

III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

L'evoluzione del rapporto debito/PIL risente in modo significativo della già citata revisione della serie del PIL effettuata dall'Istat per gli anni 2015 e 2016. La stima preliminare del rapporto debito/PIL per il 2015 è rivista dal 132,1 per cento del DEF al 131,5 per cento. Tale stima è il risultato di revisioni statistiche effettuate dall'ISTAT sul livello del PIL³⁶. Non sono state invece effettuate revisioni rilevanti dalla Banca d'Italia sullo stock di debito delle Amministrazioni pubbliche³⁷. Per il 2016, nonostante la revisione al rialzo del PIL da parte dell'Istat sia più contenuta rispetto a quella operata sul 2015, il rapporto debito/PIL è rivisto al ribasso di circa 0,6 punti percentuali rispetto alle stime di aprile ed è ora pari al 132,0 per cento.

Nel 2017, il debito pubblico è atteso scendere al 131,6 per cento. Secondo i nuovi dati ISTAT, si tratterebbe di una nuova riduzione, dopo quella che si è verificata nel 2015.

TAVOLA III.5 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1) (in milioni e in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.217.910	2.258.817	2.302.003	2.326.508	2.345.025
<i>in % del PIL</i>	132,0	131,6	130,0	127,1	123,9
Amministrazioni centrali (3)	2.138.134	2.182.310	2.229.001	2.256.946	2.278.985
Amministrazioni locali (3)	131.624	128.355	124.850	121.410	117.888
Enti di previdenza e assistenza (3)	146	146	146	146	146
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.159.679	2.200.586	2.243.772	2.268.276	2.286.793
<i>in % del PIL</i>	128,5	128,2	126,7	123,9	120,8
Amministrazioni centrali (3)	2.079.903	2.124.079	2.170.770	2.198.714	2.220.753
Amministrazioni locali (3)	131.624	128.355	124.850	121.410	117.888
Enti di previdenza e assistenza (3)	146	146	146	146	146

1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2016 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 settembre 2017). I valori di consuntivo del 2015 e del 2016 tengono conto delle revisioni del PIL contenute nelle Tabelle allegate al comunicato stampa Istat "Conti economici nazionali del 2016" del 22 settembre 2017. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,2 per cento nel 2017 e 0,3 per cento del PIL annuo nel periodo 2018-2020. Le stime scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,7 per cento del PIL nel 2017 e per oltre lo 0,1 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento. Le stime programmatiche scontano l'ipotesi di una uscita graduale dalla Tesoreria Unica solo a partire dal 2021.

3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

³⁶ Si veda comunicato ISTAT 'Conti Economici Nazionali' 22 settembre 2017.

³⁷ Si veda Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 settembre 2017

La stima del 2017 è pari ad un livello nettamente inferiore all'obiettivo programmatico del DEF di aprile, pari al 132,5 per cento, in parte grazie alla revisione al rialzo del PIL nominale previsto nell'anno in corso a seguito delle nuove stime ISTAT. Il miglioramento rispetto all'obiettivo del DEF è anche dovuto alla riduzione non trascurabile delle previsioni del Fabbisogno di cassa del Settore Pubblico (circa 0,3 punti percentuali), e all'aggiornamento della stima degli aggi di emissione relativi ai collocamenti dei titoli di Stato, che nell'ultimo semestre è salita per via di tassi di interesse di mercato risultati inferiori alle previsioni di aprile (circa 0,2 punti percentuali).

A fronte di questi fattori, incide negativamente la riduzione degli introiti da privatizzazioni, che nel 2017 saranno di poco inferiori a 0,2 punti percentuali di PIL contro la previsione di 0,3 punti percentuali di PIL del DEF. Resta invece confermata la previsione di aprile sull'impatto sul fabbisogno del Settore Pubblico nel 2017 degli interventi attuati sul sistema bancario già annunciati nel DEF.

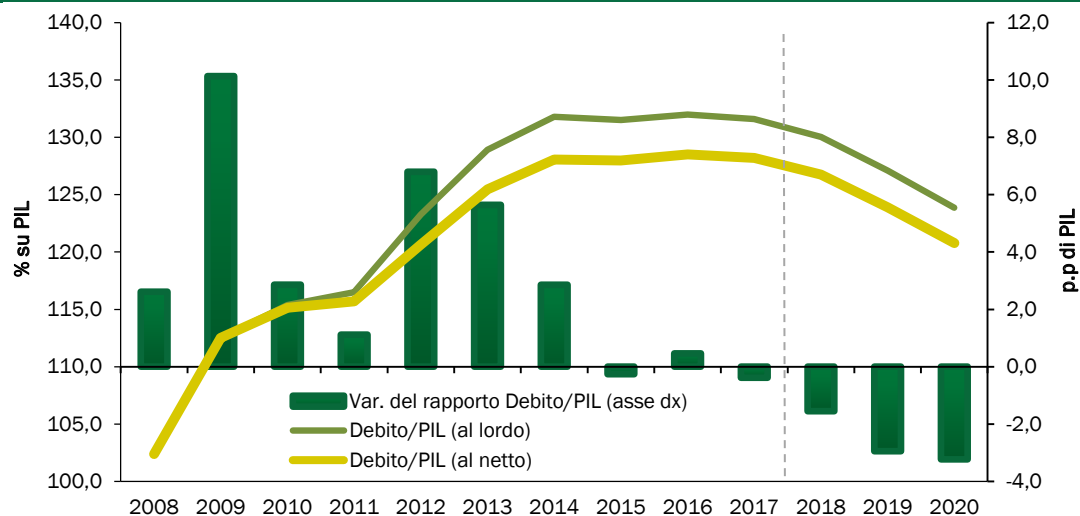
Il rapporto debito/PIL prosegue la sua discesa per tutto l'orizzonte di previsione, raggiungendo un livello sostanzialmente in linea con la stima del DEF nel 2019 ma registrando una riduzione più marcata nel 2020.

In particolare, nel 2018 il rapporto debito/PIL è previsto attestarsi al 130,0 per cento, in riduzione di circa 1,6 punti percentuali rispetto al 2017 grazie sia alla contrazione del fabbisogno di cassa del Settore Pubblico (circa 0,5 punti percentuali del PIL), sia ai più rilevanti introiti da privatizzazione attesi, pari allo 0,3 per cento del PIL. Altro fatto cruciale sarà la risalita della crescita nominale che dovrebbe superare il 3,0 per cento.

Nel 2019 il rapporto debito/PIL è stimato al 127,1 per cento, con una riduzione più pronunciata di circa 2,9 punti percentuali, grazie ad una più sostanziale riduzione del fabbisogno (per circa 1 punto di PIL) a parità di altri fattori e del rialzo della crescita nominale che si prevede arrivi al 3,4 per cento.

Nell'anno finale di previsione, il 2020, il rapporto continua a ridursi rispetto all'anno precedente, scendendo al 123,9 per cento. Il calo sostenuto del rapporto (circa 3,2 punti percentuali) beneficerà di un'ulteriore riduzione del fabbisogno e di una stabilizzazione della crescita del PIL nominale al 3,4 per cento. Le privatizzazioni continueranno a garantire introiti pari allo 0,3 per cento del PIL. Tali fattori tenderanno a compensare ampiamente l'incremento della rivalutazione del debito dovuto all'inflazione (attraverso i titoli indicizzati) che si prevede risalire significativamente sia in Italia che in Europa.

Nel confronto con il DEF di aprile, nonostante la rimodulazione degli obiettivi per l'indebitamento netto, il percorso di riduzione del rapporto debito/PIL risulta nel complesso più marcato.

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

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

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

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

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

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

A partire dal Programma di Stabilità del 2016, la *compliance* con regola del debito sulla base del criterio *backward-looking* o quello corretto per il ciclo economico viene valutata interamente su dati ‘storici’ notificati dall’ISTAT³⁸. Sia nella fase transitoria, sia a regime, in caso di deviazione dal sentiero di aggiustamento individuato sulla base della regola, la Commissione ha la facoltà di raccomandare al Consiglio ECOFIN l’apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tuttavia, il Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, all’articolo 126(3), stabilisce anche che, nel caso di mancata osservanza della regola del debito, la Commissione elabori preliminarmente un rapporto *ad hoc* nel quale vengono riportati tutti i fattori rilevanti a spiegare la deviazione rispetto al *benchmark*.

La valutazione della regola del debito viene effettuata rispetto al *benchmark* più favorevole determinato sulla base dei criteri descritti sopra. Sulla base dei dati pubblicati in questa Nota di aggiornamento, il *benchmark* più favorevole risulta essere quello *forward looking* in cui la *compliance* con la regola nell’anno di riferimento viene misurata quantificando il gap prodotto sulla base delle proiezioni del rapporto debito/PIL nei due anni successivi.

Per quanto riguarda la valutazione della *compliance* per il 2017, il rapporto debito/PIL del 2019 sia nello scenario a legislazione vigente sia in quello programmatico si attesterebbe su un valore pari a 127,1 per cento con un gap di 2,8 per cento del PIL rispetto al *benchmark forward looking*.

Per quanto riguarda la *compliance* della regola nel 2018 valutata sulla base della previsione del 2020, il rapporto debito/PIL del 2020 si collocherebbe, nel caso dello scenario a legislazione vigente, al 124,3 per cento del PIL, 1,5 per cento al di sopra del *benchmark forward looking*, e al 123,9 per cento del PIL, nel caso dello scenario programmatico, con un gap dell’1,1 per cento.

TAVOLA III.6 RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CRITERIO FORWARD LOOKING

	Scenario			
	A legislazione vigente		Programmatico	
	2017	2018	2017	2018
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	127,1	124,3	127,1	123,9
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	2,8	1,5	2,8	1,1

³⁸ Precedentemente, durante il cosiddetto periodo di transizione (2013 - 2015), per garantire che il rapporto debito/PIL potesse convergere senza strappi verso il più favorevole dei *benchmark* identificati sopra, si richiedeva comunque un aggiustamento fiscale lineare minimo espresso in termini strutturali (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*) che necessariamente doveva essere estrapolato, in tutto o in parte, su dati previsivi.

Nella Figura III.2 e III.3 si rappresentano le possibili combinazioni tra avanzo primario e il differenziale tra tasso di crescita del PIL nominale e tasso implicito sul debito che sono compatibili con il percorso di convergenza del rapporto debito/PIL verso il benchmark *forward looking* per il 2017 e per il 2018, rispettivamente, nello scenario a legislazione vigente e in quello programmatico.

Le figure mostrano come la convergenza del rapporto debito/PIL verso il *benchmark*, dal 2018 venga guidata, per entrambi gli scenari, dal contributo crescente dell'avanzo primario. In particolare, nel quadro programmatico, il contributo dell'avanzo primario aumenta gradualmente per poi consolidarsi dal 2019. Parallelamente la convergenza verso il benchmark, assicurata dal contributo del differenziale tra crescita nominale ed il tasso d'interesse implicito, comincia a frenare repentinamente nel 2018 e, negli anni successivi, si arresta completamente.

In caso di deviazione del rapporto debito/PIL dal sentiero di aggiustamento verso il valore del 60 per cento, la normativa europea stabilisce che la Commissione Europea possa valutare l'esistenza di eventuali fattori rilevanti per evitare l'apertura di una Procedura per Disavanzi Eccessivi ai sensi dell'art. 126(3) del TFUE.

Nel febbraio del 2015, la Commissione Europea aveva riscontrato una possibile deviazione eccessiva rispetto al *benchmark* della regola del debito. Per questo motivo, era stato redatto un Rapporto³⁹ per valutare l'eventuale presenza di fattori rilevanti tali da evitare l'apertura di una procedura di infrazione per deficit eccessivo.

³⁹ Si veda a questo proposito il Rapporto della Commissione ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf.

FIGURA III.2: SENTIERO DI AGGIUSTAMENTO E REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

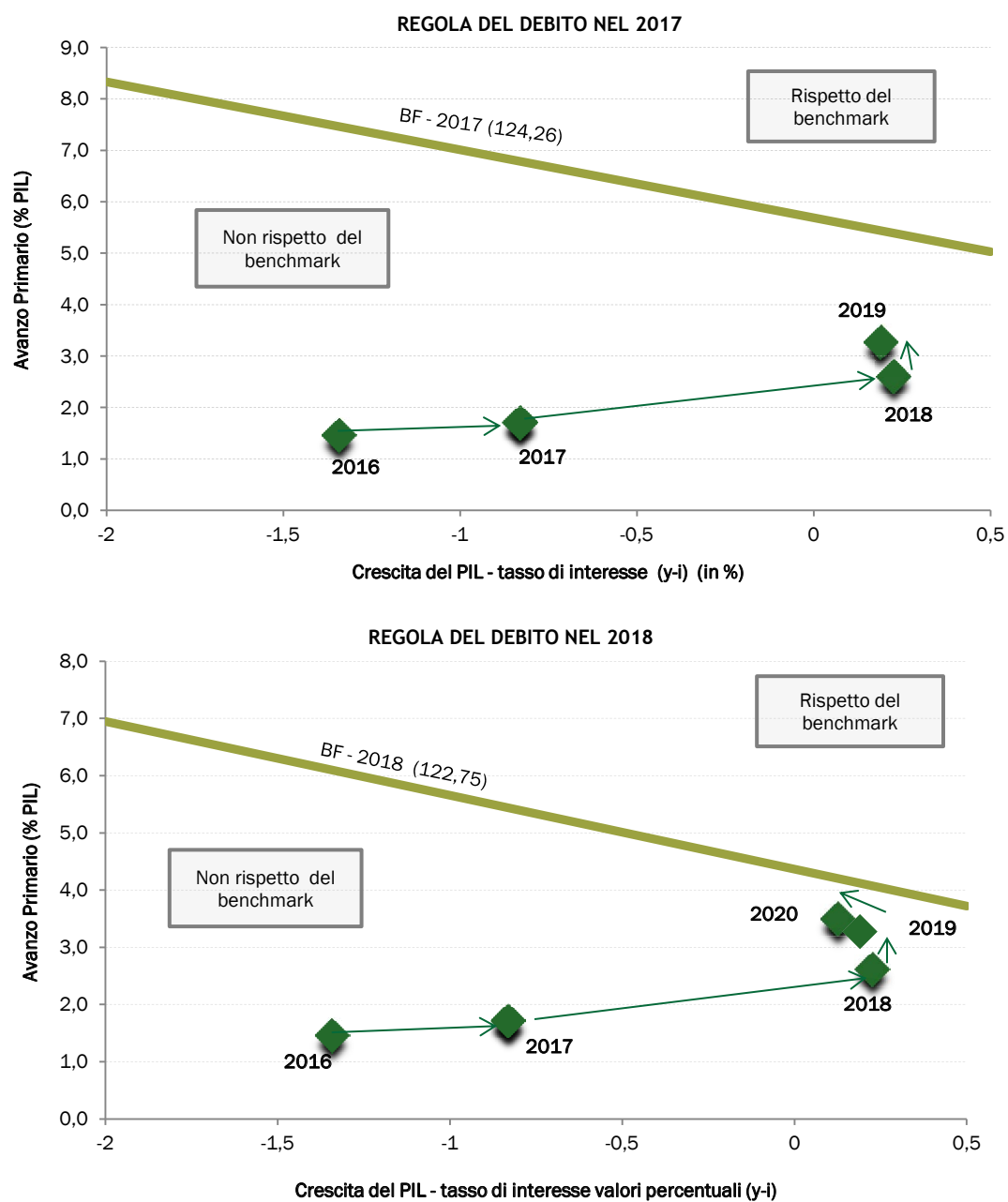
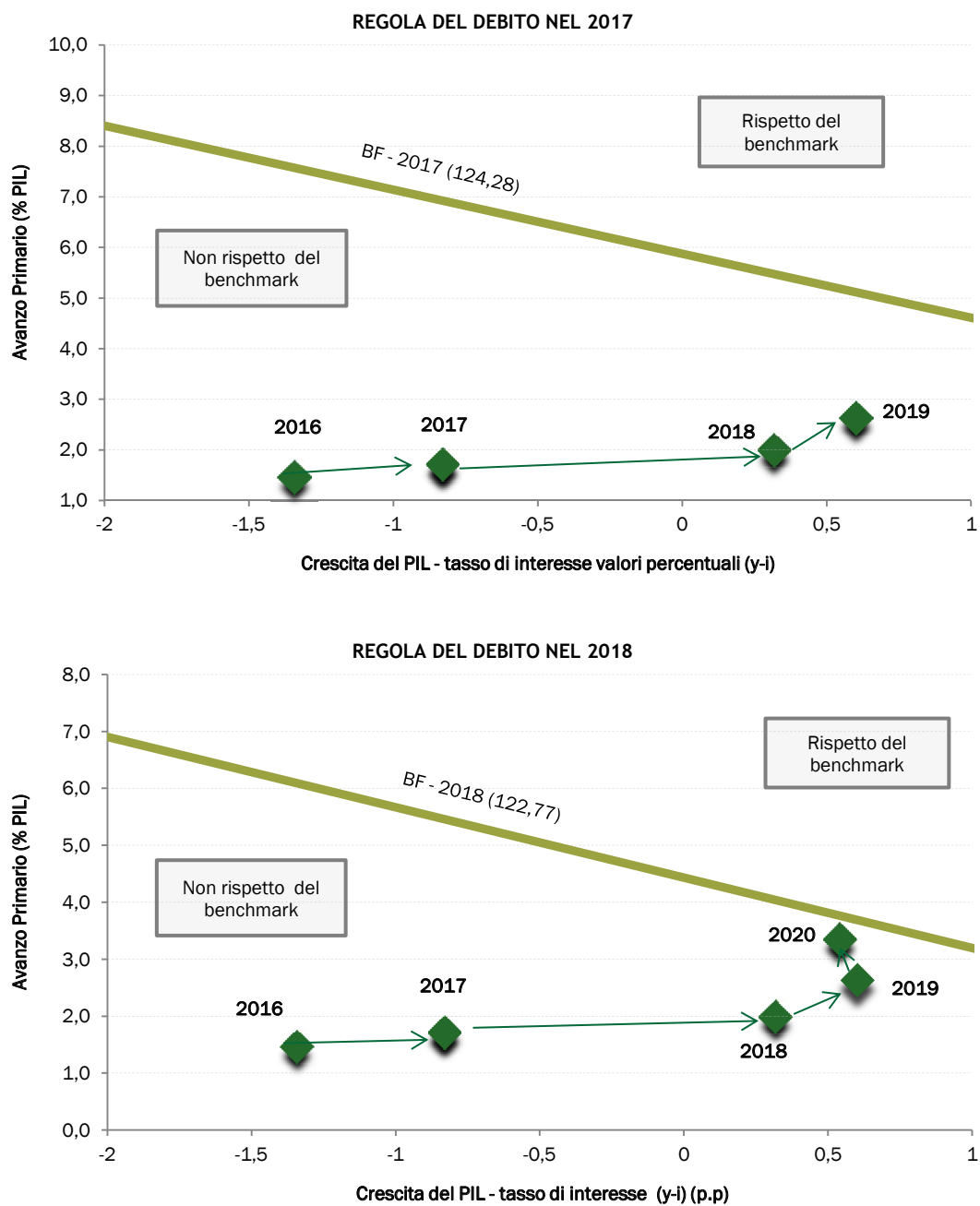


FIGURA III.3: SENTIERO DI AGGIUSTAMENTO E REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO PROGRAMMATICO

Nota: BF sta per *Benchmark Forward Looking*.

Fonte: Elaborazioni MEF su dati 2017.

In seguito ad un'accurata analisi, supportata da considerazioni tecniche pervenute dal Governo⁴⁰ italiano, la Commissione ha concluso di non dover considerare come significativo lo sfioramento rispetto all'aggiustamento richiesto dalla regola del debito da parte dell'Italia e non ha proceduto all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi.

In particolare, venivano considerati come fattori mitiganti: i) il rispetto del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita; ii) le condizioni economiche avverse (bassa crescita e bassa inflazione), che a quel tempo sconsigliavano l'attuazione di un massiccio sforzo fiscale che avrebbe reso ancora più ardua la riduzione del rapporto debito/PIL secondo il ritmo stringente fissato dalla regola del debito e, infine, iii) l'avvio di riforme strutturali capaci di aumentare la crescita potenziale e quindi la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo.

Anche nel 2016, il Governo ha ritenuto che tali fattori rilevanti continuassero a persistere e giustificassero la deviazione del rapporto debito/PIL rispetto alla dinamica prevista dalla regola, pubblicando, nel corso del mese di maggio, una nuova Relazione sui fattori rilevanti⁴¹ a supporto di tale tesi. Nello stesso mese, la Commissione ha pubblicato la propria valutazione della *compliance* con la regola del debito (Rapporto 126.3), confermando che la bassa inflazione e l'ambizioso piano di riforme strutturali continuavano a rappresentare fattori mitiganti della deviazione rispetto al benchmark ma notando come il rispetto delle condizioni di convergenza verso l'MTO fosse a rischio. Il giudizio sull'esistenza dei fattori rilevanti è stato pertanto rimandato all'autunno ossia al momento della pubblicazione di dati più puntuali sulle misure di bilancio.

Con l'*Opinion* sul *Draft Budgetary Plan* pubblicata a novembre 2016, la Commissione ha concluso che lo sforzo fiscale pianificato dall'Italia non sembrava sufficiente per garantire il rispetto della regola del debito nel 2016 e nel 2017 preannunciando un nuovo rapporto sui fattori rilevanti. Il Governo italiano ha presentato lo scorso gennaio le proprie valutazioni riguardo la mancata *compliance* con la regola del debito⁴², ribadendo, in particolare, i rischi di deflazione che rendono molto difficile ridurre rapidamente il rapporto debito/PIL, l'incertezza delle stime dell'output gap, i crescenti costi delle riforme strutturali e della crisi dei migranti.

Nel rapporto sui fattori rilevanti dello scorso febbraio⁴³, la Commissione Europea ha concluso che le condizioni macroeconomiche, tra cui la bassa inflazione, permangono sfavorevoli ma, al contempo, sono in graduale miglioramento. Inoltre, ha evidenziato un marcato rallentamento nella

⁴⁰ Nel febbraio 2015 il Governo ha prodotto un rapporto ad hoc motivando la scelta di deviare dal percorso di convergenza verso il benchmark compatibile con la regola del debito e adducendo numerosi fattori rilevanti, riguardanti principalmente: il perdurare degli effetti della crisi economica, la necessità di evitare che l'eccessivo consolidamento fiscale richiesto ai fini dell'osservanza delle condizioni stabilite dalla regola peggiorasse ulteriormente la dinamica del debito pubblico in rapporto al PIL; il persistere dei rischi di deflazione che avrebbero reso la riduzione richiesta del debito ancora più ardua e controproducente, e, infine, i costi connessi all'implementazione di un ambizioso piano di riforme strutturali in grado di favorire la ripresa della crescita potenziale e la sostenibilità del debito nel medio periodo. Per ulteriori informazioni si veda, il rapporto MEF, 2015, 'Relevant Factors influencing the debt dynamic in Italy' (http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Note_on_relevant_factors_-_IT.pdf).

⁴¹ http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relevant_Factor_Influencing_Debt_Developments_in_Italy.pdf

⁴² http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy_Relevant_Factors_February_2017.pdf.

⁴³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2017_106_en_act_part1_v6.pdf

prosecuzione dell'azione di stimolo alla crescita economica attraverso l'adozione di riforme strutturali. Infine, ha evidenziato il rischio per il 2016 e il 2017 di non conformità delle finanze pubbliche italiane con l'aggiustamento richiesto dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita per convergere verso l'MTO. A fronte di tali evidenze, la concessione dei fattori rilevanti per la mancata *compliance* con la regola del debito è stata legata alla ripresa della convergenza verso l'MTO attraverso l'introduzione di un pacchetto di misure correttive in grado di ridurre il saldo strutturale di almeno 0,2 punti percentuali di PIL che il Governo italiano ha presentato congiuntamente al DEF dello scorso Aprile⁴⁴.

Alla luce di tali misure supplementari, la Commissione europea, nella fase di valutazione del DEF 2017 ha ritenuto non necessari ulteriori passi per garantire la conformità alla regola del debito per il 2015. Tuttavia, la conformità dell'Italia alla regola del debito verrà nuovamente valutata nell'autunno 2017 sulla base dei dati notificati per il 2016, delle proiezioni per il 2017 relative anche all'esecuzione delle misure adottate e alle misure di bilancio annunciate dal Governo per il 2018.

In aggiunta, la Commissione europea, nelle sue Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017, ha ritenuto utile specificare che la valutazione delle misure di bilancio da adottare per il 2018 verrà effettuata in base a un margine di discrezionalità in quanto si dovrà necessariamente tenere in considerazione l'obiettivo di raggiungere una *stance* fiscale in grado di rafforzare le prospettive di crescita e al contempo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area dell'euro.

Il Governo italiano condivide questo approccio e, allo stesso tempo ritiene che l'eccessiva restrizione fiscale necessaria per ridurre il rapporto debito/PIL in linea con le raccomandazioni della regola del debito potrebbe mettere a rischio la ripresa economica e la coesione sociale.

Difatti, nonostante la recente accelerazione della crescita reale e del trend positivo dell'occupazione, la crescita nominale rimane relativamente bassa, a causa, tra le altre cose, della troppo lenta accelerazione dei salari a livello nazionale e globale. Inoltre, il tasso di disoccupazione resta elevato, soprattutto tra i giovani e il rapporto tra investimenti/PIL è ancora lontano dal livello pre-crisi.

Pertanto, pur in presenza prospettive di crescita rafforzate rispetto allo scorso aprile, il Governo ritiene che continuino a permanere fattori rilevanti che giustifichino la mancata *compliance* con la regola del debito.

⁴⁴ D.L. 50/2017

III.5 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL 2017

Nel primo semestre dell'anno, in coerenza con il quadro programmatico di finanza pubblica del DEF 2017, il Governo ha adottato alcuni provvedimenti con carattere di urgenza⁴⁵ che associano misure di consolidamento degli andamenti di finanza pubblica a interventi per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, nonché iniziative per gli Enti territoriali, per il rilancio della crescita economica nel Mezzogiorno e per la gestione del fenomeno migratorio.

TAVOLA III.7: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

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

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

Nel complesso, tali provvedimenti comportano un miglioramento dell'indebitamento netto di 3,1 miliardi nel 2017, di circa 2,8 miliardi in termini di fabbisogno e 2,5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare (Tav.III.7)⁴⁶.

Tenuto conto del carattere una tantum di alcune misure recate dal D.L. n. 50/2017, per l'anno 2017, il miglioramento del saldo strutturale di bilancio risulta pari a circa lo 0,2 per cento del PIL (3,4 miliardi). Negli anni successivi sono attesi lievi effetti migliorativi per tutti i saldi di finanza pubblica.

⁴⁵ D.L. n. 8/2017, recante 'Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017', convertito dalla L. n. 45/2017; D.L. n. 13/2017, recante 'Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale', convertito dalla L. n. 46/2017; D.L. n. 50/2017, recante 'Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo', convertito dalla L. n. 96/2017 e D.L. n. 91/2017, recante 'Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno', convertito dalla L. n.123/2017. Nello stesso periodo sono stati approvati anche ulteriori provvedimenti con effetti sostanzialmente neutrali sull'indebitamento netto. Tra questi si segnala, in particolare, il D.L. n.99/2017, convertito dalla L. n. 121/2017 che, mediante l'utilizzo di risorse precostituite lo scorso anno nell'ambito degli interventi intrapresi per il rafforzamento del sistema bancario e la salvaguardia del risparmio, disciplina la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. Per un maggior dettaglio su tale argomento vedasi il riquadro del capitolo III su 'Recenti interventi sul settore bancario: impatto sulla finanza pubblica'.

⁴⁶ Il diverso effetto sui saldi delle misure contenute nei provvedimenti dipende: dal perimetro di riferimento degli stessi (settore delle pubbliche amministrazioni per l'indebitamento netto e il fabbisogno, bilancio dello Stato per il saldo netto da finanziare), dai differenti criteri di contabilizzazione delle operazioni (competenza economica per l'indebitamento netto, cassa per il fabbisogno e competenza finanziaria per il saldo netto da finanziare) e dalla natura delle transazioni (ai fini dell'indebitamento netto rilevano infatti solo quelle di natura economica).

Le risorse reperite in termini di manovra lorda (maggiori entrate e minori spese) ammontano a 5,2 miliardi nel 2017, 10,2 miliardi nel 2018, 10,1 miliardi nel 2019 e 7,4 miliardi nel 2020 (Tav. III.8). Nel periodo considerato, circa il 90 per cento delle risorse è ottenuto attraverso disposizioni per il recupero della base imponibile e l'accrescimento della fedeltà fiscale.

Si tratta, in particolare, dell'estensione del meccanismo dello *split payment* a tutta la PA, ai professionisti, alle controllate dalla PA centrale e locale nonché alle società quotate in borsa e delle disposizioni che mirano a limitare gli abusi dell'istituto delle compensazioni fiscali. A queste si aggiungono le disposizioni che disciplinano l'incremento dell'aliquota del prelievo erariale unico applicato sulla raccolta derivante dal gioco attraverso apparecchi automatici tipo slot machine, il contestuale aumento del prelievo sulle vincite superiori a 500 euro conseguite nel gioco del lotto e nelle lotterie istantanee e quelle che rideterminano l'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio (c.d. ACE). Il maggior gettito atteso nel 2017 è finalizzato al miglioramento del saldo nominale e strutturale di bilancio, mentre negli anni successivi è destinato alla parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA e dell'incremento delle accise sui carburanti nel 2018. Dal lato della spesa, contribuisce al finanziamento degli interventi la riduzione delle spese di parte corrente con le misure di contenimento della spesa dei Ministeri e le riduzioni delle dotazioni finanziarie di alcuni fondi del bilancio dello Stato.

TAVOLA III.8: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

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

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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

Sui sottosettori della PA (Tav. III.9), migliora nel 2017 l'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali in virtù delle misure in materia di entrate e di riduzione delle spese dei Ministeri. Negli anni successivi, incidono sul disavanzo del sottosettore gli interventi per la ricostruzione post sisma.

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

TAVOLA III.9: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2017	2018	2019	2020
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	3.387	87	-349	-689
- variazione netta entrate	2.743	844	644	-333
- variazione netta spese	-644	757	993	356
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-250	-45	384	638
- variazione netta entrate	219	397	385	403
- variazione netta spese	469	442	0	-236
ENTI DI PREVIDENZA	-30	26	7	99
- variazione netta entrate	-69	36	21	115
- variazione netta spese	-38	10	14	17
TOTALE	3.107	68	42	48

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tra i principali interventi, ulteriori risorse rispetto a quelle già stanziata da precedenti provvedimenti, sono destinate ai territori delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo interessati dai recenti terremoti. In particolare, è stato istituito⁴⁷ un apposito fondo del bilancio dello Stato per il finanziamento di interventi di ricostruzione pubblica e privata, la verifica della vulnerabilità degli edifici pubblici e privati, la realizzazione di progetti di ripristino e di adeguamento antisismico e l'assistenza alla popolazione. Inoltre, per rilanciare la ripresa economica dei territori colpiti dal sisma è previsto che le imprese che vi hanno sede e hanno subito una riduzione del fatturato a causa del terremoto possono beneficiare - nei limiti e alle condizioni previste dalla normativa europea sugli aiuti alle imprese in regime 'de minimis' - di una esenzione biennale ai fini IRES e IRPEF (fino a centomila euro di reddito), IRAP (fino a trecentomila euro di valore della produzione netta), nonché dell'esenzione delle imposte municipali proprie in relazione agli immobili ubicati nel territorio e impiegati per l'esercizio dell'attività economica e dell'esonero dei contributi previdenziali e assistenziali, con esclusione dei premi per l'assicurazione obbligatoria (c.d. zona franca urbana). Per le medesime imprese è stata ampliata⁴⁸ l'entità del credito d'imposta per l'acquisizione di nuovi beni strumentali, già previsto da precedenti disposizioni normative, nella misura del 25 per cento per le grandi imprese, del 35 per cento per le medie imprese e del 45 per cento per le piccole imprese. Sono stati prorogati i termini in materia di adempimenti e di versamenti tributari in favore di persone fisiche e giuridiche residenti nei comuni colpiti dal sisma,

⁴⁷ D.L. n. 50/2017.

⁴⁸ D.L. n. 8/2017 e D.L. n. 50/2017.

prevedendo al contempo la possibilità di rateizzare la restituzione delle somme dovute. Ai soggetti titolari di reddito d'impresa e di reddito di lavoro autonomo, nonché esercenti attività agricole, è riconosciuta⁴⁹ la facoltà di chiedere agli istituti di credito finanziamenti assistiti da garanzia dello Stato, nel limite complessivo di 380 milioni per l'anno 2017 e 180 milioni nel 2018, per il pagamento dei tributi sospesi fino al 30 novembre 2017 e per quelli dovuti nell'anno 2017 e 2018. Gli interessi relativi ai finanziamenti erogati, a carico dello Stato, saranno corrisposti agli istituti di credito sotto forma di credito d'imposta. Inoltre, per i nuclei familiari disagiati dei comuni interessati dagli eventi calamitosi, è stata prevista una misura di sostegno al reddito, mediante l'attribuzione del trattamento economico connesso al contrasto alla povertà (c.d. sostegno all'inclusione attiva). Per favorire gli investimenti connessi alla ricostruzione, il miglioramento della dotazione infrastrutturale e il recupero degli immobili e delle strutture destinate a servizi per la popolazione, sono attribuiti⁵⁰ spazi finanziari agli enti locali nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali in misura pari alle spese sostenute per tali investimenti.

A beneficio degli Enti territoriali sono destinate nuove risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali e la manutenzione straordinaria della rete viaria delle province, delle regioni a statuto ordinario e degli interventi in materia di edilizia scolastica⁵¹. Inoltre, per l'anno 2017, alle regioni a statuto ordinario sono riconosciute nuove risorse, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, per il rilancio di investimenti aggiuntivi.

Tra gli interventi a sostegno della crescita e lo sviluppo di nuove realtà imprenditoriali nelle regioni meno sviluppate del Paese rientrano le disposizioni che regolano l'istituzione di zone economiche speciali (ZES)⁵². Nello specifico, le nuove imprese e quelle già esistenti che avviano un programma di attività economiche o di investimenti di natura incrementale nelle ZES potranno beneficiare di un credito di imposta per le spese di acquisto di nuovi beni strumentali effettuate entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni. Per le stesse finalità è stata attivata una nuova misura denominata 'Resto al Sud' che prevede, nell'ambito delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020, l'erogazione di finanziamenti in favore dei giovani imprenditori fino a un importo massimo di 50 mila euro. In tema di occupazione sono stati finanziati programmi per la riqualificazione e la ricollocazione di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale o settoriale nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia che dovranno essere realizzati dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro.

È disposta, inoltre, la proroga di 3 mesi dei termini per l'effettuazione degli investimenti in nuovi beni strumentali ad alto contenuto tecnologico per i quali è consentito un iper-ammortamento del 250 per cento del costo di acquisto e il finanziamento di interventi di edilizia giudiziaria nelle Regioni del Mezzogiorno.

⁴⁹ D.L. n. 8/2017.

⁵⁰ D.L. n. 50/2017.

⁵¹ D.L. n. 50/2017 e D.L. n. 91/2017.

⁵² D.L. n. 91/2017.

TAVOLA III.10: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 50 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (VALORI IN MILIONI; AL LORDO DEGLI ONERI RIFLESSI)

	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	4.902	9.834	9.899	7.098
Maggiori entrate	3.774	9.163	9.442	6.592
Estensione split payment	1.548	5.319	5.319	2.660
Contrasto alle compensazioni indebite	975	1.930	1.930	1.930
Variazione rendimento ACE	239	358	876	647
Tassazione su giochi e vincite	238	459	459	459
Rafforzamento riscossione tramite pignoramento dei beni	85	226	282	282
Tassazione affitti brevi	81	139	139	139
Rimodulazione accise tabacchi	83	125	125	125
Liti pendenti	320	80	0	0
Modifiche all'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA	100	100	100	100
Mediazione controversie tributarie	0	72	72	72
Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica - effetti fiscali e contributivi	16	60	60	61
Modifica regime patent box	0	67	38	38
Misure nel settore dei trasporti	65	65	0	0
Ripresa versamento tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma	0	118	0	0
Zona franca urbana sisma centro Italia	0	0	0	38
Altre misure in favore dei territori colpiti dal sisma del centro Italia	1	3	2	2
Altro	23	41	40	40
Minori spese	1.128	671	457	505
Riduzione stanziamenti programmi di spesa dei Ministeri	446	14	0	0
Fondo per le esigenze indifferibili	142	122	52	73
Trasporto pubblico locale - rideterminazione concorso finanziario dello Stato	70	100	100	100
Fondo "La buona scuola"	69	144	71	61
Riduzione contributo ANAS	85	85	0	0
Fondo per interventi strutturali di politica economica	11	8	27	41
Fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione nelle zone colpite dagli eventi sismici 2016 e 2017	5	22	35	0
Fondo per finanziamento ASDI	58	0	0	0
Fondo sviluppo e coesione	20	26	0	0
Misure per i beni artistici e la cultura	15	7	7	7
Misure nel settore dei trasporti	2	22	2	0
Altro	206	122	164	224
UTILIZZO RISORSE	1.799	9.816	9.866	7.058
Minori entrate	862	7.935	8.395	6.372
Sterilizzazione parziale aumenti aliquote IVA	0	3.829	4.363	4.088
Estensione split payment (rimborsi e compensazioni)	502	3.764	3.764	2.156
Interventi per la ricostruzione post sisma del centro Italia	313	178	158	23
di cui:				
- Zona franca urbana sisma centro Italia	195	168	142	0
- Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma	118	0	0	0
- Altre misure in favore dei territori colpiti dal sisma del centro Italia	1	10	16	23
Tassazione su giochi e vincite	0	46	46	46
Fondo "La buona scuola" - effetti fiscali e contributivi	0	60	31	26
Misure nel settore dei trasporti	10	10	0	0
Altro	37	48	34	34
Maggiori spese	937	1.882	1.470	686
Interventi per la ricostruzione post sisma del centro Italia	303	978	879	106
di cui				
- Fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione nelle zone colpite dagli eventi sismici 2016 e 2017	62	709	682	80
- Rifinanziamento del Fondo per la ricostruzione e assistenza alla popolazione nelle aree terremotate	46	110	120	26
- Interventi urgenti per la ricostruzione pubblica e privata	150	0	0	0
- Utilizzo avanzi comuni colpiti dal sisma	30	30	30	0
- Altre misure in favore dei territori colpiti dal sisma del centro Italia	15	129	47	0
Contributi a favore degli enti territoriali (compresi interventi per edilizia scolastica)	348	370	204	195
Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica	41	132	132	134
Fondo per interventi strutturali di politica economica	14	86	86	135
Fondo per le esigenze indifferibili	12	109	40	41
Misure nel settore dei trasporti	57	77	2	0
Misure per i beni artistici e la cultura	19	26	22	23
Servizi nelle scuole	64	0	0	0
Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	58	0	0	0
Altro	22	104	107	53
EFFETTI SULL' INDEBITAMENTO NETTO	3.103	17	33	39

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

III.6 PIANO DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO E PRIVATIZZAZIONI

Finalità del Piano

Il Piano di valorizzazione del patrimonio pubblico è parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo in quanto, oltre ai benefici per la finanza pubblica connessi al recupero della spesa e alla riduzione del debito pubblico, ha implicazioni rilevanti per l'efficienza nella gestione degli stessi asset pubblici.

Per il patrimonio immobiliare, il Piano si sviluppa secondo due principali direttrici: i) la messa a reddito dei cespiti più appetibili, attraverso variazioni nella destinazione d'uso degli immobili e il loro conferimento a Fondi di gestione del risparmio per la successiva cessione sul mercato; ii) una gestione economica più efficiente degli immobili utilizzati per fini istituzionali, attraverso la razionalizzazione degli spazi utilizzati e una più attenta verifica sulla congruità dei canoni di locazione. Le azioni di riqualificazione e dismissione prevedono il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali, necessario per completare l'attuazione del federalismo fiscale e demaniale, volto a valorizzare in termini funzionali i beni dello Stato conferiti agli Enti locali e ridurre il debito a livello locale.

Tali azioni sono affiancate dalle operazioni di collocamento sul mercato delle partecipazioni in società detenute dallo Stato e da quelle previste dal processo di razionalizzazione delle partecipate locali avviato dal 2015. Alla base di queste operazioni vi sono, tra l'altro, obiettivi di miglioramento dell'efficienza economico finanziaria e di sviluppo delle società partecipate pubbliche, anche attraverso l'acquisizione di nuovi capitali italiani ed esteri; nonché di miglioramento della regolamentazione dei mercati e crescita della concorrenza nei settori interessati.

La normativa prevede che i proventi derivanti dalla cessione delle partecipazioni dirette dello Stato siano destinati alla riduzione del debito pubblico. I proventi derivanti dal collocamento delle partecipazioni detenute indirettamente dal MEF tramite società controllate, invece, possono essere distribuiti all'azionista pubblico sotto forma di pagamento di un dividendo straordinario e quindi essere destinati alla riduzione del debito pubblico, oppure contribuire al rafforzamento patrimoniale delle capogruppo. L'attuazione delle operazioni è in ogni caso condizionata alla presenza di condizioni di mercato favorevoli, che permettano di valorizzare al meglio tali asset.

Per l'attività di valorizzazione del patrimonio il MEF si avvale di un sistema informativo, implementato nel febbraio 2010, finalizzato alla ricognizione annuale delle componenti dell'attivo patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche (immobili, partecipazioni, beni dati in concessione). Questo strumento consente una quantificazione della consistenza e, in futuro, del valore del patrimonio pubblico, informazioni indispensabili per una efficiente gestione e

valorizzazione⁵³. Al riguardo, in un'ottica di revisione della spesa pubblica e di razionalizzazione, semplificazione e unificazione delle fonti informative, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Corte dei Conti hanno sottoscritto nel mese di maggio un protocollo d'intesa con il quale è stata sancita l'unificazione delle rilevazioni sulle partecipazioni. A seguito dell'accordo, la Corte dei Conti ha rinunciato al proprio canale informativo e, partendo dalla rilevazione dei dati per l'anno 2015 (avviata nel corso del mese di luglio 2016), sarà il Dipartimento del Tesoro a raccogliere attraverso il proprio applicativo tutte le informazioni necessarie non solo alla rilevazione delle partecipazioni e dei rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti, ma anche alle attività di controllo e referto della Corte dei Conti.

Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Per il 2017, i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 900 milioni, di cui 100 milioni per le vendite di immobili delle Amministrazioni centrali, 500 milioni per le vendite effettuate dalle Amministrazioni locali e 300 milioni per le vendite degli Enti di previdenza.

Relativamente ai fondi immobiliari diretti gestiti INVIMIT⁵⁴, nel mese di agosto 2017, a seguito dell'apporto di un portafoglio immobiliare costituito da 21 immobili di proprietà dell'INPS del valore di 101 milioni, è divenuto operativo il fondo 'i3-Inps'. Nel complesso, secondo i dati riportati nelle Relazioni Semestrali dei fondi al 30 giugno 2017, gli immobili pubblici apportati nei fondi hanno un valore pari a circa 891,1 milioni⁵⁵, a fronte del quale sono state emesse quote che verranno successivamente collocate sul mercato. Attualmente, sono in corso le procedure di ulteriori apporti al fondo 'i3-Università' e al fondo 'i3-Inps' di immobili statali per un valore complessivo di 9,389 milioni. Inoltre, il Comparto Stato del fondo 'i3-core', al 30 giugno 2017 ha investito nei fondi diretti INVIMIT circa 372 milioni. I proventi generati dal collocamento delle quote dei fondi INVIMIT sul mercato potranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto negli anni in cui tali vendite saranno realizzate, contribuendo indirettamente al contenimento del debito pubblico.

Privatizzazioni

In fase di aggiornamento del piano di dismissioni enunciato nell'ultimo Documento di Economia e Finanza per il periodo 2017-2020, con riferimento alle società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato, il Ministero

⁵³ I risultati delle rilevazioni finora concluse sono contenuti nei Rapporti disponibili, all'interno delle rispettive sezioni, al link http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/cartolarizzazioni/patrimonio_pa/

⁵⁴ INVIMIT è la Società 'Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio S.p.A.' costituita nel maggio 2013, il cui capitale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Essa si pone l'obiettivo di valorizzare e/o dismettere il patrimonio pubblico attraverso i fondi istituiti ai sensi dell'art. 33 del D.L. n. 98/2011 e denominati i3-INAIL, i3-Regione Lazio, i3-Inps, i3-Università, i3-Sviluppo Italia, i3-Patrimonio Italia e il Fondo dei fondi i-3 Core.

⁵⁵ Al 30 giugno 2017, il valore degli immobili apportati ai fondi gestiti da INVIMIT risulta pari a 105,774 milioni per il fondo i3-INAIL; 178,835 milioni per il fondo i3-Regione Lazio; 71,09 milioni per il fondo i3-Università; 78,612 milioni per il Comparto 8-quater e 49,798 milioni per il Comparto 8-ter del fondo i3-Sviluppo Italia; 101 milioni per il fondo i3-Inps e 306 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia.