

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 DICEMBRE 2018

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CLAUDIO BORGHI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Comaroli Silvana Andreina (Lega)	7
Borghi Claudio, <i>presidente</i>	3	Crosetto Guido (FdI)	10, 17
Audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (C. 1334-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato) e della relativa nota di variazioni (C. 1334/II Governo) (ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243):		D'Ettore Felice Maurizio (FI)	12, 13
Borghi Claudio, <i>presidente</i>	3, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 18	Fassina Stefano (LeU)	10
Brunetta Renato (FI)	7, 9, 14, 15	Lorenzin Beatrice (Misto-CP-A-PS-A)	10
		Mandelli Andrea (FI)	12
		Marattin Luigi (PD)	3, 6, 8, 14
		Padoan Pietro Carlo (PD)	8, 11
		Pisauro Giuseppe, <i>presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio</i>	3, 6, 7, 8, 14, 15, 17
		Raduzzi Raphael (M5S)	8
		Rosato Ettore (PD)	12
		ALLEGATO: Documento depositato dal Presidente dell'ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro	19

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FdI; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero-Sogno Italia: Misto-MAIE-SI; Misto-Civica Popolare-AP-PSI-Area Civica: Misto-CP-A-PS-A; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia: Misto-NcI; Misto-+Europa-Centro Democratico: Misto-+E-CD; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CLAUDIO BORGHI

La seduta comincia alle 15.25.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva in differita sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (C. 1334-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato) e della relativa nota di variazioni (C. 1334/II Governo).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (C. 1334-B Governo, approvato dalla Camera e modificato dal Senato) e della relativa nota di variazioni (C. 1334/II Governo), del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Ringrazio sentitamente il professor Pisauro, presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, perché, con massima sollecitudine, a seguito della nostra richiesta di svolgere un'audizione, emersa questa mattina in Ufficio di presidenza integrato dai

rappresentanti dei gruppi, ha dato la sua disponibilità ad intervenire.

Oltre ai ringraziamenti miei e della Commissione, ricordo che la formula dell'audizione prevede la raccolta di domande da parte dei gruppi e una replica finale da parte del presidente Pisauro.

Ha chiesto di parlare sull'ordine dei lavori il deputato Marattin. Ne ha facoltà.

LUIGI MARATTIN. Stabiliamo anche i tempi relativi alle domande da parte dei gruppi?

PRESIDENTE. Direi di rimanere in linea con quanto abbiamo stabilito nelle audizioni precedenti. Penso che riusciremo ad essere flessibili, ma fissiamo un tempo pari a una decina di minuti per gruppo.

Do quindi la parola al professor Pisauro affinché svolga la sua relazione. Ricordo che il professor Pisauro ha depositato agli atti della Commissione un documento di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Grazie, presidente, buonasera a tutti. La mia relazione si basa sul documento che ho depositato agli atti della Commissione e che l'Ufficio parlamentare di bilancio ha pubblicato sabato scorso sul proprio sito internet, che credo sia stato anche distribuito. Naturalmente devo fare una premessa di metodo.

Visto che la nostra capacità di lavoro natalizia è scarsa, non abbiamo tenuto conto (perché lo scorso sabato non era disponibile) dell'effetto del maxiemendamento nel dettaglio. Il documento è basato sullo scambio di documenti con la Commissione europea e sull'emendamento 1.7000 del Go-

verno presentato al Senato, che recepiva quello scambio. I saldi, naturalmente, sono coerenti con quelli del maxiemendamento, non c'è stato tempo obiettivamente di verificare se qualche dettaglio è diverso. Dico questo per essere chiari.

Credo sia opportuno segnalare, visto che nelle audizioni precedenti abbiamo parlato molto di questo, che il punto di partenza è il quadro macroeconomico. Ricorderete che la previsione macroeconomica programmatica del Governo, che era l'1,5 per cento del PIL nel 2019 e poi via via nel 2020 e 2021, non è stata validata dall'Ufficio parlamentare di bilancio. Oggi, con un nuovo quadro macroeconomico, ci troviamo di fronte a una previsione dell'1 per cento nel 2019 e via via negli anni successivi.

Nel documento depositato agli atti della Commissione esprimiamo la nostra valutazione: naturalmente non si tratta di una vera e propria validazione, perché non è stato possibile – di nuovo per vincoli temporali – seguire la procedura che abbiamo sempre seguito nel caso di validazioni o di non validazioni. Abbiamo sempre confrontato la previsione ufficiale con quattro previsioni indipendenti diverse, la nostra e quella di tre previsori indipendenti. In questo caso esprimiamo una valutazione basandoci solo sulla nostra previsione, poiché non c'è stato tempo né modo di coinvolgere gli altri tre istituti.

A pagina 6 del documento depositato c'è la tabella 1.2, in cui sono messe a confronto, solo per gli anni 2018 e 2019, la nuova previsione ufficiale con la nostra nuova previsione. In estrema sintesi, per quanto riguarda il 2018 siamo allineati, in quanto siamo grosso modo all'1 per cento. Per quanto riguarda il 2019 vi è una certa divergenza relativamente alla crescita reale, che per il Governo è all'1 per cento, per noi, invece, è allo 0,8. In questo caso intervengono anche degli arrotondamenti: l'1 per cento del Governo in realtà è lo 0,96, mentre il nostro 0,8 è pari allo 0,83 per cento, quindi la divergenza non è esattamente pari a due decimi e risulta meno forte.

Siamo, invece, più vicini alle stime del Governo rispetto al PIL nominale, essendo

sostanzialmente allineati. Seguendo l'approccio che abbiamo seguito altre volte, per il quale, a fronte di divergenze relativamente modeste sulla crescita reale, ma in presenza di un allineamento sulla crescita nominale, abbiamo ritenuto accettabili e sufficientemente plausibili le previsioni ufficiali, anche in questo caso la nostra valutazione finale è che questa previsione sia accettabile. Non usiamo il termine validazione per il motivo che ho spiegato prima, perché non abbiamo potuto seguire la procedura prevista, comunque la previsione è valutata accettabile dall'UPB, anche se vanno segnalati notevoli rischi al ribasso riguardo a questa previsione.

Lo stesso nostro dato dello 0,8 per cento è suscettibile di rischi al ribasso, quindi questo elemento va ricordato, però per il motivo di cui parlavo prima cerchiamo di mantenere un atteggiamento che sia il più uniforme possibile da un anno all'altro, considerato che questo è il quinto anno che svolgiamo questo lavoro.

Questo è il quadro. Se volete, posso anche fornire rapidamente qualche dettaglio sui motivi della divergenza in ambito reale tra il nostro dato dello 0,8 per cento e quello dell'1 per cento del Governo, che hanno essenzialmente a che fare con la componente investimenti. Nel testo depositato trovate qualche dettaglio ulteriore.

La componente prezzi, invece, in buona parte annulla questa differenza, ma essenzialmente per effetto dell'andamento dei prezzi di *import* ed *export*, quindi della variazione delle ragioni di scambio. I rischi al ribasso immagino siano noti a tutti: hanno a che fare con l'andamento del quadro internazionale, con l'andamento del commercio internazionale, con possibili tensioni sugli scambi e così via, quindi su questo non mi dilungo.

Quanto detto riguarda il quadro macroeconomico. Per quanto riguarda, invece, il nuovo quadro di finanza pubblica, anticipo quella che è la valutazione principale. Il dato preoccupante è quello che riguarda soprattutto il periodo 2020-2021. Il quadro macroeconomico 2020-2021 del Governo, che naturalmente non è oggetto del nostro esame in questa sede, soffre in misura

superiore rispetto a quanto accade per il 2019 di rischi al ribasso. Questo va detto come nota a piè di pagina.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, i rischi maggiori riguardano il 2020 e il 2021 e sono collegati soprattutto all'ampliamento dell'effetto di aumenti futuri delle imposte indirette, essenzialmente dell'IVA. Già nella scorsa audizione avevamo messo in evidenza come, al netto delle clausole di salvaguardia negli anni 2020 e 2021, la sequenza del disavanzo nel triennio sarebbe stata pari al 2,4, al 2,8 e al 2,6 per cento. Adesso abbiamo una sequenza pari al 2, al 3 e al 3 per cento. Se dovessimo dare una sintesi estrema dell'andamento futuro dei conti pubblici, diremo che, rispetto alla prima versione della manovra, è stato ridotto il disavanzo per il 2019, ma è stato in qualche modo coperto con le clausole IVA quello degli anni successivi; senza le clausole IVA, nel 2020 e nel 2021 il disavanzo risulterebbe pari al 3 per cento. Questo è il dato sintetico più importante.

Entrando nel dettaglio, passo ad analizzare i nuovi saldi di finanza pubblica. Innanzitutto, il punto di partenza è diverso: chiaramente la revisione delle stime del quadro macroeconomico fa sì che il saldo tendenziale sia cambiato. Il saldo tendenziale è cambiato nel senso che è peggiorato il saldo a legislazione vigente, oggi è stimato all'1,9 per cento del PIL nel 2018 e all'1,4 nel 2019, mentre, con il quadro macroeconomico che abbiamo esaminato qualche settimana o mese fa, era pari all'1,2 per cento nel 2019. Questo era un elemento che avevamo messo in evidenza, perché il nostro quadro macroeconomico allora era grosso modo simile a quello che sta presentando adesso il Governo, e avevamo messo in evidenza i rischi collegati all'utilizzare quella previsione macroeconomica pari a 1,5, tra cui anche i rischi sui saldi e, in generale, sulle grandezze di finanza pubblica.

Questa variazione di quadro di previsioni macroeconomiche ha un effetto che definire positivo è un po' surreale, però, dal punto di vista del saldo strutturale, può ritenersi positivo, nel senso che peggio vanno le cose, maggiore è la correzione ciclica,

però non mi spingerei molto avanti su questo terreno.

La manovra, quindi, ha effetti più contenuti in termini di peggioramento del disavanzo, che va dall'1,2 per cento allo 0,6 nel 2019, dall'1,4 per cento allo 0,8 nel 2020, dall'1,3 per cento allo 0,5 nel 2021. Nel testo depositato trovate alcune tabelle esplicative, come la tabella 2.5.

L'altra novità importante dal punto di vista del saldo strutturale è che vengono considerate di natura eccezionale spese per investimenti in misura pari a circa 2 decimi di punto del PIL nel 2019, per queste il Governo ha chiesto alla Commissione europea di riconoscere una clausola di flessibilità.

Infine, vi è una novità importante, che comunque testimonia una certa precarietà del quadro di finanza pubblica o, almeno, un certo grado di incertezza, ossia l'aver predisposto l'accantonamento per circa 2 miliardi di euro di una parte di specifici stanziamenti destinati ai Ministeri, che saranno resi disponibili se l'andamento del disavanzo sarà quello che si prevede nel 2019, quindi si tratta di una sorta di vera e propria clausola di salvaguardia.

Come dicevo prima, l'aspetto più preoccupante è quello del peso nel 2020 e nel 2021 delle clausole di salvaguardia: si tratta di 23 miliardi di euro nel 2020 e di quasi 29 miliardi nel 2021. A pagina 10 del documento depositato trovate le tabelle che descrivono quello che dicevo prima: senza clausole di salvaguardia la sequenza del disegno di legge di bilancio iniziale era pari al 2,4, al 2,8 e al 2,6 per cento, mentre, parimenti senza clausole di salvaguardia, la nuova sequenza è pari al 2, al 3 e al 3 per cento. Le clausole di salvaguardia valgono 1,2 punti di PIL nel 2020, quindi l'1,8 per cento ufficiale diventa 3 per cento e il disavanzo ufficiale pari all'1,5 per cento nel 2021 diventa anch'esso pari al 3 per cento.

Nelle tabelle a pagina 10 del documento depositato trovate anche che cosa succede all'avanzo primario strutturale e al saldo di bilancio programmatico strutturale con e senza clausole di salvaguardia. L'avanzo primario strutturale, che è la variabile cruciale per poi valutare l'andamento sia della

fiscal stance sia, soprattutto, del debito, come vedete, senza clausole di salvaguardia scende a meno dell'1,5 per cento negli anni successivi.

Tenuto conto del tempo scarso, per noi come per tutti, per poter fare ragionamenti più approfonditi, qualcosa si può dire sui dettagli della manovra. Come dicevo prima, la portata espansiva della manovra viene ridimensionata in conseguenza di interventi che, da un lato, hanno ridotto le uscite complessive nel 2019 di oltre 8 miliardi di euro e nel biennio successivo di circa 2 miliardi di euro l'anno e, dall'altro, hanno aumentato le entrate di 1,5 miliardi di euro nel 2019, 11 miliardi di euro nel 2020 e 14 miliardi di euro nel 2021, includendo tutto, quindi anche l'aumento delle clausole di salvaguardia.

Nel 2019 la correzione della manovra implica un contenimento, per lo più temporaneo, della spesa sia corrente che in conto capitale. Nel biennio successivo, ai fini del rispetto dei nuovi saldi programmatici, è previsto un notevole aumento delle entrate, principalmente attraverso il rafforzamento delle clausole di salvaguardia su IVA e accise.

Il profilo degli interventi sulla spesa corrente, che si riduce di 5 miliardi di euro nel 2019, di un miliardo nel 2020 e di 1,7 miliardi nel 2021, riflette la riduzione dei fondi per i due interventi (reddito di cittadinanza e anticipo pensionistico) per i quali l'impatto sulla finanza pubblica viene ridimensionato principalmente nel primo anno e in misura minore nel caso del reddito di cittadinanza, o addirittura aumentato nel caso delle pensioni a decorrere dal secondo anno.

A ulteriore compressione della spesa corrente opera la riduzione per il triennio 2019-2021 dell'adeguamento all'inflazione delle pensioni, il cui impatto, limitato nel primo anno, cresce negli anni successivi. Nella tabella a pagina 13 del documento depositato trovate anche un confronto tra schema attuale, schema del 2019 in assenza di emendamento e schema 2019-2021 con emendamento per le quote di indicizzazione.

In pratica, viene modificato lo schema attuale, che comunque non sarebbe rimasto in vigore nel 2019, rendendolo leggermente più favorevole per gli importi pensionistici fino a otto volte il trattamento minimo, ad esempio, per quelli pari a tre, quattro volte il trattamento minimo passerebbero dal 95 al 97 per cento, e più penalizzante per quelli più alti. In ogni caso, comunque, vi è per tutti una riduzione delle indicizzazioni più elevata rispetto a quella che ci sarebbe stata in assenza di emendamento, perché, in assenza di emendamento, dal mese di gennaio 2019 sarebbero tornate in vigore le misure previste dalla legge n. 388 del 2000.

L'altro aspetto che ha un certo rilievo è quello della spesa in conto capitale. La tabella a pagina 14 del documento depositato descrive come è cambiato questo aspetto. Escludendo le dismissioni immobiliari, che, come sapete, nel quadro dei conti pubblici hanno l'effetto di ridurre gli investimenti e, pertanto, sono considerate investimento negativo, in quanto ogni dismissione di immobili riduce l'investimento, con questa nuova versione della manovra il totale degli investimenti e dei contributi agli investimenti diminuisce nel 2019 di circa un miliardo di euro, e poi aumenta di 6-7 miliardi negli anni successivi.

La manovra iniziale prevedeva invece un aumento complessivo di 1,5 miliardi.....

LUIGI MARATTIN. Scusi, può ripetere l'ultima affermazione, per favore? Non ho sentito bene.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Sto dicendo che il complesso di investimenti e contributi agli investimenti nel 2019 scenderebbe rispetto al 2018 di circa 1 miliardo di euro, mentre nella manovra iniziale era previsto un aumento di 1,5 miliardi di euro. Questo non è dovuto alla componente investimenti fissi lordi, ma all'altra componente, che dal punto di vista economico ha lo stesso significato, ossia la voce «contributi agli investimenti». La valutazione macroeconomica è esattamente la stessa.

Per quanto riguarda gli investimenti, nel 2019, anche con la nuova versione della

manovra, vi è un aumento degli investimenti in senso stretto.

SILVANA ANDREINA COMAROLI. Scusi, può ripetere ?

RENATO BRUNETTA. E la pressione fiscale ?

PRESIDENTE. Se possibile, facciamo terminare l'intervento del professor Pisauro, poi avrete occasione di porre tutte le domande a cui lui risponderà, anche ripetendo quanto già detto.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Come dicevo, se guardate al complesso degli investimenti in senso stretto, rimane un aumento: mentre prima era previsto un aumento di circa 3 miliardi di euro, adesso è di circa 1,5 miliardi di euro, quindi si tratta di un minore aumento rispetto alla versione precedente.

Per quanto riguarda i contributi agli investimenti, che venivano tagliati anche nella versione iniziale, adesso vengono tagliati in misura maggiore: prima venivano tagliati di 1,5 miliardi di euro, adesso vengono tagliati di 3 miliardi di euro. Se si sommano le due componenti, mentre prima tale somma aumentava di circa 1,5 miliardi di euro, adesso diminuisce di circa un miliardo di euro. Ognuno, poi, può interpretare questo dato come vuole.

C'è una serie di interventi che riguardano il prelievo fiscale. Le due novità principali in questa nuova versione sono la cosiddetta *web tax*, che produce, a decorrere dal 2020, circa 600 milioni di euro l'anno, e l'inasprimento del prelievo fiscale sul settore dei giochi. Questi sono gli elementi cruciali.

L'ultima parte del documento depositato entra nel dettaglio del rispetto o meno delle regole, ma l'unica cosa che vale la pena segnalare è che anche questa nuova versione è comunque soggetta a un rischio di deviazione significativa rispetto alle regole europee, considerata anche la flessibilità per gli investimenti, quello 0,2 per cento

cui accennavo prima, quindi siamo sempre su un crinale pericoloso.

Al di là delle regole europee, mi interessa di più sottolineare la dinamica del rapporto debito/PIL. Rispetto alla prima versione c'è una minore riduzione nel triennio. Avevamo messo in evidenza già nelle prime audizioni che il profilo di discesa del rapporto debito/PIL dipende in modo cruciale da una serie di fattori, non ultimo l'andamento del PIL nominale, il rapporto tra debito nominale e PIL nominale. Se il PIL nominale cresce meno di quello che si ipotizzava nella prima versione, chiaramente il rapporto debito/PIL ha un profilo diverso. Siamo in presenza di un rapporto debito/PIL che diminuisce, ma diminuisce molto meno.

L'altro fattore di incertezza riguarda le famose clausole di salvaguardia IVA. Questo è un problema che ci portiamo dietro da diversi anni, ma ora risulta ampliato. Nel documento depositato potete trovare un paio di esercizi, uno riguarda l'evoluzione del rapporto tra debito e PIL (figura 2.1) nel caso in cui le clausole di salvaguardia negli anni 2020 e 2021 non vengano attivate. In quel caso nel 2020 e nel 2021 il rapporto debito/PIL ricomincia a crescere, sulla base di un esercizio quasi meccanico. Non c'è da stupirsi perché, come dicevo prima, le clausole di salvaguardia valgono 1,2 punti di PIL nel 2020 e 1,5 punti di PIL nel 2021. Chiaramente se queste entrate vengono meno, il rapporto debito/PIL negli anni 2020 e 2021 ricomincerà a crescere.

L'altro aspetto importante che determina l'evoluzione del rapporto non è solo il disavanzo, ma è la differenza tra crescita del PIL nominale e tasso di interesse. Nel documento depositato (pagina 18, figura 2.2) abbiamo riproposto di nuovo una simulazione in cui sono rappresentate tre linee, la linea centrale rappresenta il nuovo quadro MEF, prendendo per buone le cifre del quadro, compreso l'aumento dell'IVA, la linea più bassa rappresenta un'evoluzione dei tassi particolarmente favorevole, ossia vengono considerati i cinque anni migliori degli ultimi venti, quindi particolarmente favorevole: come vedete, il rap-

porto debito/PIL scenderebbe ancora di più, ma non tanto di più.

La linea pressoché piatta rappresenta, invece, tassi particolarmente sfavorevoli, con tanto di aumento delle clausole di salvaguardia IVA di 23 miliardi di euro nel 2020 e 29 miliardi di euro nel 2021. Tale eventualità ci porterebbe a tenere comunque un rapporto debito/PIL fermo al 131 per cento.

PIETRO CARLO PADOAN. Che vuol dire sfavorevoli ?

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Si considerano i cinque anni peggiori degli ultimi venti.

Concluderei qui la mia relazione.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, professor Pisauro. Vi ricordo che per le domande abbiamo stabilito un tempo pari a dieci minuti per gruppo.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUIGI MARATTIN. Presidente, sarò brevissimo perché svolgerò due considerazioni, due domande. Preannuncio che rispetto ad una questione il gruppo del Partito Democratico gradirebbe entro questa sera una risposta puntuale, se, eventualmente, l'UPB avesse bisogno di svolgere approfondimenti specifici.

La prima domanda è relativa agli investimenti. La tabella 2.8 contenuta nel documento depositato rappresenta il calo di poco più di un miliardo di euro degli investimenti pubblici. Ricordo a me stesso e ai colleghi che non vi è differenza fra investimenti e contributi agli investimenti per quanto riguarda l'apporto alla domanda aggregata. Si definiscono contributi agli investimenti tutti i soldi trasferiti ad amministrazioni pubbliche diverse da quelle dello Stato, quindi l'impatto sul PIL è esattamente identico per quanto riguarda l'investimento sia che si chiamino investimenti, quindi effettuati direttamente dall'amministrazione centrale dello Stato, sia che si chiamino contributi agli investi-

menti, perché sono comunque investimenti pubblici, effettuati da settori non statali, ma sempre all'interno del perimetro pubblico.

Lei, presidente, ci ha documentato che questo aggregato, che è l'unico aggregato che conta, nel 2019 diminuisce di poco più di un miliardo di euro rispetto al 2018.

La domanda che le rivolgo è, quindi, cosa pensa lei delle dichiarazioni largamente profuse da esponenti del Governo e della maggioranza, secondo cui, per quanto riguarda gli investimenti nel 2019, questa è una manovra espansiva. Lei ritiene che questa affermazione sia tecnicamente falsa ?

La seconda domanda, presidente, è una richiesta, per cui, come dicevo, siamo disposti anche ad aspettare il tempo necessario per eventuali approfondimenti. Stranamente nei documenti che descrivono il quadro macroeconomico consegnatoci dal Governo manca un indicatore che, invece, di solito è sempre ben presente, a partire dal Documento programmatico di bilancio alla Nota di aggiornamento al DEF, a tutti gli altri documenti di finanza pubblica, che è l'indicatore della pressione fiscale. Chiediamo, quindi, all'UPB, che è l'organo terzo di controllo e di supervisione dei conti pubblici, se, alla luce delle modifiche effettuate al Senato, questa Commissione possa conoscere, entro la giornata, se il dato non è ancora disponibile, il valore della pressione fiscale nell'anno 2019.

Il periodo 2020-2021 è influenzato dalle clausole di salvaguardia, che forse verranno disattivate o forse no. È spaventoso pensare che, con la disattivazione in deficit, il deficit stesso arriverà al 3 per cento l'anno prossimo, ma, lasciando stare questo punto, la domanda è la seguente: considerato che nel 2018 la pressione fiscale è al 41,8 per cento ed è scesa dal 43,6 per cento del 2013 (sono dati ISTAT), dopo cinque anni di riduzione della pressione fiscale dal 43,6 al 41,8 per cento, con la manovra che è in discussione qual è il dato previsto della pressione fiscale nel 2019 ?

RAPHAEL RADUZZI. Ho due questioni da sollevare. Sul modello utilizzato per stimare le previsioni macroeconomiche, ci diceva anche lei che è stato svolto uno

studio approfondito rispetto alla revisione dei possibili moltiplicatori durante i periodi di crisi, che sono visibilmente maggiori rispetto a uno spettro più ampio di tempistica. Vorrei capire se questo aspetto sia stato considerato anche per questo tipo di *dossier*.

Sugli investimenti mi permetterà di andare in controtendenza. Come risulta a pagina 684 del *dossier* elaborato dal Servizio Studi della Camera dei deputati gli investimenti in termini di saldo netto da finanziare passano nel bilancio a legislazione vigente, da 47 miliardi di euro a 49,7 miliardi di euro, senza aggiungere i 500 milioni di euro previsti del decreto-legge fiscale e, quindi, nel triennio, in termini di saldo netto da finanziare, i maggiori investimenti arrivano a 14 miliardi e 582 milioni di euro.

Faccio presente che, anche in termini di indebitamento, il dato iniziale di un miliardo e 400 milioni di euro sarebbe stato pari a 1,8 miliardi di euro, quindi non so se ci fosse una discrepanza su qualche tipo di spesa, però mi sento di riaffermare che questa è una manovra che anche nel 2019 aumenta considerevolmente - i dati ce lo dicono - gli investimenti pubblici.

RENATO BRUNETTA. Non ho sentito da lei, professor Pisauro, la parola « recessione » e vorrei un elemento di chiarezza su questo punto. Tutti gli indicatori - anche se avremo il dato ufficiale probabilmente tra quindici o venti giorni - indicano che il quarto trimestre di quest'anno la crescita sarà pari a zero o con il segno negativo e che, molto probabilmente, il trascinarsi del 2018 sul 2019, per i primi trimestri, sarà negativo, quindi, con un'ipoteca rilevante sul tasso di crescita del 2019.

Siamo passati dalle magnifiche e progressive sorti dell'1,5 per cento all'1 per cento del Governo, al più cauto 0,8 per cento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, anche se, come lei ben sa, professor Pisauro, le stime di autorevoli previsori ci danno tra lo 0,3 e lo 0,6 per cento, con indicazioni che, al passare del tempo, peggiorano: addirittura taluni previsori oggi stimano il tasso di crescita pari a zero nel 2019.

Mi chiedo, siccome il tasso di crescita del PIL reale e del PIL nominale, che è conseguente, sta peggiorando di mese in mese, che senso abbia individuare le previsioni sul deficit e sul debito, visto che molto probabilmente la prossima primavera ci troveremo in piena recessione e, quindi, a dover assolutamente cambiare i numeri e i conti delle nostre valutazioni.

Lasciando al collega Mandelli un approfondimento sulla pressione fiscale, le chiederei di essere semplice: la pressione fiscale aumenta o diminuisce? La definizione di pressione fiscale è quella standard, gettito fiscale più contributi diviso il PIL - lo dirà dopo il collega Mandelli -, ma significa che siamo ancora in deviazione significativa? Vuol dire che eravamo in una deviazione eccezionalmente significativa prima con il 2,4 per cento, siamo in deviazione significativa anche con questa nuova manovra, in più siamo in recessione, quindi siamo in una situazione di manovra prociclica e - detto in maniera meno aulica - « tafazzista », cioè masochista.

Se si è prociclici quando il ciclo va male, vuol dire avere una manovra che ti porta ad andare ancora peggio (tanto per essere chiari per chi ci ascolta). Su questo occorre valutare che fine fanno gli investimenti, che fine fanno i consumi, le clausole di salvaguardia, la pressione fiscale. Sappiamo tutti che l'aumento della pressione fiscale non favorisce certamente la crescita e il rapporto debito/PIL, se peggiora, è il più grande indicatore negativo per quanto riguarda i mercati e l'appetibilità dei nostri titoli del debito pubblico.

Siamo, quindi, qui a discutere la seconda versione di una manovra « tafazzista » e prociclica, in una situazione di recessione conclamata. Vorrei da lei, professor Pisauro, parole di chiarezza e di semplicità, e, per favore, lasci perdere la derivata prima o derivata seconda, ci dica se la pressione fiscale aumenta o diminuisce, che è la cosa più semplice, perché dire che diminuisce l'aumento o che aumenta la diminuzione fa confondere le idee al popolo. Siccome noi siamo qui per far capire al popolo, ci parli con parole chiare.

BEATRICE LORENZIN. Innanzitutto ringrazio il professor Pisauro per averci raggiunto anche con un preavviso così breve. Anch'io porrò qualche domanda veramente netta, fermo restando che da una prima lettura è evidente che tutto il fardello di questa manovra verrà spostato sugli anni 2020 e 2021. È un fardello che vorrei lei ci aiutasse a quantificare in totale, considerando anche le clausole di salvaguardia IVA. Quindi vorremmo capire che effetto avrà tutto questo, perché dopo il 2019 verrà il 2020 e, sinceramente, non vorrei che dopo le elezioni europee il mondo fosse al *day after*.

A questo proposito, questa manovra, alla luce delle tabelle che abbiamo visto, può considerarsi non espansiva. Ci è stata presentata all'inizio come una manovra espansiva, ma ora non è più espansiva. Mi associo alla domanda dell'onorevole Brunetta: questo vuol dire che è una manovra che ci porta diritti verso una fase recessiva?

Per quanto riguarda il negoziato avvenuto con l'Unione europea, vorrei sapere se la manovra è peggiorata nella sua composizione tra spesa corrente e investimenti rispetto al dato iniziale. In questo contesto una cosa è certa: abbiamo sicuramente un miliardo di euro in meno di investimenti.

Il terzo elemento è se, alla luce di questo, l'andamento delle riduzioni dei due fondi chiave, quello sulle pensioni e quello sul reddito di cittadinanza, è un percorso realistico ancora oggi, così come è stato definito, oppure no, e come possiamo valutare l'accantonamento dei 2 miliardi di euro degli stanziamenti ministeriali.

Vorremmo capire anche se, con la mancata indicizzazione delle pensioni, ci dobbiamo aspettare un aumento, sicuramente, delle tasse locali, ma anche della pressione fiscale nel suo complesso.

Infine, vorrei sapere se l'Italia, a questo punto, è stata messa sotto sorveglianza dalla Commissione europea oppure no.

GUIDO CROSETTO. Presidente Pisauro, non le chiederò cose di cui, bene o male, ci ha dato conferma, ma che sapevamo e ci preoccupano da quando abbiamo letto questa nuova manovra. Sappiamo che la pres-

sione fiscale aumenta. Basta guardare l'aumento delle entrate e lo sblocco di quelle locali. Le chiediamo di quantificarle, ma sappiamo già come andrà.

Ci preoccupano notevolmente le clausole di salvaguardia IVA per il 2020 e il 2021, così come il taglio degli investimenti. Tanto per capirci, 2,3 miliardi di euro sono di Ferrovie dello Stato. Parliamo di sicurezza ferroviaria e tagliamo 2,3 miliardi di euro a Ferrovie dello Stato il prossimo anno. Lo rilevo anche per dare una visione di quello che succederà.

C'è una questione che mi incuriosisce più di tutte queste cose, che riguarda la figura 2.1 del documento depositato. La domanda è staccata dalla discussione e dal mio ruolo di opposizione, ma la figura 2.1, se la interpreto bene, indica che era molto meglio, come impatto sul rapporto debito/PIL, il 2,4 che non il 2,04 per cento. Letta così, magari superficialmente, sembra dire questo, ossia che, più si fa deficit, più diminuisce il rapporto debito/PIL, o mi sbaglio? Mi incuriosiva la tabella, perché non l'ho proprio capita.

STEFANO FASSINA. Indubbiamente la manovra perde il segno espansivo che aveva, almeno sulla carta, nella prima versione e, in particolare, diventa prociclica certamente nel secondo e nel terzo anno. Sappiamo bene che le previsioni degli obiettivi di *deficit* per il secondo e il terzo anno sono state sempre riviste. Tuttavia, la manovra ha questo segno, il che è indubbiamente un problema.

Vorrei anche sottolineare che delle due l'una: o si dice che bisogna avvicinare gli obiettivi del *fiscal compact* e si prendono poi le conseguenze procicliche oppure si dice che bisogna adottare una manovra espansiva e si sta lontani dagli obiettivi del *fiscal compact*.

Chi ha chiesto di raggiungere gli obiettivi di *fiscal compact* non si può lamentare del fatto che adesso la manovra sia prociclica, perché questa è una conseguenza meccanica e inevitabile, a meno che qualcuno non si inventi gli interventi di restrizione fiscale espansivi – vedi Alesina – e tutte quelle favole che sono state raccon-

tate e che mi stupisco vengano ancora considerate.

Io sono stato uno di coloro che hanno ritenuto fondamentale la forzatura del *fiscal compact* proprio perché era necessaria una manovra espansiva. Ora la manovra diventa prociclica perché si è avvicinata agli obiettivi del *fiscal compact*. Questa è solo una parentesi per avere un minimo di coerenza, perché non si possono sostenere tesi opposte contemporaneamente.

Mi colpiscono, invece, le scarse conseguenze restrittive di interventi sulle entrate così pesanti come quelli che sono stati previsti. Mi chiedo, cioè, nel quadro ciclico in cui siamo, come possano essere tanto contenuti gli effetti restrittivi di interventi così pesanti sul versante delle entrate.

Mi pongo anche una domanda rispetto al 2019. Mentre per il periodo 2020-2021 facciamo un esercizio assolutamente accademico, o quantomeno astratto, sul 2019 sono più preoccupato, perché quel taglio degli investimenti pesa.

Vorrei porre un'altra domanda e concludo, anche se ci sarebbe una serie di questioni più specifiche, ma questa davvero non mi pare la sede per porle. Sottolineo e chiedo conferma, o correzione, di un fatto al presidente Pisauro: questo taglio di investimenti è concentrato quasi esclusivamente sul Mezzogiorno. Da quello che abbiamo capito, la riprogrammazione dei finanziamenti nazionali, il definanziamento del Fondo sviluppo e coesione e il definanziamento dei fondi di Ferrovie dello Stato intervengono quasi esclusivamente sul Mezzogiorno. Il Mezzogiorno sarà, quindi, particolarmente penalizzato in una fase di rallentamento dell'economia. Poi, magari, gli erogheremo un po' di trasferimenti con il reddito di cittadinanza, ma le condizioni strutturali del Mezzogiorno si aggraveranno.

PRESIDENTE. Faccio notare che Gorgia di Leontini riusciva a sostenere una tesi e il suo opposto. Ci sono degli illustri precedenti.

PIETRO CARLO PADOAN. Grazie, presidente Pisauro, per la sua sollecita risposta

e per il documento elaborato dall'UPB che è veramente molto interessante, visti anche i tempi che avete avuto per prepararlo.

Ho due domande. Una ha a che fare con gli investimenti privati, di cui lei ci segnala giustamente l'interruzione dell'aumento nel terzo trimestre e il possibile ulteriore andamento non desiderabile in questo trimestre che si sta per concludere.

Vedo anche che nel 2019 gli investimenti privati crescono, ma di un valore inferiore a un *trend* (chiedo scusa per il termine improprio). Vorrei sapere se avete svolto ulteriori approfondimenti sull'andamento degli investimenti privati. Se non ho capito male, gli investimenti privati hanno sofferto, oltre che della congiuntura, anche di un calo del clima di fiducia, che potrebbe alimentarsi. Ovviamente, non me lo auguro, ma vorrei sapere se avete svolto analisi specifiche sugli investimenti privati che non sono riportate nel documento depositato.

Passo alla seconda domanda. Non dovrei fare a lei questa domanda, ma, visto che lei è tanto gentile e preciso, gliela pongo lo stesso.

Le cifre che spaventano di più in questo documento sono le nuove cifre delle clausole di salvaguardia. Il Ministro Tria, che speriamo di incontrare presto, ha detto ripetutamente che queste clausole di salvaguardia, ancorché aumentate, saranno disinnescate rispetto al 2020 e al 2021. Vorrei sapere se, per caso, vi siete posti la domanda di come disinnescare queste clausole di salvaguardia, avendo bene in mente che, a seconda della composizione di questo eventuale pacchetto, gli effetti moltiplicatori sulla crescita sarebbero diversi e se, di conseguenza, avete effettuato esercizi — anche questi non riportati, evidentemente, nel documento — che possano fornire qualche indicazione su come gestire questo problema, che è diventato assai preoccupante.

Ultimo e non ultimo — anche questo aspetto, giustamente, non viene riportato nel documento, o forse sì —, in termini di aspettative, che cosa diranno gli investitori internazionali, sapendo che — sì — ci sono le clausole di salvaguardia, che nel passato

sono state disinnescate, ma che questa volta sono state aumentate significativamente? Mi aspetterei un impatto sulle aspettative di rischio del Paese e, quindi, sui livelli dei tassi d'interesse.

ANDREA MANDELLI. Sarò brevissimo per economizzare il tempo a disposizione e venire a uno dei temi che inquietano un po' tutti, anche i colleghi che mi hanno preceduto.

Parto dal presupposto che siamo di fronte allo sblocco delle tasse locali e che, quindi, giocoforza, la pressione fiscale tenderà ad aumentare, e a una manovra non espansiva, con clausole di salvaguardia nel 2020 e nel 2021 che, di fatto, potrebbero entrare in vigore. È vero, si cerca sempre di rassicurare, ma in questo momento, con quelle clausole di salvaguardia, il Paese sostanzialmente si schianta senza alcuna possibilità di salvezza.

La pressione fiscale del 2019, partendo dal 41,8 per cento attuale, aumenta. Lei sa dirci di quanto aumenta? Ovviamente, questo non è il *Rischiatutto*, ma a noi interessa il tendenziale. È chiaro che, essendo di fronte a una manovra che non è espansiva, con l'aumento delle tasse e con tutto lo scenario in cui stiamo inserendo questa manovra di bilancio, la preoccupazione per il Paese diventa veramente più che tangibile.

ETTORE ROSATO. Anch'io mi associo al ringraziamento al presidente Pisauro per essere intervenuto con celerità e con una relazione molto precisa e un documento molto raffinato. Ho solo una domanda che riguarda una piccola curiosità. Questo è un disegno di legge di bilancio che ha innovato in molte cose.

Volevo sapere se lei ha avuto accesso alla documentazione scientifica che ha portato il Governo a passare da una previsione di crescita dell'1,5 per cento a una previsione di crescita dell'1 per cento nell'arco di una settimana e se ha capito quali sono gli elementi scientifici su cui si è basata questa valutazione.

FELICE MAURIZIO D'ETTORE. Ringrazio il presidente Pisauro per averci fornito

finalmente un documento che esprime con chiarezza elementi di valutazione. In un momento di difficoltà nel valutare ed esaminare questo provvedimento abbiamo osservato oggi, con altri colleghi, che il procedimento legislativo relativo alla legge di bilancio ha una natura rafforzata e deve partire da un approfondimento, in particolare per quanto riguarda l'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, visto l'indebitamento netto previsto, che non è quello ordinario. In questa fase, finalmente, cominciamo ad avere elementi di maggiore valutazione.

Torno su un punto che è stato affrontato da molti, sia dal presidente Brunetta sia dall'onorevole professor Padoan, sulle clausole di salvaguardia su IVA e accise. Questo è un tema che penso sia importante.

Vedo che l'UPB ha evidenziato, in particolare in alcune tabelle, tra cui la 2.1 sugli indicatori di finanza pubblica, nonché nelle tabelle 2.2, 2.3 e 2.4, tutti gli effetti sugli indicatori di finanza pubblica, perché le clausole di salvaguardia rappresentano un fondamento al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Esse sono diventate ormai un pilastro di questo disegno di legge di bilancio.

In questo senso è chiaro che, viste le somme – 23 miliardi di euro per il 2020, 28 miliardi 753 milioni di euro per il 2021 –, stiamo sostanzialmente mettendo in opera una « manovra cambiabile ». Tecnicamente io la definirei una cambiabile. Più che una manovra, questa è una cambiabile, che deve essere in qualche modo poi onorata.

Oggi siamo venuti a conoscenza dal relatore Raduzzi degli accordi che sono cominciati con i primi incontri in Argentina, a Buenos Aires, e proseguiti poi a Bruxelles. Io, veramente, in alcune fotografie avevo visto Conte interessarsi soprattutto alla *first lady* dell'Argentina piuttosto che parlare con Juncker.

PRESIDENTE. Onorevole D'Ettore, non siamo a *Novella 2000*...

FELICE MAURIZIO D'ETTORE. Gliel'ho anche detto di persona.

PRESIDENTE. Non siamo a *Novella 2000*

FELICE MAURIZIO D'ETTORE. Non abbiamo avuto notizie su questi incontri a Buenos Aires e a Bruxelles. Ripeto per l'ennesima volta che il Ministro Tria ci aveva promesso, nel corso di quella che lui definiva un'informativa e noi un'audizione durante la prima lettura del provvedimento qui alla Camera, che ci avrebbe riferito quali fossero gli esiti e quali sarebbero state le misure e gli effetti sulla manovra di questi accordi, che ancora non conosciamo.

Ne abbiamo *in nuce* un primo assaggio ora. Dall'Ufficio parlamentare di bilancio abbiamo un primo riscontro, ma indiretto, perché il Ministro non ci ha ancora riferito niente.

Ormai questo è lo stato in cui ci troviamo. Abbiamo tentato stamani tecnicamente di fornire delle indicazioni anche su come affrontare l'esame del disegno di legge di bilancio. Speriamo di audire il Ministro a breve, forse in nottata. Quando arriva? Alle 21.30 o a mezzanotte?

Mi riferisco all'indebitamento di cui alla tabella 2.3 del documento depositato dal presidente Pisauro, in particolare, proprio perché questo punto è diventato, ormai, un pilastro. Questo è evidente non solo riguardo alla pressione fiscale. È evidente anche che, se nel disegno di legge di bilancio, a seguito dell'emendamento approvato dal Senato, si prevede, senza clausole di salvaguardia, un indebitamento — se non sbaglio — del 3 per cento nel 2020 e del 3 per cento nel 2021, siamo di fronte alla necessità di stabilire — questo è il punto che vorrei capire — quale sia la sostenibilità di una manovra di questo tipo e se una eventuale manovra *bis*, di cui ormai parlano tutti i giornali, in particolare quelli che si occupano di questioni economiche, dovrà essere anticipata. Questa cambiale probabilmente dovrà essere già onorata con la manovra *bis*, di cui speriamo non vi sia subito necessità in autunno, ma può darsi che, invece, sia così.

Vorrei sapere se, rispetto agli indicatori di finanza pubblica e agli effetti sull'indebitamento netto programmatico, la sostenibilità della manovra sia preventivabile. Può darsi che sia anche auspicabile, a questo punto, visti gli impegni che abbiamo

preso. Non conosciamo, però, approfonditamente questi impegni sul piano tecnico e politico, ma ne abbiamo il portato in questa norma, in questo maxi emendamento. È evidente che abbiamo da lei, per la prima volta, alcuni elementi di chiarezza con queste tabelle che ci ha descritto.

Al di là del sicuro aumento della pressione fiscale — è quasi retorico fare la domanda, perché è evidente —, se ci fosse un intervento senza attivare queste clausole di salvaguardia, quale sarebbe la sostenibilità, in un senso o nell'altro, rispetto a questi indicatori che l'UPB ha riportato?

Questo è un elemento importante anche sul piano della valutazione politica che deve essere effettuata. Oltre alla valutazione tecnica, in Commissione bilancio e in Aula siamo chiamati a valutare anche politicamente le prospettive di questa legge di bilancio rispetto agli effetti sull'indebitamento netto programmatico, che potrebbero anche richiedere interventi anticipati.

Anche la maggioranza deve sapere che forse a breve è prospettabile un'ipotesi di manovra *bis*. Vorrei capire se questa circostanza può realizzarsi, almeno in una valutazione prospettica, che rimane sempre. Come dice il presidente, si può dire « sì » o « no ». Il presidente della Commissione ha scoperto questa cosa di recente. È chiaro che ognuno ha le sue opinioni, ma, in questo caso, la sua è autorevole.

PRESIDENTE. Mi permetto anch'io una domanda. Cercando di mettere assieme la figura 2.1 e la figura 2.2 contenute nel documento depositato, interpreto — chiedo se mi conforta in ciò — che l'unico caso in cui si avrebbe forse un aumento (non si sa bene di che entità) del rapporto debito/PIL sarebbe quello della disattivazione a disavanzo delle clausole di salvaguardia in presenza di evoluzione sfavorevole dei tassi di interesse.

So che le valutazioni sono separate, infatti, vedo le tabelle. La mia domanda si riferisce a quello che non vedo. Dato che non vedo alcuna tabella che riporti un aumento del rapporto debito/PIL, l'unico caso dell'aumento del rapporto debito/PIL deve essere legato alla disattivazione in disavanzo delle clausole di salvaguardia e

anche all'evoluzione sfavorevole dei tassi di interesse. Diversamente, anche in caso di mantenimento delle clausole di salvaguardia e di evoluzione sfavorevole dei tassi di interesse, se anche si facesse tutto deficit, si rimarrebbe grosso modo intorno a un rapporto debito/PIL pari al 131 per cento.

Dall'altra parte vediamo che sono previsti dei cali qualora, invece, si mantengano le clausole di salvaguardia. L'unica cosa che quindi potrebbe portare a un non quantificato, ma sensibile aumento del rapporto debito/PIL è la disattivazione in disavanzo delle clausole di salvaguardia unita a una situazione sfavorevole dei tassi di interesse.

Lascio la parola al presidente Pisauro per la replica.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Cercherò di raggruppare i temi, perché molte domande sono comuni, come quella sugli investimenti o quella sulla pressione fiscale.

Iniziamo dal tema degli investimenti. Credo che la tabella contenuta nel documento depositato sia abbastanza chiara, la si può leggere in tanti modi: chiaramente nel triennio gli investimenti aumentano — non c'è dubbio — la somma delle cifre ha un valore positivo. In riferimento al saldo netto da finanziare, l'UPB lo esamina in termini di PA, quindi guardiamo l'effetto sull'indebitamento netto, anche perché bisogna scegliere un indicatore, che è quello che vale ai fini di tutti gli altri ragionamenti che svolgiamo.

È chiaro che nel triennio gli investimenti aumentano, non c'è dubbio. Quello che si voleva mettere in evidenza è soltanto che, per quanto riguarda il 2019, il passaggio da una versione all'altra della manovra ha prodotto un certo risultato, peraltro lo ha prodotto anche negli anni successivi, cioè una minore espansione della spesa per investimenti.

RENATO BRUNETTA. Si chiama taglio !

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Ad essere onesti, noi avevamo messo in evidenza, nel corso della scorsa audizione, anche la ca-

pacità di realizzare spesa per investimenti nei volumi che erano stati indicati nelle versioni precedenti. Quindi, da un certo punto di vista — non da presidente dell'UPB —, direi che se questi investimenti si realizzassero, compresi quelli previsti a legislazione vigente, sarebbe un bel risultato. Quindi l'aspetto di cui mi preoccuperei soprattutto riguarda la nostra capacità, come amministrazione pubblica, di fare investimenti pubblici.

Detto ciò, non c'è dubbio che vale quello che ho detto prima e che dobbiamo mettere in evidenza: prima vi era una previsione di risorse per gli anni 2019, 2020 e 2021 che andava in una certa direzione, adesso quella previsione è stata in parte modificata, ma il segno complessivo è quello che dicevo.

LUIGI MARATTIN. Abbia pazienza, mi scusi, non voglio mettere in dubbio la sua professionalità...

PRESIDENTE. Se possibile, però, cerchiamo di evitare l'interlocuzione...

LUIGI MARATTIN. No, la domanda che le ho posto è: l'affermazione secondo cui il complesso delle risorse pubbliche nel 2019 aumenta è tecnicamente vera o falsa ?

Siccome dagli interventi dei colleghi di maggioranza sembra che non lo vogliono capire, per tagliare la testa al toro (*Commenti del deputato Raduzzi*)... Raduzzi, quello è il saldo netto da finanziare, misurato per competenza, non per cassa. Tu non sai niente, vai a studiare ! Il saldo netto da finanziare è per competenza.

PRESIDENTE. Onorevole Marattin, non siamo all'Università tra alunni e docenti !

LUIGI MARATTIN. Si vede, presidente. Sapesse come si vede !

PRESIDENTE. Non può permettersi di dire a un collega che non sa niente !

LUIGI MARATTIN. Non sa che il saldo netto da finanziare è una misura per competenza giuridica e l'indebitamento netto,

che è quello che conta, è una misura per cassa. Gli sto dicendo una cosa che dovrebbe imparare, anzi dovrebbe sapere.

Siccome, però, dal presidente Pisauro ho sentito delle parole poco chiare, sto ripetendo la mia domanda: l'affermazione secondo cui il complesso delle risorse pubbliche per investimenti nel 2019 aumenta è vera o è falsa?

PRESIDENTE. Scusate, questo vale anche per il prosieguo dei nostri lavori, non insultiamo l'intelligenza del professor Pisauro. Ha sentito le domande, è qua e ci ha fatto la cortesia di ascoltarci, penso che sia una personalità probabilmente più competente della maggior parte di noi su questo tema. Pertanto, cortesemente, evitiamo di dire che non ha capito le domande poste o non le ha capite bene, perché le domande le ha capite e adesso risponderà. In questa fase non è prevista interlocuzione, altrimenti non c'è ordine. Scusi, professore, può continuare.

GIUSEPPE PISAURO, presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Per quanto riguarda il 2019, onorevole Marattin, l'ho già spiegato durante l'esposizione: nel 2019 le risorse complessive hanno cambiato di segno, prima aumentavano e adesso diminuiscono. Poi, viste le domande che mi sono state poste, dico che, se si guarda al triennio, è evidente che c'è un aumento delle risorse complessive destinate ad investimenti e a contributi agli investimenti.

Un altro elemento di confusione nella discussione di questi giorni, che ho visto anche riportato sulla stampa, è che c'è chi guarda agli investimenti e chi guarda ai contributi agli investimenti. Su questo, però, non c'è discussione, non si tratta di stime, sono le cifre che emergono dai documenti ufficiali, non c'è da discuterci sopra.

Per quanto riguarda la pressione fiscale, chiaramente si può svolgere un'analisi approssimativa: evidentemente la pressione fiscale aumenta nel 2019. Ma non si può determinare ancora l'effetto delle imposte locali. L'UPB ha provato a fare un calcolo semplice, considerando il tendenziale con la nuova previsione di PIL e prendendo per

buono che tutte le entrate saranno entrate fiscali. In realtà bisognerebbe distinguere quali entrate sono fiscali, ci sarà pure qualche voce che magari non è entrata fiscale, quindi il problema non è tanto la manovra presentata, ma l'attuazione, su cui dobbiamo andare a spanne. Nell'insieme si parte non al 41,8 per cento di pressione fiscale, ma al 42 del 2018 — perché il PIL è cambiato rispetto alla versione in cui la pressione fiscale era al 41,8 per cento — e si arriva al 42,4 nel 2019. Però dare i numeri in questo modo è una stima che sembra una sorta di tombola. Si può dire che la pressione fiscale aumenta leggermente.

Negli anni successivi, se non considerate le clausole di salvaguardia — chiaramente aggiungendo le clausole la pressione fiscale aumenta dell'1,2-1,5 l'anno —, la stima elaborata in prima approssimazione è del 42,4, del 42,8 e del 42,5 per cento. Quindi poi la pressione fiscale sale, però, onestamente, si tratta di numeri che non ho fornito prima, pur avendoli, perché vanno verificati. Parlando in termini economici, c'è un aumento di mezzo punto che poi rimane stabile. Dal punto di vista politico sarà enorme, dal punto di vista del nostro ragionamento è un aumento di mezzo punto.

RENATO BRUNETTA. Presidente, non me ne voglia, ma siccome esponenti di Governo dicono che le tasse diminuiscono e che la pressione fiscale diminuisce, il fatto che il professor Pisauro dica che aumentano chiarisce il nostro problema.

PRESIDENTE. Il presidente Pisauro vorrebbe fare un'osservazione sul ruolo dell'UPB, ovviamente può farla.

GIUSEPPE PISAURO, presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Per circa vent'anni abbiamo cercato di sostenere l'utilità di un organismo come l'UPB, a integrazione delle stime presentate dal Governo e che in qualche modo sia una sorta di contraltare che rompa un monopolio informativo, chiaramente questo ruolo si riesce a svolgere se ai numeri non diamo un significato emotivo.

Quello che, quindi, potete chiedermi è una valutazione obiettiva, per cui vi dico che un aumento della pressione fiscale dal 42 al 42,5 per cento è un aumento di mezzo punto. Poi che alcuni dicano che si tratta di un forte aumento o di una diminuzione non è cosa che mi riguarda. Se volete ve lo chiedo in modo accorato: dobbiamo evitare di trascinare in questo tipo di confronto l'Ufficio parlamentare di bilancio, se riusciamo, grazie.

Una domanda dell'onorevole Raduzzi riguardava i moltiplicatori. Nella nostra analisi abbiamo usato i moltiplicatori medi. Lei citava lo studio che è stato pubblicato insieme con questo documento *flash*, uno studio tecnico abbastanza ponderoso, in cui abbiamo cercato di rispondere alla domanda relativa alla differenza tra i moltiplicatori degli anni della recessione e i moltiplicatori in periodi normali, usando il modello che utilizziamo per fare le previsioni. Nella nostra analisi abbiamo usato i valori medi. Io sarei molto cauto oggi a usare i moltiplicatori dei periodi di recessione, cioè quelli più alti, con il clima che si è creato intorno alla finanza pubblica in questi mesi, nel senso che un elemento che sicuramente abbassa l'effetto moltiplicativo di misure espansive è l'incertezza. L'incertezza e le turbolenze sui mercati finanziari possono cambiare dimensione ai moltiplicatori anche in un momento come questo. Quindi, onestamente non sarei così tranquillo nell'applicare valori più alti.

Comunque, questi sono valori relativamente alti, e qui vengo alla questione della recessione sollevata dall'onorevole Brunetta. Siamo in recessione? Può darsi. Segnalo che il consenso medio di una settimana fa sulla crescita credo che fosse allo 0,7 per cento. Quindi, la stima del Governo è più alta della nostra ed è pari allo 0,8 per cento, ma questo è stato segnalato. Però, di nuovo, non potete chiedere all'Ufficio parlamentare di bilancio di usare il cartellino rosso della non validazione tutte le volte che c'è una deviazione di un decimo e così via, altrimenti il ruolo di un'istituzione terza sarebbe totalmente irrilevante, perché è semplicemente un soggetto che alza il

cartellino tutte le volte che c'è un piccolo scostamento.

Noi ci siamo dati come regola di condotta di negare l'*endorsement* delle previsioni valutando, al di là della crescita reale, la crescita nominale, che per noi è la variabile più importante. Il nostro compito non è dire se la crescita sarà pari all'1, all'1,1 o allo 0,8 per cento; il nostro compito è dire se quanto affermato nel quadro macroeconomico è un elemento di rischio importante per la finanza pubblica. E l'elemento di rischio importante per la finanza pubblica lo si legge soprattutto per quanto riguarda il PIL nominale. Sul PIL nominale siamo allineati con le stime ufficiali e, come tutte le altre volte, quando siamo allineati sul PIL nominale abbiamo ritenuto accettabili quelle previsioni.

Certamente, anche per noi il trascinarsi al 2019 è zero. Non c'è dubbio. Infatti, ho detto che lo stesso 0,8 per cento che noi stimiamo con il nostro modello oggi è comunque uno 0,8 per cento soggetto a rischi. Non vi è dubbio. Quindi, questa possibilità c'è, però non credo si possa dire che già oggi siamo in recessione, onestamente. Il consenso per il prossimo anno ho detto qual è.

C'è la questione circa la manovra recessiva, che mi pare si ponesse in qualche domanda. Ma prima stavamo parlando di clausole di salvaguardia e così via. La domanda, che lego anche a quella del presidente Borghi, è dell'onorevole Crosetto, ed è una domanda più che legittima. Infatti l'onorevole Crosetto osserva che il profilo di discesa del rapporto debito/PIL nella versione di novembre è il migliore di tutti, quindi più disavanzo produce maggiore discesa del rapporto debito/PIL. La tabella a cui si riferiva l'onorevole Crosetto andrebbe letta nel modo seguente: la linea punteggiata è per memoria e produce il quadro migliore dei quattro considerati perché, a fianco al maggiore disavanzo, c'era anche una crescita del PIL reale all'1,5 per cento e c'era una crescita del PIL nominale, ripeto, che è la cosa più importante, al 3,1 per cento, che è stato il motivo essenziale per cui non validammo quella previsione: il 3,1 per cento nominale.

GUIDO CROSETTO. Quindi, non è ri-classificata.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. No, è solo per memoria. Quelle che dobbiamo confrontare tra loro sono le altre tre previsioni.

Non c'è stato tempo per guardare in modo più approfondito e per commentare il quadro macroeconomico del periodo 2020-2021 — lo dico per tornare anche a una domanda dell'onorevole Brunetta —, ma è chiaro che se noi svolgessimo una valutazione del quadro macroeconomico del 2020 con un aumento di 1,2 per cento di IVA, la previsione ufficiale del Governo, che mi pare sia intorno all'1 per cento o all'1,1 per cento, è ampiamente ottimistica. Quindi, affermare che il 3 per cento del 2019 e 2020 è il limite cui arriviamo senza clausole di salvaguardia, va letto anche nel senso che qualsiasi deviazione della crescita nominale in quegli anni ci mette a forte rischio rispetto al quadro di finanza pubblica. Quel 3 per cento può diventare qualcos'altro e così via. Questo è quello che dobbiamo dire in termini di possibili scenari futuri, laddove mettersi sul margine del 3 per cento ha un obiettivo grado di pericolosità.

La manovra è recessiva? È chiaramente recessiva nel 2020 e nel 2021, ma lo dice anche il Governo. A pagina 19 del documento depositato è rappresentata la *fiscal stance* valutata con gli *output gap* ufficiali del Governo. Io ho sempre una certa ritrosia a usare questo grafico perché, a seconda di come si valuta l'andamento del potenziale, si ottengono risultati molto diversi. Comunque, la linea continua azzurra rappresenta la prima versione della manovra, che nel 2019 era relativamente molto espansiva. Ora l'espansione nel 2019 è molto ridotta; nel 2020 e nel 2021, ovviamente con l'effetto delle clausole di salvaguardia incorporate, diventa una manovra restrittiva prociclica. Questa del 2019, prendendo per buono l'*output gap* del Governo, è ancora una manovra leggermente anticiclica.

Ripeto, lo sappiamo tutti che possiamo costruire indicatori di questo tipo con segni diversi. L'effetto è comunque quello di un

peggioramento del saldo rispetto all'anno precedente; c'è un peggioramento del saldo primario strutturale. Allora, se convenzionalmente questo è un modo per dire che la manovra ha un effetto espansivo, lo è. Poi, onestamente, è una visione troppo semplicistica: dovremmo lavorare su questo aspetto, ma oggi non c'è il tempo per fare questo tipo di ragionamento.

Sugli investimenti e sulla pressione fiscale credo di aver risposto. Quanto al taglio relativo soprattutto al Mezzogiorno, a prima vista potrebbe esserci, però onestamente non sono in grado di rispondere su questo punto. Ci proponiamo di riprendere la questione della distribuzione territoriale più avanti.

Circa le analisi specifiche sugli investimenti che chiedeva l'onorevole Padoan, nel 2019 gli investimenti in beni diversi dalle costruzioni nel nostro quadro sono stati ampiamente rivisti al ribasso — eravamo a una crescita del 3,8 per cento, adesso siamo a una crescita dell'1,7 per cento — per due motivi, essenzialmente: da un lato, il minore disavanzo, quindi l'effetto acceleratore keynesiano, dall'altro quello che lei, onorevole Padoan, citava, cioè il deterioramento del clima di fiducia. Come ho detto prima nell'esposizione del documento depositato, questo è il motivo principale di differenza con la stima del Governo, mentre sull'andamento dei consumi privati siamo grosso modo in linea.

Sullo sblocco delle tasse locali ovviamente non posso fare previsioni. Della pressione fiscale abbiamo detto.

Si chiede se ci sono elementi scientifici che spiegano il cambio delle previsioni del Governo dall'1,5 all'1 per cento. È stata rielaborata la previsione dal Governo; quando gli è stata chiesta una nuova previsione l'ha rielaborata. Il mondo è cambiato, quindi ha ottenuto un risultato diverso.

L'ultima domanda era dell'onorevole D'Ettore, circa la sostenibilità per la finanza pubblica delle clausole di salvaguardia. La sostenibilità, come dicevo prima, è a rischio da questo punto di vista. È difficile immaginare che quasi 29 miliardi di

euro nel 2021 si possano compensare con tagli alle spese.

Spero di non aver tralasciato nulla.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Pisauro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.45.

*Licenziato per la stampa
il 24 gennaio 2019*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

DOCUMENTO DEPOSITATO DAL PRESIDENTE DELL'UFFICIO
PARLAMENTARE DI BILANCIO, GIUSEPPE PISAURO**Flash n. 3 / 22 dicembre 2018*****La finanza pubblica dopo l'accordo
con la Commissione europea***

Dopo la redazione il 21 novembre scorso di un nuovo Rapporto ex art. 126(3) del TFUE sulla valutazione del rispetto della regola sul debito nel 2017 in cui la Commissione europea considerava appropriata l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (PDE) nei confronti dell'Italia¹, il Governo ha avviato negoziati con la stessa per la possibile revisione del quadro programmatico di finanza pubblica per il 2019 e gli anni successivi in modo da renderlo maggiormente coerente con le regole del Patto di stabilità e crescita.

Come risultato di tali negoziati, con una lettera alla Commissione europea² il Governo ha manifestato il 18 dicembre l'intenzione di modificare i saldi di bilancio. Nella lettera si evidenzia inoltre la necessità di rivedere il quadro macroeconomico programmatico alla luce del rallentamento del ciclo economico. In aggiunta, nella lettera viene confermata la richiesta di flessibilità per il 2019, già presente nel DPB rivisto del 13 novembre, in relazione alla realizzazione di un piano straordinario per la messa in sicurezza delle infrastrutture viarie e la gestione dei rischi idrogeologici. Infine, si manifesta l'intenzione di prevedere l'accantonamento di una parte di specifici stanziamenti dei Ministeri, che verrebbero resi nuovamente disponibili qualora il monitoraggio in corso d'anno evidenziasse la coerenza degli andamenti dei conti pubblici con gli obiettivi programmatici.

¹ Il 29 novembre 2018, il Comitato economico e finanziario dell'Unione, ai sensi dell'articolo 126(4) del TFUE, ha condiviso l'opinione della Commissione circa l'esistenza degli estremi per l'apertura di una procedura per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia.

²http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_Commissione_Europa_18_12_0.pdf



La Commissione europea, nella sua lettera di risposta del 19 dicembre³, ha preso atto dell'esito positivo del negoziato con il Governo. In particolare, secondo la Commissione, le misure concordate correggono la precedente situazione di grave inadempienza nei confronti delle Raccomandazioni del Consiglio dell'Unione dello scorso luglio per quanto riguarda le regole del Patto di stabilità e crescita. Di conseguenza, la Commissione europea ritiene che l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo in questa fase non sia più necessaria, a condizione che le misure concordate, compresi gli accantonamenti di specifici stanziamenti a salvaguardia dei saldi, siano approvate definitivamente dal Parlamento. La Commissione vigilerà attentamente sull'evoluzione della finanza pubblica italiana e, in particolare, sulla effettiva attuazione della legge di bilancio per il 2019.

Questo Flash discute i contenuti dell'accordo raggiunto tra il Governo e la Commissione europea analizzando dapprima il nuovo quadro macroeconomico e successivamente l'aggiornamento dello scenario programmatico di finanza pubblica, anche alla luce delle regole di bilancio.

Il Flash si basa sulle informazioni contenute negli allegati alla lettera inviata dal Governo alla Commissione europea. Nell'analisi vengono inclusi anche gli effetti finanziari del DL 119/2018 convertito in legge e del disegno di legge di bilancio, come approvato dalla Camera dei Deputati. Ai fini delle elaborazioni è stato utilizzato il prospetto riepilogativo dell'emendamento 1.7000 a firma del Governo, presentato in Commissione bilancio del Senato il 19 dicembre 2018, sostanzialmente analogo alle tabelle inviate alla Commissione. Si tratta dunque di valutazioni non definitive che colgono la portata generale e le tendenze dei principali aggregati della manovra. La versione definitiva della manovra sarà analizzata dall'UPB, come di consueto, nel mese di gennaio.

1 Il quadro macroeconomico

1.1 L'economia italiana

Il recupero dell'economia italiana, avviato a inizio 2013, si è interrotto con la flessione congiunturale del PIL (-0,1 per cento) registrata nel terzo trimestre dell'anno in corso. Dal lato dell'offerta la contabilità nazionale ha evidenziato le diminuzioni del valore aggiunto sia dell'industria in senso stretto sia dei servizi, soprattutto quelli professionali e finanziari. Con riferimento alle componenti di domanda, il contributo alla crescita negativo di quella finale interna (in particolare degli investimenti) è stato solo in parte compensato da quello positivo delle esportazioni nette (per un decimo di punto percentuale); l'apporto delle scorte è risultato nullo.

³ http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_Ue_20181219_en_0.pdf. Si veda anche la conferenza stampa del Vice Presidente Dombrovskis, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6886_en.htm e quella del Commissario Moscovici, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6885_en.htm.

Gli indicatori sintetici del ciclo economico sono coerenti nel segnalare la prosecuzione della debole fase ciclica anche nello scorcio finale del 2018. In novembre l'indice coincidente della crescita di fondo elaborato dalla Banca d'Italia, ITA-coin, si è riportato in territorio negativo, per la prima volta dall'ottobre del 2016; nello stesso mese, l'indicatore anticipatore dell'Istat ha mostrato segni di stabilizzazione, interrompendo la tendenza al ribasso in atto dalla fine del 2017.

La debolezza della fase ciclica si riflette nelle stime dei modelli dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) di breve periodo, che prefigurano per il quarto trimestre dell'anno una sostanziale stagnazione dell'attività produttiva. Tale attesa condurrebbe a un incremento del PIL del 2018, aggiustato per il calendario, dello 0,9 per cento. Considerando che l'anno in corso ha tre giorni lavorativi in più del 2017 la variazione nei conti annuali potrebbe attestarsi all'1,0 per cento. La bassa crescita nella parte finale dell'anno incide anche sul trascinarsi statistico per il 2019, che risulterebbe pressoché nullo.

1.2 *Le previsioni macroeconomiche del Governo*

Il Governo ha inviato il 18 dicembre scorso alla Commissione europea uno schema di intervento di politica di bilancio, sulla base del quale ha successivamente proposto un rilevante emendamento al DDL di bilancio e rivisto le previsioni macroeconomiche. L'aggiornamento dello scenario macroeconomico si è reso necessario, oltre che per recepire le misure introdotte con il citato emendamento, anche per tenere conto dei più recenti dati congiunturali e dell'evoluzione sulle variabili esogene.

Le nuove ipotesi sulle variabili internazionali non si discostano molto dalle precedenti, se non per quanto riguarda le quotazioni del petrolio. In particolare, rispetto al Documento programmatico di bilancio (DPB), le proiezioni sugli scambi internazionali si modificano solo marginalmente, confermando il rallentamento del commercio nel 2018, che proseguirebbe anche l'anno prossimo. Le nuove ipotesi sui cambi risentono del recente rafforzamento del dollaro rispetto alla valuta dell'area dell'euro che ha viaggiato intorno a 1,14 dollari per euro (contro l'1,16 ipotizzato nella NADEF). Sulle materie prime, i timori di un eccesso di offerta hanno causato la caduta di un terzo del prezzo del petrolio, tra l'inizio di ottobre e la fine di dicembre. Le nuove ipotesi del MEF comportano una revisione al ribasso delle quotazioni, modesta per il 2018 ma di oltre dieci dollari al barile nel 2019.

Nelle stime del MEF la crescita del PIL dell'Italia passerebbe dall'1,6 per cento del 2017 a circa l'uno per cento nell'anno in corso e nei prossimi tre (1,0, 1,1 e 1,0 per cento rispettivamente nel 2019, 2020 e 2021). L'attività economica verrebbe quasi interamente sostenuta dalla domanda interna, in quanto il contributo del commercio esterno netto sarebbe appena positivo solo nel 2019. Tra le componenti di spesa più dinamiche spiccano

gli investimenti fissi lordi, sebbene in decelerazione nel corso dell'orizzonte previsivo; i consumi privati si manterrebbero su una dinamica moderata, lievemente inferiore a quella del PIL. Per quanto riguarda i prezzi il deflatore dei consumi, e quello del PIL, l'anno prossimo aumenterebbero all'1,4 per cento (dall'1,1 di quest'anno), per poi irrobustirsi ulteriormente nel successivo biennio, in virtù del programmato incremento dell'imposizione indiretta previsto dalla Legge di Bilancio. La crescita del PIL nominale, che quest'anno si mantiene al 2,1 per cento, si rafforzerebbe lievemente nel 2019 e in misura più sostenuta nel 2020, per via della più marcata dinamica dei prezzi.

Rispetto alle stime di ottobre del DPB vi è una revisione al ribasso delle attese di crescita (tab. 1.1), lieve per il 2018 (-0,2 per cento) e di circa mezzo percentuale l'anno nel resto dell'orizzonte previsivo (-0,5, -0,5 e -0,4 per cento rispettivamente nel 2019, 2020, 2021). Per l'anno in corso la variazione del PIL è coerente con il deterioramento degli indicatori congiunturali, che si è reso più manifesto negli ultimi due mesi (il calo del PIL nel trimestre estivo, commentato nel paragrafo precedente, è stato comunicato dall'Istat il 30 novembre, con la pubblicazione dei conti economici trimestrali). La revisione sulla crescita del 2019, pari a cinque decimi di punto percentuale, è verosimilmente imputabile sia al minore trascinarsi statistico della dinamica congiunturale in corso sia al minore stimolo fiscale della manovra; l'effetto espansivo della legge di bilancio sul PIL del 2019 viene infatti stimato dal MEF in 0,4 punti percentuali, mentre nella NADEF era quantificato in 0,6 punti. Con riferimento ai prezzi, il nuovo quadro previsivo del MEF riporta una lieve revisione al ribasso del deflatore del PIL, di 0,2 punti percentuali sia per quest'anno sia per il prossimo.

1.3 *La valutazione delle previsioni macroeconomiche*

L'UPB aveva validato in settembre il quadro macroeconomico tendenziale 2018 e 2019 del Governo, mentre non aveva validato il corrispondente quadro programmatico, presentato nella NADEF e poi confermato nel DPB inviato alla Commissione europea.

La previsione programmatica della NADEF non era stata validata dall'UPB per via delle stime relative all'anno 2019⁴. La valutazione discendeva dai significativi e diffusi disallineamenti, rispetto al panel di previsori UPB, sulle principali variabili del quadro programmatico, non soltanto con riferimento ai volumi ma anche ai prezzi. La decisione risultava corroborata dall'analisi delle tendenze congiunturali in corso e delle attese di breve termine. Tra le componenti di domanda era risultata estremamente ottimistica la dinamica degli investimenti, specialmente quelli in beni strumentali (ossia al netto delle costruzioni). Divari rilevanti, rispetto alle valutazioni dell'UPB, riguardavano inoltre il deflatore del PIL. Ne era risultata una dinamica del PIL nominale, variabile direttamente legata agli andamenti dei maggiori aggregati di finanza pubblica, molto diversa rispetto alle stime del panel dell'UPB. Infine erano stati evidenziati i forti rischi, sia con riferimento all'evoluzione del commercio internazionale, sia sulle attese e sulle scelte di portafoglio degli operatori dei mercati finanziari.

⁴ La manovra di bilancio non ha effetti sul 2018, per cui nell'anno in corso la previsione programmatica coincide con quella tendenziale.

Tab. 1.1 — Quadro macroeconomico del Governo (DPB e stime di dicembre) (1)

	MEF dicembre 2018			MEF NADEF/DPB		Differenze	
	2017	2018	2019	2018	2019	2018	2019
PIL e domanda							
PIL	1,6	1,0	1,0	1,2	1,5	-0,2	-0,5
Importazioni	5,2	1,8	2,3	1,7	3,0	0,1	-0,7
Consumi finali nazionali	1,1	0,5	0,7	0,9	1,2	-0,4	-0,5
Consumi famiglie e ISP	1,5	0,7	0,8	1,1	1,3	-0,4	-0,5
Spesa della PA	-0,1	0,1	0,4	0,4	1,1	-0,3	-0,7
Investimenti	4,3	4,1	2,4	4,4	3,7	-0,3	-1,3
Esportazioni	5,7	1,0	2,4	0,4	2,6	0,6	-0,2
Contributi alla crescita del PIL							
Esportazioni nette	0,3	-0,2	0,1	-0,3	-0,1	0,1	0,2
Scorte	-0,3	0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,1	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,6	1,0	1,0	1,4	1,6	-0,4	-0,6
Prezzi							
Deflatore importazioni	3,5	2,5	2,0	2,0	1,8	0,5	0,2
Deflatore esportazioni	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7	0,0	0,1
Deflatore PIL	0,5	1,1	1,4	1,3	1,6	-0,2	-0,2
PIL nominale	2,1	2,1	2,3	2,5	3,1	-0,4	-0,8
Deflatore consumi	1,1	1,1	1,4	1,3	1,4	-0,2	0,0
Mercato del lavoro							
Tasso di disoccupazione	11,2	10,6	10,3	10,6	9,8	0,0	0,5
Ipotesi sulle variabili internazionali							
Mercati esteri rilevanti per l'Italia	6,3	4,0	3,6	4,3	4,0	-0,3	-0,4
Petrolio, dollari per barile	54,8	72,3	61,5	72,6	73,8	-0,3	-12,3
Tasso di cambio, dollari per 1 euro	1,13	1,18	1,14	1,19	1,16	-0,01	-0,02

Fonte: DPB e Allegato 2 alla lettera del 18 dicembre 2018 del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia e delle finanze al Presidente, al Vice Presidente e al Commissario agli Affari economici e monetari della Commissione europea.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali), il tasso di disoccupazione, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio. Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

Al fine di valutare la plausibilità del nuovo quadro macroeconomico per il 2019 presentata dal Governo alla CE, l'UPB ha svolto, utilizzando il proprio modello, un esercizio previsivo sul 2018-2019, che recepisce le nuove variabili esogene utilizzate dal MEF e incorpora la manovra di bilancio rivista alla luce della comunicazione del Governo alla CE. La ristrettezza dei tempi non ha consentito di seguire la procedura propria di un esercizio di validazione con il coinvolgimento di tutto il *panel* UPB (che, come è noto, comprende altri tre previsori indipendenti).

Nel nuovo quadro dell'UPB (tab. 1.2) la crescita dell'economia italiana è coerente con quella prospettata dal MEF per il 2018, mentre è più moderata (per due decimi di punto percentuale) nel 2019, in quanto è stimata allo 0,8 per cento. In termini di componenti di domanda l'UPB prevede una dinamica dei consumi simile a quella del MEF, mentre sono più caute le proiezioni sull'accumulazione di capitale. Il contributo alla crescita

delle esportazioni nette nel 2019 è appena più elevato nel quadro del MEF, per via di un tasso di crescita inferiore delle importazioni, pur a fronte di esportazioni meno dinamiche.

Con riguardo ai prezzi, la dinamica del deflatore del PIL è coerente nei due quadri, sebbene il MEF stimi per il 2019 un incremento lievemente maggiore per la componente relativa ai consumi (la differenza con il quadro dell'UPB è quindi compensata da quella sulle ragioni di scambio). La variazione del PIL nominale è stimata dall'UPB in misura simile a quella del MEF, nonostante la più cauta previsione sulla crescita in termini reali⁵.

In definitiva, il confronto tra il quadro di previsione macroeconomica del MEF e quello dell'UPB evidenzia uniformità di stime per il 2018, sia sulla crescita sia sulle variabili nominali. Per il 2019 anche se vi è uno scostamento sulla crescita reale del PIL, di 0,2 punti percentuali più elevata, la dinamica del PIL nominale è, tuttavia, coerente. In analogia con gli orientamenti passati, in virtù dei quali l'UPB ha considerato accettabili quadri con divergenze sulla crescita, ma allineati sulle dinamiche nominali, si ritiene che la previsione del MEF per il 2019 sia plausibile, pur presentando non trascurabili rischi al ribasso. Tali rischi risultano amplificati se si considerano le previsioni per il 2020 e 2021.

Tab. 1.2 – Previsioni macroeconomiche a confronto (MEF e UPB) (1)
(variazioni percentuali e punti percentuali)

	MEF dicembre 2018		UPB dicembre 2018		Differenze	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
PIL e componenti della domanda						
PIL	1,0	1,0	1,0	0,8	0,0	0,2
Consumi finali nazionali	0,5	0,7	0,6	0,7	-0,1	0,0
Investimenti	4,1	2,4	4,0	1,8	0,1	0,6
Contributi alla crescita del PIL						
Esportazioni nette	-0,2	0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1
Scorte	0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,1	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	1,0	1,2	0,9	-0,2	0,1
Prezzi						
PIL nominale	2,1	2,3	2,1	2,3	0,0	0,0
Deflatore PIL	1,1	1,4	1,1	1,4	0,0	0,0

Fonte: previsioni UPB di dicembre 2018; per il MEF, Allegato 2 alla lettera del 18 dicembre 2018 del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Economia e delle finanze al Presidente, al Vice Presidente e al Commissario agli Affari economici e monetari della Commissione europea.

(1) Variazioni percentuali, salvo per i contributi alla crescita del PIL (punti percentuali). Per effetto degli arrotondamenti sui tassi di crescita, alla prima cifra decimale, la somma delle variazioni delle quantità in volume e dei relativi deflatori può non coincidere con le dinamiche nominali.

⁵ La variazione del PIL nominale è ricostruita sulla base delle serie storiche sul PIL in volume e sul deflatore; approssimando a una cifra decimale sia le due componenti sia la loro somma non vi è necessariamente coerenza aritmetica.

2 Il quadro programmatico di finanza pubblica

2.1 I conti pubblici nel quadriennio 2018-2021 e la manovra per il 2019

Dopo l'interlocuzione con la Commissione europea, intervenuta successivamente all'annuncio da parte della stessa del rischio di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (PDE), il Governo ha disposto interventi di correzione della manovra in discussione al Parlamento.

In particolare, si è operata nel 2019 una riduzione in larga misura temporanea della spesa, corrente e in conto capitale, e in parte di natura incerta come nel caso delle dismissioni immobiliari. Nel biennio successivo, il contenimento della spesa rispetto alla versione iniziale della manovra risulta limitato, rendendo necessaria, ai fini del rispetto dei nuovi saldi programmatici, la previsione di un notevole aumento delle entrate, operato principalmente a valere sulle clausole di salvaguardia su IVA e accise. Al netto di tali aumenti, il deficit nel 2020 e nel 2021 salirebbe fino al 3 per cento del PIL e contestualmente il rapporto del debito sul PIL potrebbe interrompere la discesa prevista a cominciare dal 2019. Ovviamente, una revisione in senso sfavorevole del quadro macroeconomico avrebbe come conseguenza il superamento del limite del 3 per cento e un aumento più deciso del rapporto tra il debito e il PIL.

2.1.1 I nuovi saldi di finanza pubblica

Le nuove valutazioni, in termini di revisione sia della crescita economica sia dell'impostazione della manovra, effettuate recentemente dal Governo hanno comportato modifiche dei saldi di finanza pubblica, nominali – tendenziali e programmatici – e strutturali, vale a dire al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*. Tali modifiche, secondo il Governo, dovrebbero consentire di tornare su un percorso di riavvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT) e di programmare, dopo il rialzo stimato per il 2018 (riconciliabile alla congiuntura economica), una lieve riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il PIL nell'arco del triennio 2019-2021.

Vari elementi hanno condotto a questo risultato:

- Le nuove stime della crescita del PIL tendenziale e della spesa per interessi hanno avuto come conseguenza una revisione al rialzo del profilo del deficit a legislazione vigente. Il disavanzo tendenziale ora stimato è infatti pari all'1,9 per cento del PIL nel 2018 e all'1,4 nel 2019, mentre non vengono esplicitati i valori

tendenziali degli anni successivi. Nella NADEF i valori tendenziali per il biennio 2018-19 erano pari, rispettivamente all'1,8 per cento e all'1,2 per cento⁶.

- Aumenta la componente ciclica, contribuendo alla riduzione del saldo strutturale. In particolare, la componente ciclica, in base alle nuove previsioni di crescita, è passata da -0,7 a -0,8 per il 2019, da -0,3 a -0,6 per il 2020 e da -0,1 a -0,6 per il 2021 (tab. 2.1).
- La manovra è meno espansiva, con effetti più contenuti in termini di peggioramento del disavanzo (dall'1,2 allo 0,6 per cento del PIL nel 2019, dall'1,4 allo 0,8 nel 2020 e dall'1,3 allo 0,5 nel 2021; tab. 2.5 e par. 2.1.2)⁷. Il deficit programmatico passerebbe quindi dal 2,4, previsto sulla base del testo iniziale della manovra, al 2,0 per cento nel 2019, dal 2,1 all'1,8 nel 2020 e dall'1,8 all'1,5 nel 2021 (tab. 2.1). Le misure dell'attuale manovra, che includono un aumento del peso delle clausole di salvaguardia su IVA e accise per il biennio 2020-21, consentirebbero di ridurre i saldi nominali anche tenendo conto della nuova, peggiore, base di partenza del disavanzo tendenziale.
- Vengono considerate di natura eccezionale spese in misura pari a poco meno dello 0,2 per cento del PIL nel 2019. Per esse il Governo ha chiesto alla Commissione europea di riconoscere una clausola di flessibilità.
- Il valore delle *una tantum*, comprese quelle previste nei tendenziali e quelle disposte con la manovra, presenta ora importi in entrata e in uscita il cui saldo mostra un effetto nullo per il triennio 2018-2020 e un effetto riduttivo del deficit nominale di 0,1 punti percentuali di PIL nel 2021 (precedentemente, nel DPB 2019 le *una tantum* presentavano un effetto netto migliorativo del deficit nominale di 0,1 punti di PIL nel 2018 e peggiorativo dello stesso importo nel 2019).

Inoltre, per il 2019 viene disposto l'accantonamento per un totale di 2 miliardi di una parte di specifici stanziamenti dei Ministeri. Questi accantonamenti saranno eventualmente resi disponibili in relazione ai risultati del monitoraggio degli andamenti tendenziali dei conti pubblici. Qualora coerenti con il raggiungimento degli obiettivi programmatici, valutati al netto delle maggiori entrate derivanti dalla dismissione degli immobili pubblici, il Governo potrà deliberare di renderli disponibili.

⁶ Per il biennio 2020-21, sottraendo al nuovo indebitamento netto programmatico il valore aggiornato della manovra, si otterrebbe una indicazione tendenziale dell'indebitamento netto pari all'1 per cento del PIL sia nel 2020 che nel 2021, a fronte di una corrispondente indicazione della NADEF 2018 pari allo 0,7 e allo 0,5 per cento.

⁷ La tabella 2.5 non riporta i valori definitivi della manovra ma ricostruisce gli interventi principali considerando i dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 119/2018 convertito in legge e del DDL di bilancio per il 2019 inclusivo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dell'emendamento 1.7000 presentato al Senato il 19 dicembre 2018.

Tab. 2.1 — Indicatori di finanza pubblica (1)
(in percentuale del PIL; segno + = miglioramento del saldo)

	2018	2019	2020	2021
Indebitamento netto programmatico (a)	-1,9	-2,0	-1,8	-1,5
Interessi (b)	-3,6	-3,6	-3,8	-3,9
Componente ciclica del saldo di bilancio programmatico (c)	-0,9	-0,8	-0,6	-0,6
Indebitamento netto programmatico corretto per il ciclo (d = a - c)	-1,0	-1,3	-1,2	-0,9
Misure <i>una tantum</i> programmatiche (e)	0,0	0,0	0,0	0,1
Avanzo primario strutturale (f = a - b - c - e)	2,5	2,3	2,6	2,9
Variatione avanzo primario strutturale (f')	0,0	-0,2	0,2	0,3
Saldo di bilancio programmatico strutturale (g = a - c - e)	-1,1	-1,3	-1,2	-1,0
Variatione saldo di bilancio strutturale (g')	0,2	-0,2	0,1	0,2
Clausola di flessibilità per eventi eccezionali (h)	0,0	0,2	0,0	0,0
Variatione saldo di bilancio strutturale, netto flessibilità (g' + h)	0,2	0,0	0,1	0,2

Fonte: elaborazioni su dati del nuovo quadro di finanza pubblica corretto per il ciclo (allegato 3 alla lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Commissione europea).

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali.

Il concorso delle clausole di salvaguardia su IVA e accise al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica sopra indicati, già significativo nel testo iniziale del DDL di bilancio, risulta ulteriormente aumentato (tab. 2.2). Si ricorda che nella NADEF era evidenziata l'intenzione del Governo di non voler procedere alla sua fase applicativa anche negli anni successivi.

L'aliquota ridotta dell'IVA passerebbe dal 10 per cento del 2018 al 13 dal 2020, mentre quella ordinaria dal 22 al 26, 5 per cento dal 2021.

Considerando i singoli esercizi del triennio 2019-2021, il minor gettito di circa 12,5 miliardi per il 2019 dovuto alla disattivazione della clausola è più che recuperato nei due anni successivi (+3,9 miliardi nel 2020 e +9,2 miliardi nel 2021), con aumenti di aliquote delle imposte indirette più elevati di quelli previsti a legislazione vigente. Gli effetti sugli indicatori di finanza pubblica al netto delle clausole nel biennio 2020-21 sono riportati nelle tabelle 2.3 e 2.4.

Tab. 2.2 – Attivazione e disattivazione delle clausole di salvaguardia su IVA e accise
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2019	2020	2021
1) Clausole previste ante DDL di bilancio per il 2019	12.472	19.162	19.571
<i>In percentuale del PIL programmatico</i>	0,7	1,0	1,0
2) Intervento complessivo sulle clausole operato dal DDL di bilancio per il 2019	-12.472	3.910	9.182
<i>In percentuale del PIL programmatico</i>	-0,7	0,2	0,5
Tale intervento è operato in due fasi:			
2.a) Disattivazione clausole di salvaguardia prevista dal testo iniziale del DDL di bilancio per il 2019	-12.472	-5.500	-4.001
<i>In percentuale del PIL programmatico</i>	-0,7	-0,3	-0,2
2.b) Riattivazione clausole prevista dall'emendamento Senato		9.410	13.183
<i>In percentuale del PIL programmatico</i>		0,5	0,7
3) Clausole che residuano a seguito del DDL di bilancio per il 2019	0	23.072	28.753
<i>In percentuale del PIL programmatico</i>	0,0	1,2	1,5

Fonte: elaborazioni su dati del nuovo quadro macroeconomico e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DDL di bilancio per il 2019 inclusivo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dell'emendamento 1.7000 presentato al Senato il 19 dicembre 2018.

Tab. 2.3 – Indebitamento netto programmatico con e senza le clausole di salvaguardia su IVA e accise
(percentuali del PIL)

	2019		2020		2021	
	Con clausole	Senza clausole	Con clausole	Senza clausole	Con clausole	Senza clausole
DDL di bilancio per il 2019 iniziale	-2,4	-2,4	-2,1	-2,8	-1,8	-2,6
DDL di bilancio per il 2019 a seguito emendamento Senato	-2,0	-2,0	-1,8	-3,0	-1,5	-3,0

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DDL di bilancio per il 2019 originario e di quelli del DDL 2019 inclusivo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dell'emendamento 1.7000 presentato al Senato il 19 dicembre 2018.

Tab. 2.4 – Variabili strutturali di finanza pubblica con e senza le clausole di salvaguardia su IVA e accise
(percentuali del PIL)

	2019		2020		2021	
	Con clausole	Senza clausole	Con clausole	Senza clausole	Con clausole	Senza clausole
Avanzo primario strutturale	2,3	2,3	2,6	1,4	2,9	1,4
Saldo di bilancio programmatico strutturale	-1,3	-1,3	-1,2	-2,4	-1,0	-2,5

Fonte: elaborazioni su dati del nuovo quadro macroeconomico e dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DDL di bilancio per il 2019 inclusivo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dell'emendamento 1.7000 presentato al Senato il 19 dicembre 2018.

2.1.2 Gli aggregati della manovra alla luce degli emendamenti

Secondo le indicazioni che emergono dalla documentazione trasmessa alla Commissione europea, la manovra aumenterebbe in maniera più contenuta il disavanzo rispetto alla sua versione originaria. In particolare, gli effetti complessivi passerebbero da 21,8 a 11,6 miliardi nel 2019 (dall'1,2 allo 0,6 per cento del PIL), da 26,8 a 14,5 miliardi nel 2020 (dall'1,4 allo 0,8) e da 25,3 a 9,3 miliardi nel 2021 (dall'1,3 allo 0,5) (tab. 2.5)⁸.

Tab. 2.5 – DL 119/2018 e DDL di bilancio 2019: manovra per il triennio 2019-2021 ed effetti sul 2018 del DL 119/2018
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2018	2019	2020	2021
IMPIEGHI ⁽¹⁾	1.790,1	38.082,7	44.276,5	43.159,8
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>2,1</i>	<i>2,4</i>	<i>2,3</i>
Maggiori spese	1.225,0	20.354,1	32.085,5	29.997,6
<i>Correnti</i>	<i>170,0</i>	<i>14.770,5</i>	<i>22.248,1</i>	<i>19.625,4</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>1.055,0</i>	<i>5.583,5</i>	<i>9.837,4</i>	<i>10.372,1</i>
Minori entrate	565,1	17.728,6	12.191,0	13.162,3
<i>Sterilizzazione clausole</i>		<i>-12.471,9</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>In percentuale del PIL</i>		<i>-0,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Impieghi al netto sterilizzazione clausole	1.790,1	25.610,8	44.276,5	43.159,8
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,4</i>	<i>2,4</i>	<i>2,3</i>
RISORSE ⁽¹⁾	1.797,1	26.500,9	29.732,9	33.897,9
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,8</i>
Maggiori entrate	222,8	14.292,6	20.920,1	25.420,4
<i>Maggiorazione clausole</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>3.910,0</i>	<i>9.182,2</i>
Minori spese	1.574,3	12.208,3	8.812,9	8.477,5
<i>Correnti</i>	<i>1.046,9</i>	<i>4.938,4</i>	<i>5.517,0</i>	<i>5.534,1</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>527,4</i>	<i>7.269,9</i>	<i>3.295,9</i>	<i>2.943,4</i>
Risorse al netto maggiorazione clausole	1.797,1	26.500,9	25.822,9	24.715,7
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,1</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>
ENTRATE NETTE	-342,3	-3.436,0	8.729,0	12.258,1
ENTRATE NETTE al netto clausole	-342,3	9.035,9	4.819,0	3.075,9
USCITE NETTE	-349,3	8.145,8	23.272,6	21.520,0
<i>Correnti</i>	<i>-876,9</i>	<i>9.832,1</i>	<i>16.731,0</i>	<i>14.091,3</i>
<i>In conto capitale</i>	<i>527,6</i>	<i>-1.686,3</i>	<i>6.541,6</i>	<i>7.428,7</i>
INDEBITAMENTO NETTO	7,0	-11.581,8	-14.543,6	-9.261,9
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,6</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,5</i>

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 119/2018 approvato e del DDL di bilancio per il 2019 inclusivo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dell'emendamento 1.7000 presentato al Senato il 19 dicembre 2018.

(1) Gli impieghi e le risorse sono al netto del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, del Fondo attualizzazione dei contributi pluriennali e della riduzione del Fondo povertà di cui al D.Lgs. 147/2017 relativo al Reddito di inclusione.

⁸ La tabella 2.5 non riporta i valori definitivi della manovra ma ricostruisce gli interventi principali considerando i dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 119/2018 convertito in legge e del DDL di bilancio per il 2019 inclusivo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dell'emendamento 1.7000 presentato al Senato il 19 dicembre 2018.

La portata espansiva della manovra viene ridimensionata in conseguenza di interventi che, da un lato, hanno ridotto le uscite complessive nel 2019 di oltre 8 miliardi e nel biennio successivo di un ammontare attorno ai 2 miliardi annui e, dall'altro, hanno aumentato le entrate di circa 1,5 miliardi nel 2019, 11 nel 2020 e 14 nel 2021 (tab. 2.6 per gli effetti delle principali modifiche apportate alla manovra di bilancio nel corso dell'esame parlamentare). Nel 2019 la correzione della manovra implica un contenimento perlopiù temporaneo della spesa, sia corrente che in conto capitale. Nel biennio successivo ai fini del rispetto dei nuovi saldi programmatici, è previsto un notevole aumento delle entrate, principalmente attraverso il rafforzamento delle clausole di salvaguardia su IVA e accise.

Tab. 2.6 – Principali variazioni apportate in sede di conversione in legge del DL 119/2018 e durante l'esame parlamentare del DDL di bilancio 2019
(milioni di euro e percentuali del PIL)

	2019	2020	2021
ENTRATE NETTE	1.658	10.752	13.875
Revisione clausole IVA		9.410	13.183
Web tax	150	600	600
Interventi sui giochi	457	457	457
Regolarizzazione infrazioni e irregolarità formali non rilevanti sulla base imponibile (DL 119/2018)	680	410	-130
ENTRATE NETTE al netto clausole di salvaguardia	1.658	1.342	692
USCITE NETTE	-8.607	-1.499	-2.132
Correnti	-5.143	-1.073	-1.745
Riduzione Fondo reddito di cittadinanza	-1.900	-945	-683
Revisione Fondo interventi pensionistici	-2.732	1.336	1.684
Raffreddamento indicizzazione pensioni	-415	-1.222	-2.014
Proroga "bonus bebè" (DL 119/2018)	204	240	
In conto capitale	-3.464	-425	-388
Riduzione Fondo investimenti amministrazioni centrali (utilizzo fondi UE per dissesto)	-700	-700	-700
Riprogrammazione Fondi cofinanziamento nazionale	-850	150	150
Definanziamento Fondo sviluppo e coesione	-800		
Definanziamento Fondi Ferrovie dello Stato	-600		
Dismissioni immobiliari	-950	-150	-150
Fondo investimenti per le regioni colpite da eventi atmosferici sett/ott 2018 (DL 119/2018)	475	50	
Uscite in conto capitale senza considerare le dismissioni immobiliari	-2.514	-275	-238
INDEBITAMENTO NETTO	10.265	12.251	16.007
In percentuale del PIL	0,6	0,6	0,8

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 119/2018 convertito in legge e del DDL di bilancio per il 2019 inclusivo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dell'emendamento 1.7000 presentato al Senato il 19 dicembre 2018.

(1) Gli impieghi e le risorse sono al netto del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, del Fondo attualizzazione dei contributi pluriennali e della riduzione del Fondo povertà di cui al D.Lgs. 147/2017 relativo al Reddito di inclusione.

Il profilo degli interventi sulla spesa corrente (che si riduce di 5 miliardi nel 2019 e di 1 nel 2020 e di 1,7 nel 2021) riflette la riduzione dei fondi per gli interventi sul reddito di cittadinanza e su “quota 100”, il cui impatto sulla finanza pubblica viene ridimensionato principalmente nel primo anno e in misura minore (nel caso del reddito di cittadinanza) o addirittura aumentato (nel caso di “quota 100”) a decorrere dal secondo. A ulteriore compressione della spesa corrente opera invece la riduzione per il triennio 2019-2021 dell’adeguamento all’inflazione delle pensioni il cui impatto, limitato nel primo anno (0,4 miliardi), cresce negli anni successivi (2 miliardi nel 2021)⁹.

L’emendamento 1.7000 presentato al Senato modifica l’attuale schema di riduzione delle indicizzazioni delle pensioni in vigore fino a fine 2018¹⁰, rendendolo leggermente più favorevole per gli importi pensionistici fino a 8 volte il trattamento minimo dell’INPS¹¹ e più penalizzante per quelli più alti (tab. 2.7). In ogni caso emergerebbe una riduzione delle indicizzazioni per tutti più elevata rispetto a quelle che sarebbero ritornate in vigore dal 1° gennaio 2019 in assenza dell’emendamento, ossia quelle previste dalla L. 388/2000.

Anche la spesa in conto capitale contribuisce in maniera sostanziale al ridimensionamento della manovra dal lato delle uscite. Complessivamente, le riduzioni ammontano a quasi 3,5 miliardi nel 2019 e a circa 0,4 miliardi annui nel biennio 2020-21. Per il prossimo anno tali risultati derivano in larga misura da definanziamenti del Fondo sviluppo e coesione (-0,8 miliardi) e da ulteriori tagli ai trasferimenti alle Ferrovie dello Stato (già notevolmente ridotti nella versione iniziale della manovra, per un totale di circa 2,3 miliardi), nonché da riprogrammazioni dei Fondi di cofinanziamento nazionale (-0,85 miliardi). Anche il Fondo per gli investimenti delle Amministrazioni centrali contribuisce al reperimento di risorse, peraltro in maniera strutturale (0,7 miliardi annui a decorrere dal 2019). Altra misura di particolare rilievo riguarda le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico, per 0,95 miliardi nel 2019 e 0,15 in ciascuno dei due anni successivi.

Tali importi vanno a sommarsi a quanto già previsto a legislazione vigente (0,64 miliardi nel 2019 e 0,6 annui nel 2020 e 2021), implicando un effetto complessivo pari a oltre 1,5 miliardi nel 2019. Sebbene tale importo non appaia inverosimile rispetto agli andamenti passati, è bene tenere presente che nell’ultimo triennio le risorse reperite attraverso le dismissioni immobiliari sono sempre risultate inferiori al miliardo l’anno.

Tab. 2.7 – Indicizzazioni dei trattamenti pensionistici

	Valore della pensione rispetto al trattamento minimo INPS						
	Fino a 3	Tra 3 e 4	Tra 4 e 5	Tra 5 e 6	Tra 6 e 8	Tra 8 e 9	Oltre 9
Schema attuale	100%	95%	75%	50%	45%		
Schema dal 2019 in assenza di emendamento	100%	90%		75%			
Schema 2019-2021 con emendamento	100%	97%	77%	52%	47%	45%	40%

⁹ Negli allegati alla lettera inviata alla Commissione europea risultano importi più contenuti per la riduzione dell’indicizzazione delle pensioni in quanto comprensivi degli effetti fiscali connessi.

¹⁰ L’attuale schema di riduzione delle indicizzazioni è quello previsto dalla legge di stabilità per il 2014 (L. 147/2013) prorogato fino a fine 2018 dalla legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015).

¹¹ Il trattamento minimo INPS per il 2018 è pari a 6.596,46 euro annui (507,42 euro mensili).

Le variazioni apportate alla manovra originaria hanno determinato un'inversione di segno nell'effetto netto complessivo della manovra sulla spesa per investimenti e contributi agli investimenti nel 2019 (tab. 2.8).

Come accennato, il miglioramento dei saldi nel biennio 2020-21 è principalmente imputabile a maggiori entrate nette, cui il nuovo profilo delle clausole di salvaguardia contribuisce in maniera preponderante, con variazioni rispetto alla manovra iniziale per 9,4 miliardi nel 2020 e 13,2 nel 2021. Un'innovazione da segnalare riguarda la cosiddetta *web tax*, che nel nuovo quadro genera gettiti che crescono da 0,15 miliardi del 2019 a 0,6 previsti a decorrere dall'anno successivo.

Viene abrogata l'imposta introdotta con la legge di bilancio per il 2018, che sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2019 e che prevedeva un prelievo del 3 per cento sul ricavo delle transazioni digitali relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici a favore di soggetti residenti in Italia da parte di soggetti sia residenti sia non residenti. Contestualmente si istituisce una nuova imposta sui servizi digitali con una aliquota del 3 per cento sui ricavi derivanti dalla fornitura di specifici servizi che configurano una base imponibile più ampia di quella precedente. Viene riprodotto unilateralmente lo schema di tassazione dei servizi digitali ipotizzato nella proposta della Commissione europea, nelle more di una soluzione di lungo periodo a livello europeo. Come per l'imposta abolita, sarà fondamentale la definizione sia delle modalità di applicazione sia di quelle di accertamento e di riscossione per tenere conto della natura unilaterale del tributo, che si dovrà applicare a una base imponibile caratterizzata da ampi spazi di elusione e di evasione.

L'inasprimento del prelievo fiscale sul settore dei giochi dovrebbe garantire ulteriori risorse per circa mezzo miliardo l'anno, mentre circa 0,7 miliardi nel 2019 e 0,4 nel 2020 derivano da una nuova procedura – introdotta con la legge di conversione del decreto fiscale – in virtù della quale irregolarità, infrazioni e inosservanze di obblighi o adempimenti, di natura formale (che non rilevino sulla determinazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi, dell'IVA e dell'IRAP e sul pagamento dei tributi) commesse fino al 24 ottobre 2018, possono essere regolarizzate mediante un versamento forfettario.

Tab. 2.8 – Investimenti e contributi agli investimenti nella manovra per il triennio 2019-2021
(milioni di euro)

	2018	2019	2020	2021
Totale investimenti e contributi agli investimenti (escludendo le dismissioni immobiliari)	88	-1.063	5.967	6.867
di cui: <i>Investimenti</i>	-329	1.520	5.194	5.670
<i>Contributi agli investimenti</i>	417	-2.584	714	1.116
p.m. Totale investimenti e contributi agli investimenti nella manovra iniziale	88	1.439	6.484	7.457
di cui: <i>Investimenti</i>	-329	2.992	4.852	6.098
<i>Contributi agli investimenti</i>	417	-1.554	1.574	1.278

Fonte: elaborazioni su dati dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari del DL 119/2018 convertito in legge e del DDL di bilancio per il 2019 inclusivo degli emendamenti approvati dalla Camera dei deputati e dell'emendamento 1.7000 presentato al Senato il 19 dicembre 2018.

Per gli apparecchi *new slot* (cosiddetti AWP) e per le videolotterie (VLT) viene previsto un aumento del prelievo unico erariale (PREU) di 1,25 punti percentuali della raccolta. Viene inoltre ridotta la soglia minima di *pay-out*, ossia della percentuale della raccolta che in media viene restituita ai giocatori sotto forma di premio (al 69 per cento per le AWP e all'84,5 per le VLT). Va tenuto presente che a tutto il 2016 il *pay-out* per questi apparecchi si è attestato rispettivamente al 72 e all'88 per cento¹².

Viene inoltre previsto l'aumento dell'aliquota dell'imposta unica sui giochi a distanza (dal 20 al 25 per cento del margine lordo, ossia della differenza fra raccolta e premi restituiti ai giocatori), sulle scommesse a quota fissa su rete fisica (dal 18 al 20 per cento) e a distanza (dal 22 al 24 per cento) e sulle scommesse simulate (dal 20 al 22 per cento).

Infine, viene ridotto dall'8 al 7,75 per cento l'aggio per i punti vendita delle lotterie a estrazione istantanea.

2.1.3 *L'evoluzione del rapporto tra il debito e il PIL e analisi di sensitività*

Rispetto allo scenario contenuto nel DPB 2019 rivisto a novembre dal Governo, quello risultante dalla lettera del Governo alla Commissione europea del 18 dicembre è sensibilmente diverso anche per quanto riguarda l'evoluzione del rapporto tra debito e PIL.

Come evidenziato nella tabella 2.9 e nella figura 2.1, rispetto al DBP rivisto a novembre, la revisione al rialzo del rapporto è pari a 0,8 punti percentuali nel 2018 (dal 130,9 per cento al 131,7, dunque in leggero aumento rispetto al 131,2 per cento registrato nel 2017), mentre l'incremento su ciascun anno nel triennio 2019-2021 è più marcato (dagli 1,5 punti del 2019 ai 2,2 del 2021). Alla fine dell'orizzonte della manovra (2021), pertanto, il debito è stimato dal Governo attestarsi al 128,2 per cento del PIL e l'evoluzione della sua incidenza sul PIL si andrebbe complessivamente a collocare a metà strada tra quanto previsto nella versione del DPB 2019 rivista a novembre e quanto indicato nelle *Autumn Forecasts 2018* della Commissione europea (che ovviamente non tenevano conto della revisione del quadro di finanza pubblica rese note il 19 dicembre scorso).

¹² Per una descrizione sulla fiscalità nel settore dei giochi si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2018), "La fiscalità nel settore dei giochi", Focus tematico n. 6, 3 maggio.

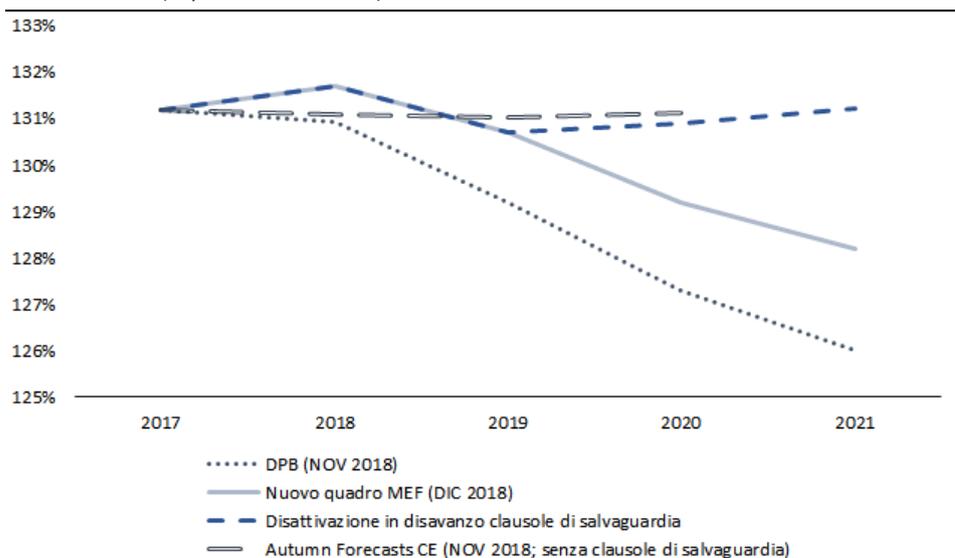
Tab. 2.9 — Determinanti della variazione del rapporto tra debito e PIL (1)
(in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nuovo quadro programmatico MEF (DIC 2018)						
Debito/PIL programmatico	131,4%	131,2%	131,7%	130,7%	129,2%	128,2%
Variazione rapporto debito/PIL	-0,2%	-0,2%	0,5%	-1,0%	-1,5%	-1,0%
Avanzo primario	-1,4%	-1,4%	-1,7%	-1,6%	-2,0%	-2,4%
Effetto <i>snow-ball</i> , di cui:	1,0%	1,1%	0,9%	0,6%	0,1%	0,6%
<i>Spesa per interessi/PIL nominale</i>	3,9%	3,8%	3,6%	3,6%	3,8%	3,9%
<i>Contributo crescita PIL nominale</i>	-2,9%	-2,7%	-2,7%	-3,0%	-3,7%	-3,3%
<i>Stock-flow adjustment</i> ⁽²⁾	0,2%	0,1%	1,3%	0,0%	0,4%	0,8%
DPB (NOV 2018)						
Debito/PIL programmatico	131,4%	131,2%	130,9%	129,2%	127,3%	126,0%
Variazione rapporto debito/PIL	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-1,7%	-1,9%	-1,3%
Avanzo primario	-1,4%	-1,4%	-1,8%	-1,3%	-1,7%	-2,1%
Effetto <i>snow-ball</i> , di cui:	1,0%	1,1%	0,4%	-0,4%	-0,6%	0,0%
<i>Spesa per interessi/PIL nominale</i>	3,9%	3,8%	3,6%	3,6%	3,8%	3,9%
<i>Contributo crescita PIL nominale</i>	-2,9%	-2,7%	-3,2%	-4,0%	-4,4%	-3,9%
<i>Stock-flow adjustment</i>	0,2%	0,1%	1,1%	-0,1%	0,4%	0,8%

Fonte: elaborazioni su dati DPB 2019 e DDL di bilancio per il 2019.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali e alla mancanza di informazioni dettagliate su alcune delle componenti. — (2) L'aggiustamento *stock-flussi* è stato calcolato utilizzando le informazioni fornite dal Governo nella lettera del 18 dicembre scorso, che tuttavia non includono dettagli sulla formazione di tale variabile. Pertanto, non è stato possibile identificare le cause alla base del diverso impatto di tale componente nei due quadri programmatici.

Fig. 2.1 — Evoluzione del rapporto tra debito e PIL
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DPB 2019, DDL di bilancio per il 2019 e *Autumn Forecasts* 2018 della Commissione europea (che non includono gli effetti della clausola di salvaguardia sulle imposte indirette).

La diversa evoluzione dell'incidenza del debito sul PIL tra il DPB di novembre e l'attuale quadro programmatico va imputata principalmente all'effetto cosiddetto *snow-ball*, ovvero dall'effetto determinato dalla differenza tra costo medio del debito e crescita del PIL nominale. Infatti, il miglioramento dell'avanzo primario per circa 0,3 punti di PIL in ciascun anno non è sufficiente a compensare gli effetti negativi della sensibile revisione al ribasso delle previsioni di crescita nominale.

Si ricorda che nel DPB rivisto la spesa per interessi per il 2019 veniva ridotta dal 3,7 al 3,6 per cento del PIL. Secondo il Governo, una più elevata ipotesi per lo stesso anno di proventi da dismissioni e altre entrate afferenti al Fondo di ammortamento del debito pubblico (dal precedente 0,3 per cento del PIL previsto nella NADEF all'1 per cento) implicherebbe maggiori introiti con un impatto in termini di minori emissioni di debito sul mercato e quindi anche di minore spesa per interessi.

La figura 2.1 mostra quale sarebbe l'andamento del rapporto tra il debito e il PIL escludendo gli effetti delle clausole di salvaguardia su IVA e accise attualmente ancora previste dal 2020 in poi. Se il DDL di bilancio per il 2019 ha infatti provveduto a sterilizzare completamente l'aumento di imposte indirette previsto dalla legislazione vigente per il 2019, le modifiche da ultimo presentate in Senato hanno incrementato il peso di dette clausole sul biennio successivo (che sale a 1,2 punti di PIL nel 2020 e a 1,5 punti a partire dal 2021). In questo scenario, quindi, si ipotizza che le clausole siano disattivate in disavanzo nel 2020-21.

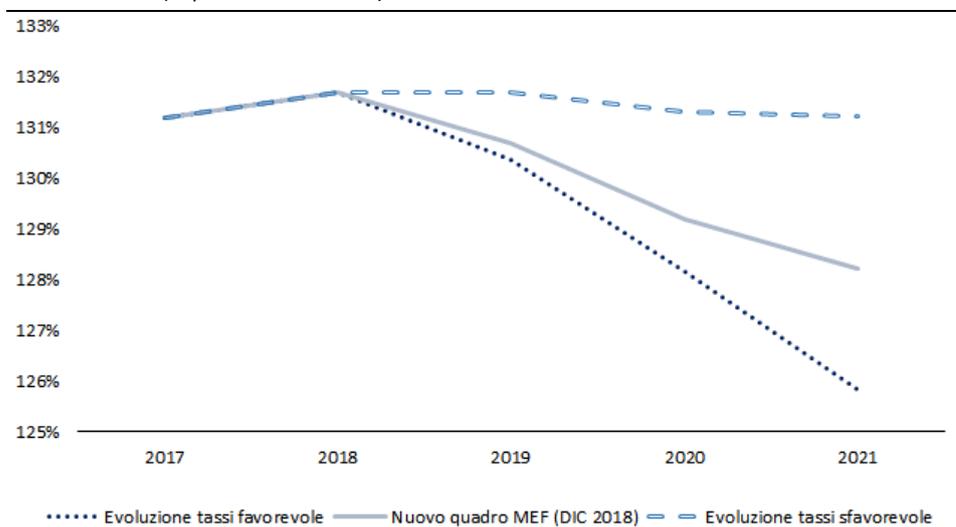
L'esercizio tiene conto dell'effetto sul PIL di tale impulso di bilancio (valutato utilizzando il moltiplicatore specifico delle imposte indirette del modello UPB) e dell'effetto della misura in questione sulla crescita del deflatore del PIL (anch'esso calcolato attraverso l'elasticità del deflatore del PIL a *shock* sulle imposte indirette stimata dal modello UPB) e, attraverso questo canale, sul costo medio del debito.

Dalla simulazione emerge che, sotto le ipotesi descritte, nel biennio 2020-21 il livello del debito in rapporto al PIL salirebbe leggermente rispetto al 2019.

Infine, viene confrontata la dinamica del debito prevista dal nuovo quadro programmatico del Governo con quella che si avrebbe in due scenari alternativi di evoluzione dei tassi d'interesse (fig. 2.2): uno scenario in cui il differenziale tra i tassi di interesse e la crescita del PIL nominale sia particolarmente sfavorevole nel triennio 2019-21 (corrispondente al settantacinquesimo percentile della variabile negli ultimi 18 anni, ovvero al quinto anno più sfavorevole) e uno scenario in cui sia particolarmente favorevole (corrispondente al venticinquesimo percentile, ovvero al quinto anno più favorevole)¹³.

¹³ In altre parole, considerando la serie storica del differenziale tra tassi di interesse e tasso di crescita del PIL nominale dal 2000 al 2017, il 25° percentile corrisponde al valore che isola alla sua sinistra il primo quarto (25 per cento, appunto) dei valori della serie ordinata in senso crescente e nel caso specifico corrisponde al valore del differenziale in questione realizzatosi nel 2000: solo in altri 4 anni della stessa serie la differenza tra tasso di interesse e tasso di crescita nominale è stata inferiore, dunque tale valore viene utilizzato per simulare uno scenario in cui i tassi di interesse hanno una dinamica piuttosto favorevole relativamente all'andamento della crescita nominale. Simmetricamente, il 75° percentile corrisponde al

Fig. 2.2 — Evoluzione del rapporto tra debito e PIL in scenari alternativi di evoluzione dei tassi d'interesse
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati DPB 2019.

Come si evince dalla figura 2.2, nel primo caso l'attuale quadro programmatico dei saldi di bilancio determinerebbe una sostanziale stabilità del rapporto tra il debito e il PIL nell'orizzonte della manovra, mentre un'evoluzione dei tassi particolarmente favorevole potrebbe ovviamente agevolare il percorso di riduzione. Lo scenario attualmente stimato dal Governo, nonostante la presenza di rilevanti clausole di salvaguardia nel biennio 2020-21, si colloca relativamente vicino allo scenario favorevole.

2.2 L'analisi della fiscal stance

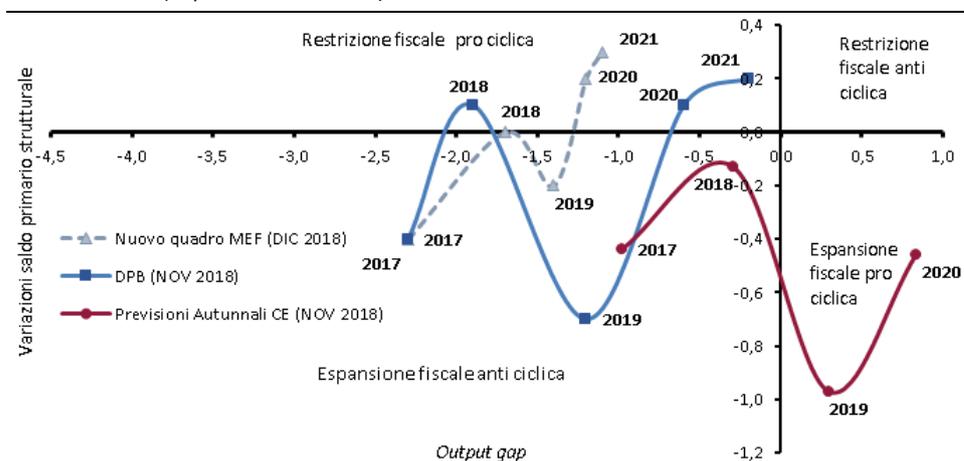
L'analisi della *fiscal stance* valuta l'orientamento della politica di bilancio in relazione alle condizioni cicliche dell'economia. Generalmente, la direzione e l'intensità delle misure di bilancio vengono misurate attraverso la variazione del saldo primario strutturale rispetto all'anno precedente (che, se positiva, indica un impulso restrittivo, e viceversa), mentre la posizione dell'economia nel ciclo viene valutata attraverso l'*output gap*, ovvero la distanza del prodotto effettivo rispetto al potenziale, espressa in rapporto a esso. Pertanto, in presenza di un *output gap* positivo, una manovra espansiva avrà carattere pro-ciclico, mentre una manovra restrittiva tenderà a riavvicinare il prodotto al suo livello potenziale, risultando anti-ciclica e viceversa.

valore che isola alla sua destra l'ultimo quarto dei valori della serie ordinata in senso crescente e nel caso specifico corrisponde al valore del differenziale in questione realizzatosi nel 2011.

Il quadro programmatico presentato dal Governo nel DPB di novembre scorso prevedeva per il 2019 un *output gap* pari a -1,2 punti percentuali, qualificando come anticiclico il peggioramento di 0,7 del saldo primario strutturale determinato dai provvedimenti contenuti nella manovra (fig. 2.3). Nel biennio successivo, alla graduale chiusura dell'*output gap* si accompagnava un orientamento sostanzialmente neutrale, con lievi miglioramenti dell'avanzo primario strutturale (+0,1 nel 2020 e +0,2 nel 2021) essenzialmente determinati dall'attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette solo parzialmente sterilizzate dalla manovra.

La proposta di revisione del quadro programmatico avanzata dal Governo il 18 dicembre modifica visibilmente l'intonazione della manovra. La revisione al ribasso delle previsioni di crescita per il 2019 (dall'1,5 all'1 per cento) è in parte il frutto di un peggioramento della fase ciclica, con il prodotto effettivo che segna un ulteriore allontanamento dal potenziale nel 2019 e rallenta marcatamente il suo ritmo di riavvicinamento a esso nel biennio successivo: le stime aggiornate dell'*output gap* indicano infatti un livello pari a -1,4 punti nel 2019 e ancora pari a -1,1 punti due anni dopo. Al contempo, la riduzione del livello di indebitamento netto programmatico dal 2,4 al 2 per cento nel 2019 e di circa 0,3 punti di PIL l'anno nel 2020 e nel 2021 (determinato principalmente attraverso l'ulteriore incremento delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette) si traducono in un orientamento di bilancio meno espansivo nel 2019 e più restrittivo nel biennio 2020-21 rispetto alle previsioni del DPB, assumendo quindi carattere pro-ciclico in questo biennio.

Fig. 2.3 — Variazioni del saldo primario strutturale e *output gap*
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati DPB 2019, DDL di bilancio per il 2019 e *Autumn Forecasts 2018* della Commissione europea.

Le *Autumn Forecasts* pubblicate all'inizio di novembre dalla Commissione europea – che ovviamente non tengono conto delle recenti revisioni al quadro programmatico apportate dal governo e neanche delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette – disegnavano un quadro piuttosto diverso: la stima dell'*output gap* indicava già del 2019 l'avvio di una fase di ciclo favorevole, rispetto alla quale il forte peggioramento dell'avanzo primario strutturale (valutato in quasi un punto di PIL) sarebbe risultato prociclico. Nell'anno successivo, a un'ulteriore intensificazione della fase espansiva si sarebbe accompagnata una nuova riduzione (chiaramente pro-ciclica) dell'avanzo primario strutturale¹⁴.

3 Le regole di bilancio

3.1 La regola sul saldo strutturale

Come già evidenziato, lo scenario programmatico delineato negli allegati alla lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Commissione europea del 18 dicembre 2018¹⁵ si distingue da quello delineato nel DPB 2019 rivisto a novembre principalmente per la riduzione dei disavanzi nel triennio 2019-2021 e per la ripresa nel 2020-21 del percorso di avvicinamento verso l'OMT.

Queste revisioni hanno evitato l'apertura della procedura per disavanzo eccessivo in quanto, secondo la Commissione europea, le misure concordate correggerebbero la precedente situazione di inadempienza particolarmente grave del Patto di stabilità e crescita. Tuttavia, sebbene dimezzata rispetto a quella calcolata sui dati del DPB, nel 2019 permarrrebbe una deviazione significativa dall'aggiustamento strutturale richiesto. Più in generale, per ciascun anno del periodo 2018-2021, se le deviazioni illustrate in questo paragrafo fossero confermate con i dati a consuntivo, la Commissione europea condurrà una valutazione complessiva tenendo in considerazione anche la regola sulla spesa – un'analisi della quale non è al momento possibile a causa della mancanza di informazioni utili nella lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri – per valutare il rispetto o meno della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita e la possibilità di aprire una procedura per deviazione significativa.

La tabella 3.1 illustra, utilizzando le nuove stime del Governo per gli anni 2018-2021, gli elementi principali da considerare per la valutazione della regola di aggiustamento del saldo strutturale e le conclusioni da trarre sulle stime di deviazione (su base annuale e biennale) dalle regole di bilancio.

¹⁴ La forte divergenza tra le previsioni della Commissione e quelle del MEF rispetto alla variazione dell'avanzo primario strutturale dopo il 2019 trova spiegazione nei diversi criteri di costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica: quello della Commissione non considera l'attivazione delle clausole di salvaguardia.

¹⁵ Lettera e allegati sono disponibili alla pagina web: <http://www.governo.it/articolo/la-lettera-del-presidente-conte-e-del-ministro-tria-alla-commissione-europea/10575>

Tab. 3.1 — Valutazione del rispetto della regola sul saldo strutturale (1)
(in percentuale del PIL potenziale)

Regola sul saldo strutturale	2017	2018 ⁽²⁾	2019	2020	2021
Aggiustamento strutturale richiesto escluse flessibilità (a)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Flessibilità per eventi eccezionali (spese per: rifugiati e terremoto 2017, trasporto stradale e rischio idrogeologico 2019) (b)	0,4	0,0	0,2	0,0	0,0
Flessibilità per margine di discrezionalità (c)	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
Aggiustamento richiesto incluse flessibilità eventi eccezionali e margine di discrezionalità (d=a-b-c)	0,2	0,3	0,4	0,6	0,6
Aggiustamento strutturale annuale (e)	-0,3	0,2	-0,2	0,1	0,2
Deviazione annuale da aggiustamento richiesto (f=e-d) ⁽³⁾	-0,5	-0,1	-0,6	-0,5	-0,4
Rispetto regola annuale	Dev. lim. sign.	Dev. non sign.	Dev. sign.	Dev. lim. sign.	Dev. non sign.
Deviazione media biennale da aggiustamento richiesto ⁽³⁾	-0,4		-0,4	-0,6	-0,5
Rispetto regola media biennale	Dev. sign.		Dev. sign.	Dev. sign.	Dev. sign.

Fonte: elaborazioni su dati DPB 2019, NADEF 2018, Nota tecnico-illustrativa al DDL di bilancio per il 2019, Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre e *Autumn Forecasts 2018* della Commissione europea.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti delle cifre decimali. — (2) La deviazione per il 2018 in termini biennali non viene riportata in quanto, a seguito dell'applicazione del "margine di discrezionalità", la Commissione europea valuterà tale anno solo sul pieno rispetto (quindi senza possibilità di deviazioni) della regola in termini annuali. — (3) Se la deviazione dell'aggiustamento strutturale realizzato da quello richiesto è nulla o positiva, allora la regola è rispettata. Se la deviazione annuale è negativa e compresa tra 0 e -0,5 (0 e -0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione non significativa. Se la deviazione annuale è negativa e minore di -0,5 (-0,25 per la deviazione biennale), allora vi è una deviazione significativa.

Per il 2018, si conferma ciò che era stato già sottolineato in occasione dell'audizione della NADEF¹⁶. Infatti, in termini annuali, la lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri conferma la stima di un miglioramento del saldo strutturale pari a circa 0,2 punti percentuali di PIL. Il miglioramento richiesto prima della flessibilità è pari a 0,6 punti percentuali, dimezzato a 0,3 punti per l'applicazione della flessibilità per "margine di discrezionalità" (*"margin of appreciation"*) da parte della Commissione europea. Ciò comporterebbe una stima di deviazione di -0,1 punti percentuali. Tale deviazione sarebbe in linea generale considerata non significativa; tuttavia, al momento dell'applicazione del "margine di discrezionalità", la Commissione ha dichiarato che non sarebbero state permesse ulteriori deviazioni rispetto all'aggiustamento richiesto. Quindi, l'aggiustamento stimato per il 2018 appare inadeguato rispetto a quanto richiesto.

Per il 2019, la lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri prevede un deterioramento strutturale pari a 0,2 punti percentuali. L'aggiustamento richiesto prima della flessibilità è pari a 0,6 punti percentuali. Tale aggiustamento richiesto verrebbe

¹⁶ Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018 presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5a del Senato della Repubblica, 9 ottobre 2018.

ridotto a 0,4 punti percentuali come conseguenza della richiesta di flessibilità di 0,2 punti percentuali per eventi eccezionali, riportata nel DPB rivisto e nella lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri, per spese legate a interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e per la messa in sicurezza della rete di collegamenti stradali.

Pertanto, per il 2019 si stima una deviazione pari a -0,6 punti percentuali di PIL in termini annuali e una deviazione pari a -0,4 punti di PIL in termini biennali, ambedue significative.

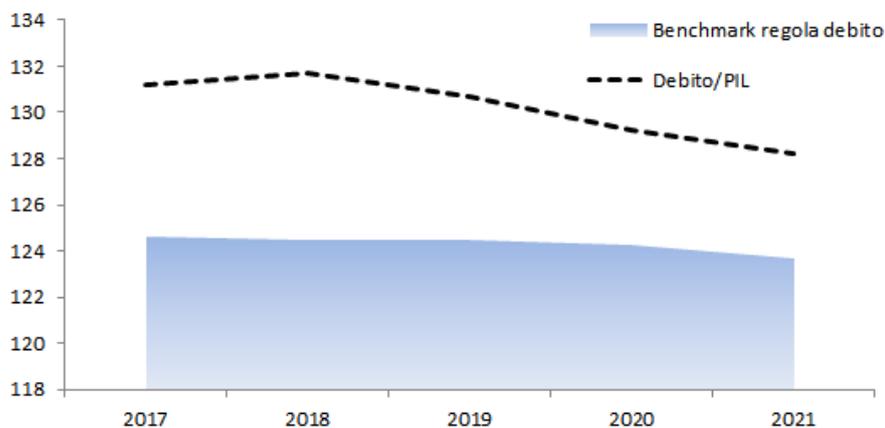
Per quanto riguarda il biennio 2020-21, lo scenario programmatico contenuto nella lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri mostra un aggiustamento strutturale pari a 0,1 punti percentuali di PIL nel 2020 e a 0,2 punti di PIL nel 2021. Ciò significa che viene adesso previsto di riprendere il percorso di avvicinamento verso l'OMT, rispetto al suo arresto prospettato nella NADEF 2018. Tuttavia, essendo la richiesta di aggiustamento pari a 0,6 punti percentuali per ogni anno, si stima una deviazione annuale di 0,5 punti percentuali di PIL nel 2020, ovvero al limite della significatività, e di 0,4 punti di PIL nel 2021, ovvero non significativa. Si stima inoltre una deviazione significativa in termini biennali in ambedue gli anni.

3.2 La regola sulla riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL

L'andamento del rapporto programmatico tra il debito pubblico e il PIL descritto nella lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri mostra un graduale aumento nel 2018 (dal 131,2 al 131,7 per cento di PIL), rispetto alla riduzione prevista nel DPB 2019, e una graduale riduzione nel 2019 (al 130,7 per cento), per poi scendere ancora (al 129,2 per cento nel 2020 e al 128,2 nel 2021). Nonostante la discesa del debito nel triennio 2019-2021 prevista dal Governo, la regola numerica di riduzione non viene mai rispettata nel periodo di programmazione, né con il criterio *backward looking* fino al 2021 (fig. 3.1), né con quello *forward looking* fino al 2019, né con il criterio di correzione per il ciclo.

Come già sottolineato in precedenti pubblicazioni dell'UPB, il rispetto della regola con la metodologia *forward looking* in un dato anno equivale al rispetto della regola con la metodologia *backward looking* due anni dopo quello di riferimento. Ad esempio, il mancato rispetto della regola con il criterio *backward looking* nel 2021 implica il suo mancato rispetto nel 2019 con il criterio *forward looking*. Ciò significa anche che non è possibile valutare allo stato delle informazioni attuali il rispetto della regola con il criterio *forward looking* nel biennio 2020-21 perché necessiterebbe di proiezioni del rapporto tra il debito e il PIL per il biennio 2022-23.

Fig. 3.1 — Rispetto regola riduzione rapporto tra il debito e il PIL
(punti percentuali di PIL)

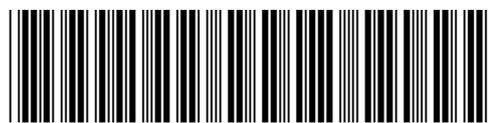


Fonte: elaborazioni su dati del DPB 2019 e della Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre per la regola *backward looking*.

Si ricorda che la Commissione europea, considerato il mancato rispetto della regola nel 2017, aveva preparato a maggio 2018 un Rapporto ex articolo 126, comma 3, del TFUE che si era concluso con una valutazione di rispetto della regola, rimandando a primavera 2019 la preparazione di un nuovo Rapporto. Tuttavia, a causa delle modifiche sostanziali (*“material changes”*) riportate nel DPB 2019, la Commissione ha redatto anticipatamente il Rapporto a novembre 2018, raccomandando l’apertura di una procedura per disavanzo eccessivo per il mancato rispetto del criterio del debito nel 2017 a causa della *“inosservanza particolarmente grave”* del Patto di stabilità e crescita. Gli obiettivi e le misure riportati negli allegati alla lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri farebbero venire meno questa *“inosservanza particolarmente grave”*; quindi, secondo la Commissione europea, l’approvazione definitiva da parte del Parlamento delle misure annunciate dal Governo permetterebbe di evitare la raccomandazione da parte della Commissione stessa di aprire nei confronti dell’Italia una procedura per disavanzo eccessivo per il mancato rispetto del criterio del debito.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18STC0043450