

l'abbigliamento (-13,5 per cento) e le industrie del legno (-12,5 per cento). È stata, inoltre, rilevata una netta divergazione tra il debole mercato domestico e i mercati esteri tendenzialmente in crescita. Solo in quattro comparti si è verificata una riduzione di fatturato estero (mobili, legno, stampa e abbigliamento), e solo in uno (alimentari) un incremento di fatturato sul mercato interno. È, quindi, aumentata la propensione all'esportazione<sup>12</sup>, tendenza diffusa alla maggioranza dei settori, in particolare farmaceutica, macchinari e pelli.

Per valutare la competitività dei settori manifatturieri, l'ISTAT ha elaborato l'Indicatore sintetico di competitività (Isco) sia strutturale sia congiunturale. L'indicatore strutturale<sup>13</sup>, relativo al 2011, varia tra il valore massimo di 156,5 dell'industria farmaceutica e il minimo di 48,1 del settore per la riparazione e manutenzione di macchine e apparecchiature. In particolare, i quattro settori migliori (farmaceutico, bevande, chimico e meccanico) determinano il 24,8 per cento del valore aggiunto manifatturiero; rappresentano, invece, circa il 10 per cento del valore aggiunto i settori delle riparazioni, della stampa, del legno e dei mobili. Al di sopra della media si collocano i settori delle apparecchiature elettriche (in quinta posizione), degli autoveicoli e della metallurgia. Alcuni comparti, significativi per la manifattura italiana, mostrano valori inferiori alla media, come la fabbricazione di prodotti in metallo e l'alimentare (rispettivamente al 17° e al 18° posto della graduatoria), producendo circa il 20 per cento del valore aggiunto totale. L'indicatore di competitività congiunturale<sup>14</sup>, riferito ai primi tre trimestri del 2013, conferma la situazione competitiva iniziale superiore alla media del solo settore farmaceutico, con una dinamica positiva nei primi nove mesi del 2013. Inoltre, due dei comparti che rappresentano i punti di forza della specializzazione italiana (tessile e macchinari) appaiono sostanzialmente in linea con la competitività media del sistema. I settori in maggiore difficoltà sono quelli del coke e della metallurgia, sebbene in miglioramento; il comparto della stampa ha, invece, evidenziato un peggioramento. Da segnalare, infine, che alcuni settori (autoveicoli e mezzi di trasporto), pur partendo da una situazione competitiva inferiore alla media di sistema, hanno evidenziato un miglioramento in corso d'anno.

Per individuare le strategie d'impresa<sup>15</sup>, in relazione agli andamenti del fatturato, si possono definire quattro classi di performance: 1) le imprese 'vincenti' (18,1 per cento del totale), caratterizzate dall'aumento del fatturato sia in Italia sia all'estero, e che spiegano il 20 per cento del valore aggiunto complessivo; 2) le imprese 'crescenti all'estero' (33 per cento del totale) con il fatturato estero in crescita, ma quello interno in riduzione; producono circa il 38 per cento del valore aggiunto complessivo; 3) le imprese 'crescenti in Italia' (13,3 per cento del totale), con una buona performance interna, ma con fatturato estero in diminuzione; determinano l'11 per cento del valore aggiunto complessivo; 4) le imprese 'in ripiegamento' (35,6 per cento del totale), con fatturato in riduzione su entrambi i mercati; creano il 30,6 per cento del valore aggiunto complessivo. Per questi gruppi, è stato stimato il contributo di caratteristiche strutturali, strategiche e di bilancio al diverso andamento sui mercati interni ed esteri, valutando l'incidenza della struttura d'impresa, l'eventuale 'premio' dovuto alla maggiore efficienza della produttività del lavoro e il ruolo dei livelli di

<sup>12</sup> La propensione all'esportazione è misurata come la percentuale di fatturato esportato su quello totale.

<sup>13</sup> L'Indicatore strutturale esamina quattro aspetti: 1) la competitività di costo, come rapporto tra produttività apparente del lavoro (valore aggiunto per addetto) e costo unitario del lavoro; 2) la redditività in termini lordi; 3) la performance sui mercati esteri come quota del fatturato esportato; 4) la propensione all'innovazione. Per il 2011, si fa riferimento alle statistiche strutturali delle imprese e del commercio estero. L'indicatore complessivo assume un valore pari a 100, e permette di definire una graduatoria dei 23 settori considerati (esclusi i tabacchi).

<sup>14</sup> Tale indicatore è costruito tramite l'indice della produzione industriale, l'indice del fatturato estero, il grado di utilizzo degli impianti, mettendo in relazione il livello di performance raggiunto da ciascun settore all'inizio del 2013 con la sua dinamica tra il primo e il terzo trimestre dello stesso anno.

<sup>15</sup> Per tale analisi si considerano 25.677 imprese. Le stime per i diversi gruppi di performance sono effettuate con un modello logit multinomiale.

profittabilità relativi al 2011. Sono state, inoltre, considerate diverse leve competitive (innovazione di prodotto o processo, investimento in capitale umano, elevata intensità di relazioni con altre imprese o istituzioni) misurate attraverso un indicatore sintetico di connettività<sup>16</sup>. Nel complesso, le strategie ‘trainanti’ verso gruppi a *performance* più elevata sono state soprattutto la formazione del personale, il raggiungimento di un elevato grado di connettività e l’innovazione. Per le imprese ‘vincenti’, le principali strategie sono state: l’attivazione di una estesa rete di relazioni (anche all'estero), l'ampliamento della gamma di prodotti e servizi offerti (per i settori degli autoveicoli, gomma e plastica, altre industrie manifatturiere, abbigliamento), e un elevato grado di connettività (in particolare, per la metallurgia, i prodotti in metallo e i macchinari). Infine, solo per il settore delle pelli (uno dei più performanti in assoluto), le stime non hanno individuato una strategia predominante, ma i buoni risultati conseguiti sembrano dovuti a significativi aumenti della produttività. L’investimento in formazione favorisce l’uscita dal gruppo delle aziende ‘in ripiegamento’, come per i comparti della chimica, gomma e plastica, e alcuni settori del modello di specializzazione italiano (pelli, macchinari, altri mezzi di trasporto). Inoltre, avere delocalizzato prima del 2011 ha limitato la probabilità di una *performance* negativa sui mercati in diversi settori (farmaceutica, prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi, stampa e altre industrie manifatturiere). Infine, per le imprese del settore dei mobili (tra i più sofferenti nel periodo 2011-2013) collaborare con altri soggetti ha costituito sia la scelta che più ha limitato la probabilità di registrare una *performance* negativa sia la strategia più efficace verso *performance* più elevate.

<sup>16</sup> A tali aspetti si aggiungono informazioni relative agli orientamenti strategici delle singole imprese nel periodo osservato: l'ampliamento della gamma di prodotti e servizi, l'espansione su nuovi mercati, la tutela delle quote di mercato, un ridimensionamento dell'attività produttiva, la scelta di delocalizzare.

### **III. RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO**

In questo capitolo è presentata la Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della Legge n. 243 del 2012 di attuazione della riforma costituzionale per l'introduzione del principio dell'equilibrio del saldo strutturale di bilancio. In presenza di eventi eccezionali, tale normativa prevede che il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi dagli obiettivi programmatici, sentita la Commissione Europea, presenti al Parlamento una Relazione e una specifica richiesta di autorizzazione in cui sia indicata l'entità e la durata dello scostamento nonché sia definito un piano di rientro che permetta di convergere verso l'Obiettivo di Medio Periodo. Il Governo, anche considerando il processo di riforma che intende attuare, nonché quanto previsto in questo ambito dall'ordinamento europeo, si impegna a ritornare sull'Obiettivo di Medio Periodo entro l'orizzonte di programmazione del DEF. Tale Relazione, insieme al piano di rientro, che coincide con il profilo programmatico delineato nel Documento, sarà sottoposta alla votazione delle Camere a maggioranza assoluta.

#### **III.1 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA**

Gli obiettivi di finanza pubblica fissati con il precedente Programma di Stabilità nel mese di aprile 2013 sono stati rivisti nel periodo autunnale dello stesso anno a seguito del deterioramento della crescita economica registrata nei primi trimestri dell'anno.

<b>TAVOLA III.1: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ</b>					
	2013	2014	2015	2016	2017
<b>TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE</b>					
Programma di Stabilità 2013	-1,3	1,3	1,5	1,3	1,4
Programma di Stabilità 2014	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8
Differenza	-0,6	-0,5	-0,2	0,3	0,4
<b>INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)</b>					
Programma di Stabilità 2013	-2,9	-1,8	-1,5	-0,9	-0,4
Programma di Stabilità 2014	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3
Differenza	-0,1	-0,8	-0,3	0,0	0,1
<b>DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)</b>					
Programma di Stabilità 2013	130,4	129,0	125,5	121,4	117,3
Programma di Stabilità 2014	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1
Differenza	2,2	5,9	7,8	8,4	7,8

Nonostante il perdurare della difficile situazione congiunturale, il percorso di risanamento dei conti pubblici avviato negli anni passati ha continuato a produrre risultati significativi, riconosciuti a livello europeo. Nel giugno del 2013, il Consiglio UE, sulla base dei miglioramenti conseguiti nel 2012 e dell'impegno da parte del Governo italiano di rispettare il percorso virtuoso già programmato, sanciva l'uscita dell'Italia dalla procedura per deficit eccessivi (EDP) avviata nel 2009<sup>1</sup>.

Le raccomandazioni rivolte dal Consiglio all'Italia, basate sulle valutazioni della Commissione Europea sulla situazione macroeconomica e di bilancio delineata nel precedente Programma, richiedevano di mantenere il disavanzo entro il valore di riferimento del 3,0 per cento del PIL a partire dal 2013, l'anno successivo alla chiusura della procedura EDP, e di assicurare un aggiustamento strutturale adeguato verso l'Obiettivo di Medio Periodo (MTO), progredendo nel rispetto della regola sulla spesa e sul debito pubblico.

In settembre, il Governo informava il Parlamento sulle nuove prospettive di crescita dell'economia e sull'andamento dei conti pubblici con una Relazione<sup>2</sup>. Gli obiettivi di bilancio, elaborati sulla base del nuovo quadro macroeconomico, venivano rivisti per incorporare anche gli effetti derivanti da un provvedimento adottato d'urgenza per contrastare gli effetti della crisi contenente, tra gli altri interventi, l'autorizzazione di ulteriori pagamenti dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori<sup>3</sup>, aggiuntivi rispetto a quanto già autorizzato nel mese di marzo, prima della presentazione del Programma di Stabilità. I nuovi obiettivi di finanza pubblica indicavano un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 0,7 punti percentuali di PIL nel biennio 2014-2015 rispetto ai valori stimati nel DEF per effetto della revisione del quadro macroeconomico. Il saldo netto da finanziare risultava accresciuto di circa 8,0 miliardi nel 2013 in relazione ai maggiori pagamenti dei debiti pregressi della P.A..

Con la Nota di Aggiornamento del DEF, le previsioni dei conti pubblici venivano ulteriormente aggiornate per tener conto dell'indebolimento del quadro macroeconomico per gli anni 2013-2017 e delle indicazioni emerse sull'evoluzione delle grandezze macroeconomiche. Le nuove stime a legislazione vigente collocavano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 3,1 per cento del PIL nel 2013 e al 2,3 per cento del PIL nel 2014 per effetto di un'evoluzione delle entrate tributarie meno favorevole del previsto, non pienamente compensata dal minor costo del servizio al debito e dalla dinamica più contenuta delle altre voci di spesa.

In linea con le raccomandazioni del Consiglio UE, il Governo assicurava che il disavanzo sarebbe rientrato nel limite del 3,0 per cento nel 2013, adottando un successivo provvedimento contenente misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica<sup>4</sup>. Al contempo, in linea con la volontà del Governo di poter usufruire della flessibilità sulla spesa per investimenti cofinanziati stabilità, sotto

<sup>1</sup> Con l'avvio della procedura per disavanzo eccessivo (EDP) nei confronti di quasi tutti i paesi europei a fine 2009, all'Italia veniva richiesto di riportare il disavanzo entro il 3,0 per cento del PIL entro il 2012 e di garantire uno sforzo di bilancio medio annuo pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL nel periodo 2010-2012.

<sup>2</sup> Inviata al Parlamento ai sensi dell'articolo 10 bis della L. n. 196/2009.

<sup>3</sup> D.L. n. 102/2013 convertito dalla L. n. 124/2013.

<sup>4</sup> D.L. n. 120/2013 convertito dalla L. n. 137/2013.

specifiche condizioni, dai regolamenti europei, era ridefinito l’obiettivo per il 2014 dal 2,3 per cento al 2,5 per cento del PIL per consentire il rifinanziamento di alcune voci di spesa in conto capitale. I nuovi obiettivi di indebitamento prevedevano, pertanto, un superamento dei valori indicati nel Programma dello scorso aprile, rispettivamente, di 0,1 punti percentuali per il 2013 e di circa 0,7 punti percentuali per il 2014. Negli anni 2015-2017, il *deficit* era previsto ridursi progressivamente fino a raggiungere un livello prossimo allo 0,1 per cento del PIL (0,4 fissato nello scorso aprile). In base alla richiesta del Governo di usufruire della flessibilità sugli investimenti prevista dai regolamenti europei, il percorso di avvicinamento al pareggio strutturale veniva rallentato prevedendo il conseguimento dell’obiettivo nel 2015. La traiettoria di avvicinamento al pareggio strutturale prevedeva il conseguimento del pareggio nel 2015 e il suo sostanziale mantenimento negli anni successivi. Con la Legge di Stabilità, presentata nel mese di ottobre, venivano pertanto individuate le misure volte a conseguire gli obiettivi programmatici.

In ottobre, come richiesto dal nuovo processo di valutazione dei progetti di bilancio nazionali degli Stati membri dell’Area dell’Euro, veniva predisposto il Documento Programmatico di Bilancio (*Draft Budgetary Plan*), contenente un aggiornamento delle stime macroeconomiche e di finanza pubblica per gli anni 2013 e 2014 e la descrizione dei contenuti e degli effetti delle misure disposte con la manovra di finanza pubblica. L’obiettivo di indebitamento per il 2014 veniva quindi confermato.

### Risultati del 2013 e previsioni per gli anni successivi

I dati più recenti diffusi dall’ISTAT relativi ai risultati del 2013 hanno attestato il conseguimento di un rapporto tra indebitamento netto e PIL del 3,0 per cento<sup>5</sup>. Rispetto ai risultati conseguiti l’anno precedente, l’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è rimasto sostanzialmente invariato, attestandosi a 47,3 miliardi.

Nel 2013 la crescita della spesa per interessi si è interrotta grazie alla maggiore credibilità acquisita dal sistema Italia e al progressivo dissolversi delle tensioni sul mercato dei titoli del debito sovrano. In rapporto al PIL, gli interessi passivi si sono attestati al 5,3 per cento, un livello sostanzialmente in linea con la stima indicata nel precedente Programma. Tale spesa è scesa a circa 82 miliardi, riducendosi del 5,1 per cento rispetto al 2012<sup>6</sup>.

L’avanzo primario, dopo aver raggiunto il 2,5 per cento del PIL nel 2012 raddoppiando rispetto al 2011, è sceso leggermente al 2,2 per cento nel 2013. L’Italia si colloca tra i paesi dell’Unione Europea con l’avanzo primario più elevato. Lo scostamento rispetto all’obiettivo fissato nel precedente Programma, pari al 2,4 per cento del PIL, è dovuto alla dinamica più contenuta delle entrate (circa 0,5 punti percentuali di PIL in meno rispetto a quanto previsto), compensata solo parzialmente dal minore rapporto della spesa primaria sul PIL (circa 0,3 punti

<sup>5</sup> Secondo la versione SEC95, non valida ai fini della procedura EDP che considera gli *swap*, il rapporto tra indebitamento netto e PIL è stato pari al 2,8 per cento, un valore inferiore rispetto al 2012 pari al 2,9 per cento.

<sup>6</sup> In linea con le regole EDP tale ammontare include gli effetti degli *swap* per 3.234 milioni nel 2013 (nel 2012 tali effetti sono stati pari a 1.912 milioni). Nelle proiezioni gli *swap* sono assunti pari a zero.

percentuali). Le maggiori divergenze negative dal lato delle entrate si osservano per le imposte indirette (circa 0,9 punti percentuali) e i contributi sociali (circa 0,2 punti percentuali), mentre dal lato della spesa lo scostamento negativo maggiore riguarda i trasferimenti in conto capitale (circa 0,7 punti percentuali).

Nel 2013 le entrate in rapporto al PIL hanno mostrato una sostanziale stabilità rispetto al 2012, attestandosi al 47,7 per cento. Tale risultato riflette, tuttavia, una riduzione tendenziale sia delle entrate totali sia del denominatore, connessa al peggioramento della congiuntura economica.

In termini nominali, le entrate sono diminuite dello 0,3 per cento rispetto al 2012. Le entrate correnti hanno registrato una riduzione dello 0,8 per cento riflettendo il calo delle imposte indirette (3,6 per cento), legato alla riduzione del gettito IVA, IMU e delle accise, e la flessione dei contributi sociali (0,5 per cento). Tale calo è stato in parte compensato dall'aumento delle imposte dirette (0,6 per cento), trainate principalmente dall'IRES e dalle imposte sostitutive su ritenute, interessi e altri redditi da capitale. Anche le entrate in conto capitale sono aumentate in modo significativo, riflettendo l'aumento delle imposte collegato al versamento *una tantum* dell'imposta sostitutiva per il riallineamento dei valori contabili per i soggetti che redigono il bilancio in base agli IAS.

La pressione fiscale è risultata pari al 43,8 per cento, in diminuzione di 0,6 punti percentuali rispetto alle stime del precedente Programma che la collocavano al 44,4 per cento, e di 0,2 punti percentuali rispetto al 2012. La flessione, oltre che alla debolezza delle grandezze macroeconomiche alla base del gettito tributario e dei contributi sociali, è attribuibile alle misure introdotte con lo scopo di sostenere il reddito disponibile delle famiglie.

Sebbene in flessione rispetto alla stima indicata nel precedente Programma, nel 2013 la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, dopo tre anni consecutivi di riduzione, ha mostrato un lieve aumento dello 0,3 per cento per effetto del contributo delle prestazioni sociali. Le prestazioni in denaro sono aumentate del 2,7 per cento rispetto all'anno precedente. Al loro interno, l'aumento della spesa per ammortizzatori sociali è risultato significativo (+15,9 per cento), con le indennità di disoccupazione in aumento del 19,8 per cento.

Nel 2013 i consumi pubblici hanno invece continuato a ridursi, riflettendo il calo ininterrotto degli ultimi anni degli acquisti di beni intermedi e dei redditi da lavoro dipendente. La riduzione è stata dello 0,8 per cento rispetto al 2012 (del 5,3 per cento sul 2010). In particolare, i redditi da lavoro dipendente, per effetto delle misure limitative delle assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche e del permanere del blocco dei rinnovi contrattuali, hanno segnato una riduzione dello 0,7 per cento rispetto al 2012 (4,8 per cento sul 2010). La spesa in conto capitale è diminuita del 12,8 per cento. Parte della riduzione è correlata al calo dei contributi in conto capitale, diminuiti per la minore richiesta di agevolazioni per crediti di imposta da parte delle imprese, oltre che per il venir meno del contributo per la ricostruzione dell'Abruzzo (oltre un miliardo). Gli investimenti fissi lordi si sono ridotti del 9,5 per cento, proseguendo la tendenza al ridimensionamento rilevata negli ultimi anni. Nel 2013 il dato comprende il pagamento dei debiti pregressi della P.A. in conto capitale.

Le dinamiche descritte riflettono anche i provvedimenti d'urgenza adottati nel corso del 2013 per far fronte ad alcune emergenze sociali e ambientali. Tali interventi sono stati disegnati in modo tale da avere un impatto sostanzialmente

neutrale sul bilancio, ma hanno comunque comportato una operazione di razionalizzazione e riprogrammazione di alcune uscite. È stato dato nuovo impulso al processo di revisione della spesa pubblica (*spending review*) per conseguire miglioramenti in termini di qualità ed efficienza a tutti i livelli di governo.

**TAVOLA III.2: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Livello (2)	In % del PIL										
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione												
1. Amministrazioni pubbliche	-47.321	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	-0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Variazione cumulata del saldo primario			0,0	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
2. Amministrazioni centrali	-48.037	-3,1	-2,7	-2,1	-1,6	-1,0	-1,0	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
3. Stato	-48.894	-3,1	-2,7	-2,1	-1,6	-1,0	-1,0	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
4. Amministrazioni locali	-467	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Enti previdenziali	1.183	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Amministrazioni pubbliche												
6. Totale entrate	744.879	47,7	47,9	47,8	47,5	47,2	47,2	46,9	46,9	46,9	46,9	46,9
7. Totale spese	792.200	50,8	50,6	49,9	49,0	48,1	48,1	47,3	47,3	47,3	47,3	47,3
8. Indebitamento netto	-47.321	-3,0	-2,6	-2,0	-1,5	-0,9	-0,9	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
9. Spesa per interessi	82.043	5,3	5,2	5,0	5,1	4,9	4,9	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8
10. Avanzo primario	34.722	2,2	2,6	3,0	3,6	4,1	4,1	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
11. Misure una tantum (3)	3.817	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Componenti del lato delle entrate												
12. Totale entrate tributarie	468.446	30,0	30,4	30,4	30,2	30,1	30,1	29,9	29,9	29,9	29,9	29,9
12a. Imposte indirette	225.847	14,5	15,0	15,1	15,0	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9	14,9
12b. Imposte dirette	238.452	15,3	15,3	15,2	15,1	15,1	15,1	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
12c. Imposte in c/capitale	4.147	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
13. Contributi sociali	214.977	13,8	13,6	13,6	13,5	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4	13,4
14. Redditi da proprietà	10.393	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
15. Altre entrate	51.063	3,3	3,3	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
16. Totale entrate	744.879	47,7	47,9	47,8	47,5	47,2	47,2	46,9	46,9	46,9	46,9	46,9
p.m. : pressione fiscale		43,8	44,0	44,0	43,7	43,5	43,5	43,3	43,3	43,3	43,3	43,3
Componenti del lato delle spese												
17. Redditi, lav dip + Consumi intermedi	250.923	16,1	15,7	15,3	15,0	14,6	14,6	14,3	14,3	14,3	14,3	14,3
17a. Redditi da lavoro dipendente	164.062	10,5	10,3	10,0	9,7	9,4	9,4	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1
17b. Consumi intermedi	86.861	5,6	5,4	5,3	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
18. Totale trasferimenti sociali di cui: sussidi di disoccupazione	362.729	23,3	23,5	23,4	23,1	23,0	23,0	22,8	22,8	22,8	22,8	22,8
18a. Trasferimenti sociali in natura	15.184	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
18b. Prestazioni sociali non in natura	43.204	2,8	2,8	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
19. Interessi passivi	319.525	20,5	20,7	20,6	20,4	20,3	20,3	20,1	20,1	20,1	20,1	20,1
20. Contributi alla produzione	16.816	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
21. Investimenti fissi lordi	27.132	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
22. Trasferimenti in c/capitale	15.321	1,0	1,2	1,3	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
23. Altre spese	37.236	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
24. Totale spese	792.200	50,8	50,6	49,9	49,0	48,1	48,1	47,3	47,3	47,3	47,3	47,3
p.m. : Consumi pubblici	310.675	19,9	19,5	19,1	18,7	18,2	18,2	17,8	17,8	17,8	17,8	17,8

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare differenze tra la somma delle varie voci di spesa e di entrata e, rispettivamente, il totale delle spese e il totale delle entrate.

(2) Valori in milioni.

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

Nota: La prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. I dati relativi al totale delle entrate e al totale delle spese differiscono da quelli del conto delle Amministrazioni pubbliche esposto nella Sezione II del Documento di Economia e Finanza per una diversa metodologia di rappresentazione del conto: secondo il regolamento CE n. 1500/2000 nella Sez. I e secondo la versione tradizionale nella Sez. II. Il raccordo tra le due versioni viene diffuso annualmente dall'ISTAT a distanza di alcuni mesi. I dati relativi ai 2012 e 2013 sono dati di preconsuntivo e consuntivo.

Per il 2014 e il 2015 l'indebitamento programmatico viene indicato rispettivamente al 2,6 e all'1,8 per cento del PIL (2,0 per cento a legislazione vigente). Tali proiezioni evidenziano un andamento dei conti pubblici coerente con le raccomandazioni ricevute lo scorso mese di luglio e con le previsioni della Commissione Europea.

Negli anni 2016-2018, l'evoluzione dei conti pubblici evidenzia un profilo dell'indebitamento netto programmatico che si avvicina al livello necessario per il conseguimento dell'equilibrio strutturale di bilancio nel 2016 (0,9 per cento), con un avanzo primario programmatico che aumenterebbe progressivamente, raggiungendo il 5,0 per cento nel 2018.

Le ulteriori misure necessarie per conseguire gli obiettivi programmatici saranno calibrate in modo da mantenere la dinamica della spesa in linea con le disposizioni della regola europea, tramite il processo di revisione della spesa.

### **Confronti con le previsioni della Commissione Europea**

In adempimento alle nuove regole attuative della direttiva UE n. 85/2011<sup>7</sup>, è proposta una comparazione tra le stime a legislazione vigente contenute nel presente Documento e le ultime previsioni pubblicate dalla Commissione Europea.

Le previsioni invernali 2014 della Commissione<sup>8</sup> confermano il consolidamento della finanza pubblica italiana: nel 2013 il rapporto deficit/PIL non supera la soglia del 3,0 per cento prevista dai trattati europei, mentre è stimato pari rispettivamente al 2,6 per cento nel 2014 e, a politiche invariate, al 2,2 per cento nel 2015, attestandosi su valori inferiori rispetto alle precedenti stime pubblicate nell'autunno 2013 (2,7 per cento e 2,5 per cento). Tale miglioramento è imputabile alla riduzione del differenziale (*spread*) tra i tassi di interesse sui titoli di Stato italiani e i corrispondenti titoli tedeschi con conseguente riduzione della spesa per interessi<sup>9</sup>.

Per effetto di tale riduzione, le *Winter Forecast* della Commissione stimano una spesa per interessi stabile, pari al 5,3 per cento del PIL nel 2014 e nel 2015. L'avanzo primario è atteso migliorare, passando dal 2,7 per cento del PIL nel 2014 al 3,1 per cento nel 2015 a politiche invariate, attestandosi a un livello superiore rispetto alle stime a legislazione vigente di questo Documento.

Gli scostamenti rilevati sono riconducibili, oltre alle diverse prospettive di crescita, all'utilizzo di dati diversi per l'anno 2013. A differenza delle proiezioni indicate in questo Documento, le stime della Commissione non si basano sui dati di consuntivo del 2013 pubblicati in via provvisoria dall'ISTAT all'inizio dello scorso mese di marzo, che saranno confermati con la prossima Notifica a Eurostat in aprile. Ulteriori differenze sono attribuibili all'utilizzo di stime a politiche invariate da parte della Commissione, anziché a legislazione vigente.

<sup>7</sup> D. lgs. n. 54/2014 di attuazione della direttiva UE n. 85/2011 relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, G.U. Serie Generale n.76 del 1/4/2014, entrato in vigore il 2 aprile 2014.

<sup>8</sup> European Economic Forecast Winter 2014, febbraio 2014.

<sup>9</sup> In linea con tali miglioramenti e includendo nelle stime un ammontare di proventi dalle privatizzazioni pari allo 0,5 per cento di PIL ogni anno, la Commissione in febbraio ha rivisto le previsioni sul debito, prevedendo un calo dal 134,0 per cento del PIL al 133,7 per cento nel 2014. Nel 2015 e 2016 il rapporto debito/PIL si attesterebbe rispettivamente al 132,4 per cento e al 133,1 per cento.

**FOCUS****La regola di spesa**

L'introduzione nel 2011 della regola di spesa nel Patto di Stabilità e Crescita ha rafforzato gli impegni relativi al rispetto dei vincoli di bilancio e in particolare al raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Periodo (MTO). Tale regola è stata inoltre recepita a livello nazionale con la L. n. 243/2012.

Per i paesi che hanno conseguito il proprio MTO, la regola prevede che l'aggregato di spesa di riferimento, espresso in termini reali, possa muoversi in linea con il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. Per i paesi che non hanno raggiunto l'MTO, invece, la crescita dell'aggregato di spesa è ridotta, rispetto al tasso di crescita potenziale di medio termine, di un ammontare (*shortfall*) che garantisca una diminuzione del saldo strutturale di bilancio di almeno 0,5 punti percentuali ogni anno.

Più nel dettaglio, l'aggregato di spesa di riferimento è dato, in ciascun anno, dal totale delle spese della P.A., al netto della spesa non direttamente controllata dal Governo. L'aggregato di spesa di riferimento viene quindi espresso al netto della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei pienamente coperti da fondi comunitari, e della componente non discrezionale (ovvero quella legata al ciclo economico) delle spese per indennità di disoccupazione. Inoltre, l'aggregato di spesa deve essere depurato dalla volatilità intrinseca nella serie degli investimenti, sostituendo al valore annuale di questi ultimi la media degli stessi calcolata tra l'anno in corso e i precedenti tre anni. Infine, l'aggregato di riferimento sconta anche gli effetti delle entrate discrezionali e dei contributi sociali i quali possono essere considerati come una componente compensativa di eventuali sforamenti nella crescita dell'aggregato di spesa rispetto al tasso di riferimento.

La tabella seguente riporta i valori dell'aggregato di riferimento per l'Italia coerenti con lo scenario a politiche invariate, ossia non inclusivi degli ulteriori interventi sulla spesa programmati dal Governo a partire dal 2015 per il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Periodo. Per il triennio 2011-2013 il limite massimo di crescita della spesa, fissato dalla Commissione Europea, richiede una riduzione, in termini reali, di 0,81 per cento l'anno mentre l'aggregato di spesa di riferimento diminuisce, in media, più del 3 per cento all'anno, un livello ben al di sopra di quanto richiesto dai regolamenti europei.

Per il triennio 2014-2016 il *benchmark* aggiornato dalla Commissione Europea, richiede uno sforzo maggiore di almeno -1,07 per cento. Le proiezioni a politiche invariate segnalano che, nel corso del prossimo triennio, la dinamica della spesa pubblica non sarebbe in linea con la riduzione richiesta.

È necessario rilevare come tali scostamenti, non producano aumenti del saldo strutturale superiori a 0,5 punti percentuali di PIL in un anno e a 0,25 punti percentuali su due anni. Pertanto non si configurano nello scenario a politiche invariate deviazioni significative imputabili alla regola di spesa.

In ogni caso, gli interventi correttivi sulla spesa previsti dal Governo a partire dal 2015 assicureranno che la dinamica della spesa ritorni su un sentiero compatibile con i parametri europei.

APPLICAZIONE DELLA REGOLA DI SPESA (1)								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	milioni di euro							
1.Totale spesa	787.176	794.509	792.200	802.639	811.352	822.243	832.076	845.599
2.Maggiori spese a politica invariata	0	0	0	1.350	7.077	9.834	11.478	13.495
3.Spese finanziate da UE	3.508	4.499	4.630	4.300	5.000	5.500	4.500	4.300
4. Componente ciclica dei sussidi di disoccupazione	551	1.336	2.263	1.978	1.390	817	264	-294
5.Interessi	78.397	86.474	82.043	82.550	82.096	85.339	85.379	85.502
6.Investimenti fissi lordi	31.907	29.979	27.132	25.730	24.835	24.453	24.857	25.019
7.Investimenti fissi lordi - media sugli ultimi 4 anni	34.691	33.380	30.578	28.687	26.919	25.538	24.969	24.791
8.Step 1: Aggregato di spesa di riferimento (1+2-3+4-5-6+7)	707.505	705.600	706.711	718.118	732.027	741.505	753.523	769.358
9.Variazioni entrate discrezionali e contributi sociali	4.365	15.643	4.303	5.451	-2.037	1.611	2.284	-353
10.Step 2: Aggregato di spesa di riferimento (8-9)	703.140	689.958	702.408	712.667	734.064	739.894	751.239	769.711
11.Step 3: Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini nominali	-1,30	-2,48	-0,45	0,84	2,22	1,07	1,31	2,15
12. Step 4: Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini reali	-3,20	-4,38	-2,35	-0,64	0,74	-0,41	-0,15	0,69
13. Benchmark (limite massimo alla crescita dell'aggregato di spesa)	-0,81	-0,81	-0,81	-1,07	-1,07	-1,07	0,0	0,0
1) L'aggregato di spesa di riferimento è coerente con i valori presentati nel conto della P.A (tavola III.2), sottraendo al totale delle spese a politiche invariante l'ammontare della spesa per interessi, delle spese finanziate con fondi UE, la componente ciclica delle indennità di disoccupazione e considerando la spesa media per investimenti (calcolata sull'anno in corso e i precedenti tre anni). Sono inoltre sottratte le misure discrezionali sulle entrate e i contributi sociali (tavola III.3). Il tasso di crescita della spesa di riferimento è stato deflazionato per mezzo dei tassi forniti dalla Commissione negli anni 2011-2015, mentre negli anni successivi è stato utilizzato il tasso di crescita del deflatore del PIL esposto nella tavola II.2b.								

TAVOLA III.3: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
	Livello (1)	In % del PIL		In % del PIL			
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	4.630	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	2.263	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Entrate discrezionali (3)	4.303	0,3	0,3	-0,1	0,1	0,1	0,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

1) In milioni di euro.  
 2) La component ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata utilizzando l'elasticità all'output gap riportata nella pubblicazione 'The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update' di Mourre et al., European Economy - Economic papers No.478, marzo 2013.  
 3) Le entrate discrezionali includono gli effetti netti sulle entrate derivanti dalle seguenti misure: D.L. n. 98/2011; D.L. n. 201/2011; D.L. n. 92/2012; Legge di Stabilità 2013; D.L. n. 43/2013; D.L. n. 102/2013; Legge di Stabilità 2014. Sono comprese le entrate discrezionali contributive. In particolare, per queste ultime, gli importi tengono conto degli effetti dei seguenti provvedimenti: D.L. n. 201/2011, D.L. n. 54/2013, Legge di Stabilità 2014.

**TAVOLA III.4: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
	Livello (1)	In % del PIL	In % del PIL				
Totale entrate a politiche invariate	744.879	47,7	47,9	47,9	47,6	47,4	47,2
Totale spesa a politiche invariate	792.200	50,8	50,7	50,3	49,6	48,7	48,0
Voci di dettaglio della spesa (2)							
Spese correnti	756.404	48,5					
Redditi da lavoro dipendente	164.062	10,5	10,3	10,2	10,0	9,8	9,6
Consumi Intermedi	130.065	8,3	8,2	8,1	8,0	7,9	7,9
Altre spese correnti	60.709	3,9	3,8	3,8	3,7	3,5	3,5
(al netto interessi e prestazioni sociali)							
Spese in c/capitale	42.536	2,7					
(al netto dismissioni immobiliari)							
Investimenti fissi lordi	27.166	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
(al netto dismissioni immobiliari)							
Contributi agli investimenti	14.312	0,9	1,1	1,2	1,1	0,9	0,8

(1) In milioni di euro.

(2) I dati di dettaglio della spesa sono coerenti con il Conto delle Amministrazioni pubbliche esposto nella Sezione II del Documento di Economia e Finanza.

**TAVOLA III.5: SETTORE STATALE – SETTORE PUBBLICO – SALDI DI CASSA (1)**

	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Livello (2)			In % del PIL			
Saldo Settore pubblico	-74.001	-4,7	-5,3	-2,5	-1,1	0,1	0,8
Amministrazioni centrali	-79.863	-5,1	-4,8	-2,9	-1,7	-0,6	0,1
Settore statale	-80.408	-5,2	-4,8	-2,9	-1,8	-0,6	0,1
Amministrazioni locali	5.861	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) La prima riga espone i valori programmatici, i restanti valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.

(2) In milioni di euro.

## III.2 IMPATTO FINANZIARIO DELLE PRINCIPALI RIFORME

Nel Programma Nazionale di Riforma 2014 sono individuate due griglie di misure nazionali di intervento: la prima contenente gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, la seconda riporta le nuove misure d'intervento suddivise per dieci aree di azione della politica economica (contenimento ed efficientamento della spesa pubblica, federalismo, efficienza amministrativa, mercato dei prodotti e concorrenza, lavoro e pensioni, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, sostegno al sistema finanziario, energia e ambiente, infrastrutture e sviluppo)<sup>10</sup>. Le misure sono analiticamente descritte, in termini normativi e finanziari<sup>11</sup>.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Contenimento della spesa pubblica</b>						
Maggiori spese	0	742	10	9	9	3
Maggiori entrate	668	1.633	4.133	8.133	10.104	10.095
Minori spese	199	1.128	1.540	1.350	1.270	1.270
Minori entrate	0	284	419	121	121	3
<b>Efficienza Amministrativa</b>						
Maggiori spese	9	1.482	1.459	1.464	1.464	1.464
<b>Infrastrutture e sviluppo</b>						
Maggiori spese	340	1.529	1.277	959	262	120
<b>Mercato dei prodotti, concorrenza e efficienza amm.va</b>						
Maggiori spese	0	9	9	9	9	9
<b>Lavoro e pensioni</b>						
Maggiori spese	232	189	106	99	59	59
Minori entrate	0	1.548	1.732	1.714	1.714	1.714
<b>Innovazione e capitale umano</b>						
Maggiori spese	0	170	307	384	356	358
<b>Sostegno alle imprese</b>						
Maggiori spese	0	37	64	39	0	0
Minori entrate	0	4	271	423	4	4
Maggiori entrate	0	621	630	626	0	0
<b>Energia e ambiente</b>						
Maggiori spese	0	94	166	156	3	3

1) I dati non includono gli aggiornamenti finanziari delle misure del PNR 2012 e 2013.

Fonte: Elaborazioni MEF-RGS sui dati degli Allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni fornite dai Ministeri competenti.

Per ciascuna macro-area d'intervento si è valutato l'impatto sul bilancio dello Stato in termini di maggiori o minori spese e maggiori o minori entrate delle nuove misure in esse ricomprese (tav. III.6), fermo restando che vi sono misure che non

<sup>10</sup> Per una descrizione dell'impostazione della griglia e dei suoi contenuti, si veda la ‘Guida alla lettura delle griglie’ allegata al PNR’ riportata in Appendice al PNR 2014.

<sup>11</sup> In questo paragrafo non si analizzano gli effetti derivanti dall'aggiornamento delle misure relative ai PNR pubblicati nel triennio 2011-2013, per i quali si rinvia al PNR 2014. La tavola III.6, inoltre, non riporta le aree relative a ‘federalismo’ e ‘sistema finanziario’, in quanto le uniche nuove misure assunte in entrambe le aree sono senza effetti per la finanza pubblica.

hanno alcun impatto perché non quantificabili al momento dell'approvazione del relativo provvedimento o in quanto non comportanti nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato<sup>12</sup>. Si segnala, tuttavia, che per alcune aree, gli effetti finanziari più significativi si colgono negli aggiornamenti delle misure intraprese nel biennio 2012-2013<sup>13</sup>.

Per un maggior dettaglio delle misure si rimanda al capitolo III.4 del Programma Nazionale di Riforma (parte del Documento di Economia e Finanza).

### **III.3 COMPATIBILITÀ CON LE REGOLE DI BILANCIO**

Il capitolo II ha ricordato come l'economia italiana sia stata interessata da una fase di profonda e prolungata recessione che ha avuto un impatto significativo sulla crescita potenziale ridottasi dello 0,7 e dello 0,4 per cento nel biennio 2012-2013 (si veda la sezione III.4). Per fare fronte a questa situazione, il Governo intende intervenire con una strategia composita.

Da un lato, al fine di alleviare l'impatto negativo della crisi economica e migliorare le condizioni di liquidità delle imprese, il Governo procederà speditamente nel corso del 2014 al pagamento dei debiti pregressi della P.A. per un ammontare aggiuntivo di 13 miliardi, avvalendosi della procedura degli ‘eventi eccezionali’ prevista dall’art. 6 della L. n. 243/2012.

Dall’altro, per favorire il ritorno dell’economia su un sentiero sostenuto di crescita potenziale, il Governo si impegna ad approvare un ambizioso pacchetto di riforme strutturali, la cui portata ed effetti sono descritti in dettaglio nel PNR. Anche in questo caso, ci si avvarrà della flessibilità concessa dalla legislazione, che all’art. 3 comma 4 della L. n. 243/2012 permette di rallentare il percorso di convergenza verso l’Obiettivo di Medio Periodo (MTO) a fronte di un piano di rientro verso gli obiettivi programmatici, presentato qui di seguito.

In quest’ottica, nella prima parte di questo paragrafo, si esaminano con maggiore attenzione gli impatti che la crisi ha avuto sulle finanze pubbliche italiane focalizzando l’attenzione sul prodotto potenziale e sulla dinamica della spesa (circostanze eccezionali). L’analisi mostra come il Governo, in una fase congiunturale difficile, sia stato pienamente in grado di contenere la spesa pubblica.

Nella seconda parte, si motivano le condizioni sulla base delle quali il Governo ritiene opportuno procedere al pagamento della parte residua dei debiti pregressi della P.A..

La terza sezione presenta le principali riforme strutturali la cui implementazione giustifica per il 2014 un percorso di avvicinamento più graduale all’MTO. Il paragrafo mostra che i maggiori risparmi di spesa sono destinati a finanziare un pacchetto di riforme - in particolare di riduzione della pressione fiscale - che hanno un impatto favorevole sul prodotto potenziale e sulla dinamica del debito nel medio e lungo periodo.

<sup>12</sup> Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure.

<sup>13</sup> Ciò è valido soprattutto per lavoro e pensioni, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, energia e ambiente e federalismo. Complessivamente, risulta che nell’ultimo anno siano state sviluppate 190 misure, pari all’65 per cento delle misure contenute, in particolare, nelle griglie 2012 e 2013.

## Recessione, impatto sulla finanza pubblica e circostanze eccezionali

Le condizioni cicliche verificatesi nel corso del 2012 e 2013 sono esemplificate da un livello elevato di *output gap*<sup>14</sup> che permarrà, nonostante i segnali di ripresa, anche nel 2014. La tavola III.7 presenta le stime dell'*output gap* contenute nelle previsioni invernali della Commissione Europea pubblicate lo scorso mese di febbraio<sup>15</sup>. Per il 2014, l'*output gap* si attesterebbe intorno a un valore pari a -3,6 per cento del PIL potenziale, ben al di sotto del livello considerato rappresentativo<sup>16</sup>, ossia di quel valore che, sulla base della metodologia concordata a livello europeo, dovrebbe prevalere in condizioni recessive secondo un ‘ciclo economico normale’.

**TAVOLA III.7: OUTPUT GAP DELL'ITALIA**

2013	2014	2015	Media	Minimo	Massimo	Deviazione standard	Output Gap Rappresentativo (1)
-4,3	-3,6	-2,4	0,2	-4,5	3,3	2,0	-2,7

(1) Derivato sulla base della metodologia concordata a livello europeo e descritta nel Rapporto *Public Finances in EMU 2013, European Economy No. 4/2013, Table II.3.1, par. 3.1*. Le statistiche distributive sono calcolate sul dato italiano considerando l’intervallo temporale dal 1965 al 2013.

Fonte: Commissione Europea, 2014 Winter Forecast.

Queste condizioni rendono problematico l'avvicinamento all'MTO lungo un sentiero completamente coerente con il Patto di Stabilità e Crescita. La situazione di difficoltà non è ascrivibile alle azioni di politica economica effettuate negli ultimi anni dai Governi italiani, che hanno avuto come obiettivo prioritario un percorso di risanamento dei conti pubblici coerente con le raccomandazioni ricevute in sede europea.

La politica di bilancio, orientata a prudenza sin dall'avvento della crisi dei *subprime*, ha reagito con estrema decisione alla crisi dei debiti sovrani effettuando un aggiustamento significativo nel biennio 2012-2013. In linea con la metodologia concordata a livello europeo il miglioramento del saldo strutturale è stimato pari a 2,8 punti percentuali di PIL. La correzione conseguita è stata notevole anche in termini di sostenibilità di medio e lungo periodo. L'Italia ha conseguito questi risultati solo con le proprie forze continuando a fornire il proprio sostegno ai piani di finanziamento dei paesi europei in difficoltà finanziaria e, al contempo, facendo fronte alle emergenze nazionali.

L'ammontare cumulato delle manovre effettuate dai governi italiani a partire dall'estate 2011 ammonta a circa 67 miliardi nel 2013, pari a circa 4,3 punti percentuali di PIL. La correzione effettuata, se calcolata su base nominale, è ancora maggiore di quella risultante sulla base dell'aggiustamento strutturale.

<sup>14</sup> L'*output gap* misura la differenza tra il prodotto effettivo e quello potenziale in rapporto a quest'ultimo.

<sup>15</sup> European Economic Forecast Winter 2014, febbraio 2014.

<sup>16</sup> L'*output gap* rappresentativo (ROG), è quello che prevarrebbe, nel 95 per cento delle probabilità, in presenza di condizioni cicliche ‘normali’. Per l’Italia il valore del ROG è stimato dalla Commissione Europea nell’ambito della metodologia di derivazione del cosiddetto *minimum benchmark*. Il *minimum benchmark* rappresenta il saldo strutturale di bilancio che in coincidenza di condizioni cicliche ‘normali’ garantisce il rispetto della soglia di *deficit* nominale del 3 per cento del PIL. Una stima dell'*output gap* rappresentativo per il 2012 può essere ricavata sulla base della tavola II.3.1 a pagina 97 del Rapporto della Commissione Europea, *Public Finance in EMU*, 2013. Per maggiori dettagli si veda:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf)

Lo scostamento tra le due misure deriva dall'andamento dell'economia e da come questo influisca, attraverso il calcolo dell'*output* potenziale, sulle stime del saldo strutturale. Non risulta, invece, influenzato dalle dinamiche della spesa pubblica, che i Governi italiani ormai da diversi anni hanno dimostrato di saper tenere sotto controllo.

Osservando i valori totali della spesa primaria, per la gran parte svincolati dagli andamenti dell'economia, si nota che i valori misurati a consuntivo dall'ISTAT sono sistematicamente inferiori ai valori inizialmente previsti sia tendenziali che programmatici. Il divario nell'anno 2013 rispetto alle tendenze che si prospettavano sul finire della scorsa decade è elevatissimo. La capacità di bloccare la spesa in termini nominali, e quindi di ridurla in termini reali, è senz'altro dimostrata. A questo proposito, si noti come nel corso del 2012 e del 2013, in coincidenza con il punto di massimo impatto della crisi del debito sovrano, l'Italia sia riuscita a rispettare pienamente la regola di spesa introdotta nel Patto di Stabilità e Crescita. L'aggregato di spesa di riferimento si è infatti ridotto in termini reali di oltre il 4,0 per cento nel 2012 e di oltre il 2,0 per cento nel 2013 (si veda Focus sulla regola di spesa).

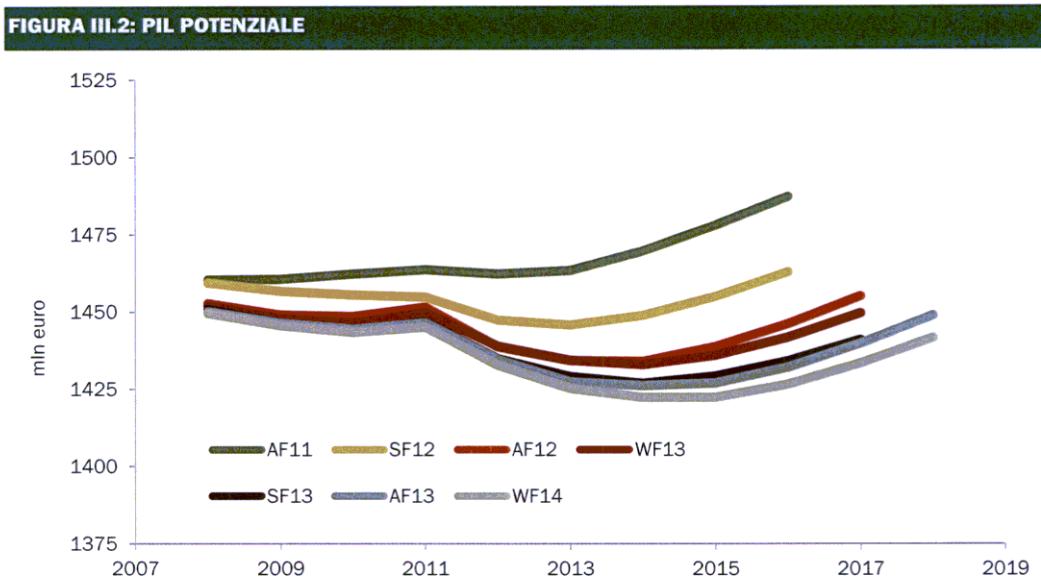
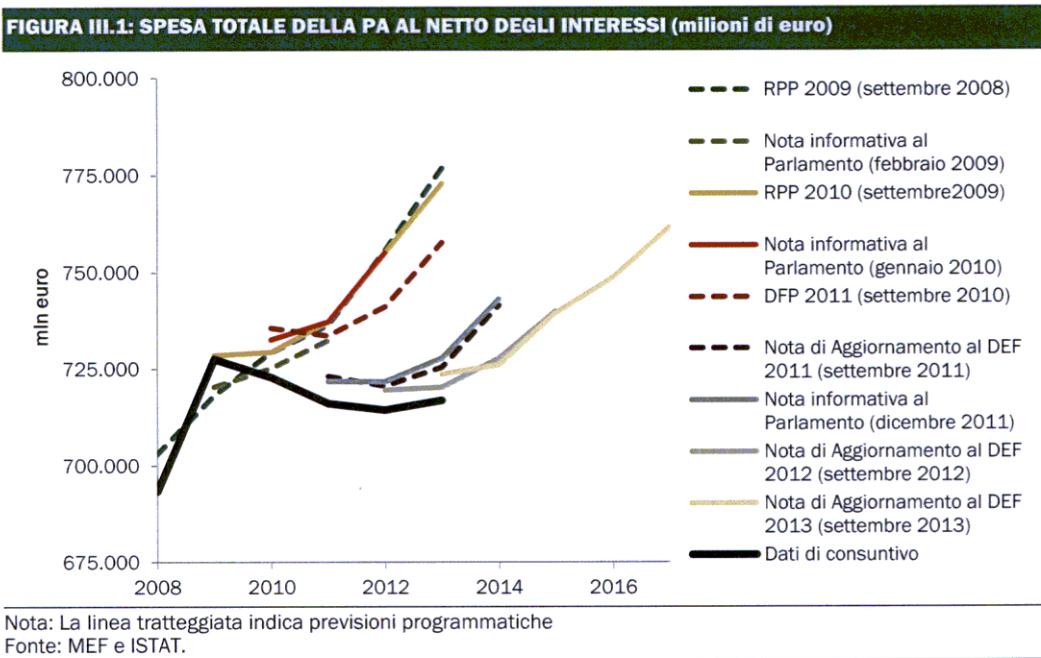
Diverso è il caso delle entrate. A partire dal 2012 l'effetto combinato della stretta creditizia e dell'impatto negativo di breve periodo delle misure di consolidamento dei conti pubblici hanno depresso la domanda interna. Le entrate fiscali, principalmente il gettito delle imposte indirette e contributive, ne hanno risentito in maniera significativa risultando inferiori ai valori programmati.

Si nota anche che l'obiettivo di aggiustamento strutturale del saldo sarebbe stato pienamente centrato anche se l'*output* potenziale non fosse stato rivisto verso il basso. La caduta del PIL ha avuto infatti riflessi sulle stime dell'*output* potenziale risentendo anche di una rilevante revisione verso l'alto del NAIRU<sup>17</sup>.

Si fa presente inoltre che la metodologia di stima non distingue pienamente tra variazioni temporanee della domanda e quelle permanenti. Qualsiasi variazione del PIL ha una ricaduta sui calcoli effettuati, influenzando in maniera rilevante i valori del prodotto potenziale nei primi anni di previsione. Con riferimento all'ammontare dell'aggiustamento fiscale *ex ante* effettuato dall'Italia e utilizzando un valore prudentiale di 1,0 per il moltiplicatore<sup>18</sup>, questo avrebbe comportato una caduta del livello del PIL pari alla stessa entità. È dunque probabile che nelle stime di caduta del PIL potenziale sia entrata una componente temporanea.

<sup>17</sup> Si veda anche il focus 'Sensitività dei saldi strutturali alla metodologia di calcolo dell'*output gap*' nella sezione III.4

<sup>18</sup> Molti studi sostengono che nel corso della recessione appena conclusasi il valore del moltiplicatore sia stato molto più elevato. Si veda, ad esempio, O. Blanchard, D. Leigh, January 2013, 'Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers', IMF working Paper 13/1



La presenza di un *output gap* al di sopra della soglia considerata rilevante e coincidente con condizioni di liquidità delle imprese ancora lontane da livelli normali determina l'esistenza di circostanze eccezionali per le quali risulta opportuno provvedere al pagamento dei debiti residui da parte della Pubblica Amministrazione. Allo stesso tempo, una situazione ancora fragile del mercato del lavoro consiglia di sopesare i rischi insiti nel procedere con ulteriori misure che abbiano impatti restrittivi sulla domanda interna proprio nel momento in cui questa presenta i primi segnali di stabilizzazione.