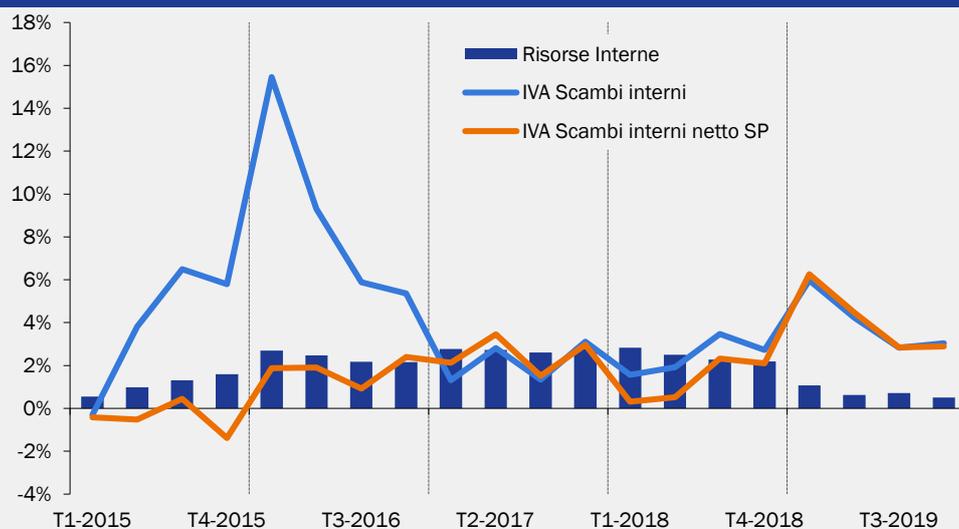


III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Bollettino delle entrate tributarie di novembre 2019⁷: la forte crescita registrata a gennaio 2019 (+17,9 per cento a/a) è stata influenzata dal meccanismo di versamento dell'imposta (acconto a dicembre e saldo a gennaio); quella di aprile (+4,0 per cento a/a) è stata positivamente influenzata dai versamenti di imposta da parte degli enti pubblici, per effetto di alcuni ritardi di contabilizzazione⁸.

FIGURA R.1 IVA SUGLI SCAMBI INTERNI, AL NETTO DELLA QUOTA VERSATA CON LO SPLIT PAYMENT E RISORSE INTERNE (variazioni tendenziali su dati cumulati a prezzi correnti)



Fonte: Elaborazioni sui dati mensili di competenza giuridica del Bollettino delle entrate tributarie del Dipartimento delle Finanze e dati trimestrali di contabilità nazionale ISTAT.

Si può dare una stima quantitativa del disallineamento osservato nel 2019 tra il gettito IVA sugli scambi interni al netto dello SP e le risorse interne. Per ogni anno si calcola l'elasticità del gettito alla base imponibile, che dà una stima della sensibilità del gettito a variazioni della base imponibile stessa, facendo il rapporto tra la variazione percentuale annua (i.e. il tasso di crescita) del gettito e la variazione percentuale annua della base imponibile. Si calcola la media delle elasticità annuali in un determinato intervallo di tempo. Dal prodotto tra l'elasticità media nel periodo considerato e il tasso di crescita della base imponibile osservato nel 2019 si ottiene il tasso di crescita 'teorico' che avrebbe registrato l'IVA nel 2019 se avesse mantenuto la stessa reattività alla base imponibile. Quindi si può scomporre il maggior gettito 2019 rispetto al 2018 in una componente spiegata dal ciclo economico, data dalla differenza tra il gettito 'teorico' e il gettito del 2018, e una componente non spiegata, data dalla differenza tra il gettito effettivo e quello 'teorico', attribuibile quindi alle variazioni di policy, o a variazioni della *tax compliance* dei contribuenti.

Per il calcolo si considera il periodo dal 2006 al 2018⁹, ottenendo un'elasticità media pari a 0,5¹⁰. La crescita tendenziale annua delle risorse interne mostra un forte rallentamento nel

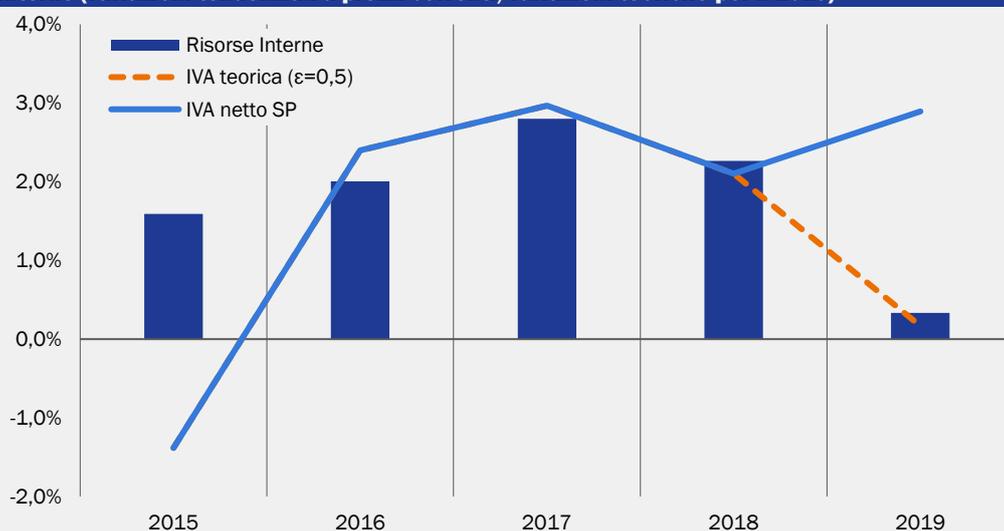
⁷ https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/entrate_tributarie_2019/Nota_tecnica-Novembre-2019.pdf

⁸ I dati di gettito sono, inoltre, a lordo delle compensazioni per crediti di imposta maturati in esercizi passati, e non consentono di verificare l'impatto derivante dalla variazione dello stock di crediti, aspetto che potrebbe risultare rilevante ai fini di una valutazione ex post.

⁹ Nell'intervallo considerato, il 2014, anno in cui l'aliquota ordinaria dell'IVA è aumentata dal 21 al 22 per cento, risulta un *outlier*. Per ottenere un valore dell'elasticità media più consistente, si è ritenuto opportuno escludere questo anno.

2019, scendendo dal +2,3 per cento del 2018 al +0,3 per cento, mentre il gettito dell'IVA sugli scambi interni al netto dello SP cresce del 2,9 per cento, comportando un aumento di gettito di 3,1 miliardi (pari allo 0,17 per cento del PIL). Ne deriva che il tasso di crescita delle entrate 'teorico' stimato è pari solamente a +0,2 per cento, e il maggior gettito 'teorico' ammonta a 179 milioni, da cui segue che meno del 10 per cento del maggiore gettito sarebbe spiegato dal ciclo economico, ossia dalla variazione della base imponibile. Conseguentemente, ben 2,9 dei 3,1 miliardi di maggior gettito IVA sugli scambi interni al netto dello SP rispetto al 2018 (pari allo 0,16 per cento del PIL) non sarebbero spiegabili dalla variazione della base imponibile. Modificando l'intervallo di tempo su cui si calcola l'elasticità media o utilizzando variabili alternative per approssimare la base imponibile, si ottengono risultati qualitativamente simili¹¹.

FIGURA R.2 IVA sugli scambi interni al netto della quota versata con lo Split Payment e Risorse Interne (variazioni tendenziali a prezzi correnti; variazioni teoriche per il 2019)



Fonte: Elaborazioni sui dati mensili di competenza giuridica del Bollettino delle entrate tributarie del Dipartimento delle Finanze e dati trimestrali di contabilità nazionale ISTAT.

Lo stesso esercizio può ripetersi con riferimento alle previsioni incluse nella NADEF dello scorso settembre, in particolare con quelle aggiornate utilizzando solo il quadro macroeconomico e non anche il gettito emerso dal monitoraggio. Secondo tali previsioni il gettito IVA sugli scambi interni era previsto aumentare di 2,5 miliardi nel 2019 rispetto al 2018 (+2,1 per cento), di cui 2,3 miliardi attribuibile al gettito al netto dello SP (+2,2 per cento), mentre il tasso di crescita delle risorse interne desumibile dal quadro macroeconomico tendenziale della stessa NADEF era pari solo allo 0,1 per cento. Pertanto, già le previsioni di settembre 2019 indicavano una crescita rilevante delle entrate IVA,

¹⁰ La letteratura economica ipotizza che l'elasticità del gettito IVA sia intorno all'unità (ad es. Price et al (2014), "New Tax And Expenditure Elasticity Estimates For Eu Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers No. 1174; Mourre et al (2015), "Tax Revenue Elasticities Corrected for Policy Changes in the EU", European Commission, Discussion Paper 018). Valori più bassi possono essere determinati dalla presenza di aliquote ridotte che si applicano anche a beni e servizi non essenziali, a domanda non rigida, come quella del 10 per cento nel caso italiano. A fronte di un aumento della base imponibile aumenta anche la domanda di beni assoggettati a tali aliquote e pertanto il gettito dell'IVA cresce in modo meno che proporzionale.

¹¹ Ad esempio, approssimando la base imponibile con la somma di consumi privati, consumi intermedi della PA e investimenti in abitazioni, una variabile che risulta molto più dinamica, la componente di maggior gettito non spiegata rimane elevata, al 73 per cento, pari a 2,3 miliardi. Nel caso si usasse un'elasticità unitaria, come suggerito dalla letteratura, la componente di gettito non spiegata sarebbe stimabile in circa 2,7 miliardi (88 per cento).

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

nonostante il rallentamento nella dinamica della base imponibile.

Come già evidenziato in precedenza, dalla stima di preconsuntivo del 2019 emerge un maggior gettito IVA sugli scambi al netto dello SP pari a 3,1 miliardi. Per cui, risulta un aumento di gettito rispetto alle previsioni della NADEF di circa 776 milioni. I dati di consuntivo mostrano che le risorse interne sono state maggiori dello 0,4 per cento rispetto alle previsioni della NADEF¹². Utilizzando l'elasticità precedentemente calcolata, pari a 0,5, l'aumento di gettito rispetto alle previsioni NADEF spiegabile dalla variazione della base imponibile sarebbe di 213 milioni, mentre la quota di gettito non spiegata rispetto a settembre è di 563 milioni (circa il 73 per cento del maggior gettito), pari allo 0,03 per cento del PIL.

La valutazione condotta dimostra che nel corso di tutto il 2019 il gettito IVA da scambi interni ha avuto un andamento particolarmente favorevole rispetto agli anni scorsi, assicurando maggiori entrate erariali pur in presenza di un rallentamento della crescita economica.

I risultati possono ritenersi coerenti con la valutazione ex post preliminare riportata nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NADEF 2019 ed aggiornata dall'Agenzia delle Entrate, che mostra un miglioramento della *compliance* tra 0,9 e 1,4 miliardi per il 2019. Un esercizio di valutazione 'anticipata' del VAT gap¹³, basato sui dati di contabilità nazionale di marzo e sul modello di micro simulazione IVA del MEF, suggerisce una riduzione di tale *gap* di 0,6 punti percentuali, pari a 918 milioni nel 2019 rispetto al 2018, in linea con la stima basata sul metodo del 'residuo'.

TAVOLA R.1: SCOMPOSIZIONE MAGGIOR GETTITO IVA DEL 2019

Gettito	Periodo	Elasticità ϵ		Δ gettito teorico = quota spiegata	Quota non spiegata	
Maggior gettito rispetto al 2018	IVA scambi interni netto SP	2006-2018	0,5	Valore assoluto	179 mln	2926 mln
				Variazione %	+0,2%	+2,7%
				% sul totale	6%	94%
Maggior gettito rispetto alla previsione NADEF 2019	IVA scambi interni netto SP	2006-2018	0,5	Valore assoluto	213 mln	563 mln
				Variazione %	+0,2	+0,5%
				% sul totale	27%	73%

Fonte: Elaborazioni MEF.

Quantificazione del gap IVA: metodologia standard

Un approccio alternativo è basato direttamente sulla stima dell'andamento della *compliance* IVA. Più precisamente, tale approccio consiste nell'analisi della variazione della *non compliance* dell'IVA tra il 2019 e il 2018. Risulta necessario, a questo scopo, la quantificazione "anticipata" del c.d. "VAT gap", ossia della differenza tra l'IVA teorica, il gettito che si riscuoterebbe nel caso di perfetto adempimento alla disciplina tributaria, e

¹² La variazione percentuale è calcolata considerando la stima di preconsuntivo delle risorse interne per il 2019 aggiornata dall'ISTAT il 2 marzo 2020 e la previsione del quadro macro di settembre 2019. Tale variazione incorpora, oltre alla revisione del profilo di crescita nell'anno, anche quella al rialzo sul livello 2018 effettuata dall'ISTAT.

¹³ Definito come differenza tra l'IVA teorica, ovvero il gettito che si riscuoterebbe nel caso di perfetto adempimento alla disciplina tributaria, e l'IVA effettiva.

l'IVA effettiva. Va precisato che anche la metodologia di quantificazione “anticipata” del VAT *gap* è basata sull’approccio c.d. “top down”, ovvero sulla differenza tra la base imponibile teorica derivante dalla Contabilità nazionale (CN) e la base imponibile dichiarata. Non avendo ancora a disposizione le dichiarazioni IVA, la quantificazione “anticipata” del VAT *gap* si basa direttamente sul confronto tra l’IVA teorica risultante dall’applicazione della legislazione IVA ai dati di CN e l’IVA effettivamente versata al netto di rimborsi e compensazioni¹⁴.

Una quantificazione anticipata della dinamica del VAT *gap* sino all’anno d’imposta 2019 può essere effettuata assumendo come *benchmark* i valori, relativi all’anno 2017, illustrati nella “Relazione sull’Economia non Osservata e sull’Evasione Fiscale e Contributiva”, presentata nel mese di ottobre 2019. I dati sono stati estrapolati al 2019 utilizzando la dinamica dei principali aggregati macroeconomici pubblicati dalla Contabilità nazionale ISTAT e i dati dei flussi d’imposta e delle dichiarazioni fiscali ad oggi disponibili¹⁵.

Nella Tavola R.2 sono illustrate le principali variabili di interesse. In colonna 1 è riportata l’IVA potenziale, o teorica, ovvero l’imposta che affluirebbe nelle casse dello Stato in caso di perfetta *compliance*. La colonna successiva riporta l’IVA economica di competenza, misurata come IVA lorda da adempimento spontaneo, al netto di rimborsi, compensazioni e della variazione dello stock di crediti che i contribuenti possono utilizzare in compensazione l’anno successivo¹⁶. Il *gap* IVA è ottenuto come differenza tra le prime due colonne e rappresenta una stima della perdita di gettito. Nella colonna 4 è riportata la propensione al *gap*, ovvero il rapporto tra il *gap* IVA e l’IVA teorica. Tale propensione rappresenta un indicatore in grado di catturare il tasso di *non compliance*; quanto più è elevata la propensione al *gap* tanto minore è il grado di *compliance* dell’IVA. Infine è riportata la variazione del *gap* rispetto all’anno precedente.

TAVOLA R.2: IVA TEORICA, IVA EFFETTIVA DI COMPETENZA E GAP IVA – ANNI 2016-2019

Anni	(1) IVA Teorica	(2) IVA Effettiva	(3) Gap IVA	(4) Propensione al gap	(5) Variazione del gap
2016*	135.023	98.161	36.862	27,30%	1.148
2017*	136.312	98.629	37.683	27,64%	821
2018**	139.867	105.392	34.475	24,65%	- 3.208
2019**	139.520	106.670	32.850	23,54%	- 1.625

*Dati pubblicati su “Relazione sull’Economia non Osservata e sull’Evasione Fiscale e Contributiva”, edizione 2019.

**Dati estrapolati.

Fonte: Elaborazioni MEF.

La dinamica della *compliance* IVA è stata influenzata dall’adozione di misure volte specificamente a contrastare fenomeni di evasione negli anni 2017-2019, tra le quali si ricorda:

¹⁴ Entrambe le stime non catturano l’impatto derivante dalla variazione dello stock crediti, aspetto che può risultare rilevante ai fini di una valutazione *ex-post* esaustiva sulla *compliance* IVA; per effettuare questo tipo di analisi occorre almeno attendere le dichiarazioni IVA provvisorie. Infine, la stima precisa del VAT *gap* è possibile solo quando Istat fornisce i dati definitivi di CN (per il 2019 a ottobre 2021) e si rendono disponibili le dichiarazioni IVA definitive.

¹⁵ I risultati delle estrapolazioni sono da considerarsi provvisori in quanto, pur adottando la medesima metodologia seguita per gli anni di benchmark, si basano su un set informativo di base più ristretto.

¹⁶ Il dato sullo stock di crediti IVA non è disponibile per l’anno 2019 e pertanto si è assunto che sia rimasto invariato.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

- dal 1° luglio 2017 - estensione del meccanismo di *split payment* alle aziende partecipate dallo Stato e alle maggiori società quotate in borsa (FTSE-MIB);
- da metà del 2017 - estensione dell'apposizione del visto di conformità e dell'obbligo di utilizzo dei canali telematici per effettuare le compensazioni IVA;
- da giugno 2018 - introduzione dell'obbligo di trasmissione elettronica delle fatture per le operazioni sui carburanti;
- da gennaio 2019 - introduzione dell'obbligo generalizzato di trasmissione elettronica delle fatture;
- da giugno 2019 - introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi per le partite IVA con volume d'affari superiore a 400.000 euro.

Le misure 1 e 2 sono state introdotte a metà del 2017 e, pertanto, in termini di *compliance* hanno prodotto i loro effetti nel biennio 2017 e 2018. In particolare, l'estensione dello *split payment*, come già evidenziato nell'ultima "Relazione sull'Economia non Osservata e sull'Evasione Fiscale e Contributiva", ha prodotto i suoi effetti principalmente nel 2018. L'andamento della *compliance* nel 2018 potrebbe riflettere, anche se in misura marginale l'effetto dell'adozione dell'obbligo di trasmissione elettronica delle fatture per le operazioni nel settore dei carburanti.

Risulta, quindi, necessario considerare la dinamica della *compliance* nel biennio 2017-2018. Infatti, nel 2017 si registra un lieve incremento del *gap*, pari a 821 milioni di euro; tuttavia, tale incremento è più che compensato nell'anno successivo, nel quale si osserva una riduzione di 3,2 miliardi di euro. Pertanto, la riduzione biennale del *gap* IVA è pari a 2,4 miliardi di euro. Contestualmente, la propensione al *gap* si riduce di 265 punti base, passando dal 27,30% del 2016 al 24,65% del 2018.

L'andamento della *compliance* nel 2019 riflette gli effetti dell'introduzione generalizzata dell'obbligo di fatturazione elettronica e parzialmente dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi per i contribuenti di maggiori dimensioni. Gli effetti di quest'ultima misura sono, tuttavia, molto limitati in considerazione delle difficoltà connesse alla fase iniziale di introduzione di un canale di trasmissione fortemente innovativo.

Nel 2019 si stima una riduzione del *gap* pari a 1,6 miliardi di euro, corrispondente a una flessione della propensione di 111 punti base.

Conclusioni

I risultati di entrambe le analisi vanno in un'univoca direzione: le misure adottate per incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti hanno esercitato un impatto positivo sul gettito IVA.

La difformità dei risultati è dovuta, in primo luogo, alla diversa metodologia di calcolo, soprattutto con riferimento alla determinazione della base imponibile. La base imponibile utilizzata nella prima analisi (PIL - imposte indirette + importazioni - esportazioni) è un'approssimazione di quella usata per calcolare l'IVA teorica nell'approccio standard. Inoltre, la stima dell'IVA effettiva di competenza economica, ai fini della quantificazione della *compliance*, tiene conto dei rimborsi, delle compensazioni e della variazione dello stock dei crediti IVA.

L'analisi basata sull'approccio macroeconomico, d'altro canto, coglie anche fattori che non sono strettamente legati alla *compliance*, quali quelli permanenti derivanti dalla struttura del sistema fiscale, e fornisce un utile complemento a quello basato sulla metodologia di quantificazione del *gap* IVA.

Previsioni per il 2020 e 2021

Le previsioni per il 2020 scontano gli effetti dell'emergenza sanitaria connessa alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, che ha impegnato il Governo ad assumere immediate iniziative di carattere straordinario e urgente per fronteggiare le esigenze di natura sanitaria e socioeconomiche determinatesi.

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

	2019		2020	2021
	Livello (2)	In % PIL	In % PIL	
6. Totale entrate	841.441	47,1	47,7	48,0
7. Totale spese	870.742	48,7	54,8	52,3
8. Indebitamento netto	-29.301	-1,6	-7,1	-4,2
9. Spesa per interessi	60.305	3,4	3,6	3,6
10. Avanzo primario	31.004	1,7	-3,5	-0,6
11. Misure una tantum (3)	644	0,0	0,2	0,2
Componenti del lato delle entrate				
12. Totale entrate tributarie	516.542	28,9	28,7	29,9
12a. Imposte indirette	257.910	14,4	14,2	15,6
12b. Imposte dirette	257.397	14,4	14,4	14,2
12c. Imposte in c/capitale	1.235	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	242.087	13,5	13,8	13,4
14. Redditi da proprietà	17.358	1,0	1,1	1,0
15. Altre entrate	65.454	3,7	4,1	3,7
15.a Altre entrate correnti	62.774	3,5	3,7	3,6
15.b Altre entrate in c/capitale	2.680	0,1	0,4	0,1
16. Totale entrate	841.441	47,1	47,7	48,0
<i>p.m.: pressione fiscale</i>		42,4	42,5	43,3
<i>p.m.: pressione fiscale netta misura 80€ (100€ dal 2020)</i>		41,9	41,8	42,5
Componenti del lato della spesa				
17. Redditi. lavoro dipendente. + Consumi intermedi	275.661	15,4	17,0	16,3
17a. Redditi da lavoro dipendente	173.253	9,7	10,6	10,3
17b. Consumi intermedi	102.408	5,7	6,4	6,0
18. Totale trasferimenti sociali	407.024	22,8	26,1	24,6
<i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i>	13.465	0,8	1,2	0,9
18a. Trasferimenti sociali in natura	45.813	2,6	2,9	2,7
18b. Prestazioni sociali non in natura	361.211	20,2	23,2	22,0
19. Interessi passivi	60.305	3,4	3,6	3,6
20. Contributi alla produzione	28.171	1,6	1,7	1,6
21. Investimenti fissi lordi	40.494	2,3	2,5	2,6
22. Trasferimenti in c/capitale	19.881	1,1	1,5	1,1
23. Altre spese	39.206	2,2	2,4	2,5
23a. Altre spese correnti	38.485	2,2	2,4	2,4
23b. Altre spese in conto capitale	721	0,0	0,0	0,0
24. Totale spese	870.742	48,7	54,8	52,3
<i>Spesa corrente primaria</i>	749.341	41,9	47,2	44,9
<i>Spesa totale primaria</i>	810.437	45,3	51,2	48,7

(1) I valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Valori in milioni.

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

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Il pacchetto di misure adottate in marzo¹⁷, che prevede l'impiego di ingenti risorse destinate al potenziamento del sistema sanitario pubblico, della protezione civile e delle forze dell'ordine per l'applicazione delle politiche collegate al rischio e agli interventi di contrasto ai disagi sociali ed economici dovuti al rallentamento o alla sospensione delle attività economiche, determina un impatto di quasi 20 miliardi (pari a 1,2 punti percentuali di PIL) sull'indebitamento netto dell'anno in corso.

TAVOLA III.2: SALDI DI CASSA (1)

	2019		2020	2021
	Livello (1)	In % del PIL	In % del PIL	In % del PIL
Settore pubblico	-39.378	-2,2	-7,5	-4,2
Settore statale	-41.500	-2,3	-7,6	-4,3

(1) I valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.

(2) Valori in milioni.

Il decreto legge adottato ad inizio aprile¹⁸ prevede un'iniezione di liquidità immediata nel sistema economico, principalmente attraverso il rafforzamento delle garanzie pubbliche, senza effetti per l'indebitamento netto della PA. All'impatto delle misure discrezionali di finanza pubblica descritte¹⁹ si somma il deterioramento ciclico del saldo di bilancio derivante dal peggioramento del PIL nominale atteso nel 2020 rispetto alla previsione della NADEF di settembre 2019. La stima dell'indebitamento netto a legislazione vigente per il 2020 è pertanto rivista, dal 2,2 per cento del PIL della NADEF al 7,1 per cento del PIL, in peggioramento di circa 5,5 punti percentuali rispetto al 2019.

Nel 2021 il deficit scenderà al 4,2 per cento del PIL. Il surplus primario, pari all'1,7 per cento del PIL nel 2019, verrà eroso fino a diventare un deficit primario del -3,5 per cento nel 2020, e ritornerà ad un livello di -0,6 per cento nel 2021. Gli interessi passivi sono previsti salire dal 3,4 per cento al 3,6 per cento del PIL nel 2020 e 2021.

Le entrate tributarie a legislazione vigente in rapporto al PIL scenderanno nel 2020, collocandosi al 28,7 per cento (vis-à-vis il 28,9 per cento del 2019). Si prevede, quindi, un ridimensionamento del peso del gettito sul PIL rispetto alla previsione della NADEF 2019, pari al 29,1 per cento. Nel 2021, il rapporto delle entrate tributarie sul PIL salirà al 29,9 per cento. La previsione a legislazione vigente include l'aumento di IVA e accise, per circa 20 miliardi, residuale rispetto alla sterilizzazione parziale operata dalla Legge di Bilancio 2020²⁰. Il rapporto gettito tributario/PIL atteso nel 2021 risulta superiore della previsione della NADEF 2019 (29,3 per cento), suggerendo una certa resilienza delle entrate tributarie alla crisi sanitaria ed economico-sociale in atto.

Le imposte indirette, scenderanno al 14,2 per cento del PIL nel 2020, ma saliranno al 15,6 per cento nel 2021; quelle dirette si manterranno costanti al

¹⁷ D.L. n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. 'Cura Italia').

¹⁸ D.L. n. 23 dell'8 aprile (c.d. 'decreto Liquidità').

¹⁹ Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente non include le nuove politiche annunciate dal Governo per il rafforzamento delle misure volte a sostenere le imprese, lavoratori autonomi e famiglie.

²⁰ Legge n. 160/2019.

14,4 per cento del PIL nel 2020, scendendo al 14,2 per cento nel 2021. I contributi sociali sono stimati calare del 5,2 per cento nel 2020 per effetto del deterioramento delle condizioni sul mercato del lavoro, mentre nel 2021 è atteso un ritorno alla crescita del 3 per cento.

La pressione fiscale salirà lievemente nel 2020 al 42,5 per cento del PIL, e ulteriormente nel 2021 al 43,3 per cento del PIL. Al netto della misura riguardante l'erogazione del beneficio degli 80 euro mensili, innalzato a 100 euro per i soggetti con reddito complessivo lordo non superiore a 28.000 euro dal decreto legge n. 3 adottato a febbraio, la pressione fiscale passerebbe dal 41,9 per cento del 2019 al 42,5 per cento nel 2021.

Le previsioni a legislazione vigente collocano la spesa totale primaria sul PIL al 51,2 per cento nel 2020 e al 48,7 per cento nel 2021. L'andamento segue l'evoluzione della spesa corrente primaria, prevista aumentare al 47,2 del PIL nel 2020 e successivamente tornare al 44,9 per cento del PIL nel 2021. I redditi da lavoro dipendente sono attesi raggiungere il 10,6 e il 10,3 per cento del PIL rispettivamente nel 2020 e nel 2021 con una crescita pari all'1,3 per cento nel 2020 e al 3 per cento nel 2021. La dinamica è correlata soprattutto all'ipotesi sui rinnovi contrattuali e, in parte, all'aumento degli occupati della PA conseguente alle assunzioni in deroga.

Le prestazioni sociali in denaro si confermano la componente più dinamica della spesa corrente primaria, con una crescita del 6,9 per cento nel 2020. Il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali per contrastare gli effetti economico-sociali della crisi si riflette in una crescita dei sussidi di disoccupazione del 45,5 per cento. All'interno delle prestazioni sociali in denaro, le previsioni della spesa pensionistica scontano il sensibile aumento del numero di soggetti che accedono al pensionamento anticipato in virtù dei cambiamenti legislativi introdotti negli anni passati, tra cui la c.d. 'Quota 100'. La crescita delle prestazioni sociali monetarie subirà un rallentamento nel 2021, in cui la variazione annua positiva sarà di soli 0,3 punti percentuali.

Per gli investimenti fissi lordi si prevede dapprima una decelerazione del ritmo di crescita annuale, dal 7,2 per cento del 2019 al 2,7 per cento nel 2020, cui seguirà una forte accelerazione nel 2021, all'11,2 per cento. L'andamento è sostanzialmente allineato alle ultime previsioni ufficiali della NADEF 2019.

A fronte delle tendenze a legislazione vigente sin qui esposte, lo scenario a politiche invariate rivede al rialzo di 0,3 punti percentuali le spese della PA nel 2021 per effetto del rifinanziamento delle cosiddette spese indifferibili. Lo scenario esposto nella tavola non include le nuove politiche annunciate dal Governo per rafforzare le misure a sostegno di famiglie e imprese in risposta alla pandemia.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.3: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (1)

	2019		2020	2021
	Livello (2)	In % del PIL	In % del PIL	In % del PIL
Totale entrate a politiche invariate	841.441	47,1	47,7	48,0
Totale spesa a politiche invariate	870.742	48,7	54,8	52,5
Voci di dettaglio della spesa				
Spese correnti	809.646	45,3	50,8	48,6
di cui:				
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	173.253	9,7	10,6	10,3
<i>Consumi Intermedi</i>	148.221	8,3	9,3	8,7
Spese in c/capitale	61.096	3,4	4,0	3,9
di cui:				
<i>Investimenti fissi lordi</i>	40.494	2,3	2,5	2,8
<i>Contributi agli investimenti</i>	14.189	0,8	1,1	0,9

(1) La tavola espone solo l'impatto del rifinanziamento delle spese indifferibili.

(2) Valori in milioni.

Le previsioni tendenziali di finanza pubblica non possono essere confrontate, come avviene ogni anno, con le previsioni più recenti pubblicate dalla Commissione Europea, le *Autumn Forecast* di novembre 2019 nel caso specifico, perché queste ultime sono chiaramente superate²¹. È invece interessante notare come la previsione del deficit per il 2020 sia inferiore di quasi un punto percentuale di PIL rispetto alla previsione da poco aggiornata dal Fondo Monetario Internazionale²². Il Fondo prevede, infatti, che il deficit dell'Italia salga all'8,3 per cento del PIL nell'anno in corso, considerando l'impatto della Legge di Bilancio 2020 e le misure annunciate dal Governo in risposta all'emergenza sanitaria quantificate in circa 1,2 punti percentuali del PIL. La differenza può essere imputabile ad un diverso deterioramento ciclico del saldo di bilancio conseguente alla contrazione più severa del PIL attesa dal Fondo.

TAVOLA III.4: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

	2019		2020	2021
	Livello (1)	In % del PIL	In % del PIL	
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	961	0,1	0,4	0,1
di cui:				
<i>spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE</i>	792	0,0	0,3	0,1
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	829	0,0	0,1	0,1
Entrate discrezionali (3)	3.919	0,2	0,1	1,0
Incrementi di entrata già individuati per legge	0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.

(3) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

²¹ Il confronto delle previsioni tendenziali del DEF con quelle più aggiornate della Commissione Europea è richiesto dalla Direttiva UE n. 85/2011.

²² IMF, Fiscal Monitor, 15 aprile 2020.

III.2 RISULTATI E OBIETTIVI IN TERMINI DI SALDO STRUTTURALE E DI REGOLA DI SPESA

Premessa

È indubbio che l'analisi degli andamenti del saldo strutturale di bilancio e la valutazione di conformità rispetto alle regole fiscali europee quest'anno avvengano in un contesto nuovo e senza precedenti, anche se già contemplato dalle norme vigenti.

La disciplina fiscale europea prevede che ciascuno stato membro debba orientare la propria politica di bilancio in modo da conseguire l'obiettivo di medio termine (OMT); quest'ultimo coincide con un valore del saldo strutturale rapportato al PIL calcolato sulla base delle caratteristiche delle sue finanze pubbliche e, solitamente, è identificato con il pareggio. Il raggiungimento del OMT dovrebbe consentire ai paesi membri di assorbire gli effetti di shock economici sfavorevoli facendo peggiorare i saldi di bilancio, pur evitando uno sfioramento della soglia del 3% del rapporto deficit/PIL, e al contempo assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo²³. Quest'ultima è identificata con l'avvicinamento al target del rapporto debito PIL del 60%, stabilito nel trattato di Maastricht.

Successivamente allo scoppio della crisi del 2008, il sistema di regole aveva dimostrato notevoli rigidità: la necessità di non violare la soglia di deficit del 3%, e/o di riportarsi in tempi troppo rapidi al di sotto di essa, aveva costretto diversi paesi europei ad effettuare prematuramente politiche pro-cicliche dopo una iniziale fase di espansione fiscale. Esiti simili si sono manifestati nuovamente, a partire dagli ultimi mesi del 2011, nei confronti dei paesi colpiti dalla c.d. crisi dei debiti sovrani.

²³ Una descrizione più rigorosa è la seguente. Il regolamento EC 1466/97 sul "Rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche", come emendato nel 2011, prevede una revisione dell'OMT ogni tre anni, a seguito dell'aggiornamento dell'Ageing Report. L'OMT è il più stringente fra tre differenti saldi strutturali che perseguono finalità diverse, ma complementari: i) il c.d. "Minimum Benchmark" (MB) : il valore minimo di saldo strutturale che garantisce, con un elevato grado di probabilità, che in caso di recessione il deficit nominale non superi la soglia del 3% del PIL; ii) il c.d. "Medium Term Objective Implicit Liabilities and Debt" (MTOILD): il saldo di bilancio che garantisce la sostenibilità delle finanze pubbliche tenendo conto: a) dello sforzo necessario alla stabilizzazione del debito al 60% del PIL; b) per i paesi con un debito superiore al 60% del PIL, dello sforzo ulteriore necessario a portare il debito entro tale soglia; c) di una percentuale (33%) delle maggiori spese (implicit liabilities) legate all'invecchiamento della popolazione; infine, iii) per i paesi dell'Euro area il deficit strutturale non può scendere al di sotto del -1% del PIL (-0,5% per i firmatari del Fiscal Compact). Il valore risultante dalla revisione dell'OMT è considerato un livello minimo, pertanto gli Stati membri possono scegliere di perseguire degli obiettivi più ambiziosi. Fino al 2019, l'Italia si era prefissa come obiettivo il pareggio di bilancio in termini strutturali, sebbene, secondo i calcoli della metodologia ufficiale, l'OMT per il periodo 2017-2019 corrispondesse a un saldo strutturale pari a -0,5 per cento del PIL. A gennaio 2019 la Commissione Europea ha rivisto le stime dell'OMT di riferimento a valere sulla programmazione per gli anni 2020 - 2022. Per l'Italia il nuovo valore di riferimento è un avanzo strutturale pari a 0,5 per cento del PIL. Come spiegato in dettaglio nel DEF2019, pag. 52, la revisione è stata influenzata dal peggioramento i) delle previsioni di crescita economica nel lungo periodo e ii) di quelle demografiche che hanno portato ad un aggravarsi delle spese legate all'invecchiamento della popolazione (c.d. *cost of ageing*). Si ricorda, infine, che l'aggiornamento del MB è annuale come spiegato nella nota 11 a pag. 52 del DEF 2019.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

La revisione del Patto di Stabilità effettuata nel corso del 2011, pur avendo principalmente obiettivi di altra natura²⁴, ha offerto una prima risposta a queste problematiche tramite l'introduzione della *General Escape Clause*. Quest'ultima, come vedremo, è stata appena attivata a seguito della crisi in atto.

Le successive integrazioni ai regolamenti, avvenute nel 2015, avevano nel frattempo introdotto ulteriori forme di flessibilità. In primo luogo, è previsto che il miglioramento del saldo strutturale da effettuare ogni anno sia funzione delle condizioni cicliche dell'economia; l'aggiustamento fiscale richiesto si riduce con l'ampliarsi dell'output gap, fino ad annullarsi in caso di condizioni particolarmente avverse²⁵. Inoltre, in alcuni casi è anche consentito deviare temporaneamente dal percorso di avvicinamento verso l'OMT²⁶.

Come risultato di queste innovazioni, alcuni paesi europei, tra cui l'Italia²⁷, hanno ottenuto alcuni margini di flessibilità nel corso degli ultimi anni. In quest'ambito, i maggiori spazi di manovra sono stati concessi ai singoli paesi che stavano attraversando una fase recessiva e/o si trovavano a fronteggiare eventi avversi che non avevano direttamente impatto sugli altri paesi europei (c.d. shock asimmetrici), ma anche per finanziare importanti riforme strutturali o effettuare investimenti di lungo periodo.

Quanto è successo nei primi mesi del 2020 ha portato ad una caduta senza precedenti dell'attività economica in tutta l'Unione europea; ciò ha portato all'attivazione della *General Escape Clause*, mai prima utilizzata. In particolare, è stata concessa per il 2020 piena flessibilità rispetto a tutte le spese legate all'emergenza in corso (si veda il Focus "La flessibilità nel Patto di Stabilità e Crescita per contrastare l'emergenza Covid-19").

In ragione di quanto è avvenuto, la struttura di questo paragrafo rispecchia una netta demarcazione tra il commento ai risultati conseguiti nell'anno 2019, rispetto al quale si possono utilizzare i criteri "usuali" nel valutare la *compliance* rispetto alle regole fiscali, e gli anni successivi. Si rileva inoltre che, a differenza di quanto previsto dalle normali procedure del semestre europeo, ai fini del

²⁴ Il pacchetto di riforma della *governance* economica europea nota come Six e Two Pack, aveva come scopo principale quello di prevenire il verificarsi di nuove crisi finanziarie rafforzando la sorveglianza fiscale e introducendone una di carattere macroeconomico. Si ricorda in particolare il regolamento UE n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n.1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; e il regolamento UE n. 1177/2011 che modifica il regolamento (CE) n.1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

²⁵ Più precisamente, lo sforzo richiesto annualmente ad ogni Paese per convergere all'OMT dipende dal livello iniziale del debito e dalle condizioni cicliche dell'economia, valutate sulla base della crescita reale e della distanza tra il Pil reale e quello potenziale. Quanto più è ampio il divario tra prodotto effettivo e potenziale, tanto minore sarà lo sforzo fiscale richiesto. A parità di altri fattori, l'intensità dello sforzo raccomandato ai paesi con un rapporto debito/Pil superiore al 60 per cento è maggiore rispetto ai paesi con basso debito pubblico. Si veda il focus: La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell'OMT e della regola di spesa, contenuto del DEF 2019, pag. 53.

²⁶ Il miglioramento richiesto in termini di saldo strutturale può essere mitigato dai margini di flessibilità riconosciuti dalla Commissione Europea per finanziare riforme strutturali, investimenti infrastrutturali e per far fronte ad eventi eccezionali che hanno comportato spese impreviste (quali disastri naturali e l'afflusso di migranti).

²⁷ Per una quantificazione dettagliata della flessibilità accordata nel corso degli ultimi anni si rimanda alla Tavola R 3, all'interno del focus "Stime provvisorie sulla compliance rispetto alle regole fiscali".

presente documento questo paragrafo non rientra tra i contenuti obbligatori dei Programmi di Stabilità da inviare alla Commissione Europea²⁸.

Secondo la sequenza prevista dal semestre europeo, i governi riportano gli obiettivi di finanza pubblica all'interno dei rispettivi Programmi di Stabilità sottoponendoli al vaglio della Commissione europea, che ne controlla la conformità con le regole fiscali. In particolare, la Commissione verifica che la programmazione dei saldi di finanza pubblica sia coerente con il percorso di avvicinamento verso l'OMT e con la regola della spesa; il riscontro, inoltre, è effettuato anche sul rispetto della regola del debito (oggetto di analisi nel paragrafo III.5).

Valutazione ex-post del 2019 e l'incertezza delle stime sui saldi strutturali

Seguendo la normale procedura, la valutazione dovrebbe essere effettuata avvalendosi delle stime macroeconomiche e di finanza pubblica rilasciate dai servizi della Commissione e riguarderebbe il seguente arco temporale: i) *ex post* il 2019, sulla base dei dati consuntivi di finanza pubblica; ii) *ad interim* il 2020, utilizzando le informazioni già disponibili e le previsioni sull'anno in corso e iii) *ex ante*, i prossimi tre anni di programmazione 2021 - 2023.

Alla luce di quanto avvenuto, è formalmente corretto verificare la *compliance* rispetto alle regole europee soltanto per 2019 (punto *i*) del precedente elenco). Per lo scorso anno, nell'ambito delle raccomandazioni specifiche rivolte nel luglio 2018²⁹, la Commissione e il Consiglio Europeo auspicavano che l'Italia continuasse il suo sforzo fiscale verso l'obiettivo di medio termine - coincidente con un saldo di bilancio strutturale in pareggio - tramite un aggiustamento di 0,6 per cento di Pil in termini strutturali, e un tasso di crescita della spesa pubblica non superiore al 0,1 per cento.

Successivamente, il crollo del ponte Morandi di Genova avvenuto il 14 agosto 2018 e l'ondata di maltempo eccezionale di quell'anno spinsero il Governo a richiedere l'applicazione di una clausola di flessibilità per eventi eccezionali³⁰ per un ammontare di spese pari a 0,2 per cento del Pil. Le spese previste erano finalizzate alla realizzazione di interventi straordinari di contrasto al dissesto idrogeologico e sulla rete viaria. In base ad un primo invio di informazioni, la Commissione ha ritenuto eleggibili alla clausola di flessibilità le spese per un ammontare pari a 0,175 per cento del Pil, riservandosi di effettuare una

²⁸ Le linee guida per la stesura dei programmi di stabilità sono contenute nella comunicazione intitolata *Guidelines For A Streamlined Format Of The 2020 Stability And Convergence Programmes In Light Of The Covid-19 Outbreak*. Anche se la struttura minima dei Programmi di Stabilità non contempla un paragrafo in cui si valuta la *compliance* con le regole fiscali, continuano ad essere richieste tutte le informazioni normalmente utilizzate all'interno delle procedure, inclusa l'indicazione delle misure *una tantum* non collegate all'emergenza Covid.

²⁹ Raccomandazione del Consiglio del 13 luglio 2018 sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia (2018/C 320/11).

³⁰ Allegato n.4 della lettera inviata il 18 dicembre 2018 dal Governo Italiano alla Commissione Europea: Scheda che illustra la richiesta di flessibilità per aumentare la sicurezza delle infrastrutture viarie (strade e viadotti) e per mitigare i rischi idrogeologici:

http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Allegato_4_-_richiesta_di_flessibilitx.pdf.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

valutazione finale sul totale degli importi ammissibili nella primavera del 2020³¹. Secondo i dati aggiornati sulla rendicontazione delle opere, la spesa sostenuta nell'anno 2019 per contrastare il rischio idrogeologico è stimata pari a circa 1.324 milioni di euro, mentre la spesa realizzata per nuovi progetti di manutenzione straordinaria della rete viaria ammonta a circa 1.884 milioni di euro. Per tutti i dettagli si rinvia al Focus “Spese sostenute per eventi eccezionali nel 2019”.

FOCUS Spese sostenute per eventi eccezionali nel 2019

A fronte dei danni ingenti conseguenti agli eventi alluvionali verificatisi a fine 2018 e dello stato di vulnerabilità del territorio – evidenziato, tra l'altro, dal crollo del ponte Morandi a Genova - è stato definito un piano straordinario di interventi per il contrasto al dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale. Al piano sono state dedicate risorse già appostate in bilancio negli esercizi precedenti - fra cui i finanziamenti del fondo sviluppo e coesione e le risorse pluriennali presenti nel bilancio del Ministero dell'Ambiente – e risorse aggiuntive della legge di bilancio 2019-2021. L'onere straordinario previsto per il 2019 è stato quantificato in circa 2,1 miliardi di euro (0,12 per cento del PIL) con riferimento al contrasto al dissesto idrogeologico e in 1,1 miliardi di euro (0,06 per cento del PIL) con riferimento alla rete stradale.

Il piano straordinario in corso di realizzazione è il risultato di un sforzo coordinato tra vari livelli di governo ed è sostenuto da misure volte a rafforzare le competenze tecniche nelle pubbliche amministrazioni e semplificare le procedure attuative. Rispetto a precedenti iniziative, gli strumenti messi in atto hanno favorito una visibile accelerazione degli interventi.

In particolare, per tutte le opere pubbliche, con l'approvazione del cd. decreto *Sbloccacantieri*³², sono state introdotte modifiche al quadro normativo in materia di contratti e di progettazione intervenendo su elementi quali: le soglie per l'affidamento di lavori (incluse quelle consentite per i subappalti), la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella scelta di avvalersi del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa o del massimo ribasso e il rafforzamento dei poteri dei commissari straordinari per interventi ritenuti prioritari, come dighe, ponti, strade, gallerie. Sono state, inoltre, previste alcune misure temporanee, fino al 31 dicembre 2020, per consentire l'appalto integrato e procedure più snelle per l'affidamento di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Di seguito viene riportata la rendicontazione della spesa sostenuta nel 2019 per interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e per interventi relativi a manutenzione straordinaria della rete viaria. Poiché la flessibilità accordata per il 2019 è in termini di indebitamento netto, l'ammontare di spesa per tali investimenti deve essere coerentemente contabilizzata in termini di pagamenti a favore del sistema economico. Il monitoraggio della spesa viene pertanto effettuato a partire dai pagamenti tracciati nel Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)³³ integrato laddove necessario anche da altre fonti.

³¹ Si veda il capoverso 8 della comunicazione del Consiglio dell'Unione Europea, “Raccomandazione del Consiglio dell'Unione del 9 luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2019 dell'Italia”, 2019/C301/12: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(12\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(12)&from=EN)

³² D.L. n. 32/2019 recante ‘Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici’, convertito con modificazioni dalla L. n. 55 del 14 giugno 2019.

³³ Il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), costituisce un punto di accesso a informazioni esaustive e standardizzate riguardanti le opere pubbliche. Tutte le amministrazioni pubbliche, infatti, vi accedono per fornire un insieme di informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali, basato su quanto già previsto per il monitoraggio dei fondi comunitari della Ragioneria Generale dello Stato. Il codice unico di progetto (CUP) e il codice identificativo di gara (CIG), gestiti rispettivamente dalla Presidenza del Consiglio e da ANAC, ne costituiscono le chiavi principali e la loro presenza

Dissesto idrogeologico

Nel caso delle misure di contrasto al rischio idrogeologico, la spesa effettuata nell'anno 2019 è stimata pari a circa 1.324 milioni di euro, relativi a oltre 10 mila interventi su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un incremento considerevole rispetto alla spesa individuata sulla stessa base per l'anno 2018, pari a circa 698 milioni di euro.

Tali stime rappresentano i pagamenti relativi a progetti infrastrutturali per sottosettori di intervento considerati utili al contrasto, alla mitigazione e alla prevenzione del dissesto³⁴ tracciati dal Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) ed altre spese erogate direttamente dal bilancio dello Stato e da apposite contabilità speciali. Queste comprendono le erogazioni dirette dei Commissari straordinari regionali per i “Piani strategici nazionali rischio idrogeologico”³⁵ e, per il 2019, anche quelle relative alle misure attivate con la legge di bilancio per il 2019-2021³⁶ e affidate alla Protezione civile.

Gli interventi di contrasto al dissesto sono coordinati dal Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (cd. *Proteggitalia*), di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 20 febbraio 2019. Per la sua attuazione, sono stati adottati nel corso dell'anno i Piani degli investimenti 2019 della Protezione Civile³⁷; il Piano stralcio 2019³⁸ e il Piano operativo dissesto idrogeologico del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare³⁹; il primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico del Ministero delle politiche agricole e forestali e del Ministero infrastrutture e trasporti⁴⁰. Sono stati inoltre attribuiti, dal Ministero dell'interno, contributi ai comuni per la realizzazione di investimenti per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio⁴¹. Diversi progetti prioritari delle amministrazioni centrali contro il dissesto sono stati finanziati inoltre dal fondo nazionale per investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, rifinanziato dalle ultime leggi di bilancio.

Il *Proteggitalia* comprende modalità per l'avvio di interventi a immediata cantierabilità e una *governance* rafforzata del sistema (basata sul raccordo tra la cabina di regia Strategia Italia e il Ministero dell'Ambiente), per valorizzare (ovvero penalizzare) le Regioni in base alla capacità di realizzazione degli interventi e per assicurare una maggiore disponibilità di cassa, anche tramite il passaggio dal sistema del rimborso a quello degli acconti garantiti. Al

nei vari sistemi alimentanti riduce al minimo gli adempimenti a carico delle amministrazioni, grazie al principio di unicità dell'invio dei dati. Ciò consente al MOP di prospettare alle amministrazioni come precompilate buona parte delle informazioni registrate in altri sistemi/banche dati, come ad esempio le fatture elettroniche, i pagamenti di SIOPE+ (Sistema informativo sulle operazioni pagamento Enti pubblici), o i dati sulle gare provenienti dal sistema SIMOG di ANAC, riducendo al contempo gli oneri amministrativi di alimentazione e migliorando qualità e copertura dei dati

³⁴ Interventi con CUP classificati come attività di ‘Difesa del suolo’, realizzazione di ‘Altre strutture/infrastrutture per la protezione, valorizzazione e fruizione ambientale’, ‘Bacini irrigui, traverse e strutture minori di accumulo’, ‘Mezzi ed impianti per la prevenzione e il ripristino da calamità naturali’, ‘Opere per l'accrescimento della resilienza e del pregio ambientale degli ecosistemi forestali’, ‘Investimenti non produttivi a finalità agro-climatico-ambientale’, ‘Mezzi e impianti per il ripristino e la prevenzione da eventi calamitosi’, ‘Reti di monitoraggio agrometeorologico’, ‘Tecnologie per la salvaguardia dell'ambiente’ ‘Sistemi di monitoraggio, prevenzione rischi e allerta precoce in campo ambientale’.

³⁵ I Commissari speciali sono stati istituiti mediante DL 24 giugno 2014, n. 91 recante ‘Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficiamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea’ convertito con modifiche nella Legge n. 116 del 11 agosto 2014.

³⁶ Le misure per la mitigazione generale del rischio idraulico e idrogeologico della legge 145/2018, articolo 1, comma 1028 e quelle contro il dissesto nelle zone colpite dagli eventi calamitosi di settembre e ottobre 2018 del decreto legge 119/2018, articolo 24-quater.

³⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2019 e del 4 aprile 2019, successivamente aggiornati rispettivamente l'11 e il 2 luglio 2019.

³⁸ Delibera CIPE n.35 del 2019.

³⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 dicembre 2019.

⁴⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 17 aprile 2019.

⁴¹ Decreto ministeriale del 10 gennaio 2019 per la ripartizione delle risorse del cd. Fondo piccoli comuni e ex articolo 1, commi 107-109 della legge di bilancio per il 2019 e decreto ministeriale del 2 agosto 2019 per le risorse ex comma 853 e seguenti della legge di bilancio 2018.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

fine di accelerare l'attuazione degli interventi per la mitigazione e il contrasto al dissesto idrogeologico, è stato altresì previsto che le amministrazioni possano rivolgersi, tramite apposite convenzioni, a Invitalia per bandire gare e a Sogesid per la progettazione ed eventuali altre attività propedeutiche alla messa a bando.

Tali misure dovrebbero consentire di continuare a vedere una sostenuta realizzazione di interventi di messa in sicurezza su tutto il territorio nazionale anche nei prossimi anni.

Interventi straordinari sulla rete viaria

La spesa realizzata nel 2019 per nuovi progetti di manutenzione straordinaria della rete viaria ammonta a circa 1.884 milioni di euro, relativa a oltre 13 mila interventi su strade, ferrovie e connessioni intermodali tracciati nel Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP)⁴². Sono considerati “nuovi” interventi quelli che vedono per la prima volta pagamenti nell’anno esaminato e non sono quindi il completamento di iniziative precedenti.

Nel caso della rete stradale, si tratta principalmente di interventi realizzati da Comuni e Città metropolitane (38,4 per cento del totale nel 2019), ANAS (14,8 per cento) e Province (11,8 per cento) e nel caso di quella ferroviaria di RFI - Rete ferroviaria italiana (31,5 per cento). Tra questi soggetti, sono soprattutto gli enti territoriali ad aver mostrato un balzo nella realizzazione degli interventi rispetto al 2018. Ha inoltre contribuito all’incremento della spesa la revisione del contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e la società ANAS SpA 2016-2020, che ha consentito di puntare sugli interventi di manutenzione e di messa in sicurezza più urgenti, con particolare riguardo a ponti, viadotti e gallerie.

In conclusione, la spesa rendicontata è complessivamente in linea con le misure programmate per gli eventi eccezionali (3,2 miliardi di euro), sebbene la ripartizione tra le due componenti sia diversa rispetto all’ipotesi originaria. Tale circostanza è, tuttavia, giustificata dal fatto che una parte degli interventi di contrasto al dissesto insistono sulla rete viaria e, a volte, in fase di attribuzione del codice unico di progetto (CUP) sono stati classificati come “manutenzione straordinaria della rete stradale” piuttosto che nell’ambito delle categorie tematiche tipiche del dissesto idrogeologico.

TAVOLA R.1: SPESA RELATIVA NUOVI PROGETTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA DELLA RETE VIARIA PER SOTTOSETTORE E SOGGETTO ATTUATORE

Sottosettore e soggetto attuatore	2018		2019	
	Pagamenti in milioni di euro	Composizione percentuale (%)	Pagamenti in milioni di euro	Composizione percentuale (%)
Stradale	918,1	54,8	1.275,6	67,7
<i>di cui:</i>				
Comuni e città metropolitane	329,3	19,7	723,7	38,4
Anas	248,0	14,8	279,1	14,8
Province	164,8	9,8	221,6	11,8
Ferrovie	756,7	45,2	606,0	32,2
<i>di cui:</i>				
RFI - Rete ferroviaria italiana	738,2	44,1	593,8	31,5
Trasporti intermodali	0,7	0,0	2,6	0,1
Totale	1.675,5	100,0	1.884,3	100,0

Fonte: Elaborazioni dati RGS, Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) della Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) con data di osservazione 21 febbraio 2020.

⁴² Interventi con CUP di tipologia ‘Manutenzione straordinaria’ e sottosettore “Stradali”, con l’esclusione della categoria di intervento delle “Piste ciclabili”, “Ferrovie” e “Trasporti multimodali e altre modalità di trasporto”

Le stime effettuate all'interno del presente Programma di Stabilità, che saranno trasmesse alla Commissione, sono caratterizzate da un grado di incertezza molto più accentuata rispetto a quelle prodotte nel corso degli anni passati. La difficoltà di prevedere le dimensioni della contrazione del PIL nel 2020 e la gradualità e intensità della successiva ripresa si riverbera sia sui saldi nominali di bilancio, sia sul profilo del prodotto potenziale (e quindi sulla dimensione dell'output gap). In ultima analisi le variazioni del saldo strutturale sono soggette a profonde revisioni, incluso il risultato del 2019⁴³ che ci si accinge a commentare.

Le stime provvisorie notificate dall'ISTAT all'Eurostat a fine marzo, attestano che l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è stato pari a -1,6 per cento del Pil, a fronte del -2,2 per cento del 2018. Tenendo conto della stima riguardo l'ammontare delle misure *una tantum*, che vanno scorporate dal saldo di bilancio nominale prima del calcolo del saldo strutturale, il miglioramento di quest'ultimo nel 2019 è risultato pari allo 0,6 per cento del Pil potenziale.

Il miglioramento conseguito indica che l'Italia ha pienamente soddisfatto una componente rilevante delle regole fiscali, ovvero il percorso di avvicinamento all'OMT, anche a prescindere dal menzionato ricorso alla flessibilità; meno favorevole è invece il risultato conseguito *prima facie* dal punto di vista della regola della spesa⁴⁴.

Nel suo insieme, quanto ottenuto nel 2019 rappresenta un risultato non di poco conto, che in normali circostanze avrebbe reso meno complesso rispetto al passato il processo di definizione dei saldi di bilancio per il medio periodo.

Il 2020 e il 2021, stime tendenziali e riprogrammazione degli obiettivi

Occorre premettere che le stime contenute in questa sezione riguardano lo scenario di finanza pubblica tendenziale, in coerenza con il paragrafo III.1. Come menzionato nel capitolo I, il governo procederà a rivedere il quadro della finanza pubblica congiuntamente ad un nuovo quadro macroeconomico che terrà conto degli impatti delle nuove politiche annunciate dal Governo.

⁴³ Il livello dell'indebitamento delle AAPP e quello del PIL nominale sono sostanzialmente consolidati, anche se soggetti alle normali revisioni operate dall'ISTAT nel corso degli anni. Per contro, la dimensione dell'output gap è anche influenzata dal futuro profilo del PIL a partire dal 2020 e per i tre anni successivi; forti variazioni di tale variabile, e di tutte le altre che entrano nella stima del prodotto potenziale possono avere un impatto rilevante anche "retroattivamente" sul 2019.

⁴⁴ I dati del 2019 segnalerebbero in termini di percorso di avvicinamento all'OMT il pieno rispetto della regola. Dai dati di consuntivo, l'aggiustamento fiscale realizzato è in linea con lo 0,6 richiesto sulla base della matrice delle condizioni economiche (0,4 se vengono escluse le spese straordinarie per cui è stata chiesta l'attivazione della clausola per eventi eccezionali). Inoltre, la deviazione del saldo strutturale dalla variazione biennale richiesta non è significativa. Questo risultato è stato determinato in larga parte dal minore indebitamento netto a cui si è aggiunta una più ampia correzione dovuta alle condizioni cicliche rispetto a quanto avvenuto nel 2018. Per contro, si segnala una deviazione significativa rispetto al percorso indicato dalla regola della spesa. La regola, infatti, avrebbe richiesto un aumento nominale dell'aggregato di spesa "rilevante" non superiore a 0,5 per cento, mentre il tasso di crescita effettivo è stato di 1,5 per cento. La deviazione risulta significativa anche considerando il criterio biennale della regola. Vi è anche da tenere presente che la *performance* favorevole delle entrate non può essere considerata in senso stretto un aumento discrezionale, e quindi non è entrata nel computo dell'aggregato della regola della spesa. Tuttavia un aumento permanente del gettito legato alle misure legislative (fatturazione elettronica) messe in atto a partire dal 2018 ha determinato un miglioramento strutturale di carattere permanente. In questo caso particolare, dunque, la regola del OMT dimostra una capacità interpretativa superiore degli andamenti di medio periodo della finanza pubblica.