

TAVOLA III.1b: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)

	2015	2016	2017	2018	2019
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,7	9,6	9,3	9,0
Consumi intermedi	8,1	8,0	7,9	7,6	7,6
Prestazioni sociali	20,3	20,3	20,2	20,2	20,0
di cui: Pensioni	15,8	15,6	15,5	15,5	15,4
Altre prestazioni sociali	4,5	4,7	4,7	4,6	4,6
Altre spese correnti	3,9	4,0	3,7	3,7	3,6
Totale spese correnti al netto interessi	42,1	42,0	41,4	40,7	40,3
Interessi passivi	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
Totale spese correnti	46,3	46,0	45,2	44,3	43,7
di cui: Spesa sanitaria	6,8	6,8	6,8	6,7	6,6
Totale spese in conto capitale	4,1	3,5	3,5	3,4	3,2
Investimenti fissi lordi	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2
Contributi in c/capitale	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7
Altri trasferimenti	0,9	0,4	0,4	0,4	0,3
Totale spese finali al netto di interessi	46,2	45,5	44,9	44,1	43,5
Totale spese finali	50,4	49,5	48,7	47,7	46,9
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	30,1	29,5	29,7	29,6	29,4
Imposte dirette	14,8	14,8	14,4	14,2	14,1
Imposte indirette	15,2	14,4	15,2	15,4	15,3
Imposte in c/capitale	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Contributi sociali	13,3	13,1	13,1	13,1	13,3
Contributi effettivi	13,1	12,9	12,8	12,9	13,1
Contributi figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0
Totale entrate correnti	47,5	46,6	46,7	46,7	46,6
Entrate in c/capitale non tributarie	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate finali	47,8	47,0	47,0	46,9	46,9
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	43,4	42,6	42,8	42,7	42,7
SALDI					
Saldo primario	1,5	1,5	2,1	2,8	3,4
Saldo di parte corrente	1,2	0,6	1,6	2,4	2,9
Indebitamento netto	-2,6	-2,4	-1,6	-0,8	0,0

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.1c: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)

	2016	2017	2018	2019
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	0,9	0,0	-0,5	0,2
Consumi intermedi	0,0	0,3	0,0	2,5
Prestazioni sociali	1,9	1,6	2,4	2,2
di cui: Pensioni	1,1	1,2	2,7	2,5
Altre prestazioni sociali	4,9	2,9	1,5	1,3
Altre spese correnti	4,1	-3,9	0,7	2,1
Totale spese correnti al netto interessi	1,5	0,4	1,1	1,8
Interessi passivi	-2,5	-4,4	-1,6	-1,0
Totale spese correnti	1,2	0,0	0,9	1,6
di cui: Spesa sanitaria	1,1	1,6	1,2	2,0
Totale spese in conto capitale	-14,2	2,5	0,2	-2,3
Investimenti fissi lordi	0,9	3,6	3,0	1,8
Contributi in c/capitale	-3,3	-7,7	-6,3	-1,6
Altri trasferimenti	-61,1	21,5	-1,7	-25,7
Totale spese finali al netto di interessi	0,1	0,6	1,1	1,5
Totale spese finali	-0,1	0,2	0,9	1,3
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	-0,1	2,6	2,4	2,5
Imposte dirette	2,3	-1,0	0,8	2,6
Imposte indirette	-3,5	7,2	4,2	2,4
Imposte in c/capitale	217,6	-58,0	-48,8	1,2
Contributi sociali	0,5	1,2	3,5	4,1
Contributi effettivi	0,5	1,2	3,5	4,2
Contributi figurativi	2,1	1,2	1,6	1,7
Altre entrate correnti	1,9	-0,4	1,2	1,9
Totale entrate correnti	-0,1	2,2	2,7	2,9
Entrate in c/capitale non tributarie	-13,6	-14,9	11,6	12,0
Totale entrate finali	0,2	1,9	2,6	2,9

FOCUS
La riforma della programmazione e del bilancio

Con l'approvazione di due decreti legislativi e di un apposito provvedimento², emanato in applicazione della legge costituzionale dell'aprile 2012 e della relativa legge di attuazione³, si è concluso il processo di revisione della Legge di contabilità e finanza pubblica.

Il primo decreto legislativo⁴ sul completamento della riforma del bilancio dello Stato è finalizzato a garantire una maggiore leggibilità e significatività del bilancio, il miglioramento della qualità dei dati di entrata e spesa, il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo finanziario. Sono rafforzate, in questo contesto, le procedure per il monitoraggio del grado di effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati con la programmazione le conseguenti misure di finanza pubblica. È prevista, inoltre, la semplificazione delle procedure per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tale da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro efficiente gestione.

L'altro decreto legislativo⁵ per il rafforzamento del ruolo della cassa nel bilancio è diretto a potenziare la fase di predisposizione delle previsioni di bilancio, rendendo più immediato il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione. Si vuole in questo modo ottimizzare la programmazione dei flussi di cassa, con conseguente miglioramento della gestione del fabbisogno, della dinamica del debito pubblico e del fenomeno della formazione dei residui di bilancio.

La nuova disciplina sul contenuto della Legge di Bilancio è finalizzata ad avvalorare il ruolo 'sostanziale' che il documento contabile ha assunto a seguito della modifica costituzionale del 2012, in conseguenza della mancata riproposizione del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione che recava il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. In tale ottica, un elemento qualificante della riforma è l'unificazione della Legge di Bilancio e della Legge di Stabilità in un unico documento. Questa integrazione consentirà di riportare l'attenzione del Parlamento, ma anche della collettività, sulle priorità dell'intervento pubblico, valutando nello stesso momento i programmi di spesa nuovi e quelli già esistenti in un quadro di vincoli definito dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione. In altri termini, si vuole concentrare l'attenzione del decisore politico sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine. Per poter distinguere le risorse già previste dalla normativa vigente da quelle stanziare con i nuovi interventi, il disegno di Legge di Bilancio è articolato in due sezioni: la prima contiene le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza ed eventualmente aggiornati con la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NdA); la seconda sezione illustra le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e cassa e formate sulla base della legislazione vigente.

In ogni caso, il disegno di Legge di Bilancio sarà definito nei limiti dei saldi programmatici di finanza pubblica. Ne deriva che, anche per rafforzare il ruolo allocativo di tale strumento per l'attuazione delle scelte di politica economica del Governo, le innovazioni apportate potranno prevedere interventi a favore dello sviluppo, eventualità in passato non consentita. Il reperimento delle risorse per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e per il finanziamento dei nuovi interventi potranno, così, essere definiti e valutati contestualmente anche in termini di impatto sul sistema economico e sui singoli settori di intervento.

² D. Lgs. n. 90/2016 recante disposizioni per il completamento della riforma del bilancio dello Stato; D. Lgs. n. 93/2016 recante disposizioni per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa; L. n. 163/2016 contenente modifiche alla L. n. 196/2009. Sulla riforma del bilancio si veda anche il Capitolo V.

³ L. Cost. n. 1/2012 e L. n. 243/2012 che hanno recepito il principio dell'equilibrio di bilancio nell'ordinamento nazionale.

⁴ D. Lgs. n. 90/2016.

⁵ D. Lgs. n. 93/2016.

La riforma ha rivisto la tempistica della presentazione dei documenti di programmazione e del bilancio, mantenendo comunque la distinzione tra il momento in cui si fissano gli obiettivi programmatici e quello in cui si realizzano le misure tese al conseguimento degli stessi. Lo spostamento della presentazione della NdA dal 20 al 27 settembre dovrebbe consentire di incorporare nel medesimo documento i dati della seconda notifica effettuata dall'ISTAT sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni pubbliche, in modo tale da rendere coincidenti il quadro di previsione macroeconomico e di finanza pubblica della NdA con quello che sarà riportato nel Documento Programmatico di Bilancio. Si prevede, inoltre, che entro il 15 ottobre il progetto di Documento Programmatico di Bilancio, da presentare alla Commissione Europea e all'Eurogruppo, venga trasmesso anche alle Camere.

Infine, la data di presentazione del disegno di Legge di Bilancio alle Camere viene spostata dal 15 al 20 ottobre. Tale differimento dovrebbe consentire di presentare al Parlamento il bilancio integrato con gli effetti finanziari delle modifiche introdotte alla legislazione vigente.

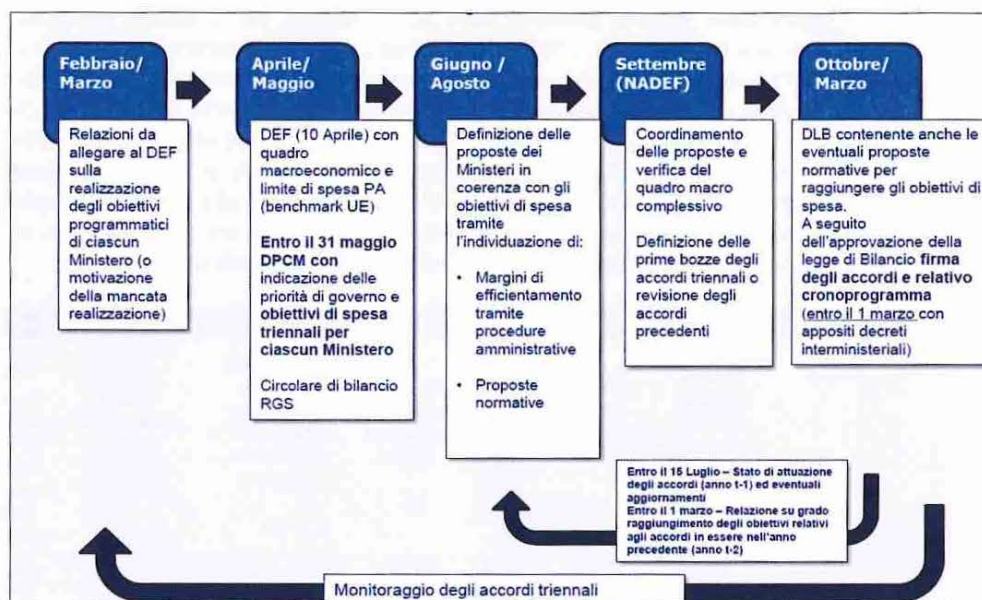
FOCUS

L'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico finanziaria

Uno degli intenti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica è il rafforzamento dell'approccio *top down* nella programmazione economico finanziaria, attraverso l'integrazione del processo di attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio⁶. In questa direzione è prevista una revisione del processo di formazione e esame delle proposte di bilancio, in modo tale che queste risultino ancorate a specifici obiettivi assegnati preventivamente a ciascuna Amministrazione rispetto al momento in cui sono formulate le singole richieste di spesa. In questo modo sarà possibile valutare in termini alternativi il finanziamento delle attività 'storiche' rispetto alle nuove esigenze di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione di risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia. Per tale finalità, entro il mese di maggio di ciascun anno attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, saranno stabiliti appositi obiettivi di spesa per ciascuna Amministrazione centrale dello Stato. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, ciascun Ministero dovrà definire la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi e le misure da adottare con la Legge di Bilancio per il raggiungimento dei risultati attesi. Successivamente all'approvazione della Legge di Bilancio, per rafforzare l'attenzione sul grado di raggiungimento dei risultati previsti, al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e a ciascun Ministero è richiesto di stabilire appositi accordi triennali per definire le modalità per il monitoraggio degli obiettivi di spesa anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Tali accordi, da perfezionare entro il 1 marzo di ciascun anno saranno diffusi attraverso la pubblicazione sul sito internet del MEF. In corso d'anno, il monitoraggio dovrebbe essere oggetto di periodici incontri tra amministrazioni, anche al fine di far emergere tempestivamente eventuali criticità e interventi correttivi. A tale proposito è previsto che nel mese di luglio sia inviata al Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato di attuazione degli accordi anche per fornire informazioni utili alla successiva programmazione e/o la revisione di quella in essere. Ciascun Ministero, entro il 1 marzo, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, trasmetterà al Presidente del Consiglio dei Ministri e al MEF una relazione nella quale sarà illustrato il grado di raggiungimento dei risultati attesi, ovvero conterrà, in caso di esito negativo, le motivazioni del loro mancato realizzo. Queste informazioni e i risultati attesi dal mutamento dei comportamenti e delle attività amministrative conseguenti l'adozione di questo nuovo processo potranno quindi entrare

⁶ Ci si riferisce, in particolare, alle modifiche introdotte alla L. n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) dall'articolo 4 del D. Lgs. n. 90/2016 recante disposizioni per il completamento della riforma del bilancio dello Stato.

organicamente nella programmazione di finanza pubblica già a partire dal DEF da predisporre nel successivo mese di aprile.



FOCUS

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

La valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso viene effettuata, in sede di Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di Stabilità 2014⁷.

La valutazione delle maggiori risorse è eseguita operando il raffronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio per l'esercizio in corso, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente⁸. La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso (2016); ii) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2015); iii) le predette maggiori entrate devono essere permanenti.

L'esito positivo di tali condizioni implica, in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio, l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale, limitatamente al primo anno del triennio di riferimento (2017), delle maggiori risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

Per la valutazione rilevano i dati gestionali e previsionali dei tributi erariali allocati nel titolo delle entrate tributarie, nell'ambito dell'attività di accertamento e controllo, e nel titolo delle entrate extra tributarie relativamente agli interessi e sanzioni ad essi correlati. Per l'aspetto gestionale, rilevano i versamenti risultanti a consuntivo 2015 contabilizzati nel Rendiconto generale dello Stato e i versamenti acquisiti a tutto il mese di agosto 2016; per l'aspetto previsionale, rilevano le stime di cassa a legislazione vigente indicate nello stato di

⁷ L. n. 147/2013.

⁸ Art. 1, c. 431 e 434 della L. n. 147/2013.

previsione dell'entrata del bilancio dello Stato per gli anni 2016 e 2017, nonché le stime aggiornate degli incassi attesi nel 2016.

Nella tabella seguente sono evidenziati i principali tributi (IRPEF, IRES, IVA) e indistinti quelli minori (inclusivi delle entrate derivanti dalla conciliazione), per ciascuno dei quali sono riportati: gli incassi realizzati nel 2015, risultanti dal rendiconto generale dello Stato (prima colonna); la stima delle risorse permanenti realizzate nel 2015 (seconda colonna); la stima degli incassi attesi nel 2016 e quella delle risorse permanenti (terza e quarta colonna); le previsioni di bilancio per il 2016 e il 2017 (per il 2016 sono considerate le previsioni di cassa assestate, mentre per il 2017 le previsioni di cassa iscritte in bilancio a legislazione vigente); la differenza tra gli incassi permanenti stimati per il 2016 e le previsioni iscritte in bilancio per ciascuno degli anni 2016 e 2017; la differenza tra la stima degli incassi permanenti attesi nel 2016 e quelli realizzati nel 2015 (ultima colonna).

INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in miliardi di euro)

	Incassi registrati nel 2015 (Rendiconto generale dello Stato)	Stima incassi permanenti 2015 (a)	Stima incassi 2016 basata sui dati a tutto agosto	Stima incassi permanenti 2016 (b)	Previsioni di bilancio (asestate 2016 e 2017 a legislazione vigente) (c)		Differenze stima incassi permanenti 2016 - previsioni di bilancio (d)=(b)-(c)		Differenza stima incassi permanenti 2016 - incassi permanenti 2015 (e)=(b)-(a)
	2015	2015	2016	2016	2016	2017	2016	2017	2016
IRPEF	3,70	3,52	3,76	3,58	3,20	2,90	0,38	0,68	0,06
IRES	2,20	2,09	1,80	1,71	2,00	1,80	-0,29	-0,09	-0,38
IVA	3,10	2,95	3,59	3,41	2,90	2,40	0,51	1,01	0,46
Altre imposte minori	0,62	0,54	0,76	0,70	0,51	0,31	0,19	0,39	0,16
Totale ruoli tributarie	9,62	9,10	9,91	9,40	8,61	7,41	0,79	1,99	0,30
Totale ruoli extra tributarie	2,80	2,66	2,89	2,74	2,00	2,10	0,74	0,64	0,08
Totale complessivo	12,42	11,76	12,80	12,14	10,61	9,51	1,53	2,63	0,38

Per il 2016, la stima delle risorse derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale è determinata sulla base degli incassi già realizzati nel periodo gennaio-agosto, pari a 7,6 miliardi, di cui 5,9 miliardi relativi alle entrate tributarie. A tali incassi sono aggiunti gli introiti che si prevede di incassare nei restanti quattro mesi dell'anno (settembre-dicembre) applicando agli incassi realizzati negli ultimi quattro mesi del 2015, per ciascuno dei tributi interessati, un andamento simile a quello osservato nei primi otto mesi dell'anno in corso, ridotto di circa un terzo se positivo e incrementato di circa un terzo se negativo.

Per la determinazione degli incassi permanenti sono esclusi gli incassi relativi a tributi che, pur contabilizzati in bilancio, non sono più attuali e il cui gettito non è quindi continuativo e ricorrente (ILOR, imposta patrimoniale, imposta sui redditi di ricchezza mobile, imposta complementare progressiva sul reddito complessivo, ecc.). Il gettito al netto di tale componente è, inoltre, decurtato applicando una riduzione forfettaria del 5,0 per cento calcolata sia sugli incassi realizzati nel 2015 (12,42 miliardi), sia sugli incassi che si stima realizzare nel 2016 (12,8 miliardi). Sulla base di tale criterio, gli incassi permanenti realizzati nel 2015 e la stima degli incassi permanenti del 2016 sono rispettivamente pari a 11,76 miliardi e a 12,14 miliardi. Gli incassi permanenti realizzabili nel 2016, in particolare, sono stimati considerando un dato certo corrispondente a quanto effettivamente già incassato nel periodo gennaio-agosto 2016 sulle pertinenti voci di bilancio (7,59 miliardi) e un dato stimato relativo alla valutazione prudenziale degli incassi del periodo settembre-dicembre 2016 (4,55 miliardi).

Si perviene ai seguenti risultati: i) la stima degli incassi permanenti attesi per il 2016 (12,14 miliardi) è superiore rispetto alla previsione di cassa di bilancio assestata per l'anno (10,61 miliardi), evidenziando maggiori risorse permanenti pari a 1,53 miliardi; ii) il raffronto tra la stima degli incassi permanenti per il 2016 e le entrate permanenti effettivamente incassate a consuntivo 2015 (11,76 miliardi) evidenzia maggiori risorse per 0,38 miliardi.

L'ammontare di risorse permanenti da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale è fissato, per ragioni prudenziali, pari al minore dei predetti importi. Pertanto in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio 2017, limitatamente al 2017, saranno iscritti 0,38 miliardi nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel predetto Fondo. Tali maggiori risorse, non sono, infatti, scontate nelle stime tendenziali e il livello degli introiti permanenti derivanti dall'attività di accertamento e controllo che si stima incassare nel 2016 (12,14 miliardi) risulta superiore rispetto alle previsioni di cassa iscritte, a legislazione vigente, nello stato di previsione dell'entrata per il 2017 (9,51 miliardi).

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

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

Il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) richiesto all'Italia è stato rimodulato dalla Commissione Europea in maggio, in considerazione del riconoscimento delle clausole di flessibilità e della maggiore spesa connessa alla crisi dei rifugiati e agli atti di terrorismo.

Per il 2015, le 2016 *Spring Forecast* della Commissione indicano una stima dell'*output gap* in riduzione rispetto al 2014, pari a -2,9 punti percentuali del prodotto potenziale, che conferma il perdurare della fase di debolezza del ciclo economico. La correzione del saldo strutturale di 0,25 punti percentuali, coerente con la presenza di condizioni cicliche avverse, è ulteriormente ridimensionata per tenere conto della maggiore spesa sostenuta dall'Italia per l'emergenza dei rifugiati nel 2015, pari a 0,03 punti percentuali di PIL. Tale spesa è riconosciuta eleggibile ai sensi delle disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e del *Fiscal Compact* che consentono deviazioni temporanee in presenza di eventi eccezionali⁹. La correzione del saldo strutturale richiesta nel 2015 è quindi ridotta a 0,22 punti percentuali di PIL.

Per il 2016, la raccomandazione originaria del Consiglio dello scorso luglio 2015 consentiva un peggioramento annuo del saldo strutturale pari a 0,25 punti in luogo di un consolidamento di 0,5 punti, in considerazione sia della presenza di condizioni cicliche avverse (*output gap* pari a -1,6 per cento), sia della deviazione temporanea per le clausole di flessibilità sulle riforme strutturali e gli investimenti pubblici per complessivi 0,75 punti percentuali di PIL. La Commissione Europea ha riconosciuto eleggibile ai fini della valutazione delle regole del PSC anche la maggiore spesa connessa alla gestione dei crescenti flussi migratori e all'intensificarsi dei fenomeni di terrorismo di matrice internazionale del 2016. L'impatto sul saldo strutturale dell'Italia di tali maggiori oneri è stimato pari a complessivi 0,1 punti percentuali di PIL per l'anno in corso (rispettivamente 0,04

⁹ Art 5.1 e 6.3 del Regolamento CE n. 1466/97 e art. 3 del *Fiscal Compact*.

per i rifugiati e 0,06 punti percentuali per il c.d. pacchetto sicurezza). L'aumento del deficit strutturale consentito nel 2016 è quindi rivisto da 0,25 a 0,35 punti percentuali di PIL. La Commissione Europea ha chiarito, tuttavia, che la valutazione sul 2016 sarà condotta sulla base dei costi effettivamente sostenuti per gli eventi eccezionali nel 2016, che saranno indicati a consuntivo nel Programma di Stabilità 2017.

Per il 2017, le previsioni della Commissione dello scorso aprile collocano l'*output gap* a -0,4 per cento del prodotto potenziale, prefigurando il ritorno a condizioni cicliche normali. La correzione del saldo strutturale richiesta nel 2017 è superiore a 0,5 punti percentuali (0,6 punti percentuali secondo le Raccomandazioni sul DEF pubblicate in maggio), anche a causa della presenza dell'elevato debito pubblico.

A fronte del percorso delineato dalle regole europee, nello scenario programmatico qui presentato, il deficit strutturale è stimato allo 0,7 per cento del PIL nel 2015, a fronte di un *output gap* pari a -3,5 per cento del prodotto potenziale. Il miglioramento rispetto al 2014 di circa 0,2 punti percentuali di PIL è in linea con la correzione richiesta. L'aggregato di spesa, pur registrando un aumento, non si discosta in modo significativo dal benchmark richiesto.

Nel 2016 si prevede un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,4 per cento del PIL. Il saldo strutturale corrispondente sarebbe pari all'1,2 per cento del PIL, in peggioramento di circa 0,5 punti percentuali rispetto al 2015. Tale peggioramento è superiore rispetto all'aumento massimo consentito, ma non costituisce una deviazione significativa ed è quindi compatibile con il braccio preventivo del PSC. Inoltre, l'andamento dell'aggregato di spesa è coerente con l'obiettivo richiesto nell'anno in corso.

La stima dell'*output gap* per il 2017, basata sulla metodologia concordata in sede europea¹⁰, è pari a -1,7 per cento del prodotto potenziale nello scenario programmatico. Tale livello, più ampio della soglia rappresentativa di -1,5 per cento del PIL potenziale, suggerirebbe il protrarsi di condizioni cicliche avverse anche nel prossimo anno. In presenza di condizioni cicliche avverse, il

¹⁰ Le stime del Tesoro differiscono unicamente nella previsione macroeconomica sottostante. Quest'ultima ha un orizzonte di quattro anni mentre le previsioni della Commissione non vanno oltre il 2017. Inoltre, a supporto dell'analisi, il MEF si riserva la possibilità di ricorrere all'utilizzo di una procedura di *grid search* opportunamente elaborata per la definizione statisticamente ottimale del livello iniziale delle varianze per il calcolo del NAWRU. Per quanto riguarda la questione dell'orizzonte temporale delle stime dell'*output gap*, occorre ricordare come, sia sul dato contemporaneo sia in fase di previsione, la stima dell'*output gap* sia molto sensibile rispetto alla lunghezza del periodo di previsione prescelto. Nell'ambito della redazione dei Programmi di Stabilità, ai paesi membri viene richiesto, sulla base del Codice di Condotta, di presentare obiettivi di finanza pubblica programmatici, saldi strutturali e dati dell'*output gap* che coprono un orizzonte temporale che si estende per i successivi tre/quattro anni rispetto a quello in corso. Per contro, le previsioni di primavera della Commissione Europea che costituiscono la base informativa sulla quale viene valutata la *compliance* dei singoli paesi membri rispetto alle prescrizioni del PSC si fermano all'anno successivo rispetto a quello in corso. Per come è costruito il modello della funzione di produzione concordato a livello europeo, l'utilizzo di un diverso orizzonte temporale da parte della Commissione rende le stime dell'*output gap* meno ampie e più conservative rispetto a quelle dei paesi membri che, invece, si basano su proiezioni macroeconomiche che si estendono per ulteriori tre anni. Precedenti esercizi hanno dimostrato che il differenziale medio nella stima dell'*output gap* dovuto alla diversa lunghezza dell'orizzonte temporale può rendere l'*output gap* più ampio per almeno 0,5 punti percentuali di PIL. Se ne ricava che le deviazioni rispetto al dato della Commissione dipendono principalmente dall'effetto incrementativo sul livello del prodotto potenziale dovuto al più esteso orizzonte temporale. Questa discrepanza dovuta a caratteristiche tecniche del modello può produrre notevoli differenze in fase di stima dei saldi strutturali e in fase di valutazione della *compliance* con le prescrizioni del PSC. Pertanto, ai fini di una maggiore comparabilità dei risultati sarebbe necessario che la Commissione Europea allineasse il proprio orizzonte di previsione a quello che viene richiesto nell'ambito dei programmi di stabilità dei paesi membri.

consolidamento fiscale richiesto si attesterebbe a 0,5 punti percentuali di PIL, a differenza di quanto ritenuto dalla Commissione nelle 2016 *Spring Forecast*, che, a causa di una stima meno negativa dell'*output gap* del 2017 (pari a -0,4 per cento) valuta le condizioni cicliche dell'Italia come 'normali' e richiede pertanto una riduzione del saldo strutturale di 0,6 punti percentuali.

Secondo le stime del Governo, a fronte di un obiettivo di indebitamento netto pari al 2,0 per cento del PIL, nel 2017 il saldo strutturale rimarrebbe invariato all'1,2 per cento in confronto al livello previsto per il 2016, il che non costituirebbe una deviazione significativa.

La Commissione formulerà la propria valutazione sul rispetto del percorso di correzione dei conti pubblici sulla base del *Draft Budgetary Plan 2017*, che l'Italia invierà alle istituzioni europee entro il prossimo 15 ottobre. La valutazione della Commissione sarà basata sulle *Autumn Forecasts* che saranno rilasciate a novembre.

Negli anni seguenti del programma di bilancio, il deficit strutturale è previsto scendere al -0,7 per cento nel 2018 e al -0,2 per cento nel 2019, in linea con quanto enunciato nel DEF e sostanzialmente in linea con l'Obiettivo di Medio Termine dell'Italia.

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

Le previsioni macroeconomiche di questa Nota per il 2017 sono riviste al ribasso rispetto alle attese di aprile. Le proiezioni per gli anni seguenti sono più positive sia pur nell'ambito di una valutazione che rimane prudentiale dato il pesante lascito della crisi degli ultimi anni. La revisione degli obiettivi di finanza pubblica riflette le nuove valutazioni sulla crescita e sull'*output gap*.

Di fronte al mutato quadro internazionale e a segnali di rallentamento della domanda interna, il Governo ha deciso di adottare una impostazione di politica di bilancio più orientata alla crescita, rivedendo gli obiettivi di indebitamento netto e la composizione qualitativa della manovra per il 2017-2019. A giudizio del Governo ricorrono pertanto le condizioni indicate dall'articolo 6 della Legge n. 243 del 2012 per operare una revisione del sentiero di discesa del disavanzo strutturale. Il profilo dei conti pubblici contenuto in questo Documento e illustrato nella Relazione al Parlamento allegata a questa Nota mostra un aggiustamento fiscale più graduale rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile.

Le stime a legislazione vigente pongono l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,4 per cento del PIL nel 2016, in aumento di un decimo rispetto al 2,3 per cento previsto nel DEF, ma sostanzialmente in linea con quanto previsto nella Legge di Stabilità 2016.

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

		2015	2016	2017	2018	2019
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-2,6	-2,4	-2,0	-1,2	-0,2
	(DEF 2016)	-2,6	-2,3	-1,8	-0,9	0,1
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
	(DEF 2016)	4,2	4,0	3,8	3,6	3,5
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,5	1,5	1,7	2,4	3,2
	(DEF 2016)	1,6	1,7	2,0	2,7	3,6
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)	(Nota agg. DEF)	-0,7	-1,2	-1,2	-0,7	-0,2
	(DEF 2016)	-0,6	-1,2	-1,1	-0,8	-0,2
DEBITO (lordo sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	132,3	132,8	132,5	130,1	126,6
	(DEF 2016)	132,7	132,4	130,9	128,0	123,8
DEBITO (netto sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	128,7	129,3	129,0	126,8	123,4
	(DEF 2016)	129,1	129,0	127,5	124,7	120,6
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-3,2	-3,2	-2,7	-1,9	-0,4
	(DEF 2016)	-3,2	-3,1	-2,3	-1,4	0,0
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-3,6	-3,4	-2,9	-2,1	-0,6

(1) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

(2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2015 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2017 è rivisto dall'1,8 al 2,0 per cento del PIL, in coerenza con un obiettivo di saldo strutturale dell'1,2 per cento del PIL. Si prevede una manovra per il 2017 pari allo 0,5 per cento circa del PIL, da dettagliare nella Legge di Bilancio per il 2017. Come programmato nel DEF, nel 2017 sarà evitata l'entrata in vigore degli aumenti IVA previsti dalla legislazione vigente. Per quanto riguarda gli investimenti, i nuovi interventi pubblici riguarderanno il potenziamento degli investimenti infrastrutturali e ambientali. Saranno rafforzati gli incentivi fiscali per il settore privato già previsti da precedenti disposizioni normative e introdotte nuove leve per la ripresa dell'accumulazione di capitale che è essenziale per accrescere il potenziale di crescita e innovatività dell'economia italiana. Vi saranno inoltre interventi di sostegno ai pensionati a rischio di povertà e per favorire la flessibilità d'ingresso nel sistema previdenziale. Ulteriori interventi riguarderanno il rafforzamento delle misure per il sostegno alle famiglie.

Al finanziamento di queste misure contribuiranno misure volte ad accrescere la fedeltà fiscale e a ridurre i margini di evasione ed elusione, e sul lato delle spese nuove misure di riduzione strutturale della spesa corrente, inclusi gli avanzamenti dall'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Il Governo intende inoltre operare, ove necessario, ulteriori interventi per l'emergenza sisma, la messa in sicurezza del patrimonio abitativo e del territorio e la gestione del fenomeno migratorio.

In considerazione delle pressanti necessità che il Paese deve fronteggiare, l'obiettivo di indebitamento potrebbe essere innalzato sino ad un massimo dello 0,4 per cento del PIL, secondo quanto indicato nella Relazione al Parlamento allegata a questa Nota.

Le misure sottostanti l'eventuale incremento dell'indebitamento 2017, da dettagliare nella Legge di Bilancio, comporteranno effetti di stimolo sulla crescita che non sono stati esplicitamente inclusi nel quadro macroeconomico programmatico. Ciò indica che la crescita effettiva dell'economia potrebbe eccedere la previsione riportata nel presente Documento.

Per il biennio successivo, l'andamento dell'indebitamento netto è previsto in forte discesa, fino al raggiungimento del sostanziale pareggio di bilancio (-0,2 per cento del PIL) nel 2019. L'avanzo primario salirebbe dall'1,5 per cento di quest'anno al 3,2 per cento nel 2019, grazie ad un continuo controllo della spesa e a nuove clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica.

Il saldo strutturale programmatico migliorerebbe al -0,7 per cento del PIL nel 2018 e al -0,2 per cento nel 2019 raggiungendo sostanzialmente l'obiettivo di medio periodo.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,1	0,7	0,8	1,0	1,3	1,2
Indebitamento netto	-3,0	-2,6	-2,4	-2,0	-1,2	-0,2
Interessi passivi	4,6	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,5	-0,3	-0,2	0,2	0,3	0,4
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:						
<i>Lavoro</i>	-0,1	0,1	0,0	0,3	0,3	0,3
<i>Capitale</i>	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Output gap	-4,4	-3,5	-2,5	-1,7	-0,7	0,0
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,4	-1,9	-1,3	-0,9	-0,4	0,0
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,6	-0,8	-1,1	-1,1	-0,8	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo	4,0	3,4	2,9	2,6	2,8	3,2
Misure una tantum	0,2	-0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-3,2	-2,5	-2,5	-2,1	-1,1	-0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-0,8	-0,7	-1,2	-1,2	-0,7	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	3,8	3,5	2,8	2,5	2,8	3,3
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum	-0,2	0,7	0,0	0,4	1,0	1,0
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	-0,5	0,2	-0,5	0,0	0,5	0,6

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

	CONSUNTIVO		PREVISIONI		
	2015	2016	2017	2018	2019
Totale misure una tantum	-1.645	1.391	-42	-820	-830
in % del PIL	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
a) Entrate	1.102	4.116	1.138	140	10
in % del PIL	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Imposte sostitutive varie	750	958	328	130	0
Condono edilizio	29	15	10	10	10
Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	95	267	0	0	0
Imposta sostitutiva plusvalenze Banca d'Italia	16	101	0	0	0
Emersione capitali all'estero (<i>voluntary disclosure</i>)	212	2.775	800	0	0
b) Spese	-3.693	-3.475	-2.080	-1.860	-1.740
in % del PIL	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Arretrati pensioni sent. n. 70/2015 Corte Cost.	-1.670	0	0	0	0
Interventi per calamità naturali	-1.973	-2.290	-2.060	-1.860	-1.740
Dividendi in uscita	-50	-30	-20	0	0
Nuova Decisione UE risorse proprie 2014	0	-1.155	0	0	0
c) Dismissioni immobiliari	946	750	900	900	900
in % del PIL	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Ripartizione misure una tantum per sottosettori					
Amministrazioni centrali	-2.566	691	-592	-1.340	-1.280
Amministrazioni locali	569	400	250	240	150
Enti di previdenza	352	300	300	280	300

FOCUS**Verifica delle deviazioni significative**

Per i paesi che si trovano nel braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) viene valutato sulla base di due parametri: i) la variazione del saldo strutturale; ii) la regola di spesa.

Per quanto riguarda il primo parametro, in ciascun anno, il percorso di aggiustamento verso l'MTO, misurato sulla base della variazione del saldo strutturale, viene modulato in funzione dei seguenti criteri¹¹: i) le condizioni cicliche dell'economia sintetizzate dalla misura dell'*output gap*; ii) il livello del saldo strutturale di partenza; iii) il livello del rapporto debito/PIL; iv) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1. Per esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un *output gap* compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi, deve convergere al proprio MTO attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL. La Comunicazione della Commissione di gennaio 2015 ha chiarito che gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole delle riforme strutturali e degli investimenti. Ciò implica che, per esempio, in condizioni cicliche normali, a fronte di un aggiustamento annuo del saldo strutturale richiesto di 0,5 punti percentuali di PIL, l'attivazione congiunta della clausola delle riforme e degli investimenti può condurre ad un allentamento massimo del saldo strutturale fino a -0,25 punti percentuali del PIL.

Riguardo alla regola di spesa, i regolamenti europei stabiliscono che, per i paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa di riferimento debba

¹¹ Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'MTO in base alla situazione del ciclo economico presentata nella Comunicazione della Commissione *'Making the best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact'* del 13 gennaio 2015.

crescere ad un tasso pari alla differenza tra tasso di crescita medio del PIL potenziale¹² e il cosiddetto margine di convergenza. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia in modo tale che, per esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un *output gap* annuale compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, l'aggregato di spesa si riduca in modo da assicurare un miglioramento annuale nel saldo strutturale che sia pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL. Come chiarito dalla Commissione Europea, la rimodulazione dei parametri della regola di spesa avviene anche in caso di applicazione della flessibilità concessa per le riforme strutturali e/o per la clausola degli investimenti.

Riguardo al percorso di aggiustamento verso l'MTO, si hanno deviazioni significative se viene rilevato uno scostamento di 0,5 punti percentuali di PIL su un anno, o in media, di 0,25 punti percentuali sui due anni precedenti, rispetto al percorso individuato sulla base della variazione del saldo strutturale e della regola di spesa. Tuttavia, solo l'esistenza di una deviazione significativa rilevata su dati ex post può condurre all'apertura di una procedura di infrazione.

Nel 2015, le ipotesi macroeconomiche nello scenario programmatico di questo Documento conducono ad una stima dell'*output gap* pari a -3,5 per cento del PIL potenziale. Le condizioni cicliche sono particolarmente avverse ('*very bad times*'), pertanto l'aggiustamento del saldo strutturale richiesto dal braccio preventivo del PSC e il margine di convergenza della regola di spesa sono rimodulati per garantire un miglioramento di soli 0,25 punti percentuali di PIL. Nella valutazione sul Programma di Stabilità 2016 dell'Italia, la Commissione Europea ha ridotto tale correzione a 0,22 punti percentuali di PIL in considerazione della maggiore spesa sostenuta dall'Italia per l'emergenza dei rifugiati, pari a 0,03 punti percentuali di PIL¹³. Analogamente, l'aggregato di spesa deve ridursi di circa lo 0,5 per cento in termini reali. Nel 2015, il deficit strutturale si è ridotto di quasi 0,2 punti percentuali di PIL su base annua, in linea con l'aggiustamento richiesto. La variazione del deficit strutturale ha deviato di circa 0,1 punti percentuali del PIL dalla correzione media richiesta nel biennio 2015-2014. Per quanto riguarda la regola di spesa, l'aggregato di riferimento è cresciuto dello 0,65 per cento in termini reali, evidenziando una deviazione rispetto alla riduzione richiesta lievemente al di sotto della soglia di 0,5 punti percentuali che configurerebbe una deviazione significativa. La deviazione rispetto alla riduzione richiesta sui due anni è di quasi 0,2 punti percentuali di PIL. Pertanto, dalla valutazione ex post non emergono deviazioni significative, né su base annuale né sulla media dei due anni.

Nel 2016, grazie all'attivazione della clausola delle riforme e degli investimenti per complessivi 0,75 punti percentuali di PIL, è consentito un aumento del deficit strutturale di 0,25 punti percentuali di PIL rispetto al livello del 2015. L'aggregato di spesa potrebbe aumentare dello 0,6 per cento in termini reali. In maggio, la Commissione Europea ha riconosciuto eleggibile ai fini della valutazione delle regole del PSC anche per il 2016 la maggiore spesa connessa ai flussi migratori e all'intensificarsi dei fenomeni di terrorismo di matrice internazionale per complessivi 0,1 punti percentuali di PIL (rispettivamente 0,04 per i rifugiati e 0,06 punti percentuali per il c.d. pacchetto sicurezza). L'aumento del deficit strutturale consentito nel 2016 è quindi rivisto da 0,25 a 0,35 punti percentuali di PIL, mentre l'aggregato di spesa può aumentare dello 0,8 per cento in termini reali. Rispetto a questi parametri, nel 2016 si riscontra una deviazione del saldo strutturale di 0,15 punti percentuali di PIL su base annua e di quasi 0,2 punti percentuali di PIL sulla media del 2015 e del 2016, che non risultano significative secondo i criteri del PSC. Per la regola di

¹² Il tasso di crescita medio del potenziale viene calcolato sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo, considerando una media decennale delle *Forecast* della Commissione Europea centrata sull'anno in cui si esercita la valutazione stessa. La media decennale include pertanto i quattro anni precedenti a quello della valutazione e i cinque anni successivi (previsione di due anni e estrapolazione meccanica per i successivi tre).

¹³ European Commission, '*Assessment of the 2016 Stability Programme for Italy*' del 26 maggio 2016.

spesa si stima il pieno rispetto su base annua e una deviazione limitata di quasi 0,2 punti percentuali sulla media dei due anni.

Infine, nel 2017 la presenza di condizioni cicliche normali, secondo le stime della Commissione Europea, e un elevato rapporto debito/PIL richiederebbero una correzione del saldo strutturale per più di 0,5 punti percentuali di PIL e una coerente riduzione dell'1,3 per cento dell'aggregato di spesa in termini reali. La stima dell'*output gap* nello scenario programmatico di questo Documento è rivista a -1,7 per cento del PIL potenziale nel 2017 (-1,1 per cento nel DEF di aprile), che suggerirebbe il protrarsi di condizioni cicliche prevalenti avverse con la possibilità di: i) ridurre il saldo strutturale di soli 0,5 punti percentuali di PIL; ii) ridurre l'aggregato di spesa dell'1,1 per cento in termini reali. Nel 2017, il Governo prevede programmaticamente di conseguire una variazione nulla del deficit strutturale rispetto al 2016, mentre l'aggregato di riferimento della regola di spesa, calcolato in base allo scenario a legislazione vigente, è previsto ridursi di circa l'1,4 per cento in termini reali, ovvero in misura superiore rispetto a quanto sarebbe richiesto dal PSC.

FOCUS

Stima del prodotto potenziale, dell'*output gap* e del saldo di bilancio strutturale con il modello alternativo alla metodologia concordata a livello europeo

La metodologia di stima prodotto potenziale ha acquisito negli ultimi anni un rilievo crescente in virtù del ruolo fondamentale che svolge nel determinare il saldo di bilancio strutturale. L'*output gap*, indicatore che misura la distanza tra il prodotto reale di un'economia e il suo potenziale, costituisce l'elemento essenziale per valutare le politiche fiscali di un paese sia nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), sia nella legislazione italiana (L. n. 243/2012).

Come evidenziato in occasione della pubblicazione del Programma di Stabilità del 2016, il Governo è dell'opinione che la metodologia concordata a livello europeo per la stima del prodotto potenziale e degli *output gap* non sia adatta a fornire una valutazione adeguata della crescita potenziale dell'Italia, sia per quanto riguarda gli anni passati sia per gli anni a venire. Inoltre, le stime prodotte utilizzando tale metodologia risultano essere pro-cicliche e non in linea con le principali evidenze di carattere macroeconomico. Si veda a tale proposito il riquadro di approfondimento 'Innovazioni alla metodologia di stima del prodotto potenziale concordata a livello europeo', DEF 2016 (Programma di Stabilità dell'Italia, pagg. 44-51).

L'aggiornamento delle stime macroeconomiche contenute nella presente Nota di Aggiornamento ha permesso di verificare la robustezza della specificazione alternativa proposta e produrre delle stime della crescita potenziale per l'Italia più in linea con le intuizioni macroeconomiche.

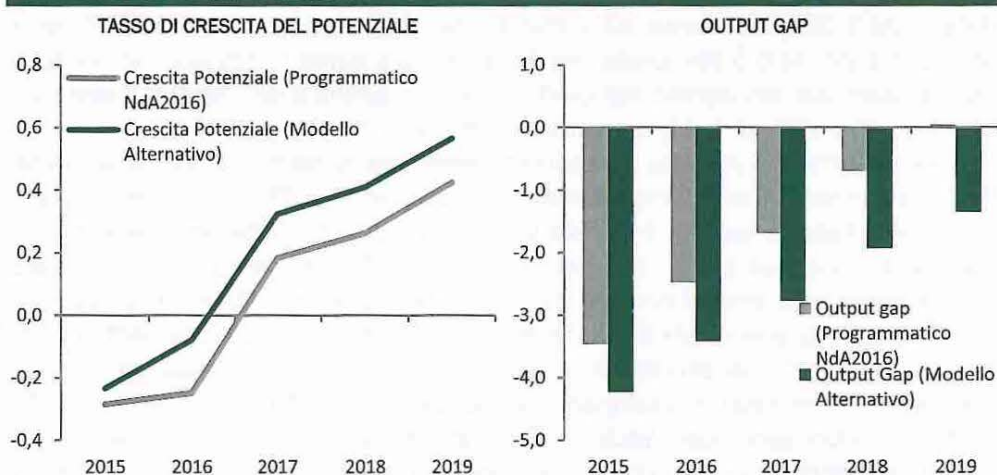
In questo riquadro di approfondimento si presentano i risultati in termini di *output gap* e saldo di bilancio strutturale derivanti dall'applicazione della metodologia alternativa del modello di stima del prodotto potenziale italiano. In sintesi, la metodologia sviluppata dal Tesoro, partendo dalla specificazione della funzione di produzione della Commissione Europea, sostituisce al NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*) il NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) e stima il trend della produttività totale dei fattori (*total factor productivity*, TFP) attraverso la scomposizione trend-ciclo che si ottiene utilizzando come variabile endogena una misura di *labour hoarding* quale la Cassa integrazione Guadagni (CIG) in luogo della attuale misura di capacità utilizzata basata sulle rilevazioni del clima di fiducia (cosiddetto indice CUBS). Questo perfezionamento della metodologia ufficiale conduce a cambiamenti significativi nelle stime del prodotto potenziale e dell'*output gap* per l'Italia. Contrariamente a quanto effettuato in occasione del DEF 2016, la metodologia alternativa è stata applicata allo scenario macroeconomico programmatico incluso nella presente Nota di Aggiornamento e non alle previsioni economiche elaborate dalla Commissione Europea. In virtù delle innovazioni introdotte, le

stime della crescita potenziale per l'Italia risultano migliori rispetto a quelle ottenute applicando la metodologia condivisa a livello europeo. In particolare, il livello del prodotto potenziale è stabilmente più elevato lungo tutto l'orizzonte previsivo 2016-2019, con conseguenti valori di *output gap* significativamente più ampi.

In dettaglio, l'*output gap* dell'Italia sarebbe pari, nel 2016, a -3,4 per cento del prodotto potenziale (*vis-à-vis* -2,5 dello scenario programmatico del presente Documento), -2,8 per cento nel 2017 (vs. -1,7 per cento), -1,9 nel 2018 (vs. -0,7 per cento) e -1,3 per cento del prodotto potenziale nel 2019 (*vis-à-vis* un gap quasi nullo previsto nelle stime ufficiali). Come si può notare, con la specificazione alternativa del modello il gap tra crescita reale e potenziale non si chiude alla fine dell'orizzonte previsivo, ma rimane in territorio negativo denotando il protrarsi della fase ciclica negativa dell'economia italiana, con conseguenze rilevanti sulla politica fiscale.

Infatti, in corrispondenza di tali valori dell'*output gap*, il saldo di bilancio strutturale sarebbe pari a -0,7 nel 2016 (*vis-à-vis* -1,2 dello scenario programmatico del presente Documento), -0,6 nel 2017 (vs. -1,2 per cento) raggiungendo un surplus strutturale di 0,6 alla fine dell'orizzonte previsivo.

IL MODELLO ALTERNATIVO: CRESCITA POTENZIALE E OUTPUT GAP



Fonte: Elaborazioni del MEF.

Fonte: Elaborazioni del MEF.

IL MODELLO ALTERNATIVO: OUTPUT GAPS E SALDI STRUTTURALI

	Output Gaps		Deficit Strutturale	
	NdA 2016	Modello alternativo	NdA 2016	Modello alternativo
2015	-3,5	-4,2	-0,7	-0,2
2016	-2,5	-3,4	-1,2	-0,7
2017	-1,7	-2,8	-1,2	-0,6
2018	-0,7	-1,9	-0,7	-0,1
2019	0,0	-1,3	-0,2	0,6

Fonte: Elaborazioni del MEF.

Il lavoro di analisi e sviluppo del modello alternativo del prodotto potenziale è attualmente in fase di approfondimento, con particolare riferimento alla componente relativa allo stock di capitale. La metodologia condivisa a livello europeo utilizza un'ipotesi semplificativa per la stima del tasso di deprezzamento del capitale, che non tiene conto di eventuali mutamenti dello stock di capitale avvenuti nell'ultima fase recessiva dell'economia italiana. Date le caratteristiche del modello, che si basa su una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas, valutazioni alternative del tasso di deprezzamento comporterebbero ulteriori effetti non

trascurabili sulla dinamica dello stock di capitale e quindi sulla stima del prodotto potenziale e delle sue componenti, in particolare sul livello strutturale della produttività totale dei fattori. Nell'eventualità di una revisione al ribasso dello stock di capitale negli di crisi più acuta, la TFP verrebbe rivista al rialzo. In uno scenario di ripresa degli investimenti, ciò alzerebbe il tasso di crescita potenziale dell'economia per i prossimi anni.

III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

Le revisioni effettuate dall'ISTAT sul PIL¹⁴, e dalla Banca d'Italia sul valore nominale dello stock del debito delle Pubbliche Amministrazioni¹⁵, hanno determinato una riduzione del rapporto debito/PIL per gli anni 2014 e 2015 rispetto ai valori pubblicati nel DEF di aprile. In particolare, per il 2014 la nuova stima è pari a 131,9 per cento, con una riduzione dello 0,6 per cento rispetto al dato precedente, mentre per il 2015 il consuntivo del rapporto debito/PIL si attesta al 132,3 per cento, anche in questo caso con una riduzione rispetto al valore di aprile (0,4 punti percentuali). I nuovi livelli del rapporto debito/PIL sono determinati principalmente all'aumento del PIL, che incide per lo 0,7 per cento nel 2014 e per lo 0,5 per cento nel 2015; d'altra parte le revisioni in aumento del valore nominale del debito comportano un incremento del rapporto dello 0,1 per cento su entrambi gli anni, a parità di livello del PIL.

Per il 2016 si stima che il rapporto debito/PIL si attesti al 132,8 per cento, un livello superiore al dato programmatico pubblicato nel DEF di aprile, pari al 132,4 per cento. Tale variazione è dovuta sia all'evoluzione più modesta attesa per il PIL nominale, che passa dal 2,2 per cento all'1,8 per cento, sia alla riduzione significativa degli introiti previsti dalle privatizzazioni per l'anno in corso.

Tali effetti sono stati in parte mitigati da numerosi collocamenti di titoli di Stato durante l'anno effettuati a prezzi sopra la pari, a causa dell'andamento decrescente dei tassi d'interesse che ha caratterizzato l'anno in corso. D'altra parte il Fabbisogno del Settore Pubblico è stimato attestarsi su un livello sostanzialmente in linea con la previsione di aprile senza quindi svolgere alcun ruolo significativo nell'aggiornamento al rialzo della stima.

¹⁴ Si veda Comunicato Istat 'Conti Economici Nazionali' del 23 settembre 2016.

¹⁵ La serie aggiornata del Debito delle Amministrazioni Pubbliche sarà pubblicata ad ottobre 2016 nel 'Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' da parte della Banca d'Italia.