



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

 Sezione I **Programma di Stabilità dell'Italia**



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

● Sezione I **Programma di Stabilità dell'Italia**

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 Aprile 2014

PREMESSA

Il Documento di Economia e Finanza 2014 offre al Governo un'occasione preziosa: illustrare in modo organico le iniziative concrete che danno corpo alla volontà e all'impegno del Paese a imprimere una forte accelerazione al processo di riforma strutturale dell'economia, per una nuova e sostenibile ripresa della crescita e dell'occupazione.

L'urgenza e l'ambizione delle azioni di riforma che il Governo intende attuare sono senza precedenti. Il percorso che si delinea prevede il passaggio fondamentale dallo stato di gestione della crisi ad una politica di cambiamento, riassumibile in due concetti: il consolidamento fiscale sostenibile e l'accelerazione sulle riforme strutturali per favorire la crescita.

Le riforme avviate sul piano nazionale dai governi precedenti e quelle previste per il 2014 sono in piena sintonia con il quadro europeo: con le priorità per il 2014 dell'Analisi Annuale della Crescita, con le Raccomandazioni della Commissione, con gli obiettivi prioritari stabiliti nel Semestre Europeo e con le sette iniziative 'faro' (Flagship Initiatives) della Strategia 2020.

Il Governo presenta all'interno del Documento nuove e rilevanti politiche per la ripresa economica. Per cogliere i frutti delle riforme e dei sacrifici sono però necessarie alcune condizioni.

In primo luogo, occorre saper sfruttare le opportunità offerte da un quadro europeo oggi più favorevole agli investimenti per la crescita e l'occupazione. Fondamentale sarà la sinergia fra Governo, Parlamento e il Consiglio Europeo per utilizzare tutti gli spazi di flessibilità esistenti nel Patto di Stabilità e Crescita e per rendere possibile, mantenendo le finanze pubbliche in ordine, un rilancio degli investimenti pubblici produttivi.

È in questo solco che si colloca l'apertura della Commissione Europea verso l'operazione dell'Italia per pagare i debiti scaduti delle Pubbliche Amministrazioni. Serve anche flessibilità per attenuare i possibili effetti negativi di breve periodo di alcune riforme e dare modo alle stesse di mettere in moto dinamiche positive nelle aspettative degli operatori economici a favore della crescita e dell'occupazione.

L'obiettivo è dunque quello di consolidare in via definitiva l'uscita dalla crisi finanziaria attraverso un serrato e preciso cronoprogramma che impegna il Governo in scadenze ravvicinate, con interventi normativi e attuativi rapidi e certi. Questo rappresenta il carattere distintivo e innovativo del Documento di Economia e Finanza 2014.

In sintesi non è solo nei contenuti delle riforme che si basa la forza del progetto di cambiamento, ma soprattutto nella capacità di tradurle rapidamente in norme di legge e di dare loro concreta attuazione in tempi rapidi e certi. È necessaria l'effettiva realizzazione delle riforme anche grazie a un sistematico monitoraggio dell'attuazione dei decreti ministeriali e degli atti conseguenti che rendono operative le misure.

Il Governo sa bene cosa serve al Paese ma anche al semplice cittadino che fronteggia, spesso in solitudine, il lento e macchinoso apparato statale.

La strategia: misure di impatto immediato che si inscrivono in un piano di riforme strutturali

L'ampio piano di riforme strutturali interviene su tre settori fondamentali: istituzioni, economia e lavoro, avviando così una profonda trasformazione del nostro Paese.

Una nuova legge elettorale capace di garantire la governabilità, l'abolizione delle Province, la revisione delle funzioni del Senato e la riforma del Titolo V della Costituzione rappresentano le direttrici di una profonda revisione del sistema politico-istituzionale italiano, responsabile di aver rallentato, e talvolta ostacolato, la gestione della cosa pubblica, sia a livello nazionale che locale, nonché di aver ritardato la ripartenza dell'economia italiana.

La strategia del Governo in materia economica si incentra su interventi in grado di incidere sulla competitività del Sistema-Paese per dare un forte impulso alla crescita, pur tenendo conto dei vincoli di bilancio e dell'obiettivo di pareggio di bilancio in termini strutturali. Il risanamento delle finanze pubbliche è testimoniato dal buon andamento dell'avanzo primario, che anche nel 2014 sarà tra i più elevati della zona euro.

Nell'ambito di un organico programma economico di riforme le principali misure delineate, il cui impatto sarà significativo già nel breve periodo, sono:

- *La piena attuazione del processo di Revisione della spesa, con un cambiamento stabile e sistematico dei meccanismi di spesa pubblica; sono previsti risparmi per circa 4,5 miliardi nell'anno in corso, e fino a 17 per il 2015 e 32 per il 2016 rispetto al tendenziale. I risparmi conseguiti verranno principalmente utilizzati per la riduzione del cuneo fiscale. Il Governo intende istituzionalizzare il processo di revisione della spesa rendendolo parte integrante del processo di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre Amministrazioni Pubbliche attraverso indicatori di impatto in grado di misurare l'efficacia e l'efficienza della spesa.*
- *La revisione della fiscalità innanzitutto attraverso la riduzione del cuneo fiscale, una misura che interverrà sia sulle imposte gravanti sulle famiglie che sugli oneri sopportati dalle imprese. La riduzione delle imposte sulle fasce più basse dei redditi dei lavoratori dipendenti potrà avere effetti*

strutturali di stimolo all'offerta di lavoro e alla riduzione della povertà. In tale filone di riforma rientra l'attuazione della legge di delega fiscale, che, oltre alla riforma del catasto, definisce un sistema più equo, trasparente, semplificato e orientato alla crescita, garantendo al contempo stabilità e certezza del diritto.

- *L'accelerazione e rapida attuazione del programma di privatizzazione avviato dal precedente Esecutivo, attraverso una qualificata ma decisa opera di valorizzazione e dismissione di alcune società sotto controllo statale e di parte del patrimonio immobiliare. Le molteplici finalità sono la riduzione del debito pubblico, il recupero della spesa improduttiva, la riduzione dei contributi statali e il recupero di efficienza delle imprese interessate. La misura, è volta a produrre introiti attorno a 0,7 punti percentuali di PIL all'anno dal 2014 e per i tre anni successivi.*
- *Il completamento del pagamento dei debiti commerciali arretrati da parte delle Amministrazioni pubbliche avverrà contestualmente alla messa a regime di un nuovo sistema di regolamentazione e monitoraggio che permetterà di rispettare i tempi previsti dalla normativa comunitaria; verrà così ridotta l'incertezza sistemica delle imprese con effetti positivi sulle decisioni di investimento.*
- *Un'energica azione in materia di miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e di attrazione di capitali esteri attraverso la semplificazione del rapporto tra imprenditore e amministrazione in senso ampio (fisco, autorità amministrative di autorizzazione e tutela, giustizia civile, legalità e sicurezza, ecc.). A questo si aggiunge il necessario superamento di un sistema imprenditoriale fortemente "banco-centrico", grazie alla messa a disposizione e al rafforzamento di forme di finanziamento alternative al credito per le imprese, in particolare per quelle di piccole e medie dimensioni.*
- *Un miglioramento e una semplificazione del mercato del lavoro attraverso il Jobs Act al fine di produrre un sistema più inclusivo e dinamico, superando le rimanenti segmentazioni e rigidità, contribuendo strutturalmente all'aumento dell'occupazione, soprattutto giovanile, e della produttività del lavoro. La maggiore flessibilità è volta alla realizzazione, a regime, di un contratto unico con forme di tutela progressiva. Una maggiore tutela del lavoro dipendente ma anche un sostegno più ampio all'iniziativa privata, attraverso facilitazioni per autoimprenditorialità, venture capital e in particolare imprenditorialità giovanile. Sarà rafforzata e maggiormente responsabilizzata la contrattazione decentrata al fine di garantire il coinvolgimento del lavoratore con l'azienda in modo da legare la retribuzione all'interesse comune della produttività.*
- *La riforma della Pubblica Amministrazione e la semplificazione burocratica, la riforma della giustizia civile, penale e amministrativa, la valorizzazione del percorso scolastico e formativo dei giovani, l'aiuto alla ricerca e una*

valorizzazione del percorso di studi universitario, anche attraverso la cosiddetta Garanzia Giovani.

A tali proposte strutturali si affiancano misure immediate, in parte già attive, volte a dare risposte concrete ai cittadini. Tra queste in particolare:

- *Piano scuola: vi sono circa 2 miliardi di risorse disponibili destinate alla scuola a cui possono attingere Comuni e Province per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.*
- *Nel Fondo di Garanzia vi sono 670 milioni di risorse aggiuntive nel 2014 e complessivamente oltre 2 miliardi nel triennio per le piccole e medie imprese.*
- *Piano casa del valore di 1,3 miliardi per interventi destinati all'acquisto o alla ristrutturazione.*
- *Investimenti previsti dalle Politiche di Coesione nel nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali, nonché gli interventi contro il dissesto idrogeologico e la tutela del territorio.*

Riforme strutturali e consolidamento dei conti pubblici: complementari e non sostituibili

La strategia di riforma si incardina nel processo di consolidamento dei conti pubblici: per un Paese ad alto debito come l'Italia la stabilità di bilancio rappresenta infatti una condizione indispensabile per avviare un solido e duraturo percorso di sviluppo.

Questa strategia richiede contemporaneità e complementarietà di azioni: il consolidamento fiscale e la riduzione del debito pubblico; il rilancio della crescita, per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche; un ritorno alla normalità dei flussi di credito al sistema delle imprese e alle famiglie anche attraverso il rafforzamento dei sistemi alternativi al credito bancario e il pagamento dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione; l'adozione di riforme strutturali che rilancino la produttività e allentino i colli di bottiglia come la burocrazia, la giustizia inefficiente o i condizionamenti mafiosi e la corruzione.

I notevoli sforzi profusi dal Paese nel controllo dei conti, premiati dai mercati finanziari, ci consegnano l'opportunità di uscire da una fase di severa austerità; ma qualsiasi scelta di politica economica non può derogare dalla stabilità di bilancio, cui guardano con attenzione i finanziatori del nostro debito. Realizzare compiutamente il programma di riforme strutturali per rilanciare la capacità competitiva e quindi il prodotto interno, senza far venir meno il sostegno alla ripresa, consentirà di proseguire nel percorso di consolidamento fiscale.

Affinché tale strategia abbia successo, risulteranno cruciali il coinvolgimento e il contributo costruttivo delle parti sociali, delle associazioni imprenditoriali, delle forze politiche e dell'opinione pubblica, le cui proposte dovranno sempre essere rese compatibili con il mantenimento degli equilibri di bilancio.

È un piano ambizioso ma è quello che serve al Paese ed è l'impegno che prendiamo per l'Italia.

INDICE

I.	QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA	1
II.	QUADRO MACROECONOMICO	3
II.1	Scenario internazionale	3
II.2	Economia italiana	4
III.	RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO	15
III.1	Percorso programmatico di finanza pubblica	15
III.2	Impatto finanziario delle principali riforme	24
III.3	Compatibilità con le regole di bilancio	25
III.4	Saldo di bilancio corretto per il ciclo	36
III.5	Debito pubblico.....	41
III.6	Evoluzione del rapporto debito/PIL	45
III.7	La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	50
IV.	SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	57
IV.1	Scenari di breve periodo	57
IV.2	Scenari di medio periodo	66
IV.3	Scenari di lungo periodo	68
V.	QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	83
V.1	Le azioni intraprese e linee di tendenza per i prossimi anni	83
V.2	La Revisione della spesa	99
VI	ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE	105
VI.1	Il recepimento della nuova <i>governance</i> europea: gli sviluppi più recenti	105
VI.2	Le regole di bilancio	106

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Ipotesi di base
Tavola II.2a	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.2b	Prezzi
Tavola II.2c	Mercato del lavoro
Tavola II.2d	Conti settoriali
Tavola III.1	Differenze rispetto al precedente Programma di Stabilità
Tavola III.2	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche
Tavola III.3	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.4	Scenario a politiche invariate
Tavola III.5	Settore statale – Settore pubblico – Saldi di cassa
Tavola III.6	Impatto finanziario delle nuove misure del PNR 2014
Tavola III.7	<i>Output gap</i> dell'Italia
Tavola III.8	Impatto macroeconomico delle misure programmatiche 2014
Tavola III.9	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.10	Determinanti del debito pubblico
Tavola III.11	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.12	<i>Minimum linear structural adjustment (MLSA)</i>
Tavola IV.1	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.2	Sintesi degli <i>shock</i> macro fiscali
Tavola IV.3	Spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione
Tavola IV.4	Indicatori di sostenibilità
Tavola V.1	Effetti netti cumulati dei provvedimenti varati nel 2013 sull'indebitamento netto della P.A.
Tavola V.2	Effetti cumulati dei provvedimenti varati nel 2013 sull'indebitamento netto della P.A.
Tavola V.3	Effetti netti cumulati dei provvedimenti varati nel 2013 sull'indebitamento netto della P.A. per sottosettore
Tavola V.4	Effetti netti cumulati della LS 2014 e dei primi provvedimenti del 2014 sull'indebitamento netto della P.A.
Tavola V.5	Effetti cumulati della LS 2014 e dei primi provvedimenti del 2014 sull'indebitamento netto della P.A.
Tavola V.6	Effetti netti cumulati della LS 2014 e dei primi provvedimenti del 2014 sull'indebitamento netto della P.A. per sottosettore
Tavola V.7	Effetti della Legge di Dtabilità 2014 sull'indebitamento netto della P.A.
Tavola V.8	Effetti del Decreto Legge n. 4/2014 sull'indebitamento netto della P.A.
Tavola V.9	Effetti del Decreto Legge n. 16/2014 sull'indebitamento netto della P.A.
Tavola V.10	Effetti del Decreto Legge n.47/2014 sull'indebitamento netto della P.A.

INDICE DELLE FIGURE

- Figura II.1 Volumi delle esportazioni e delle importazioni per area geografica - 2013
- Figura II.2 Volumi delle esportazioni e delle importazioni per settore - 2013
- Figura III.1 Spesa totale della P.A. al netto degli interessi
- Figura III.2 PIL potenziale
- Figura III.3 Tasso di crescita del PIL potenziale nello scenario con riforme
- Figura III.4 Impatto delle riforme sul debito pubblico: differenze rispetto allo scenario di base
- Figura III.5 Evoluzione curva dei rendimenti titoli di Stato
- Figura III.6 Differenziale di rendimento BTP-BUND-benchmark 10 anni
- Figura III.7 Tasso titoli di Stato- benchmark a 10 anni
- Figura III.8 Differenziale titoli di Stato 10 anni vs 2 anni
- Figura III.9 Determinanti del debito pubblico
- Figura III.10 Evoluzione del rapporto debito/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi Euro)
- Figura III.11 Combinazioni tra avanzo primario ed effetto *snowball* che consentono di rispettare la regola del debito nel 2015 in base alla legislazione vigente
- Figura III.12 Combinazioni tra avanzo primario ed effetto *snowball* che consentono di rispettare la regola del debito nel 2015 in base al quadro programmatico
- Figura III.13 Debiti finanziari delle famiglie
- Figura IV.1 Sensitività dell'indebitamento netto alla crescita
- Figura IV.2 Sensitività del debito pubblico alla crescita
- Figura IV.3 Composizione dello stock dei titoli di Stato domestici
- Figura IV.4 Vita media e durata finanziaria dei titoli di Stato
- Figura IV.5 Spesa per interessi in percentuale al PIL e costo medio ponderato all'emissione
- Figura IV.6A Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock temporanei
- Figura IV.6B Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock permanenti
- Figura IV.7 Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL nei diversi scenari
- Figura IV.8 Sensitività del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
- Figura IV.9 Sensitività del debito pubblico alle ipotesi macroeconomiche. Maggiore e minore crescita della produttività
- Figura IV.10 Sensitività del debito pubblico alle ipotesi macroeconomiche. Tassi di occupazione e tassi di attività degli anziani e delle donne
- Figura IV.11 Sensitività del debito pubblico alle ipotesi della spesa sanitaria nel *risk scenario*
- Figura IV.12 Sensitività del debito pubblico all'avanzo primario strutturale
- Figura IV.13 L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL

INDICE DEI BOX

- Cap. II Confronto tra le previsioni macroeconomiche
 L'impatto macroeconomico delle riforme strutturali del 2012 e 2013
 La manifattura italiana: fatturato, competitività e strategie anti-crisi
- Cap. III La regola di spesa
 Sensibilità dei saldi strutturali alla metodologia di calcolo dell'*output gap*
- Cap. IV La riforma del sistema pensionistico
 Garanzie concesse dallo Stato
- Cap. V Contrasto all'evasione fiscale
 Aiuto Pubblico allo Sviluppo Italiano (APS)
 Metodologia per i confronti internazionali sulla spesa

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

La fase recessiva, iniziata in Italia nella seconda metà del 2011, si è sostanzialmente chiusa nel terzo trimestre del 2013. Nella media annua il PIL si è ridotto dell'1,9 per cento, confermando le stime ufficiali diffuse in ottobre all'interno del Documento Programmatico di Bilancio.

TAVOLA I.1: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
QUADRO TENDENZIALE							
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-2,6	-2,0	-1,5	-0,9	-0,3
Variazione cumulata del saldo primario 2015-2018			0,0	0,3	0,6	0,6	0,6
QUADRO PROGRAMMATICO (4)							
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Saldo primario	2,5	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
Interessi	5,5	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
Indebitamento netto strutturale (1)	-1,4	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
Variazione strutturale	-2,2	-0,6	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni) (2)	127,0	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Debito pubblico (netto sostegni) (2)	124,2	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
MEMO: Draft Budgetary Plan (ottobre 2013)							
Indebitamento netto tendenziale		-3,0	-2,5				
Indebitamento netto strutturale (1)		-0,5	-0,3				
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)		132,9	132,7				
MEMO: NOTA AGGIORNAMENTO AL DEF 2013 (settembre 2013)							
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-2,5	-1,6	-0,8	-0,1	
Saldo primario	2,5	2,4	2,9	3,7	4,5	5,1	
Interessi	5,5	5,4	5,4	5,3	5,3	5,1	
Indebitamento netto strutturale (1)	-1,3	-0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0	
Variazione strutturale	-2,2	-0,6	-0,1	-0,3	0,0	0,0	
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	127,0	132,9	132,8	129,4	125,0	120,1	
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	124,3	127,6	125,8	122,7	118,5	113,8	
<i>PIL nominale (val. assoluti x 1.000) (4)</i>	<i>1.566,9</i>	<i>1.560,0</i>	<i>1.587,1</i>	<i>1.626,8</i>	<i>1.676,6</i>	<i>1.731,0</i>	<i>1.788,9</i>

(1) Strutturale: al netto delle *una tantum* e della componente ciclica.

(2) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM. Per gli anni 2012 e il 2013 l'ammontare di tali prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM è stato pari rispettivamente a 42.665 e 55.620 milioni. Le stime per gli anni 2014-2017 includono i proventi da privatizzazioni per un ammontare pari a circa 0,7 punti percentuali di PIL all'anno. Le stime tendenziali sottostanti allo scenario programmatico includono i proventi attesi dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro a favore del Monte Paschi di Siena pari a circa 4,0 miliardi con *tranches* nel periodo 2014-2017.

(3) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF, diretti alla Grecia e della capitalizzazione dell'ESM. Per gli anni 2012 e il 2013 l'ammontare di tali prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM è stato pari rispettivamente a 42.665 e 55.620 milioni. Le stime per gli anni 2014-2017 includono i proventi da privatizzazioni per un ammontare pari a circa 0,5 punti percentuali di PIL l'anno.

(4) Le previsioni non scontano l'impatto delle riforme strutturali annunciate ma non incluse nel Programma di Stabilità.

Nel corso del 2013 gli interventi di politica economica sono stati finalizzati al mantenimento della stabilità finanziaria e a un primo rilancio dell'economia attraverso azioni mirate sul mercato del lavoro e a favore delle imprese. Alcuni

interventi hanno fronteggiato emergenze sociali e sono stati disegnati in modo tale da avere un impatto sostanzialmente neutrale sul bilancio, a fronte di una operazione di razionalizzazione e riprogrammazione di alcune uscite. Nonostante il contesto congiunturale sfavorevole, l'azione di riequilibrio dei conti pubblici è stata portata avanti con determinazione: in termini nominali l'indebitamento netto del 2013 è rimasto entro la soglia del 3,0 per cento del PIL e sostanzialmente invariato rispetto ai risultati dell'anno precedente.

L'economia italiana è entrata in una fase di ripresa, contrassegnata in prospettiva da dinamiche abbastanza favorevoli del commercio estero e da una graduale stabilizzazione della domanda interna. Nel corso del 2014 la situazione del mercato del lavoro risulterà ancora fragile, con una riduzione graduale del tasso di disoccupazione negli anni successivi. Resta elevato, ancora per quest'anno, lo scostamento tra il prodotto interno lordo e il suo valore potenziale. Tale differenza risulta essere superiore rispetto alla soglia considerata rilevante secondo la metodologia europea in condizioni congiunturali normali, configurando la presenza di 'eventi eccezionali'. Inoltre, l'accelerazione imposta dal nuovo governo al processo di riforma permette, in base ai criteri europei, un percorso di aggiustamento di bilancio più graduale.

Pertanto, la programmazione di bilancio del Governo prevede una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento verso il pareggio di bilancio in termini strutturali. Le importanti riforme strutturali, annunciate e in parte avviate, contribuiranno a migliorare il prodotto potenziale dell'economia italiana e comporteranno nel medio periodo un miglioramento strutturale del saldo di bilancio e della sua sostenibilità nel tempo.

Il *deficit* strutturale, partendo da un valore stimato pari allo 0,8 per cento del PIL del 2013, si ridurrà progressivamente giungendo a un sostanziale pareggio strutturale nel 2015 e al pieno pareggio nel 2016. In base all'andamento programmatico, l'avanzo primario in termini nominali aumenterà progressivamente, raggiungendo il 5,0 per cento nel 2018, mentre il rapporto debito/PIL inizierà a ridursi a partire dal 2015. Nel 2015 e nel 2016 il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali richiederà misure aggiuntive per colmare il *gap* residuo, che il Governo ipotizza perverranno esclusivamente dal lato della spesa pubblica.

Il posticipo al 2016 del conseguimento dell'obiettivo di pareggio di bilancio, che costituisce l'Obiettivo di Medio Periodo per l'Italia, non configura una violazione dei regolamenti europei e appare in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale di recepimento delle disposizioni dettate a livello europeo. Questa prevede, in presenza di eventi eccezionali, che il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi dagli obiettivi programmatici, sentita la Commissione Europea, presenti al Parlamento una Relazione e una specifica richiesta di autorizzazione in cui sia indicata l'entità e la durata dello scostamento nonché sia definito un piano di rientro che permetta di convergere verso l'Obiettivo di Medio Periodo. Il Governo anche considerando il processo di riforma che intende attuare, nonché quanto previsto in questo ambito dall'ordinamento europeo, si impegna a ritornare sull'Obiettivo di Medio Periodo entro l'orizzonte di programmazione del DEF. Tale Relazione è contenuta nel capitolo III di questo Documento e, insieme al piano di rientro, che coincide con il profilo programmatico delineato nel Documento, sarà sottoposta alla votazione delle Camere a maggioranza assoluta.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 SCENARIO INTERNAZIONALE

Nel 2013, il PIL e il commercio mondiali hanno registrato rispettivamente un incremento del 2,9 per cento e del 2,6 per cento, entrambi in leggera decelerazione rispetto all'anno precedente.

Nell'Area dell'Euro, l'evoluzione positiva dell'economia nella seconda parte dell'anno non è stata sufficiente ad impedire una contrazione dello 0,5 per cento del PIL e un ulteriore aumento del tasso di disoccupazione al 12,1 per cento. Le cause vanno ricercate nella debolezza della domanda interna, che ha risentito delle politiche fiscali restrittive, e nelle difficoltà di aumentare l'offerta di credito alle imprese nonostante la politica monetaria espansiva adottata dalla Banca Centrale Europea. Negli Stati Uniti, si è registrata una crescita del PIL dell'1,9 per cento e un'ulteriore contrazione del tasso di disoccupazione (7,4 per cento). La Riserva Federale ha inoltre dato inizio alla riduzione graduale (*tapering*) del *quantitative easing* all'economia. In Giappone, sebbene il PIL sia cresciuto dell'1,5 per cento, non si è ancora sicuri che l'ambizioso piano del governo e la politica estremamente accomodante della Banca del Giappone siano in grado di fare uscire definitivamente il paese dalla lunga fase deflazionistica. I paesi emergenti e di più recente industrializzazione continuano, nel complesso, ad avere tassi di crescita superiori a quelli dei paesi avanzati, ma significativamente inferiori a quelli di qualche anno fa. Nel 2013, la Cina è cresciuta del 7,8 per cento e l'India del 4,4 per cento.

Le previsioni sulla crescita dell'economia globale per il 2014 indicano un aumento del prodotto del 3,7 per cento e un'espansione del commercio mondiale del 5,0 per cento. In dettaglio, per l'Area dell'Euro è atteso un aumento del PIL dell'1,2 per cento e una prima lieve riduzione del tasso di disoccupazione al 12,0 per cento. Negli Stati Uniti, la crescita del PIL è prevista al 2,9 per cento mentre in Giappone all'1,6 per cento.

Nel 2015, il PIL dell'economia mondiale è atteso crescere al 4,0 per cento, con un aumento del commercio del 5,9 per cento.

Le prospettive sembrano dunque quelle di una ripresa internazionale in cui, rispetto agli anni precedenti, un maggiore contributo provenga dalle economie sviluppate; in particolar modo, se ne segnala il rafforzamento della domanda interna. Inoltre, si è verificata un'ulteriore diminuzione delle tensioni sui mercati finanziari. A questo si aggiunge il contenimento dei prezzi delle materie prime energetiche, alimentari e industriali.

Continuano tuttavia a permanere elementi di incertezza per il futuro. Nell'Area dell'Euro, il livello di indebitamento resta elevato e ciò potrà richiedere l'adozione di ulteriori politiche fiscali restrittive, con possibili conseguenze sulla crescita economica appena avviata. Da sottolineare che i rischi di un processo

deflazionistico, dovuto ad un livello di inflazione sensibilmente inferiore al 2,0 per cento, possono incidere negativamente sulle decisioni d'investimento e d'indebitamento. Va poi notato, che nonostante la politica accomodante perseguita dalla Banca Centrale Europea, il credito alle imprese ha continuato a restringersi, rendendo più difficile la ripresa economica e il rapido riassorbimento del livello di disoccupazione. Ne è conseguito un aumento della disoccupazione di lungo periodo.

II.2 ECONOMIA ITALIANA

La recessione, iniziata nella seconda metà del 2011, si è interrotta nel quarto trimestre 2013 dopo nove trimestri consecutivi di contrazione. Nel 2013 il PIL si è ridotto dell'1,9 per cento, sostanzialmente in linea con le stime diffuse a ottobre nel Documento Programmatico di Bilancio (-1,8 per cento).

La domanda interna ha continuato a fornire un contributo negativo alla crescita del prodotto (-2,6 punti percentuali). Le condizioni di accesso al credito delle imprese sono rimaste restrittive per effetto dell'incremento delle sofferenze sui crediti che hanno indotto comportamenti prudenziali nella concessione di prestiti. La debolezza del mercato del lavoro ha condizionato le decisioni di spesa delle famiglie. Il contributo delle esportazioni nette è risultato ancora positivo seppur in misura più contenuta rispetto al 2012. Si è attenuato il decumulo delle scorte.

Nel corso del 2013 gli investimenti in macchinari e mezzi di trasporto hanno ripreso a crescere; inoltre è aumentato il grado di utilizzo della capacità degli impianti. In particolare, nella seconda parte dell'anno sono emersi segnali di ripresa dell'attività industriale: la caduta della produzione industriale si è progressivamente ridotta e nell'ultimo trimestre ha avuto una variazione positiva (+0,9 per cento) dopo dieci trimestri di contrazione.

Il settore delle costruzioni è invece risultato ancora in difficoltà. Il calo degli investimenti in costruzioni si è accentuato rispetto al 2012. I prezzi delle abitazioni si sono ridotti in misura pronunciata¹.

Nel 2013 il reddito disponibile reale delle famiglie si è ridotto ulteriormente influenzando le decisioni di spesa dei consumatori. I consumi delle famiglie, in calo dal 2011, hanno continuato a contrarsi (-2,6 per cento) in tutte le componenti. Il tasso di risparmio è aumentato.

Le misure di contenimento della spesa hanno comportato una riduzione reale dei consumi pubblici, che includono i redditi da lavoro e i consumi intermedi, dello 0,8 per cento.

Le esportazioni hanno mostrato un profilo di crescita progressivo nel corso dell'anno supportate dal favorevole andamento della domanda mondiale. Nella seconda parte dell'anno anche le importazioni sono tornate a crescere, seppur in misura inferiore alle esportazioni, dopo dieci trimestri di cali consecutivi. L'avanzo commerciale che si è prodotto (+2,4 per cento del PIL) ha portato a un

¹ Fonte: OCSE. Dati dei primi tre trimestri del 2013 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

surplus del saldo corrente della bilancia dei pagamenti (+0,8 per cento del PIL) che non si verificava da oltre dieci anni. Inoltre, gli investimenti diretti esteri in entrata (IDE) sono stati pari a circa 12,4 miliardi (dati provvisori), in marcato aumento rispetto al 2012 (72 milioni); lo stesso andamento è stato rilevato anche per il flusso in uscita, con un incremento di 17,6 miliardi (23,8 miliardi rispetto ai 6,2 miliardi del 2012)². Questa tendenza è diffusa anche all'Area dell'Euro, dove la Germania e la Spagna, oltre all'Italia, hanno registrato una sostanziale ripresa dei flussi in entrata³.

Le condizioni del mercato del lavoro sono rimaste deboli. L'occupazione misurata in unità *standard* di lavoro si è ridotta dell'1,9 per cento; il calo degli occupati ha riguardato in particolare il settore delle costruzioni (-9,0 per cento pari a circa 160 mila unità di lavoro) e quello dei servizi privati (-1,4 per cento pari a circa 186 mila unità). Gli occupati di contabilità nazionale si sono ridotti in misura analoga alle ULA (-2,0 per cento). Segnali di stabilizzazione sono emersi invece nel settore dell'industria in senso stretto dove si è verificata una riduzione delle ore autorizzate di cassa integrazione guadagni (CIG) nel corso dell'anno; il ricorso alla CIG è invece aumentato nel settore dell'edilizia.

Lo scorso anno l'offerta di lavoro si è lievemente ridotta per effetto del calo della partecipazione degli uomini mentre è aumentata la partecipazione femminile. Unitamente alla flessione degli occupati, il tasso di disoccupazione è salito al 12,2 per cento. Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) è aumentato al 40 per cento dal 35,3 per cento del 2012.

La dinamica dei salari è rimasta moderata. Le retribuzioni per dipendente sono cresciute dell'1,4 per cento con una dinamica lievemente meno sostenuta di quelle contrattuali (1,5 per cento). Nonostante il contenimento dei salari, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è aumentato riflettendo la crescita nulla della produttività. È importante notare che il rallentamento del CLUP non è visibile nel dato annuo a causa del trascinamento positivo ereditato dal 2012, mentre le variazioni congiunturali forniscono un deciso segnale in tal senso.

I prezzi al consumo misurati dall'indice armonizzato (IPCA) sono saliti all'1,3 per cento, in forte decelerazione rispetto al 2012 a seguito del calo dei prezzi dei beni energetici e delle telecomunicazioni. L'incremento dell'aliquota IVA non ha esplicitato visibilmente i suoi effetti sull'inflazione.

Prospettive per l'economia italiana

Le previsioni sull'economia italiana si fondano su una graduale ripresa del commercio mondiale e sul rafforzamento della crescita delle economie avanzate ed emergenti. Gli *spread* sono attesi in ulteriore riduzione fino a raggiungere i 100 punti base a fine periodo.

Gli indicatori congiunturali più recenti prefigurano la prosecuzione della fase ciclica moderatamente espansiva. È proseguito l'aumento della fiducia delle

² Banca d'Italia, 'Bilancia dei pagamenti e posizione patrimoniale sull'estero', Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, n. 17, Nuova serie, Anno XXIV, 26 marzo 2014

³ Negli ultimi anni, la maggior parte degli IDE in entrata è stata diretta verso il Belgio, l'Irlanda, i Paesi Bassi e il Lussemburgo, grazie al favorevole sistema di tassazione degli investimenti. Nel 2013, la maggior parte dei paesi dell'Unione Europea (15 su 27) hanno registrato una riduzione dei flussi in entrata, in particolare Francia e Ungheria. Fonte: UNCTAD, 'Global Investment Trends Monitor', n. 15, 28 gennaio 2014.

imprese manifatturiere. Segnali positivi provengono dal settore dei servizi. La produzione industriale è attesa in crescita nel primo trimestre.

In base alle informazioni disponibili, si prospetta un moderato aumento del PIL nel primo trimestre e una ripresa più sostenuta nei trimestri successivi. Considerando anche l'effetto di trascinamento lievemente negativo sul 2014, pari a -0,1 per cento, le stime di crescita del prodotto interno per l'anno in corso sono riviste al ribasso allo 0,8 per cento rispetto all'1,1 per cento previsto nel Documento Programmatico di Bilancio di ottobre. La ripresa risulterà più pronunciata nel 2015, con una crescita pari all'1,3 per cento. Nel triennio successivo l'incremento del PIL risulterà pari in media all'1,7 per cento.

Le principali componenti della domanda interna inizieranno a contribuire positivamente alla variazione del PIL a partire dall'anno in corso. I consumi privati torneranno ad aumentare in misura più decisa a partire dalla seconda metà dell'anno; tuttavia per questa componente della domanda ancora una crescita lievemente inferiore a quella del PIL. Gli investimenti in macchinari risulteranno in sensibile aumento a seguito delle favorevoli prospettive della domanda e della maggiore liquidità proveniente dal pagamento dei debiti commerciali della PA già programmati. Gli investimenti in costruzioni saranno ancora deboli nel 2014 e sono attesi espandersi a tassi più elevati negli anni successivi. Le esportazioni saranno sostenute dal positivo andamento della domanda mondiale; la ripresa della domanda interna interromperà la contrazione delle importazioni, che torneranno ad aumentare, e il contributo della domanda estera netta sarà solo marginalmente positivo alla fine del periodo di previsione. Il saldo corrente della bilancia dei pagamenti resterà in *surplus* per l'intero arco previsivo grazie al contributo dell'avanzo commerciale.

La ripresa dell'occupazione sarà contenuta nel corso del 2014 ed è attesa rafforzarsi nel 2015, mantenendo tassi di crescita più contenuti rispetto a quelli del PIL. Il tasso di disoccupazione comincerà a scendere in modo più deciso solo nella parte finale dell'orizzonte di previsione, quando si dovrebbe portare all'11 per cento. La crescita della produttività, unitamente alla prosecuzione della moderazione salariale, favorirebbero il rallentamento del costo del lavoro per unità di prodotto. L'aumento dei prezzi al consumo resterebbe modesto nell'intero arco previsivo.

Rispetto alle proiezioni del DPB di ottobre la revisione al ribasso della crescita è attribuibile, nel breve periodo, al prolungamento della restrizione nella concessione del credito al settore privato mentre, nel medio termine, incidono alcuni ritardi d'attuazione delle riforme strutturali rispetto a quanto originariamente previsto.

Confronto tra le previsioni macroeconomiche

La nuova *governance* europea impone la costituzione di un'istituzione indipendente per la predisposizione e/o la validazione delle previsioni macroeconomiche. In Italia, l'organismo indipendente è stato collocato presso le Camere e denominato Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) e certificherà le previsioni macroeconomiche del Governo⁴.

Al momento è in corso la nomina dei componenti del Consiglio dell'UPB che sarà costituito dal Presidente e da due membri. Nelle prossime settimane le Commissioni Bilancio delle due Camere indicheranno, con una maggioranza di due terzi, i 10 nominativi tra i 66 risultati in possesso dei requisiti. A partire da questi dieci nominativi, i Presidenti di Camera e Senato selezioneranno i tre componenti. La costituzione del Consiglio avverrà per decreto, adottato d'intesa dai Presidenti della Camera e del Senato.

Come avvenuto già in occasione della presentazione della Nota di Aggiornamento, in assenza dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, viene proposta una comparazione tra le stime di crescita del presente Documento e quelle più recenti rilasciate da enti nazionali e organismi internazionali tra cui la Commissione Europea. Il confronto tra le stime di crescita ufficiali e quelle della Commissione Europea avviene anche in adempimento alle nuove regole introdotte dal decreto legislativo di attuazione della direttiva europea n. 85/2011 che modifica, tra l'altro, la legge di contabilità e finanza pubblica⁵. In base a tale decreto, il Documento di Economia e Finanza (DEF) dovrebbe contenere un confronto tra le previsioni del Governo e quelle macroeconomiche e di bilancio della Commissione più aggiornate.

Come mostra la tabella, le previsioni per l'economia italiana risultano sostanzialmente in linea con la media dei previsori per il biennio 2014-2015. Con specifico riferimento al confronto con le stime della Commissione Europea, per il 2014 lo scostamento è riconducibile all'ipotesi, sottostante le proiezioni del DEF, di un profilo di crescita congiunturale del PIL lievemente più sostenuto a partire dal secondo trimestre dell'anno.

PREVISIONI DI CRESCITA PER L'ITALIA

PIL reale (% a/a)	Data prev.	2014	2015
Documento di Economia e Finanza 2014	apr-14	0,8	1,3
Commissione Europea (<i>Winter Forecast</i>)	feb-14	0,6	1,2
Prometeia (Rapporto di Previsione)	gen-14	0,8	1,4
FMI (update WEO)	gen-14	0,6	1,1
Banca d'Italia (Bollettino economico)	gen-14	0,7	1,0
OCSE (<i>Economic Outlook No.94</i>)	nov-13	0,6	1,4
<i>Media previsori</i>		0,7	1,2
<i>Consensus Forecasts</i>	mar-14	0,5	1,0
<i>Euro Zone Barometer</i>	mar-14	0,5	1,2

L'impatto macroeconomico delle riforme strutturali del 2012 e 2013

Nel corso del 2012 e del 2013 sono state approvate alcune importanti riforme strutturali. Una valutazione dell'impatto macroeconomico delle principali misure approvate è stata effettuata utilizzando i modelli quantitativi in uso presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

Di seguito si illustrano gli effetti delle principali misure approvate nel 2013 e si presentano anche le stime degli effetti delle riforme del 2012 riviste rispetto a quelle del DEF 2013.

⁴ Per una descrizione più dettagliata della normativa si rimanda alla Nota di Aggiornamento al DEF pubblicata a settembre 2013.

http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2013/documenti/NOTA_AGG_DEL_DEF_8-10-2013.pdf

⁵ D. Lgs. 4 marzo 2014, n. 54. Si rimanda al Capitolo VI.1 per una descrizione più ampia delle novità introdotte dal decreto legislativo.

Tale revisione si è resa necessaria in quanto il processo di attuazione delle riforme del 2012 è tuttora in corso e numerosi decreti applicativi devono essere ancora adottati. Inoltre, il protrarsi della fase recessiva dell'economia italiana nel biennio 2012-2013 ha verosimilmente attenuato gli effetti espansivi delle riforme inducendo un'ulteriore revisione delle stime per tener conto di questo aspetto⁶.

Sulla base di queste valutazioni gli effetti macroeconomici delle riforme del 2012 produrrebbero nel 2015 uno scostamento positivo del PIL rispetto allo scenario di base di 0,7 punti percentuali, mentre nel 2020 tale scostamento salirebbe a 2,5 punti percentuali. Nel lungo periodo non vi sarebbe alcuna revisione rispetto alle stime del DEF 2013 e l'impatto positivo sul PIL si confermerebbe pari a 6,9 punti percentuali.

Riguardo ai provvedimenti del 2013 il loro impatto macroeconomico è stato valutato limitandosi alle sole misure di carattere strutturale⁷. Rispetto allo scenario di base, l'insieme delle misure approvate nel 2013 si tradurrebbe in un aumento del prodotto interno lordo pari allo 0,1 per cento nel 2015 e allo 0,2 per cento nel 2020 e nel lungo periodo.

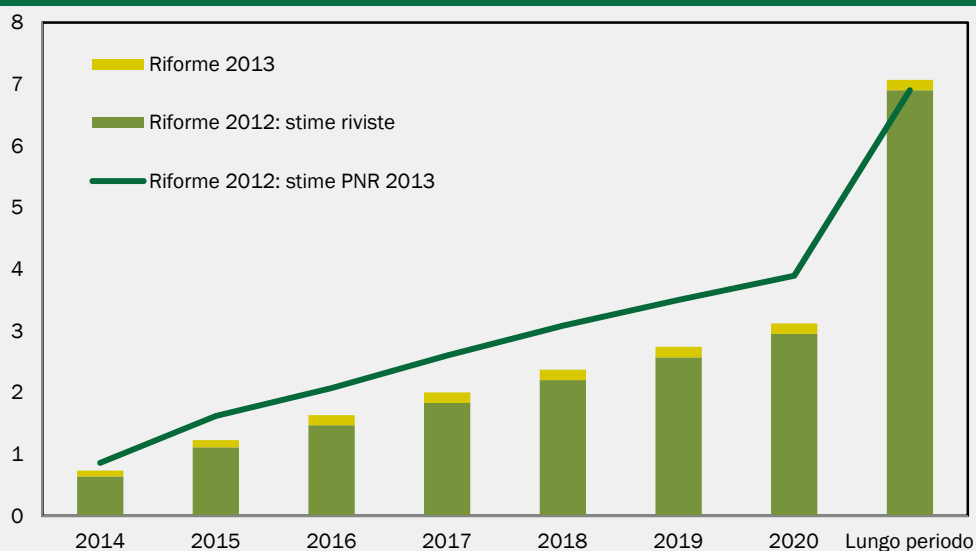
Nella Figura sottostante si riportano, in termini di scostamento del PIL dallo scenario di base, sia gli effetti rivisti delle riforme del 2012 sia quelli delle riforme del 2013. Oltre a queste cifre si rappresentano anche le stime originarie presentate nel DEF 2013.

IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME (PIL - scostamenti percentuali rispetto alla simulazione base)

	2015	2020	Lungo periodo
a) Riforme 2012: stime riviste	0,7	2,5	6,9
b) Riforme 2013	0,1	0,2	0,2
c) Totale	0,8	2,7	7,1

Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, QUEST III - Italia (Commissione Europea) e IGEM.

IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME 2012 E 2013



Fonte: Elaborazioni MEF con i modelli ITEM, QUEST III - Italia (Commissione Europea) e IGEM.

⁶ Si veda il paragrafo III.3 del PNR.

⁷ Per un maggior dettaglio delle misure considerate si veda il paragrafo III.3 del PNR.

II. QUADRO MACROECONOMICO

TAVOLA II.1: IPOTESI DI BASE

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasso di interesse a breve termine (1)	0,24	0,61	0,85	1,26	1,79	2,19
Tasso di interesse a lungo termine	4,38	3,61	3,61	3,43	3,45	3,65
Tassi di cambio dollaro/euro	1,33	1,36	1,36	1,36	1,36	1,36
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	8,2	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	3,7	4,3	4,6	4,8	5,0	5,0
Tasso di crescita del PIL UE	0,1	1,5	2,0	1,8	1,9	2,0
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	2,1	4,6	5,8	5,9	5,8	5,7
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	3,5	5,4	6,1	6,2	6,1	5,9
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	108,6	104,1	99,6	99,6	99,6	99,6

(1) Per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno. Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

TAVOLA II.2A: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Livello (1)		Variazioni %				
PIL reale	1.365.227	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
PIL nominale	1.560.024	-0,4	1,7	2,5	3,1	3,2	3,3
COMPONENTI DEL PIL REALE							
Consumi privati	797.276	-2,6	0,2	0,9	1,2	1,6	1,7
Spesa della P.A. e I.S.P. (2)	288.423	-0,8	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2
Investimenti fissi lordi	232.101	-4,7	2,0	3,0	3,6	3,8	3,8
Scorte (in percentuale del PIL)		-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	415.164	0,1	4,0	4,4	4,2	4,1	4,1
Importazioni di beni e servizi	364.642	-2,8	2,8	4,4	4,1	4,2	4,2
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE							
Domanda interna	-	-2,6	0,5	1,1	1,3	1,6	1,7
Variazione delle scorte	-	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette	-	0,8	0,5	0,2	0,2	0,1	0,1

(1) Milioni di euro.

(2) P.A.= Pubblica Amministrazione; I.S.P.= Istituzioni Private Sociali.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA II.2B: PREZZI

	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Livello (1)						
Deflatore del PIL	114,3	1,4	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5
Deflatore dei consumi privati	117,3	1,3	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5
HICP	119,0	1,3	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5
Deflatore dei consumi pubblici	110,0	0,0	-0,5	0,1	0,8	0,8	1,1
Deflatore degli investimenti	116,0	0,3	0,8	1,8	1,8	1,6	1,6
Deflatore delle esportazioni	114,3	0,0	0,3	1,2	1,5	1,6	1,6
Deflatore delle importazioni	119,6	-1,9	-0,8	1,1	1,5	1,5	1,5

TAVOLA II.2C: MERCATO DEL LAVORO

	2013	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Livello (1)						
Occupati di contabilità nazionale	24.173	-2,0	-0,6	0,8	0,8	1,1	1,0
Monte ore lavorate	42.357.234	-2,0	-0,2	0,7	0,8	1,0	1,0
Tasso di disoccupazione		12,2	12,8	12,5	12,2	11,6	11,0
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	56,478	0,1	1,4	0,5	0,7	0,7	0,9
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	32,2	0,1	1,0	0,6	0,8	0,8	0,9
Redditi da lavoro dipendente	665.857	-0,5	0,5	2,3	2,3	2,4	2,5
Costo del lavoro	39.836	1,4	1,0	1,4	1,3	1,3	1,4

(1) Unità di misura: migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate; euro a valori costanti per la produttività del lavoro; milioni di euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente ed euro per il costo del lavoro.

TAVOLA II.2D: CONTI SETTORIALI

% PIL	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	0,9	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7
Bilancia dei beni e servizi	2,5	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-1,8	-1,8	-1,9	-2,0	-2,0	-2,1
Conto capitale	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	3,7	4,1	3,3	2,4	1,8	1,3
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche (1)	-2,8	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche (2)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3

(1) Definizione SEC95.

(2) Definizione valida ai fini della procedura EDP.

Commercio con l'estero

Nel 2013, gli scambi commerciali dell'Italia hanno registrato un rallentamento rispetto all'anno precedente, sebbene il commercio e la produzione industriale globali abbiano mostrato un andamento positivo⁸. Nel complesso, il saldo commerciale è risultato in avanzo per circa 30,4 miliardi (2,2 per cento del PIL), in netto miglioramento rispetto ai 9,9 miliardi dell'anno precedente, risultando tra i più elevati dell'Unione Europea dopo la Germania, i Paesi Bassi e l'Irlanda⁹. Tale risultato è l'effetto della stabilità delle esportazioni (-0,1 per cento) e della riduzione delle importazioni (-5,5 per cento) in valore. Sul piano geografico, le esportazioni sono risultate più dinamiche verso l'area extra-europea, mentre le importazioni hanno mostrato una evoluzione negativa da entrambe le aree.

Esaminando l'andamento dei valori medi unitari (VMU), nel 2013 si registra un incremento delle esportazioni (1,1 per cento), accompagnato dalla riduzione delle importazioni complessive (-1,9 per cento). Sul piano geografico, gli aumenti maggiori dei VMU per le esportazioni sono stati rilevati verso i paesi europei,

⁸ Nel 2013, il commercio mondiale e la produzione industriale sono cresciuti del 2,7 per cento e del 2,4 per cento rispettivamente (0,8 punti percentuali in più e -0,4 punti percentuali rispetto al 2012). Fonte: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 'World Trade Monitor', 24 marzo 2014.

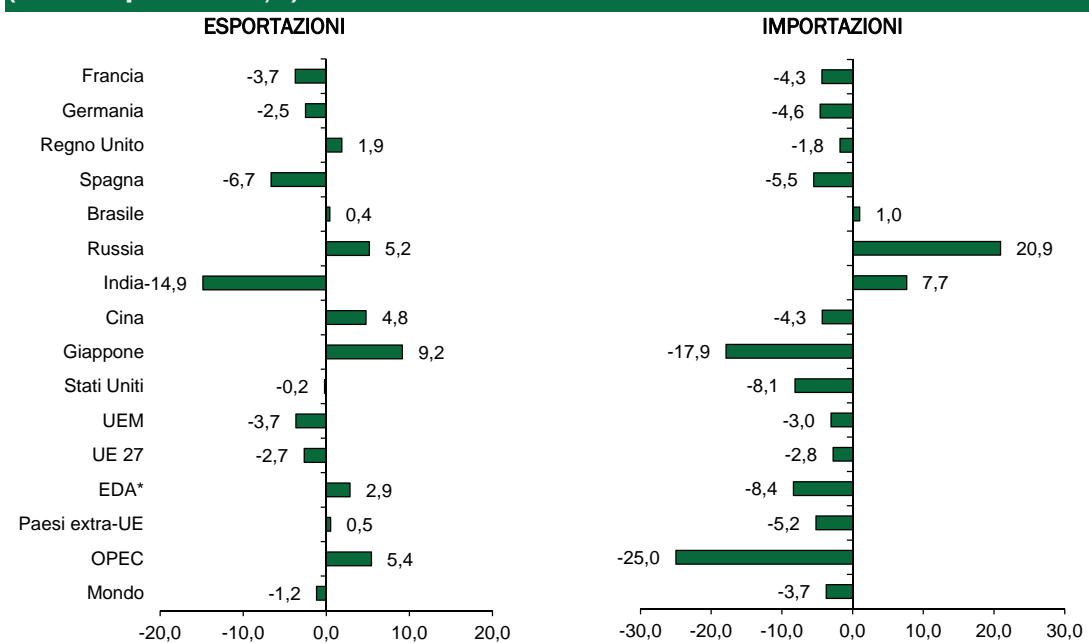
⁹ Fonte: Eurostat, 'News release', 18 marzo 2014.

mentre per le importazioni la diminuzione è stata più ampia dall'area extra-europea.

In termini di volume, le esportazioni complessive di merci si sono ridotte rispetto all'anno precedente (-1,2 per cento), pur risultando in moderata espansione verso le economie extra-europee. Le importazioni sono diminuite in misura più ampia (-3,7 per cento) in quasi tutte le aree geografiche. In particolare, le esportazioni sono cresciute soprattutto verso il Giappone (9,2 per cento), i paesi dell'area dell'OPEC (5,4 per cento), la Russia (5,2 per cento) e la Cina (4,8 per cento). Tra i paesi europei, le esportazioni sono aumentate solo verso il Regno Unito (1,9 per cento). Le importazioni in volume hanno registrato un incremento solo dalla Russia e dall'India (20,9 per cento e 7,7 per cento rispettivamente). Nell'area europea, le importazioni dalla Spagna hanno mostrato la diminuzione più marcata (-5,5 per cento).

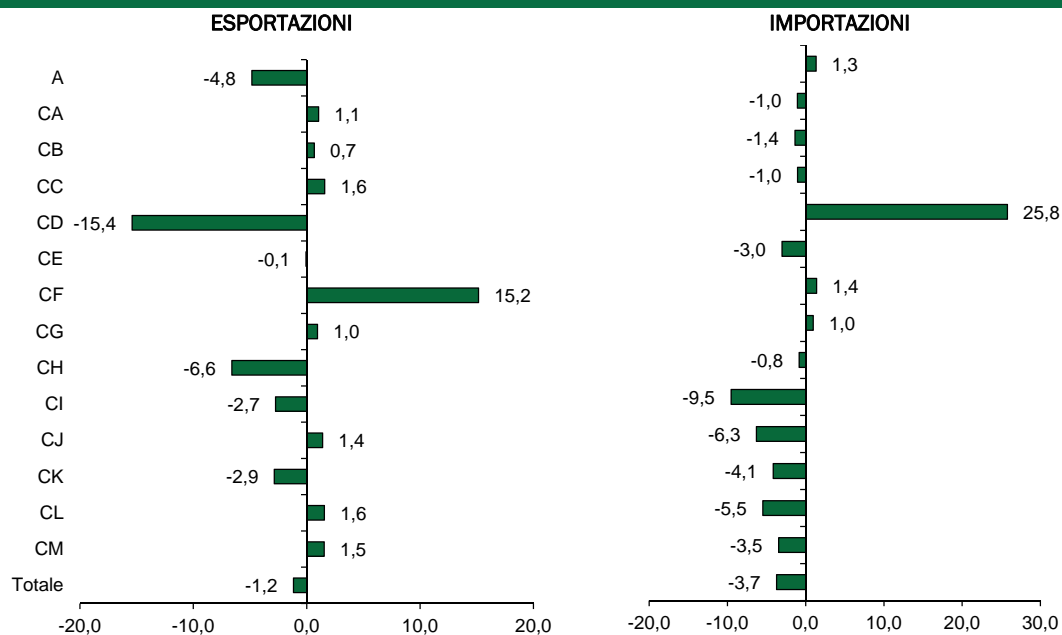
Sul piano settoriale, le esportazioni dei prodotti farmaceutici hanno registrato l'incremento più elevato (15,2 per cento), seguiti dai prodotti in legno e dai mezzi di trasporto (cresciuti entrambi dell'1,6 per cento), dagli altri prodotti manufatti (1,5 per cento) e dagli apparecchi elettrici (1,4 per cento). Le importazioni sono diminuite per la quasi totalità dei settori, soprattutto per i *computer* e gli apparecchi elettronici e ottici (-9,5 per cento), gli apparecchi elettrici (-6,3 per cento) e i mezzi di trasporto (-5,5 per cento).

FIGURA II.1: VOLUMI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER AREA GEOGRAFICA – 2013 (variazioni percentuali a/a)



(*) EDA è l'acronimo di Economie Dinamiche Asiatiche. Tale aggregato comprende i seguenti paesi asiatici: Singapore, Corea del Sud, Taiwan, Hong Kong, Malaysia e Thailandia.

Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

FIGURA II.2: VOLUMI DELLE ESPORTAZIONI E DELLE IMPORTAZIONI PER SETTORE – 2013
(variazioni percentuali a/a)

A= Agricoltura, silvicoltura e pesca; CA= Alimentari, bevande e tabacco; CB= Tessile e abbigliamento; CC= Legno e prodotti in legno; CD= Prodotti petroliferi; CE= Prodotti chimici; CF= Prodotti farmaceutici; CG=Mat. plastiche e prodotti minerali non metal.; CH=Metalli e prodotti in metallo (escl. macchine e impianti); CI= Computer, apparecchi elettronici e ottici; CJ= Apparecchi elettrici; CK=Macchinari; CL= Mezzi di trasporto; CM=Altri prodotti manufatti.

Fonte: Elaborazioni sui dati ISTAT della banca dati Coeweb.

FOCUS La manifattura italiana: fatturato, competitività e strategie anti-crisi¹⁰

La crisi economica del periodo 2010-2013 ha determinato effetti differenziati nei diversi settori della manifattura italiana. Per valutare tali effetti, gli indicatori relativi al fatturato dell'industria, alla *performance* settoriale e alle strategie d'impresa per affrontare la crisi possono fornire utili indicazioni¹¹. Tra i primi dieci mesi del 2010 e lo stesso periodo del 2013, il 51 per cento delle imprese industriali ha aumentato il fatturato totale. In particolare, il 61 per cento del totale delle aziende ha incrementato le vendite sul mercato estero, mentre il 39 per cento ha accresciuto quelle sul mercato interno. Nel 2013, le imprese hanno realizzato un fatturato all'esportazione pari all'89 per cento circa del totale manifatturiero e al 73,1 per cento di quello del complesso dell'economia. Considerando le imprese esportatrici, il mercato domestico rimane la principale destinazione dei prodotti. Infatti, il 60 per cento delle imprese manifatturiere esportava il 35 per cento del proprio fatturato nel 2010, registrando tuttavia un incremento di 6,5 punti percentuali nel 2013 (toccando la quota del 41,5 per cento). I settori produttivi hanno mostrato andamenti differenziati. Alcuni, tipici del modello di specializzazione italiano, hanno registrato la maggiore variazione mediana del fatturato totale, come gli articoli in pelle (21,8 per cento), l'industria delle bevande (11 per cento), l'industria alimentare (9,4 per cento) e la fabbricazione di macchinari e attrezzature (7,6 per cento). Le contrazioni di fatturato più elevate, invece, sono state rilevate in tre comparti: i mobili (-14,6 per cento),

¹⁰ Il testo è tratto dal 'Rapporto sulla competitività dei settori produttivi' dell'ISTAT, pubblicato nel febbraio 2014.

¹¹ L'analisi esamina il fatturato di 30.700 aziende con almeno 20 addetti, integrato con i risultati del conto economico relativi al 2011 e con le informazioni qualitative sulle strategie d'impresa del 9° Censimento generale dell'industria e dei servizi 2011.

l'abbigliamento (-13,5 per cento) e le industrie del legno (-12,5 per cento). È stata, inoltre, rilevata una netta divaricazione tra il debole mercato domestico e i mercati esteri tendenzialmente in crescita. Solo in quattro comparti si è verificata una riduzione di fatturato estero (mobili, legno, stampa e abbigliamento), e solo in uno (alimentari) un incremento di fatturato sul mercato interno. È, quindi, aumentata la propensione all'esportazione¹², tendenza diffusa alla maggioranza dei settori, in particolare farmaceutica, macchinari e pelli.

Per valutare la competitività dei settori manifatturieri, l'ISTAT ha elaborato l'Indicatore sintetico di competitività (Isco) sia strutturale sia congiunturale. L'indicatore strutturale¹³, relativo al 2011, varia tra il valore massimo di 156,5 dell'industria farmaceutica e il minimo di 48,1 del settore per la riparazione e manutenzione di macchine e apparecchiature. In particolare, i quattro settori migliori (farmaceutico, bevande, chimico e meccanico) determinano il 24,8 per cento del valore aggiunto manifatturiero; rappresentano, invece, circa il 10 per cento del valore aggiunto i settori delle riparazioni, della stampa, del legno e dei mobili. Al di sopra della media si collocano i settori delle apparecchiature elettriche (in quinta posizione), degli autoveicoli e della metallurgia. Alcuni comparti, significativi per la manifattura italiana, mostrano valori inferiori alla media, come la fabbricazione di prodotti in metallo e l'alimentare (rispettivamente al 17° e al 18° posto della graduatoria), producendo circa il 20 per cento del valore aggiunto totale. L'indicatore di competitività congiunturale¹⁴, riferito ai primi tre trimestri del 2013, conferma la situazione competitiva iniziale superiore alla media del solo settore farmaceutico, con una dinamica positiva nei primi nove mesi del 2013. Inoltre, due dei comparti che rappresentano i punti di forza della specializzazione italiana (tessile e macchinari) appaiono sostanzialmente in linea con la competitività media del sistema. I settori in maggiore difficoltà sono quelli del coke e della metallurgia, sebbene in miglioramento; il comparto della stampa ha, invece, evidenziato un peggioramento. Da segnalare, infine, che alcuni settori (autoveicoli e mezzi di trasporto), pur partendo da una situazione competitiva inferiore alla media di sistema, hanno evidenziato un miglioramento in corso d'anno.

Per individuare le strategie d'impresa¹⁵, in relazione agli andamenti del fatturato, si possono definire quattro classi di *performance*: 1) le imprese 'vincenti' (18,1 per cento del totale), caratterizzate dall'aumento del fatturato sia in Italia sia all'estero, e che spiegano il 20 per cento del valore aggiunto complessivo; 2) le imprese 'crescenti all'estero' (33 per cento del totale) con il fatturato estero in crescita, ma quello interno in riduzione; producono circa il 38 per cento del valore aggiunto complessivo; 3) le imprese 'crescenti in Italia' (13,3 per cento del totale), con una buona *performance* interna, ma con fatturato estero in diminuzione; determinano l'11 per cento del valore aggiunto complessivo; 4) le imprese 'in ripiegamento' (35,6 per cento del totale), con fatturato in riduzione su entrambi i mercati; creano il 30,6 per cento del valore aggiunto complessivo. Per questi gruppi, è stato stimato il contributo di caratteristiche strutturali, strategiche e di bilancio al diverso andamento sui mercati interni ed esteri, valutando l'incidenza della struttura d'impresa, l'eventuale 'premio' dovuto alla maggiore efficienza della produttività del lavoro e il ruolo dei livelli di

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

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

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

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

profitabilità relativi al 2011. Sono state, inoltre, considerate diverse leve competitive (innovazione di prodotto o processo, investimento in capitale umano, elevata intensità di relazioni con altre imprese o istituzioni) misurate attraverso un indicatore sintetico di connettività¹⁶. Nel complesso, le strategie 'trainanti' verso gruppi a *performance* più elevata sono state soprattutto la formazione del personale, il raggiungimento di un elevato grado di connettività e l'innovazione. Per le imprese 'vincenti', le principali strategie sono state: l'attivazione di una estesa rete di relazioni (anche all'estero), l'ampliamento della gamma di prodotti e servizi offerti (per i settori degli autoveicoli, gomma e plastica, altre industrie manifatturiere, abbigliamento), e un elevato grado di connettività (in particolare, per la metallurgia, i prodotti in metallo e i macchinari). Infine, solo per il settore delle pelli (uno dei più performanti in assoluto), le stime non hanno individuato una strategia predominante, ma i buoni risultati conseguiti sembrano dovuti a significativi aumenti della produttività. L'investimento in formazione favorisce l'uscita dal gruppo delle aziende 'in ripiegamento', come per i comparti della chimica, gomma e plastica, e alcuni settori del modello di specializzazione italiano (pelli, macchinari, altri mezzi di trasporto). Inoltre, avere delocalizzato prima del 2011 ha limitato la probabilità di una *performance* negativa sui mercati in diversi settori (farmaceutica, prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi, stampa e altre industrie manifatturiere). Infine, per le imprese del settore dei mobili (tra i più sofferenti nel periodo 2011-2013) collaborare con altri soggetti ha costituito sia la scelta che più ha limitato la probabilità di registrare una *performance* negativa sia la strategia più efficace verso *performance* più elevate.

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

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

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

III.1 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

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

TAVOLA III.1: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2013	2014	2015	2016	2017
TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE					
Programma di Stabilità 2013	-1,3	1,3	1,5	1,3	1,4
Programma di Stabilità 2014	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8
Differenza	-0,6	-0,5	-0,2	0,3	0,4
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2013	-2,9	-1,8	-1,5	-0,9	-0,4
Programma di Stabilità 2014	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3
Differenza	-0,1	-0,8	-0,3	0,0	0,1
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2013	130,4	129,0	125,5	121,4	117,3
Programma di Stabilità 2014	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1
Differenza	2,2	5,9	7,8	8,4	7,8

Nonostante il perdurare della difficile situazione congiunturale, il percorso di risanamento dei conti pubblici avviato negli anni passati ha continuato a produrre risultati significativi, riconosciuti a livello europeo. Nel giugno del 2013, il Consiglio UE, sulla base dei miglioramenti conseguiti nel 2012 e dell'impegno da parte del Governo italiano di rispettare il percorso virtuoso già programmato, sanciva l'uscita dell'Italia dalla procedura per *deficit* eccessivi (EDP) avviata nel 2009¹.

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

In settembre, il Governo informava il Parlamento sulle nuove prospettive di crescita dell'economia e sull'andamento dei conti pubblici con una Relazione². Gli obiettivi di bilancio, elaborati sulla base del nuovo quadro macroeconomico, venivano rivisti per incorporare anche gli effetti derivanti da un provvedimento adottato d'urgenza per contrastare gli effetti della crisi contenente, tra gli altri interventi, l'autorizzazione di ulteriori pagamenti dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche verso i propri fornitori³, aggiuntivi rispetto a quanto già autorizzato nel mese di marzo, prima della presentazione del Programma di Stabilità. I nuovi obiettivi di finanza pubblica indicavano un peggioramento dell'indebitamento netto di circa 0,7 punti percentuali di PIL nel biennio 2014-2015 rispetto ai valori stimati nel DEF per effetto della revisione del quadro macroeconomico. Il saldo netto da finanziare risultava accresciuto di circa 8,0 miliardi nel 2013 in relazione ai maggiori pagamenti dei debiti pregressi della P.A..

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

In linea con le raccomandazioni del Consiglio UE, il Governo assicurava che il disavanzo sarebbe rientrato nel limite del 3,0 per cento nel 2013, adottando un successivo provvedimento contenente misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica⁴. Al contempo, in linea con la volontà del Governo di poter usufruire della flessibilità sulla spesa per investimenti cofinanziati stabilita, sotto

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

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

³ D.L. n. 102/2013 convertito dalla L. n. 124/2013.

⁴ D.L. n. 120/2013 convertito dalla L. n. 137/2013.

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

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

Risultati del 2013 e previsioni per gli anni successivi

I dati più recenti diffusi dall'ISTAT relativi ai risultati del 2013 hanno attestato il conseguimento di un rapporto tra indebitamento netto e PIL del 3,0 per cento⁵. Rispetto ai risultati conseguiti l'anno precedente, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è rimasto sostanzialmente invariato, attestandosi a 47,3 miliardi.

Nel 2013 la crescita della spesa per interessi si è interrotta grazie alla maggiore credibilità acquisita dal sistema Italia e al progressivo dissolversi delle tensioni sul mercato dei titoli del debito sovrano. In rapporto al PIL, gli interessi passivi si sono attestati al 5,3 per cento, un livello sostanzialmente in linea con la stima indicata nel precedente Programma. Tale spesa è scesa a circa 82 miliardi, riducendosi del 5,1 per cento rispetto al 2012⁶.

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

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

⁶ In linea con le regole EDP tale ammontare include gli effetti degli *swap* per 3.234 milioni nel 2013 (nel 2012 tali effetti sono stati pari a 1.912 milioni).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) Valori in milioni.

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

Nota: La prima riga della tavola espone i valori programmatici, i restanti valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. I dati relativi al totale delle entrate e al totale delle spese differiscono da quelli del conto delle Amministrazioni pubbliche esposto nella Sezione II del Documento di Economia e Finanza per una diversa metodologia di rappresentazione del conto: secondo il regolamento CE n. 1500/2000 nella Sez. I e secondo la versione tradizionale nella Sez. II. Il raccordo tra le due versioni viene diffuso annualmente dall'ISTAT a distanza di alcuni mesi. I dati relativi al 2012 e 2013 sono dati di preconsuntivo e consuntivo ISTAT non ancora diffusi. Per gli anni 2014-2018 i dati sono previsioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

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

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

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

Confronti con le previsioni della Commissione Europea

In adempimento alle nuove regole attuative della direttiva UE n. 85/2011⁷, è proposta una comparazione tra le stime a legislazione vigente contenute nel presente Documento e le ultime previsioni pubblicate dalla Commissione Europea.

Le previsioni invernali 2014 della Commissione⁸ confermano il consolidamento della finanza pubblica italiana: nel 2013 il rapporto *deficit*/PIL non supera la soglia del 3,0 per cento prevista dai trattati europei, mentre è stimato pari rispettivamente al 2,6 per cento nel 2014 e, a politiche invariate, al 2,2 per cento nel 2015, attestandosi su valori inferiori rispetto alle precedenti stime pubblicate nell'autunno 2013 (2,7 per cento e 2,5 per cento). Tale miglioramento è imputabile alla riduzione del differenziale (*spread*) tra i tassi di interesse sui titoli di Stato italiani e i corrispondenti titoli tedeschi con conseguente riduzione della spesa per interessi⁹.

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

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

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

⁸ *European Economic Forecast Winter 2014*, febbraio 2014.

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

La regola di spesa

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

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

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

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

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

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

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

APPLICAZIONE DELLA REGOLA DI SPESA (1)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
milioni di euro								
1.Totale spesa	787.176	794.509	792.200	802.639	811.352	822.243	832.076	845.599
2.Maggiori spese a politica invariata	0	0	0	1.350	7.077	9.834	11.478	13.495
3.Spese finanziate da UE	3.508	4.499	4.630	4.300	5.000	5.500	4.500	4.300
4.Componente ciclica dei sussidi di disoccupazione	551	1.336	2.263	1.978	1.390	817	264	-294
5.Interessi	78.397	86.474	82.043	82.550	82.096	85.339	85.379	85.502
6.Investimenti fissi lordi	31.907	29.979	27.132	25.730	24.835	24.453	24.857	25.019
7.Investimenti fissi lordi - media sugli ultimi 4 anni	34.691	33.380	30.578	28.687	26.919	25.538	24.969	24.791
8.Step 1: Aggregato di spesa di riferimento (1+2-3-4-5-6+7)	707.505	705.600	706.711	718.118	732.027	741.505	753.523	769.358
9.Variazioni entrate discrezionali e contributi sociali	4.365	15.643	4.303	5.451	-2.037	1.611	2.284	-353
10.Step 2: Aggregato di spesa di riferimento (8-9)	703.140	689.958	702.408	712.667	734.064	739.894	751.239	769.711
11.Step 3: Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini nominali	-1,30	-2,48	-0,45	0,84	2,22	1,07	1,31	2,15
12.Step 4: Tasso di crescita dell'aggregato di spesa in termini reali	-3,20	-4,38	-2,35	-0,64	0,74	-0,41	-0,15	0,69
13.Benchmark (limite massimo alla crescita dell'aggregato di spesa)	-0,81	-0,81	-0,81	-1,07	-1,07	-1,07	0,0	0,0

(1) L'aggregato di spesa di riferimento è coerente con i valori presentati nel conto della P.A. (tavola III.2), sottraendo al totale delle spese a politiche invariate l'ammontare della spesa per interessi, delle spese finanziate con fondi UE, la componente ciclica delle indennità di disoccupazione e considerando la spesa media per investimenti (calcolata sull'anno in corso e i precedenti tre anni). Sono inoltre sottratte le misure discrezionali sulle entrate e i contributi sociali (tavola III.3). Il tasso di crescita della spesa di riferimento è stato deflazionato per mezzo dei tassi forniti dalla Commissione negli anni 2011-2015, mentre negli anni successivi è stato utilizzato il tasso di crescita del deflatore del PIL esposto nella tavola II.2b.

Nota: i tassi di crescita dell'aggregato di spesa nella linea 11 sono ricavati considerando il valore attuale in linea 10 al netto dell'impatto della variazione delle *discretionary tax measures* rispetto al valore dell'aggregato di spesa in termini nominali dell'anno precedente riportato in linea 8.

TAVOLA III.3: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

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

(1) In milioni di euro.

(2) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata utilizzando l'elasticità all'*output gap* riportata nella pubblicazione *'The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update'* di Mourre et al., *European Economy - Economic papers No.478*, marzo 2013.

(3) Le entrate discrezionali includono gli effetti netti sulle entrate derivanti dalle seguenti misure: D.L. n. 98/2011; D.L. n. 201/2011; D.L. n. 92/2012; Legge di Stabilità 2013; D.L. n. 43/2013; D.L. n. 102/2013; Legge di Stabilità 2014. Sono comprese le entrate discrezionali contributive. In particolare, per queste ultime, gli importi tengono conto degli effetti dei seguenti provvedimenti: D.L. n. 201/2011, D.L. n. 54/2013, Legge di Stabilità 2014.

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

TAVOLA III.4: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE

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

(1) In milioni di euro.

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

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

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

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

(2) In milioni di euro.

III.2 IMPATTO FINANZIARIO DELLE PRINCIPALI RIFORME

Nel Programma Nazionale di Riforma 2014 sono individuate due griglie di misure nazionali di intervento: la prima contenente gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, la seconda riporta le nuove misure d'intervento suddivise per dieci aree di azione della politica economica (contenimento ed efficientamento della spesa pubblica, federalismo, efficienza amministrativa, mercato dei prodotti e concorrenza, lavoro e pensioni, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, sostegno al sistema finanziario, energia e ambiente, infrastrutture e sviluppo)¹⁰. Le misure sono analiticamente descritte, in termini normativi e finanziari¹¹.

TAVOLA III.6: IMPATTO FINANZIARIO DELLE NUOVE MISURE DEL PNR 2014 (in milioni di euro) (1)

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

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

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

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

¹⁰ Per una descrizione dell'impostazione della griglia e dei suoi contenuti, si veda la 'Guida alla lettura delle griglie allegate al PNR' riportata in Appendice al PNR 2014.

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

hanno alcun impatto perché non quantificabili al momento dell'approvazione del relativo provvedimento o in quanto non comportanti nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato¹². Si segnala, tuttavia, che per alcune aree, gli effetti finanziari più significativi si colgono negli aggiornamenti delle misure intraprese nel biennio 2012-2013¹³.

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

III.3 COMPATIBILITÀ CON LE REGOLE DI BILANCIO

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

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

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

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

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

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

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

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

Recessione, impatto sulla finanza pubblica e circostanze eccezionali

Le condizioni cicliche verificatesi nel corso del 2012 e 2013 sono esemplificate da un livello elevato di *output gap*¹⁴ che permarrà, nonostante i segnali di ripresa, anche nel 2014. La tavola III.7 presenta le stime dell'*output gap* contenute nelle previsioni invernali della Commissione Europea pubblicate lo scorso mese di febbraio¹⁵. Per il 2014, l'*output gap* si attesterebbe intorno a un valore pari a -3,6 per cento del PIL potenziale, ben al di sotto del livello considerato rappresentativo¹⁶, ossia di quel valore che, sulla base della metodologia concordata a livello europeo, dovrebbe prevalere in condizioni recessive secondo un 'ciclo economico normale'.

TAVOLA III.7: OUTPUT GAP DELL'ITALIA

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

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

Fonte: Commissione Europea, 2014 *Winter Forecast*.

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

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

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

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

¹⁵ *European Economic Forecast Winter 2014*, febbraio 2014.

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

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf

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

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

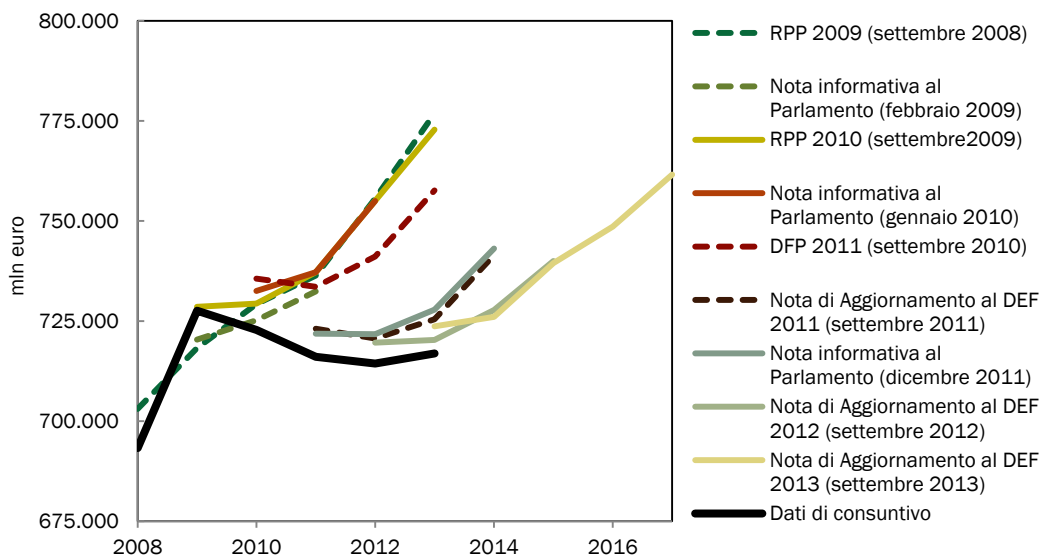
Diverso è il caso delle entrate. A partire dal 2012 l'effetto combinato della stretta creditizia e dell'impatto negativo di breve periodo delle misure di consolidamento dei conti pubblici hanno depresso la domanda interna. Le entrate fiscali, principalmente il gettito delle imposte indirette e contributive,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

Si nota anche che l'obiettivo di aggiustamento strutturale del saldo sarebbe stato pienamente centrato anche se l'*output* potenziale non fosse stato rivisto verso il basso. La caduta del PIL ha avuto infatti riflessi sulle stime dell'*output* potenziale risentendo anche di una rilevante revisione verso l'alto del NAIRU¹⁷.

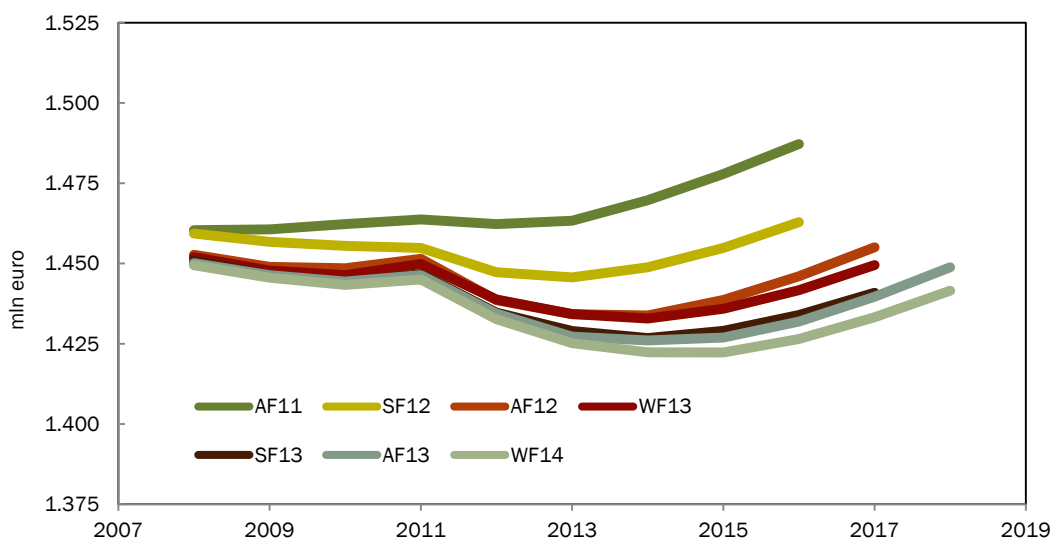
Si fa presente inoltre che la metodologia di stima non distingue pienamente tra variazioni temporanee della domanda e quelle permanenti. Qualsiasi variazione del PIL ha una ricaduta sui calcoli effettuati, influenzando in maniera rilevante i valori del prodotto potenziale nei primi anni di previsione. Con riferimento all'ammontare dell'aggiustamento fiscale *ex ante* effettuato dall'Italia e utilizzando un valore prudenziale di 1,0 per il moltiplicatore¹⁸, questo avrebbe comportato una caduta del livello del PIL pari alla stessa entità. È dunque probabile che nelle stime di caduta del PIL potenziale sia entrata una componente temporanea.

¹⁷ Si veda anche il focus 'Sensibilità dei saldi strutturali alla metodologia di calcolo dell'*output gap*' nella sezione III.4

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

FIGURA III.1: SPESA TOTALE DELLA PA AL NETTO DEGLI INTERESSI (milioni di euro)

Nota: La linea tratteggiata indica previsioni programmatiche
Fonte: MEF e ISTAT.

FIGURA III.2: PIL POTENZIALE

Nota: AF = Previsioni d'autunno CE; SF = Previsioni di primavera CE; WF = Previsioni d'inverno CE
Fonte: Commissione Europea

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

Alla luce di tali considerazioni, il Governo ritiene che nel 2014 non sia opportuno procedere a un aggiustamento del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL, ossia dell'ammontare richiesto dai regolamenti europei e dalla legislazione nazionale per il percorso di avvicinamento all'MTO.

La strategia di bilancio del Governo prevede che il disavanzo strutturale si riduca di 0,2 punti percentuali di PIL nell'anno in corso. La deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento verso l'MTO, ovvero il pareggio di bilancio in termini strutturali, è riconducibile all'esigenza di rispondere con una strategia organica al materializzarsi di 'eventi eccezionali' dovuti principalmente agli effetti della forte recessione del 2012 e del 2013, consentita agli Stati Membri dall'art. 5 del regolamento UE n. 1.175/2011 e recepita a livello nazionale dall'art. 6 della L. n. 243/2012. Secondo il regolamento UE, in periodi di grave recessione economica che determinino un impatto rilevante sulla situazione delle finanze pubbliche, è possibile allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio di medio periodo, a condizione che la sostenibilità delle finanze pubbliche non venga compromessa. In questa eventualità, l'articolo 6 della L. n. 243/2012, prevede che il Governo, sentita la Commissione Europea, presenti al Parlamento una Relazione e una specifica richiesta di autorizzazione in cui sia indicata l'entità e la durata dello scostamento nonché sia definito un piano di rientro che permetta di convergere verso l'Obiettivo di Medio Periodo. Il Governo si impegna a raggiungere questo risultato entro l'orizzonte di programmazione del DEF.

Il pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione

Il Governo è fortemente impegnato a disporre gli strumenti necessari per assicurare stabilmente la convergenza dei tempi di pagamento verso gli *standard* europei.

Il provvedimento recante interventi finalizzati al rispetto della direttiva europea sul pagamento dei debiti che il Governo ha approvato¹⁹ ed è in corso di presentazione alle Camere offre una soluzione strutturale che, a completamento delle azioni già intraprese nel 2013²⁰, si muove lungo tre direttrici:

- completare il pagamento dei debiti commerciali residui;
- favorire la cessione dei debiti commerciali certificati a intermediari finanziari e potenziare le vigenti modalità di compensazione con crediti tributari e contributivi;
- potenziare il monitoraggio dei debiti e dei relativi tempi di estinzione, anche per assicurare il rispetto della direttiva europea sui termini di pagamento.

Al fine di smaltire lo *stock* di debiti accumulato, senza incidere sulla dimensione del deficit di bilancio, si intende innanzi tutto: i) aumentare la dotazione del fondo per assicurare la liquidità alle regioni e agli enti locali per il pagamento dei debiti commerciali, istituito con il decreto legge n. 35 del 2013; ii) ridurre i debiti commerciali delle società partecipate dagli enti locali attraverso

¹⁹ Il DDL sui pagamenti pregressi della P.A. è stato approvato dal CdM dello scorso 12 marzo, ed è in corso di presentazione alle Camere.

²⁰ Si tratta del D.L. n. 35/2013 e del D.L. n. 102/2013.

l'ulteriore incremento del predetto fondo per fornire agli enti stessi anticipazioni finanziarie; iii) concedere anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti inclusi nei piani di riequilibrio finanziario pluriennale dei comuni in squilibrio strutturale e dei debiti dei comuni che hanno deliberato il dissesto finanziario; iv) favorire il riequilibrio della gestione di cassa del settore sanitario ampliando il perimetro dei debiti sanitari finanziabili con anticipazioni di liquidità.

La certificazione assume un ruolo cruciale per la piena operatività del meccanismo di cessione dei crediti a intermediari finanziari, che sarà assistito da garanzia dello Stato. Essa consentirà all'impresa di ottenere liquidità attraverso una più agevole e rapida cessione dei propri crediti, anche tenuto conto del fatto che, in presenza della garanzia dello Stato, non potranno essere richiesti sconti superiori a una misura massima determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Le Amministrazioni pubbliche debitorie diverse dallo Stato, in caso di temporanee carenze di liquidità, potranno chiedere agli intermediari finanziari una ridefinizione dei termini e delle condizioni di pagamento dei debiti. Sempre ai fini della predetta ridefinizione, i crediti assistiti dalla garanzia dello Stato potranno formare oggetto di ulteriore cessione ad altri intermediari finanziari.

Per affrontare strutturalmente la questione dei tempi di pagamento della P.A. è necessaria una adeguata attività di monitoraggio e la predisposizione di strumenti che consentano di rilevare l'effettiva consistenza ed evoluzione dell'ammontare dei debiti. Ad oggi, è già previsto l'obbligo della fatturazione elettronica²¹: dal prossimo mese di giugno per i rapporti commerciali con la P.A. centrale e nel corso del 2015 per tutte la P.A., compresi gli enti locali. In aggiunta sarà previsto che tutti i creditori della P.A. possano, tramite la piattaforma di certificazione dei crediti, fornire evidenza dei loro crediti anche nei confronti degli enti che passeranno alla fattura elettronica nel 2015.

Queste innovazioni dovranno essere accompagnate da un processo di informatizzazione della P.A., già avviato per gli enti centrali, che consenta di monitorare l'intero ciclo di vita delle fatture (ricezione, registrazione, pagamento o eventuali contestazioni). Ciò permetterà di disporre della piena conoscenza dei flussi di formazione dell'indebitamento e di verificare l'effettiva attuazione della direttiva europea sui pagamenti. Per questo sarà disposto: i) l'obbligo per le Amministrazioni di protocollare le fatture all'atto del ricevimento e di annotarle nel registro delle fatture; ii) l'obbligo di allegare alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio un prospetto che attesti l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini previsti dalla Direttiva europea in materia di tempi di pagamento, nonché il tempo medio dei pagamenti effettuati; iii) un meccanismo incentivante per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno; iv) un meccanismo sanzionatorio per le Amministrazioni pubbliche che registrano ritardi oltre una certa soglia temporale nei pagamenti dei debiti. Contribuisce in maniera sostanziale, infine, la armonizzazione della contabilità e dei bilanci degli enti territoriali, già avviata e su cui si dovrà procedere rapidamente per evitare ulteriori ritardi.

²¹ Introdotta dai commi da 209 a 214, dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni.

L'esigenza di dotare gli enti pubblici delle risorse necessarie all'attuazione degli interventi che si intende adottare determina un incremento del saldo netto da finanziarie di circa 20 miliardi nel solo anno 2014 e del fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche di circa 13 miliardi nello stesso anno, da cui consegue un corrispondente incremento del debito pubblico. Una parte dell'incremento del saldo netto da finanziare è connesso con operazioni di ristrutturazione del debito regionale, assistite dallo Stato, che consentiranno alle Regioni di modificare il profilo temporale degli oneri per il rimborso dei debiti, anche in relazione al quale dovrà essere aggiornato il livello delle emissioni nette. Data la natura straordinaria dell'intervento per l'accelerazione dei pagamenti sui debiti della P.A. non si determinano effetti permanenti sugli altri saldi di finanza pubblica.

Nelle intenzioni del Governo, il pagamento della componente residua dei debiti pregressi della P.A. ha come finalità quella di rispondere alle gravi condizioni cicliche che hanno colpito l'economia italiana nel corso dell'ultimo biennio e di mitigare le restrizioni sulla liquidità comuni a molte imprese. Tuttavia, come descritto sopra, l'intervento non si limiterà al solo pagamento dei debiti commerciali in essere ma abbrevierà i tempi di pagamento in linea con le regole europee, dando luogo a effetti positivi di riduzione delle barriere all'entrata come stimato recentemente dalla Commissione Europea²².

Il Governo ritiene che sussistano le condizioni eccezionali che, alla luce dell'art. 6 della L. n. 243/2012, consentono per il 2014 uno scostamento temporaneo dagli obiettivi programmatici.

Riforme strutturali e avvicinamento graduale all'MTO

Il rallentamento nel percorso di convergenza verso il pareggio di bilancio strutturale previsto per il 2014 risponde anche all'intenzione del Governo di procedere con azioni decise di riforma che contribuiscano a migliorare il prodotto potenziale dell'economia italiana e al contempo comportino nel medio periodo un miglioramento della posizione di bilancio in termini strutturali, con un conseguente miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche.

L'art. 3, comma 4 della L. n. 243/2012 e il regolamento UE n. 1175/2011, all'art. 5, prevedono esplicitamente una forma di flessibilità sul calendario di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo in presenza di riforme strutturali significative che producano un impatto positivo sul bilancio nel medio periodo, anche attraverso un aumento della crescita potenziale, e quindi sulla sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche. Tali riforme sono valutate dalla Commissione con riferimento alla loro coerenza con gli orientamenti europei di politica economica. La deviazione temporanea dal percorso di convergenza verso l'MTO è consentita a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del rapporto *deficit*/PIL e che la posizione di bilancio ritorni all'Obiettivo di Medio Periodo entro il periodo coperto dal Programma di Stabilità. Secondo le stime qui presentate, gli interventi programmati dal Governo condurranno a un miglioramento strutturale delle

²² Si veda il documento 'Assessing product market reforms in Italy', Greece, Portugal and Spain, European Commission, Note for the attention of the LIME Working Group, 2014.

finanze pubbliche del Paese. La valutazione considera le misure che presentano gli effetti più facilmente quantificabili quali la riduzione della pressione fiscale sul lavoro, quella dell'IRAP e le relative coperture date dagli interventi di revisione della spesa e dall'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie. Insieme a queste misure si considerano anche quelle relative alle liberalizzazioni e semplificazioni e la riforma del mercato del lavoro. Si ritiene tuttavia che anche altre riforme strutturali non esplicitamente considerate²³ potrebbero esercitare effetti favorevoli nel medio periodo, rafforzando ulteriormente la sostenibilità finanziaria dei conti pubblici.

La tavola III.8 mostra in sequenza le stime degli effetti finanziari positivi attesi dalle riforme sulle principali variabili macroeconomiche e sul saldo primario di bilancio. Inoltre l'ultima sezione della tabella dettaglia gli effetti complessivi delle riforme specificando anche l'impatto sul rapporto debito/PIL.

Come risultato del piano di riforme programmato dal Governo, si prevede che il livello del PIL aumenti in termini cumulati di 2,2 punti percentuali nel 2018 rispetto allo scenario di base. Sono rilevanti, a regime, gli effetti sui consumi privati e sugli investimenti, maggiori in termini di livelli rispettivamente per 1,9 e 3,0 punti percentuali. Anche l'occupazione è attesa aumentare, grazie agli effetti positivi sull'offerta di lavoro; infatti l'introduzione di detrazioni IRPEF sul lavoro dipendente per le fasce più basse di reddito, oltre a rappresentare una riduzione del cuneo fiscale, produrrebbe importanti effetti indiretti sul tasso di partecipazione che, nel complesso, è atteso aumentare di 0,6 punti percentuali nel triennio 2015-2018 in termini cumulativi²⁴.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, grazie alla previsione di adeguate coperture, l'impatto complessivo delle misure di riforma programmate dal Governo, non determinerebbe alcuna riduzione del saldo primario.

Per il periodo 2014-2018, l'impatto delle riforme sul prodotto potenziale è stimato utilizzando lo scenario macroeconomico descritto nella tavola III.8, che ingloba gli effetti sull'economia delle riforme strutturali. Tali effetti non sono inclusi nel quadro macroeconomico e in quello programmatico di finanza pubblica di questo Documento. Al quadro macroeconomico inclusivo degli effetti delle riforme è applicata la metodologia di calcolo della funzione di produzione concordata a livello europeo procedendo a separare l'impatto ciclico da quello strutturale.

Per gli anni successivi al 2018, le variabili relative ai singoli fattori produttivi sono estrapolate con semplici tecniche statistiche o, in alcuni casi, si assume che convergano verso parametri strutturali stimati dalla Commissione Europea opportunamente rivisti per includere l'effetto macroeconomico di ogni singola riforma²⁵.

²³ Le riforme considerate sono descritte anche all'interno del PNR. Tuttavia non si tiene conto all'interno di questo paragrafo di interventi quali la soluzione a regime della questione dei ritardi dei pagamenti della P.A. che possono avere effetti positivi strutturali sul PIL.

²⁴ Gli effetti sul tasso di partecipazione sono stimati tramite il modello di micro-simulazione del mercato del lavoro del Dipartimento del Tesoro, ITaxSIM (*Italian Taxation Simulation Model*). Il modello segnala un aumento significativo del tasso di partecipazione femminile e di minore entità per il tasso di partecipazione maschile. La variazione di 0,6 rappresenta una media ponderata delle due variazioni.

²⁵ La metodologia di proiezione del prodotto potenziale è in linea con quella correntemente discussa a livello europeo dal Comitato di Politica Economica del Consiglio Europeo e dall'*Output Gap Working Group*. Per maggiori dettagli si veda il capitolo III.4 e la Nota Metodologica alla sezione III.3

TAVOLA III.8: IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE PROGRAMMATICHE 2014

Descrizione misura	Risultati delle simulazioni					
	Effetti cumulati sul PIL e su altre variabili macroeconomiche rispetto allo scenario base					
	2014	2015	2016	2017	2018	
Aumento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente	PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6
	Consumi privati	0,1	0,4	0,6	0,7	0,8
	Investimenti fissi lordi	0,1	0,6	1,1	1,4	1,4
	Occupazione	0,0	0,1	0,2	0,4	0,6
	Saldo primario/PIL (1)	0,4	0,6	0,5	0,5	0,4
Riduzione dell'IRAP	PIL	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
	Consumi privati	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
	Investimenti fissi lordi	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
	Occupazione	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
	Saldo primario/PIL (1)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Revisione della tassazione sulle rendite finanziarie	PIL	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
	Consumi privati	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
	Investimenti fissi lordi	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
	Occupazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Saldo primario/PIL (1)	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Spending review	PIL	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1
	Consumi privati	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
	Investimenti fissi lordi	-0,2	-0,6	-0,9	-0,8	-0,6
	Occupazione	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Saldo primario/PIL (1)	-0,3	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4
Liberalizzazioni e semplificazioni (L. n. 27/2012, L. n. 35/2012, L. n. 98/2013 e DDL A.S. n. 958)	PIL	0,1	0,3	0,4	0,6	0,9
	Consumi privati	-0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
	Investimenti fissi lordi	0,7	1,0	1,3	1,6	1,9
	Occupazione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
	Saldo primario/PIL (1)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Riforma del mercato del lavoro (L. n. 92/2012 con le modi-fiche apportate dal D.L. n. 34/2014)	PIL	0,2	0,3	0,4	0,5	0,8
	Consumi privati	0,4	0,6	0,7	0,9	1,1
	Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
	Occupazione	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5
	Saldo primario/PIL (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Totale	PIL	0,3	0,6	1,0	1,5	2,2
	Consumi privati	0,4	0,8	1,1	1,5	1,9
	Investimenti fissi lordi	0,7	1,1	1,5	2,1	3,0
	Occupazione	0,2	0,4	0,4	0,7	1,2
	Saldo primario/PIL (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
	Debito/PIL (1) (2)	-0,2	-0,8	-1,3	-2,1	-3,5

Nota: Eventuali imprecisioni nel totale derivano da arrotondamenti. La discrepanza rispetto all'analogica tavola del PNR (tavola I.1) riguarda solamente l'impatto macroeconomico del pagamento dei debiti pregressi della PA. A fini precauzionali, non è stato considerato l'impatto sulla crescita del PIL. Tuttavia, l'impatto dei debiti della PA viene inglobato nel livello del debito dello scenario programmatico di base.

Fonte: Elaborazioni MEF con il modello ITEM, IGEM e QUEST Italia.

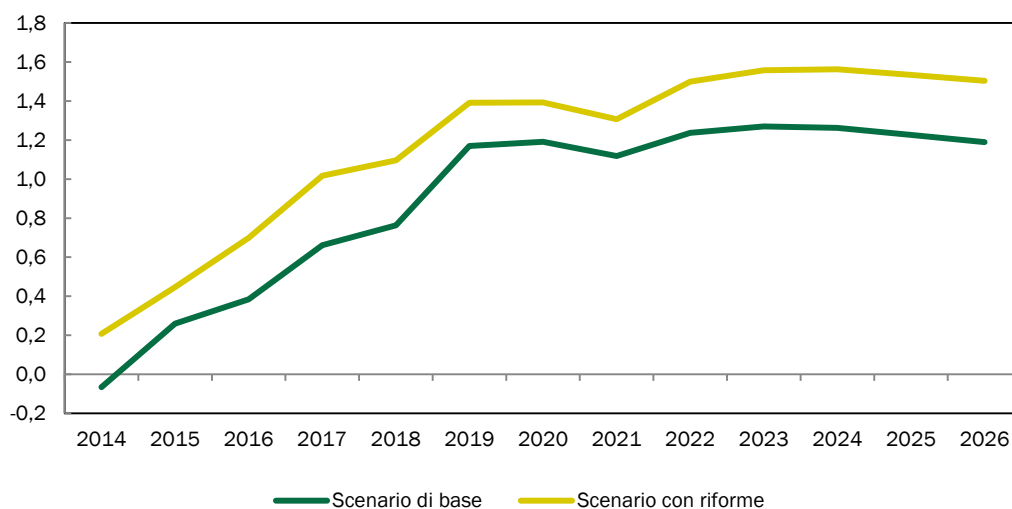
(1) Differenza rispetto allo scenario base (il segno positivo indica un peggioramento, il segno negativo un miglioramento)

(2) Elaborazioni MEF con il modello del debito pubblico.

In particolare, si assume che il NAIRU (*Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment*) converga al 2026 verso il valore cosiddetto ‘di àncora’ stimato dalla Commissione Europea attraverso un modello *panel*²⁶ e pari per l’Italia al 9,4 per cento. Tuttavia, in coerenza con la suddetta metodologia, si è valutato che a seguito dell’impatto del taglio del cuneo fiscale e delle altre misure adottate sul mercato del lavoro il livello del tasso di disoccupazione àncora debba essere ridotto all’8,8 per cento²⁷. Infine, per quanto riguarda lo *stock* di capitale, si ipotizza che questo converga al proprio valore di equilibrio crescendo in linea con la *Total Factor Productivity* dal 2028, ossia tre anni in anticipo rispetto allo scenario di base.

Per effetto delle riforme annunciate dal Governo, il tasso di crescita del PIL potenziale aumenta già nel 2014 passando da un tasso prossimo a zero a un valore dello 0,2 per cento. Negli anni a seguire, e fino al 2017 la crescita del prodotto potenziale è più rapida che nello scenario di riferimento. Nel medio periodo, le riforme contribuiscono a collocare la crescita del prodotto potenziale su valori più alti. Nel 2026, il tasso di crescita del potenziale inclusivo delle riforme risulta essere di circa 0,3 punti percentuali al di sopra di quanto previsto nello scenario di riferimento del DEF.

FIGURA III.3: TASSO DI CRESCITA DEL PIL POTENZIALE NELLO SCENARIO CON RIFORME



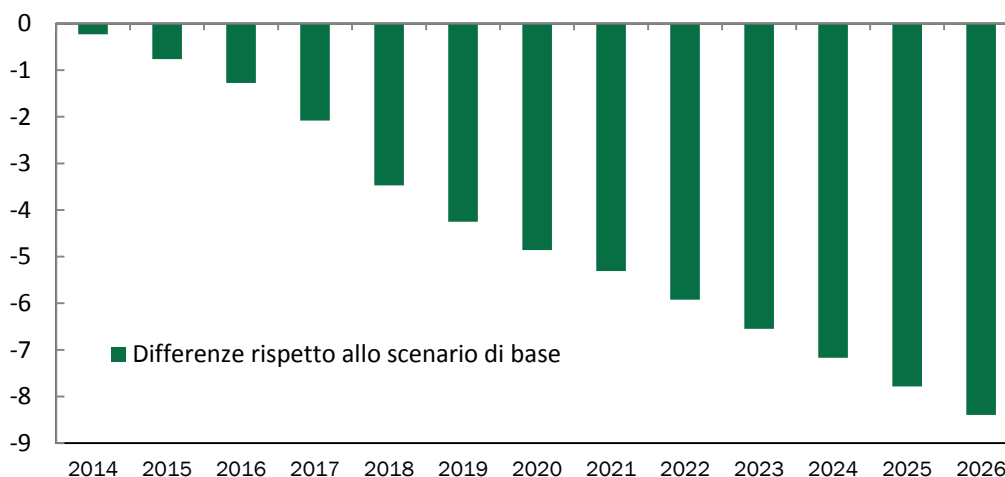
Per effetto delle riforme, il rapporto debito/PIL, si riduce immediatamente e più rapidamente in conseguenza della più alta crescita potenziale. Dopo il 2018, a politiche invariate, ossia nell’ipotesi di costanza del saldo primario strutturale, la

²⁶ Si veda la nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali (allegato II) alla sezione III.3 e per maggiori dettagli si anche veda Orlandi F., 2012, *Structural unemployment and its determinants in the EU countries*, *European Economy, Economic Papers*, No. 455. (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_455_en.pdf).

²⁷ La riduzione del livello àncora del NAIRU dello 0,6 per cento (da 9,4 per cento a 8,8 per cento) deriva dalla applicazione della elasticità del NAIRU àncora al cuneo fiscale. Si è valutato che l’intervento di riduzione dell’IRPEF determinerà una riduzione della variabile di riferimento adottata nella metodologia della Commissione pari a circa il tre per cento. Il livello attuale del cuneo per l’anno 2012 era stimato essere pari a circa 44,5 per cento.

riduzione del rapporto debito/PIL nello scenario inclusivo delle riforme accelera ulteriormente rispetto alle previsioni del quadro di riferimento. Nel 2026, grazie all'impatto delle riforme il rapporto debito/PIL risulterebbe essere inferiore di circa 9 punti percentuali rispetto al livello dello scenario di base.

FIGURA III.4: IMPATTO DELLE RIFORME SUL DEBITO PUBBLICO: DIFFERENZE RISPETTO ALLO SCENARIO DI BASE (% PIL)



Alla luce di queste dinamiche è possibile concludere che il rallentamento del percorso di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo necessario per consentire l'implementazione di importanti riforme strutturali porta a effetti significativi sulla crescita potenziale di medio periodo e contribuisce, in ultimo, a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche italiane.

Piano di rientro

A fronte della volontà di procedere al pagamento della componente residua dei debiti pregressi della P.A e di avviare un ambizioso programma di riforme strutturali, il Governo si impegna a rispettare il piano di rientro verso gli obiettivi programmatici coincidenti con il quadro di finanza pubblica programmatico delineato nel DEF.

Il rallentamento della convergenza verso l'MTO nel 2014 viene compensato dall'impegno del Governo, a partire dal 2015, ad attuare un piano di rientro che permetta di raggiungere pienamente l'Obiettivo di Medio Periodo nel 2016. Nel 2015, il disavanzo strutturale ricomincerebbe a diminuire di 0,5 punti percentuali, grazie a una manovra di consolidamento interamente finanziata da riduzioni di spesa pari a 0,3 punti percentuali di PIL sul primario. Il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe conseguito pienamente nel 2016 e sarebbe mantenuto lungo tutto l'orizzonte di programmazione sino al 2018.

A questo piano di rientro, si accompagna anche un ambizioso programma di privatizzazioni che prevede dismissioni di attività dello Stato per circa lo 0,7 per cento del PIL nel corso del triennio 2014-2017.

Le misure correttive programmate per i prossimi anni e il piano di dismissioni previsto assicurano, già dal prossimo anno, il rapido rientro del maggior rapporto debito pubblico/PIL conseguente all'ulteriore pagamento dei debiti pregressi. Come evidenziato nel paragrafo III.7 'La regola del debito e gli altri fattori rilevanti', il profilo programmatico del rapporto debito/PIL rispetterebbe la regola sul percorso di convergenza del debito verso il parametro europeo già dal 2015.

III.4 SALDO DI BILANCIO CORRETTO PER IL CICLO

La Legge Costituzionale n.1/2012 sull'Introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Carta costituzionale e quella 'rinforzata' (L. n. 243/2012) hanno riformato la Costituzione introducendo e dettagliando il principio dell'equilibrio di bilancio in conformità con le regole europee.

La nuova legislazione nazionale recepisce i principi del Patto di Stabilità e Crescita, modificato dal regolamento UE n. 1175/2011 (*Six Pack*), e sancisce che il pareggio di bilancio si ottiene qualora il saldo strutturale eguagli il livello dell'Obiettivo di Medio Periodo (MTO), la cui definizione viene rimandata ai criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione Europea.

Il Codice di Condotta per la Redazione dei Programmi di Stabilità²⁸ definisce l'MTO in termini strutturali sulla base di indicatori specifici per ciascun paese quali il tasso di crescita potenziale di lungo periodo, il livello corrente del rapporto debito/PIL e l'ammontare delle passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione. Attualmente, l'MTO dichiarato dal Governo Italiano coincide con un saldo strutturale in pareggio.

L'introduzione nella legislazione italiana del concetto di saldo strutturale integra la definizione degli obiettivi programmatici espressi in termini nominali, i quali non dipendono solamente dalle misure di politica fiscale adottate dal governo ma reagiscono spontaneamente alle evoluzioni del contesto economico, con quelli strutturali, misurati al netto del ciclo economico, che permettono di valutare la componente discrezionale della politica fiscale.

L'indicatore che sintetizza la posizione ciclica dell'economia e permette di formulare i saldi strutturali è l'*output gap*, il quale misura la differenza tra il prodotto effettivo e quello potenziale in rapporto a quest'ultimo. La metodologia utilizzata per stimare il prodotto potenziale e l'*output gap* dell'economia italiana è comune a tutti i paesi dell'UE ed è basata sulla funzione di produzione²⁹. Tale metodologia è stata approvata dal Consiglio ECOFIN e viene periodicamente discussa e rivista all'interno del Comitato di Politica Economica e dell'*Output Gap Working Group* (EPC-OGWG).

Dopo la forte contrazione della crescita del prodotto interno verificatasi negli anni 2012 e 2013, l'economia italiana si appresta a sperimentare una moderata espansione nel 2014 (vedi quadro macroeconomico di riferimento, capitolo II). La

²⁸ Si veda il Codice di Condotta per la Redazione dei Programmi di Stabilità: *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, September 2012
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

²⁹ D'Auria et al., 2010, *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, *European Economy, Economic Papers*. 420.)

stima del prodotto potenziale, dopo la significativa riduzione dello 0,7 e dello 0,4 per cento nel 2012 e nel 2013, non recepirebbe immediatamente l'inversione di tendenza prevista per l'anno in corso e si attesterebbe, nonostante il contributo positivo della *Total Factor Productivity*, a -0,1 per cento nel 2014. A partire dal 2015, il prodotto potenziale mostrerebbe un recupero sino a raggiungere un tasso di crescita pari allo 0,8 per cento nel 2018. Il fattore lavoro contribuirebbe in maniera positiva alla crescita potenziale sin dal prossimo anno, mentre il fattore capitale solamente a partire dal 2016.

L'*output gap*, dopo aver registrato un livello *record* pari a -4,5 per cento del PIL potenziale nel 2013, è previsto ridursi nell'anno in corso attestandosi a -3,7 per cento. Come già evidenziato nel paragrafo precedente, tale stima risulta comunque più ampia, in valore assoluto, del livello dell'*output gap* rappresentativo (ROG) prevalente in condizioni cicliche normali, il quale viene stimato dalla Commissione intorno a un valore del -2,7 per cento del PIL potenziale per il 2012. Pertanto, nel 2014 le condizioni di grave recessione economica permarrebbero, esaurendosi solo nel 2015 quando il livello dell'*output gap* risulterebbe essere in linea con quello considerato rappresentativo. Negli anni a seguire si registrerebbe una graduale chiusura dell'*output gap*, il quale tornerebbe ad essere positivo e pari allo 0,6 per cento del PIL potenziale nel 2018.

Per valutare l'impatto del ciclo economico sul bilancio dello Stato è necessario misurarne la componente ciclica, che si ottiene moltiplicando l'*output gap* per la semi-elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica³⁰. Il parametro della semi-elasticità per l'Italia è pari a circa 0,55. Sulla base di tale parametro, la componente ciclica del saldo di bilancio risulta essere pari al -2,5 per cento nel 2013, -2,0 per cento nel 2014, a -1,5 per cento nel 2015 per poi diminuire progressivamente, diventando positiva e pari allo 0,3 per cento nel 2018.

Il percorso di avvicinamento dell'Italia al proprio Obiettivo di Medio Periodo non ha subito deviazioni significative nel corso del 2012 e del 2013, ossia in coincidenza con la fase più critica della recessione. Il saldo strutturale, che è l'indebitamento al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*, si è ridotto in rapporto al PIL ben più del minimo richiesto dal Patto di Stabilità e Crescita, pari a 0,5 punti percentuali di PIL all'anno. Difatti, il saldo strutturale è diminuito di 0,6 punti percentuali di PIL nel 2013 e, in media di 1,4 punti percentuali nel biennio 2012-2013. Tale dinamica è stata favorita da una considerevole riduzione della spesa pubblica. L'aggregato di spesa di riferimento (si veda il Focus su 'La regola di spesa') ha fatto registrare nello stesso biennio un tasso di crescita negativo in media superiore al -3,0 per cento in termini reali.

³⁰ A partire dal 2013, l'OGWG ha deciso di sostituire il parametro di riferimento, passando dall'elasticità alla semi-elasticità. In luogo della misurazione dell'impatto del livello assoluto del saldo di bilancio a variazioni della crescita economica si considera la variazione del saldo di bilancio in percentuale del PIL rispetto a variazioni della crescita economica. Inoltre, sono stati aggiornati i parametri che rappresentano, per ogni singolo paese, i pesi specifici, cioè la struttura di entrate e spese e le quote relative delle singole categorie che le compongono. Sia la modifica della semi-elasticità che quella che riguarda i pesi relativi non hanno effetti rilevanti sul calcolo della componente ciclica, mentre hanno effetti significativi sul calcolo separato di entrate e uscite strutturali. Per maggiori dettagli si veda: Mourres G., Isbasoiu G.-M., Paternoster D. e M. Salto, (2013), *The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update*, *Economic Papers* 478, European Commission. Also available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp478_en.pdf

Per il 2014, il disavanzo strutturale si attesterebbe allo 0,6 per cento del PIL, riducendosi di 0,2 punti percentuali di PIL rispetto al 2013, in luogo di 0,5 punti percentuali richiesti dal Patto di Stabilità, mentre l'aggregato di spesa farebbe registrare una contrazione di -0,6 per cento in termini reali, non in linea con i parametri della Commissione che richiederebbero una riduzione di almeno 1,07 per cento.

TAVOLA III.9: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL) (1)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-2,4	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
Indebitamento netto	-3,0	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
Interessi passivi	5,5	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,7	-0,4	-0,1	0,3	0,4	0,7	0,8
<i>Contributi dei fattori alla crescita potenziale:</i>							
<i>Lavoro</i>	-0,7	-0,3	-0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
<i>Capitale</i>	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
<i>Output gap</i>	-3,1	-4,5	-3,7	-2,7	-1,6	-0,5	0,6
Componente ciclica del saldo di bilancio	-1,7	-2,5	-2,0	-1,5	-0,9	-0,3	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-1,3	-0,6	-0,6	-0,3	0,0	0,0	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo	4,2	4,7	4,6	4,8	5,1	4,9	4,7
Misure <i>una tantum</i>	0,1	0,2	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo di Bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-3,1	-3,3	-2,7	-1,6	-0,9	-0,3	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	-1,4	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	4,1	4,5	4,6	4,9	5,1	4,9	4,7
Variazione saldo di bilancio al netto delle <i>una tantum</i>	-1,3	0,2	-0,6	-1,0	-0,8	-0,6	-0,6
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle <i>una tantum</i>	-2,2	-0,6	-0,2	-0,5	-0,1	0,0	0,0

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.

Come ampiamente spiegato nel paragrafo precedente, la deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento verso l'Obiettivo di Medio Periodo che si riscontra per il 2014 consegue alla necessità di rispondere contestualmente alla forte recessione che ha colpito l'Italia nel corso del 2012 e 2013 e all'esigenza di procedere speditamente, con una strategia organica, all'implementazione di importanti riforme strutturali in grado di incidere nel medio periodo sul potenziale di crescita dell'economia e di migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

La normativa europea e quella nazionale prevedono forme di flessibilità che permettono di deviare dal percorso di avvicinamento all'MTO in entrambi i casi³¹. Come già chiarito, tale scostamento è consentito, a condizione che sia mantenuto un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del disavanzo nominale e che si preveda il ritorno al percorso di avvicinamento all'MTO entro il periodo di previsione del Programma di Stabilità.

³¹ Si veda il regolamento UE n. 1175/2001 che rivede e modifica l'articolo 5 del regolamento n. 1466/97 e l'articolo 3 della L. n. 243/2012.

Il posticipo al 2016 del conseguimento dell'Obiettivo di Medio Periodo non configura una violazione dei Regolamenti europei e appare in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale.

FOCUS

Sensitività dei saldi strutturali alla metodologia di calcolo dell' *output gap*

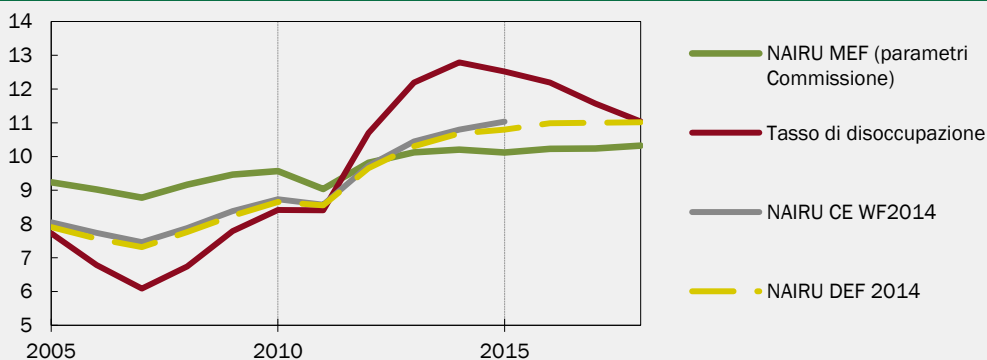
In base alla metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo, la stima dell'*output gap* che è necessaria per la derivazione dei saldi strutturali è significativamente dipendente dalle ipotesi del quadro macroeconomico sottostante ma anche dall'individuazione di alcuni parametri di inizializzazione per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (NAIRU) e della *Total Factor Productivity* (TFP).

Più in particolare, i parametri necessari alla stima del NAIRU, che rappresenta la componente di trend della disoccupazione, sono particolarmente soggetti a discrezionalità. Il NAIRU viene calcolato sulla base di un modello bivariato in cui la scomposizione trend-ciclo del tasso di disoccupazione è stimata congiuntamente ad una Curva di Phillips che comprende l'*unemployment gap* tra le determinanti della variazione del tasso di crescita dei salari. Il filtro statistico utilizzato per tale modello è il Filtro di Kalman che, nella fase di stima, richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, quali ad esempio i limiti di oscillazione delle varianze dei processi stocastici che regolano la curva di Phillips e la scomposizione trend-ciclo della disoccupazione (per maggiori dettagli sulla metodologia e sui parametri utilizzati si veda la Nota Metodologica, sez. III.1).

Tradizionalmente, e al fine di evitare valori dell'*output gap* e dei saldi strutturali poco in linea con quelli delle previsioni della Commissione Europea, le elaborazioni del NAIRU sottostanti i vari documenti programmatici dell'Italia hanno sempre recepito i parametri di inizializzazione utilizzati dalla Commissione. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, quest'ultima ha provveduto a rivedere frequentemente tali parametri, soprattutto alla luce del recente aumento del tasso di disoccupazione successivo al 2011.

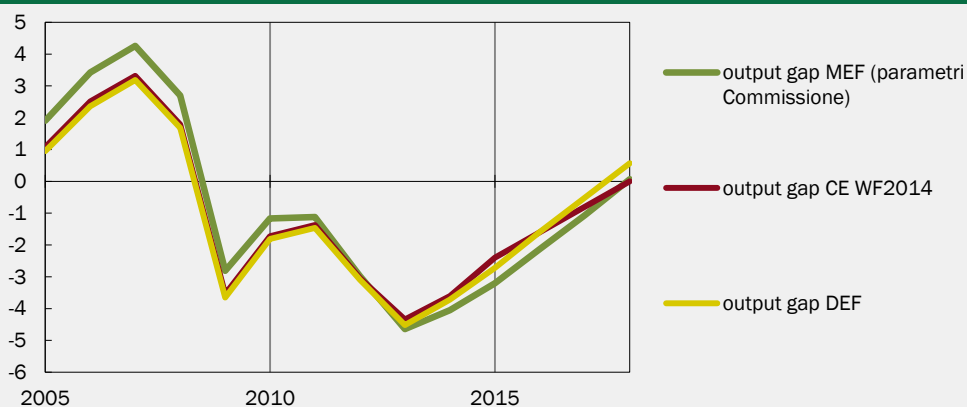
Anche la stima del NAIRU utilizzata nel DEF 2014 non si discosta significativamente dalla serie elaborata dalla Commissione nelle *Winter Forecast 2014* (figura 1). Tuttavia, al fine di ottenere questo risultato, è stato necessario rivedere in modo iterativo i parametri di inizializzazione sottostanti. Per contro, l'utilizzo dei parametri validati dalla Commissione nelle ultime *Forecast* avrebbe prodotto un profilo del NAIRU totalmente differente. Come si evince dalla figura sottostante, il recepimento dei parametri della Commissione avrebbe prodotto un profilo del NAIRU completamente rivisto sia storicamente sia in fase di previsione. A partire dal 2013 e su tutto l'orizzonte previsivo del DEF 2014, il NAIRU ottenuto in base ai parametri della Commissione si sarebbe attestato su valori mediamente più bassi.

LE DIVERSE SPECIFICHE DEL NAIRU (valori percentuali)



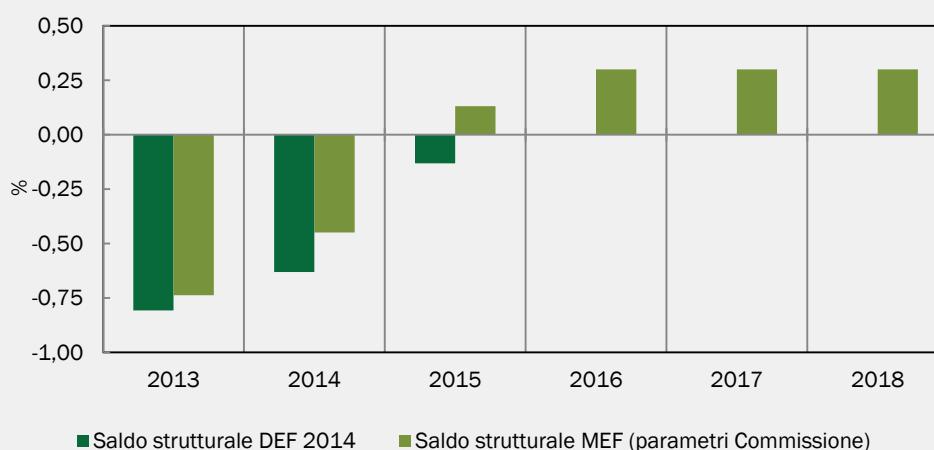
Profili differenti del NAIRU conducono a stime differenti del livello del prodotto potenziale e di conseguenza dell'*output gap*. La figura sotto riportata mostra l'andamento dell'*output gap* così come pubblicato dalla Commissione Europea nelle *Winter Forecast*, quello ufficiale pubblicato dall'Italia nel DEF e quello che si sarebbe ottenuto utilizzando il profilo del NAIRU più basso, calcolato con i parametri di inizializzazione della Commissione. Come si evince dalla figura, un NAIRU più basso comporta un allargamento dell'*output gap*, in media, di circa 0,4 punti percentuali nel periodo 2013-2018.

LE DIVERSE SPECIFICHE DELL'*OUTPUT GAP* (IN PERCENTUALE DEL PIL POTENZIALE)



Il valore dell'*output gap* ha importanti ripercussioni sulla definizione dei saldi strutturali. Nella figura seguente si riportano i saldi strutturali programmatici per il periodo 2013-2018 calcolati utilizzando i diversi profili dell'*output gap*. Utilizzare un *output gap* in linea con i parametri di inizializzazione del NAIRU della Commissione Europea permetterebbe di avere un saldo strutturale decisamente più favorevole, che nel 2015 registrerebbe un avanzo strutturale di 0,1 per cento, a differenza del leggero disavanzo previsto nel presente documento. A partire dal 2016, inoltre, il saldo strutturale raggiungerebbe un avanzo costante di 0,3 per cento del PIL con i parametri della Commissione e solamente un pareggio di bilancio con i parametri di inizializzazione ufficiali.

LE DIVERSE SPECIFICHE DEL SALDO STRUTTURALE (in percentuale del PIL)



È evidente che la metodologia concordata a livello europeo per la stima del potenziale e dei suoi derivati dipende sensibilmente dalla discrezionalità delle scelte sui parametri sottostanti i modelli, primo fra tutti quello del NAIRU. Utilizzando gli ultimi parametri ufficiali della Commissione Europea, la situazione fiscale dell'Italia risulterebbe notevolmente migliore rispetto ai valori ufficiali dichiarati nel presente Programma di Stabilità. La scelta operata risponde all'esigenza di avvicinare la stima del potenziale il più possibile a quella della Commissione Europea, anche se, come qui dimostrato, scelte diverse avrebbero portato a risultati significativamente differenti.

III.5 DEBITO PUBBLICO

La gestione del debito pubblico nel corso del 2013 e del primo trimestre del 2014 si è sviluppata in un contesto di progressiva normalizzazione del funzionamento dei mercati finanziari in generale, e di quello dei titoli di Stato in particolare, soprattutto rispetto alle condizioni di forte instabilità del periodo che va dall'ultimo trimestre del 2011 alla prima metà del 2012. Il 2013 si è contraddistinto anch'esso per fasi di turbolenza e volatilità sui mercati, sia pur in misura nettamente inferiore, riconducibili in egual misura a fattori interni (principalmente legati a eventi politico-istituzionali) e a fattori internazionali (con un ruolo preponderante delle decisioni di politica monetaria da parte delle principali banche centrali a livello globale).

L'avvio del 2013 si è posto in sostanziale continuità con gli ultimi mesi dell'anno precedente, con il proseguimento dell'andamento discendente dei tassi di interesse e dei differenziali contro i titoli tedeschi. Questa tendenza, iniziata a partire da settembre 2012, è stata favorita dal miglioramento dei saldi di finanza pubblica a livello nazionale, dagli importanti obiettivi conseguiti a livello europeo con l'istituzione dei veicoli di sostegno finanziario e il processo di integrazione della vigilanza bancaria. Non da ultimo, la tendenza è stata favorita dalle misure adottate dalla Banca Centrale Europea, tra cui il nuovo sistema di potenziale intervento sul mercato secondario dei titoli di Stato fino a tre anni (cosiddette *Outright Monetary Transactions*, OMT), volto a rendere più efficiente il processo di trasmissione degli impulsi della politica monetaria all'economia.

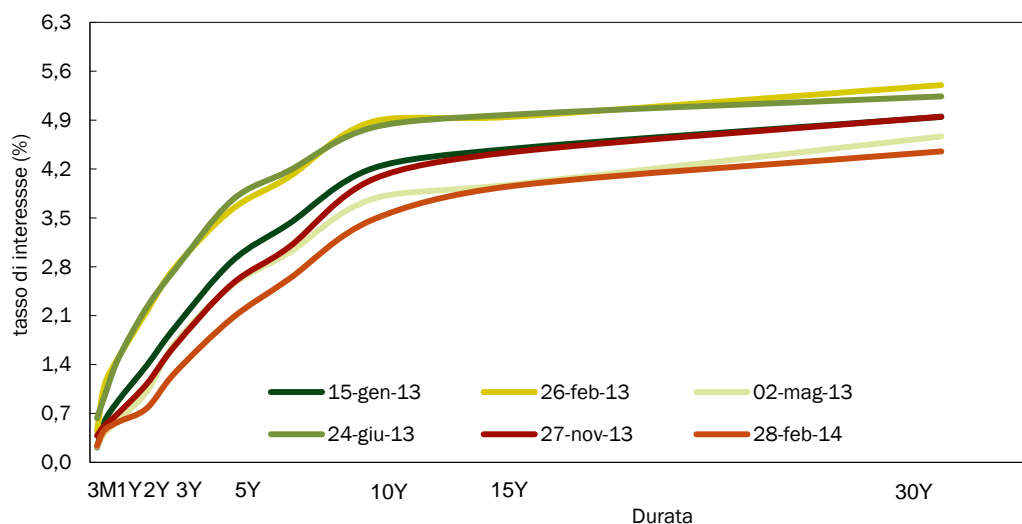
In questo contesto, il Tesoro, proprio nel mese di gennaio, è tornato sul mercato con un nuovo BTP con scadenza 15 anni, che ha avuto un significativo riscontro positivo in termini di condizioni di costo e di qualità degli investitori coinvolti. L'operazione ha avuto una valenza segnaletica molto rilevante dal momento che su queste scadenze lunghe il Tesoro non era presente sul mercato con un nuovo titolo da oltre due anni.

Le criticità sono tornate a manifestarsi nuovamente all'indomani dell'esito delle elezioni politiche di fine febbraio e delle conseguenti difficoltà relative alla formazione del nuovo Governo. Sebbene non siano mancate giornate caratterizzate da improvvisi picchi di volatilità, va tuttavia segnalato come in questo periodo il mercato del debito, nelle sue componenti di primario e secondario, abbia continuato a funzionare regolarmente, consentendo al Tesoro di gestire senza particolari difficoltà i collocamenti in asta e agli operatori di essere attivi sui titoli di Stato senza particolari anomalie.

Con la formazione del Governo e una relativa stabilità dei mercati finanziari internazionali, il quadro complessivo per il mercato dei titoli di Stato è tornato ad

assumere un tono decisamente positivo, ponendo le basi per una nuova discesa dei tassi di interesse lungo tutta la curva dei rendimenti e un'ulteriore riduzione dei differenziali contro la Germania, fino ad arrivare a livelli non troppo distanti da quelli dell'estate del 2011, prima che la crisi europea del debito sovrano coinvolgesse direttamente l'Italia. È in questo frangente che il Tesoro ha trovato le condizioni per offrire al mercato un nuovo BTP a 30 anni, una scadenza che non era stata più interessata dalle emissioni dal settembre 2009.

FIGURA III.5: EVOLUZIONE CURVA DEI RENDIMENTI TITOLI DI STATO



Durante la fase finale del secondo trimestre 2013, la situazione di mercato è tornata a presentarsi nuovamente volatile con un incremento dei tassi e una riduzione della pendenza della curva dei rendimenti. A spiegare questo movimento, diversamente dai mesi precedenti, sono stati fattori internazionali quali, in particolare, l'annuncio della Banca Centrale degli USA di un possibile ridimensionamento, e la successiva potenziale interruzione delle politiche di acquisto di titoli obbligazionari sul mercato secondario americano: il mercato ha immediatamente interpretato questa scelta come un segnale di progressivo esaurimento dell'impegno a garantire bassi tassi di interesse a lungo termine e ampie condizioni di liquidità nel sistema.

L'impatto dell'annuncio è stato molto significativo sui livelli dei tassi di interesse su scala mondiale, inclusa ovviamente l'Europa e i paesi dell'Area dell'Euro. Nonostante l'entità del fenomeno, il mercato italiano dei titoli di Stato ha continuato a funzionare in modo sostanzialmente ordinato, pur in un contesto non privo di significativi movimenti dei prezzi dei titoli.

Superata questa fase, il nuovo fronte di instabilità si è aperto a livello nazionale, con le incertezze derivanti da una possibile rinnovata fase di instabilità politica. Nel mese di settembre e fino ai primi giorni di ottobre il mercato ha nuovamente offerto spunti di turbolenza, soprattutto sulle scadenze più brevi, poi rapidamente rientrati con il voto di fiducia ottenuto dal Governo. Da quei giorni fino alla fine dell'anno, senza significative pause, la *performance* dei titoli di

Stato è stata continua e omogenea su larga parte degli strumenti offerti dal Tesoro, processo che è stato ulteriormente agevolato dall'esito della prima emissione del BTP a 7 anni, un nuovo punto strategico sulla curva dei rendimenti funzionale alla gestione dei rischi da parte del Tesoro, ma anche particolarmente apprezzato da parte degli investitori che da molti mesi si erano mostrati attivi su titoli con scadenza residua nell'intorno dei 7 anni. A consolidare la tendenza positiva della fine dell'anno ha contribuito anche il successo, oltre le più rosee previsioni, della seconda emissione dell'anno del BTP Italia, lo strumento dedicato agli investitori *retail* lanciato nel 2012, che già nel mese di aprile, durante il primo collocamento dell'anno, aveva avuto un riscontro molto positivo.

FIGURA III.6: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO BTP-BUND-BENCHMARK 10 ANNI

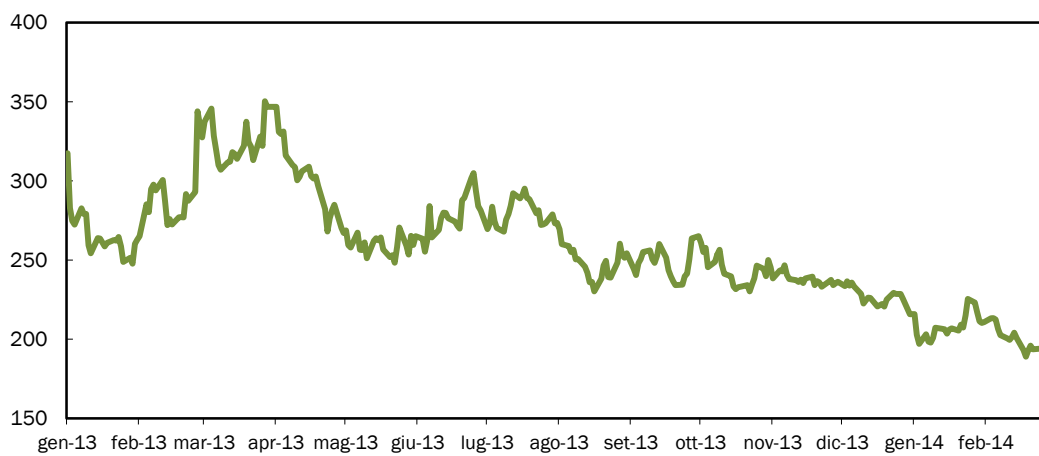
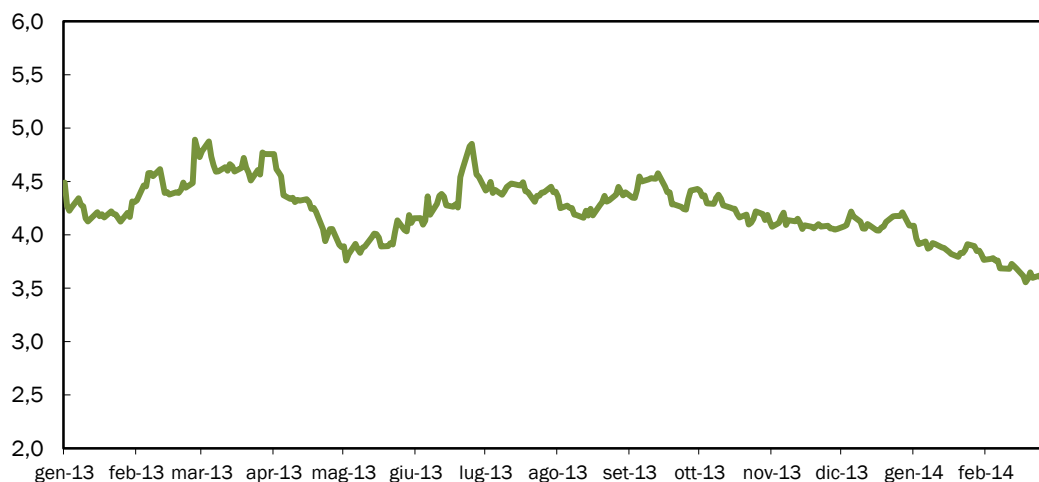


FIGURA III.7: TASSO TITOLI DI STATO- BENCHMARK A 10 ANNI



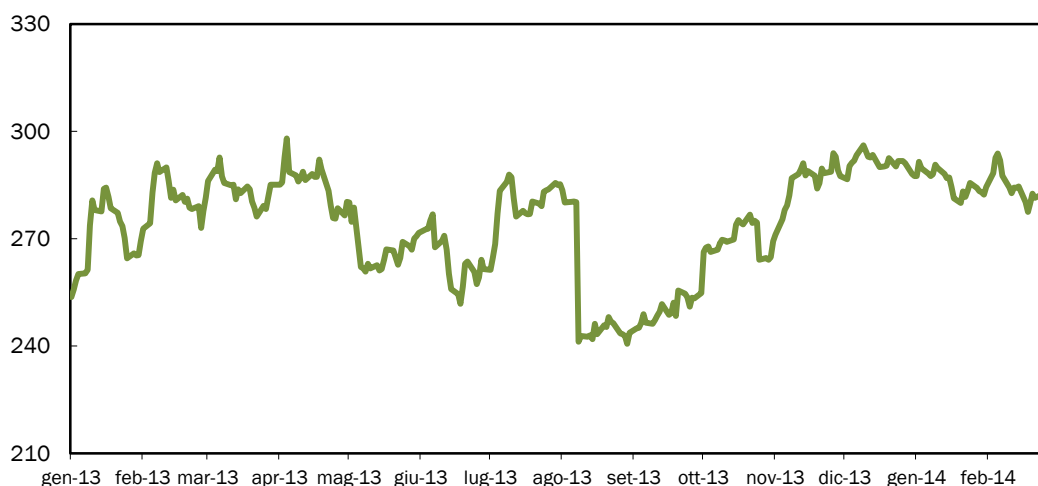
La tendenza positiva del mercato durante l'ultimo trimestre del 2013 ha interessato in modo particolarmente forte le scadenze a breve e medio termine, che hanno raggiunto livelli assoluti di tasso e di differenziale contro il *bund* tedesco antecedenti la crisi, in linea con quelli del 2010. Sulle scadenze più lunghe si è assistito a una altrettanto significativa riduzione dei tassi, anche se i differenziali contro il *bund* risentono ancora degli effetti della lunga crisi finanziaria iniziata negli USA nel 2007 e poi proseguita in forme diverse in Europa con le forti tensioni sul debito sovrano del periodo 2010-2012.

Con il miglioramento della situazione generale e il sensibile ridimensionamento delle fonti di tensione, il mercato dei titoli di Stato ha visto parallelamente migliorare le condizioni di liquidità del suo segmento secondario, con una ripresa significativa dei volumi scambiati e dell'efficienza delle quotazioni. Anche se in modo differenziato questo processo ha investito tutte le tipologie di titoli, anche quelle che durante gli anni della crisi del debito erano state maggiormente penalizzate, come i titoli nominali a più lungo termine, quelli indicizzati all'inflazione europea e quelli a tasso variabile.

A fare da supporto a questo contesto è stato anche il ritorno sempre più continuo e di dimensioni sempre più rilevanti di investitori esteri, europei e non, che a seconda delle fasi di mercato hanno scelto di partecipare attraverso sia il mercato primario sia quello secondario. Tale presenza ha consentito di stabilizzare, e quindi consolidare, la quota del debito italiano rappresentata da titoli di Stato posseduta da operatori non residenti, quota che come noto soprattutto nel periodo tra la metà del 2011 e la metà del 2012 aveva subito un ridimensionamento non trascurabile.

Nei primi mesi del 2014 il quadro complessivo ha fatto registrare un ulteriore miglioramento: la discesa nel livello dei tassi è proseguita in modo molto marcato con una compressione ulteriore dei differenziali di rendimento contro il *bund* tedesco. Ne hanno beneficiato tutti i collocamenti sul mercato primario, con un riscontro notevolmente positivo anche da parte di quegli investitori esteri che da molto tempo non erano stati più attivi sul debito italiano. Il Tesoro, sulla scia di questo andamento di mercato, è tornato a emettere un nuovo titolo a 10 anni sul segmento delle emissioni indicizzate all'inflazione europea, segmento particolarmente penalizzato durante le fasi più acute della crisi del debito sovrano: la recezione favorevole avuta dall'emissione ha dimostrato chiaramente la rilevanza di questi titoli per la politica di diversificazione dell'offerta da parte del Tesoro e la fondatezza dell'impostazione seguita negli anni volta a garantire continuità alle emissioni, seppur per volumi ridotti, al fine di minimizzare l'impatto sul costo del debito nelle fasi più intense della crisi.

FIGURA III.8: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO TITOLI DI STATO 10 ANNI VS 2 ANNI



III.6 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

L'evoluzione del rapporto tra il debito delle Amministrazioni pubbliche e il PIL delinea un percorso di discesa a partire dal prossimo anno, mentre l'anno in corso sarà l'ultimo del periodo di crescita continua iniziata a partire dal 2007.

Con riferimento agli anni di consuntivo, mentre tale rapporto nel 2011 è stato rivisto al ribasso solo marginalmente, passando dal 120,8 per cento riportato nella Nota di Aggiornamento al DEF dello scorso settembre al 120,7 per cento per via di ordinarie revisioni statistiche, il dato per il 2012 è stato confermato al 127,0 per cento.

Il nuovo consuntivo del 2013 ha visto il rapporto debito/PIL raggiungere il 132,6 per cento, un valore inferiore di circa 0,3 punti percentuali rispetto al dato programmatico della Nota di Aggiornamento. Tale valore è basato su una stima per il deflatore del PIL inferiore rispetto al consuntivo (1,2 per cento contro un dato finale di 1,4 per cento), pur a fronte di una crescita reale rivelatasi al di sotto delle aspettative (-1,9 per cento rispetto a una stima di -1,7 per cento) e di uno *stock* di debito atteso lievemente superiore al dato finale di consuntivo. L'incremento di 5,7 punti percentuali tra il 2012 e il 2013 è dovuto, come era stato già evidenziato nelle previsioni della Nota di Aggiornamento, a un livello particolarmente significativo sia della componente *snow-ball*, che risente della differenza tra costo del debito e crescita nominale del PIL, sia dell'aggiustamento *stock-flussi*, quest'ultimo dovuto in larga parte alle emissioni di debito effettuate nell'anno per la provvista necessaria a far fronte ai pagamenti dei debiti commerciali della P.A.³².

Nel 2014 il rapporto debito/PIL è previsto aumentare ulteriormente, fino a raggiungere il 134,9 per cento, circa 2,1 punti percentuali in più rispetto la stima indicata nella Nota di Aggiornamento. Questo incremento è in larga parte

³² D.L. n. 35/2013 convertito dalla L. n. 64/2013, e D.L. n. 102/2013 convertito dalla L. n. 124/2013

riconducibile al ridimensionamento della crescita del PIL nominale, che passa dal 2,9 per cento all'1,7 per cento, ma anche a una previsione dello *stock* di debito maggiore per circa 0,8 punti percentuali. Quest'ultima revisione al rialzo è dovuta principalmente alla revisione della stima del fabbisogno del Settore pubblico dal 3,7 al 5,3 per cento del PIL imputabile in misura equivalente sia a un peggioramento del saldo a legislazione vigente, sia al pagamento di ulteriori 13 miliardi di debiti commerciali della P.A. che si prevede di erogare in aggiunta a quanto già previsto per il 2014 dal combinato disposto dei due decreti legge adottati nel 2013. Questa tendenza è in parte compensata, tra gli altri fattori, da un valore più contenuto, per circa lo 0,3 per cento di PIL, degli effetti di valutazione del debito, rappresentati dagli scarti di emissione e dalla rivalutazione per l'inflazione dovuta sui titoli indicizzati, nonché da una stima delle entrate da privatizzazioni superiore per circa lo 0,2 per cento.

Il sensibile rallentamento della crescita prevista del rapporto debito/PIL nel 2014 rispetto al 2013 (2,3 punti percentuali contro i 5,7 di variazione del 2013 rispetto al 2012) è dovuta pertanto a una significativa riduzione dell'effetto *snow-ball*, grazie principalmente a un ritorno in territorio positivo della crescita del PIL nella sua componente reale a fronte di una riduzione significativa del deflatore del PIL. Anche il miglioramento dell'avanzo primario (che passa dal 2,2 al 2,6 per cento di PIL) contribuisce a ridurre lo *stock* di debito/PIL, mentre l'aggiustamento *stock-flussi* rimane elevato (1,9 per cento contro il 2,1 per cento del 2013), per via della continuazione del processo di rimborso dei debiti commerciali avviato nel 2013.

FIGURA III.9: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL)

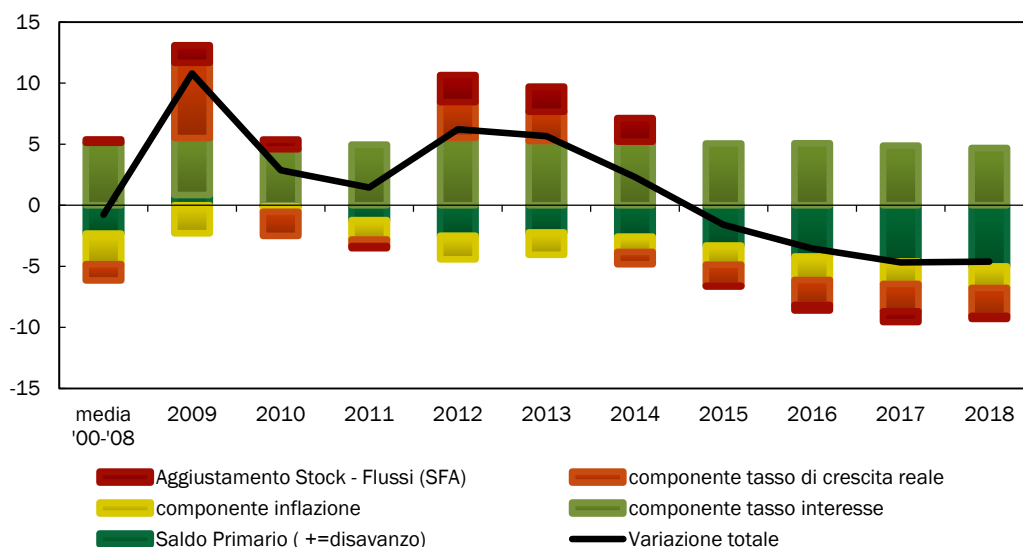


TAVOLA III.10: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL) (1)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Livello (al netto sostegni) (2)	124,2	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
Impatto di sostegni (3)	2,7	3,6	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5
Livello (al lordo sostegni) (2)	127,0	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Variazioni rispetto all'anno precedente	6,2	5,7	2,3	-1,6	-3,5	-4,7	-4,6
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico							
Avanzo primario (competenza economica)	-2,5	-2,2	-2,6	-3,3	-4,2	-4,6	-5,0
Effetto <i>snow-ball</i>	6,5	5,8	3,0	1,8	1,1	0,8	0,6
<i>di cui: Interessi (competenza economica)</i>	5,5	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
Aggiustamento <i>stock-flussi</i>	2,2	2,1	1,9	-0,1	-0,5	-0,9	-0,2
<i>di cui: Differenza tra cassa e competenza</i>	0,0	0,8	2,2	0,1	-0,3	-0,6	-0,8
<i>Accumulazione netta di asset finanziari (4)</i>	-0,4	0,3	-0,2	-0,4	-0,4	-0,5	0,2
<i>di cui: Introiti da privatizzazioni</i>	-0,5	-0,5	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	0,0
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	0,5	0,1	-0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
<i>Altro (5)</i>	2,1	0,9	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>p. m. : Tasso di interesse implicito sul debito</i>	4,5	4,1	4,0	3,8	3,9	3,9	3,9

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati nella tavola.

2) Al netto ovvero al lordo della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM. Per gli anni 2012 e il 2013 l'ammontare di tali prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM è stato pari rispettivamente a 42.665 e 55.620 milioni. Le stime per gli anni 2014-2017 includono i proventi da privatizzazioni per un ammontare pari a circa lo 0,7 per cento di PIL all'anno. Le stime tendenziali sottostanti allo scenario programmatico includono i proventi attesi dal rimborso dei *bond* finanziati dal Tesoro a favore del Monte Paschi di Siena pari a circa 4,0 miliardi con *tranches* nel periodo 2014-2017.

3) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

4) Include gli effetti dei contributi per GLF e programma ESM.

5) La voce altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: variazioni delle disponibilità liquide del MEF; discrepanze statistiche; riclassificazioni Eurostat; contributi a sostegno dell'Area Euro previsti dal programma EFSF.

Il percorso di riduzione del rapporto debito/PIL prende avvio nel 2015 con una stima pari al 133,3 per cento. Tale valore risulta ancora significativamente superiore alla previsione della Nota di Aggiornamento per quasi 4 punti percentuali di PIL, a causa sia della minore crescita nominale accumulata nel biennio 2014-2015, per circa 2,7 punti percentuali, sia del maggiore *stock* di debito, che incide per i restanti 1,2 punti percentuali (al netto degli arrotondamenti). Tale incremento è riconducibile in primo luogo all'ovvio effetto di trascinamento dagli anni precedenti; inoltre esso risente del peggioramento del fabbisogno del Settore pubblico dall'1,5 al 2,5 per cento di PIL, che è tuttavia mitigato dalle maggiori privatizzazioni per uno 0,2 per cento di PIL rispetto alla Nota e da altri due fattori non secondari quali l'impatto nel 2015 del rimborso dei *bond* finanziati dal Tesoro (cosiddetti *Monti bond*)³³, che dovrebbe prendere avvio nel 2014, e dai piani di ammortamento dei prestiti erogati dal MEF alle Amministrazioni locali per il rimborso dei già citati debiti commerciali (per un valore complessivo pari quasi allo 0,3 per cento di PIL).

³³ D.L. n. 95/2012 convertito dalla L. n. 135/2012 e L. n. 228/2012 (Legge di Stabilità per il 2013).

La riduzione del rapporto debito/PIL dal 2014 al 2015, pari a 1,6 punti percentuali, si deve pertanto a un miglioramento dell'avanzo primario, che arriva al 3,3 per cento del PIL, rispetto all'effetto *snow-ball*, che continua la sua discesa grazie a una più sostenuta crescita nominale, e a un sostanziale annullamento dell'aggiustamento *stock-flussi* che beneficia dell'esaurimento del programma di rimborso dei debiti commerciali.

Negli anni 2016 e 2017 la velocità di riduzione del rapporto aumenta passando rispettivamente a 3,5 e 4,7 punti percentuali, consentendo al rapporto di attestarsi rispettivamente al 129,8 e al 125,1 per cento. Anche per questi anni le stime risultano superiori a quelle della Nota di Aggiornamento per circa 4,8 e 5,0 punti percentuali, dei quali circa 3,1 e 3,4 punti percentuali spiegabili dalla più modesta dinamica cumulata del PIL nominale. La restante parte è dovuta a un maggiore fabbisogno del Settore pubblico, che continua a essere previsto in misura superiore rispetto alle stime della Nota di Aggiornamento per circa 0,8 e 0,4 punti percentuali di PIL rispettivamente nei due anni, pur in presenza di un livello di maggiori privatizzazioni per 0,2 punti percentuali all'anno rispetto alla Nota come per il biennio precedente.

TABELLA III.11: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)
(in milioni di euro e in percentuale del PIL)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)							
Amministrazioni pubbliche	1.946.809	2.013.373	2.079.871	2.107.044	2.113.579	2.102.670	2.091.945
<i>in % PIL</i>	124,2	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
Amministrazioni centrali (3)	1.839.716	1.915.825	1.994.960	2.023.181	2.030.745	2.020.895	2.011.250
Amministrazioni locali (3)	131.766	136.837	124.200	123.152	122.123	121.064	119.984
Enti di Previdenza e Assistenza (3)	149	158	158	158	158	158	158
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)							
Amministrazioni pubbliche	1.989.473	2.068.993	2.141.454	2.169.068	2.176.064	2.165.654	2.155.428
<i>in % PIL</i>	127,0	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
Amministrazioni centrali (3)	1.882.380	1.971.445	2.056.543	2.085.205	2.093.230	2.083.879	2.074.733
Amministrazioni locali (3)	131.766	136.837	124.200	123.152	122.123	121.064	119.984
Enti di previdenza e assistenza (3)	149	158	158	158	158	158	158

1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella.

2) Al netto ovvero al lordo della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM. Per gli anni 2012 e il 2013 l'ammontare di tali prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) e del programma ESM è stato pari rispettivamente a 42.665 e 55.620 milioni. Le stime per gli anni 2014-2017 includono i proventi da privatizzazioni per un ammontare pari a circa lo 0,7 per cento di PIL all'anno. Le stime tendenziali sottostanti allo scenario programmatico includono i proventi attesi dal rimborso dei *bond* finanziati dal Tesoro a favore del Monte Paschi di Siena pari a circa 4,0 miliardi con *tranches* nel periodo 2014-2017.

3) Al lordo degli interessi non consolidati.

Fonte: Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito del 14 marzo 2014.

L'analisi delle variazioni consente di verificare come l'accelerazione della riduzione del rapporto debito/PIL è fondata su un ulteriore rafforzamento dell'avanzo primario, che si attesta, rispettivamente, al 4,2 e al 4,6 per cento di PIL nei due anni, a fronte di una rinnovata riduzione dell'effetto *snow-ball* e di

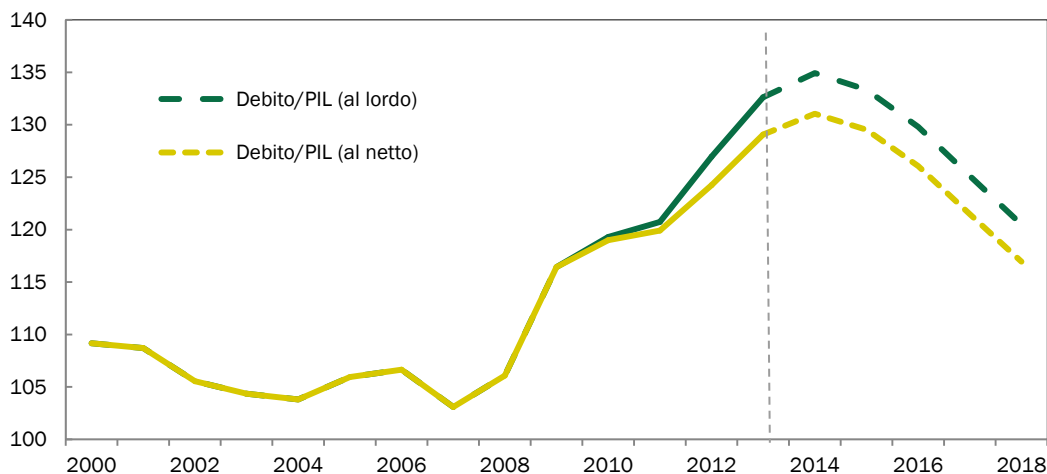
una componente di aggiustamento *stock-flussi* che diventa negativa per via dell'impatto delle privatizzazioni, non più compensato da altri fattori.

Nell'anno finale di previsione il rapporto debito/PIL è previsto attestarsi al 120,5 per cento, con un ritmo di riduzione analogo a quello dell'anno precedente, beneficiando in particolar modo di un avanzo di cassa del Settore pubblico pari a circa lo 0,8 per cento di PIL.

In conclusione, il profilo programmatico del rapporto debito/PIL delinea una riduzione cumulata di circa 14,4 punti percentuali dall'anno di picco, il 2014, sino al 2018. Tale riduzione risulta superiore rispetto a quella prevista nella Nota di Aggiornamento dello scorso settembre che dall'anno di picco, il 2013, prefigurava una riduzione cumulata di 12,8 punti sino al 2017.

Se si analizza il profilo del debito al netto dei sostegni europei³⁴, si può rilevare come nel 2018 il rapporto debito/PIL si attesterebbe al 116,9 per cento, ossia 3,6 punti percentuali di PIL in meno rispetto al debito inclusivo dei sostegni, un dato sostanzialmente in linea con quello stimato per l'anno 2017 nella Nota di Aggiornamento al DEF, dal momento che la stima di tali sostegni non è stata oggetto di revisioni significative.

FIGURA III.10: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi Euro)



³⁴ Si fa riferimento al prestito bilaterale alla Grecia (*Greek Loan Facility - GLF*), alle quote di competenza dell'Italia del debito EFSF e del capitale di ESM.

III.7 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

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

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

- nei tre anni precedenti il 2015, la distanza del rapporto debito/PIL rispetto alla soglia deve ridursi, in media, di 1/20 (*benchmark backward-looking*);
- al netto del ciclo economico dei precedenti tre anni, il debito/PIL del 2015 deve essere inferiore al *benchmark backward-looking*;
- nei tre anni precedenti il 2017, la distanza del rapporto debito/PIL rispetto alla soglia deve ridursi, in media, di 1/20 (*benchmark forward-looking*).

Per garantire che il rapporto debito/PIL converga nel 2015 sul *benchmark* più favorevole tra i tre sopra individuati, nel corso degli anni 2013-2015 (periodo di transizione), il Codice di Condotta del Patto di Stabilità e Crescita richiede un aggiustamento fiscale lineare strutturale minimo (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*). Tale aggiustamento, necessario a garantire il rispetto della regola del debito nel 2015 (il cosiddetto MLSA), si ottiene colmando il *gap* positivo tra il livello del debito e il *benchmark* più favorevole tra i tre descritti sopra, che per l'Italia è quello nella configurazione *forward looking*. Ciò implica che nel triennio 2013-2015 l'Italia deve assicurare condizioni necessarie a garantire che il rapporto debito/PIL si assesti su un sentiero stabile di riduzione tale che, nel 2017, il rapporto debito/PIL si collochi al di sotto del *benchmark* e sia rispettata la regola stabilita dall'ordinamento europeo.

In linea con quanto precedentemente stimato dalla Commissione Europea, l'aggiustamento minimo annuo necessario a garantire il rispetto della regola del debito per il triennio 2013-2015 nello scenario a legislazione vigente sottostante il DEF 2014 è pari a 0,6 punti percentuali di PIL (si veda il dato del 2013 nella prima riga della tavola III.12). Dal confronto con la variazione del saldo strutturale prevista per il periodo 2013-2015 risulta che per l'anno in corso, è necessario effettuare un aggiustamento strutturale ulteriore di mezzo punto di PIL rispetto a quanto previsto nel quadro a legislazione vigente; per il 2015 sono necessari ulteriori 0,6 punti percentuali di PIL. Se tale aggiustamento fiscale minimo non fosse realizzato nel corso del 2014 e del 2015, la regola del debito sarebbe violata e potrebbe essere prevista l'apertura della procedura per disavanzi eccessivi, in base al quadro di previsione della Commissione europea.

Tuttavia, l'implementazione del piano di rientro per 2015, il raggiungimento dell'MTO nel 2016 e il suo mantenimento negli anni successivi, congiuntamente con l'attivazione di un piano di privatizzazioni per circa lo 0,7 per cento del PIL l'anno nel periodo 2014-2017 permettono di correggere le dinamiche dello scenario a legislazione vigente e di rispettare pienamente la regola del debito nel 2014 e nel 2015. Tale piano di rientro sarebbe pertanto sufficiente a compensare l'aumento dello *stock* di debito pubblico dovuto al pagamento dei debiti

commerciali della P.A. per circa 13 miliardi e a garantire il rispetto della regola del debito nel 2015, in coerenza con quanto richiesto dall'art. 6 della L. n. 243/2012 e con il Patto di Stabilità e Crescita.

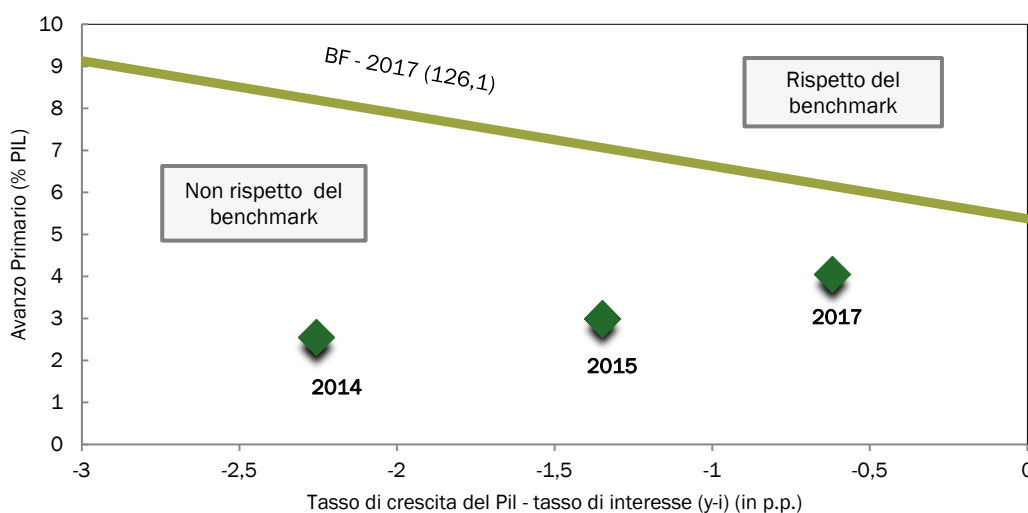
Le figure III.11 e III.12, mettendo a confronto la dinamica delle componenti del debito pubblico in rapporto al PIL, permettono di illustrare graficamente le modalità della correzione che attraverso le politiche del governo consente di rispettare la regola.

L'asse delle ordinate riporta i diversi livelli di avanzo primario in rapporto al PIL, mentre l'asse delle ascisse indica i diversi valori del differenziale tra tasso di crescita nominale dell'economia e costo medio del debito. Questo fattore, noto come effetto *snow-ball* (palla di neve) misura l'effetto negativo del pagamento degli interessi sul debito pregresso contro l'effetto positivo che la crescita dell'economia esercita sulla riduzione del rapporto debito/PIL. La linea continua, che divide il quadrante in due aree, individua tutte le combinazioni tra saldo primario e l'effetto *snow-ball* che consentono al debito di ridursi di 1/20 l'anno secondo quanto stabilito dalla regola europea sulla base del *benchmark forward looking*.

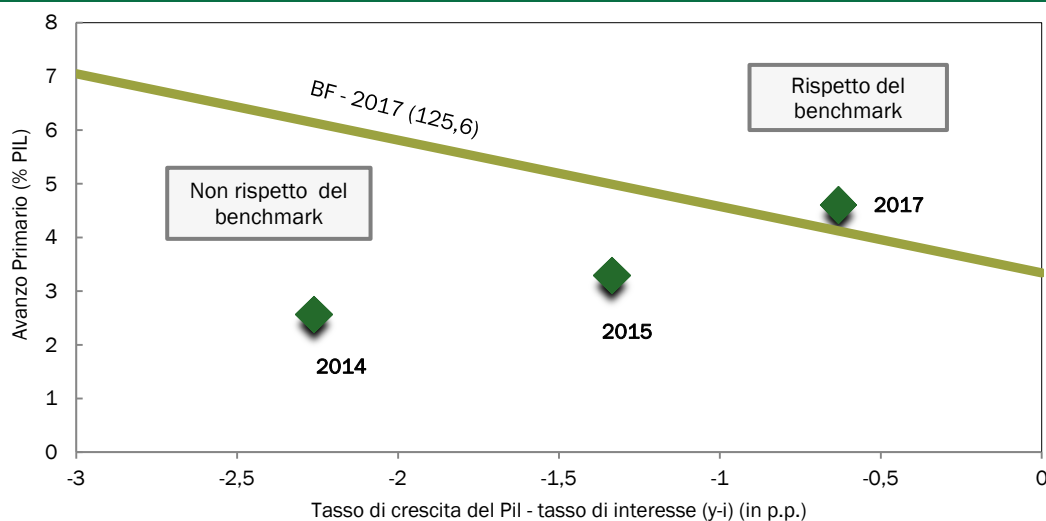
Dall'analisi delle due figure si deduce che la piena realizzazione del piano di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Periodo e l'attuazione di privatizzazioni per almeno 0,7 per cento del PIL negli anni 2014-2017 rappresentano le condizioni necessarie a garantire che il rapporto debito/PIL nel 2015 si assesti su un sentiero stabile di riduzione tale che, due anni dopo (nel 2017), questo si trovi al di sotto del *benchmark* di riferimento e quindi permetta di rispettare la regola stabilita dai regolamenti europei.

TAVOLA III.12: MINIMUM LINEAR STRUCTURAL ADJUSTMENT (MLSA)

	2013	2014	2015
Scenario a legislazione vigente:			
<i>Minimum linear structural adjustment</i> (a)	0,6	0,6	1,1
Variazione prevista del saldo strutturale (b)	0,6	0,2	0,2
Variazione ulteriore necessaria (a-b)	0,0	0,5	0,9
Scenario programmatico:			
<i>Minimum linear structural adjustment</i> (a)	0,4	0,2	0,4
Variazione prevista del saldo strutturale (b)	0,6	0,2	0,5
Variazione ulteriore necessaria (a-b)	-0,2	0,0	-0,1

FIGURA III.11: COMBINAZIONI TRA AVANZO PRIMARIO ED EFFETTO SNOWBALL CHE CONSENTONO DI RISPETTARE LA REGOLA DEL DEBITO NEL 2015 IN BASE ALLA LEGISLAZIONE VIGENTE

Nota: BF sta per *Benchmark Forward*
 Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS 2014.

FIGURA III.12: COMBINAZIONI TRA AVANZO PRIMARIO ED EFFETTO SNOWBALL CHE CONSENTONO DI RISPETTARE LA REGOLA DEL DEBITO NEL 2015 IN BASE AL QUADRO PROGRAMMATICO

Nota: BF sta per *Benchmark Forward*
 Fonte: Elaborazioni MEF su dati PS 2014.

I fattori rilevanti

Nel caso in cui, sulla base dell'analisi descritta sopra, il rapporto debito/PIL si discosti dal proprio *benchmark*, la Commissione Europea, in base all'art. 126(3) del Trattato, è chiamata, in una fase preliminare all'eventuale apertura di una procedura per debito eccessivo, a redigere un rapporto nel quale vengono effettuate valutazioni qualitative circa un certo insieme di 'altri fattori rilevanti'. L'analisi di tali fattori rappresenta quindi un passo obbligato nelle valutazioni che

inducono ad avviare una procedura per disavanzi eccessivi a causa della mancata riduzione del debito ad un 'ritmo adeguato'.

Nell'eventualità in cui la violazione del criterio del debito possa essere imputata a tali fattori rilevanti (anche nel corso del cosiddetto periodo di transizione) è escluso che lo Stato interessato entri in procedura per deficit eccessivi per mancato rispetto del criterio del debito.

Secondo il regolamento UE n. 1467/97, tali fattori includono, in generale, gli andamenti di medio periodo delle principali variabili macroeconomiche di finanza pubblica e del rapporto debito/PIL.

Un'attenzione particolare deve essere rivolta alla valutazione delle componenti del debito e soprattutto agli *Stock Flow Adjustment*. In quest'ottica, devono essere tenuti in debita considerazione: i) gli andamenti della posizione debitoria a medio termine, oltre ai fattori di rischio quali la struttura per scadenze e la denominazione in valuta del debito; ii) le operazioni di aggiustamento stock-flow del debito; iii) le riserve accantonate e le altre voci dell'attivo del bilancio pubblico; iv) le garanzie, specie quelle legate al settore finanziario; v) le passività, sia esplicite sia implicite, connesse con l'invecchiamento demografico; vi) il livello del debito privato, nella misura in cui rappresenti una passività implicita potenziale per il settore pubblico; vii) il peso dei contributi finanziari di solidarietà internazionale e di sostegno dell'Unione Europea (contributi EFSF, ESM, GLF).

Nel caso italiano vi sono vari fattori rilevanti legati agli sviluppi economici nel breve e medio termine che hanno prodotto un impatto sul livello del rapporto debito/PIL tra il 2013 e il 2014.

Tra questi è possibile annoverare la particolare severità del ciclo economico che, a seguito della crisi finanziaria globale, ha portato ad una perdita di PIL complessivo pari a circa 9,0 punti percentuali dalla fine del 2007 ad oggi. Difatti, da un punto di vista sia statistico sia economico, il persistente deterioramento dell'attività economica può essere considerato tra i principali fattori sottostanti il peggioramento del rapporto debito/PIL dal 2011 in poi (cfr. figura III.9).

A sua volta, il deterioramento del quadro economico riflette in primis l'effetto pro-ciclico dell'aggiustamento fiscale durante gli anni 2011-2013. Si stima³⁵ che un miglioramento nel saldo strutturale pari all'1,0 per cento del PIL possa generare - per un paese avanzato già in fase recessiva e/o con un *output gap* ampio e negativo come nel caso italiano tra il 2011 e il 2013 - una contrazione economica che va da un minimo di $\frac{1}{2}$ ad un massimo di $1\frac{3}{4}$ punti percentuali del PIL a seconda che la manovra di aggiustamento si incentri prevalentemente su aumenti di tasse o tagli di spesa. Questo effetto può essere amplificato qualora la crescita dei partner commerciali del paese in questione sia bassa o negativa e pertanto la domanda esterna del paese risulti, in ultimo, modesta o in un regime

³⁵ Il dibattito è ampio e si può fare riferimento a: Baum, A., M. Poplawski-Ribeiro e A. Weber, 2012, 'Fiscal Multipliers and the State of the Economy', *IMF Working Paper 12286*; Auerbach, A., e Y. Gorodnichenko, 2012, 'Measuring the Output Responses to Fiscal Policy', *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2); Auerbach, A., e Y. Gorodnichenko, 2011, 'Fiscal Multipliers in Expansion and Recession', *NBER Working Paper No. 17447*; *International Monetary Fund*, 2012, *Fiscal Monitor*, April (Washington: International Monetary Fund); O. Blanchard, D. Leigh, 2013, 'Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers', *IMF working Paper 13/1*. Per le stime su dati italiani: Batini, Callegari e Melina, 2012, 'Successful Austerity in the United States, Europe and Japan', *IMF Working Paper 12190*.

di cambi fissi, qualora il tasso ufficiale nominale abbia raggiunto il minimo effettivo. Entrambi questi casi si sono verificati durante il triennio in questione.

Un altro fattore rilevante riguarda le variazioni negli aggiustamenti *stock-flow* (SFA) legati sia ad operazioni di assistenza agli altri paesi europei (i contributi in conto capitale per l'ESM, le erogazioni all'EFSF e i prestiti bilaterali alla Grecia) sia agli effetti della liquidazione dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione (ex D.L. n.35 dell'8 aprile 2013). L'impatto complessivo di queste componenti all'interno degli aggiustamenti *stock-flow* del debito italiano è particolarmente significativo e ammonta al 4,6 per cento del PIL nel 2013, al 6,8 per cento del PIL nel 2014 e infine al 6,6 per cento del PIL nel 2015.

La dimensione degli SFA negli anni recenti è da ascrivere all'avversità del ciclo economico europeo ed italiano, ed allo spirito della normativa europea circa la risposta della politica fiscale che ne consegue. Nel caso dei contributi di solidarietà a sostegno degli altri paesi europei in difficoltà, questi rispondono infatti all'impegno preso dall'Italia a concorrere al mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione Europea in momenti di forte e sistemica instabilità economica.

Gli interventi relativi ai pagamenti dei debiti commerciali della Pubblica Amministrazione, diventati progressivamente morosi durante la crisi a causa dell'effetto del ciclo economico sui bilanci degli enti della Pubblica Amministrazione soggetti al Patto di Stabilità Interno, rispondono al dettato di due direttive europee - l'applicazione delle quali è stata peraltro sollecitata dalla Commissione Europea in varie istanze nel 2012 e 2013 - di ottemperare agli obblighi contrattuali del settore pubblico nei confronti delle imprese private in tempi ragionevoli³⁶.

Oltre a quanto descritto sopra, è opportuno sottolineare come il debito pubblico italiano mostri una struttura ed una dinamica relativamente più favorevole rispetto a quello di altri paesi sviluppati.

In particolare, il debito italiano presenta una struttura per scadenze tra le più lunghe in Europa (la terza più lunga nel 2011, dopo la Gran Bretagna e l'Austria, e molto più lunga rispetto ad altri paesi quali ad esempio in Germania e della Finlandia la cui scadenza media del debito è di un anno più corta rispetto all'Italia). Più precisamente, la vita media del debito italiano è di 7,2 anni nel 2010, 6,99 anni nel 2011, 6,62 anni nel 2012 e 6,43 anni a partire dal settembre 2013. Inoltre, il 100 per cento del debito pubblico in Italia è denominato in euro, cosa che determina la completa assenza di rischi valutari.

Il debito italiano si caratterizza per un profilo favorevole sia dal lato dei rimborsi sia dal lato della composizione dei detentori. Difatti, a seguito della riduzione della quota di detentori non residenti di circa il 10 per cento dall'inizio della crisi finanziaria globale, l'Italia presenta ora una delle frazioni più piccole di detentori 'stranieri' di titoli di Stato in tutta l'UE.

Il debito pubblico italiano gode di basse passività implicite. Tutti gli indicatori chiave di sostenibilità, inclusi quelli utilizzati dalla Commissione Europea nell'ambito del processo di sorveglianza multilaterale, mostrano che nel lungo

³⁶ Direttiva 2000/35/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 e la Direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011.

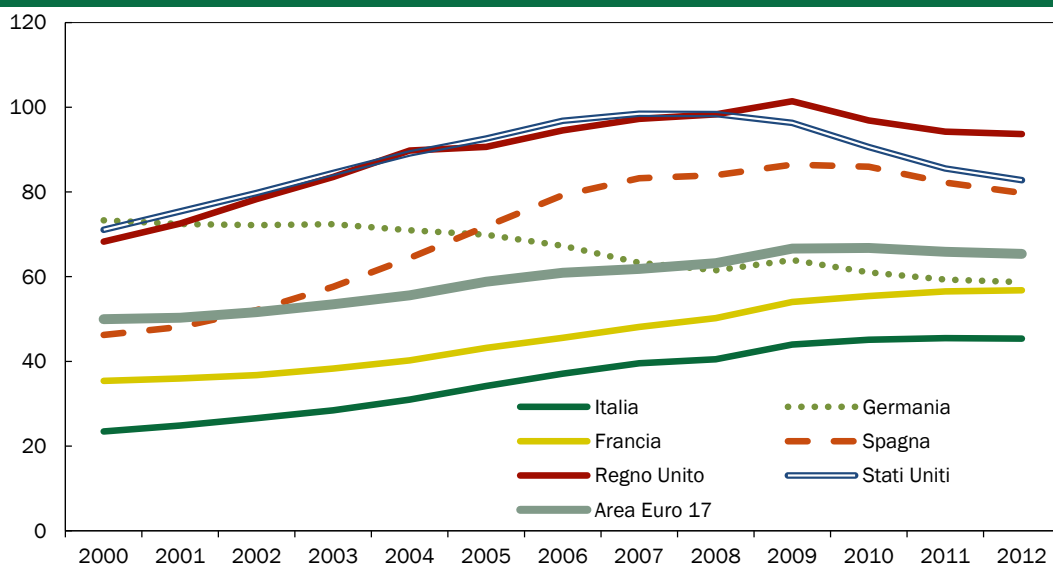
periodo lo *stock* di debito italiano risulta essere relativamente più sostenibile di quello della maggior parte dei paesi avanzati dell'Unione Europea.

Inoltre, un confronto con i *partner* avanzati europei rivela come il debito totale in Italia (pubblico più privato) sia nettamente inferiore a quella di molti grandi economie dell'Unione Europea. Infatti, il debito complessivo delle famiglie italiane e delle società non finanziarie è pari nel 2012 al 126,0 per cento del PIL, cioè, al di sotto della soglia di rischio fissata dalla Commissione Europea per questo indicatore (133,0 per cento). Guardando ai principali paesi europei, per Italia l'indicatore è di circa 15, 50 e 70 punti percentuali inferiore rispetto a Francia, Regno Unito e Spagna. Solo la Germania presenta un rapporto più basso dell'Italia (di circa 19 punti percentuali).

Più in particolare, con riferimento al debito privato (famiglie e società non finanziarie) occorre ricordare che sebbene il debito delle famiglie italiane in rapporto al PIL sia aumentato negli ultimi dieci anni, questo è ancora molto basso rispetto ad altri paesi dell'Area dell'Euro (confronta la figura III.13, Debiti finanziari delle famiglie). Alla fine del 2012 il debito delle famiglie ammontava a circa il 45 per cento del PIL, circa 20 punti percentuali in meno rispetto al livello dell'Area dell'Euro e al debito delle famiglie francesi e tedesche e circa 40 punti percentuali di PIL in meno che in Spagna. Inoltre, è utile rimarcare come le famiglie italiane si caratterizzino per un alto livello di ricchezza netta che nel 2012 è pari a circa 8 volte il reddito disponibile, un rapporto simile a quello della Francia e molto superiore a quello di Germania (6 volte) e Stati Uniti (5 volte).

Infine, in Italia il rapporto tra debiti finanziari delle imprese e PIL è inferiore rispetto alla maggior parte delle economie avanzate. Secondo i dati del 2012, il rapporto è di poco superiore all'80 per cento, in linea con gli Stati Uniti e sotto alle altre principali economie europee ad eccezione della Germania.

FIGURA III.13: DEBITI FINANZIARI DELLE FAMIGLIE (in percentuale del PIL)



Fonte: Statistical Data Warehouse (BCE).

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 SCENARI DI BREVE PERIODO

L'obiettivo di questa sezione è quello di misurare per gli anni 2014-2018 la sensitività degli obiettivi di finanza pubblica del Governo rispetto ad alcuni *shocks* macroeconomici. Nella prima parte, si utilizzano scenari di alta e bassa crescita alternativi rispetto a quello di riferimento per quantificare la sensitività degli obiettivi programmatici e del rapporto debito/PIL a variazioni del quadro macroeconomico sottostante. Nella seconda parte, si descrive l'impatto sulla spesa per interessi di uno shock sulla curva dei rendimenti. La terza parte, invece, descrive l'effetto simultaneo di diversi profili di crescita e di differenti dinamiche della curva dei rendimenti attraverso una simulazione stocastica del rapporto debito/PIL.

Sensitività alla crescita economica

Al fine di valutare la sensitività della finanza pubblica italiana alla crescita economica, sono stati formulati due scenari macroeconomici alternativi di alta e bassa crescita che consentono di rideterminare la dinamica dell'indebitamento netto e del debito pubblico per il periodo 2014-2018. Coerentemente con l'evoluzione di alcune variabili economiche internazionali, gli scenari di alta e bassa crescita prevedono, per ogni singolo anno dell'orizzonte di previsione, una crescita del PIL reale superiore o inferiore di 0,5 punti percentuali a partire dal 2014 rispetto alle previsioni dello scenario di riferimento¹.

Le ipotesi di maggiore o minore crescita si traducono in una riformulazione del prodotto potenziale e, di conseguenza, dell'*output gap*. Pertanto, l'avanzo primario si modifica sia nella sua parte strutturale sia in quella ciclica. La componente ciclica del saldo primario è ricavata moltiplicando l'*output gap* degli scenari alternativi per l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica. Le

¹ Nello scenario di maggiore crescita si ipotizza una crescita più sostenuta dell'economia globale diffusa sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti. Anche il commercio internazionale registrerebbe una dinamica più robusta. Non si manifesterebbero tensioni sul prezzo del petrolio e delle materie prime. Il differenziale di rendimento dei titoli del debito sovrano di alcuni paesi dell'area dell'euro mostrerebbe una più veloce riduzione rispetto a quanto ipotizzato nello scenario base. L'economia italiana registrerebbe una crescita più sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le migliori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a ridurre il tasso di disoccupazione. Nello scenario pessimistico, si ipotizza un rallentamento della crescita dell'economia globale diffuso sia nei paesi avanzati che in quelli emergenti con effetti sul commercio internazionale. Si manifesterebbero lievi tensioni sul prezzo del petrolio e delle materie prime. Il differenziale di rendimento dei titoli del debito sovrano di alcuni paesi dell'area dell'euro si ridurrebbe con maggiore gradualità rispetto a quanto ipotizzato nello scenario base. L'economia italiana registrerebbe una crescita meno sostenuta delle esportazioni e degli investimenti. Le peggiori prospettive del mercato del lavoro contribuirebbero a far aumentare il tasso di disoccupazione.

entrate e le spese strutturali degli scenari alternativi che compongono il saldo primario strutturale si ottengono applicando un parametro di correzione alla corrispondente variabile del quadro di riferimento².

TAVOLA IV.1: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (1) (VALORI PERCENTUALI)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di maggiore crescita	-0,4	2,3	3,0	3,7	4,0	4,1
	Scenario di base	-0,4	1,7	2,5	3,1	3,2	3,3
	Scenario di minore crescita	-0,4	1,3	2,0	2,4	2,6	2,8
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di maggiore crescita	-1,9	1,3	1,8	2,1	2,3	2,4
	Scenario di base	-1,9	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9
	Scenario di minore crescita	-1,9	0,3	0,8	1,1	1,3	1,4
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario di maggiore crescita	-0,3	0,2	0,5	0,7	1,0	1,1
	Scenario di base	-0,4	-0,1	0,3	0,4	0,7	0,8
	Scenario di minore crescita	-0,5	-0,3	0,0	0,1	0,3	0,4
<i>Output gap</i>	Scenario di maggiore crescita	-4,5	-3,5	-2,3	-1,0	0,3	1,5
	Scenario di base	-4,5	-3,7	-2,7	-1,6	-0,5	0,6
	Scenario di minore crescita	-4,5	-4,0	-3,2	-2,3	-1,3	-0,4
Indebitamento netto	Scenario di maggiore crescita	-3,0	-2,4	-1,3	-0,3	0,6	1,4
	Scenario di base	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
	Scenario di minore crescita	-3,0	-2,8	-2,2	-1,5	-1,1	-0,7
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	-0,6	-0,5	-0,1	0,3	0,4	0,6
	Scenario di base	-0,6	-0,6	-0,3	0,0	0,0	0,0
	Scenario di minore crescita	-0,6	-0,7	-0,4	-0,3	-0,4	-0,5
Avanzo primario	Scenario di maggiore crescita	2,2	2,7	3,6	4,7	5,3	5,9
	Scenario di base	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
	Scenario di minore crescita	2,2	2,4	2,9	3,7	3,9	4,2
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	4,7	4,7	4,9	5,3	5,2	5,1
	Scenario di base	4,7	4,6	4,8	5,1	4,9	4,7
	Scenario di minore crescita	4,7	4,5	4,7	4,9	4,7	4,4
Debito Pubblico	Scenario di maggiore crescita	132,6	134,1	131,4	126,6	120,3	114,0
	Scenario di base	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
	Scenario di minore crescita	132,6	135,7	135,2	133,0	129,8	126,7

(1): L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata coerenza tra le variabili. I valori dell'indebitamento netto e dell'avanzo primario corretti per il ciclo sono al lordo delle misure un tantum, per cui differiscono leggermente dai valori riportati nella tabella "La finanza pubblica corretta per il ciclo", nel paragrafo III.4.

Nota: i saldi corretti per il ciclo degli scenari alternativi sono stati calcolati utilizzando le semi-elasticità delle entrate (pari a 0,04) e delle spese (pari a -0,5) rispetto alla crescita economica, mentre la componente ciclica complessiva è stata calcolata utilizzando la semi-elasticità dell'indebitamento netto alla crescita economica (pari a circa 0,55). Inoltre, si è ipotizzato che l'ammontare complessivo degli interventi futuri di finanza pubblica nel periodo 2015 - 2018 sia interamente realizzato attraverso una riduzione delle spese.

² Le entrate e le spese strutturali degli scenari alternativi si ottengono aggiungendo alla variabile corrispondente nello scenario di riferimento il prodotto tra il parametro dell'elasticità (delle entrate o delle spese) alla crescita e la differenza relativa tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario base. Per una trattazione analitica, si rimanda alla sezione III.2 della Nota Metodologica.

Il nuovo profilo dell'avanzo primario ottenuto negli scenari alternativi si riflette sull'andamento del debito e, di conseguenza, sulla spesa per interessi. Per ciascuno scenario, il valore del rapporto debito/PIL viene ricalcolato ipotizzando che lo *stock-flow adjustment* e il tasso di interesse implicito siano identici a quelli dello scenario base (si veda il capitolo III.5).

Nello scenario pessimistico, con una crescita del PIL reale più bassa di 0,5 punti percentuali nell'anno in corso, l'indebitamento netto peggiorerebbe di 0,2 punti percentuali rispetto allo scenario base, attestandosi a -2,8 per cento del PIL nel 2014. Negli anni 2015-2018, la tendenza alla riduzione dell'indebitamento verrebbe comunque mantenuta anche se a ritmi più lenti. Di conseguenza, nel 2018 si registrerebbe un indebitamento netto pari a -0,7 per cento del PIL, peggiore di 1,0 punto percentuale rispetto allo scenario di base.

Per converso, nello scenario di maggiore crescita, l'indebitamento netto migliorerebbe già nell'anno in corso, attestandosi a -2,4 per cento del PIL e continuerebbe a ridursi sensibilmente negli anni successivi, registrando un *surplus* nel biennio 2017-2018, pari, rispettivamente, a 0,6 e 1,4 per cento del PIL.

L'effetto della minore o maggiore crescita si riflette anche sulla dinamica del rapporto debito/PIL. La minore crescita avrebbe un impatto incrementale di 0,8 punti percentuali già nell'anno in corso, traducendosi in un rapporto debito/PIL pari a 135,7 per cento. Dal 2016, il rapporto diminuirebbe costantemente, passando da un valore di 135,2 per cento del PIL nel 2016 e attestandosi a 126,7 per cento del PIL nel 2018. In questo caso, l'evoluzione del rapporto debito/PIL non sarebbe in linea con quanto richiesto dalla regola europea.

Al contrario, una crescita più sostenuta di 0,5 punti percentuali ridurrebbe il profilo del rapporto debito/PIL già a partire dal 2014, attestandosi alla fine dell'orizzonte temporale al 114,0 per cento del PIL. Le figure IV.1 e IV.2 mostrano le diverse dinamiche dell'indebitamento netto e del rapporto debito/PIL a fronte delle diverse ipotesi sulla crescita economica.

FIGURA IV.1 SENSITIVITÀ DELL'INDEBITAMENTO NETTO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)

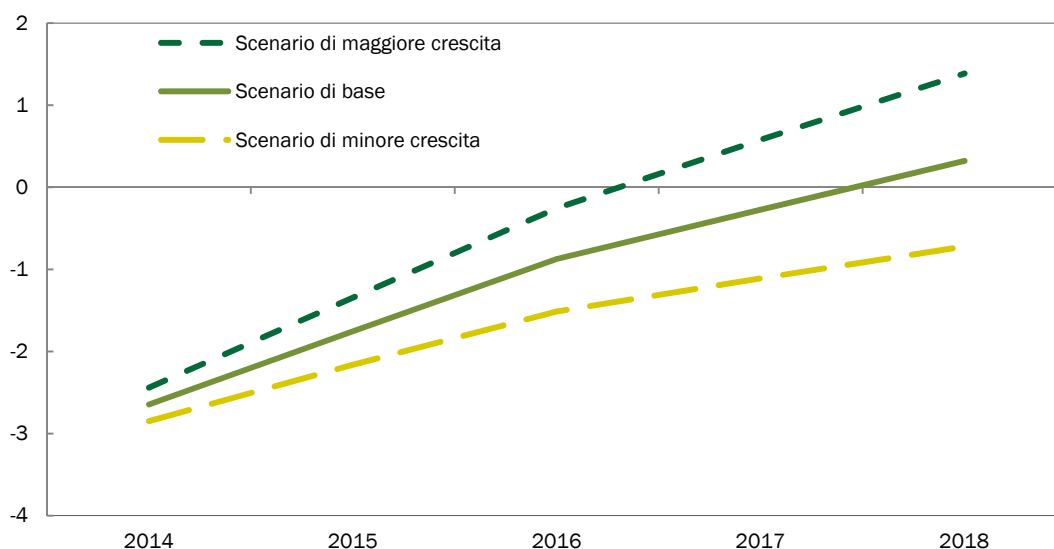
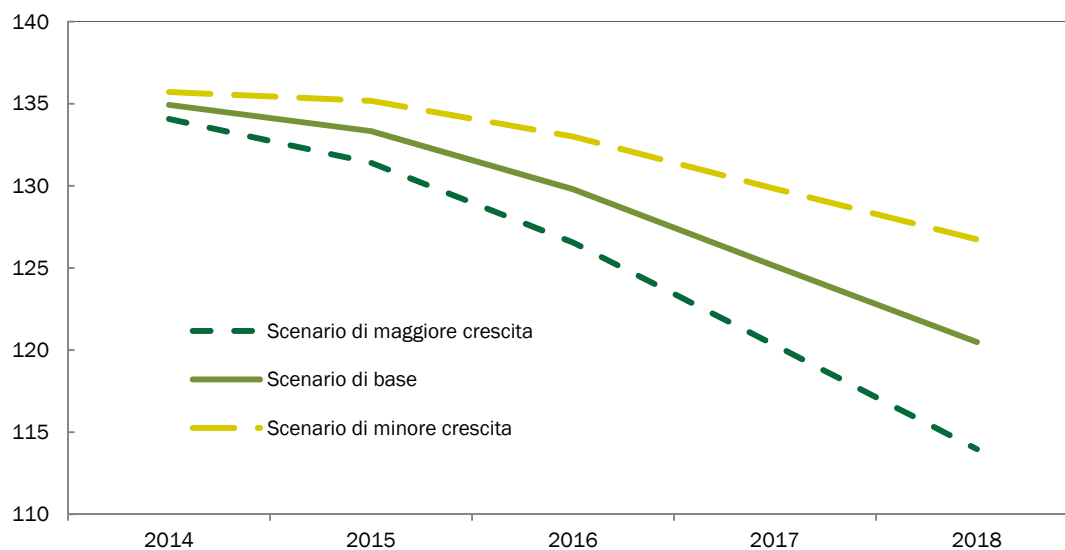


FIGURA IV.2 SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLA CRESCITA (in percentuale del PIL)

Sensibilità ai tassi di interesse

L'analisi di sensitività del debito pubblico all'andamento dei tassi di interesse di mercato si muove a partire dal livello della spesa per interessi relativa allo *stock* dei titoli di Stato in circolazione, calcolando l'impatto di potenziali *shock* sulla curva dei rendimenti e le relative conseguenze sul costo all'emissione dei titoli del debito pubblico.

Pertanto, i risultati dell'analisi discendono dall'attuale e futura composizione dello *stock* dei titoli di Stato negoziabili, che a fine dicembre 2013 vedeva una quota di titoli domestici, ossia emessi sul mercato interno, pari al 96,70 per cento, e di titoli esteri, ossia emessi sui mercati esteri, sia in euro che in valuta, pari al restante 3,30 per cento.

La composizione del debito per strumenti, considerando la totalità dei titoli di Stato sia domestici che esteri a fine 2013, ha visto una riduzione delle componenti a breve termine e a tasso variabile, a fronte di un aumento di quella a medio e lungo termine. Rispetto a fine dicembre 2012, infatti, la struttura del debito al 31 dicembre 2013 mostra una diminuzione della quota dei BOT, passata dal 9,22 all'8,19 per cento, così come, sebbene in misura più modesta, della componente a tasso variabile (CCT e CCTeu), passata dal 7,48 al 7,24 per cento.

Inoltre, nonostante a fine dicembre 2013 lo *stock* di BTP al valore nominale sia diminuito rispetto al dato del 2012, passando dal 66,79 al 65,20 per cento, all'interno di questo comparto è molto diminuita la quota dei titoli con vita residua compresa tra uno e tre anni, è aumentata quella compresa tra tre e cinque anni; l'area oltre i 5 anni si è ridotta, ma meno che nel 2012. Grazie anche al lancio di nuovi titoli rispettivamente a 15 e 30 anni e all'introduzione sul mercato, nel mese di ottobre del 2013, di una nuova tipologia di BTP con scadenza pari a 7 anni, il contributo all'allungamento della vita media del debito si svilupperà soprattutto a partire dal 2014.

Nonostante si sia assistito ad una riduzione in percentuale sullo *stock* del debito, il comparto CCTeu ha notevolmente visto migliorare le richieste da parte del mercato, consentendo al Tesoro di ricorrere ad un incremento rilevante delle emissioni in valore assoluto rispetto al 2012 (si è passati da circa 5 miliardi nel 2012 a circa 19 miliardi nel 2013), molto utile ai fini della diversificazione dell'offerta.

La componente indicizzata all'indice di inflazione *HICP*³ europeo (BTP€i) ha visto un lieve incremento, dal 7,43 per cento nel 2012 al 7,75 per cento nel 2013, nonostante il perdurare, nel corso del 2013, delle difficoltà di mercato manifestatesi l'anno precedente. Infatti, da un lato l'assenza dei BTP€i da importanti indici obbligazionari europei del settore, a seguito del declassamento da parte delle agenzie di rating avvenuto nel 2012 e, dall'altro, il basso livello del tasso di inflazione europea, non hanno favorito la domanda di questi titoli, in particolar modo per quelli relativi al comparto 15-30 anni; d'altra parte, la normalizzazione comunque intervenuta nel settore ha consentito di emettere sul segmento 5-10 anni in linea rispetto al 2012. Tale normalizzazione è continuata a ritmo molto intenso nel primo trimestre del 2014, permettendo al Tesoro di proporre una nuova linea a 10 anni, con riscontro molto positivo.

E' continuato, invece, anche per il 2013 il gradimento da parte del mercato nei riguardi dei titoli BTP Italia, tipologia di titolo con scadenza quattro anni dedicato alla clientela *retail* ed indicizzato all'inflazione italiana, ossia all'indice FOI⁴. Il titolo, emesso per la prima volta nel 2012, ha visto aumentare la propria rilevanza sullo *stock* del debito, passando dall'1,65 per cento nel 2012 al 3,85 per cento nel 2013. L'apprezzamento verso questo strumento, che si caratterizza per il canale diretto di emissione verso gli investitori *retail* tramite la piattaforma telematica MOT⁵, trova conferma nel fatto che le due emissioni effettuate nel corso del 2013 hanno toccato complessivamente un volume pari a circa 39 miliardi di euro.

E' rimasta in linea con la dinamica degli ultimi anni la riduzione della quota estera sul totale del debito, passata dal 3,68 per cento nel 2012 al 3,30 per cento nel 2013, a motivo anche delle ridotte opportunità di emissione a condizioni convenienti su questo comparto.

Da notare, infine, come sulla composizione dello *stock* di fine 2013 abbiano pesato, sebbene in misura ridotta, le operazioni di *buy-back* via asta per un volume totale nominale di circa 6,8 miliardi di euro, di cui circa 2,8 miliardi di euro a valere sul Fondo Ammortamento⁶, nonché le operazioni di concambio, la cui componente di riacquisto, analogamente ai *buy-back*, ha avuto come oggetto prevalentemente titoli a tasso variabile e con vita residua corta, per un valore nominale pari a circa 3,3 miliardi di euro.

Il ricorso all'emissione di titoli *off-the-run* si è fortemente ridotto nel corso del 2013 ed ha riguardato essenzialmente il comparto dei CCTeu e dei BTP€i.

³ Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato all'Inflazione Europea.

⁴ Indice delle Famiglie degli Operai ed Impiegati.

⁵ Mercato obbligazionario regolamentato *retail* gestito da Borsa Italiana.

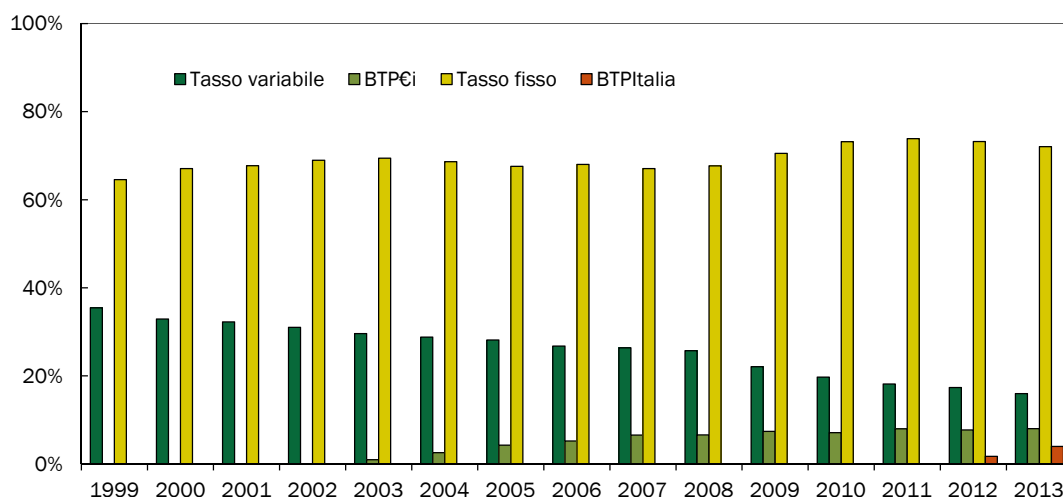
⁶ Da rilevare come sempre nel 2013 sia stato rimborsato a scadenza, con le risorse del Fondo Ammortamento, un BTP triennale per 5,6 miliardi di euro.

Nella figura (IV.3) vengono illustrate le tendenze fin qui descritte con riferimento all'aggregato dei soli titoli di Stato domestici: il lieve decremento della componente a tasso fisso e a tasso variabile, il modesto aumento di quella legata all'indice di inflazione *HICP* europeo e il sensibile incremento di quella legata all'indice di inflazione FOI italiano per effetto dello sviluppo del programma del *BTP Italia*.

Valutando l'esposizione del debito al rischio di tasso di interesse e di rifinanziamento sulla base di misure sintetiche che risentono delle scelte di politica di gestione del debito effettuate nel corso del 2013, si osserva come l'incidenza di tali rischi, sebbene in lieve aumento rispetto al 2012, sia rimasta tuttavia in linea con gli ultimi anni (figura IV.4).

La vita media complessiva di tutti i titoli di Stato al 31 dicembre 2013 è risultata pari a 6,43 anni, in lieve riduzione rispetto al dato del 31 dicembre 2012 (6,62 anni).

FIGURA IV.3: COMPOSIZIONE DELLO STOCK DEI TITOLI DI STATO DOMESTICI



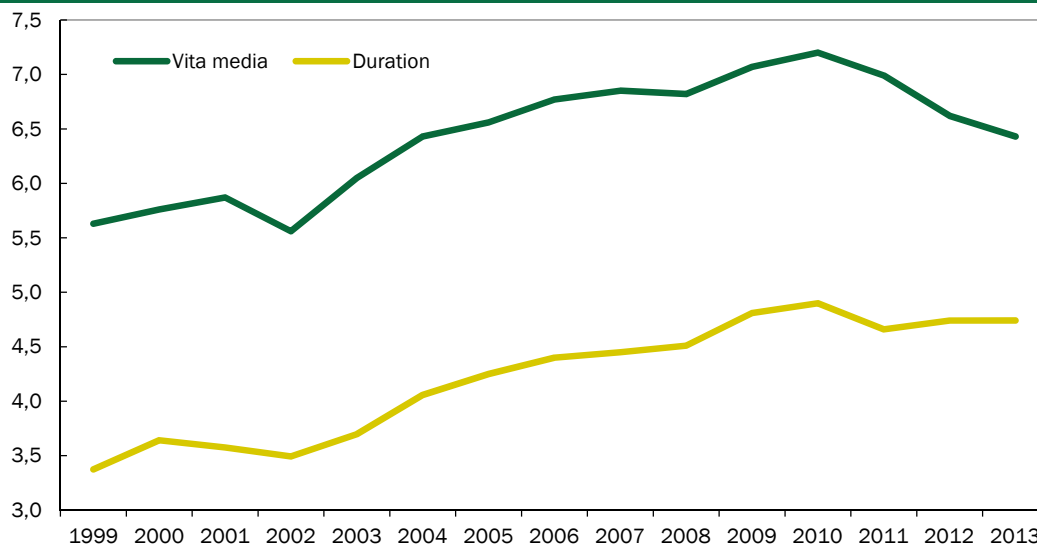
Analoga è anche la tendenza dell'*Average Refixing Period*⁷, calcolato relativamente ai soli titoli di Stato del programma domestico, che dai 5,51 anni di fine 2012 è passato ai 5,35 anni del 2013. Il valore della durata finanziaria (*duration*) si è attestato su quello relativo al 31 dicembre 2012, pari a 4,74 anni.

Questi indicatori, quindi, segnalano una condizione di sostanziale robustezza dello *stock* del debito rispetto all'esposizione ai rischi di mercato, considerato anche che il ritmo di discesa si è attenuato nel 2013 rispetto al 2012. L'aumento delle emissioni a lungo termine sul totale dei titoli domestici (che comprende i titoli con scadenze da 7 a 30 anni), a cui si è associata una ripresa di quelle sul comparto a tasso variabile e una riduzione, sempre relativamente ai soli

⁷ L'*Average Refixing Period (ARP)* misura il tempo medio in cui vengono rifissate le cedole del debito. Per i titoli zero *coupon* o quelli a cedola fissa corrisponde alla vita residua. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della cedola successiva.

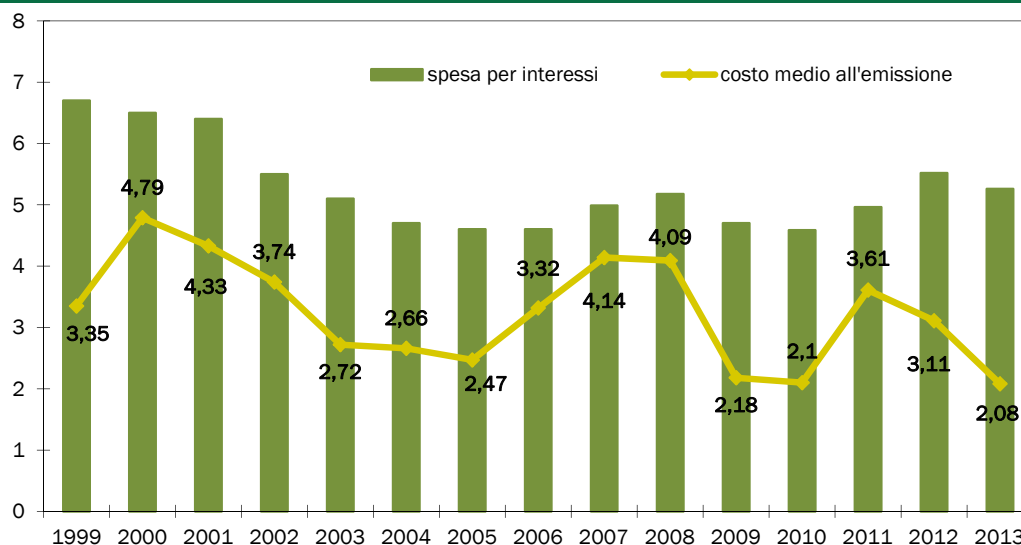
titoli domestici, di quelle relative al comparto dei BOT e del medio termine (titoli con scadenze da 2 a 5 anni), non è stato quindi ancora sufficiente a controbilanciare interamente le notevoli emissioni sulla parte breve e media della curva effettuate nel corso del 2012.

FIGURA IV.4: VITA MEDIA E DURATA FINANZIARIA DEI TITOLI DI STATO (in anni)



Tali andamenti risultano coerenti anche con la sensitività ai tassi di interesse, calcolata tenendo conto dell'andamento della struttura del debito nei primi mesi dell'anno in corso e dei prossimi quattro anni. A fronte, infatti, di un aumento istantaneo e permanente di un punto percentuale della curva dei rendimenti sui titoli di Stato corrisponde un impatto sull'onere del debito di 0,17 punti di PIL nel primo anno, 0,34 punti di PIL nel secondo, 0,44 punti nel terzo e 0,53 nel quarto. Tale incremento si trasferisce interamente sul costo del debito dopo 5,35 anni. Questi valori, solo lievemente superiori per i primi due anni rispetto a quelli del DEF dell'anno scorso e trovano giustificazione, da un lato, nella composizione del debito, che vede infatti una modesta riduzione della vita media, ma, dall'altro, anche nel suo maggiore livello assoluto, che tende di per sé a dilatare quantitativamente gli effetti di un medesimo shock.

La spesa per interessi della PA nel 2013 ha registrato un decremento di circa 4 miliardi rispetto all'anno precedente, passando dal 5,5 al 5,3 per cento rispetto al PIL. Le migliorate condizioni nel costo medio ponderato sulle nuove emissioni, che è passato dal 3,11 per cento nel 2012 al 2,08 per cento nel 2013 (figura IV.5), ha più che compensato l'aumento rispetto al 2012 nel volume di emissioni nette, verificatosi nel corso dell'anno per far fronte all'incremento del fabbisogno delle Amministrazioni Centrali, ascrivibile anche alla maggiore provvista necessaria per coprire i prestiti alle Amministrazioni locali finalizzati al rimborso dei debiti commerciali nei confronti del settore privato.

FIGURA IV.5: SPESA PER INTERESSI IN PERCENTUALE DEL PIL E COSTO MEDIO PONDERATO ALL'EMISSIONE

Per gli anni dal 2014 al 2018 si prevede che la spesa per interessi segua un percorso di riduzione progressiva passando dal 5,2 per cento dell'anno in corso (ossia lo 0,2 per cento in meno della Nota di Aggiornamento dello scorso settembre) al 4,9 per cento nel 2017 (quindi lo 0,2 in meno rispetto alla Nota stessa), per chiudere al 4,7 per cento nel 2018.

Tali previsioni sono state formulate assumendo che il differenziale dei tassi di interesse sulla Germania sulla scadenza a 10 anni rimanga in linea con quello corrente per il 2014, per poi scendere progressivamente a 150 punti base nel 2015, e a 100 punti base dalla fine del 2016 fino all'ultimo anno di simulazione. Per le altre scadenze è stata utilizzata la conformazione a termine per i vari anni dello spread Italia-Germania, partendo dalle curve *forward* governative italiana e tedesca. A spiegare la riduzione delle stime rispetto a quelle della Nota di Aggiornamento, nonostante le assunzioni effettuate siano in linea con quelle usate allora, sono principalmente il percorso più accelerato di riduzione dello spread nel primo anno⁸ e il livello assoluto dei tassi tedeschi, che è attualmente inferiore a quello di settembre 2013.

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Per tener conto dell'incertezza congiunta delle previsioni macroeconomiche (sulla curva dei rendimenti e sulla crescita economica), la proiezione deterministica del rapporto debito/PIL descritta sopra è integrata con alcune

⁸ Vale la pena ricordare che nella Nota si assumeva uno spread a 10 anni pari a 200 punti base per il 2014, quando attualmente tale valore oscilla su valori inferiori ai 170 punti base.

simulazioni stocastiche che recepiscono la volatilità storica dei tassi di interesse, a breve e lungo termine, e della crescita nominale⁹.

Le simulazioni sono condotte sui dati storici della curva dei rendimenti e del tasso di crescita del PIL nominale mediante il metodo Montecarlo, applicando alla dinamica del rapporto debito/PIL programmatico degli *shock* sui tassi di interesse e sulla crescita. Tali *shock* sono ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze osservata nel periodo 1990-2013. Più nel dettaglio, si ipotizza che gli *shock* sui tassi di interesse abbiano natura sia temporanea sia permanente. Inoltre, si assume che gli *shock* temporanei sulla crescita nominale dispieghino i loro effetti anche sulla componente ciclica dell'avanzo primario. Per ogni anno di proiezione e per ogni singolo *shock* è, pertanto, possibile identificare una distribuzione del rapporto debito/PIL rappresentata in termini probabilistici attraverso un grafico di tipo *fan chart* (Figura IV.6 A e B).

FIGURA IV.6A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK TEMPORANEI

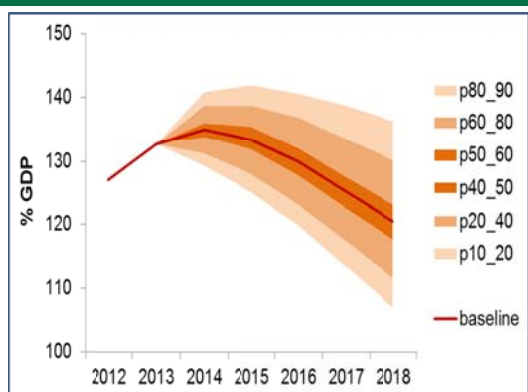
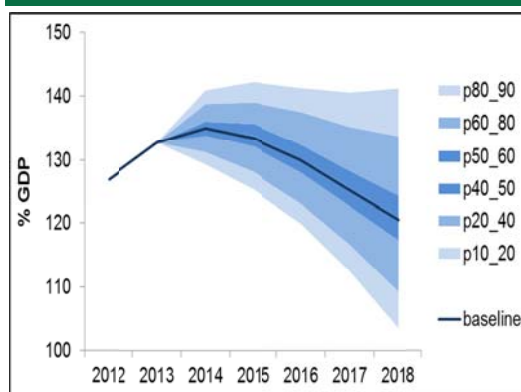


FIGURA IV.6B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK PERMANENTI



Nota: I grafici riportano il 10°, 20°, 40°, 50°, 60°, 80° e 90° percentile della distribuzione del rapporto debito/PIL ottenuta con la simulazione stocastica

Fonte: Elaborazioni MEF.

Nel caso di uno *shock* temporaneo il rapporto debito/PIL mostrerebbe una tendenza a ridursi a partire dal 2014 per i primi venti percentili, mentre per l'ottantesimo e il novantesimo percentile la riduzione si verificherebbe solo a partire dal 2016. In ogni caso anche per gli *shock* più severi, che si collocano al di sopra dell'ottantesimo percentile, il rapporto debito/PIL mostra una tendenza a stabilizzarsi dopo aver raggiunto un picco poco al di sopra del 140 per cento.

Prevedibilmente, lo *shock* permanente determina una distribuzione più ampia dei valori del rapporto debito/PIL intorno allo scenario centrale ma, anche in questo caso, la dinamica del debito non risulta esplosiva, tranne che nel caso del novantesimo percentile nel quale il debito aumenta leggermente anche dopo il 2017.

⁹ Berti K., (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *Economic Papers* 480.

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

Scenari alternativi e analisi di sensitività

In linea con l'esercizio di simulazione dell'impatto delle riforme presentato nel precedente capitolo (si veda par. III.3), in questa sezione, le proiezioni del rapporto debito/PIL sono estese fino al 2026. In tutti gli scenari, il debito viene proiettato assumendo come punto di partenza la composizione e la struttura per scadenza più recenti sottostanti le previsioni del DEF. Le proiezioni sono pertanto effettuate stimando in modo endogeno il tasso di interesse implicito che, a sua volta, tiene conto di tutte le ipotesi sull'andamento della curva dei rendimenti e delle assunzioni sull'avanzo primario.

Gli scenari di medio periodo pertanto includono:

- Uno scenario di riferimento che recepisce, negli anni 2014-2018, il tasso di crescita del PIL e del potenziale del quadro di macroeconomico del DEF. Per gli anni successivi al 2018, in linea con la metodologia in discussione in ambito dell'*EPC-Output Gap Working Group*, il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione assumendo che le variabili relative ai singoli fattori produttivi vengano estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali (tavola IV.2)¹⁰. Il tasso di crescita del deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2021. A partire dal 2018, il saldo primario strutturale viene mantenuto costante sul livello di riferimento del 4,8 per cento del PIL fino alla fine dell'orizzonte di previsione, ma si modifica nel triennio 2019-2021, per effetto della componente ciclica che si azzerà nel 2021.
- Uno scenario pessimistico in cui si ipotizza che la crescita del PIL si riduca nel periodo 2014-2018 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento. La serie del PIL potenziale per gli anni 2014-2018 si ottiene applicando la metodologia concordata a livello europeo al quadro macroeconomico di minore crescita prima descritto. L'*output gap* si chiude al 2021 mentre il NAIRU e la *Total Factor Productivity* (TFP) convergono al 2026 ai valori medi del periodo di crisi 2011-2013. Per effetto della sfiducia dei mercati finanziari, il differenziale dei rendimenti dei titoli di Stato decennali italiani rispetto a quelli tedeschi sale di 100 punti base, con uno *spread* sulla curva tedesca pari a 200 punti base alla fine del 2018. Dal 2019 la curva dei rendimenti dei titoli italiani converge entro un anno al livello della curva dello scenario di base (con uno *spread* di 100 punti base fisso su 10 anni).
- Uno scenario ottimistico in cui si ipotizza che crescita del PIL aumenti nel periodo 2014-2018 di 0,5 punti percentuali in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento. La serie del PIL potenziale per gli anni 2014-2018 si ottiene applicando la metodologia concordata a livello europeo al quadro macroeconomico di maggiore crescita. L'*output gap* si chiude al 2021 mentre il NAIRU e la TFP convergono al 2026 ai valori medi pre-crisi. Per effetto della maggiore fiducia sui mercati finanziari, lo *spread* dei rendimenti dei titoli di

¹⁰ Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica alla sezione III.3.

Stato decennali italiani rispetto a quelli tedeschi scende di 100 punti base, convergendo al livello di questi ultimi nel 2017. Dal 2019, la curva dei rendimenti italiana ritorna rapidamente al livello della curva del quadro di riferimento.

La tavola IV.2 illustra più nel dettaglio le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL. Gli scenari alternativi, disegnati in coerenza con altri esercizi (si veda per esempio la simulazione presentata nel capitolo III.3), consentono alcune interazioni tra variabili macroeconomiche di modo che, ad esempio, a tassi di crescita più bassi corrispondano avanzi primari più contenuti e a questi siano associati costi di indebitamento più alti.

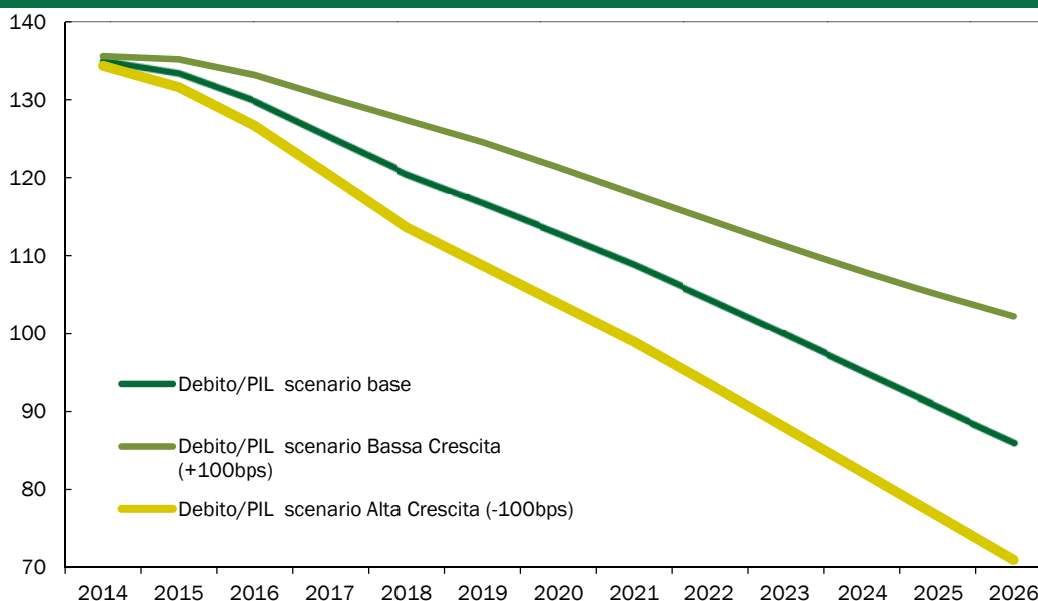
TAVOLA IV.2: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI

	Scenario di:		
	Alta crescita	Riferimento	Bassa crescita
PIL	a) +0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2014-2018	a) scenario base del DEF dal 2014-2018	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2014-2018
	b) convergenza dal 2018 al 2026 a valori medi pre-crisi (1991-2007) per NAIRU (8,9%) e TFP (0,5%)	b) convergenza a parametri strutturali come OGWG T+10	b) convergenza dal 2018 al 2026 a valori medi degli anni di crisi per NAIRU (9,97 per cento), e per la TFP (0,0%)
Curva dei rendimenti	a) shock sullo spread (-100 bp) che implica convergenza perfetta sulla curva tedesca nel 2017	a) scenario base dal 2014-2018	a) shock sullo spread (+100 bp) che implica un differenziale sulla curva tedesca a 200 bp alla fine del 2018
	b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno	b) Dal 2019 tassi fissi sul livello della fine del 2018, ovvero uno spread sul 10 anni a 100 fisso fino al 2026.	b) dal 2019 convergenza a valori della curva dei rendimenti del baseline in un anno
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2014-2026	a) scenario base dal 2014-2018 b) costante dal 2019 al 2026	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività tradizionale) nel periodo 2014-2026
Inflazione	a) aumento deflatore come da scenario di alta crescita negli anni 2014-2018	a) scenario base dal 2014-2018	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2014-2018
	b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021	b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021	b) convergenza al 2% tra il 2019 e il 2021

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la figura IV.7 conferma la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio-periodo in tutti gli scenari.

Nello scenario di alta crescita, il rapporto Debito/PIL, pur partendo da un livello superiore al 130 per cento, si ridurrebbe velocemente fino a raggiungere il 70,9 per cento nel 2026, circa 15 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base. Nello scenario di bassa crescita, invece, il rapporto debito/PIL si ridurrebbe comunque ma raggiungerebbe un valore di 102,2 per cento nel 2026, circa 16 punti percentuali al di sopra del dato dello scenario di base. La regola del debito nello scenario pessimistico pertanto non verrebbe rispettata.

FIGURA IV.7: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEI DIVERSI SCENARI



IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità di medio-lungo periodo attraverso l'aggiornamento delle proiezioni relative alle spese connesse all'invecchiamento della popolazione e dei tradizionali indicatori di sostenibilità. L'orizzonte di riferimento è esteso fino al 2060 in base alla metodologia elaborata in ambito EPC-WGA (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*).

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

In coerenza con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-AWG, l'Italia elabora tradizionalmente le previsioni di medio-lungo periodo relative a cinque componenti di spesa pubblica connesse all'invecchiamento (*spesa age-related*): la spesa pubblica per pensioni, la spesa sanitaria e quella per l'assistenza di anziani e disabili a lungo termine (d'ora in poi

Long-Term Care, LTC), la spesa per l'istruzione e quella per ammortizzatori sociali¹¹.

Le proiezioni si basano sulle ipotesi demografiche relative alla previsione centrale di Eurostat con base 2010¹², mentre per quelle macroeconomiche si fa riferimento allo scenario concordato in ambito EPC-WGA in occasione della predisposizione del quarto round di previsioni delle componenti di spesa pubblica *age-related*¹³. Inoltre, le proiezioni recepiscono i dati di contabilità nazionale fino al 2013 e, per il quinquennio successivo, le previsioni di spesa inglobate nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente. Nel breve periodo, le ipotesi di scenario sono coerenti con il quadro macroeconomico del DEF. Nel medio-lungo periodo, sono stati recepiti gli scenari di previsione definiti in ambito EPC-WGA (scenario EPC-WGA *baseline* 2012) azzerando, gradualmente, le differenze sui tassi di disoccupazione e di attività previsti per il 2018¹⁴.

Relativamente alle dinamiche strutturali delle variabili del quadro macroeconomico, le ipotesi di convergenza, simili a quelle concordate in ambito EPC-WGA, ed inglobate nella definizione dello scenario *baseline* 2012, prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale che è crescente nella prima parte del periodo di previsione, per poi convergere all'1,54 per cento a partire dal 2025. Sul fronte occupazionale, il tasso di occupazione nella fascia di età [15-64] è previsto crescere dal 55,6 per cento del 2013 al 60,3 per cento del 2060. L'interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2014-2060, attorno all'1,5 per cento medio annuo. A partire dal 2019, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2,0 per cento.

Le previsioni della spesa *age-related*, riportate nella tavola IV.3, sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente.

Più in particolare, la spesa pensionistica sconta gli effetti finanziari delle misure contenute negli interventi di riforma adottati nel corso del 2011 e 2012¹⁵ e le disposizioni contenute nella Legge di Stabilità per il 2014¹⁶ in merito agli interventi diretti ad incrementare ulteriormente il numero di lavoratori

¹¹ Le proiezioni vengono effettuate sulla base del Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

¹² Tale scenario, approvato dai referenti degli istituti nazionali di statistica dei paesi membri e dai delegati di EPC-WGA, prevede, per l'Italia: i) un flusso netto annuo di immigrati pari, mediamente, a circa 310 mila unità, con un profilo decrescente; ii) un livello della speranza di vita al 2060 pari a 85,5 anni per gli uomini e a 89,7 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2060 pari a 1,57.

¹³ European Commission-Economic Policy Committee (2012), *The 2012-Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 member States* (2010-2060).

¹⁴ Lo scenario macroeconomico EPC-WGA *baseline* 2012 combina le previsioni occupazionali prodotte nelle *Spring Forecasts* del 2011 (per il biennio 2011-2012) ed estrapolate al 2015, con le previsioni ottenute con il modello di simulazione per coorte elaborate in ambito EPC-WGA. La combinazione dei due set di previsioni che coprono, rispettivamente, il breve periodo ed il medio-lungo periodo è stata effettuata sulla base di un approccio metodologico che crea una discontinuità nel passaggio dal 2015 al 2016, la cui dimensione varia di segno e di entità da paese a paese. Nel caso dell'Italia, tale discontinuità si traduce in un abbattimento dei livelli occupazionali, impiegati ai fini della previsione del PIL, pari al 2,3 per cento rispetto alle previsioni ottenute con il modello di simulazione per coorte. Conseguentemente, al fine di fornire una rappresentazione delle variabili occupazionali coerente tra breve e medio-lungo periodo, i valori dei tassi di attività del modello per coorte sono stati rideterminati in misura corrispondente. Pertanto, essi risulteranno strutturalmente del 2,3 per cento inferiori rispetto a quelli pubblicati nell'*Ageing Report* del 2012.

¹⁵ Segnatamente, D.L. n. 98/2011 (convertito dalla L. n. 111/2011), D.L. n. 138/2011 (convertito con modificazioni dalla L. n. 148/2011), D.L. n. 201/2011 (convertito dalla L. n. 214/2011), D.L. n. 95/2012 (convertito dalla L. n. 135/2012) e L. n. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013).

¹⁶ L. n. 147/2013.

'salvaguardati' e alla ridefinizione delle regole di rivalutazione dei benefici pensionistici ai prezzi previsti a normativa vigente, per il triennio 2014-2016. Inoltre, rispetto al DEF dello scorso anno, la previsione degli ammortizzatori sociali include gli effetti della Legge di Stabilità 2014, tra i quali l'incremento per l'anno 2014 del rifinanziamento dei cosiddetti ammortizzatori sociali in deroga.

Complessivamente, nel periodo 2010-2060, la spesa *age related* in rapporto al PIL è stabile e si attesta intorno ad una media del 28 per cento del PIL (tabella IV.3). Tuttavia, negli anni successivi al 2015, la spesa si riduce lievemente per poi aumentare a partire dal 2030 fino a raggiungere il 29,6 per cento del PIL nel 2045. Negli ultimi anni dell'orizzonte di previsione, l'aggregato della spesa connessa all'invecchiamento si riduce fino a convergere, in rapporto al PIL, agli stessi livelli registrati nel 2010.

Relativamente alle singole componenti, si osserva che la spesa per pensioni in rapporto al PIL, dopo un fase iniziale di crescita, esclusivamente imputabile alla recessione economica che si è protratta fino al 2013, è prevista diminuire, grazie agli effetti della riforma introdotta con la L. n. 214/ 2011 fino a raggiungere circa il 15,3 per cento negli anni tra il 2025 e il 2030. Successivamente, a causa dell'impatto sulla previdenza delle generazioni del *baby boom*, il rapporto riprende a crescere fino a raggiungere il livello massimo del 16,4 per cento del PIL attorno al 2045. Nella fase finale del periodo di previsione, il rapporto spesa pensionistica/PIL scende rapidamente attestandosi al 14,6 per cento nel 2060.

La proiezione della spesa sanitaria viene effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario* che recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica della spesa sanitaria¹⁷. Ne deriva che, dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2025 e si attesta a circa l'8,0 per cento nell'ultimo decennio del periodo di previsione.

Le componenti di spesa socio-assistenziale per l'assistenza agli anziani e disabili a lungo termine¹⁸, dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, presentano un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, raggiungendo l'1,6 per cento nel 2060.

¹⁷ Il *reference scenario* prevede che, per la componente *acute* della spesa sanitaria: i) gli incrementi di speranza di vita si traducano in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento; ii) la dinamica del costo unitario sia allineata al PIL pro capite; iii) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL *pro-capite* sia superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1,0 nel 2060). Per quanto riguarda la componente LTC della spesa sanitaria, il *reference scenario* prevede l'applicazione parziale dell'aumento della speranza di vita come per la componente *acute* della spesa sanitaria; mentre l'elasticità del costo unitario al PIL per occupato è pari ad 1,0 per tutto il periodo di previsione. La metodologia del *reference scenario* è applicata a partire da 2019. Per il periodo precedente, i valori sono coerenti con la previsione della spesa sanitaria sottostante il quadro di finanza pubblica relativo allo stesso periodo.

¹⁸ La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per LTC è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale. Riguardo a quest'ultima componente, la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi del *reference scenario*. Relativamente alle indennità di accompagnamento (*cash benefits*), l'importo delle prestazioni è stato agganciato alla dinamica del PIL pro-capite a partire dal 2019, in linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA. Le previsioni si differenziano, invece, da quelle elaborate in ambito EPC-WGA per il fatto di tener conto della struttura per età dell'incidenza dei percettori delle prestazioni la quale, se ignorata, comporterebbe una sottostima della dinamica della spesa.

La previsione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa invece dallo 0,7 per cento del 2010 al circa 1,0 per cento del 2015, per poi scendere gradualmente ed attestarsi su un valore di poco superiore allo 0,6 per cento a partire dal 2030.

Infine, la previsione della spesa per istruzione in rapporto al PIL¹⁹ presenta una riduzione nei primi anni di previsione fino al 2018, per effetto delle misure di contenimento della spesa per il personale previste dalla normativa vigente, a cui segue un andamento gradualmente decrescente nel quindicennio successivo per effetto del calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi attorno al 3,4 per cento nel 2060.

TAVOLA IV.3: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI, SANITÀ, ASSISTENZA AGLI ANZIANI, ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE (2010-2060)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	in % PIL										
Spesa Totale	50,6	50,2	49,6	48,1	47,1	47,0	47,0	46,7	45,8	44,4	42,8
<i>di cui:</i>											
- Spesa age-related	28,3	29,0	27,9	27,5	27,5	28,4	29,2	29,6	29,4	28,8	28,3
Spesa pensionistica	15,3	16,4	15,7	15,3	15,3	15,8	16,3	16,4	15,9	15,1	14,6
Spesa sanitaria	7,3	7,0	6,9	7,1	7,3	7,5	7,7	7,9	8,0	8,1	8,1
<i>di cui LTC - sanitaria</i>	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2
LTC socio/assistenziale	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6
Spesa per istruzione	4,0	3,7	3,5	3,4	3,3	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,4
Indennità disoccupazione	0,7	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- Spesa per interessi	4,6	5,1	5,6	4,5	3,5	2,5	1,7	1,0	0,3	-0,6	-1,6
Entrate Totali	46,1	49,9	49,9	49,8	49,8	49,8	49,8	49,7	49,7	49,7	49,7
<i>di cui: Redditi proprietari</i>	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
IPOTESI	%										
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,8	0,6	0,9	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	1,3	2,0	2,2	1,6	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5	1,4
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	78,5	78,6	78,0	77,8	78,0	78,4	78,7	79,1	79,2	79,2	79,2
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	54,6	56,7	58,1	58,2	58,8	59,4	59,8	60,0	60,2	60,2	60,2
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,5	67,6	68,1	68,1	68,5	69,0	69,4	69,8	69,9	70,0	70,0
Tasso di disoccupazione	8,4	12,5	9,8	7,4	6,8	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,8
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,2	21,4	22,3	23,5	25,5	27,8	29,8	31,1	31,5	31,6	31,7
Indice di dipendenza degli anziani (65+/(20-64))	33,3	35,7	37,6	40,1	44,5	50,3	56,0	59,8	61,2	61,5	61,6

Note: Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze con i valori presentati in tabella. A partire dal 2016, il valore del tasso di attività corrisponde a quello sottostante gli scenari di previsione definiti in ambito EPC-WGA ai fini della previsione delle componenti di spesa pubblica age-related per l'anno 2012 (2012-Ageing report). Tuttavia, rispetto al dato originario ottenuto con il modello di simulazione per coorte, (*Cohort simulation model*- CSM) elaborato in EPC-WGA, i valori prospettati risultano ridotti del 2,3%, corrispondente allo scarto fra i livelli occupazionali effettivamente inglobati nella previsione del PIL sottostante lo scenario EPC-WGA baseline, e quelli previsti con il CSM. Tale incongruenza interna allo scenario EPC-WGA baseline scaturisce dalla sovrapposizione di due diverse previsioni occupazionali per il periodo 2011-2015: quella basata sulle *Spring forecast* del 2011, estrapolate al 2015, e quelle ottenute con il CSM le quali, a partire dal 2015, risultano del 2,3% superiori per tutto il periodo di previsione.

Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

¹⁹ La definizione di spesa per istruzione concordata in ambito EPC-WGA comprende i livelli di istruzione ISCED da 1 a 6, escludendo la scuola dell'infanzia (*pre-primary*), che corrisponde al livello ISCED 0, e la formazione permanente (Cfr. European Commission, Special Report n°1/2006). L'aggregato di spesa è costruito sui dati di fonte UNESCO/OECD/EUROSTAT (UOE) (Cfr. European Commission, *The 2012-Ageing Report: Underlying Assumptions and Projecting Methodologies*, 2011). La previsione recepisce l'aggiornamento dei dati UOE relativi all'anno finanziario 2010.

FOCUS **La riforma del sistema pensionistico**

Le nuove regole introdotte dalla riforma adottata con la L. n.214/2011 hanno modificato in modo significativo il sistema pensionistico migliorandone la sostenibilità nel medio-lungo periodo e garantendo una maggiore equità tra le generazioni.

La riforma ha previsto, a partire dal 2012, l'estensione del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi i lavoratori che, sulla base della precedente legislazione, avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo (ossia coloro che al 31/12/1995 avevano più di 18 anni di contributi). In linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, la riforma conferma due canali di accesso al pensionamento: a) il pensionamento di vecchiaia a cui, di norma, si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge; b) il pensionamento anticipato consentito a età inferiori rispetto a quelle per il pensionamento di vecchiaia, ma con un periodo di contribuzione più elevato²⁰.

A partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'ISTAT con riferimento ai tre anni precedenti. L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento alle variazioni della speranza di vita avviene ogni tre anni e, a partire dall'adeguamento successivo al 2019, ogni due anni, in base ad una procedura interamente di natura amministrativa²¹. Inoltre, a partire dal 2013 il calcolo dei coefficienti di trasformazione²² al momento del pensionamento è stato esteso fino all'età di 70 anni. Sono state altresì previste delle misure di salvaguardia, finalizzate a garantire una maggiore gradualità di applicazione della riforma, ovvero a tener conto di specificità in relazione alla prossimità al pensionamento e a situazioni di difficoltà connesse alla permanenza nel mercato del lavoro, fattispecie tutte specificatamente individuate sul piano normativo²³.

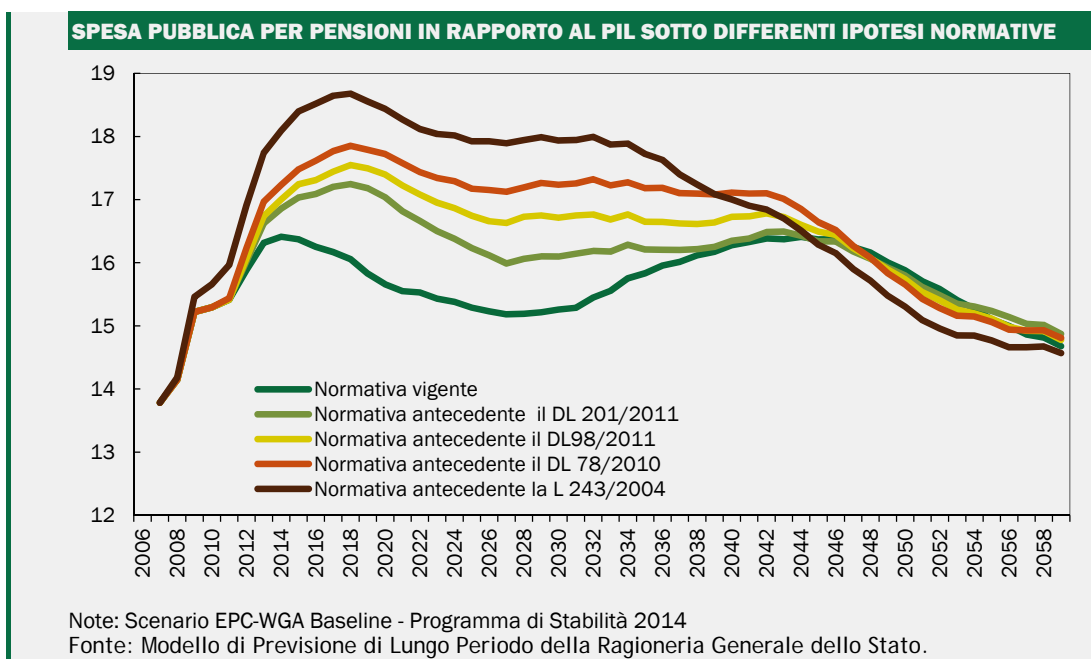
Grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 durante il periodo 2006-2010 a circa 64 anni nel 2020, a 67 nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente, i risparmi derivanti dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammontano a circa 60 punti percentuali del PIL fino al 2050. Tali risparmi sono dovuti, per circa 1/3 alla riforma introdotta con la L. n.214/2011 e, per circa 2/3, a precedenti interventi.

²⁰ Per il dettaglio sui requisiti minimi di età e di contribuzione per l'accesso al pensionamento di vecchiaia, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale si rinvia al riquadro sulla Riforma del sistema pensionistico presente nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità del 2012.

²¹ L'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento a variazioni della speranza di vita previsto per il 2013 ha già avuto luogo prevedendo un incremento pari a 3 mesi. Ovviamente, i successivi adeguamenti effettivamente disposti saranno quelli stimati a consuntivo dall'Istat secondo il procedimento previsto dalla normativa vigente. E' utile rimarcare come, la normativa vigente preveda una clausola di garanzia in base alla quale il requisito anagrafico minimo di vecchiaia non potrà comunque essere inferiore ai 67 anni per coloro che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento a partire dal 2021. In ogni caso, sulla base delle più aggiornate previsioni demografiche ISTAT, il predetto obiettivo potrebbe essere assicurato anche dal 2019.

²² Anche il coefficiente di trasformazione viene adeguato con lo stesso calendario dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento. L'adeguamento avente decorrenza dal 1° gennaio 2013 è stato adottato con decreto direttoriale del 15/05/2012, pubblicato in GU il 24 maggio 2012.

²³ La platea dei soggetti salvaguardati è pari a circa 162.000 soggetti. Tale salvaguardia afferisce a soggetti che maturano i requisiti successivamente al 31/12/2011 (coloro che hanno maturato i requisiti entro la predetta data sono espressamente esentati dall'applicazione dei nuovi requisiti di accesso al pensionamento) per i quali si manifesta una difficoltà alla permanenza nel mercato del lavoro e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore. I predetti soggetti accedono al pensionamento nei prossimi anni a partire dal 2013.



Gli indicatori di sostenibilità fiscale

Questa sezione estende l'analisi di sostenibilità dal debito alla finanza pubblica complessiva, attraverso l'aggiornamento degli indicatori di medio e lungo periodo (S1 e S2), basati sulla metodologia della Commissione Europea²⁴. Tali indicatori, tra le altre cose, consentono di valutare l'impatto delle passività implicite connesse all'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo.

L'indicatore di sostenibilità di medio periodo, S1, mostra l'aumento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati fino al 2020 in modo da garantire, se mantenuto, di raggiungere un livello di debito pubblico/PIL pari al 60 per cento entro il 2030 e ripagare i costi di invecchiamento. L'indicatore di sostenibilità di lungo periodo, S2, mostra l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se immediatamente realizzato e mantenuto, consente di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

Entrambi gli indicatori sono basati sulle previsioni di crescita e di saldi di bilancio programmatici del DEF, e incorporano le proiezioni a medio-lungo termine delle spese connesse all'invecchiamento. Più alti e positivi i valori degli indicatori di sostenibilità S1 e S2, maggiore è l'aggiustamento fiscale necessario e quindi il rischio di sostenibilità. A parità di altre condizioni, più alta è la proiezione delle spese connesse all'invecchiamento e più difficile risulta il mantenimento del vincolo di bilancio intertemporale, poiché si richiederebbero avanzi primari molto consistenti.

²⁴ Per una descrizione analitica degli indicatori si fa riferimento al capitolo 8 del *Fiscal Sustainability Report 2012, European Economy* n.8/2012.

La tavola IV.4 riporta i risultati per gli indicatori S1 e S2 e per le loro componenti evidenziando un valore lievemente positivo per S1 e decisamente negativo per S2. La scomposizione di S1 mostra che il saldo primario strutturale previsto dal Governo alla fine dell'orizzonte di previsione del DEF permette agevolmente di stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2018. La componente che incide negativamente sull'indicatore è quella che misura l'aggiustamento necessario per ridurre il rapporto dal livello iniziale al 60 per cento del PIL nel 2030. Tale componente presuppone un aggiustamento fiscale pari al 4,4 per cento del PIL.

Per quanto riguarda S2, il valore relativo alla componente che misura lo sforzo necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2018 *coeteris paribus*, si mantiene negativo (pari a -2,9 punti di PIL), segnalando la capacità delle finanze pubbliche italiane, date le condizioni di bilancio previste, di fare fronte al cumulo della spesa per interessi/PIL (*snow ball effect*) attesa nel medio e lungo periodo. Un'altra componente, comune sia all'indicatore S2 sia a S1, misura l'ulteriore aggiustamento necessario a far fronte all'aumento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione. Tale aggiustamento per l'Italia si mantiene su valori prossimi allo zero o addirittura negativi. Ne risulta che la componente dei costi legati all'invecchiamento della popolazione appare pienamente sotto controllo.

Pertanto, il consolidamento fiscale programmato nel breve periodo può considerarsi adeguato a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo. Questa conclusione è confermata dal risultato del *required primary balance*, ossia dell'avanzo primario che soddisfa le condizioni sottostanti l'indicatore S2 nei primi cinque anni dell'orizzonte di previsione (2018-2023), che, con un valore di 2,5 per cento del PIL, risulta inferiore all'avanzo primario previsto per il 2018 e pari al 5,0 per cento.

La Tavola IV.4 mostra anche l'evoluzione degli indicatori S1 e S2 a partire dal DEF dello scorso anno e li confronta con l'ultimo dato ufficiale rilasciato dalla Commissione Europea nel *Sustainability Report* del 2012²⁵. Su base storica, gli indicatori di sostenibilità si mantengono robusti, nonostante il lieve peggioramento della componente che misura la capacità del saldo primario del 2018 di stabilizzare il debito dovuta principalmente all'aumento del livello di debito iniziale e alle condizioni cicliche avverse.

²⁵ Si veda, Commissione Europea, 2012, *Fiscal Sustainability Report, European Economy* n. 8, disponibile anche su: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf

TAVOLA IV.4: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ (punti di PIL)

Indicatore S1	DEF 2014	DPB 2013	DEF 2013	2012 Sustainability Report
Aggiustamento totale	0,3	-0,4	-1,7	0,6
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-3,6	-3,9	-4,7	-2,8
Per il ritardo dell'aggiustamento	0,0	0,0	-0,1	0,1
Per raggiungere il target del 60%	4,4	4,3	4,1	3,7
Per costi di invecchiamento	-0,6	-0,8	-0,9	-0,3
Indicatore S2				
Aggiustamento totale	-2,7	-3,5	-4,5	-2,3
<i>di cui:</i>				
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-2,9	-3,4	-4,8	-3,0
Per costi di invecchiamento	0,2	-0,1	0,3	0,7

Fonte: Elaborazioni MEF

L'analisi di sensitività della dinamica del debito nel lungo periodo

L'analisi di sensitività qui presentata ha, da un lato, lo scopo di valutare la robustezza dei risultati a fronte dell'incertezza che li caratterizza e, dall'altro, di verificare sotto quali ipotesi di riforma e in base a quali condizioni di bilancio, la sostenibilità del debito nel lungo periodo possa essere garantita o, viceversa, messa a repentaglio.

Di seguito, pertanto, si discutono diversi scenari alternativi che replicano le ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nel *Fiscal Sustainability Report* 2012 della Commissione Europea. Tali ipotesi sono configurate come modifiche permanenti alle assunzioni dello scenario di base (*baseline*). In linea con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea, lo scenario di base assume per la proiezione del rapporto debito/PIL fino al 2060 che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL al livello programmato per il 2018 lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica, invece, varia in funzione della dinamica delle spese connesse con l'invecchiamento della popolazione descritte sopra. Il deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2021 e il tasso di interesse nominale si assume costante e pari al 5,0 per cento.

Lo scenario di base viene confrontato con i risultati derivanti da altre simulazioni che presentano *shocks* di natura demografica, macroeconomica e fiscale (quali, ad esempio, la variazione dell'avanzo primario iniziale). Inoltre, si presentano i risultati relativi ad uno scenario di rischio in cui l'impatto dei fattori non demografici imprime un'ulteriore pressione sulla dinamica attesa della spesa sanitaria e per l'assistenza agli anziani e ai disabili a lungo termine (LTC).

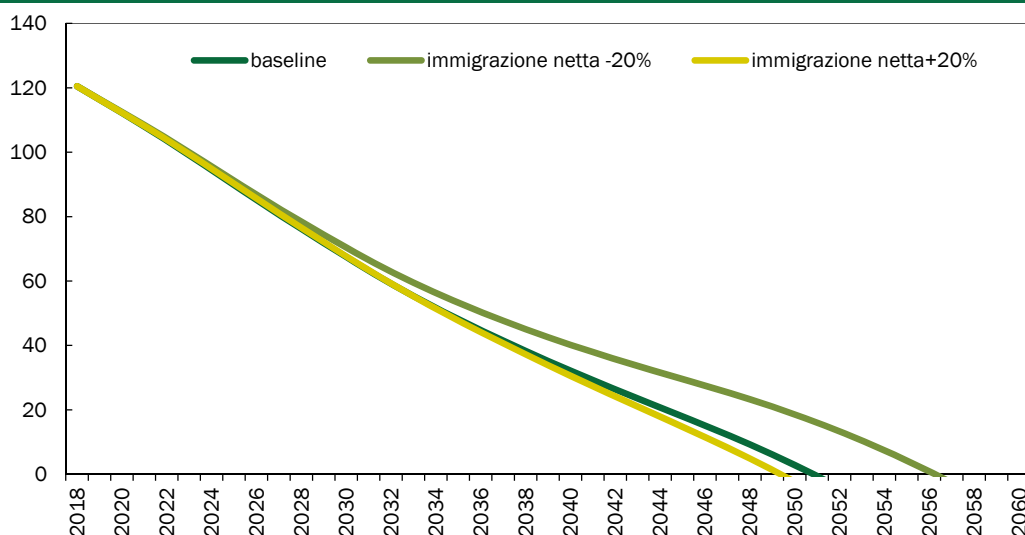
Rispetto alle variabili demografiche

L'invecchiamento della popolazione rappresenta uno degli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. A questo riguardo, assume particolare importanza valutare adeguatamente il peso dei flussi migratori attesi nei prossimi decenni misurando il loro impatto sulle finanze pubbliche

italiane. In linea con le ipotesi concordate in seno ad EPC-WGA e sulla base di uno scenario demografico elaborato *ad hoc* da Eurostat, l'esercizio ipotizza due scenari alternativi per il periodo 2018-2060: i) una diminuzione del 20 per cento del flusso netto medio annuo di immigrati rispetto all'ipotesi base; e ii) un aumento del 20 per cento.

L'evoluzione del debito pubblico nei due scenari alternativi è confrontata con la *baseline* nella Figura IV.8. Dati i valori del debito pubblico e del saldo primario strutturale previsti dal Governo al 2018, le conseguenze sulla sostenibilità della finanza pubblica derivanti da tali scenari alternativi sono rilevanti. In particolare, una diminuzione del flusso migratorio del 20 per cento rallenterebbe significativamente il rientro del rapporto debito/PIL sotto la soglia del 60 per cento rispetto allo scenario di base.

FIGURA IV.8: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (in percentuale del PIL)



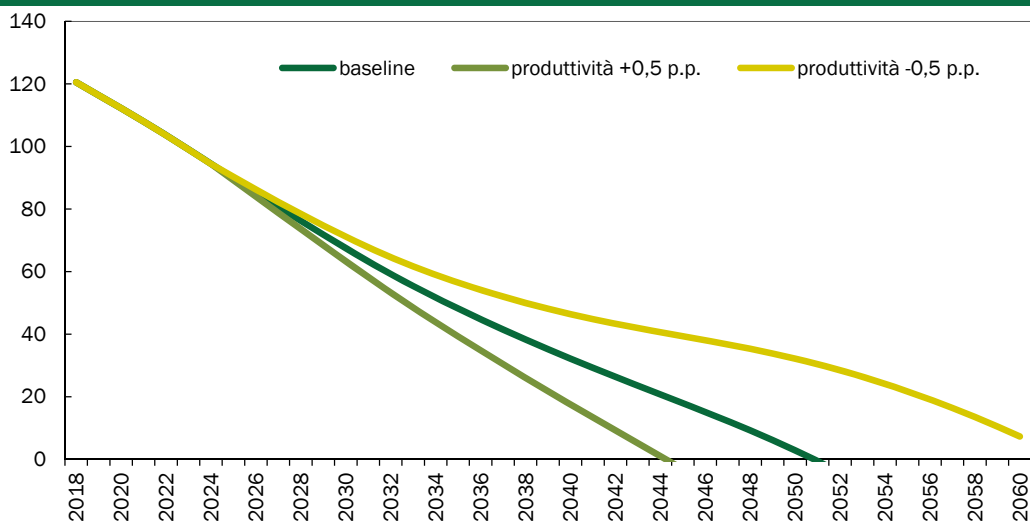
Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto a ipotesi alternative su dinamiche più o meno favorevoli della produttività del lavoro, del tasso di occupazione totale e del tasso di attività, quest'ultimo con riferimento ai lavoratori anziani e alle donne.

Relativamente alla produttività, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui il tasso di crescita della produttività del lavoro sia permanentemente superiore/inferiore di 0,5 punti percentuali a partire dal 2025 rispetto allo scenario base. La convergenza al nuovo livello viene raggiunta in modo graduale nel corso del periodo 2018-2025. L'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della produttività risulta tuttavia trascurabile nel breve e medio periodo, ma su un orizzonte più lungo accelera (o rallenta) significativamente la riduzione del rapporto debito/PIL (figura IV.9).

FIGURA IV.9: SENSITIVITÀ ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE. MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ (in percentuale del PIL)

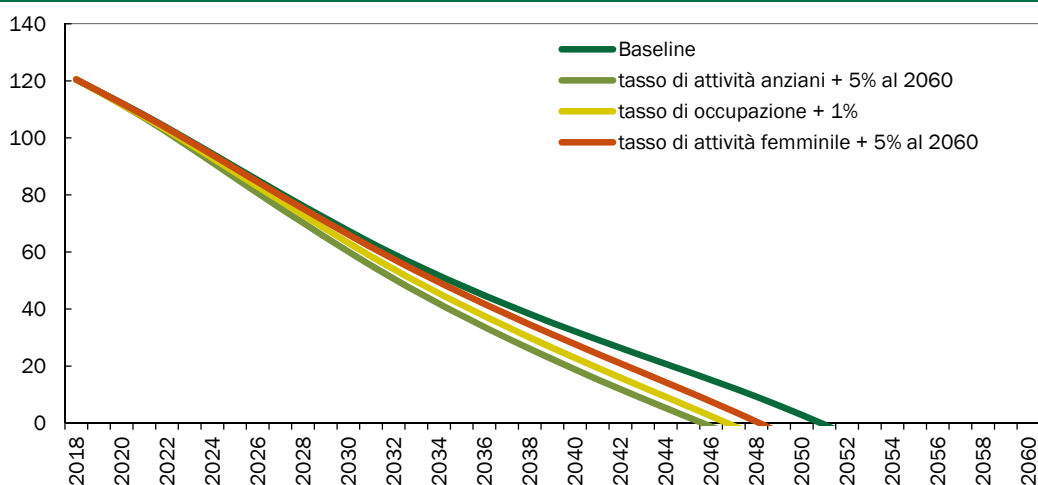


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Un altro scenario di simulazione assume che il tasso di occupazione, calcolato sulla popolazione 15-64, venga aumentato gradualmente di 1,0 punto percentuale attraverso una riduzione del tasso di disoccupazione rispetto all'ipotesi base. Sotto tale scenario, l'impatto sull'andamento del rapporto debito/PIL appare marginale nei primi anni di simulazione, ma si amplificherebbe nel lungo periodo (figura IV.10).

Considerando, invece, un aumento graduale del tasso di attività della popolazione di età compresa tra i 55 e i 74 anni tale da raggiungere un valore di 5,0 punti percentuali più elevato nel 2060 rispetto a quello relativo all'ipotesi di base, la curva del rapporto debito/PIL si sposterebbe sensibilmente verso il basso già a partire dal 2025 (Figura IV.10).

FIGURA IV.10: SENSITIVITÀ ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE. TASSI DI OCCUPAZIONE E TASSI DI ATTIVITÀ DEGLI ANZIANI E DELLE DONNE (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

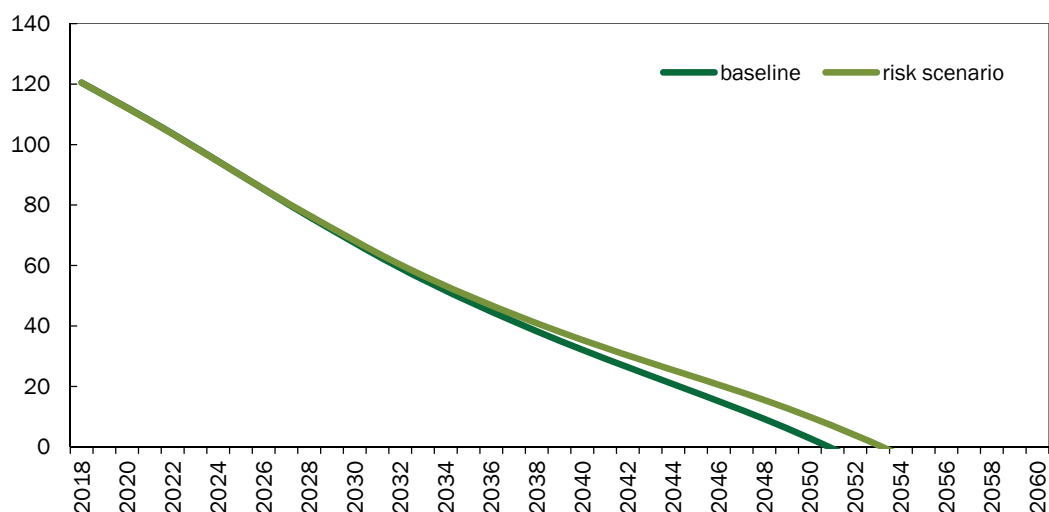
Infine, l'ipotesi di un aumento graduale del tasso di partecipazione femminile tale da raggiungere un valore di 5,0 punti percentuali più alto nel 2060 rispetto allo scenario di base sembrerebbe non produrre effetti significativi sul rapporto debito/PIL (Figura IV.10).

Rispetto a uno scenario di rischio nella spesa sanitaria

Mutuando dalla Commissione Europea la metodologia del cosiddetto scenario di rischio, in questa sezione sono valutati gli effetti sul debito derivanti dall'applicazione di ipotesi alternative sulla dinamica della spesa sanitaria e per assistenza agli anziani e disabili a lungo-termine (LTC). Tale scenario si differenzia da quello di base per alcune ipotesi più stringenti relativamente ai fattori non demografici²⁶.

Ne risulta che lo scenario di rischio nel medio periodo peggiorerebbe solo lievemente l'andamento del rapporto debito/PIL che si manterrebbe al di sotto del 60 per cento dopo il 2030 (figura IV.11).

FIGURA IV.11: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALLE IPOTESI DELLA SPESA SANITARIA NEL RISK SCENARIO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

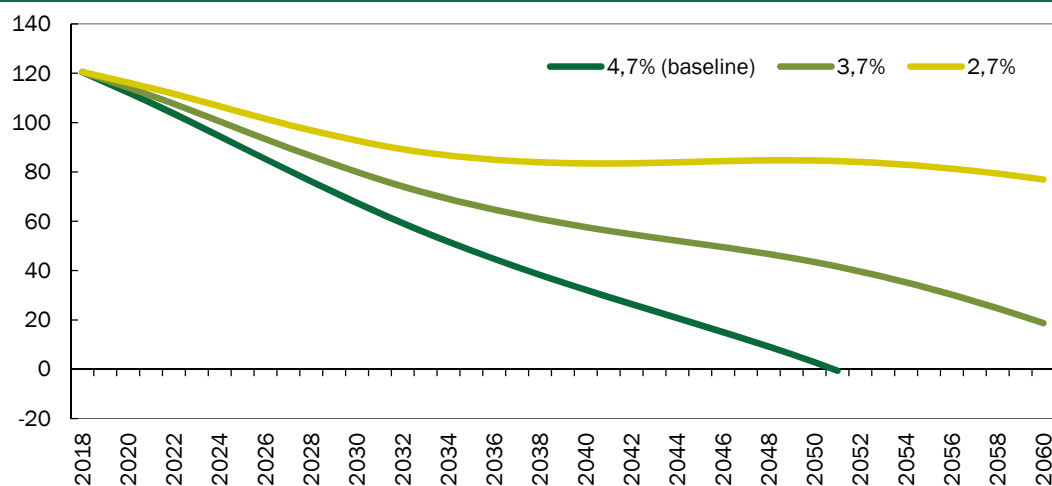
Rispetto all'avanzo primario

Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario strutturale nel 2018. A tale fine, il valore nello scenario di base, pari al 4,7 per cento del PIL nel 2018 è, di volta in volta, diminuito di 1,0 punto percentuale, scendendo rispettivamente al 3,7 e al 2,7 per cento (figura IV.12).

²⁶ In particolare, si assume che: i) per la componente *acute care*, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro-capite sia posta pari a 1,3 (anziché 1,1 come nel *reference scenario*) all'inizio del periodo di previsione e converga ad 1 nel 2060; ii) per la componente di *long term care*, con l'esclusione delle prestazioni monetarie, si ipotizza la convergenza del profilo del costo per percettore per età a quello della media europea (UE a 27 paesi), solo nel caso in cui risulti inferiore.

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito del peggioramento dell'avanzo primario al 2018, in particolare per livelli al di sotto del 4 per cento del PIL. Si osserva infatti che, per un livello iniziale pari al 3,7 per cento del PIL, il debito continua a decrescere, ma varca la soglia del 60 per cento del PIL solo nel lungo periodo (figura IV.12). Valori dell'avanzo primario strutturale al di sotto del 3,0 per cento del PIL non risulterebbero sufficienti a stabilizzare il rapporto debito/PIL alla soglia del 60 per cento. Da queste simulazioni appare evidente come gli obiettivi di finanza pubblica programmati dal Governo risultino sufficienti ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo. In generale, la sostenibilità del debito richiede il mantenimento di ampi avanzi primari.

FIGURA IV.12: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALL'AVANZO PRIMARIO STRUTTURALE (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

Rispetto alle riforme pensionistiche

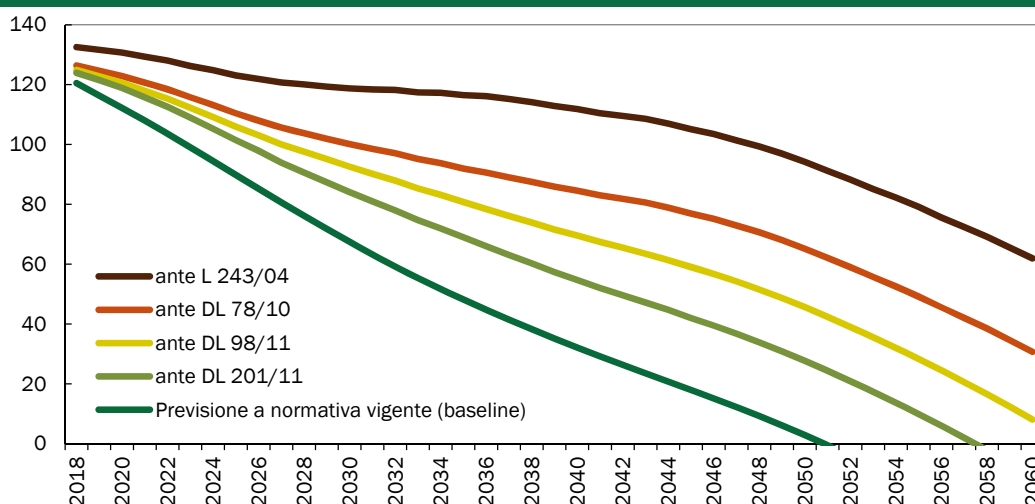
I test di sensitività presentati nella sezione precedente dimostrano che, sulla base degli obiettivi di bilancio programmati dal Governo al 2018, ossia il raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo nel 2016 e il suo mantenimento negli anni successivi, anche in presenza di condizioni macroeconomiche, demografiche o fiscali differenti, la dinamica di lungo periodo delle spese *age-related* non metterebbe comunque a rischio la sostenibilità del debito pubblico italiano. Occorre, tuttavia, rammentare che questa conclusione è il frutto di una intensa stagione di riforme previdenziali che, da 20 anni a questa parte, ha significativamente contribuito a ridurre i costi attesi legati all'invecchiamento della popolazione.

La figura IV.13 descrive le implicazioni sul rapporto debito/PIL dei vari interventi normativi adottati dal 2004 sino al 2011 sulla base di un esercizio controfattuale che ridetermina il livello iniziale del debito e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza della riforma pensionistica considerata. Tutti gli interventi di riforma presi in considerazione, dal 2004 al più recente, hanno comportato effetti strutturali e determinato, complessivamente, una riduzione dell'incidenza

della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente, impattando pertanto sul valore attuale dei flussi di spesa attesi (cfr. riquadro sulla riforma pensionistica).

I risultati mostrano che nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate dal 2004, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi, ma si attesterebbe su livelli permanentemente più alti rispetto a quelli dello scenario di riferimento, che invece incorpora gli effetti finanziari della riforma adottata con la L. n. 214/2011.

FIGURA IV.13: L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato

FOCUS

Garanzie concesse dallo Stato

Al 31 dicembre 2013 le garanzie concesse dallo Stato sono ammontate a circa 98,7 miliardi, pari al 6,3 per cento del PIL, di cui quelle concesse ad istituti di credito a seguito della recente crisi finanziaria hanno raggiunto 81,7 miliardi, pari al 5,2 per cento del PIL.

GARANZIE PUBBLICHE (in milioni di euro)

	2013	
	Livello	in % di PIL
Stock garanzie	98.651	6,3
di cui: settore finanziario	81.679	5,2

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.* E' uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Al 31 dicembre 2013, il debito residuo garantito risulta pari a circa 11.050 milioni.

- *TAV S.p.A.*. Il Ministero del Tesoro garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.a. nei confronti della TAV S.p.a., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fidejussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2013 il debito residuo garantito risulta pari a circa 2.134 milioni.
- *Aiuti al salvataggio delle imprese*. Tali aiuti comprendono le garanzie concesse dallo Stato alle imprese a fronte di debiti contratti con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali. Nel corso del 2013 sono state concesse garanzie per 23 milioni, che sono scadute in corso d'anno, sicché il debito residuo garantito alla data del 31 dicembre 2013 risulta pari a zero.
- *Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali*. I dati relativi alle garanzie prestate dagli Enti Locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2013, il debito residuo garantito risulta pari a circa 3.788 milioni.
- *Banche italiane*. Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2013, il debito residuo garantito risulta pari a circa 81.679 milioni.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

V.1 LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA PER I PROSSIMI ANNI

Gli interventi adottati nel 2013

Nel corso del 2013, il Governo è intervenuto con provvedimenti diretti principalmente al sostegno dell'economia, dell'occupazione e del reddito delle famiglie, nonché per fronteggiare alcune emergenze sociali e calamità naturali. Sono state adottate, inoltre, misure a favore dell'istruzione e della cultura. In continuità con le azioni già intraprese negli anni precedenti, sono stati disposti ulteriori interventi per la razionalizzazione della spesa delle Amministrazioni pubbliche.

TAVOLA V.1: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2013 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
D.L. n. 35/2013 (convertito dalla L. n. 64/2013)	-7.370	670	571	567	570	650
D.L. n. 43/2013 (convertito dalla L. n. 71/2013)	0	0	0	0	0	0
D.L. n. 54/2013 (convertito dalla L. n. 85/2013)	11	87	37	0	0	0
D.L. n. 63/2013 (convertito dalla L. n. 90/2013)	19	26	0	0	0	0
D.L. n. 69/2013 (convertito dalla L. n. 98/2013)	27	30	33	29	27	30
D.L. n. 76/2013 (convertito dalla L. n. 99/2013)	0	0	5	66	116	116
D.L. n. 91/2013 (convertito dalla L. n. 112/2013)	0	6	1	4	4	13
D.L. n. 101/2013 (convertito dalla L. n. 125/2013)	0	4	4	4	4	4
D.L. n. 102/2013 (convertito dalla L. n. 124/2013)	33	118	288	86	8	28
D.L. n. 104/2013 (convertito dalla L. n. 128/2013)	0	73	39	30	35	37
D.L. n. 120/2013 (convertito dalla L. n. 137/2013)	1.123	25	7	1	1	1
D.L. n. 133/2013 (convertito dalla L. n. 5/2014)	2	36	0	0	0	0
D.L. n. 145/2013 (convertito dalla L. n. 9/2014)	0	16	3	5	5	5
D.L. n. 150/2013 (convertito dalla L. n. 15/2014)	0	0	0	3	2	2
INDEBITAMENTO NETTO	-6.155	1.092	988	796	773	885
<i>In % del PIL</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
FABBISOGNO	-25.204	-17.436	608	546	773	876
<i>In % del PIL</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

In termini di indebitamento netto, i provvedimenti adottati hanno determinato, complessivamente, un incremento del deficit di 6,2 miliardi nel primo anno. Il risultato, in linea con quanto indicato nelle Relazioni al Parlamento del 2013 e nel precedente Documento di economia e finanza, risente anche del pagamento dei debiti commerciali pregressi delle Amministrazioni pubbliche

disposto nel mese di marzo¹ e successivamente rafforzato in settembre², in particolare per quanto concerne i pagamenti in parte capitale. Negli anni seguenti, le misure adottate hanno determinato un miglioramento dell'indebitamento netto di 1,1 miliardi nel 2014, di quasi 1,0 miliardo nel 2015 e di circa 0,8 miliardi dal 2016.

Gli effetti dell'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali pregressi è più evidente sul fabbisogno. L'impatto atteso degli interventi legislativi complessivamente adottati nel 2013 sul saldo di cassa ammonta, in larga parte per effetto di tali pagamenti, a 25,2 e a 17,4 miliardi rispettivamente nel 2013 e nel 2014.

TAVOLA V.2: EFFETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2013 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Manovra lorda	9.021	6.397	5.504	3.862	3.390	3.153
Maggiori entrate	5.839	4.191	2.938	2.097	2.143	2.109
Minori spese	3.182	2.206	2.565	1.765	1.248	1.044
- spese correnti	1.778	785	1.017	684	627	623
- spese in conto capitale	1.403	1.422	1.548	1.081	621	422
Interventi	15.176	5.305	4.515	3.067	2.618	2.269
Minori entrate	5.965	2.645	1.938	905	811	694
Maggiori spese	9.210	2.660	2.577	2.162	1.806	1.574
- spese correnti	1.654	1.339	1.214	1.000	1.003	972
- spese in conto capitale	7.557	1.321	1.363	1.161	804	603
Effetti indebitamento netto	-6.155	1.092	988	796	773	885
Variazione netta entrate	-126	1.546	1.000	1.192	1.331	1.415
Variazione netta spese	6.029	454	12	397	559	530
- spese correnti	-125	554	197	316	375	349
- spese in conto capitale	6.153	-100	-185	80	183	181

L'effetto lordo complessivo dei provvedimenti varati nel 2013 (tav. V.2) ammonta a 9,0 miliardi nel primo anno e si contrae progressivamente a partire dal 2014, fino ad attestarsi a 3,2 miliardi nel 2018. Gli interventi risultano pari a 15,2 miliardi nel 2013 e registrano, anch'essi, una progressiva riduzione nel periodo di programmazione, fino a raggiungere 2,3 miliardi nel 2018.

Tali misure determinano un incremento netto delle entrate di 1,5 miliardi nel 2014, 1,0 miliardo nel 2015 e 1,2 miliardi nel 2016 e un aumento delle spese di circa 6 miliardi nel 2013 e, ad eccezione del 2015, di circa 500 milioni in ciascuno degli esercizi successivi.

Tra i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche, il pagamento dei debiti pregressi e l'abolizione dell'IMU sugli immobili destinati ad abitazione principale e assimilati spiegano l'incremento dell'indebitamento netto di quelle locali, nel 2013, di 9,9 miliardi. Per le Amministrazioni centrali si registra, invece, un

¹ D.L. n. 35/2013 convertito dalla L. n. 64/2013.

² D.L. n. 102/2013 convertito dalla L. n. 124/2013.

miglioramento del saldo di 3,9 miliardi nel 2013, 2,4 miliardi nel 2014, 1,7 miliardi nel 2015 e circa 1,3 miliardi a decorrere dal 2016.

TAVOLA V.3: EFFETTI NETTI CUMULATI DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2013 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	3.948	2.357	1.713	1.383	1.225	1.293
- variazione netta entrate	3.053	2.412	1.367	1.303	1.292	1.372
- variazione netta spese	-894	55	-346	-80	67	79
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-9.858	-827	-397	-238	-288	-281
- variazione netta entrate	-3.505	-637	-181	147	148	151
- variazione netta spese	6.353	189	216	385	436	433
ENTI DI PREVIDENZA	-244	-438	-328	-349	-165	-127
- variazione netta entrate	326	-229	-186	-258	-110	-108
- variazione netta spese	570	209	142	91	56	19
TOTALE	-6.155	1.092	988	796	773	885

Le misure sulle entrate e sulle spese

Nel 2013 sono stati disposti il rifinanziamento di interventi a favore delle popolazioni colpite da calamità naturali, nonché misure per affrontare altre emergenze di tipo ambientale, per circa 1,4 miliardi nel periodo 2013-2018. Tali interventi sono compensati da un corrispondente incremento dell'imposta di bollo e dalla riduzione di altre voci di spesa del bilancio statale³.

Al sostegno della crescita e in particolare delle imprese sono finalizzate le risorse per il pagamento dei debiti pregressi della PA⁴, quelle per lo sblocco delle opere cantierate e quelle per il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori esecutivi di opere pubbliche⁵. Sono state previste misure a favore del sistema imprenditoriale, attraverso la riduzione dei costi gravanti sulle tariffe elettriche e l'introduzione di un sistema incentivante opzionale per i produttori di energia elettrica rinnovabile⁶. Sono state adottate, inoltre, misure per lo sviluppo di tecnologie per la tutela ambientale e per favorire la creazione e lo sviluppo della piccola impresa, gestita da giovani e donne, attraverso la concessione di mutui agevolati a tasso zero. Nell'ambito del programma operativo nazionale 2014-2020 è prevista la possibilità di introdurre un credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo delle imprese, pari al 50 per cento delle spese incrementalmente sostenute rispetto all'anno precedente. Altri interventi sono volti a favorire l'internazionalizzazione, la digitalizzazione e la connettività delle PMI, nonché l'ingresso e il soggiorno in Italia di imprese in *start-up* nei settori

³ D.L. n. 43/2013 convertito dalla L. n. 71/2013.

⁴ D.L. n. 35 convertito dalla L. n. 64/2013 e D.L. n. 102/2013 convertito dalla L. n. 124/2013.

⁵ D.L. n. 69/2013 convertito dalla L. n. 98/2013.

⁶ D.L. n. 145/2013 convertito dalla L. n. 9/2014.

dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Le agevolazioni fiscali⁷ per la riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare sono indirizzate, oltre che al sostegno dell'attività economica, al recepimento della direttiva in materia di prestazioni energetiche nell'edilizia.

A supporto del potere di acquisto delle famiglie è stato differito dal 1° luglio al 1° ottobre 2013 l'incremento dell'aliquota IVA ordinaria dal 21 al 22 per cento⁸ ed è stata cancellata la prima rata IMU per il 2013 sull'abitazione principale e sui terreni agricoli⁹. È stata, infine, disposta l'abolizione della seconda rata IMU per il 2013 sugli immobili destinati ad abitazione principale e assimilati, con l'esclusione delle abitazioni di lusso e quelle di pregio artistico o storico¹⁰. Ulteriori interventi nel settore immobiliare prevedono lo stanziamento di fondi per rendere maggiormente sostenibili gli oneri connessi al pagamento di mutui e dei canoni di locazione, nonché specifiche agevolazioni a favore delle categorie disagiate per facilitare l'accesso al credito finalizzato all'acquisto della prima casa¹¹.

Al sostegno dell'occupazione sono indirizzati gli interventi di rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga¹², la proroga dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, necessari ad assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali, e le misure agevolative per le assunzioni a tempo indeterminato di giovani lavoratori¹³. Inoltre, è stato disposto un ulteriore beneficio a salvaguardia dei lavoratori cosiddetti 'licenziati individuali' che, avendo interrotto il rapporto di lavoro prima dell'ultima riforma delle pensioni, sono risultati al contempo privi di stipendio e di pensione¹⁴. Nel settore del trasporto aereo¹⁵ sono state previste disposizioni per assicurare, nel medio periodo, la continuità sostenibile delle tutele per i lavoratori rientranti negli schemi della CIGS e della mobilità, nonché per consentire la gestione dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione conseguenti allo stato di crisi che sta interessando il settore. Sono state disposte, infine, misure di contrasto al lavoro sommerso e irregolare e a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

In materia di istruzione, è stata prevista l'assegnazione a regime di risorse per la concessione di borse di studio e la riduzione della spesa per l'acquisto dei libri di testo delle scuole secondarie a favore degli studenti, interventi di contrasto alla dispersione scolastica e diretti al potenziamento dell'offerta formativa negli istituti scolastici, nonché misure per assicurare continuità nella programmazione dell'offerta del personale scolastico, in particolare, di quello a sostegno degli studenti con disabilità¹⁶. Sono state, altresì, stanziare risorse per finanziare interventi straordinari di ristrutturazione, messa in sicurezza e costruzione di nuovi edifici scolastici¹⁷. Nel settore della cultura sono previsti

⁷ D.L. n. 63/2013 convertito dalla L. n. 90/2013.

⁸ D.L. n. 76/2013 convertito dalla L. n. 99/2013.

⁹ D.L. n. 54/2013 convertito dalla L. n. 85/2013 e D.L. n. 102/2013 convertito dalla L. n. 124/2013.

¹⁰ D. L. n. 133/2013 convertito dalla L. n. 5/2014.

¹¹ D.L. n. 102/2013 convertito dalla L. n. 124/2013.

¹² D.L. n. 54/2013 convertito dalla L. n. 85/2013, D.L. n. 63/2013 convertito dalla L. n. 90/2013, D.L. n. 102 convertito dalla L. n. 124/2013.

¹³ D.L. n. 76/2013 convertito dalla L. n. 99/2013.

¹⁴ D.L. n. 102/2013 convertito dalla L. n. 124/2013.

¹⁵ D.L. n. 145/2013 convertito dalla L. n. 9/2014.

¹⁶ D.L. n. 104/2013 convertito dalla L. n. 128/2013.

¹⁷ D.L. n. 69/2013 convertito dalla L. n. 98/2013 e D.L. n. 104/2013 convertito dalla L. n. 128/2013.

specifici crediti d'imposta per rilanciare il settore cinematografico e musicale e misure per garantire la regolare apertura al pubblico degli istituti e dei luoghi di cultura¹⁸.

La Legge di Stabilità per il 2014 e i primi interventi del 2014

La Legge di Stabilità per il 2014 si colloca nello scenario di previsione definito con la Nota di aggiornamento del DEF 2013 e dispone, per 2,5 miliardi nell'esercizio in corso, l'utilizzo del margine tra la previsione tendenziale di indebitamento netto (2,3 per cento del PIL) e l'obiettivo indicato nel documento di programmazione (2,5 per cento del PIL). Per gli anni successivi, la legge determina un miglioramento del saldo di 3,5 miliardi nel 2015, 7,3 miliardi nel 2016 e 2017 e 5,0 miliardi nel 2018.

TAVOLA V.4: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LS 2014 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
LS 2014	-2.458	3.515	7.304	7.347	5.020
D.L. n. 4/2014 (convertito dalla L. n. 50/2014)	2	1	0	0	0
D.L. n. 16/2014	0	0	0	0	0
D.L. n. 47/2014	48	50	0	0	0
INDEBITAMENTO NETTO	-2.408	3.566	7.304	7.347	5.020
<i>In % del PIL</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>

TAVOLA V.5: EFFETTI CUMULATI DELLA LS 2014 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
Manovra lorda	13.805	16.388	21.510	22.888	20.691
Maggiori entrate	8.883	8.692	11.806	14.224	14.122
Minori spese	4.922	7.696	9.704	8.664	6.569
- spese correnti	3.814	6.172	8.194	7.722	5.699
- spese in conto capitale	1.108	1.524	1.509	942	870
Interventi	16.213	12.822	14.206	15.541	15.671
Minori entrate	6.658	9.333	11.077	12.725	13.299
Maggiori spese	9.555	3.489	3.129	2.816	2.372
- spese correnti	5.414	1.783	1.468	1.002	976
- spese in conto capitale	4.141	1.706	1.661	1.814	1.396
Effetti indebitamento netto	-2.408	3.566	7.304	7.347	5.020
<i>Variazione netta entrate</i>	<i>2.225</i>	<i>-641</i>	<i>729</i>	<i>1.499</i>	<i>823</i>
<i>Variazione netta spese</i>	<i>4.633</i>	<i>-4.206</i>	<i>-6.575</i>	<i>-5.848</i>	<i>-4.197</i>
- spese correnti	1.600	-4.388	-6.727	-6.721	-4.723
- spese in conto capitale	3.033	182	152	872	526

Gli ulteriori interventi adottati nei primi mesi del 2014 non determinano variazioni significative dell'indebitamento netto, sebbene comportino una

¹⁸ D.L. n. 91/2013 convertito dalla L. n. 112/2013.

riduzione delle entrate di circa 0,9 miliardi nel 2015 e di circa 0,6 miliardi in ciascuno degli anni successivi, compensata con corrispondenti diminuzioni di spesa.

TAVOLA V.6: EFFETTI NETTI CUMULATI DELLA LS 2014 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. PER SOTTOSETTORE (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	1.554	3.241	5.969	6.691	6.542
- <i>variazione netta entrate</i>	4.450	2.155	4.243	5.459	4.964
- <i>variazione netta spese</i>	2.896	-1.086	-1.726	-1.232	-1.578
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-3.472	-99	-63	-362	-2.260
- <i>variazione netta entrate</i>	-1.383	-1.699	-2.065	-2.405	-2.581
- <i>variazione netta spese</i>	2.089	-1.601	-2.002	-2.042	-320
ENTI DI PREVIDENZA	-491	423	1.397	1.019	738
- <i>variazione netta entrate</i>	-842	-1.096	-1.449	-1.556	-1.560
- <i>variazione netta spese</i>	-351	-1.520	-2.847	-2.574	-2.298
TOTALE	-2.408	3.566	7.304	7.347	5.020

Nel complesso, la Legge di Stabilità e gli interventi adottati successivamente comportano una manovra lorda per 13,8 miliardi nel 2014, 16,4 miliardi nel 2015, 21,5 miliardi nel 2016, circa 23,0 miliardi nel 2017 e 20,7 miliardi nel 2018, a fronte dei quali sono finanziati interventi per 16,2 miliardi nel 2014, 12,8 miliardi nel 2015, 14,2 miliardi nel 2016 e circa 15,6 miliardi sia nel 2017 che nel 2018.

Ad eccezione del 2014, in cui si registra un incremento netto delle spese di circa 4,6 miliardi, di cui oltre 3,0 miliardi per finanziare interventi di conto capitale, i provvedimenti adottati determinano una riduzione netta delle spese delle amministrazioni pubbliche di 4,2 miliardi nel 2015, di 6,6 miliardi nel 2016, 5,8 miliardi nel 2017 e 4,2 miliardi nel 2018, interamente spiegata da quella delle spese correnti. Più contenuta risulta la variazione netta delle entrate che oscilla tra una riduzione di 600 milioni nel 2015 e un incremento di 2,2 e 1,5 miliardi rispettivamente nel 2014 e nel 2017, anche considerando le maggiori risorse derivanti dalla variazione delle aliquote di imposta e dalle riduzioni di agevolazioni e detrazioni vigenti previste con la Legge di Stabilità 2014 per 3,0 miliardi nel 2015, 7,0 miliardi nel 2016 e 10,0 miliardi dal 2017 (la variazione delle aliquote di imposta e la riduzione delle agevolazioni e detrazioni vigenti non sono adottati se entro la data del 1° gennaio 2015 sono approvati provvedimenti normativi che assicurano, in tutto o in parte, i detti importi, attraverso il conseguimento di maggiori entrate o di risparmi di spesa mediante interventi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica).

Tra i sottosettori dell'Amministrazione pubblica, le misure di finanza pubblica determinano un incremento del disavanzo delle Amministrazioni locali di 3,5 miliardi nel 2014, parzialmente compensato dalla manovra correttiva prevista a carico delle Amministrazioni centrali per 1,6 miliardi nello stesso anno. Negli esercizi successivi la correzione netta prevista interessa soprattutto il sottosettore delle Amministrazioni centrali e, in misura minore, quello degli Enti di previdenza.

È sostanzialmente neutrale, invece, l'effetto degli interventi adottati sulle Amministrazioni locali, tranne che nel 2018.

La Legge di Stabilità 2014

Una parte qualificante degli interventi disposti con la manovra di fine anno riguarda la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Le misure determinano complessivamente una riduzione del prelievo di 2,6 miliardi nel 2014, 2,9 miliardi nel 2015 e 3,1 miliardi a partire dal 2016. A favore dei lavoratori è previsto l'incremento delle detrazioni IRPEF sui redditi da lavoro dipendente (per circa 1,5 miliardi nel 2014 e 1,7 miliardi a partire dal 2015). Per le imprese si dispongono sgravi sui contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e la riduzione dell'IRAP sulla quota lavoro per i nuovi assunti a tempo indeterminato per complessivi 1,0 miliardi nel 2014, 1,2 miliardi nel 2015 e 1,4 miliardi a partire dal 2016.

Per le imprese è stato rafforzato il cosiddetto aiuto alla crescita economica (ACE), contribuendo a favorire la capitalizzazione e il ricorso al capitale di rischio, con una riduzione del prelievo fiscale pari a circa 0,7 miliardi per ogni anno.

Gli interventi disposti nel settore bancario e assicurativo, relativamente alla disciplina della deducibilità fiscale delle rettifiche su crediti e delle perdite su crediti derivanti da elementi certi, e a quella riguardante la cancellazione dei crediti dal bilancio redatto secondo i principi contabili nazionali, determinano un iniziale incremento del prelievo netto di circa 2,2 miliardi, cui si contrappone una riduzione negli esercizi successivi dai circa 600 milioni del 2015 ai 3,9 miliardi del 2018.

Viene rivista, inoltre, la disciplina complessiva delle imposte sul patrimonio immobiliare, con una riduzione del prelievo di 1,0 miliardi l'anno.

Dal lato della spesa corrente, oltre al finanziamento di alcune esigenze nel 2014, tra cui la proroga delle missioni di pace per 614 milioni e il rifinanziamento del 5 per mille per 0,4 miliardi, sono stanziati ulteriori risorse per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per circa 0,4 miliardi. Dal lato della spesa in conto capitale, la manovra interviene sulla disciplina del Patto di Stabilità Interno con la concessione di maggiori spazi finanziari per spese di investimento (1,0 miliardi nel 2014) e per il pagamento dei debiti pregressi in conto capitale degli enti locali (0,5 miliardi nel 2014). Larga parte delle ulteriori misure riguarda il finanziamento di spese a carattere infrastrutturale, come quelle in favore di ANAS S.p.a. e RFI, per la manutenzione straordinaria e il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria, per assicurare l'adeguamento e la velocizzazione di alcuni tratti ferroviari e per gli interventi di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria previsti nel contratto di servizio 2012-2014 (3,0 miliardi nel quinquennio 2014-2018). Per la prosecuzione dei lavori del sistema MOSE sono stanziati complessivamente 0,4 miliardi fino al 2017. Sono previste, infine, maggiori risorse per la ricostruzione dei danni provocati dal sisma nella Regione Abruzzo (circa 0,2 miliardi nel 2014, 0,2 miliardi nel 2015 e 0,1 miliardi a partire dal 2016).

Le maggiori entrate previste dalla Legge di Stabilità sono riconducibili: all'aumento dell'imposta di bollo per le comunicazioni relative agli strumenti finanziari dall'1,5 al 2,0 per mille (1,1 miliardi nel 2014 e 0,6 miliardi dal 2015),

alle nuove procedure per le stanze di compensazione dei crediti relativi alle imposte dirette per importi superiori a 15 mila euro l'anno (per circa 0,5 miliardi l'anno) e all'introduzione di un'imposta sostitutiva per la rivalutazione dei beni d'impresa risultanti in bilancio al 31 dicembre 2012 (0,9 miliardi per i primi tre anni). Come già ricordato, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è previsto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro il 15 gennaio 2015, vengano aumentate le aliquote di imposta e ridotte le agevolazioni e le detrazioni fiscali in misura tale da assicurare maggiori risorse per 3,0 miliardi nel 2015, 7,0 miliardi nel 2016 e 10,0 miliardi a decorrere dal 2017. Tali incrementi di gettito potranno essere contenuti in relazione ai maggiori risparmi di spesa ottenuti con gli interventi di controllo e riduzione della spesa pubblica.

Ulteriori risorse, dal lato delle spese, derivano dal rafforzamento del Patto di Stabilità Interno per le Regioni (4,0 miliardi nel periodo 2014-2017). In materia di pubblico impiego, è previsto il definanziamento dell'indennità di vacanza contrattuale per il periodo 2015-2017, la proroga al 2014 della limitazione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale - con il contestuale consolidamento dei relativi risparmi di spesa per gli anni successivi - e la limitazione del *turnover*¹⁹, con risparmi complessivamente valutati in circa 5,7 miliardi fino al 2018. Ulteriori minori spese derivano dalla revisione delle percentuali di indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo INPS (0,6 miliardi nel 2014, 1,4 miliardi nel 2015 e poco più di 2,0 miliardi a partire dal 2016) e dal differimento del trattamento di fine rapporto dei dipendenti pubblici (2,5 miliardi nel quinquennio). Sono inoltre attesi circa 2,0 miliardi di risparmi nel periodo 2014-2018 dalla riduzione dei trasferimenti alle imprese, dalla razionalizzazione della disciplina dei crediti d'imposta e dalla riduzione lineare delle spese per consumi intermedi.

La manovra prevede, inoltre, l'adozione entro il 15 ottobre 2014 di ulteriori misure di *spending review*, nonché in materia di immobili, tali da assicurare una riduzione della spesa in misura non inferiore a 0,6 miliardi nel 2015 e 1,3 miliardi di euro a decorrere dal 2016. La riduzione dovrà avvenire, sulla base delle attività e delle proposte formulate dal Commissario per la *spending review*, attraverso interventi di razionalizzazione e ridimensionamento delle strutture amministrative, riduzione delle spese per beni e servizi e procedure di ottimizzazione nell'uso degli immobili. In attesa della definizione di tali interventi è disposto, per il bilancio dello Stato un accantonamento delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di ciascun ministero per circa 0,3 miliardi nel 2015 e 0,6 miliardi dal 2016. Per gli enti territoriali sono rideterminati i limiti del Patto di Stabilità Interno in misura tale da garantire un risparmio di 0,3 miliardi nel 2015 e circa 0,7 miliardi nel 2016 e 2017.

Ulteriori risorse derivano dal programma straordinario di dismissioni degli immobili pubblici, compresi quelli del Ministero della difesa e non utilizzati per finalità istituzionali, da cui è atteso un miglioramento dell'indebitamento netto per 1,5 miliardi nel triennio 2014-2016.

¹⁹ Con esclusione dei Corpi di polizia, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di Università ed Enti di ricerca.

**TAVOLA V.7: EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA
(valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)**

	2014	2015	2016	2017	2018
MAGGIORI RISORSE	12.543	15.409	20.772	22.171	20.039
Maggiori entrate	8.381	8.691	11.806	14.224	14.106
Detrazione ristrutturazione e riqualificazione energetica (effetti fiscali)	156	481	77	0	0
Imposta registro su cessioni contratti	621	621	621	621	710
Incremento imposta di bollo su comunicazioni strumenti finanziari da 1,5 a 2 per mille	1.118	627	627	627	627
Proroga contributo di solidarietà	0	275	275	275	89
Revisione detrazioni d'imposta (1)	488	773	565	565	565
Riallineamento valori impliciti partecipazioni	750	350	350	130	130
Riduzione premi per assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (effetti fiscali)	0	389	257	264	264
Rivalutazione dei beni d'impresa	304	304	304	0	0
Svalutazione e perdite sui crediti ai fini IRES e IRAP - banche, assicurazioni e altri intermediari	2.634	0	0	0	0
Tassazione al 50% ai fini IRPEF dei redditi immobili non locati ad uso abitativo ubicati nello stesso comune di residenza	489	279	279	279	279
Variazione aliquote di imposta e riduzioni misura agevolazioni e detrazioni vigenti	0	3.000	7.000	10.000	10.000
Visto di conformità imposte dirette e IRAP	460	460	460	460	460
Altro	1.362	1.132	991	1.003	982
Minori spese	4.162	6.717	8.967	7.948	5.933
Pubblico impiego (2)	0	1.127	1.450	1.557	1.593
Deindicizzazione pensioni e differimento liquidazione buonuscita dipendenti Pubblici	960	1.823	3.065	2.684	2.374
Dismissione immobili	500	500	500	0	0
Fondo affitti	637	584	634	634	634
Spending review EE.TT	0	344	688	688	0
Spending review Ministeri	0	256	622	622	622
Patto di stabilità Regioni	1.000	1.000	1.000	1.000	0
Riduzione trasferimenti correnti a imprese Stato	45	58	59	0	0
Riduzione consumi intermedi Stato	152	151	151	151	151
Riduzione crediti d'imposta	200	200	200	200	200
Altro	668	674	598	412	359

1) Soppressa dal D.L. n. 4/2014 con il quale le misure per la riduzione delle detrazioni d'imposta sono state sostituite con risparmi sulle spese dello Stato per 488 milioni nel 2014 (710 milioni in termini di stanziamenti di bilancio), 773 milioni nel 2015 e oltre 565 milioni dal 2016.

2) Gli interventi sul pubblico impiego sono indicati al lordo degli oneri riflessi e sono comprensivi dei risparmi di spesa relativi al settore sanitario.

TAVOLA V.7 (Segue): EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
UTILIZZO RISORSE	15.001	11.894	13.469	14.824	15.019
Minori entrate	6.137	8.458	10.438	12.086	12.712
<i>Incremento detrazione Irpef redditi da lavoro dipendente</i>	1.548	1.734	1.731	1.731	1.731
<i>Riduzione dei premi e contributi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali</i>	1.000	1.100	1.200	1.200	1.200
<i>Deduzione Irap nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato</i>	36	115	200	213	213
<i>Aiuto alla crescita economica (ACE)</i>	0	659	717	783	692
<i>Deducibilità al 30% ai fini delle imposte dirette dell'IMU immobili strumentali</i>	714	174	274	274	274
<i>Deindicizzazione pensioni triennio 2014-2016 (effetti fiscali)</i>	200	476	745	739	739
<i>Detrazioni TASI - RSO e RSS</i>	500	0	0	0	0
<i>Disposizioni in materia di leasing</i>	0	222	347	472	472
<i>Disposizioni in materia immobiliare</i>	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
<i>IMU - Fabbricati rurali ad uso strumentale</i>	117	117	117	117	117
<i>Iva prestazioni cooperative sociali</i>	130	130	130	130	130
<i>Proroga contributo di solidarietà</i>	0	214	125	125	0
<i>Svalutazione e perdite sui crediti ai fini IRES e IRAP - banche, assicurazioni e altri intermediari</i>	410	635	1.719	2.803	3.888
Altro	483	1.884	2.134	2.499	2.257
Maggiori spese	8.864	3.436	3.030	2.738	2.307
<i>Acquisto materiale rotabile ferro - gomma</i>	135	100	100	0	0
<i>Allentamento patto di stabilità enti locali</i>	1.000	0	0	0	0
<i>ANAS e RFI manutenzione straordinaria e completamento autostrada Salerno Reggio Calabria, Manutenzione straordinaria e velocizzazione tratti ferroviari</i>	1.226	656	470	500	300
<i>Fondo esigenze cittadini meno abbienti</i>	290	40	40	0	0
<i>Cinque x mille</i>	400	0	0	0	0
<i>Esclusione vincolo patto di stabilità per pagamenti debiti pregressi enti locali</i>	500	0	0	0	0
<i>Fondo compensazione contributi pluriennali</i>	190	0	0	0	0
<i>Fondo sviluppo e coesione - programmazione 2014-2020</i>	10	50	200	200	200
<i>Incremento Fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	39	296	134	80	106
<i>Incremento fondo sociale per l'occupazione - ammortizzatori in deroga</i>	360	0	0	0	0
<i>Lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica</i>	252	312	248	141	106
<i>Missioni di Pace</i>	614	0	0	0	0
<i>MOSE</i>	151	100	71	79	0
<i>Sisma Abruzzo</i>	160	140	100	100	100
<i>Riallineamento valori impliciti partecipazioni - credito d'imposta</i>	451	211	211	138	138
Altro	3.086	1.531	1.457	1.500	1.357
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-2.458	3.515	7.304	7.347	5.020

1) Soppressa dal D.L. n. 4/2014, con il quale le misure per la riduzione delle detrazioni d'imposta sono state sostituite con risparmi sulle spese dello Stato per 488 milioni nel 2014 (710 milioni in termini di stanziamenti di bilancio), 773 milioni nel 2015 e oltre 565 milioni dal 2016.

2) Gli interventi sul pubblico impiego sono indicati al lordo degli oneri riflessi e sono comprensivi dei risparmi di spesa relativi al settore sanitario.

Disposizioni urgenti in materia tributaria e per la razionalizzazione della spesa

Il decreto legge n. 4 del 2014 dispone, a saldi sostanzialmente invariati, una ricomposizione del bilancio con una riduzione delle entrate di circa 0,5 miliardi nel 2014, 0,8 miliardi nel 2015 e 0,6 miliardi a partire dal 2016, cui corrisponde una analoga riduzione delle spese.

Al fine di evitare l'adozione di provvedimenti per la riduzione delle detrazioni d'imposta, previsti con la Legge di Stabilità 2014, in un'ottica di progressiva diminuzione della pressione fiscale, il decreto dispone la sostituzione di tali norme con maggiori risparmi sulle spese rimodulabili del bilancio dello Stato per circa 0,5 miliardi nel 2014, 0,8 miliardi nel 2015 e 0,6 miliardi a partire dal 2016. Sono previste, inoltre, norme a sostegno dei soggetti che esercitano attività produttive nei Comuni della Provincia di Modena e della Regione Veneto colpiti da eccezionali eventi atmosferici, anche di carattere alluvionale, verificatesi tra gennaio e febbraio 2014, attraverso la temporanea sospensione dei versamenti tributari e contributivi fino al 31 ottobre 2014.

TAVOLA V.8: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 4/2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.
 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
MAGGIORI RISORSE	502	775	565	565	565
Maggiori entrate	2	1	0	0	0
<i>Protezione civile, Forze armate e di Polizia - Integrazione trattamento accessorio al personale non dirigenziale - Oneri riflessi</i>	2	1	0	0	0
Minori spese	500	774	565	565	565
<i>Accantonamento lineari spese Ministeri</i>	488	773	565	565	565
<i>Riduzione fondo interventi strutturali di politica economica</i>	9	0	0	0	0
<i>Altro</i>	3	2	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	500	774	565	565	565
Minori entrate	488	773	565	565	565
<i>Soppressione norme LS 2014 revisione detrazione d'imposta</i>	488	773	565	565	565
Maggiori spese	12	2	0	0	0
<i>Protezione civile, Forze armate e di Polizia - Integrazione trattamento accessorio al personale non dirigenziale</i>	3	2	0	0	0
<i>Maggiori interessi debito pubblico</i>	9	0	0	0	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	2	1	0	0	0

Disposizioni urgenti in materia di finanza locale

Il decreto legge n. 16 del 2014 dispone, senza incidere sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, interventi urgenti in materia di finanza locale, nonché misure per garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche.

In materia di tassazione sui servizi indivisibili (TASI), è prevista, in particolare, la facoltà per i Comuni di deliberare un incremento dell'aliquota massima per un ammontare complessivamente non superiore allo 0,8 per mille, a

condizione che siano finanziate detrazioni di imposta o altre misure relative alle abitazioni principali e alle unità immobiliari a esse equiparate. A favore dei Comuni, per compensare il mancato gettito dovuto alla differenza tra l'aliquota TASI per la prima casa (2,5 per mille) e l'aliquota IMU (4 per mille), è incrementato di 0,1 miliardi il contributo già previsto con la Legge di Stabilità 2014 per un importo di 0,5 miliardi.

Per gli enti locali in difficoltà finanziaria sono adottati provvedimenti per sanare le situazioni più gravi, dando indicazione di criteri stringenti per l'obbligo di risanamento.

Per favorire gli investimenti, è previsto per gli anni 2014 e 2015 che gli enti locali possano contrarre nuovi mutui e ricorrere a operazioni di indebitamento in deroga alla normativa vigente. A salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica tale facoltà è comunque consentita entro il limite dell'importo del debito rimborsato nell'esercizio precedente e nel rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno.

TAVOLA V.9: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 16/2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018
MAGGIORI RISORSE	658	0	0	0	0
Maggiori entrate	500	0	0	0	0
<i>Cambio destinazione da detrazioni TASI - RSS e RSO a destinazione esigenze comuni</i>	500	0	0	0	0
Minori spese	158	0	0	0	0
<i>Riduzione Fondo interventi urgenti e indifferibili</i>	118	0	0	0	0
<i>Fondo per l'arricchimento e ampliamento dell'offerta formativa</i>	20	0	0	0	0
<i>Riduzione Fondo ISPE</i>	16	0	0	0	0
<i>Riduzione Tab. A MEF</i>	4	0	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	658	0	0	0	0
Minori entrate	0	0	0	0	0
Maggiori spese	658	0	0	0	0
<i>Ulteriore incremento Fondo solidarietà comunale per detrazioni TASI - RSS e RSO e destinazione esigenze comuni</i>	625	0	0	0	0
<i>Pagamento dei servizi ferroviari Valle D'Aosta</i>	13	0	0	0	0
<i>Servizi di pulizia e ausiliari nelle scuole</i>	20	0	0	0	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	0	0	0

Disposizioni urgenti per l'emergenza abitativa

Il decreto legge n. 47 del 2014 dispone misure per fronteggiare il disagio legato alle emergenze abitative attraverso il perseguimento di tre obiettivi: il sostegno all'affitto a canone concordato, l'ampliamento dell'offerta di alloggi popolari e lo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale. A tal fine, il decreto dispone la riduzione dell'aliquota della cedolare secca per i contratti a canone concordato dal 15 al 10 per cento dal 2014 al 2017 (con conseguenti minori entrate pari a poco più di 0,1 miliardi nel quinquennio); l'incremento del fondo per

inquilini che in ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare si trovano nella impossibilità di provvedere al pagamento del canone locativo (c.d. inquilini morosi incolpevoli) per complessivi 0,2 miliardi; la concessione di mutui ipotecari per l'acquisto degli alloggi di proprietà degli istituti autonomi e le case popolari (per complessivi 76 milioni) e un piano di recupero per l'edilizia residenziale pubblica di alloggi destinati alle categorie sociali disagiate (68 milioni). Ulteriori interventi riguardano l'aumento degli stanziamenti del bilancio per il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, che producono effetti finanziari solo per il bilancio dello Stato per 50 milioni nel 2014 e nel 2015, e il Piano di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di proprietà degli ex Istituti autonomi per le case popolari, finanziato con le risorse rinvenienti dalle revoche di finanziamenti assegnati dal CIPE non ancora avviati, per la realizzazione delle opere ricomprese nel Programma delle infrastrutture strategiche, nel limite massimo di 0,5 miliardi.

TAVOLA V.10: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N.47/2014 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni di euro)

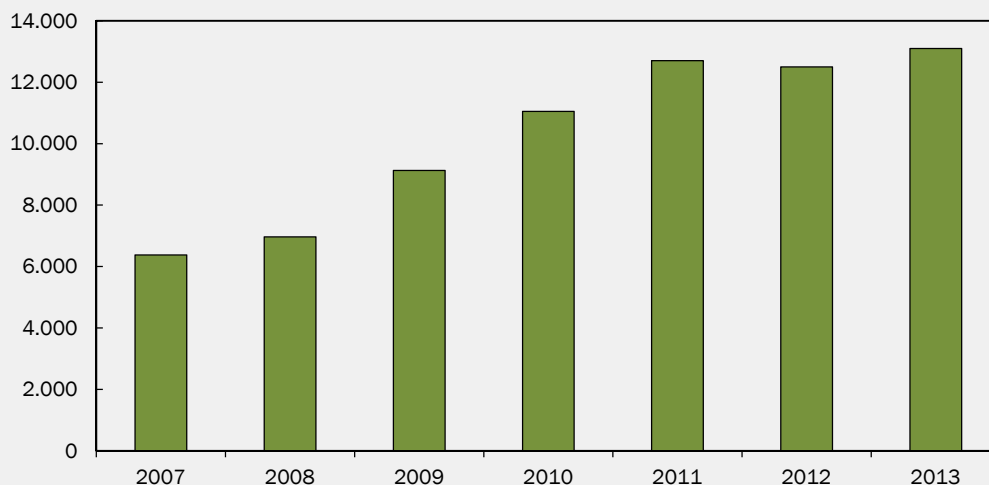
	2014	2015	2016	2017	2018
MAGGIORI RISORSE	101	204	173	152	87
Maggiori entrate	0	0	0	0	16
<i>Detrazioni fiscali IRPEF per il conduttore di alloggi sociali</i>	0	0	0	0	16
Minori spese	101	204	173	152	71
<i>Edilizia agevolata</i>	22	22	22	8	8
<i>Contributi a favore imprese edilizie</i>	57	57	57	57	57
<i>Riduzione FISPE</i>	0	102	74	24	6
<i>Fondo MIT</i>	5	0	0	40	0
<i>Fondo compensazione attualizzazione contributi pluriennali</i>	5	20	20	23	0
<i>Altro</i>	12	3	0	0	0
UTILIZZO RISORSE	53	154	173	152	87
Minori entrate	32	102	74	74	22
<i>Imposizione sui redditi degli investitori IRES</i>	0	24	13	13	13
<i>Detrazioni fiscali IRPEF per il conduttore di alloggi sociali</i>	0	37	21	21	0
<i>Riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato</i>	24	26	26	26	0
<i>Riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato (IRPEF-Imposta di registro e bollo)</i>	8	11	11	11	6
<i>Altro</i>	0	5	3	3	3
Maggiori spese	21	52	99	78	65
<i>Incremento dotazione Fondo inquilini morosi incolpevoli</i>	16	13	60	36	46
<i>Istituzione Fondo per la concessione di contributi sui mutui ipotecari destinati all'acquisto di alloggi di proprietà degli Istituti autonomi e per le case popolari</i>	0	19	19	19	19
<i>Piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica</i>	5	20	20	23	0
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	48	50	0	0	0

Ulteriori agevolazioni fiscali sono previste per l'affitto di alloggi sociali nuovi o ristrutturati, attraverso l'esclusione dei redditi derivanti da tale locazione dalla

formazione del reddito d'impresa ai fini IRPEF, IRES e IRAP nella misura del 40 per cento per un periodo non superiore a dieci anni dalla data di ultimazione dei lavori.

FOCUS**Contrasto all'evasione fiscale**

Negli ultimi anni l'Amministrazione finanziaria ha conseguito risultati confortanti sul fronte del contrasto all'evasione e alle frodi fiscali: oltre 36,2 miliardi di maggiori entrate tributarie sono stati assicurati all'erario nel triennio 2010-2012. Sulla base di prime indicazioni, nel corso del 2013, l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare un trend estremamente positivo, in crescita rispetto agli anni precedenti. Nell'anno 2013 sono stati incassati circa 13,1 miliardi (con un incremento del 5 per cento rispetto al 2012). Va sottolineato l'andamento positivo dei versamenti diretti (9,2 miliardi nel 2013 a fronte di 8,2 miliardi nel 2012) e la flessione, invece, delle riscossioni da ruolo legata principalmente alle misure adottate in considerazione della crisi economica.

RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (in milioni di euro)

Fonte: Agenzia delle Entrate.

I buoni risultati monetari realizzati nell'esercizio confermano l'efficacia della strategia adottata ormai da diversi anni per indirizzare le attività di controllo. L'azione di prevenzione e di contrasto all'evasione si è sviluppata secondo un *modus operandi* consolidato, basato sulla mappatura delle diverse macro-tipologie di contribuenti, su analisi del rischio mirate e su metodologie di intervento differenziate.

Per imprimere un ulteriore impulso alla lotta all'evasione fiscale, a rafforzamento delle misure già disposte nel biennio passato²⁰, sono state emanate ulteriori disposizioni che hanno, tra l'altro semplificato la normativa tributaria.

Con la Legge di Stabilità per il triennio 2014-2016 sono stati previsti nuovi adempimenti e criteri per la valutazione delle maggiori entrate rilevate dall'attività di contrasto all'evasione fiscale a integrazione di quanto già previsto nella Legge di Stabilità 2013-2015, la quale

²⁰ Nel 2011 sono state disposte misure di contrasto all'evasione fiscale dapprima con la manovra approvata nel corso dell'estate (D.L. n. 98/2011, convertito dalla L. n. 111/2011 e D.L. n. 138/2011, convertito dalla L. n. 148/2011) e, successivamente, nel mese di dicembre (D.L. n. 201/2011 convertito dalla L. n. 214/2011). Nel 2012, è stato approvato il D.L. n. 16/2012 recante 'Disposizioni urgenti in materia di semplificazione tributaria, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento' convertito dalla L. n. 44/2012.

dispone, a partire dal 2013, l'inserimento nel Documento di Economia e Finanza (DEF) di una valutazione, relativa all'anno precedente, delle maggiori entrate strutturali effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione²¹ e la presentazione in allegato alla Nota di Aggiornamento al DEF di un rapporto sui risultati di tale attività.

La Legge di Stabilità 2014-2016 prevede per il biennio 2014-2015 la destinazione al 'Fondo per la riduzione della pressione fiscale', fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, dell'ammontare di risorse che, in sede di Nota di aggiornamento al DEF, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta da Regioni, Province e Comuni. A decorrere dall'anno 2016, sono destinate al suddetto Fondo le maggiori entrate incassate rispetto all'anno precedente, rinvenienti dalle attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle provenienti dall'attività di recupero fiscale svolta da Regioni, Province e Comuni.

Tra le nuove norme volte al recupero di base imponibile vanno segnalate le limitazioni previste in materia di compensazione dei crediti IVA e quelle sulla compensazione orizzontale dei crediti fiscali anche per IRES, IRPEF e relative addizionali, ritenute alla fonte e imposte sostitutive delle imposte sui redditi e dell'IRAP. In particolare i contribuenti che utilizzano in compensazione crediti superiori a 15.000 euro dovranno richiedere l'apposizione del visto di conformità sulle singole dichiarazioni fiscali dalle quali emergono tali crediti²².

La Legge di Stabilità per il 2014 ha introdotto alcune misure di contrasto all'evasione fiscale nel campo delle locazioni abitative, affidando ai Comuni il monitoraggio sui contratti di locazione anche con l'ausilio del registro dell'anagrafe condominiale, e disponendo che i pagamenti dei canoni di locazione, esclusi quelli per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, siano corrisposti obbligatoriamente con mezzi che ne assicurino la tracciabilità. Una recente nota interpretativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha precisato che per i canoni mensili inferiori a 1.000 euro tale obbligo possa essere sostituito dal rilascio di una adeguata prova documentale.

In continuità con le ipotesi di riforma del sistema fiscale già proposte in passato, il Parlamento ha approvato la legge (Delega Fiscale) che conferisce al Governo la delega a emanare, entro 12 mesi, una serie di provvedimenti per la revisione del sistema impositivo²³. La delega si propone di rafforzare l'attività di contrasto all'evasione e all'elusione nonché di riordinare i fenomeni di erosione fiscale. A tal fine il Governo dovrà definire una metodologia di rilevazione dell'evasione, riferita ai singoli tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria. I risultati dovranno essere pubblicati con cadenza annuale. Il Governo è tenuto, inoltre, a definire le linee di intervento per favorire l'emersione di base imponibile, anche attraverso l'emanazione di disposizioni per l'attuazione di misure finalizzate al contrasto d'interessi fra contribuenti.

La legge delega il Governo a disciplinare nuovi strumenti volti a instaurare un miglior rapporto tra fisco e contribuenti, tramite nuove forme di comunicazione e cooperazione rafforzata tra le imprese e l'Amministrazione finanziaria. Per le imprese di maggior dimensione, la normativa attuativa dovrà delineare sistemi aziendali strutturati di gestione e di controllo del rischio fiscale, con una chiara attribuzione di responsabilità nel quadro del complessivo sistema dei controlli interni. La fruizione di tali strumenti sarà incentivata, per quei contribuenti che vi aderiranno, attraverso lo sgravio di taluni adempimenti e la

²¹ Nella sezione seconda 'Analisi e tendenze di finanza pubblica' viene fornita la valutazione delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale per l'anno 2013 (art. 1 comma 299 L. n. 228/2012).

²² Art. 1 comma 574 L. n. 147/2013.

²³ L. n. 23/2014.

riduzione delle eventuali sanzioni applicabili. Per le imprese più piccole o operanti come persone fisiche, saranno riviste ed ampliate le forme di tutoraggio al fine di una migliore assistenza negli adempimenti tributari, quali la predisposizione delle dichiarazioni e il calcolo delle imposte. Vengono infine definiti i principi e i criteri da perseguire per rafforzare i controlli fiscali, in particolare attraverso controlli mirati, in sinergia con altre autorità pubbliche. La revisione della normativa dovrà comportare un potenziamento dei sistemi di pagamento sottoposti a tracciabilità, della fatturazione elettronica e della cooperazione internazionale.

Nell'ottica del miglioramento del rapporto tra fisco e contribuente, già nel novembre 2013, oltre al piano di rateizzazione dei debiti tributari iscritti a ruolo ordinario avente un limite di 72 rate, sono state ampliate le modalità di dilazione prevedendo la possibilità di ottenere un piano straordinario di rateizzazione fino a 120 rate (10 anni), in caso di grave e comprovata situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica ed estranea alla responsabilità del contribuente.

In merito alla cooperazione internazionale, il 10 gennaio 2014 l'Italia e gli Stati Uniti hanno firmato l'accordo bilaterale in applicazione del *Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)*, il modello di accordo intergovernativo definito da Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti nel 2012 con l'obiettivo di intensificare la lotta all'evasione fiscale internazionale mediante lo scambio automatico di informazioni. L'accordo bilaterale con gli Stati Uniti prevede lo scambio automatico di informazioni dalle istituzioni finanziarie alle rispettive autorità fiscali secondo il principio di reciprocità: la cooperazione riguarderà i conti detenuti negli Stati Uniti da soggetti residenti in Italia e quelli detenuti in Italia da cittadini e residenti americani. Le informazioni oggetto di scambio serviranno per identificare i rapporti finanziari intrattenuti dai soggetti con le istituzioni di credito e l'ammontare delle giacenze sui conti correnti. Tra i principali benefici dell'accordo, è prevista l'esenzione dalle ritenute sui pagamenti di fonte statunitense, la rimozione dei principali ostacoli giuridici legati alla protezione dei dati, la semplificazione degli adempimenti previsti per gli intermediari finanziari italiani, che dovranno interfacciarsi soltanto con l'Amministrazione finanziaria nazionale e non più con l'Amministrazione finanziaria statunitense.

Il 19 marzo 2014 quarantaquattro Paesi dell'OCSE (*early adopters*) hanno siglato una dichiarazione comune contenente l'impegno a implementare secondo un preciso calendario il nuovo *standard* globale per lo scambio automatico di informazioni finanziarie ai fini fiscali approvato dall'OCSE a fine gennaio (*Common Reporting Standard*). Le prime informazioni saranno scambiate nel 2017 e riguarderanno anche i rapporti di conto corrente aperti alla fine del 2015.

FOCUS Aiuto Pubblico allo Sviluppo Italiano (APS)

Secondo la prima rilevazione dei dati relativi al 2013, l'APS si è attestato attorno allo 0,14 per cento del Reddito Nazionale lordo (RNL), con un incremento dello 0,01 per cento rispetto all'analoga rilevazione dell'anno precedente. Per il 2014, le stime disponibili a legislazione vigente prevedono un APS pari allo 0,16 per cento del RNL, a conferma dell'andamento crescente avviato nel 2013.

Sulla base di questi dati, che confermano l'inversione di tendenza avviata e proseguita con le Leggi di Stabilità 2013 e 2014, il Governo riafferma l'impegno a perseguire il riallineamento graduale dell'Italia agli *standard* internazionali della Cooperazione allo sviluppo (media Paesi OCSE), con l'obiettivo di migliorare la qualità e la quantità dell'APS. Ciò permetterà di rilanciare il profilo internazionale dell'Italia, la presenza in aree strategiche, le eccellenze e i vantaggi comparati.

Per il periodo 2015-2017 viene confermato il calendario stabilito dal DEF 2013: 0,21-0,24 per cento (2015), 0,23-0,27 per cento (2016), 0,28-0,31 per cento (2017).

Per raggiungere detti obiettivi l'azione pubblica dovrà necessariamente concentrarsi su

quantità e qualità degli stanziamenti annuali, e in particolare attraverso:

- una continua opera di riqualificazione e razionalizzazione della spesa per cooperazione allo sviluppo, anche nel contesto dell'azione di riforma legislativa, avviata dal Governo e attualmente all'esame del Parlamento, della disciplina legislativa che regola la cooperazione, basata su principi di unitarietà dell'azione e operatività in sinergia con il Parlamento;
- la conferma di un progressivo incremento, su base annuale pari almeno al 10 per cento degli stanziamenti previsti dalla legge n. 49 del 1987, sulla base delle disponibilità stabilite dalla Legge di Bilancio 2014;
- il rifinanziamento dei Fondi di sviluppo, in particolare quelli relativi a tematiche ambientali, i cui negoziati termineranno nel 2014.

V.2 LA REVISIONE DELLA SPESA

L'attività di Revisione della Spesa (RS) rappresenta un elemento cardine della politica economica del Governo Italiano. Questa attività si pone i seguenti obiettivi: i) migliorare il controllo della spesa, attraverso la modernizzazione dei processi e il contenimento dei costi; ii) consentire la corretta identificazione delle priorità di spesa; iii) istituzionalizzare il processo di RS in modo che diventi parte integrante della preparazione del bilancio dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche.

Il decreto legge n. 69 del 2013, art. 49-bis, ha rafforzato rispetto alle precedenti esperienze di RS l'istituto del Commissario, configurando una struttura stabile, dotata di un'ampia capacità di intervento e di proposta, anche di carattere normativo, nei confronti di tutte le categorie di spesa di un'ampia platea di soggetti: Amministrazioni centrali e periferiche, Enti pubblici, società controllate direttamente o indirettamente da Amministrazioni pubbliche (ad eccezione di quelle che emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati).

Il Commissario - il cui incarico ha durata di tre anni - agisce sulla base degli indirizzi del Comitato interministeriale per la revisione della spesa²⁴, ma opera in piena autonomia, con indipendenza di giudizio e di valutazione. Ha il potere di chiedere alle Amministrazioni pubbliche l'accesso a tutte le banche di dati da esse costituite o alimentate. Nell'esercizio delle sue funzioni, può disporre ispezioni e verifiche da parte dell'Ispettorato per la funzione pubblica e della Ragioneria Generale dello Stato, e richiedere la collaborazione della Guardia di Finanza.

Nominato dal Consiglio dei Ministri il 4 ottobre 2013, il Commissario ha presentato il suo Programma di lavoro al Comitato interministeriale, che lo ha discusso nella seduta del 19 novembre 2013²⁵. In virtù dell'orizzonte temporale triennale, dell'ampio perimetro di intervento, della disponibilità di risorse umane e strumentali - messe a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da altre istituzioni pubbliche - le attività avviate a partire dal novembre 2013 si prefiggono un riordino di carattere strutturale della spesa, superando il principio

²⁴ Il Comitato interministeriale è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è composto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Ministro dell'Interno, dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento, dal Ministro per la Pubblica amministrazione e semplificazione e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

²⁵ http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Revisione_spesa_-_Programma_di_lavoro_Nov_2013.pdf

dei tagli lineari dettati da situazioni di emergenza e introducendo criteri permanenti di gestione efficiente della spesa.

Il programma di lavoro del Commissario si basa su alcune linee direttrici.

Innanzitutto, propone di fissare come obiettivo complessivo il conseguimento nel 2016 di una diminuzione di almeno due punti percentuali dell'incidenza della spesa primaria sul prodotto interno lordo rispetto al livello registrato nel 2013.

In secondo luogo, come anche esplicitato nel Documento di indirizzo, suggerisce un vincolo all'utilizzo delle risorse liberate, le quali verrebbero impiegate principalmente per abbattere la tassazione sul lavoro e riportarla al livello della media dell'area dell'euro, in modo da recuperare la perdita di competitività rispetto ai principali Paesi europei e rafforzare la crescita della nostra economia.

In terzo luogo, prevede il coinvolgimento di tutti gli attori interessati, dalle amministrazioni alle parti sociali, con l'ausilio anche di esperti esterni. Ciò ha comportato la costituzione di venticinque gruppi di lavoro, di cui diciassette organizzati per singoli centri di spesa e otto per tematiche orizzontali²⁶. Il Commissario ha mantenuto vivo il confronto con le parti sociali attraverso riunioni e incontri informali.

Con il contributo delle informazioni, delle analisi e delle proposte provenienti dai venticinque tavoli di lavoro, il Commissario è pervenuto alla definizione delle misure da proporre mediante una metodologia fondata su quattro approcci: (i) il confronto, per divisioni COFOG di spesa, con i principali Paesi dell'Area dell'Euro, tenendo conto dei maggiori vincoli cui è sottoposta l'Italia (cfr. box metodologico); (ii) l'analisi delle serie storiche per verificare l'andamento nel tempo dei principali aggregati di finanza pubblica; (iii) indagini analitiche di *benchmarking* costituite da confronti di statistiche normalizzate, depurando da fattori che, al di là del grado di efficienza, possono influenzare il livello della spesa; (iv) lavori e studi su settori specifici, soprattutto le analisi provenienti dalle precedenti attività di RS e quelle elaborate dalla Ragioneria Generale dello Stato.

FOCUS

Metodologia per i confronti internazionali sulla spesa

Al fine di confrontare la spesa primaria italiana con quella dei principali Paesi dell'area dell'euro (Belgio, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Austria e Finlandia), è stata svolta un'analisi sulle implicazioni per l'Italia della maggiore spesa per interessi e del diverso obiettivo di bilancio di medio periodo. Infatti, nell'ipotesi in cui si voglia riportare la tassazione in Italia a livello medio dell'area dell'euro, la spesa primaria italiana dovrà essere uguale a quella europea, corretta per questi fattori. Inoltre, si è tenuto conto dei processi di aggiustamento che i Paesi dell'Area dell'Euro dovranno adottare ai fini del raggiungimento del loro obiettivo di medio termine, ipotizzando che essi avverranno per intero dal lato della spesa.

Utilizzando i dati di preconsuntivo per il 2013 della Commissione Europea, si osserva che il differenziale dell'Italia nel rapporto della spesa per interessi sul PIL rispetto alla media dell'area è di circa 2,58 punti percentuali, che l'obiettivo di bilancio di medio termine (MTO) sul PIL per l'Italia è di circa 0,22 punti percentuali più stringente, e che la spesa degli altri Paesi dovrebbe diminuire di circa 2,80 punti percentuali. Considerato che la spesa primaria

²⁶ I gruppi verticali si riferiscono alla Presidenza del Consiglio, ai tredici Ministeri e a Regioni, Province e Comuni. I gruppi orizzontali vertono sulle seguenti tematiche: acquisto di beni e servizi, immobili, organizzazione amministrativa, pubblico impiego, fabbisogni e costi standard, costi della politica, qualità delle spese di investimento e società a partecipazione pubblica.

italiana è già al di sotto di quella media europea, l'aggiustamento residuo risulterebbe essere pari a 4,3 punti percentuali.

In una seconda fase dell'analisi si è anche voluto tenere conto del fatto che il PIL italiano è significativamente al di sotto del suo livello potenziale. Lo stesso vale per gli altri Paesi europei, ma in misura minore. Tenendo conto di questo fattore, l'incidenza sul PIL della spesa primaria italiana dovrebbe diminuire di 2,6 punti percentuali.

Gli aggiustamenti ottenuti con le due metodologie sono stati infine ripartiti, in base alla dimensione relativa dei settori, tra le varie voci di spesa COFOG, tenendo conto dei vincoli relativi alla spesa pensionistica, così da permettere confronti significativi con il dato europeo. Per maggiori approfondimenti si veda la Nota metodologica pubblicata sul sito <http://revisionedellaspesa.gov.it>

A fine febbraio, in linea con il calendario proposto nel Programma di lavoro, si è quindi conclusa la prima fase di ricognizione tecnica. L'11 marzo il Commissario ha presentato le sue prime indicazioni al Comitato Interministeriale. Queste indicazioni sono state considerate dal Governo per formulare gli obiettivi di finanza pubblica del presente Documento di Economia e Finanza, con la definizione delle misure legislative e amministrative da approvare entro aprile 2014, la quantificazione dei relativi risparmi di spesa nel periodo 2014-2016 e l'analisi dell'impatto macroeconomico e distributivo delle misure. Una seconda fase di ricognizione tecnica avrà luogo nel corso del 2014 come *input* alla Legge di Stabilità per il 2015.

Alla luce delle proposte del Commissario, il Governo ha definito un programma di riduzione della spesa con un risparmio realizzabile, nell'anno in corso, fino a 4,5 miliardi per la parte restante dell'anno. Tenendo conto del pieno effetto delle misure ora intraprese e di quelle da definire nel corso dell'estate (comprese importanti riforme nella struttura della Pubblica Amministrazione), i risparmi realizzabili negli anni 2015 e 2016 sono nettamente maggiori (fino a 17,0 e 32,0 miliardi rispetto al quadro tendenziale).

Nessuna riduzione è prevista per gli stanziamenti alla pubblica istruzione (a parte economie derivanti principalmente da minori prezzi attesi per l'acquisto di beni e servizi), la cui spesa non si colloca al di sopra della media europea ed è inoltre finalizzata a creare capitale umano, con effetti positivi sulla crescita economica in futuro.

Le misure tengono conto, da un lato, della difficile comprimibilità di alcune spese (ad esempio quelle pensionistiche), dall'altro, della necessità di mantenere livelli adeguati di protezione sociale per le fasce più deboli della popolazione. Gli interventi ipotizzati, alcuni con effetto immediato altri con impatti più diluiti nel tempo, comprendono svariati settori di cui di seguito si elencano i principali:

- I trasferimenti alle imprese;
- Le retribuzioni della dirigenza pubblica, che appaiono elevate nel confronto con la media europea;
- Alcune voci della spesa sanitaria; il settore sanitario presenta evidenti tratti di delicatezza, suggerendo una elevata attenzione sugli elementi di spreco, nell'ambito del cosiddetto 'Patto per la Salute' con gli enti territoriali;
- Il settore dei cosiddetti 'costi della politica'; queste poste di spesa dovranno essere oggetto di ulteriori interventi, quali ad esempio quelle riguardanti le auto con autista e i costi dei Gabinetti dei Ministri e degli altri uffici di diretta collaborazione, sono senz'altro possibili;

- Gli stanziamenti per beni e servizi, che appaiono molto consistenti e rendono necessari rilevanti interventi di controllo. La presenza nel nostro Paese di circa 30 mila stazioni appaltanti può dar luogo a evidenti inefficienze: a fronte di ciò concentrare gli appalti pubblici in capo alla CONSIP e ad alcune altre centrali di acquisto presso le Regioni e le Città metropolitane consentirebbe di ottenere risparmi già nel medio periodo; risparmi sono anche possibili a seguito del miglioramento nella puntualità dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che dovrebbe avere un effetto favorevole sui prezzi di acquisto.
- La gestione degli immobili;
- La riduzione delle commissioni bancarie pagate dallo Stato per la riscossione dei tributi;
- Il migliore coordinamento delle forze di polizia, evitando sovrapposizioni nei comparti di specialità e razionalizzando le politiche locative;
- La razionalizzazione degli enti pubblici, i risparmi derivanti dalle procedure di fatturazione e pagamento telematici e dalla concentrazione dei centri di elaborazione dati delle Amministrazioni pubbliche;
- Le numerose partecipate degli Enti locali - ad esclusione di quelle che erogano servizi fondamentali per la collettività, le cui tariffe debbono essere congrue - andranno attentamente esaminate nelle loro funzioni con la prospettiva di una sostanziale riduzione o eliminazione;
- Più in dettaglio, si potranno anche valutare i risparmi dal trasporto ferroviario (i trasferimenti al sistema ferroviario da parte dello Stato sono superiori rispetto agli altri Paesi europei), eventualmente anche tramite una revisione delle tariffe;
- Le spese per la difesa, che dovranno essere del pari riviste anche all'esito della predisposizione di un apposito Libro Bianco, tenendo conto che l'ampio debito pubblico consente all'Italia investimenti più limitati anche in questo settore;
- Infine, una mirata revisione dei costi di autorità indipendenti e Camere di Commercio potrà mantenere i benefici per cittadini e imprese.

Vi sono anche misure di riorganizzazione che saranno definite nel corso dell'estate, inclusi i risparmi attesi, ed in particolare:

- Un'accelerazione nell'applicazione dei costi *standard* per la determinazione dell'ammontare dei trasferimenti ai Comuni e per la loro ripartizione, con l'obiettivo di raggiungere risparmi di spesa di circa 600-800 milioni nel 2015 e 2.300-2.700 milioni nel 2016.
- Una riorganizzazione delle forze di polizia che, senza ridurre la qualità dei servizi di sicurezza, consenta risparmi di circa 800 milioni nel 2015 e 1.700 milioni nel 2016, attraverso un miglior coordinamento, incluso nell'acquisto di beni e servizi, nella presenza territoriale e nella allocazione dei corpi specializzati. Non si intende cambiare la attuale collocazione istituzionale dell'Arma dei Carabinieri, ma non si può escludere una ridefinizione dei compiti del Corpo Forestale.
- Risparmi in materia di digitalizzazione stimati in circa 110 milioni nel 2015 e 2.500 milioni nel 2016, attraverso l'estensione a tutta la Pubblica

Amministrazione della fatturazione elettronica, dei pagamenti elettronici e una razionalizzazione dei centri elaborazione dati dell'Amministrazione centrale. Risparmi ulteriori saranno ottenuti attraverso il consolidamento dei CED delle Amministrazioni locali.

- La riorganizzazione dell'attività delle Prefetture, dei Vigili del Fuoco, delle Capitanerie di Porto e delle altre sedi periferiche delle Amministrazioni centrali al fine di raggiungere risparmi di almeno 300 milioni nel 2015 e 800 milioni nel 2016.
- La razionalizzazione, in coordinamento con le Regioni, delle Comunità montane con l'obiettivo di risparmiare circa 100 milioni nel 2015 e nel 2016.

L'attività di revisione della spesa è uno strumento essenziale per rafforzare la trasparenza quale valore fondamentale dell'Amministrazione pubblica, con l'obiettivo di migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche attraverso lo scrutinio da parte dei cittadini. A tal fine, incentivi al cambiamento perverranno dalla pubblicazione di banche dati e da indicatori di efficienza ed efficacia costruiti su dati relativi alla spesa pubblica, con appropriate classifiche che evidenzino i centri di spesa più o meno virtuosi.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 IL RECEPIMENTO DELLA NUOVA GOVERNANCE EUROPEA: GLI SVILUPPI PIÙ RECENTI

Nel 2013 è proseguito il processo di adeguamento dell'ordinamento nazionale ai più recenti orientamenti della disciplina europea in materia di regole di bilancio. Tale disciplina è stata rafforzata negli ultimi anni dapprima dai più stringenti requisiti di bilancio introdotti nel *Six Pack*¹ e, successivamente, dalla sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione Economica e Monetaria (cui fa parte il *Fiscal Compact*) e dall'approvazione, nello scorso mese di maggio, dei regolamenti per i Paesi dell'area dell'euro che formano il *Two Pack*².

In linea con il nuovo processo di valutazione dei progetti di bilancio nazionali degli Stati membri della zona euro, introdotto dal *Two Pack* (regolamento UE n. 473/2013), a partire dal 2013 il ciclo di programmazione include anche il Documento Programmatico di Bilancio (DPB; *Draft Budgetary Plan*) che deve essere trasmesso alle istituzioni europee entro il 15 ottobre di ogni anno. Nel DPB predisposto lo scorso ottobre è stato fornito un aggiornamento delle stime macroeconomiche e di finanza pubblica riportate nel precedente Programma di Stabilità per gli anni 2013 e 2014. Sono stati inoltre illustrati gli effetti sui conti pubblici e sulla crescita economica delle misure contenute nel disegno di Legge di Stabilità per il 2014.

Nel rispetto degli impegni presi in sede europea, il Parlamento ha conferito al Governo la delega³ per l'attuazione, tra l'altro, della direttiva n. 85/2011 sui requisiti minimi dei quadri di bilancio degli Stati membri inclusa nel *Six Pack*. Tale direttiva stabilisce alcuni *standard* per la redazione delle statistiche e dei conti economici che gli Stati membri devono introdurre all'interno dei loro ordinamenti, al fine di garantire la piena efficacia della procedura di sorveglianza multilaterale e la qualità e solidità delle politiche di bilancio adottate a livello nazionale. La direttiva richiede inoltre l'adozione a livello nazionale di regole di bilancio numeriche, in particolare per quanto riguarda la spesa, che agevolino il rispetto degli obblighi europei. Quanto alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, la direttiva richiede che queste siano basate sulle informazioni più aggiornate e siano oggetto di una valutazione periodica e imparziale, a fronte della quale, qualora emergano deviazioni significative che si ripercuotano sulle previsioni macroeconomiche almeno quattro anni consecutivi, il Governo intraprenda le azioni necessarie e le renda pubbliche.

¹ Regolamenti UE n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011, n.1176/2011 e n. 1177/2011 e direttiva n. 85/2011.

² Regolamenti UE n. 472/2013 e n. 473/2013.

³ L. n. 96/2013.

Sulla base della delega, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto legislativo⁴ di attuazione, che modifica la legge di contabilità e finanza pubblica⁵ e integra la disciplina prevista dalla legge rafforzata attuativa della riforma costituzionale dell'aprile 2012⁶.

In linea con i requisiti fissati nella direttiva, il decreto legislativo ha previsto che nel Documento di Economia e Finanza (DEF) sia fornito un confronto tra le previsioni del Governo e quelle macroeconomiche e di bilancio della Commissione più aggiornate, illustrando le differenze più significative. Il decreto ha, inoltre, stabilito alcuni principi relativi alle modalità con cui viene effettuato il confronto tra le previsioni del Governo e le valutazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB). Sono richiamate le funzioni di analisi e valutazione dell'UPB relative alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, contenute nei documenti programmatici, e all'osservanza delle regole di bilancio. Nel rispetto di quanto previsto dalla direttiva è inoltre previsto che, qualora i risultati di tali valutazioni evidenzino un errore significativo rispetto alle risultanze di consuntivo, tale da ripercuotersi sulle previsioni macroeconomiche per almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmetta una relazione al Parlamento nella quale dovrà indicare le ragioni dello scostamento, nonché le eventuali azioni che intende intraprendere.

Tale previsione si affianca al principio *comply or explain*, già stabilito nella legge rafforzata del 2012 secondo cui, qualora vi siano delle differenze significative rispetto alle valutazioni dell'UPB il Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, è tenuto a illustrare i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni, ovvero di conformarle a quelle dell'UPB.

In linea con le disposizioni della direttiva in tema di trasparenza delle finanze pubbliche, la normativa di recepimento dispone che nel DEF siano pubblicate, tra l'altro, le informazioni relative alle passività potenziali (*contingent liabilities*) e quelle inerenti i fondi che non rientrano nei bilanci ordinari. Specifiche disposizioni hanno inoltre rafforzato i meccanismi di controllo sui sistemi di contabilità pubblica.

VI.2 LE REGOLE DI BILANCIO

Le regole recentemente introdotte in Europa e recepite a livello nazionale si affiancano alle altre regole di bilancio, a garanzia della disciplina di bilancio, già esistenti nel quadro di *fiscal governance* italiano: il Patto di Stabilità Interno, con cui sono individuate le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e il Patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica, volti a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica.

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

⁵ L. n. 196/2009.

⁶ L. n. 243/2012.

Il Patto di Stabilità Interno⁷ (PSI) definisce i vincoli specifici che gli Enti territoriali sono tenuti a rispettare congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza e uno premiale per gli enti 'virtuosi'. Il Patto dispone una regola definita in termini di saldo di bilancio⁸ per i Comuni e le Province e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni.

La Legge di Stabilità per il triennio 2014-2016⁹ dispone per il 2014 un alleggerimento del Patto per gli enti locali al fine di consentire l'esclusione dei pagamenti in conto capitale, per un massimo di 1.000 milioni, e di ulteriori 500 milioni per accelerare il pagamento dei debiti pregressi. Per il 2015 sono confermati gli obiettivi precedentemente previsti, mentre per gli anni successivi si determina un aggravio degli stessi connesso a misure di razionalizzazione e revisione della spesa. Ulteriori elementi di novità prevedono, per il 2014, la sostituzione dei canonici meccanismi premianti previsti dalla legislazione previgente per gli enti virtuosi con la previsione di benefici destinati agli enti in fase di sperimentazione del nuovo sistema di contabilità per l'armonizzazione dei bilanci all'interno della PA, attraverso una riduzione degli obiettivi. Per il solo 2014, è stata inoltre introdotta una clausola di salvaguardia che limita al 15 per cento l'eventuale incremento dell'obiettivo dei Comuni rideterminato con decreto del MEF sulla base della nuova normativa e la possibilità di ridurre gli obiettivi dei Comuni che gestiscono, in quanto capofila, funzioni e servizi in forma associata con un corrispondente aumento degli obiettivi dei Comuni associati non capofila.

In linea di continuità con quanto già previsto dalla normativa, a decorrere dal 2013, sono assoggettati al PSI oltre le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, anche i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti¹⁰. A decorrere dal 2014 sono, inoltre, assoggettate al PSI le Unioni di Comuni formate dagli enti con popolazione fino a 1.000 abitanti e gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2011.

Per quanto riguarda il regime delle deroghe, nel 2014 rimangono escluse dal computo del saldo finanziario le risorse connesse con la dichiarazione di stato di emergenza in caso di calamità naturali, quelle provenienti dall'Unione Europea e dalle contabilità speciali delle Regioni colpite dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012, nonché le spese sostenute dagli enti locali colpiti dal medesimo evento

⁷ Il Patto, introdotto dall'art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria per il 1999, è stato oggetto di progressive riforme, fino ad arrivare a una sostanziale nuova stesura della normativa nel 2008 con l'introduzione del piano triennale di correzione dei conti pubblici per il periodo 2009-2011 (D.L. n.112/2008, convertito dalla L. n. 133/2008, art.77 bis). In tale occasione sono stati previsti meccanismi sanzionatori più incisivi in caso di inadempimento e strumenti premianti per gli enti virtuosi.

⁸ Ai fini della determinazione dello specifico obiettivo programmatico viene riproposto quale parametro di riferimento del Patto di Stabilità Interno il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista (assumendo, cioè, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti). Per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 il saldo finanziario obiettivo è ottenuto moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2009-2011, rilevata in termini di impegni, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, per una percentuale fissata.

⁹ L. n. 147/2013.

¹⁰ La Legge di Stabilità 2014 ha, tuttavia, chiarito che la popolazione da prendere a riferimento ai fini dell'assoggettamento del PSI è quella anagrafica, ovvero rilevata alla fine del penultimo anno precedente a quello di riferimento dall'ISTAT, e non quella censuaria aggiornata ogni dieci anni.

sismico con risorse proprie, provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di soggetti privati. Sono inoltre escluse le spese sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione di beni trasferiti nell'ambito del federalismo demaniale e parte delle spese per investimenti infrastrutturali degli Enti locali.

L'alleggerimento del Patto ha inoltre comportato una revisione del meccanismo di controllo della crescita nominale del debito pubblico per gli Enti locali introdotto nel 2011¹¹. A decorrere dal 2012, gli Enti locali possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale dei correlati interessi, sommati agli oneri già in essere¹², non supera l'8 per cento del totale relativo ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui¹³.

Negli anni più recenti, sono state previste misure di flessibilità nell'applicazione del PSI integrandone la disciplina con i Patti di solidarietà aventi la finalità di rendere più sostenibile il Patto stesso, sostenendo in particolare i pagamenti in conto capitale e limitando la compressione degli investimenti degli enti locali¹⁴. In particolare, i Patti regionali orizzontali e verticali, attivati dal 2010, permettono rispettivamente la rimodulazione degli obiettivi individuali tra gli enti locali appartenenti a una stessa Regione o tra la Regione e gli enti appartenenti al proprio territorio, nel rispetto degli obiettivi complessivi posti dal PSI ai singoli comparti (Regioni, Province, Comuni).

Il più recente Patto nazionale orizzontale introdotto nel 2012, infine, ha consentito la rimodulazione degli obiettivi tra i Comuni a livello nazionale, mentre quello verticale introdotto per il 2014 permette la concessione di spazi finanziari da una Regione ai Comuni soggetti al Patto non appartenenti al proprio territorio.

I Patti regionali integrati, un'evoluzione dei Patti regionali verticali e orizzontali, permetteranno nei prossimi anni il superamento dei meccanismi di compensazione verticali e orizzontali, prevedendo che le modalità di raggiungimento degli obiettivi per ciascuna Regione siano concordate direttamente con lo Stato. La Legge di Stabilità per il 2014 pospone di un anno la loro attuazione, a decorrere dal 2015.

Per quanto riguarda le Regioni, per gli obiettivi di risparmio continua ad applicarsi la regola del controllo della spesa finale introdotta nel 2002. In linea con quanto previsto nel 2013 gli obiettivi sono fissati in termini di competenza euro-compatibile, al fine di avvicinare la loro definizione con la metodologia prevista dal Sec (Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali). Restano escluse dal computo del saldo obiettivo le spese per la sanità, soggette a disciplina

¹¹ L. n. 183/2011 articolo 8.

¹² Oneri per mutui precedentemente contratti, prestiti obbligazionari precedentemente emessi, aperture di credito stipulate e garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207 del TUEL, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi.

¹³ La legislazione previgente prevedeva un limite dell'8 per cento per il 2012, del 6 per cento nel 2013 e del 4 per cento a decorrere dal 2014.

¹⁴ I Patti regionali, orizzontale e verticale, sono disciplinati dall'articolo 1, commi 138 ss. della L. n. 220/2010. Il Patto verticale incentivato è disciplinato dall'articolo 1, commi 122-126 della Legge di Stabilità 2013. Il Patto regionale integrato è previsto dall'articolo 32, comma 17, della L. n. 183/2011. Infine, i Patti nazionali orizzontale e verticale sono disciplinati rispettivamente dall'articolo 4-ter del D.L. n. 16/2012 e dal comma 542 dell'articolo 1 della L. n. 147/2013.

specifica, le spese per la concessione di crediti, le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione Europea, relativamente ai finanziamenti comunitari. Resta in gran parte confermato il sistema delle esclusioni previsto dalla Legge di Stabilità 2012¹⁵.

Inoltre, la Legge di Stabilità 2014 introduce per le Regioni, e anche per gli enti locali, il divieto di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati o contratti di finanziamento che includono componenti derivate e rinegoziare operazioni su derivati già in essere.

Negli anni futuri con il progressivo superamento del Patto di Stabilità Interno, gli enti più virtuosi che garantiranno l'equilibrio dei propri bilanci beneficeranno di una maggiore autonomia finanziaria.

Oltre al PSI, tra le regole a carico delle Regioni si segnala il Patto per la salute, volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica, esclusa dalla disciplina del PSI.

Il Patto per la Salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema.

Con la Legge di Stabilità per il 2014-2016 non sono state introdotte modifiche al Patto, ulteriori rispetto alle misure di *spending review* previste nel 2012. Queste ultime, a decorrere dall'anno 2013, prevedono: i) la riduzione del 10 per cento dei corrispettivi e i corrispondenti volumi d'acquisto di beni e servizi, con possibilità per le Regioni di conseguire gli obiettivi economico-finanziari attesi anche attraverso misure alternative, assicurando, in ogni caso, l'equilibrio del bilancio sanitario; ii) la rideterminazione del tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici al 4,4 per cento a decorrere dall'anno 2014; iii) la riduzione degli acquisti da erogatori privati per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza ospedaliera tale da ridurre la spesa, rispetto al 2011 del 2,0 per cento a decorrere dal 2014.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica, le misure introdotte con la *spending review* nel 2012, hanno ridotto il tetto per la spesa farmaceutica territoriale, rideterminandolo all'11,35 per cento a decorrere dal 2013. Lo stesso decreto ha introdotto, a partire dallo stesso anno, il meccanismo del *pay-back* in caso di superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera.

Nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni è attualmente in corso la definizione di un nuovo Patto per la Salute che possa conciliare negli anni futuri la duplice esigenza di contrastare le inefficienze gestionali e garantire l'appropriatezza e la qualità dei servizi.

¹⁵ Art. 32, comma 4, della L. n. 183 del 2011.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet
www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN 2239-0928