto, delle imposte dirette e indirette.

Per le spese in conto capitale gli effetti della manovra comportano un impatto differenziato sui singoli esercizi con incrementi della spesa in investimenti fissi lordi nel 2020 e riduzioni del medesimo aggregato negli anni 2018 e 2019.

L'analisi che segue, relativa alla composizione della manovra, fa riferimento **esclusivamente agli effetti sui saldi della legge di bilancio 2018** (legge n. 205/2017).

### ***Legge di bilancio 2018: manovra sulle entrate e sulle spese***

Le misure contenute nella legge di bilancio determinano una **diminuzione netta di entrate** per circa 8,8 mld nel 2018, 4 mld nel 2019. Nel 2020 si determina invece un **incremento netto di entrate** per 2,3 mld.

Per quanto riguarda la spesa, le misure contenute nella legge di bilancio comportano **incrementi netti di spesa** in tutti gli anni del triennio

(rispettivamente, per 2,1 mld nel 2018, 7,5 mld nel 2019 e 4,8 mld nel 2020), come si evince dalla tabella 4.

**Tabella 4. Manovra sulle entrate e sulle spese (Legge di bilancio 2018)**

(milioni di euro)

	Indebitamento		
	2018	2019	2020
Maggiori entrate contributive	96,2	149,9	159,0
Maggiori entrate extratributarie	395,5	200,7	195,8
Maggiori entrate tributarie	9.655,1	8.412,9	7.392,2
Maggiori entrate tributarie e contributive	1.150,3	1.358,8	1.429,1
<b>Totale maggiori entrate</b>	<b>11.297,1</b>	<b>10.122,3</b>	<b>9.176,1</b>
Minori entrate contributive	397,9	1.247,2	1.988,1
Minori entrate extratributarie	12,0	0,0	0,1
Minori entrate tributarie	19.648,9	12.825,7	4.870,2
Minori entrate tributarie e contributive	32,3	50,7	27,4
<b>Totale minori entrate</b>	<b>20.091,1</b>	<b>14.123,6</b>	<b>6.885,8</b>
<b>Variazione netta entrate</b>	<b>-8.794,0</b>	<b>-4.001,3</b>	<b>2.290,3</b>
Maggiori spese correnti	6.433,6	7.614,2	5.973,4
Maggiori spese in conto capitale	1.028,6	2.211,6	2.965,1
<b>Totale maggiori spese</b>	<b>7.462,2</b>	<b>9.825,8</b>	<b>8.938,5</b>
Minori spese correnti	2.348,9	1.806,5	1.771,1
Minori spese in conto capitale	3.050,5	512,1	2.387,8
<b>Totale minori spese</b>	<b>5.399,3</b>	<b>2.318,6</b>	<b>4.158,9</b>
<b>Variazione netta spese</b>	<b>2.062,9</b>	<b>7.507,2</b>	<b>4.779,6</b>
<b>Saldo legge di bilancio</b>	<b>-10.856,9</b>	<b>-11.508,5</b>	<b>-2.489,4</b>

Fonte: Elaborazione su dati NTI e prospetto riepilogativo allegato alla legge di bilancio 2018  
Segno meno = peggioramento del saldo

Alla manovra netta sulle entrate concorrono in larga misura gli effetti relativi alla disattivazione – integrale per il 2018 e parziale per il 2019 - delle **c.d. clausole di salvaguardia**. In proposito si rinvia all’approfondimento di seguito riportato.

#### **Effetti connessi all’operatività delle c.d. “clausole di salvaguardia”**

L’articolo 1, comma 718, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) prevede l’attivazione di meccanismi automatici per la realizzazione di effetti di maggior gettito fiscale (c.d. **clausola di salvaguardia**) che si sostanziano in incrementi delle aliquote IVA (ordinaria e ridotta) e delle aliquote di accisa sui carburanti. Nella seguente tabella si riportano:

- le aliquote IVA d’imposta vigenti fino al 31 dicembre 2014 (ossia prima dell’entrata in vigore della legge di stabilità 2015);

- le misure delle maggiori aliquote IVA fissate dalla legge di stabilità 2015, il maggior gettito previsto dalle accise sui carburanti per effetto di incrementi delle aliquote da disporre con apposito decreto ministeriale nonché gli effetti di maggior gettito complessivamente scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica.

### Introduzione degli aumenti di imposte – formulazione originaria

(importi in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Normativa previgente Legge n. 190/2014</b>						
-Aliquota IVA ridotta ante Legge n. 190/2014	10%	10%	10%	10%	10%	10%
- Aliquota IVA ordinaria ante Legge n. 190/2014	22%	22%	22%	22%	22%	22%
<b>Legge n. 190/14 (art. 1, co.718) – Testo originario</b>						
Aliquota IVA ridotta	10%	12%	13%	13%	13%	13%
Aliquota IVA ordinaria	22%	24%	25,5%	25,5%	25,5%	25,5%
Maggior gettito variazione accise	0	0	0	700	700	700
<b>Totale variazione entrate L. 190/2014</b>	<b>0</b>	<b>+12.814</b>	<b>+19.221</b>	<b>+21.965</b>	<b>+21.965</b>	<b>+21.965</b>

Fonte: Elaborazione su dati delle relazioni tecniche.

La disciplina relativa alle clausole di salvaguardia è stata oggetto di numerosi interventi di modifica diretti, in via prevalente, ad evitare l'entrata in vigore, per determinati periodi di imposta, degli aumenti delle aliquote di imposta. Nella seguente tabella sono riportate le modifiche alla norma della legge di stabilità 2015 finalizzate a sterilizzare parzialmente gli incrementi delle imposte nonché gli effetti di minor gettito scontato in ciascuno dei singoli interventi operati.

### Modifiche intervenute (2015-2017)

(importi in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Modifiche legge n. 208/2015</b>						
Aliquota IVA ridotta	10%	10%	13%	13%	13%	13%
Aliquota IVA ordinaria	22%	22%	24%	25%	25%	25%
Maggior gettito variazione accise	0	0	0	350	350	350
<b>Totale variazione entrate L. 208/2015</b>	<b>0</b>	<b>-12.814</b>	<b>-4.088</b>	<b>-2.394</b>	<b>-2.394</b>	<b>-2.394</b>
<b>Modifiche legge n. 232/2016 (art.1, co.631)</b>						
Aliquota IVA ridotta	10%	10%	10%	13%	13%	13%
Aliquota IVA ordinaria	22%	22%	22%	25%	25,9%	25,9%
Maggior gettito variazione accise	0	0	0	350	350	350
<b>Totale variazione entrate L. 232/2016</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-15.133</b>	<b>0</b>	<b>+3.679</b>	<b>+3.679</b>
<b>Modifiche DL n. 50/2017 (art.9)</b>						
Aliquota IVA ridotta	10%	10%	10%	11,5%	12%	13%
Aliquota IVA ordinaria	22%	22%	22%	25%	25,4%	24,9%
Maggior gettito variazione accise	0	0	0	0	350	350
<b>Totale variazione entrate DL n. 50/17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-3.829</b>	<b>-4.363</b>	<b>-4.088</b>

<b>Modifiche DL n. 148/2017 (art.5)</b>						
<i>Aliquota IVA ridotta</i>	10%	10%	10%	11,14%	12%	13%
<i>Aliquota IVA ordinaria</i>	22%	22%	22%	25%	25,4%	24,9%
<i>Maggior gettito variazione accise</i>	0	0	0	0	10	350
<b>Totale variazione entrate DL n. 148/17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-835</b>	<b>-340</b>	<b>0</b>
<b>Modifiche legge n. 205/17 (art.1, co.2)</b>						
<i>Aliquota IVA ridotta</i>	10%	10%	10%	10%	11,5%	13%
<i>Aliquota IVA ordinaria</i>	22%	22%	22%	22%	24,2%	24,9%
<i>Maggior gettito variazione accise</i>	0	0	0	0	0	350
<b>Totale variazione entrate L. 205/17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-14.908</b>	<b>-6.075</b>	<b>0</b>

Fonte: Elaborazione su dati delle relazioni tecniche.

La legge di bilancio 2018 ha, da ultimo, modificato il comma 718 della legge di stabilità 2015 stabilendo gli incrementi delle aliquote IVA ridotta e IVA ordinaria nonché il maggior gettito atteso dagli incrementi delle accise sui carburanti previsti a legislazione vigente. La parziale sterilizzazione operata dalla legge di bilancio è pari, in rapporto al PIL, a 0,8 punti percentuali nel 2018 e a 0,3 punti percentuali nel 2019. Con riferimento al complesso della manovra (legge di bilancio e decreto legge n. 148/2017), la sterilizzazione degli effetti finanziari rappresenta 0,89 punti percentuali di PIL nel 2018 e 0,35 punti percentuali di PIL nel 2019.

Nella seguente tabella si riporta l'effetto finanziario di maggior gettito imputabile alle clausole di salvaguardia, tuttora incluso nei tendenziali di finanza pubblica.

#### **Clausole di salvaguardia – Importi tuttora inclusi nei tendenziali**

(importi in milioni di euro)

	2018	2019	2020	dal 2021
<b>Imposta sul valore aggiunto</b>				
<i>Aliquota IVA ridotta</i>	10%	11,5%	13%	13%
<i>Gettito stimato per incremento aliquota</i>	0,0	3.478,5	6.957,0	6.957,0
<i>Aliquota IVA ordinaria</i>	22%	24,2%	24,9%	25%
<i>Gettito stimato per incremento aliquota</i>	0,0	8.993,6	11.855,2	12.264,0
<b>Totale IVA</b>	<b>0,0</b>	<b>12.472,1</b>	<b>18.812,2</b>	<b>19.221,0</b>
<b>Accise</b>				
<i>Maggior gettito accise carburanti</i>	0,0	0,0	350,0	350,0
<b>Totale maggiori entrate</b>	<b>0,0</b>	<b>12.472,1</b>	<b>19.162,2</b>	<b>19.571,0</b>

Fonte: Elaborazione su dati delle relazioni tecniche

### ***Legge di bilancio 2018: Interventi e mezzi di finanziamento***

Si presenta di seguito una ricostruzione degli effetti della legge di bilancio, suddivisi tra interventi, ossia variazioni riconducibili a misure previste dai provvedimenti di manovra che determinano una riduzione di entrate o un incremento di spesa, e mezzi di finanziamento, costituite dai mezzi di copertura reperiti attraverso risparmi di spesa o incrementi di entrata.

In termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, dalla tavola che segue si evince che i **mezzi di finanziamento** ammontano complessivamente a circa 16,7 miliardi per il 2018, 12,4 miliardi per il 2019 e 13,3 miliardi per il 2020, a fronte di **interventi** per 27,6 miliardi per il 2018, 23,9 miliardi per il 2019 e 15,8 miliardi per il 2020.

**Tabella 5. Interventi e Mezzi di finanziamento (Legge di bilancio 2018)**

(milioni di euro)

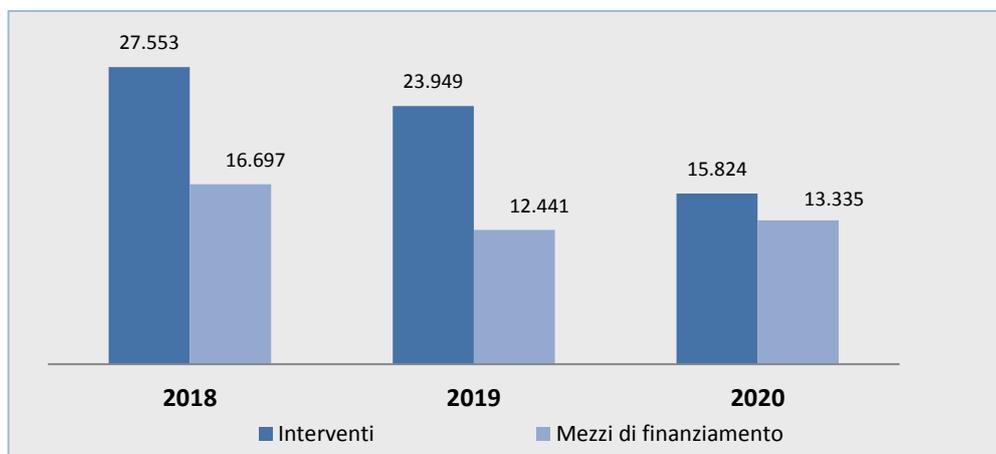
	Indebitamento netto		
	2018	2019	2020
Maggiori spese correnti	6.433,6	7.614,2	5.973,4
Maggiori spese in conto capitale	1.028,6	2.211,6	2.965,1
<b>Totale maggiori spese</b>	<b>7.462,2</b>	<b>9.825,8</b>	<b>8.938,5</b>
Minori entrate contributive	397,9	1.247,2	1.988,1
Minori entrate extratributarie	12,0	0,0	0,1
Minori entrate tributarie	19.648,9	12.825,7	4.870,2
Minori entrate tributarie e contributive	32,3	50,7	27,4
Minori entrate in conto capitale	-	-	-
<b>Totale minori entrate</b>	<b>20.091,1</b>	<b>14.123,6</b>	<b>6.885,8</b>
<b>Totale interventi</b>	<b>27.553,3</b>	<b>23.949,4</b>	<b>15.824,3</b>
Maggiori entrate contributive	96,2	149,9	159,0
Maggiori entrate extratributarie	395,5	200,7	195,8
Maggiori entrate tributarie	9.655,1	8.412,9	7.392,2
Maggiori entrate tributarie e contributive	1.150,3	1.358,8	1.429,1
<b>Totale maggiori entrate</b>	<b>11.297,1</b>	<b>10.122,3</b>	<b>9.176,1</b>
Minori spese correnti	2.348,9	1.806,5	1.771,1
Minori spese in conto capitale	3.050,5	512,1	2.387,8
<b>Totale minori spese</b>	<b>5.399,3</b>	<b>2.318,6</b>	<b>4.158,9</b>
<b>Totale mezzi di finanziamento</b>	<b>16.696,5</b>	<b>12.440,9</b>	<b>13.334,9</b>
<b>Saldo legge di bilancio</b>	<b>-10.856,9</b>	<b>-11.508,5</b>	<b>- 2.489,4</b>

Fonte: Elaborazione su dati NTI e prospetto riepilogativo allegato alla legge di bilancio 2018.

Segno meno = peggioramento del saldo.

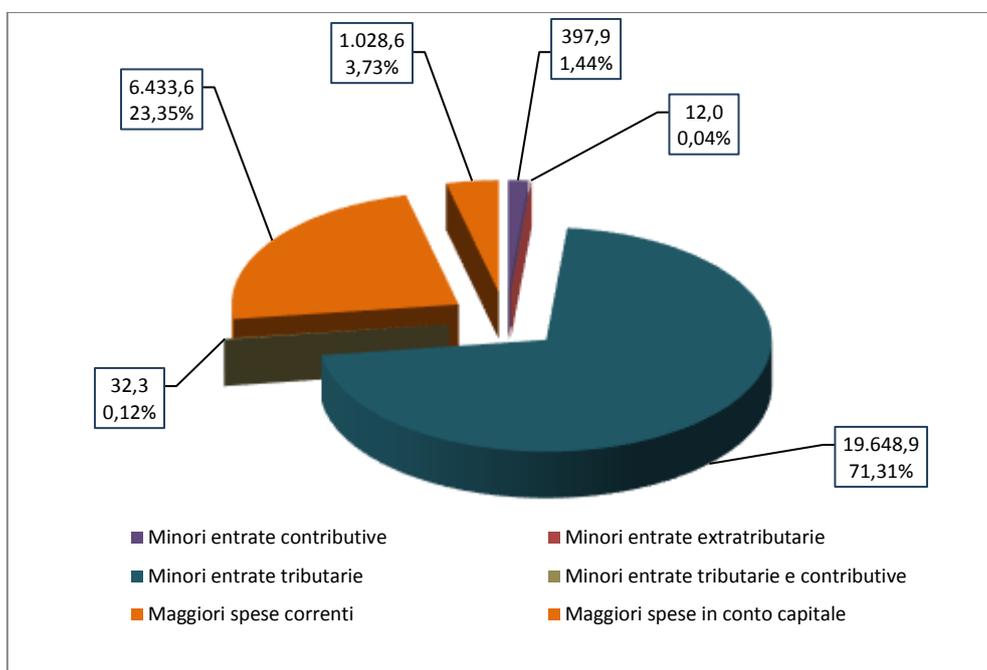
La prevalenza degli interventi rispetto ai mezzi di finanziamento, rappresentata nel grafico che segue, determina il carattere espansivo della manovra per ciascuno degli esercizi considerati.

**Grafico 1. Legge di bilancio 2018: Interventi e mezzi di finanziamento**  
(*Indebitamento netto – milioni di euro*)

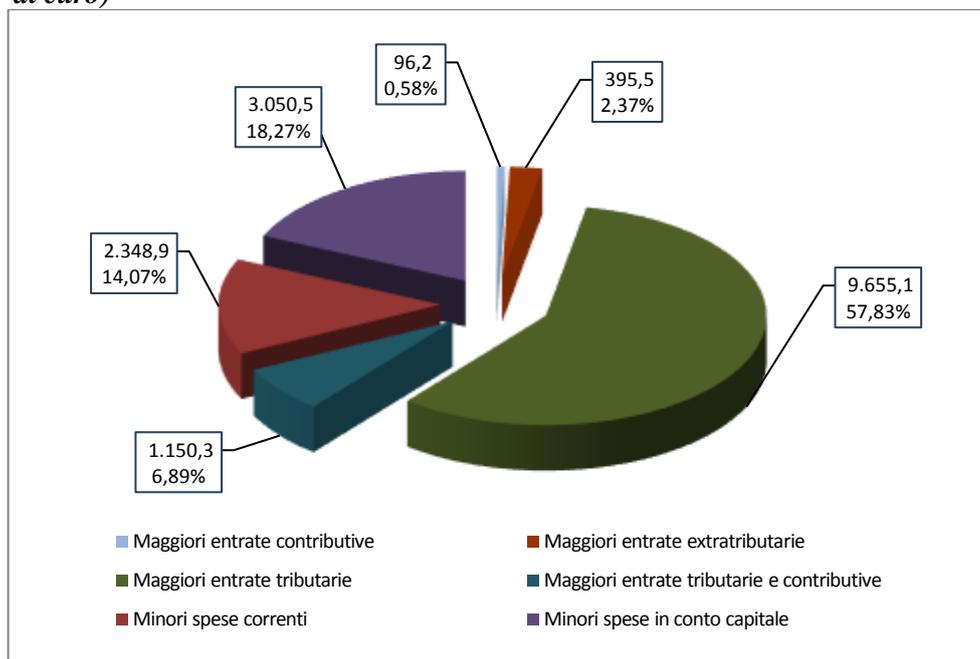


Nei grafici 2 e 3 è rappresentata, con esclusivo riferimento all'**esercizio 2018**, la composizione complessiva della manovra in termini di mezzi di finanziamento ed interventi.

**Grafico 2. Anno 2018 – Interventi** (*Indebitamento netto – milioni di euro*)



**Grafico 3. Anno 2018 – Mezzi di finanziamento (Indebitamento netto – milioni di euro)**



In particolare, sul lato degli **interventi**, si segnalano **riduzioni di entrata** per circa 20,1 miliardi nel 2018, 14,1 miliardi nel 2019 e 6,9 miliardi nel 2020. Tali effetti sono imputabili in massima parte alle disposizioni riguardanti, per gli anni 2018 e 2019, la **disattivazione delle clausole di salvaguardia**, il cui impatto è quantificato, rispettivamente, in 14,9 miliardi e in 6,1 miliardi.

Si segnalano inoltre le misure di esonero contributivo per assunzioni a tempo indeterminato di giovani comportano una riduzione delle entrate contributive pari a circa 0,38 mld per il 2018, 1,2 mld nel 2019 e 1,9 mld nel 2020. A fronte dell'agevolazione in esame sono stimati anche effetti di maggior gettito tributario, determinato dall'incremento della base imponibile a seguito di minori deduzioni fiscali. Ulteriori interventi riguardano riduzioni di gettito riconducibili alle misure per la maggiorazione degli ammortamenti sui beni strumentali (minori entrate tributarie pari a circa 0,9 mld nel 2019 e a 1,7 mld nel 2020), agli sgravi contributivi e alle detrazioni IRPEF per interventi di ristrutturazioni edilizia e riqualificazione energetica.

**Maggiori spese correnti** sono connesse a rifinanziamenti di misure vigenti, disposti nella sezione II della legge di bilancio, nonché al fondo per i contratti della pubblica amministrazione (1,65 mld annui dal 2018), al fondo per la lotta alla povertà (0,3 mld per il 2018, 0,7 per il 2019 e 0,9 a decorrere dal 2020), alla modifica dei requisiti per l'accesso al pensionamento dei lavoratori addetti ad attività gravose (circa 0,1 mld nel 2019 e nel 2020). Viene inoltre incrementato per 0,9 mld nel 2018 e nel 2019 il Fondo missioni internazionali.

Si segnala altresì la riduzione del concorso alla finanza pubblica delle regioni e delle province autonome determina maggiori spese correnti per circa 0,6 mld per 2018, 0,4 mld nel 2019 e 0,34 mld nel 2020, mentre gli interventi a favore degli enti locali comportano ulteriori spese correnti per circa 0,5 mld nel 2018, e 0,2 mld annui negli esercizi successivi. Ulteriori interventi riguardano: i centri per l'impiego, le misure per i diciottenni, l'intervento sulle soglie reddituali per l'accesso al bonus "80 euro", il "bonus bebè"; l'incremento del Fondo per l'occupazione per 0,14 mld nel 2018, 0,19 mld circa nel 2019 e nel 0,18 nel 2020, mentre le misure per l'università, la ricerca e l'istruzione comportano incrementi di spesa corrente per circa 0,5 mld nel 2018, 0,6 mld nel 2019 0,7 mld nel 2020.

Per la **spesa in conto capitale**, si richiamano, tra le altre misure, le disposizioni relative agli stanziamenti del Fondo per gli investimenti pubblici (0,14 mld nel 2018, 1 mld circa nel 2019 e 1,2 mld nel 2020), nonché la possibilità di utilizzo dell'avanzo vincolato per investimenti nell'ambito del patto nazionale incentivato degli Enti locali (il cui impatto complessivo in termini di indebitamento netto risulta di circa 0,070 mld nel 2018, 0,1 mld nel 2019 e 0,3 mld nel 2020).

Risulta classificata come maggiore spesa in conto capitale anche quella relativa al credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali per le imprese meridionali, il Fondo per il capitale immateriale e la produttività nonché le spese per l'assegnazione delle frequenze per la banda ultra larga per l'erogazione di misure compensative agli operatori di rete in ambito nazionale e locale, nonché agli utenti finali per l'acquisto di nuovi impianti di ricezione televisiva.

Tra i **mezzi di finanziamento**, si segnalano le **maggiori entrate**, che ammontano complessivamente a 11,3 miliardi nel 2018, 10,1 miliardi nel 2019 e 9,2 miliardi nel 2020.

Tale gettito aggiuntivo deriva in larga misura, dalle disposizioni per il contrasto all'evasione contenute nell'articolato (tra cui quelle in materia di fatturazione elettronica, contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali, limiti per la compensazione automatica, tassazione dei redditi da partecipazioni qualificate) e, limitatamente al 2018, dal differimento dell'entrata in vigore della disciplina IRI (considerando gli effetti netti di gettito).

In particolare, alle modifiche della disciplina relativa alla fatturazione elettronica, che comportano l'acquisizione di maggiori informazioni da parte dell'Agenzia delle entrate utili per il contrasto all'evasione fiscale, sono ascritti effetti di maggior gettito tributario pari, complessivamente, a circa 0,2 mld nel 2018, a 1,7 mld nel 2019 e a 2, 3 mld nel 2020.

Si segnalano inoltre le disposizioni concernenti le modifiche al regime di tassazione (da ordinario a sostitutivo) dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzati da persone fisiche al di fuori dell'attività dell'impresa. Tale intervento determina effetti di maggior gettito (imposta sostitutiva 26%) indicati nella misura di circa 1,2 mld nel 2018, 1,4 mld nel 2018 e 1,4 mld nel 2020. Gli effetti netti di

gettito risultano peraltro di ridotta entità, tenuto conto che alle disposizioni sono associati anche riduzioni di entrate IRPEF e relative addizionali (per circa 0,96 mld nel 2018 e per importi pressoché equivalenti a quelli di maggior gettito nel 2019 e nel 2020).

E' atteso inoltre un gettito aggiuntivo per circa 800 milioni annui dovuto a maggiori versamenti tributari e contributivi conseguenti (effetti riflessi) all'utilizzo delle disponibilità del fondo per il rinnovo dei contratti pubblici.

Sono utilizzati, a parziale compensazione degli oneri della manovra anche **risparmi di spesa**, dovuti a riduzioni di spesa corrente e in conto capitale. I risparmi correnti sono riconducibili in misura rilevante, alla sez. II del disegno di legge di bilancio: in particolare, il complesso delle misure di definanziamento comporta risparmi per a circa 1,8 mld nel 2018, 1,07 mld nel 2019 e 1,06 mld nel 2020. Per quanto concerne la spesa in conto capitale, la sez. II della legge di bilancio dispone definanziamenti per circa 0,7 mld per l'anno 2018, 0,25 mld per il 2019 e 0,27 mld nel 2020, mentre le riprogrammazioni di risorse comportano risparmi per 1,85 mld nel 2018 e 1,95 mld nel 2020 (la riprogrammazione della spesa operata dalla sez. II determina invece un incremento di 0,1 mld nel 2019).

Tra i risparmi indicati nella sez. II della legge di bilancio, si evidenziano le riduzioni della spesa dei Ministeri (*spending review*), indicate in circa 1 mld per ciascun anno del triennio.

### ***Riprogrammazioni e variazioni quantitative (sez. II legge di bilancio 2018)***

Il seguente paragrafo rappresenta in modo sintetico gli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica delle riprogrammazioni e delle variazioni quantitative (rifinanziamenti e definanziamenti) definite per un periodo temporale, anche pluriennale, con riferimento alle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi, ai sensi di quanto stabilito dal comma 3, lett. b), dell'articolo 23 della legge n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n. 163 del 2016.

Tali variazioni erano finora operate con le tabelle C, D ed E all'interno della legge di stabilità, investendo profili sostanziali che erano poi recepiti nella legge di bilancio e, in quanto tali, preclusi alla legge di bilancio, stante la sua natura di legge formale, mantenuta fino alla riforma introdotta con la legge n. 163.

Questa parte della manovra non necessita di innovazioni legislative e attiene a:

- rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti di bilancio;
- risorse per soddisfare eventuali esigenze indifferibili.

Nel complesso sono stati effettuati **rifinanziamenti** per 1,76 miliardi nel 2018, poco più di 1,9 miliardi nel 2019 e 1,5 miliardi nel 2020 e **definanziamenti** per quasi 3 miliardi nel 2018, 1,6 miliardi nel 2019 e poco più di 1,6 miliardi nel 2020. L'importo delle **riprogrammazioni**, tutte riferibili alla parte in conto capitale, determina invece una riduzione di spesa per 50 milioni nel 2018 ed incrementi per 2,4 miliardi nel 2019 e 50 milioni nel 2020.

La manovra effettuata con la sezione II (comprensiva, come detto, delle riduzioni disposte quale contributo della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica) ha comportato minori spese per 1,3 miliardi nel 2018, maggiori spese per 2,7 miliardi nel 2019 e minori spese per poco meno di 56 milioni di euro nel 2020, come dettagliato nella tabella 6.

**Tabella 6. Prospetto riassuntivo degli effetti complessivi derivanti dalle riprogrammazioni e variazioni quantitative**

*(milioni di euro)*

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Totale triennio</b>	<b>Anni successivi</b>
Parte corrente	-719,0	332,3	-951,6	-1.338,3	-703,1
Conto capitale	-578,5	2.395,3	869,3	2.686,1	5.198,3
<b>TOTALE</b>	<b>-1.297,5</b>	<b>2.727,5</b>	<b>-82,2</b>	<b>1.347,8</b>	<b>4.495,3</b>

Fonte: Elaborazione su dati RT riferita alla legge di bilancio 2018

Le tabelle che seguono riportano nel dettaglio l'elenco dei predetti interventi con i relativi effetti finanziari.

**Tabella 7. Prospetto degli effetti derivanti dai rifinanziamenti disposti nella II sezione della legge di bilancio**

(milioni di euro)

SEZIONE II - RIFINANZIAMENTI		2018	2019	2020	ANNI SUCCESSIVI	ANNO TERMINALE	DLB / EM
Missioni internazionali	c	900,0	900,0	0,0	0,0	2019	DLB
Bonus cultura diciottenni	c	290,0	290,0	0,0	0,0	2019	DLB
Forestali Calabria	k	130,0	130,0	0,0	0,0	2019	DLB
Promozione "Made in Italy"	k	130,0	50,0	50,0	0,0	2020	DLB
Nuovo bando periferie	c	60,0	100,0	150,0	240,0	2021	DLB
Immigrazione (CIE)	c	50,0	100,0	0,0	0,0	2019	DLB
Fondo Africa	c	30,0	50,0	0,0	0,0	2019	DLB
Mantenimento in esercizio mezzi difesa	c	25,0	25,0	25,0	50,0	A DECORRERE	DLB
Violenza sulle donne	c	20,0	20,0	20,0	20,0	A DECORRERE	DLB
Tratta	c	15,0	15,0	15,0	15,0	A DECORRERE	DLB
Fondo assunzioni Amministrazioni centrali	c	15,0	80,0	100,0	100,0	A DECORRERE	DLB
Rifinanziamento L. 499/99	k	15,0	0,0	0,0	0,0	2018	DLB
Finanziamento del Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) e della riserva operativa di KFOR (ORF btg).	c	12,2	12,6	0,0	0,0	2019	DLB
Adozioni	c	10,0	10,0	10,0	10,0	A DECORRERE	DLB
Fondo miglioramento qualità dell'aria	k	10,0	10,0	0,0	0,0	2019	DLB
Rifinanziamento Fondo vittime reati intenzionali e violenti	c	7,4	7,4	7,4	7,4	A DECORRERE	DLB
Pari opportunità	c	5,0	5,0	5,0	5,0	A DECORRERE	DLB
Manutenzione strutture e sicurezza nelle strutture penitenziarie	c	5,0	10,0	20,0	20,0	A DECORRERE	DLB
Rifinanziamento della legge "Smuraglia" sul lavoro dei detenuti	c	5,0	5,0	5,0	5,0	A DECORRERE	DLB
Incremento del Fondo solidarietà nazionale - interventi indennizzatori (ex ante). Dlgs 102/2004, art. 1. c. 3. lett. a) Incentivi assicurativi	k	5,0	20,0	20,0	20,0	A DECORRERE	DLB
Missione 2, Programma 1.8 - Ministero affari esteri	c	5,0	0,0	0,0	0,0	2018	Em. Cam. 119.3
Missione 1, Programma 1.1 - Ministero beni culturali - Rifinanziamento autorizzazione di spesa di cui all'art. 22. c. 8. del dl 24.04.2017, n. 50	c	4,0	0,0	0,0	0,0	2018	Em. Cam. Tab. 2.9
Politiche giovanili	c	3,0	3,0	3,0	3,0	A DECORRERE	DLB
Anziani e disabili	c	3,0	3,0	3,0	3,0	A DECORRERE	DLB
Ciechi ed ipovedenti (contributi Irifor, Irerfop, ANPVI, Scuola cani guida. Polo tattile. Braille Onlus Catania. CERVI)	c	3,0	3,0	3,0	3,0	A DECORRERE	DLB
Pedofilia	c	2,5	2,5	2,5	2,5	A DECORRERE	DLB
Vigilanza sulle società cooperative e loro consorzi	c	2,0	4,0	4,0	4,0	A DECORRERE	DLB
Finanziamento Strutture di supporto al commissario Sisma	c	2,0	0,0	0,0	0,0	2018	DLB
Garante per l'infanzia e l'adolescenza	c	1,0	1,0	1,0	1,0	A DECORRERE	DLB
Finanziamento del Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) e della riserva operativa di KFOR (ORF btg).	k	0,8	0,4	0,0	0,0	2019	DLB
Missione I programma 1.3 Cooperazione economica e relazioni internazionali	c	0,5	0,0	0,0	0,0	2018	Em. Sen. 94.Tab.A.9
Missione 21 Programma, Programma 1.6 - Ministero beni culturali	c	0,3	0,5	0,5	0,5	A DECORRERE	Em. Cam Tab. 13.1
Programma flussi migratori interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia di diritti, rapporti con le confessioni religiose	c	0,2	0,2	0,9	0,0	2020	Em. Sen. 104. tab 2.10.5
Rifinanziamento edilizia sanitaria	k	0,0	0,0	1.000,0	2.000,0	2022	DLB
FSC - Fondo sviluppo e coesione - Programmazione 2014/2020	k	0,0	0,0	0,0	5.000,0	2025	DLB
Attività di sorveglianza sismica e vulcanica sul territorio nazionale	k	0,0	0,0	5,0	5,0	A DECORRERE	DLB
Prepensionamenti istituzioni creditizie	c	0,0	39,0	21,0	0,0	2020	DLB
Ricostruzione pubblica sisma 2016	k	0,0	0,0	0,0	1.000,0	2022	DLB
Altri fondi	c	0,0	50,0	50,0	50,0	2021	DLB
Missione 3, Programma 3.1 - Ministero beni culturali	c	0,0	0,0	2,0	2,0	A DECORRERE	Em. Cam.Tab.13.1
<b>TOTALE PARTE CORRENTE</b>	<b>c</b>	<b>1.476,1</b>	<b>1.736,2</b>	<b>448,3</b>	<b>541,4</b>		
<b>TOTALE CONTO CAPITALE</b>	<b>k</b>	<b>290,8</b>	<b>210,4</b>	<b>1.075,0</b>	<b>8.025,0</b>		
<b>TOTALE RIFINANZIAMENTI</b>		<b>1.766,9</b>	<b>1.946,6</b>	<b>1.523,3</b>	<b>8.566,4</b>		

Fonte: Relazione tecnica riferita alla legge di bilancio 2018.

Con riferimento ai **rifinanziamenti** per quanto riguarda la parte corrente si segnalano il rifinanziamento delle missioni internazionali per 900 milioni di euro per ciascuno degli anni del biennio 2018-2019 e del bonus cultura diciottenni per 290 milioni di euro per ciascuno degli anni del biennio 2018-2019; per quanto riguarda invece le spese in conto capitale si segnalano il rifinanziamento: dell'edilizia sanitaria per 1 miliardo di euro nel 2020, dei forestali Calabria per 130 milioni di euro per ciascuno degli anni del biennio 2018-2019 e della Promozione "Made in Italy" per 130 milioni di euro nel 2018 e per 50 milioni di euro in ciascuno degli anni del biennio 2019-2020. Il totale dei nuovi rifinanziamenti comprensivo di quelli in conto capitale ammonta a 1.766,9 milioni di euro per il 2018, 1.946,6 milioni di euro per il 2019 e 1.523,3 milioni di euro per il 2020. Il totale dei rifinanziamenti per gli anni successivi al 2020 ammonta a oltre 8,57 miliardi di euro, di cui 8 miliardi riferibili alle spese in conto capitale (ricostruzione pubblica sisma 2016 per 1 miliardo, rifinanziamento edilizia sanitaria per 2 miliardi e Fondo sviluppo e coesione - Programmazione 2014/2020 per 5 miliardi).

In relazione alle **riprogrammazioni**, tutte riferibili alla parte in conto capitale si segnalano le maggiori risorse al Fondo di sviluppo e coesione per 3,7 miliardi nel triennio, seguite da una riduzione di pari importo negli anni successivi.

**Tabella 8. Prospetto degli effetti derivanti dalle riprogrammazioni, definanziamenti e altre variazioni disposti nella II sezione della legge di bilancio**

(milioni di euro)

SEZIONE II - RIPROGRAMMAZIONI		2018	2019	2020	ANNI SUCCESSIVI	ANNO TERMINALE	DLB / EM
FSC - Fondo Sviluppo e Coesione	k	1.000,0	1.500,0	1.200,0	-3.700,0	2025	DLB
F.do investimenti, c. 140. Edilizia pubblica	k	12,0	21,0	5,0	-38,0	2031	DLB
F.do investimenti, c. 140. - Manutenzioni straordinarie	k	-12,0	-21,0	-5,0	38,0	2031	DLB
Ricostruzione pubblica sisma 2016	k	-50,0	-50,0	0,0	100,0	2022	DLB
Trasferimenti FS	k	-1.000,0	950,0	-1.150,0	1.200,0	2022	DLB
<b>TOTALE PARTE CORRENTE</b>	<b>c</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		
<b>TOTALE CONTO CAPITALE</b>	<b>k</b>	<b>-50,0</b>	<b>2.400,0</b>	<b>50,0</b>	<b>-2.400,0</b>		
<b>TOTALE RIPROGRAMMAZIONI</b>		<b>-50,0</b>	<b>2.400,0</b>	<b>50,0</b>	<b>-2.400,0</b>		
SEZIONE II - DEFINANZIAMENTI		2018	2019	2020	ANNI SUCCESSIVI	ANNO TERMINALE	DLB / EM
Agevolazioni fiscali per gli utenti del Trasporto pubblico locale (TPL)	c	0,0	-58,0	-58,0	-58,0	A DECORRERE	DLB
Riduzione Tabella 12, Missione 1, Programma 1.1	k	0,0	-4,0	-3,0	0,0	2020	Em. Sen. 17.0.9
Riduzione Tabella 12, Missione 1, Programma 6.3	c	0,0	0,0	-5,0	-5,0	A DECORRERE	Em. Sen. 57.0.31
Missione 21 programma 13 - Ministero beni culturali	c	0,0	0,0	-0,3	0,0	2020	Em. Cam. 39.87
Missione 1 programma 1.1 - Ministero politiche agricole - Fondo di solidarietà nazionale	k	0,0	-1,0	0,0	0,0	2019	Em. Cam. 17-ter.14
Missione 1, Programma 1.7 - Ministero beni culturali	c	-0,3	-0,5	-2,5	-2,5	A DECORRERE	Em. Cam. Tab. 13.1
Spese Funzionamento del commissario straordinario per la ricostruzione (finanzia strutture supporto)	c	-2,0	0	0	0	2018	DLB
Erasmus (Copertura Fondo politiche attive del lavoro)	c	-2,0	-2,0	-2,0	-6,0	2023	DLB
Funzionamento sedi estere	c	-2,0	0,0	0,0	0,0	2018	DLB
Riduzione Tabella 12, Missione 1, Programma 1.3	k	-2,0	0,0	0,0	0,0	2018	Em. Sen. 17.0.9
Missione 1 programma 1.5 - Ministero beni culturali Valorizzazione dei beni librari	k	-2,0	-2,0	-2,0	0,0	2020	Em. Cam. 39.83
Missione 1 programma 1.1 - Ministero politiche agricole	k	-2,0	-4,0	-4,0	0,0	2020	Em. Cam. 17-quater.58
Manovra compensativa Mise e Miur sez. I	c	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0	A DECORRERE	Em. Sen. 9.1000
Missione 32 - Programma 3 - Ministero sviluppo economico	c	-11,9	0,0	0,0	0,0	2018	Em. Cam. 102-ter.72
Prepensionamenti istituzioni creditizie	c	-49,0	0,0	0,0	0,0	2018	DLB
Fondo occupazione (Copertura APE e RITA)	c	-75,5	-53,7	-87,6	-17,8	A DECORRERE	DLB
Manovra compensativa Mise e Miur sez. I	k	-135,0	-65,0	-80,0	-270,0	2029	DLB
Riduzioni Ministeri	k	-258,3	-139,1	-156,7	-156,7	A DECORRERE	DLB
Fondo occupazione	c	-262,1	-135,0	-93,3	-2,0	A DECORRERE	DLB
Trasferimenti FS	k	-420,0	0,0	0,0	0,0	2018	DLB
Fondo Esigenze Indifferibili	c	-600,0	0,0	0,0	0,0	2018	DLB
Riduzioni Ministeri	c	-1.185,5	-1.150,8	-1.148,2	-1.148,2	A DECORRERE	DLB
<b>TOTALE PARTE CORRENTE</b>	<b>c</b>	<b>-2.195,2</b>	<b>-1.405,0</b>	<b>-1.401,9</b>	<b>-1.244,5</b>		
<b>TOTALE CONTO CAPITALE</b>	<b>k</b>	<b>-819,3</b>	<b>-215,1</b>	<b>-245,7</b>	<b>-426,7</b>		
<b>TOTALE DEFINANZIAMENTI</b>		<b>-3.014,6</b>	<b>-1.620,2</b>	<b>-1.647,5</b>	<b>-1.671,1</b>		

ALTRE VARIAZIONI		2018	2019	2020	ANNI SUCCESSIVI	ANNO TERMINALE	DLB / EM
Missione 3 programma 9 - Ministero dell'interno (spese per costituzione e sviluppo sistemi e servizi informatici)	k	1,8	0,0	0,0	0,0	2018	Em Cam. Tab. 1.1
Missione 3, Programma 3.1 - Ministero lavoro	c	1,5	0,0	0,0	0,0	2018	Em Cam. Tab. 4.3.+ sub 0
Missione 3, Programma 3.1 - Ministero istruzione	c	1,0	1,0	1,0	0,0	2020	Em. Cam. Tab. A. 13
Missione 2, Programma 2.3 - Ministero istruzione	c	1,0	1,0	1,0	0,0	2020	Em. Cam. Tab.7.2
Missione 3, Programma 3.1 - Ministero istruzione	c	0,7	0,0	0,0	0,0	2018	Em. Cam. Tab.A.3
Missione 3, Programma 3.1 - Ministero infrastrutture - Riqualificazione urbanistica dei comuni di Zimella (VR) e Montecchia di Crosara (VR)	k	0,3	0,0	0,0	0,0	2018	Em. Cam. Tab. 10.4.
Missione 3, Programma 3.1 - Ministero infrastrutture - Riqualificazione urbanistica comune di Cosenza	k	0,2	0,0	0,0	0,0	2018	Em Cam. Tab. 10.3.
Missione 21 - programma 2 - Ministero beni culturali	c	0,1	0,1	0,1	0,0	2020	Em. Cam. Tab.13.3
Riduzione Tabella A - Ministero economia e finanze	c	0,0	-0,9	0,0	0,0	2019	Em tecnico da DL148
Riduzione Tabella B - Ministero economia e finanze	k	0,0	0,0	-10,0	0,0	2020	Em tecnico da DL148
Missione 23, programma 1 - Ministero economia e finanze	c	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	2020	Em, Cam Tab.13.3
Missione 23, Programma 23.1 - Ministero economia e finanze	k	-0,2	0,0	0,0	0,0	2018	Em Cam. Tab. 10.3.
Missione 23, Programma 23.1 - Ministero economia e finanze	k	-0,3	0,0	0,0	0,0	2018	Em Cam. Tab. 10.4.
Missione 32 - Programma 2 - Ministero dell'interno	k	-1,8	0,0	0,0	0,0	2018	Em Cam. Tab 1.1
Missione 23, Programma 23.1 - Ministero economia e finanze	c	-4,0	0,0	0,0	0,0	2018	Em. Cam. Tab. 2.9
<b>TOTALE PARTE CORRENTE</b>	<b>c</b>	<b>0,2</b>	<b>1,1</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>		
<b>TOTALE CONTO CAPITALE</b>	<b>k</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-10,0</b>	<b>0,0</b>		
<b>TOTALE ALTRE VARIAZIONI</b>		<b>0,2</b>	<b>1,1</b>	<b>-8,0</b>	<b>0,0</b>		
<b>TOTALE GENERALE PARTE CORRENTE</b>	<b>c</b>	<b>-719,0</b>	<b>332,3</b>	<b>-951,6</b>	<b>-703,1</b>		
<b>TOTALE GENERALE CONTO CAPITALE</b>	<b>k</b>	<b>-578,5</b>	<b>2.395,3</b>	<b>869,3</b>	<b>5.198,3</b>		
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>-1.297,5</b>	<b>2.727,5</b>	<b>-82,2</b>	<b>4.495,3</b>		

Fonte: relazione tecnica riferita alla legge di bilancio 2018.

Con riferimento ai **definanziamenti**, per quanto riguarda la parte corrente, si segnalano il definanziamento del Fondo esigenze indifferibili per 600 milioni nel 2018 e del Fondo occupazione per circa 490 milioni di euro nel triennio 2018-2020, cui si somma la copertura delle misure APE e RITA per ulteriori 217 milioni di euro sempre sul triennio. In relazione alla parte in conto capitale si segnala la riduzione dei trasferimenti alle FS per 420 milioni nel 2018.

Il totale dei nuovi definanziamenti nel triennio 2018-2020, comprensivo di quelli in conto capitale, ammonta quindi 3.014,6 milioni di euro nell'anno 2018, a 1.620,2 milioni di euro nell'anno 2019, a 1.647,5 milioni di euro nell'anno 2020.

Come si può vedere dall'analisi della tabella relativa ai definanziamenti, nel prospetto vengono riepilogati anche i risparmi di spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri che rappresentano una quota crescente dei definanziamenti stessi previsti per il triennio dal 50% circa del

2018 all'80% del 2020. Considerando anche gli effetti della prima sezione (commi 692 e successivi)<sup>11</sup>, i riflessi finanziari complessivi per le Amministrazioni centrali dello Stato per il triennio 2018-2020 possono essere così riepilogati:

**Tabella 9. Riflessi finanziari per le Amministrazioni centrali dello Stato 2018-2020**

*(milioni di euro)*

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno-Indebitamento netto		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Sezione I	39,4	35,4	35,0	39,4	35,4	35,0
Sezione II	1.443,8	1.290,0	1.304,8	961,8	970,4	973,4
<b>TOTALE</b>	1.483,2	1.325,4	1.339,8	1.001,2	1.005,8	1.008,4

<sup>11</sup> Tali misure derivano dalla formulazione di obiettivi di risparmio assegnato a ciascun Ministero ai sensi dell'articolo 22-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

### PARTE III – RECENTI ANDAMENTI DI FINANZA PUBBLICA

Si espongono, di seguito, i principali andamenti di finanza pubblica riferiti ai saldi del conto economico della p.a. (indebitamento netto, nominale e strutturale) nonché alle entrate e alle spese iscritte nel medesimo conto.

Per quanto attiene al **periodo 2014-2017**, sono utilizzati i dati riportati nella **Comunicazione Istat del 1° marzo 2018**<sup>12</sup>, come modificata dalla recente **Comunicazione Istat del 4 aprile 2018**<sup>13</sup>.

In particolare, con la Comunicazione del 1° marzo 2018, l'Istat ha, tra l'altro, operato una revisione dei dati del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2014-2016 e una revisione delle stime di Pil per il biennio 2015-2016. Sono state inoltre elaborate, in via provvisoria, sulla base delle informazioni pervenute entro la predetta data, le stime del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche relative all'anno 2017.

La più recente Comunicazione del 4 aprile 2018, relativa al conto trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, l'Istat ha rivisto sia i valori dell'indebitamento che del debito pubblico per il 2017.

In particolare, **l'indebitamento netto per il 2017** è stato incrementato di **6,5 miliardi** (da 33.184 milioni a 39.691 milioni); in termini di incidenza sul Pil il saldo nominale di indebitamento passa quindi **dall'1,9 al 2,3 per cento**.

La revisione è dovuta in larga parte all'inclusione nel computo relativo al saldo di indebitamento di voci di spesa relative ad operazioni bancarie: sale infatti di **0,5 miliardi** (da 1,1 a 1,6 mld.) l'impatto delle operazioni relative al Monte dei Paschi di Siena. Inoltre, sono contabilizzati ai fini dell'indebitamento netto effetti di spesa per **4,756 miliardi**, relativi al decreto legge n. 99 del 2017 ("Disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza s.p.a. e di Veneto Banca s.p.a."), in conformità alle indicazioni fornite da Eurostat che, con il parere reso il 3 aprile scorso su richiesta dell'Istat<sup>14</sup>, ha reso noti i criteri da utilizzare per la registrazione contabile degli effetti delle operazioni relative alle banche venete. In proposito si rinvia al successivo approfondimento.

La Comunicazione Istat non si sofferma sulle ulteriori revisioni, per circa **1,2 miliardi**, relative all'indebitamento 2017, che dovrebbero essere attribuibili all'ordinario aggiornamento delle fonti.

Per quanto riguarda il debito del 2017, la Comunicazione Istat indica un incremento complessivo, rispetto alle precedenti stime, per circa **7 miliardi** (con aumento **dal 131,5 al 131,8 per cento** in termini di Pil).

<sup>12</sup> Cfr. Istat, "[PIL e indebitamento netto](#)", 1° marzo 2018.

<sup>13</sup> Cfr. Istat, "[Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società](#)", 4 aprile 2018.

<sup>14</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8683865/Advice-2018-IT-Recording-of-Veneto-and-Vicenza-liquidation.pdf/1e96fe77-b82d-4efa-9b0f-099d68cb0822>

Tale impatto è quasi integralmente attribuibile (**6,4 miliardi**) alla riclassificazione delle operazioni relative alle banche venete (*cfr.* apposito approfondimento).

La differenza residua rispetto al complessivo incremento del debito è attribuibile, secondo quanto precisato nella Comunicazione, all'ordinario aggiornamento delle fonti.

Per il **periodo previsionale 2018-2020**, i dati disponibili, utilizzati ai fini delle analisi di seguito riportate, sono quelli della **Nota tecnico illustrativa (NTI)**, pubblicata lo scorso febbraio, riferita alla legge di bilancio 2018. **I dati previsionali non scontano quindi i possibili riflessi, per gli esercizi 2018 e seguenti, delle revisioni evidenziate nelle Comunicazioni Istat sopra esaminate, con riguardo agli esercizi precedenti.** Per tale aggiornamento occorrerà presumibilmente attendere la presentazione del **Documento di economia e finanza**.

#### **Effetti sui saldi di finanza pubblica degli interventi relativi alle banche venete e decisione Eurostat**

Con il decreto legge n. 99 del 2017 sono stati disciplinati l'avvio e lo svolgimento della liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. nonché le modalità e le condizioni delle misure di sostegno alle stesse.

In particolare, il provvedimento ha previsto, a sostegno dell'operazione di liquidazione, i seguenti interventi pubblici suddivisibili in erogazioni in favore del cessionario (Banca Intesa) e concessione di garanzie statali:

- erogazione di un **supporto finanziario al cessionario**, a fronte del fabbisogno di capitale generato dall'operazione di cessione, per un importo massimo di 3,5 miliardi nonché di risorse a sostegno di misure di ristrutturazione aziendale in conformità agli impegni assunti dal cessionario necessari ai fini del rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato, per un importo massimo di 1,3 miliardi (per un totale di circa **4,8 miliardi**);

- concessione della garanzia dello Stato sull'adempimento, da parte del soggetto in liquidazione degli obblighi derivanti dal finanziamento erogato dal cessionario a copertura dello **sbilancio di cessione** per un importo massimo di 5,351 miliardi elevabile fino a **6,351 miliardi** a seguito della *due diligence*;

- concessione di ulteriori garanzie fino ad un massimo di **6 miliardi** circa.

Quest'ultimo importo costituisce la somma tra: la garanzia dello Stato sull'adempimento, da parte del soggetto in liquidazione degli obblighi di riacquisto dei crediti ad alto rischio non classificati come attività deteriorate per un importo massimo di 4 miliardi; la garanzia dello Stato sull'adempimento degli obblighi a carico del soggetto in liquidazione derivanti da impegni, dichiarazioni e garanzie concesse dal soggetto in liquidazione nel contratto di cessione, per un importo massimo pari alla somma tra 1,5 miliardi e il risultato della differenza tra il valore dei contenziosi pregressi dei soggetti in liquidazione, come indicato negli atti di

causa, e il relativo accantonamento a fondo rischi per un importo massimo di 0,491 miliardi.

Il decreto legge e la relazione tecnica ad esso allegata non fornivano una stima puntuale degli oneri derivanti dal provvedimento, ma disponevano (articolo 9) che le operazioni previste sarebbero state finanziate “a valere e nei limiti” delle disponibilità del Fondo di 20 mld. istituito dal D.L. 237/2016, il cui impatto era contabilizzato esclusivamente in termini di **saldo netto da finanziare** e di **fabbisogno, senza quindi effetti sull’indebitamento netto**.

I dati riferiti all’impatto delle predette operazioni riguardanti le banche venete sono stati invece forniti dalla **Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Nadef 2017)**.

In base a tali indicazioni, l’onere finanziario derivante dall’intervento dello Stato risultava indicato in circa **4,8 miliardi in termini di fabbisogno per erogazione di un supporto** finanziario al cessionario Banca Intesa (*cf. supra*).

Non venivano invece scontati effetti (neanche in termini di fabbisogno e, quindi, di debito pubblico) per la concessione della **garanzia statale** sul finanziamento erogato da Banca Intesa alle liquidazioni delle due banche a **copertura dello sbilancio di cessione tra attività e passività acquisite** (per un importo di 5,351 miliardi elevabile fino a **6,351 miliardi**) e delle ulteriori garanzie, sempre a favore di Banca Intesa, a fronte di rischi legali e di deterioramento di crediti in *bonis* ad alto rischio, fino ad un valore massimo complessivo di circa **6 miliardi**.

Il valore nominale massimo delle garanzie, pari a circa **12,4 miliardi**, veniva infatti riportato esclusivamente **per memoria** (entro i limiti massimi concedibili), come risulta dalla seguente tabella che riporta i dati indicati dalla Nadef.

Effetti degli interventi del DL “Banche venete” riportati dalla Nadef 2017	
<i>(mln. di euro)</i>	
	<b>Operazioni banche venete</b>
<b>Esborso a copertura del fabbisogno di capitale</b>	<b>4.785</b>
<i>Memo:</i>	
<i>Garanzie (limite massimo sottoscrivibile)</i>	<i>12.351</i>

Fonte: Nadef 2017

La Nota di aggiornamento precisava tuttavia che, considerando le possibilità effettive di escussione (*fair value*), l’impatto complessivo delle garanzie sarebbe risultato inferiore e comunque al di sotto della quota del Fondo di cui al citato D.L. 237/2016 destinata a coprire gli esborsi connessi a tali interventi (**4 miliardi**). Analoghe considerazioni riguardo alla capienza del predetto Fondo venivano svolte con riferimento alla quota (**16 miliardi**) destinata al complesso degli interventi di ricapitalizzazione del sistema bancario.

Per entrambe le categorie la Nadef precisava, che, trattandosi di **partite finanziarie**, veniva ipotizzato un **impatto nullo sull’indebitamento netto** delle Amministrazioni pubbliche.

L'Istat nei dati diffusi il 4 aprile 2018, relativi al Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, ha dato conto di alcune revisioni dei dati riferiti all'indebitamento netto e al debito per il 2017, dovute in larga parte a rettifiche nella contabilizzazione degli effetti delle operazioni riguardanti le banche in difficoltà, secondo le indicazioni fornite da Eurostat nel **parere** pubblicato il 3 aprile 2018.

Eurostat ha infatti attribuito al provvedimento sulle banche venete un **impatto anche in termini di indebitamento netto**, a differenza di quanto previsto dalla relazione tecnica al medesimo provvedimento e dalla NadeF 2017<sup>15</sup>.

Al fine di calcolare l'entità di tali effetti, Eurostat ha utilizzato un criterio che considera l'impatto netto delle operazioni (c.d. "**net impact approach**"), ossia la differenza tra i flussi attesi delle uscite, correlati all'erogazione del supporto finanziario al cessionario nonché all'impatto previsto per le escussioni delle garanzie, ed i flussi attesi in entrata, derivanti dal realizzo degli attivi della liquidazione. Sulla base di tale approccio, Eurostat stima un impatto negativo sull'indebitamento netto di **circa 4,7 miliardi** derivante dalla differenza tra il totale dei flussi in uscita (14,7 miliardi) e totale dei flussi in entrata (10 miliardi).

In particolare, per quanto riguarda i flussi in uscita (14,7 miliardi), Eurostat indica:

- 4,8 miliardi di erogazioni a favore di Banca Intesa per il rafforzamento patrimoniale;
- 6,4 miliardi derivanti dalla garanzia statale sullo sbilancio di cessione (5,4 miliardi aumentati a 6,4 miliardi a seguito della *due diligence*);
- 3,4 miliardi derivanti dalla garanzia statale sul riacquisto di crediti retrocessi;
- 0,124 miliardi derivanti dalla garanzia statale su impegni del soggetto in liquidazione.

Per quanto riguarda il **debito**, Eurostat evidenzia come il soggetto Liquidatore debba considerarsi incluso nel perimetro della p.a. Pertanto, oltre all'importo di circa 4,8 miliardi per il trasferimento a Banca Intesa (effetto già scontato ai fini del fabbisogno e, quindi del debito, come risulta dalla precedente tabella estratta dalla NadeF 2017), va computato a peggioramento del debito 2017 anche l'importo di circa **6,4 miliardi** connesso alla **garanzia statale a copertura dello sbilancio di cessione tra attività e passività acquisite** (considerata dalla NadeF esclusivamente per memoria, al pari delle altre garanzie). Tale somma va considerata infatti alla stregua di un debito verso Banca Intesa del Liquidatore (soggetto pubblico), sul quale grava il rischio connesso all'eventuale indisponibilità di risorse per far fronte alla predetta obbligazione derivanti dalla liquidazione degli attivi<sup>16</sup>. Per effetto di tale riclassificazione l'impatto complessivo delle operazioni previste dal D.L. 99/2017 sul debito 2017 **sale da 4,8 (indicati nella NadeF) a 11,2 miliardi**.

<sup>15</sup> Riguardo al rischio di un possibile impatto sull'indebitamento netto delle operazioni in esame *cf.* Dossier del Servizio Bilancio della Camera N. 555 del 6 luglio 2017, predisposto in occasione dell'esame parlamentare del DL n. 99 del 2017 (A.C. 4565).

<sup>16</sup> Per un'illustrazione del parere di Eurostat *cf.*

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8683865/Advice-2018-IT-Recording-of-Veneto-and-Vicenza-liquidation.pdf/1e96fe77-b82d-4efa-9b0f-099d68cb0822>

### ***Saldi nominali e saldi strutturali***

I dati sull'**indebitamento netto** diffusi dall'Istat nel comunicato del 4 aprile 2018 indicano un valore in calo dal 2,5% del PIL nel 2016 al 2,3% del 2017 (si veda il grafico 4)<sup>17</sup>. In euro questa variazione corrisponde a una riduzione da 41.638 a 39.691 milioni. Il valore per il 2017 risulta leggermente superiore a quello stimato dal Governo nella Nota tecnico-illustrativa (-2,1% del PIL).

Le revisioni apportate dall'Istat con la comunicazione del 4 aprile hanno avuto pertanto un impatto complessivo in aumento sull'indebitamento netto del 2017 (rispetto a quanto stimato con il comunicato del 1° marzo) pari a circa 6,5 miliardi di euro.

Il miglioramento dell'indebitamento netto del 2017 rispetto all'anno precedente è dovuto interamente a una riduzione della spesa per interessi mentre l'**avanzo primario** è rimasto invariato all'1,5% del PIL per effetto di una riduzione in egual misura sia delle entrate totali che delle spese totali al netto degli interessi.

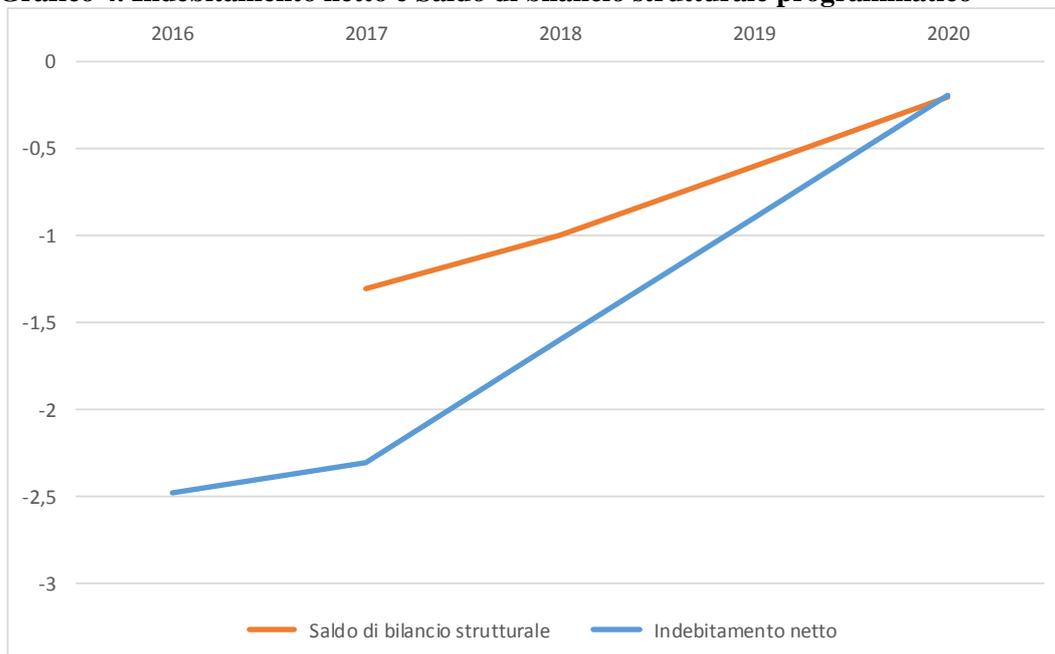
Quanto al **periodo previsionale 2018-2020 (che, come già rilevato, non risulta aggiornato alla luce delle revisioni operate dall'Istat per gli esercizi precedenti)**, nella Nota tecnico-illustrativa (NTI) 2018, il Governo stima un indebitamento netto in ulteriore calo a -1,6% del PIL nel 2018, -0,9% nel 2019 e -0,2% - un sostanziale pareggio - nel 2020. Tale dinamica è ottenuta con un aumento delle entrate finali più sostenuto di quello delle uscite, pur in presenza di una sostanziale invarianza della pressione fiscale.

Per quanto riguarda il **saldo di bilancio strutturale**, il Governo stima nel Documento programmatico di bilancio (DPB) 2018 un disavanzo strutturale per il 2017 pari all'1,3% del PIL potenziale, in diminuzione all'1% nel 2018, allo 0,6% nel 2019 e allo 0,2% nel 2020 (si veda il seguente grafico).

---

<sup>17</sup> Cfr. Istat, "[Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società](#)", 4 aprile 2018.

**Grafico 4. Indebitamento netto e Saldo di bilancio strutturale programmatico**



Fonte: Indebitamento netto: Istat (anni 2016 e 2017), NTI 2018 (anni 2018-2020). Valori in percentuale del PIL. Saldo di bilancio strutturale: DPB 2018 (anni 2017-2020). Valori in percentuale del PIL potenziale

Il valore dell'1,3% per il 2017 pone il rischio di deviazione significativa sia per la regola sul saldo strutturale che per quella sulla spesa, come rilevato nel parere della Commissione europea sul DPB 2018 (*cfr.* Parte I del presente dossier).

Se saranno confermate a consuntivo deviazioni significative dalle regole numeriche la Commissione europea potrebbe predisporre una valutazione complessiva per verificare il rispetto o meno della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (PSC). Si ricorda che, a livello europeo, un'eventuale procedura per deviazione significativa potrebbe influire negativamente nella valutazione dei fattori rilevanti per il rispetto della regola del debito. In base alle regole nazionali, una deviazione significativa confermata con dati di consuntivo comporterebbe l'attivazione del meccanismo di correzione nei termini e sulla base dei presupposti individuati dall'art. 8 della legge n. 243 del 2012<sup>18</sup>.

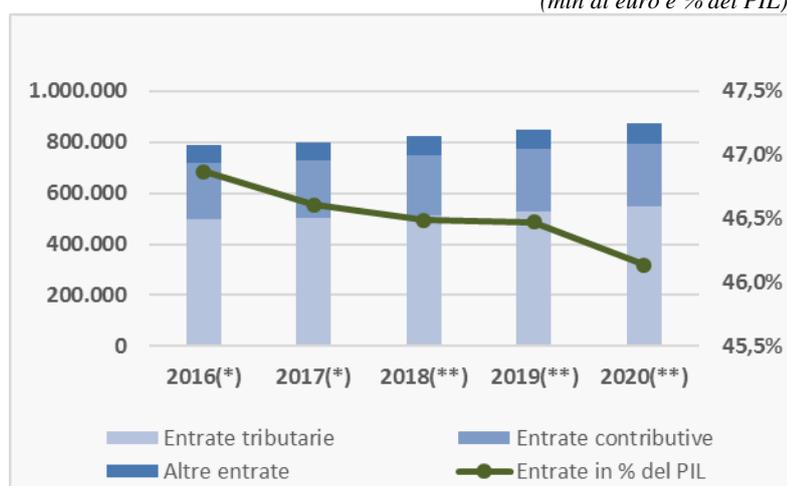
<sup>18</sup> In base al citato art. 8 l. n. 243/2012, Il Governo, qualora stimi che lo scostamento si rifletta sui risultati previsti per gli anni compresi nel periodo di programmazione, ne evidenzia l'entità e le cause e indica contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale.

### ***Le entrate della p.a.***

L'andamento complessivo delle entrate della p.a. per il periodo 2016-2020 - risultante dai dati Istat per gli anni 2016 e 2017 e dai dati della NTI per il triennio 2018-2020 - è illustrato nel seguente grafico, nel quale gli istogrammi rappresentano le entrate in valore assoluto e la linea spezzata rappresenta le entrate in rapporto al PIL.

**Grafico 5. Entrate della p.a. (2016-2020)**

(mln di euro e % del PIL)



(\*) Fonte: elaborazione su dati della Nota Istat del 4 aprile 2018.

(\*\*) Fonte: elaborazione su dati previsionali della NTI (gennaio 2018).

Per quanto attiene ai **primi due anni considerati**, le stime di consuntivo diffuse dall'Istat indicano, per il 2017, un incremento complessivo delle entrate dell'1,5 per cento rispetto al 2016. Tale effetto è il risultato di un incremento dell'1,8 per cento delle entrate correnti, a fronte di una riduzione del 29,4 per cento delle entrate in conto capitale da attribuire principalmente<sup>19</sup> al venir meno degli introiti provenienti dall'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero (*voluntary disclosure*). In particolare, le imposte in conto capitale registrano, nel 2017 rispetto al 2016, una rilevante contrazione, passando da 5,4 miliardi a 2,2 miliardi di euro. Tale riduzione solo in parte è compensata dall'incremento delle altre entrate in conto capitale (da 1,4 miliardi nel 2016 a 2,6 miliardi nel 2017).

Il grafico evidenzia, inoltre, che in ciascuna annualità considerata le entrate tributarie e contributive rappresentano oltre il 90 per cento delle entrate totali.

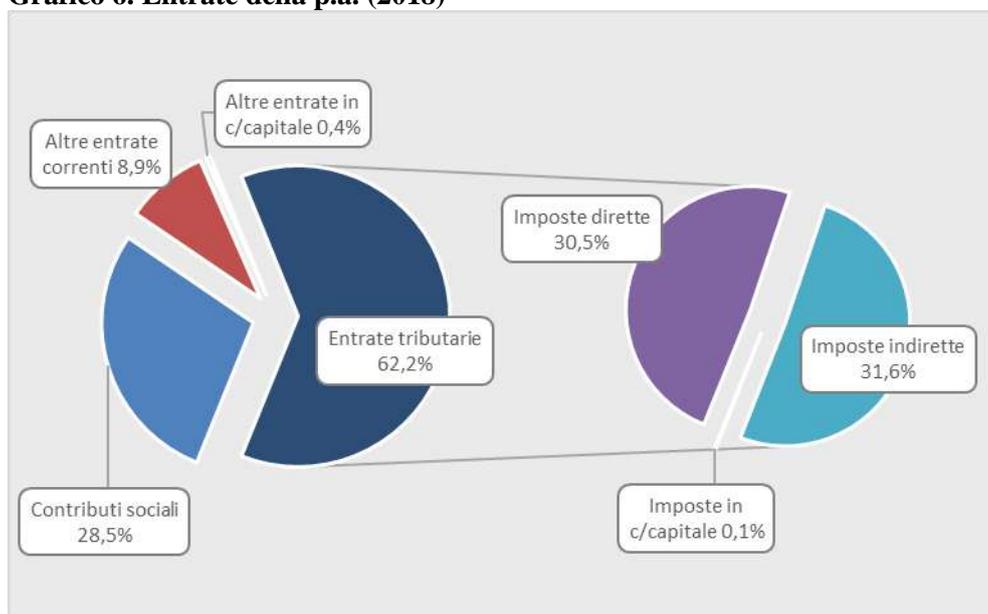
La pressione fiscale (riferita alle sole entrate tributarie e contributive in rapporto al Pil) si riduce dal 42,7 per cento del 2016 al 42,5 del 2017.

<sup>19</sup> Come evidenziato nel comunicato Istat del 1° marzo 2018.

Con riferimento al **periodo 2018-2020**, le previsioni evidenziano, in valore assoluto, un andamento crescente del gettito complessivo (da 823 miliardi nel 2018 a 874 miliardi nel 2020). Se si considera, invece, il valore delle entrate in rapporto al PIL, l'andamento risulta decrescente (da 46,49 per cento nel 2018 a 46,14 per cento nel 2020), per effetto di una stima di crescita del gettito meno che proporzionale rispetto all'evoluzione del PIL nominale.

Con esclusivo riguardo all'**anno 2018** si riporta, nel grafico 6, la ripartizione per singole componenti delle voci di entrata.

**Grafico 6. Entrate della p.a. (2018)**



La pressione fiscale (riferita alle sole entrate tributarie e contributive in rapporto al Pil) registra, nel 2019, un incremento rispetto al 2018 di 0,1 p.p. (da 42,1% a 42,2%) per poi ridursi nel 2020 al 42,0 per cento.

Come si evince dalla tabella 10, contribuiscono all'incremento della previsione complessiva di entrata negli anni 2019 e 2020, rispettivamente per circa 12,5 e 19,2 miliardi, gli effetti degli aumenti automatici delle aliquote IVA ed accise (c.d. clausole di salvaguardia).

**Tabella 10. Entrate al lordo e al netto degli aumenti aliquote IVA e accise (c.d. clausole di salvaguardia)**

	2018	2019	2020
<i>milioni di euro</i>			
Entrate tributarie e contributive	746.100	773.484	795.450
<i>di cui aumento aliquote IVA e accise</i>	0	12.472	19.162
Entrate al netto effetto aumento aliquote IVA	746.100	761.012	776.288
<i>in rapporto al PIL (valore %)</i>			
Pressione fiscale (% PIL)	42,1	42,2	42,0
<i>di cui aumento aliquote IVA e accise</i>	0,0	0,7	1,0

Fonte: elaborazione su dati della NTI e delle relazioni tecniche.

Qualora, in analogia con le annualità precedenti, si dovesse provvedere alla **disattivazione degli aumenti automatici di imposta** (IVA ed accise), gli effetti in termini di pressione fiscale dipenderebbero dalla natura delle risorse finanziarie utilizzate per la copertura degli effetti di gettito già scontati ai fini dei saldi di finanza pubblica. In particolare, qualora si dovesse provvedere alla compensazione mediante riduzioni di spesa, la pressione fiscale nel 2019 scenderebbe a 41,5 punti percentuali (42,2-0,7); nel caso, invece, di compensazione mediante maggiori entrate tributarie o contributive (diverse da quelle già previste), la pressione fiscale risulterebbe invariata. La compensazione operata in parte con maggiori entrate ed in parte con minori spese determinerebbe una pressione fiscale nel 2019 compresa tra 41,5 e 42,2 punti percentuali.

### ***Le spese della p.a.***

In base al comunicato Istat del 4 aprile 2018, le spese totali in rapporto al PIL si riducono lievemente dal 49,3% del 2016 al 48,9% del 2017 (si veda la tabella 11). In euro ciò equivale a una riduzione da 829.451 a 839.599 milioni.

Tale variazione si compone di una diminuzione delle spese in conto corrente al netto degli interessi dal 42% del PIL nel 2016 al 41,3% nel 2017 e di un incremento delle spese in conto capitale dal 3,4% del PIL nel 2016 al 3,8% nel 2017<sup>20</sup>.

La variazione delle uscite correnti è trainata dai Redditi da lavoro dipendente, in diminuzione dal 9,8% al 9,6% del PIL, dalle Prestazioni sociali in natura, in diminuzione dal 2,7% al 2,6%, dalle Prestazioni sociali in denaro, in diminuzione dal 20% al 19,9%, e soprattutto dalle Altre uscite correnti, in diminuzione dal 4,1% al 3,6% del PIL, e dagli interessi passivi, in diminuzione dal 4% del PIL nel 2016 al 3,8% nel 2017. I Consumi intermedi rimangono sostanzialmente stabili nel 2017 rispetto al 2016.

<sup>20</sup> Le spese correnti presentano in realtà un aumento in valore assoluto che deriva dall'incremento di tutte le sue componenti a eccezione delle "Altre uscite correnti". La riduzione in rapporto al PIL deriva dall'aumento del PIL medesimo.

Tra le spese in conto capitale, rimangono stabili i Contributi agli investimenti, diminuiscono invece lievemente gli Investimenti fissi lordi dal 2,1% del PIL nel 2016 al 2% nel 2017, mentre aumentano le Altre uscite in conto capitale da 0,5% a 1,1% del PIL. Sulle spese in conto capitale ha influito la vendita dei diritti d'uso delle frequenze realizzatasi nel corso del 2017 per 1,9 miliardi.

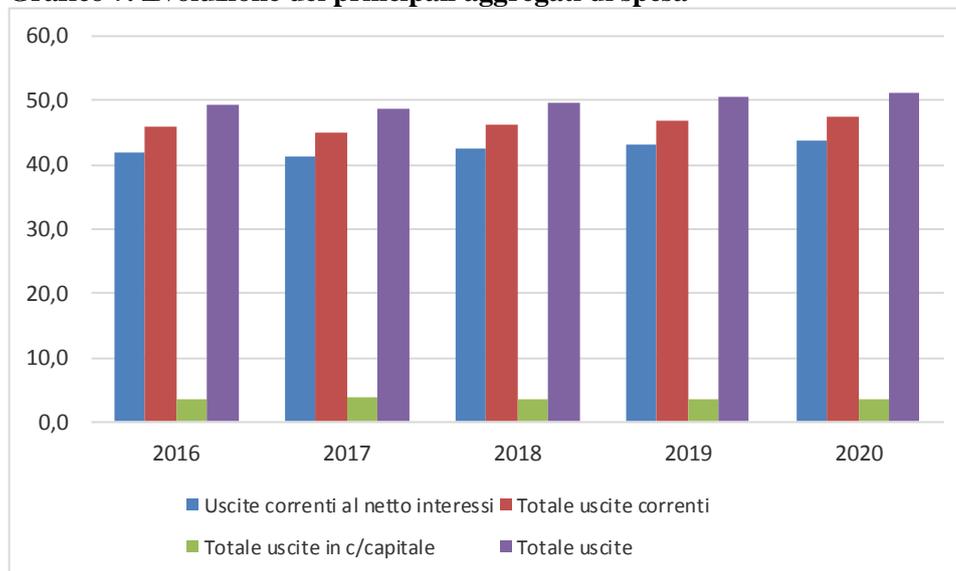
Per l'orizzonte di programmazione 2018-2020, il Governo prevede nella Nota tecnico-illustrativa un costante aumento delle spese complessive dal 48,6% del PIL del 2017 al 51,1 del 2020 (si veda la tabella 11). Tale aumento è totalmente riconducibile al previsto incremento delle spese correnti primarie, mentre le spese in conto capitale rimangono sostanzialmente costanti intorno al 3,5% del PIL fino al 2020.

L'aumento delle spese in percentuale del PIL sconta i risparmi derivanti dalla nuova procedura di revisione della spesa prevista dalla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, applicata per la prima volta con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. Con la legge di bilancio, infatti, sono state operate riduzioni degli stanziamenti di bilancio per assicurare il rispetto dell'obiettivo di risparmio strutturale di spesa pari a 1 miliardo di euro annui in termini di indebitamento netto quale concorso delle Amministrazioni centrali dello Stato alla manovra di finanza pubblica. Il risparmio è stato ripartito tra i vari Ministeri con il DPCM 28 giugno 2017.

**Tabella 11. Spese della p.a. (% Pil)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Redditi da lavoro dipendente	10,1	9,8	9,8	9,6			
Consumi intermedi	5,5	5,4	5,5	5,5			
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul	2,7	2,7	2,7	2,6			
Prestazioni sociali in denaro	20,2	20,1	20,0	19,9			
Altre uscite correnti	4,2	4,0	4,1	3,6			
<b>Uscite correnti al netto interessi</b>	<b>42,6</b>	<b>42,0</b>	<b>42,0</b>	<b>41,3</b>	<b>42,4</b>	<b>43,2</b>	<b>43,8</b>
Interessi passivi	4,6	4,1	4,0	3,8			
<b>Totale uscite correnti</b>	<b>47,2</b>	<b>46,1</b>	<b>45,9</b>	<b>45,1</b>	<b>46,1</b>	<b>46,9</b>	<b>47,7</b>
Investimenti fissi lordi	2,3	2,3	2,1	2,0			
Contributi agli investimenti	0,8	1,0	0,8	0,8			
Altre uscite in c/capitale	0,7	1,0	0,5	1,1			
<b>Totale uscite in c/capitale</b>	<b>3,7</b>	<b>4,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>
<b>Totale uscite</b>	<b>50,9</b>	<b>50,3</b>	<b>49,3</b>	<b>48,9</b>	<b>49,6</b>	<b>50,5</b>	<b>51,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Istat (2014-2017) e Nota tecnico-illustrativa (2018-2020)

**Grafico 7. Evoluzione dei principali aggregati di spesa**

Nota: valori in percentuale del PIL

Per quanto riguarda la **regola sulla crescita della spesa**, come evidenziato nel parere della Commissione europea sul DPB 2018, vi è per il 2017 un rischio di deviazione significativa, in termini sia annuali che biennali, dovuto tanto ad una crescita della spesa complessiva più elevata del previsto, che a un minore impatto stimato delle misure discrezionali di entrata (*discretionary revenue measures*, DRM) al netto delle *una tantum*. Il minore impatto delle DRM appare legato all'adozione di criteri di stima basati su dati di pre-consuntivo. Per il 2018, se l'aggiustamento strutturale di 0,3 punti percentuali risulterà confermato, la regola sulla crescita della spesa verrebbe rispettata in termini annuali, secondo le stime riportate nel DPB, mentre permarrrebbe un rischio di deviazione significativa in termini biennali.

Come già rilevato, se saranno confermate a consuntivo deviazioni significative dal rispetto delle regole numeriche sul saldo strutturale o sulla crescita della spesa la Commissione europea potrebbe predisporre una valutazione complessiva per

verificare il rispetto o meno della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita (PSC). Sul punto si rinvia a quanto rilevato nel precedente paragrafo relativo ai saldi nominali e strutturali.

### La spesa per interessi

Nella seguente tabella sono riportati i dati relativi ai recenti andamenti della spesa per interessi.

**Tabella 12. Spesa della p.a. per interessi** (importi in milioni di euro e in % PIL)

	2016 (*)	2017 (*)	2018 (**)	2019 (**)	2020 (**)
Spesa per interessi ( <i>mln euro</i> )	66.440	65.641	63.579	64.511	66.849
Variazione assoluta annua ( <i>mln euro</i> )	-1.565	-799	-2.062	932	2.338
Variazione % in % del PIL	-2,3 4,0	-1,2 3,8	-3,1 3,6	1,5 3,5	3,6 3,6
PIL nominale	1.680.948	1.716.935	1.768.822	1.822.221	1.876.833

(\*) Fonte: Elaborazione su dati Comunicazione Istat 4 aprile 2018.

(\*\*) Fonte: Elaborazione su dati Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio 2018-2020.

Dai dati diffusi dall'Istat il 4 aprile 2018, risulta che nel 2017 il volume complessivo di spesa ha raggiunto i 65.641 milioni, con una riduzione rispetto al dato del 2016, di circa 0,8 miliardi. In termini di Pil la spesa si colloca, nei dati di preconsuntivo 2017, al 3,8 per cento, rispetto al 4 per cento del 2016.

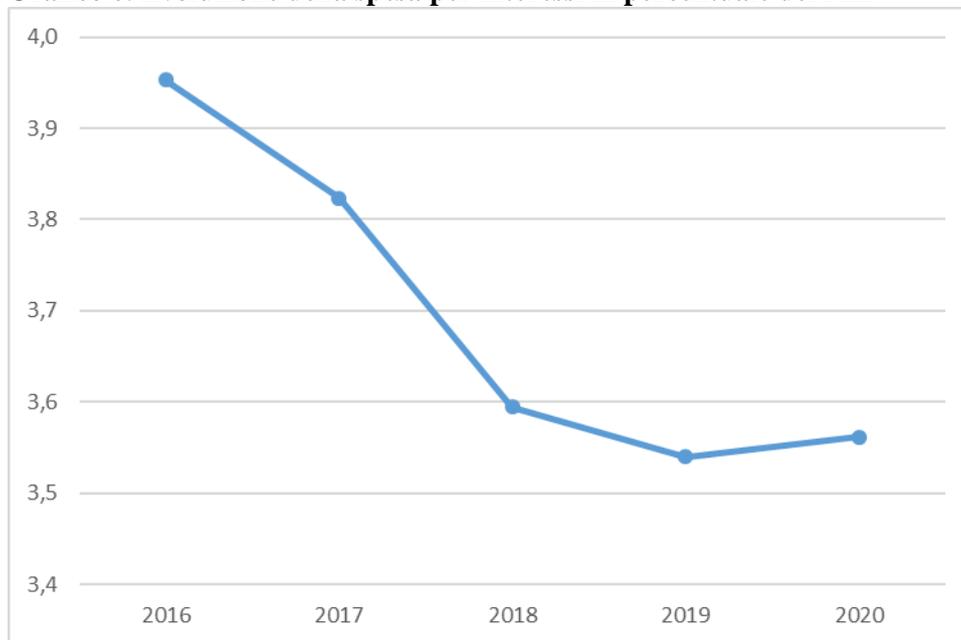
Per il 2018 le previsioni a legislazione vigente tratte dalla NTI 2018 mostrano una spesa che, in valore assoluto, raggiunge i 63.579 milioni. L'andamento decrescente non è però confermato dalle previsioni riferite al 2019 e al 2020, che evidenziano per entrambi gli esercizi una crescita in valore assoluto dell'aggregato di spesa, che raggiunge nel 2020 il valore di 66.849 milioni.

In proposito, la NadeF 2017 (che reca le medesime stime per il 2018-2020) precisa che la spesa per interessi tornerà a crescere in termini nominali, dopo sei anni di riduzioni consecutive, a causa di una graduale ripresa dei tassi di interesse correlata al rialzo delle aspettative di crescita dell'economia europea e italiana.

In termini di incidenza sul PIL, le previsioni indicano peraltro una sostanziale invarianza della spesa nel periodo considerato, con valori percentuali che passano dal 3,6 per 2018, al 3,5 del 2019 ed attestarsi per attestarsi nuovamente sui 3,6 punti percentuali di PIL nel 2020.

Il grafico 8 evidenzia l'andamento della spesa per interessi in percentuale del PIL nel periodo 2016-2020.

**Grafico 8. Evoluzione della spesa per interessi in percentuale del PIL**



### ***Debito della P.A: regole europee e recenti andamenti***

Il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato in media di 5 punti percentuali all'anno nel periodo della recessione 2008-2013, per poi stabilizzarsi intorno al 132%: 131,8% nel 2014, 131,5% nel 2015 e 132% nel 2016 secondo le ultime rilevazioni Istat<sup>2122</sup>. Rispetto alla stima dell'Istat riportata nel comunicato del 1° marzo 2018, le indicazioni metodologiche di Eurostat – recepite dall'Istat nella Comunicazione del 4 aprile 2018 - hanno comportato per il 2017 un aumento del rapporto debito/PIL pari a 0,3 punti percentuali (dal 131,5% al 131,8%).

Per l'anno **2017** l'Istat stima un rapporto in lieve discesa al 131,8%, superiore alla valutazione riportata dal Governo nel Documento programmatico di bilancio (DPB) 2018, pari al 131,6%, e inferiore a quella elaborata dalla Commissione europea nel *Country Report Italy 2018*<sup>23</sup>, pari al 132,1%. La stabilizzazione del rapporto intorno al 132% è dovuta al

<sup>21</sup> Cfr. Istat, "[Contro trimestrale delle Amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società](#)", 4 aprile 2018.

<sup>22</sup> I valori del 2015 e 2016 risentono della revisione delle stime del PIL operata dall'Istat nel settembre 2017.

<sup>23</sup> Cfr. Commissione europea, "[Country Report Italy 2018](#)", *Commission Staff Working Document*, 7.3.2018 SWD(2018) 210 final.

bilanciamento tra i bassi tassi di interesse e l'impiego di risorse pubbliche per il supporto al sistema bancario.

Quanto al **quadro programmatico**, nel DPB 2018 il Governo prevede un rapporto debito/PIL in rapida discesa al 130% nel 2018, 127,1% nel 2019 e 123,9% nel 2020 (si veda la tabella 13).

Secondo le stime del DPB 2018, la dinamica del debito è in larga parte riconducibile alla spesa per interessi, solo in parte bilanciata dal pur consistente avanzo primario (si veda la tabella 13).

Le valutazioni espresse dalla Commissione europea nel *Country Report Italy 2018*, basate sulle *Winter Forecast 2018*, indicano una riduzione del debito al 130,8% per il 2018 e al 130% per il 2019, meno marcata, pertanto, di quella prevista dal Governo. Secondo la Commissione europea, alcuni rischi alle proiezioni sul debito potrebbero derivare da un impatto maggiore del previsto dei processi di risoluzione delle banche, da una crescita nominale del PIL peggiore delle previsioni, dall'accumularsi dello *stock* di debiti commerciali della pubblica amministrazione e dal mancato verificarsi delle privatizzazioni programmate dal Governo. Quale aspetto favorevole, la Commissione rileva inoltre la riduzione dello *spread* rispetto ai titoli di Stato tedeschi al di sotto di 140 punti base nel 2017, probabilmente a causa della ridotta incertezza sulle prospettive di politica economica che si profilano dopo la conclusione dei cicli elettorali di alcuni dei più grandi Stati membri e dopo la decisione della Banca centrale europea (BCE) di non interrompere il proprio programma di acquisto di titoli pubblici. Un ulteriore aspetto positivo deriva dall'aumento della quota di emissioni di titoli pubblici con scadenza a lungo termine avvenuta negli ultimi mesi, che ha portato la scadenza media dei titoli esistenti ad allungarsi fino a 6,9 anni.

Per effetto del programma di acquisto della BCE, la quota di debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia ha raggiunto il 19% del PIL, mentre la quota detenuta dalle banche italiane è diminuita al 20% del PIL. La proporzione di detentori esteri del debito pubblico italiano è aumentata dal 28,4% al 32%.

**Tabella 13. Andamento e determinanti del debito pubblico**

	Codifica ESA	2017	2018	2019	2020
<b>1.Livello</b>		131,6	130,0	127,1	123,9
<b>2.Variazioni del debito lordo</b>		-0,4	-1,6		
<b>Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico</b>					
<b>3.Avanzo primario</b>		1,7	2,0		
<b>4.Interessi</b>	EDP D.41	3,8	3,6		
<b>5.Effetto Stock-flow</b>		0,3	0,8	0,4	0,8
<i>di cui</i>					
-Differenza tra cassa e competenza		0,2	0,7		
-Accumulazione netta di asset finanziari		0,8	0,1		
<i>di cui</i>					
-Introiti da privatizzazioni		-0,2	-0,3		
-Effetti di valutazione del debito e altro		-0,7	0,0		
<b>p.m.: Tasso di interesse implicito sul Debito</b>		3,0	2,8		

Sia con i valori previsti dal Governo che con quelli della Commissione europea, il mero raffronto con i *benchmark* numerici stabiliti dalla c.d. “regola del debito” (*cf.* successivo approfondimento) indica una difformità dal criterio di riduzione del debito pubblico, sia nella versione *backward looking*, sia in quella *forward looking*, sia nella versione basata sulla correzione per gli effetti del ciclo economico.

Anche in questo caso, se sarà confermato a consuntivo il mancato rispetto delle regole numeriche, la Commissione europea potrebbe predisporre una valutazione complessiva per verificare il rispetto o meno del Patto di stabilità e crescita (PSC). Sul punto si rinvia a quanto rilevato nel precedente paragrafo relativo ai saldi nominali e strutturali.

### **La regola sul debito**

La riforma della *governance* economica dell'Unione europea adottata nel novembre 2011 (*six pack*) e richiamata nel *fiscal compact*, rafforza il controllo della disciplina di bilancio attraverso l'introduzione di una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60 per cento del PIL.

In particolare, l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997 stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione *backward-looking* della regola sul debito). Il regolamento specifica, inoltre, che la regola è considerata soddisfatta se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60 per cento si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivo all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking* della regola sul debito). Infine, il regolamento precisa che nella valutazione del rispetto della regola si terrà conto dell'influenza del ciclo economico. Solo se nessuna di queste tre condizioni viene soddisfatta la regola del debito è considerata non rispettata portando alla

redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'articolo 127(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Pertanto, il rapporto debito/PIL è considerato eccessivo, e quindi la regola non è rispettata, se:

Il rapporto debito/PIL è superiore al 60 per cento e il rapporto debito/PIL è maggiore del *benchmark* retrospettivo (*backward-looking benchmark*), cioè<sup>24</sup>:

$$d_t > dd_t = 60\% + \frac{0,95}{3}(d_{t-1} - 60\%) + \frac{0,95^2}{3}(d_{t-2} - 60\%) + \frac{0,95^3}{3}(d_{t-3} - 60\%)$$

dove  $dd_t$  indica il *benchmark* retrospettivo mentre  $d_{t-i}$  indica il livello del debito in percentuale del PIL nell'anno  $t-i$ , con  $i$  compreso tra 0 e 3;

e

a) il rapporto debito/PIL eccede il *benchmark* prospettico (*forward-looking benchmark*), cioè:

$$d_{t+2} > dd_{t+2} = 60\% + \frac{0,95}{3}(d_{t+1} - 60\%) + \frac{0,95^2}{3}(d_t - 60\%) + \frac{0,95^3}{3}(d_{t-1} - 60\%)$$

dove  $dd_{t+2}$  indica il *benchmark* prospettico mentre  $d_{t+1}$  e  $d_{t+2}$  indicano i rapporti debito/PIL previsti dalla Commissione per gli anni  $t+1$  e  $t+2$  nell'ipotesi di politiche invariate;

e

b) la violazione della regola non può essere attribuita all'influenza del ciclo economico<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> La formula è scomponibile in due parti: da un lato, il livello di debito di lungo periodo, ossia il 60 per cento del PIL; dall'altro, la quota in eccesso rispetto a tale soglia, definita da una media geometrica sul triennio precedente. Tale formula tende a dare un maggiore peso al debito registrato negli anni più recenti, per via dell'esponente  $i$  incorporato nel peso  $0,95^i$ , che diminuisce all'aumentare della distanza temporale rispetto all'anno di riferimento. La scelta di un orizzonte temporale di tre anni riflette la necessità di un compromesso nella distribuzione del peso da attribuire agli sviluppi di lungo periodo e quelli più recenti. Una formula basata su un orizzonte temporale di lungo periodo, infatti, permette di controllare se un paese stia seguendo un percorso di riduzione del debito stabile, dando la possibilità di regolare i tempi di correzione con maggiore flessibilità. Tuttavia, l'andamento di lungo periodo è influenzato da qualunque tipo di sviluppo non in linea con il valore di riferimento (compresi i picchi del rapporto debito/PIL non imputabili a scelte di politica economica). Tener conto soltanto della dinamica di lungo periodo, pertanto, renderebbe il rispetto della regola praticamente irrealizzabile nei casi più estremi. Al contrario, la dinamica relativa ad un orizzonte temporale di un anno è soggetta a movimenti erratici del debito che imporrebbero una immediata correzione da parte dell'esecutivo facendo sorgere due ordini di problemi. Da un lato, il livello del debito in un certo anno è facilmente influenzato da operazioni finanziarie costruite al fine di dimostrare la conformità con l'obiettivo. Dall'altro lato, in presenza di picchi del debito fuori dal controllo del governo (come una forte contrazione dell'attività economica dovuta a qualche *shock* esogeno) la regola verrebbe immediatamente violata, richiedendo una accentuata, e difficilmente realizzabile, riduzione del livello del debito nell'anno successivo.

<sup>25</sup> Tenuto conto che il ciclo economico influenza la dinamica del debito sia attraverso l'andamento del saldo di bilancio (che incide sul numeratore) sia attraverso l'andamento del PIL (effetto denominatore), la formula utilizzata è la seguente:

$$\left( \frac{B_t}{Y_t} \right)^{3\text{-years-adjusted}} = \left( \frac{B_t + \sum_{j=0}^2 (C_{t-j})}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^2 (1 + y_{t-h}^{pot})(1 + p_{t-h})} \right)$$

dove  $B$  indica il livello del debito nominale,  $Y$  il PIL nominale,  $C$  la componente ciclica,  $p$  il deflatore del PIL e  $y^{pot}$  il tasso di crescita del PIL potenziale. Al numeratore, il debito effettivo

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, occorre considerare che una regola sul debito che non tenga conto dell'andamento ciclico dell'economia potrebbe portare a risultati incoerenti con la fissazione di obiettivi di saldo strutturale, depurato cioè dagli effetti degli stabilizzatori automatici. Essa, inoltre, rischierebbe di essere fortemente pro-ciclica, penalizzando un deterioramento delle finanze pubbliche non imputabile a fattori strutturali. Per tale ragione uno Stato membro non sarà soggetto ad una procedura di disavanzo eccessivo nel caso in cui il superamento del *benchmark* sia dovuto al ciclo economico. Pertanto, il rapporto debito/PIL viene aggiustato per tener conto dell'impatto del ciclo e quindi confrontato con il *benchmark*. Nelle fasi negative del ciclo economico, il rapporto debito/PIL aggiustato risulterà inferiore rispetto a quello effettivo, in quanto il debito verrà depurato dell'effetto degli stabilizzatori automatici e il PIL nei tre anni precedenti viene fatto variare al tasso di crescita del PIL potenziale. E' da notare che tale formula non viene utilizzata dalla Commissione europea nelle fasi positive del ciclo, nelle quali il debito aggiustato risulterebbe superiore rispetto a quello effettivo (una componente ciclica positiva farebbe aumentare il numeratore e quindi il valore del rapporto). In altre parole, ai paesi non è chiesto, in relazione al debito, uno sforzo aggiuntivo nei "tempi buoni".

Nel valutare l'opportunità di raccomandare al Consiglio europeo l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo al *benchmark* numerico si aggiungono valutazioni "qualitative" relative a un certo insieme di "altri fattori rilevanti". L'analisi di tali fattori rappresenta, quindi, un passo obbligato nelle valutazioni che inducono ad avviare una procedura per disavanzi eccessivi a causa di una mancata riduzione del debito ad un "ritmo adeguato". Questi fattori sono:

- le operazioni di aggiustamento *stock*-flusso del debito;
- le riserve accantonate e le altre voci dell'attivo del bilancio pubblico;
- le garanzie, specie quelle legate al settore finanziario;
- le passività, sia esplicite che implicite, connesse all'invecchiamento della popolazione;
- il livello del debito privato, nella misura in cui rappresenti una passività implicita potenziale per il settore pubblico.

Particolare attenzione meritano, infine, gli interventi di sostegno agli Stati membri o nei confronti dell'EFSF/ESM attuati nel contesto della salvaguardia della stabilità finanziaria europea: qualora la regola non fosse rispettata, la Commissione dovrà valutare in quale misura tali interventi incidano sul debito e verificare se, al netto di essi, la regola risulti rispettata.

E' da rilevare che, nel caso di Stati membri correntemente sottoposti alla procedura di disavanzo eccessivo, è previsto un periodo di transizione di tre anni per l'applicazione della regola. In tale periodo, gli Stati devono prevedere un aggiustamento fiscale (cioè una correzione del saldo di bilancio) strutturale minimo tale da garantire un progresso continuo e realistico verso il *benchmark* del debito<sup>26</sup>. L'aggiustamento deve essere tale da rispettare le seguenti condizioni:

- l'aggiustamento strutturale annuo non deve scostarsi più dello 0,25 per cento del PIL dall'aggiustamento richiesto per assicurare il rispetto della regola del debito a fine periodo;

---

$B_t$ , viene aggiustato per l'andamento del ciclo degli ultimi tre anni; mentre al denominatore, il PIL dei tre esercizi precedenti,  $Y_{t-3}$ , viene proiettato sull'anno  $t$ , per l'intero triennio considerato, al tasso di crescita del PIL nominale coerente con  $y^{pot}$ , cioè  $(1+y^{pot})(1+p_t)$ .

<sup>26</sup> Ciò indipendentemente dalle correzioni del saldo richieste per raggiungere l'obiettivo di medio termine. Tuttavia, in base agli esercizi di simulazione compiuti dalla Commissione, la correzione del saldo richiesta dalla regola del debito sarebbe inferiore o al massimo uguale a quella necessaria per raggiungere l'OMT.

- in qualsiasi momento del periodo di transizione, il restante aggiustamento strutturale annuo non deve superare lo 0,75 per cento del PIL.

Le regole del Patto di stabilità e crescita circa il percorso di riduzione e contenimento del debito, pertanto, tengono conto del fatto che la dinamica del debito può variare a causa delle passività implicite derivanti dai potenziali rischi insiti in vari settori, tra cui il sistema pensionistico e il settore bancario-finanziario. È così previsto un ampliamento degli elementi alla base delle valutazioni della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Qualora il rapporto debito/PIL risultasse più alto del *benchmark* anche dopo l'aggiustamento per il ciclo, la Commissione sarà chiamata a redigere un rapporto ai sensi dell'articolo 126(3) del TFUE in cui presenta una valutazione complessiva della finanza pubblica dello Stato membro interessato, nonché del contesto economico generale e di eventuali fattori rilevanti. Sia nel caso concluda in favore dell'avvio della procedura per disavanzo eccessivo sia nel caso contrario, il rapporto è sottoposto al Comitato economico e finanziario il quale dovrà esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 127(4) del TFUE, entro due settimane. Nel caso in cui il rapporto raccomandi l'avvio della procedura per disavanzo eccessivo, la Commissione invierà un'opinione in merito allo Stato membro interessato.

L'elevato livello del rapporto debito/PIL rimane una delle principali fonti di rischio per l'economia italiana, soprattutto in un contesto di basso livello di inflazione, limitato *surplus* primario di bilancio e privatizzazioni inferiori alle attese.

Secondo il *Country report Italy 2018* della Commissione europea, il positivo quadro macroeconomico e finanziario internazionale limita i rischi alla sostenibilità di breve termine del debito pubblico, tanto da far rimanere l'indicatore  $S_0$  del 2017 al di sotto della soglia corrispondente a "rischio alto"<sup>27</sup>.

I rischi di medio termine si presentano invece più rilevanti principalmente a causa del deterioramento del surplus primario, riflettendosi in un valore dell'indicatore  $S_1$  superiore alla soglia di "rischio alto"<sup>28</sup>.

Il graduale venir meno della politica monetaria accomodante adottata dalla Banca centrale europea negli ultimi anni porrebbe infine rischi rilevanti anche nel lungo termine, in assenza di un *surplus* primario strutturale sufficientemente elevato.

Le prospettive di lungo termine sono ulteriormente influenzate dai possibili effetti delle recenti misure in campo pensionistico e sanitario sulle passività implicite, tanto da far muovere l'indicatore di sostenibilità di lungo termine  $S_2$  verso un livello di "rischio medio"<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> L'indicatore  $S_0$  è composto da un insieme di variabili di bilancio, finanziarie e di competitività e mira a fornire con sufficiente anticipo segnali di rischio per la finanza pubblica che potrebbero manifestarsi in un orizzonte temporale inferiore a 12 mesi.

<sup>28</sup> L'indicatore di sostenibilità di medio termine  $S_1$  misura l'ulteriore miglioramento del saldo di bilancio strutturale primario necessario a riportare il rapporto debito/PIL al 60% entro il 2032.

<sup>29</sup> L'indicatore  $S_2$  misura il miglioramento del saldo di bilancio strutturale primario necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello corrente in un orizzonte temporale infinito.

### Il debito delle amministrazioni locali

I dati (in valore assoluto) esposti nel presente paragrafo sono tratti dalla pubblicazione periodica di rilevazioni statistiche concernenti il debito delle amministrazioni locali elaborata dalla Banca di Italia<sup>30</sup>. L'ultima pubblicazione, effettuata in data 28 febbraio 2018, diffonde le stime per l'anno 2017.

I dati che seguono fanno riferimento al **debito degli enti appartenenti alla medesima regione** (regione ed altri enti) e riguardano il solo **debito consolidato**.

I dati non includono quindi i seguenti elementi di consolidamento:

- le anticipazioni del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) alle Amministrazioni locali per il pagamento dei debiti commerciali;
- la quota dei prestiti erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti alle Amministrazioni locali che, al momento della trasformazione della Cassa in società per azioni (e alla sua fuoriuscita dal perimetro delle Amministrazioni pubbliche), è stata attribuita al MEF;
- i prestiti concessi dal MEF alle Regioni per il ripiano dei disavanzi sanitari pregressi;
- i prestiti concessi dal MEF alle Regioni nell'ambito delle operazioni di buy-back di obbligazioni regionali;
- le anticipazioni erogate dal Ministero dell'Interno alle Province e ai Comuni a valere sul Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali.

Si segnala in proposito che nel corso degli ultimi anni il debito consolidato delle amministrazioni locali si è complessivamente ridotto, passando dai circa 114 miliardi del 2012 agli 87 miliardi del 2017.

Un *trend* decrescente meno sostenuto si è invece verificato per il debito non consolidato, che è aumentato da un valore del 2012 di 130 miliardi fino ai 141 miliardi del 2014, per poi ridursi a 128 miliardi stimati per il 2017.

La tabella che segue riporta **i dati in valore assoluto** riferiti al valore complessivo e alla composizione del debito consolidato in ciascuna regione al 31 dicembre 2017.

---

<sup>30</sup> Consultabile all'indirizzo <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/debito-amministrazioni/>.

**Tabella 14. Debito delle amministrazioni locali per regione – Dati assoluti 2017**

(milioni di euro)

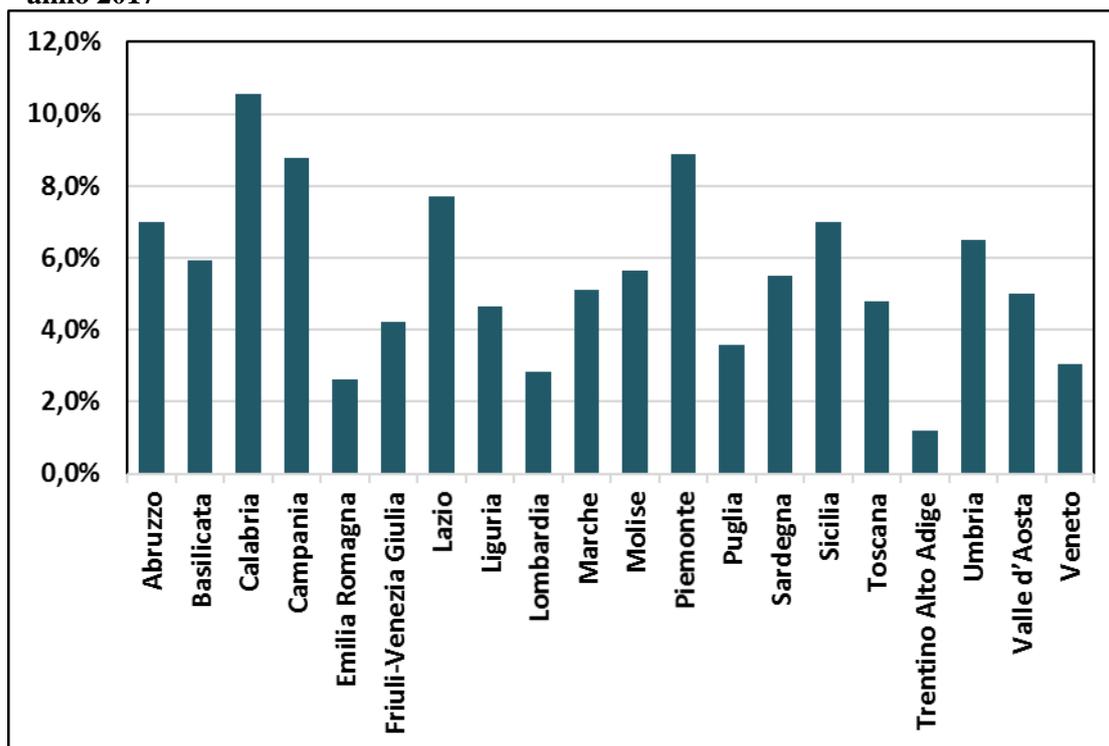
Regione	Titoli emessi in Italia	Titoli emessi all'estero	Prestiti di IFM residenti e CDP	Prestiti di IFM non residenti	Altre passività	Debito
Piemonte	894	1.972	8.784	(..)	140	11.789
Valle d'Aosta	(..)	143	76	(..)	8	227
Lombardia	620	1.504	7.459	125	922	10.631
Trentino Alto Adige	3	(..)	485	(..)	14	502
Veneto	510	932	2.897	6	488	4.831
Friuli-Venezia Giulia	26	301	1.243	(..)	28	1.598
Liguria	376	340	1.563	(..)	43	2.322
Emilia Romagna	683	14	3.003	235	206	4.141
Toscana	513	151	4.072	315	454	5.505
Umbria	137	323	927	(..)	23	1.410
Marche	142	289	1.465	203	30	2.129
Lazio	157	878	11.656	589	1.425	14.704
Abruzzo	261	727	1.078	(..)	194	2.260
Molise	3	158	174	(..)	20	354
Campania	428	426	5.817	911	1.980	9.561
Puglia	291	(..)	2.174	61	77	2.602
Basilicata	67	9	531	48	48	703
Calabria	188	(..)	3.126	33	188	3.534
Sicilia	202	(..)	5.562	270	172	6.205
Sardegna	76	725	1.035	(..)	35	1.871
<b>Totale</b>	<b>5.574</b>	<b>8.892</b>	<b>63.124</b>	<b>2.795</b>	<b>6.492</b>	<b>86.877</b>

N.B: Le cifre espresse nella riga "Totale generale" e nella colonna "Debito" possono non coincidere con la somma dei singoli dati di dettaglio per problemi di arrotondamento. Il simbolo (..) fa riferimento a dati che non raggiungono la cifra significativa dell'ordine minimo considerato.

Il grafico 9 illustra invece l'incidenza del debito consolidato delle amministrazioni locali **in rapporto al Pil di ciascuna regione**.

In mancanza di dati aggiornati riferiti al Pil regionale, quest'ultimo è stato stimato riproporzionando il valore del PIL nazionale riportato nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018-2020 sulla base del PIL regionale del 2016<sup>31</sup>.

**Grafico 9. Debito delle amministrazioni locali per regione in percentuale del PIL - anno 2017**



Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia e Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2018-2020.

<sup>31</sup> Si tratta di valori ricostruiti utilizzando la metodologia indicata nella citata pubblicazione della Banca d'Italia, che non riporta i dati riferiti all'incidenza del debito di ciascuna regione sul Pil regionale, ma offre un raffronto tra i medesimi sotto forma di rappresentazione grafica.