

**Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio
sul
Documento di economia e finanza 2015**

**Commissioni riunite 5^a del Senato della Repubblica e
V della Camera dei Deputati**

21 aprile 2015



Premessa

In questa relazione l'Ufficio parlamentare di bilancio esprime le proprie valutazioni sul Documento di economia e finanza per il 2015. Anche in questo caso, come già avvenuto per la Nota di aggiornamento del DEF 2014, i temi trattati saranno oggetto di maggiore approfondimento nel Rapporto che verrà pubblicato a breve, in tempi coerenti con la valutazione dei documenti programmatici da parte delle Autorità europee.

La prima parte della relazione analizza il quadro macroeconomico programmatico, presentando la metodologia e l'esito del processo di validazione per il periodo 2015-19 e illustrando i profili di rischio sottostanti le ipotesi sulle quali è costruito. La sezione successiva esamina il quadro tendenziale di finanza pubblica e lo scenario programmatico, dedicando particolare attenzione agli interventi di revisione della spesa, che costituiscono la parte preminente dell'azione correttiva di finanza pubblica. L'ultima sezione discute la coerenza degli andamenti programmatici del DEF con le regole di bilancio definite dall'ordinamento europeo e nazionale ed esamina gli spazi di flessibilità consentiti dalla clausola per le riforme strutturali.

1. La validazione del quadro macroeconomico

L'UPB ha valutato, per l'intero arco di previsione 2015-19, i quadri macroeconomici pubblicati nel DEF. In coerenza con quanto pubblicato nella Nota di aggiornamento del DEF 2014, il DEF 2015 contiene sia uno scenario macroeconomico tendenziale, che tiene conto del quadro finanza pubblica a legislazione vigente, sia uno scenario programmatico, che include un'ipotesi di massima di manovra da definire nella prossima sessione di bilancio e l'impatto delle riforme strutturali previste dal Governo.

In sintesi, dopo che a consuntivo il 2014 ha registrato una diminuzione del PIL in termini reali del -0,4 per cento (a confronto con una stima del -0,3 per cento nella Nota di aggiornamento del DEF 2014 di settembre scorso), per il 2015 il DEF stima una crescita pari allo 0,7 per cento, risultato di un contributo pressoché identico delle esportazioni nette e della domanda nazionale. L'attuale stima di crescita del PIL è leggermente superiore alla previsione programmatica precedente (+0,6), a causa di un'ipotesi più favorevole sul tasso di cambio, che ha portato a una revisione verso l'alto del contributo delle esportazioni nette.

Lo scenario programmatico del DEF mostra un'accelerazione negli anni successivi quando la crescita del prodotto dovrebbe aumentare all'1,4 per cento nel 2016 e all'1,5 per cento nel 2017, per poi discendere all'1,4 per cento nel 2018 e all'1,3 per cento nel 2019. Questi andamenti sono il risultato di un significativo aumento del contributo della domanda nazionale solo in parte bilanciato da una diminuzione del contributo delle esportazioni nette.

Rispetto alle previsioni programmatiche dello scorso settembre per il 2016-2017, quelle del DEF sono state riviste al rialzo grazie a più favorevoli condizioni esterne (prezzo del petrolio più basso

e deprezzamento dell'euro), a minori tassi di interesse e a una *fiscal stance* più moderata grazie agli annunciati interventi sulle clausole di salvaguardia. Al contrario, nonostante il miglioramento delle variabili esogene, le stime programmatiche della crescita del PIL per il 2018 sono rimaste invariate a causa di ipotesi più prudentiali dell'impatto delle riforme strutturali sulla crescita del PIL, che ora viene stimato pari a zero fino al 2017, a 0,1 punti percentuali nel 2018 e a 0,2 punti percentuali nel 2019.

La validazione è stata condotta sulla base di un'analisi complessiva dei quadri macroeconomici pubblicati nel DEF. In primo luogo, come per l'esercizio di validazione delle previsioni della Nota di aggiornamento del DEF 2014, l'UPB ha fatto ricorso alle stime elaborate, in modo autonomo, dai quattro previsori ISTAT, CER, Prometeia e Ref.ricerche (che indicheremo di seguito come *panel* UPB). Sono state inoltre monitorate le previsioni per l'Italia di organizzazioni nazionali e internazionali (da ultimo Commissione europea, OCSE, FMI e Banca d'Italia) nonché condotta un'analisi della coerenza interna dei quadri macroeconomici elaborati dal MEF.

Per garantire la confrontabilità delle previsioni, le stime del *panel* UPB sono state formulate sulla base delle stesse ipotesi sulle variabili esogene internazionali (commercio internazionale, tasso di cambio e prezzo del petrolio) adottate dal MEF. Per quanto riguarda le variabili di finanza pubblica, le previsioni macroeconomiche tendenziali del *panel* si basano su una valutazione aggiornata della manovra di bilancio 2015 elaborata dall'UPB.

In aggiunta, per le previsioni macroeconomiche programmatiche è stata fornita ai previsori un'ipotesi di massima della manovra 2016 coerente con le indicazioni pubblicate nel DEF 2015 (si veda anche la sezione 2.2 di questa relazione). In particolare, è stato ipotizzato l'annullamento (in misura permanente) dell'aumento delle imposte indirette per il 2016 previsto dalle clausole di salvaguardia a legislazione vigente con un impatto pari all'1 per cento di PIL. Dal 2017, è stato ipotizzato un ulteriore taglio alle imposte indirette pari allo 0,2 per cento del PIL. Inoltre, si è assunta l'adozione di misure di contenimento del saldo (sempre di carattere permanente) pari a 0,6 per cento di PIL da introdurre dal 2016. Come indicato nel DEF (Sez. III), le misure sarebbero composte per circa $\frac{3}{4}$ da minori uscite conseguenti al programma di revisione della spesa pubblica e per circa $\frac{1}{4}$ da riduzioni delle agevolazioni fiscali. Valutazioni basate sull'entità dei moltiplicatori di bilancio dei previsori del *panel* UPB portano a concludere che, considerati gli importi relativamente limitati, ipotesi alternative di composizione non modificherebbero in misura rilevante le previsioni macroeconomiche del *panel* UPB.

I principali risultati del confronto delle previsioni programmatiche del DEF con quelle del *panel* UPB sono illustrati nella figura 1.1. Le stime di crescita del PIL nello scenario programmatico del DEF ricadono nell'intervallo delle previsioni del *panel* UPB. È importante tuttavia sottolineare che nel biennio 2016-17 esse si collocano vicino al limite superiore. Ciò è principalmente dovuto a stime della crescita dei consumi e degli investimenti che vanno oltre il limite superiore dell'intervallo. Al contrario, la stima del

Governo del contributo delle esportazioni nette alla crescita del PIL è vicina al limite inferiore dell'intervallo. Vi è, insomma, pur con una sostanziale convergenza sulle prospettive di crescita, una differente lettura – nella stima del Governo e in quelle del panel UPB – della composizione tra domanda interna e domanda estera. Sempre nel 2016-2017 le previsioni del DEF per il tasso di crescita dell'occupazione (in termini di ULA) e per il CLUP appaiono relativamente elevate così come il tasso di crescita del deflatore del PIL nel 2017.

Tutti i precedenti confronti tra le varie previsioni sono stati condotti con riferimento a stime puntuali. Naturalmente ogni stima è caratterizzata da uno specifico grado di incertezza che si può misurare a partire dagli errori commessi in passato. Nell' Allegato 1 questa analisi è svolta per il panel UPB.

Sulla base dei confronti effettuati e dopo un intenso processo di interlocuzione con il MEF, l'UPB ha deciso di validare i quadri tendenziale e programmatico pubblicati nel DEF.¹

Vanno, tuttavia, segnalati i rischi cui sono soggette le previsioni, in particolare per il biennio 2016-2017. E' importante, soprattutto, considerare le incertezze che derivano, lungo tutto l'orizzonte previsivo, dalle variabili esogene internazionali, come anche sottolineato dal Fondo Monetario Internazionale nel *World Economic Outlook* pubblicato a metà aprile.

Seguendo le linee guida concordate a livello di Unione Europea, il quadro macroeconomico del DEF incorpora ipotesi sulla dinamica del commercio internazionale in linea con quelle utilizzate dalla Commissione nelle sue previsioni. Ciò implica un tasso di crescita del commercio internazionale pari al 4 per cento nel 2015, a circa il 5½ per cento nel 2016-2017 e appena al di sotto del 5½ per cento nel 2018-2019. Inoltre, sempre seguendo le linee guida a livello di Unione Europea, le stime del DEF sono coerenti con l'ipotesi tecnica di invarianza lungo l'arco previsivo del prezzo del petrolio e del tasso di cambio dell'euro rispetto alla media dei valori realizzatisi alcuni giorni prima dell'elaborazione delle previsioni. Ciò implica, per il periodo 2015-2019, un livello del prezzo del petrolio che si manterrebbe intorno ai 57 dollari e un tasso di cambio dell'euro sul dollaro stabile su valori di 1,07/1,08.

Queste ipotesi sono soggette a un significativo rischio di revisione in senso sfavorevole. In particolare, il prezzo del petrolio potrebbe subire una correzione al rialzo per una

¹ La lettera di validazione del quadro macroeconomico tendenziale è stata inviata al MEF il 31 marzo scorso dopo che erano stati precedentemente inviati rilievi su una versione provvisoria del quadro stesso. Alla lettera di validazione era stata inoltre allegata una breve nota in cui si sottolineavano i rischi di minore crescita del PIL soprattutto per il prossimo anno (<http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/04/Lettera-di-validazione.pdf>). Successivamente, il 20 aprile, l'UPB ha validato anche il quadro macroeconomico programmatico (si veda la lettera di validazione sul sito http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/04/Lettera-di-validazione_QMP-DEF-2015.pdf).

serie di cause come ad esempio una risposta negativa più forte del previsto dell'offerta di petrolio rispetto al prezzo oppure a causa delle tensioni geopolitiche che coinvolgono molti dei Paesi produttori. Va comunque tenuto conto che, come sottolinea il Fondo Monetario, i fattori di fondo alla base della discesa del prezzo del petrolio negli ultimi mesi – la disponibilità di fonti energetiche alternative e la politica di prezzo dell'OPEC – sembrano destinati a perdurare nei prossimi anni. Il commercio internazionale potrebbe risentire negativamente del recente rallentamento delle prospettive di crescita di breve e medio termine nei Paesi emergenti, ad esempio in Cina. Inoltre, le tensioni geopolitiche potrebbero frenare la domanda mondiale.

L'incertezza riguarda anche la dimensione e la durata dell'impatto sul tasso di cambio degli strumenti "non convenzionali" di politica monetaria introdotti dalla BCE, tenuto conto anche della possibile evoluzione della politica monetaria in altre aree, in particolare negli Stati Uniti. Non vanno trascurate, infine, le possibili tensioni che potrebbero caratterizzare i mercati finanziari come riflesso dell'evoluzione della situazione in Grecia.

Per una valutazione delle possibili implicazioni per le previsioni dell'ipotetico dispiegarsi di questi rischi, sono state condotte alcune analisi di sensitività degli scenari economici rispetto a cambiamenti delle ipotesi esogene internazionali. Una misura di prima approssimazione dell'impatto sulla crescita economica di alcuni dei rischi macroeconomici sopra esposti può essere ricavata da esercizi di simulazione condotti dai previsori del *panel* UPB.

Gli esercizi di simulazione sono consistiti nell'assumere valori del prezzo del petrolio e del tasso di cambio dollaro/euro differenti dalle ipotesi tecniche del MEF. Per il prezzo del petrolio sono stati considerati due valori di riferimento, 33 e 100 dollari per barile, un intervallo entro il quale si è collocata circa la metà della quotazioni ufficiali negli anni 2000-2014. Per quanto riguarda il tasso di cambio è stata ipotizzata la parità e il tasso di 1,30 dollari per euro; quest'ultimo valore è preso come riferimento per il 2015 e il 2016 nelle previsioni contenute nel *Draft Budgetary Plan* per l'Italia dello scorso autunno. Negli esercizi di simulazione i valori delle variabili esogene sono stati riparametrati ai nuovi livelli a partire dal 2016 e successivamente mantenuti costanti.

I risultati degli esercizi di simulazione, ottenuti come media degli effetti differenziali del tasso di crescita del PIL stimati dai diversi previsori del *panel* UPB rispetto allo scenario programmatico, sono presentati nella figura 1.2.

Rischi al rialzo

L'impatto sulla crescita del PIL reale di un ulteriore abbassamento del prezzo del petrolio a 33 dollari dal livello attualmente ipotizzato nel DEF pari a 57,4 dollari ammonterebbe a circa 0,3 punti percentuali nel 2016, per poi diminuire a 0,2 nel 2017 e 2018 e quindi azzerarsi nel 2019.

Lievemente più contenuti sarebbero gli effetti della parità dollaro/euro a partire dal 2016. La maggiore crescita raggiungerebbe circa 0,2 punti percentuali nello stesso anno e 0,1 nell'anno successivo per poi tornare sui livelli dello scenario base.

Rischi al ribasso

Il ritorno del prezzo del petrolio ai livelli di previsti dal Documento programmatico di bilancio (circa 100 dollari al barile) comporterebbe invece una flessione marcata della crescita, pari a circa mezzo punto di PIL nel 2016. Nei due anni successivi la perdita di prodotto si attesterebbe in media attorno a 0,35 punti, per poi sostanzialmente annullarsi nel 2019.

Altrettanto negativo risulterebbe l'effetto di impatto di un aumento del cambio dollaro/euro al livello di 1,3: -0,5 punti di PIL nel 2016, -0,3 nel 2017, sostanzialmente nullo a partire dal 2018.

2. La finanza pubblica

2.1 Il quadro tendenziale

In base a quanto indicato dal Governo nel DEF, l'indebitamento netto tendenziale è previsto diminuire dal 3,0 per cento del PIL del 2014 al 2,5 nel 2015; la discesa prosegue negli anni successivi, fino a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2017 e un avanzo di 0,5 e 0,9 punti percentuali del prodotto, rispettivamente, nel 2018 e nel 2019 (tab. 2.1b). La spesa per interessi diminuisce dal 4,7 per cento del PIL del 2014 al 3,7 nel 2019. Il miglioramento del saldo tra il 2014 e il 2019 è quasi interamente derivante dalla riduzione della spesa per interessi e da quella delle erogazioni correnti primarie, in parte derivante dall'adozione del criterio della legislazione vigente.

Nel 2014 l'indebitamento netto è risultato di poco superiore a quello del 2013 (3,0 per cento del PIL, contro 2,9; tabb. 2.1a-2.1b). Le uscite complessive sono aumentate di 0,2 punti percentuali del PIL (+0,8 per cento in termini di crescita): le più elevate spese correnti primarie (0,3 punti), dovute, in particolare, alla dinamica delle prestazioni sociali in denaro, sono state contenute dalla riduzione della spesa per interessi (0,1 punti). Le prestazioni sociali hanno risentito essenzialmente dell'erogazione del *bonus* di 80 euro ai lavoratori dipendenti con redditi bassi. L'aumento delle altre spese in conto capitale connesso con la contabilizzazione in questa voce dei crediti d'imposta riconosciuti alle imprese a fronte di attività per imposte anticipate ("*deferred tax assets*") ha compensato l'ulteriore caduta nella spesa per investimenti (0,2 punti percentuali del prodotto), che ne ha portato la flessione complessiva a un terzo negli ultimi cinque anni. Le entrate (+0,1 punti) hanno beneficiato del significativo aumento delle imposte indirette (0,5 punti) – legato all'andamento dell'IVA, delle imposte sull'energia e all'introduzione della Tasi – che ha più che compensato l'ampia flessione delle imposte dirette (0,3 punti) e quella delle entrate in conto capitale (0,1 punti).

La pressione fiscale (la somma delle imposte dirette, indirette, in conto capitale e dei contributi sociali in rapporto al prodotto) è rimasta sostanzialmente invariata per il terzo anno consecutivo, al 43,5 per cento, livello raggiunto nel 2012 dopo un incremento di 2 punti percentuali. Va peraltro ricordato che il passaggio dal SEC95 al SEC2010 ha determinato nel 2013 un aumento del numeratore di questo indicatore di 15,6 miliardi. Nella media degli ultimi tre anni, poco più del 70 per cento di tale incremento, è derivato dall'inclusione tra le imposte indirette di quelle relative all'incentivazione delle fonti di energia rinnovabile (fig. 2.1).

I risultati del 2014 sono in linea con quanto atteso nella *Nota tecnico illustrativa alla Legge di Stabilità 2015* (NTI) e riflettono la revisione del conto delle Amministrazioni pubbliche del 2013 effettuata dall'Istat in occasione della pubblicazione di quello relativo al 2014. In particolare, sono state aumentate le uscite primarie correnti del 2013 di 0,3 punti percentuali del PIL – per effetto di una diversa valutazione dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura (per complessivi 2,7 miliardi) – e le entrate correnti per 0,2 punti (corrispondenti a 0,9 miliardi) – in relazione all'effetto netto di una riduzione nella stima delle imposte dirette e indirette e di un aumento sul valore della produzione vendibile e per uso proprio. Il PIL è stato ridotto dello 0,6 per cento (tab. 2.2).

Rispetto alle previsioni dell'ottobre scorso contenute nel Documento programmatico di bilancio (DPB), l'indebitamento netto tendenziale è stato ridotto ogni anno e in misura crescente: di 0,1 punti percentuali del PIL nel 2015, di 0,4 nel 2016, di 0,6 nel 2017 e di 0,7 nel 2018. Il miglioramento prefigurato è per circa la metà spiegato dalla riduzione attesa dalla spesa per interessi (0,2-0,3 in ogni anno del triennio 2016-18) – connessa con la decisione di gennaio del Consiglio direttivo della Banca centrale europea di ampliare il programma di acquisto di titoli dell'Eurosistema (*quantitative easing*), includendo tra questi anche i titoli pubblici. L'altra metà del miglioramento deriva da aumenti di contributi sociali e di imposte dirette. Se l'incremento dei primi è giustificabile sulla base di un andamento atteso più favorevole dei retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti, la revisione al rialzo della previsione delle imposte dirette non trova riscontro in una diversa valutazione delle relative basi imponibili; rispetto a ottobre, è prevista una forte ripresa soprattutto per le imposte a carico delle imprese nel 2016 e nel 2017, la cui motivazione potrebbe essere dovuta a una migliore analisi, forse un po' ottimistica, dell'evoluzione della competenza (somma degli acconti e dei saldi) alla base dei versamenti degli anni futuri. Ciò contribuisce a determinare la crescita delle entrate tributarie del 2,7 per cento in media l'anno, tra il 2014 e il 2019 prevista nel DEF.

In merito all'evoluzione del saldo tendenziale, è bene notare che la riduzione dell'indebitamento netto è affidata essenzialmente a elementi esogeni, che non dipendono dalla politica di bilancio – quali, oltre alle ipotesi tecniche sulle variabili internazionali, la riduzione dei tassi di interesse, in connessione con la maggiore fiducia dei mercati e gli esiti positivi attesi dal *quantitative easing*, la stabilità delle condizioni geopolitiche, la prosecuzione e il buon esito degli accordi con la Grecia – nonché alla realizzazione degli effetti stimati delle manovre di bilancio, soprattutto dal lato della spesa, e ai menzionati marcati aumenti delle entrate tributarie.

Va inoltre considerato che negli ultimi anni molto è stato fatto per contenere la spesa: nell'ultimo quinquennio le erogazioni primarie correnti sono cresciute, in termini nominali, dell'1,2 per cento in media l'anno, a fronte del 4,3 del periodo 2000-09. Le voci di spesa più facilmente e immediatamente aggredibili (consumi intermedi e acquisti di beni e servizi da produttori market) sono state già ridotte; nel quadro tendenziale del DEF la spesa corrente primaria continua ad aumentare, in linea con il quinquennio precedente, dell'1,3 per cento (tab. 2.1c). Mantenere questo contenuto profilo di crescita in termini nominali fino al 2019, con un incremento atteso per le sole pensioni pari al 2,7 per cento l'anno nella media dell'ultimo triennio della previsione, richiede analisi approfondite e programmi a medio termine.

Infine ulteriori rischi per le stime del quadro tendenziale derivano dall'individuazione delle determinanti della crescita, più orientata nella stima del DEF verso le componenti della domanda interna rispetto a quanto emerge dalle stime di altri previsori nazionali e internazionali. Qualora l'aumento del PIL fosse determinato in maggiore misura dalle esportazioni nette si potrebbe avere un effetto positivo sulle entrate (essenzialmente attraverso il canale dell'IVA) meno marcato con evidenti conseguenze sui saldi di bilancio.

2.2 Il quadro programmatico

Nonostante il miglioramento del quadro di finanza pubblica tendenziale, nel DEF vengono confermati gli obiettivi indicati nel DPB, che consistono in un indebitamento netto che scende dal 3,0 per cento del PIL nel 2014, al 2,6 nel 2015 e continua a ridursi fino allo 0,8 nel 2017; nel 2018 viene programmato il pareggio di bilancio e nel 2019 un avanzo dello 0,4 per cento (tab. 2.3).

Dal confronto tra gli obiettivi e i corrispondenti valori tendenziali emerge la volontà del Governo di realizzare misure di natura espansiva, sebbene la *stance* rimanga restrittiva. In particolare, nel 2015 intende sfruttare lo spazio di manovra di 0,1 punti percentuali del prodotto emerso nella prima parte dell'anno per realizzare interventi volti a rafforzare le riforme strutturali già avviate. Dal 2016, si impegna a utilizzare, nel limite degli obiettivi programmatici, l'intero margine di miglioramento dei conti, per eliminare l'effetto delle clausole di salvaguardia introdotte con la Legge di stabilità 2014 e con quella 2015 (aumenti delle aliquote di imposta ed eliminazioni di detrazioni e agevolazioni fiscali, incrementi delle aliquote dell'IVA e delle accise). Data la differenza tra i saldi tendenziali e gli obiettivi programmatici (0,4 punti del prodotto nel 2016 e circa 0,6 in ciascuno degli anni successivi) e considerato che il Governo intende recuperare risorse per 0,6 punti percentuali del PIL (0,45 punti da un taglio strutturale delle spese pubbliche e 0,15 da riduzioni permanenti delle agevolazioni fiscali²), la

² Tale indicazione è fornita nella Sezione III del DEF a pag. 113.

disattivazione delle clausole di salvaguardia potrà essere completa nel 2016, ossia pari a 1,0 punti percentuali del PIL, e pari a 1,2 punti negli anni successivi (tab. 2.3).

In base a quanto indicato nel DEF, le entrate derivanti dalla clausola di salvaguardia della Legge di stabilità 2014 sono stimate in 3,3 miliardi nel 2016 e 6,3 dal 2017, quelle relative alla clausola della Legge di stabilità 2015 sono quantificate in 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 nel 2017 e 22,0 dal 2018. Complessivamente, l'eliminazione di entrambe le clausole determinerebbe un aumento dell'indebitamento netto di, rispettivamente, 1,0, 1,5 e 1,6 punti percentuali del PIL.

Alla luce delle regole di bilancio italiane ed europee, è importante vedere come tutto questo si riflette sulla variazione del saldo strutturale.

Nel 2015 quest'ultimo diminuirebbe di 0,2 punti percentuali del PIL, anziché di 0,3 punti come concordato a fine 2014 con le istituzioni europee. Nel 2016 migliorerebbe di 0,1 punti, a fronte degli 0,5 previsti dalle regole europee. La più bassa correzione è programmata a fronte della richiesta del Governo di potersi avvalere della flessibilità prevista dalle regole europee – a favore dei paesi che avviano importanti riforme strutturali con effetti positivi sulla sostenibilità di lungo periodo sulle finanze pubbliche – di poter deviare temporaneamente dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di aggiustamento verso di esso nell'anno successivo a quello di pubblicazione del Programma di stabilità³. Sarà la Commissione europea a verificare sia l'esistenza delle condizioni per usufruire della flessibilità sia quanta flessibilità concedere. Ciò dipenderà dal tipo di riforme e dalla loro effettiva realizzabilità (si veda, al riguardo, il paragrafo 3.4).

Nel 2017 viene raggiunto il pareggio di bilancio in termini strutturali; nei due anni successivi si realizzerebbero avanzi pari, rispettivamente, a 0,1 e 0,2 punti percentuali del PIL (fig. 2.2).

2.3 L'evoluzione programmata del debito

Nei programmi del Governo, l'incidenza del debito sul PIL aumenterebbe lievemente dal 132,1 al 132,5 per cento nel 2015, per poi ridursi di oltre 12 punti nel quadriennio successivo, collocandosi nel 2019 al 120 per cento (tab. 2.4).

A determinare tale percorso contribuirebbero: un andamento crescente dell'avanzo primario; una evoluzione del quadro macroeconomico che consentirebbe al tasso di crescita nominale del PIL di avvicinarsi progressivamente all'onere medio del debito e di superarlo dal 2017 (effetto *snow-ball*); un raccordo tra le variabili di flusso e di stock

³ La deviazione deve essere contenuta, avere carattere temporaneo e tale da mantenere ugualmente l'indebitamento netto entro il 3 per cento del PIL. Al riguardo, si veda il focus "Le nuove indicazioni della Commissione europea sulla flessibilità nel Patto di stabilità e crescita" a cura di F. Padrini (http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/01/Focus_1_Upb.pdf).

(*stock-flow adjustment*) che, grazie soprattutto agli introiti attesi dal programma di privatizzazioni, risulterebbe sempre favorevole tranne che nell'ultimo anno di previsione.

In particolare, l'avanzo primario salirebbe di 2,4 punti percentuali del prodotto, dall'1,6 per cento del 2015 (pari a quello registrato nell'anno precedente) al 4 per cento nel 2019; i proventi da privatizzazioni ammonterebbero allo 0,4 per cento del PIL nell'anno in corso, allo 0,5 annuo nel 2016 e 2017, per poi ridursi allo 0,3 per cento nel 2018 e annullarsi nell'anno finale di programmazione.

Relativamente al 2015, nel febbraio scorso sono già stati realizzati incassi per 2,2 miliardi dalla cessione di partecipazioni dell'ENEL e sono previste alienazioni di quote rilevanti di Poste e ENAV slittate dallo scorso anno. Inoltre, nel triennio 2015-17 sono attesi 1,1 miliardi relativi alla quota residua di rimborsi dei *bond* emessi dal Monte dei Paschi di Siena e acquistati dal Tesoro. Ulteriori vendite dovrebbero riguardare, tra l'altro, le Ferrovie dello Stato.

Nonostante la revisione al ribasso rispetto agli 0,7 punti percentuali di PIL all'anno indicati nella *Nota di aggiornamento del DEF 2014*, il programma di dismissioni rimane di entità notevole.

Nel 2015, sebbene ridimensionato rispetto all'anno precedente grazie sia alla crescita (il tasso nominale sale a 1,4 per cento dopo il precedente 0,4) sia al calo degli interessi (l'onere medio del debito scende dal 3,6 al 3,2 per cento), l'effetto *snow-ball* è ancora superiore all'avanzo primario; il debito aumenta dal 132,1 al 132,5 per cento del PIL, anche se è in parte contenuto da un utilizzo delle giacenze liquide accumulate nel 2014 e beneficia di ampi scarti di emissione.

Dal 2016 inizia il percorso di riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto. Scenderebbe dapprima al 130,9 per cento, grazie a un avanzo primario che per la prima volta supererebbe l'effetto *snow-ball*, ulteriormente contenuto dalla crescita nominale (2,6 per cento).

Nel 2017 e nel 2018 l'incidenza si collocherebbe rispettivamente al 127,4 e poi al 123,4 per cento, grazie a un *surplus* primario che supererebbe il 3 per cento e a un effetto *snow-ball* che nel 2017 – per la prima volta – diventerebbe negativo (la crescita del PIL del 3,3 per cento sarebbe infatti superiore al costo medio del debito nuovamente in calo e pari al 3,1 per cento), per poi rimanere tale. Un'ulteriore modesta diminuzione delle giacenze di liquidità (rispettivamente di 0,17 e 0,14 punti percentuali del PIL) contribuirebbe a ridurre il volume dei titoli pubblici.

Nel 2019 il debito calerebbe al 120 per cento del PIL, scontando un avanzo primario ormai pari a 4 punti e un effetto *snow-ball* nullo.

In tutto il periodo di previsione il debito beneficerebbe dell'ipotesi di assenza di ulteriori sostegni finanziari a Stati membri dell'UEM e del venir meno del contributo al capitale dell'*European Stability Mechanism* (ESM).

In aumento del debito agirebbero, tra l'altro: l'effetto – nel 2015 – del deprezzamento del cambio sul controvalore in euro delle passività in valuta; l'impatto – dal 2016 – dell'incremento del tasso di inflazione italiana ed europea sulla componente relativa ai titoli indicizzati; l'effetto – nel biennio 2018-19 – di una uscita graduale dal regime della Tesoreria unica a partire dal 2018; l'ammontare degli interessi sui derivati.

2.4. *Revisione della spesa*

La parte più rilevante delle risorse necessarie per compensare la neutralizzazione delle clausole di salvaguardia a partire dal 2016 deriverebbe, secondo quanto dichiarato nel DEF, da interventi di revisione della spesa pubblica (circa 0,45 punti percentuali di PIL corrispondenti a circa 7 mld).

Il DEF indica gli ambiti più rilevanti in cui dovrebbe realizzarsi l'azione di revisione della spesa:

1. la concentrazione delle strutture dell'amministrazione centrale sul territorio secondo il modello del *Federal Building*;
2. la razionalizzazione degli acquisti pubblici;
3. la revisione del sistema degli incentivi alle imprese;
4. la razionalizzazione delle società partecipate pubbliche;
5. l'utilizzo dei fabbisogni/costi *standard* per la determinazione degli obiettivi di spesa dei comuni e delle province.

Nei paragrafi successivi vengono proposti alcuni elementi di valutazione delle misure di revisione di spesa realizzabili in ciascuno di questi comparti. In particolare, occorre segnalare:

- il rischio di duplicazione dei risparmi attesi tra diverse aree di intervento correttivo indicate nel Programma Nazionale di Riforma (PNR), nella fattispecie quella relativa ai costi *standard*, i trasferimenti alle imprese, e la razionalizzazione delle società partecipate (sul trasporto pubblico locale e regionale); analogo rischio di sovrapposizione vi è tra gli interventi di contenimento della spesa per consumi intermedi o per locazioni e ancora una volta, l'applicazione dei fabbisogni *standard*;
- l'esigenza di verificare l'attuazione di provvedimenti già adottati per consentire un punto di partenza realistico per la definizione dei nuovi interventi;

- la necessità di considerare che le voci di spesa richiamate dal DEF sono quelle più facilmente aggredibili e pertanto sono state maggiormente interessate da precedenti misure di correzione, che hanno ristretto gli spazi di intervento futuri;
- le revisioni di spesa necessitano processi di riorganizzazione complessi che si possono realizzare con gradualità, nel medio periodo, in contrasto con le esigenze di reperimento di risorse fin dal primo anno che emergono dal quadro programmatico del DEF.

2.4.1. *Gli interventi sugli immobili pubblici*

Il processo di concentrazione della presenza fisica dello Stato “periferico”, attualmente molto frammentata, in un singolo sito cittadino (cd. *Federal Building*), risponde all’obiettivo di un recupero di efficienza nell’occupazione e gestione degli immobili da parte della PA, valutata come largamente inefficiente. Ciò si tradurrebbe in risparmi di spesa logistica e di manutenzione (oltre a facilitare un miglior livello di servizio ai cittadini attraverso la concentrazione fisica delle sedi pubbliche). Il processo sarà governato, secondo il PNR, dall’Agenzia del Demanio a partire dai piani di razionalizzazione degli spazi occupati dalle singole amministrazioni già previsti nel DL 66/2014. Non sono peraltro indicati specifici *target* di risparmio.

L’azione delineata nel PNR prefigura comunque ulteriori interventi volti a ridurre un aggregato di spesa sul quale dovrebbero incidere le misure introdotte con una serie di provvedimenti normativi e da ultimo con il richiamato DL 66/2014, i cui effetti di risparmio teoricamente dovrebbero essere inclusi nelle previsioni tendenziali della spesa per consumi intermedi.

In particolare l’art.24 del DL 66 ha previsto una serie di interventi per efficientare la spesa per locazioni passive delle Amministrazioni statali, rafforzando gli strumenti già introdotti con la Legge finanziaria per il 2010 (L. 191/2009)⁴ e poi con il DL 95/2012⁵.

In particolare il DL 66/2014 prevede un nuovo piano di razionalizzazione nazionale degli spazi da predisporre entro il 30 giugno 2015 da parte delle singole amministrazioni statali. Dal piano deve conseguire, a decorrere dal 2016, una riduzione della spesa per le locazioni passive non inferiore al 50 per cento della spesa sostenuta nel 2014 e una riduzione degli spazi utilizzati negli immobili dello Stato non inferiore al 30 per cento in rapporto allo stesso anno 2014.

Ulteriori strumenti introdotti sono:

⁴ Art.2, commi 222-224.

⁵ Art. 3 (“Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive”).

- indagini di mercato obbligatorie ai fini della individuazione della locazione passiva più vantaggiosa, da effettuare prioritariamente consultando un apposito sistema applicativo informatico (“Paloma”) istituito presso l’Agenzia del Demanio;
- specifici obblighi di comunicazione da parte delle amministrazioni dello Stato, relativi alla predisposizione dei piani di ottimizzazione e razionalizzazione degli spazi⁶;
- più agevole facoltà di recesso delle pubbliche amministrazioni da contratti di locazione⁷;
- ampliamento del ruolo di centrale di committenza dell’Agenzia del demanio in relazione agli interventi manutentivi (c.d. “manutentore unico”);
- riduzione dei canoni di locazione, nella misura del 15 per cento, di immobili a uso istituzionale nei contratti stipulati dalle Amministrazioni centrali⁸.

Significativamente l’allegato 3 del DL 66 non ascriveva effetti di risparmio a queste misure. La Relazione tecnica (RT) sosteneva che le norme sono suscettibili di recare effetti finanziari positivi in termini di competenza e di cassa, i quali però non sono stati quantificati in considerazione del fatto che la base di calcolo sarà conosciuta con la chiusura dell’esercizio in corso e che la loro concreta realizzazione avverrà nell’esercizio 2016. Anche alle norme originariamente previste nella citata Legge finanziaria 2010 erano associati effetti finanziari modesti⁹. Analogamente la RT del DL 95 esplicitamente riteneva non quantificabili *ex-ante* i risparmi di spesa associati ad alcune delle misure in materia di locazioni passive ovvero forniva stime molto limitate. Tale orientamento sembra riflettere una valutazione prudenziale circa i tempi di implementazione dei processi di riorganizzazione suscettibili di tradursi in concreti risparmi di spesa tali da giustificare la riduzione degli stanziamenti dedicati nei bilanci delle singole amministrazioni.

Alcune indicazioni quantitative circa l’entità della spesa delle PA per locazioni passive, che rappresenta una delle principali voci di spesa di cui il suddetto processo di concentrazione potrebbe determinare una contrazione, si ricavano dal cosiddetto “Piano Cottarelli”. Attualmente le Amministrazioni dello Stato utilizzano, per i loro fini istituzionali, immobili per una consistenza complessiva lorda di circa 79.290.000 mq; di questi, l’81 per cento (circa 64.345.000 mq) sono di proprietà dello Stato e il restante 19 per cento (circa 14.945.000 mq) di proprietà di privati e di Enti pubblici condotti dallo Stato in locazione passiva. La spesa complessiva per le locazioni passive dello Stato è stimata in 1.215 milioni di euro. Se però si esclude dall’analisi il Ministero della Difesa, che da solo utilizza i due terzi delle superfici di proprietà (circa 42.564.000 mq), si ottiene che le restanti Amministrazioni dello Stato soddisfano il loro fabbisogno di spazi

⁶ Si prevede che in caso di inottemperanza l’Agenzia del demanio ne effettui la segnalazione alla Corte dei Conti.

⁷ Si restringono i termini per l’esercizio della facoltà di recesso consentendo di comunicare il preavviso di recesso fino al 31 luglio 2014 in luogo del 1° dicembre 2014 e si consente l’esercizio della facoltà a tutte le amministrazioni pubbliche.

⁸ Con il DL 66 la misura è stata anticipata dal 1° luglio 2015 al 1° luglio 2014.

⁹ L’allegato 7 della Legge 191/2009 stimava un risparmio annuo di 65 mln per le norme sulle locazioni passive.

nel 60 per cento dei casi con immobili in uso governativo e nel restante 40 per cento con immobili di terzi, con evidente aumento percentuale del ricorso a locazioni passive.

Ad oggi non è, invece, disponibile nell'ambito dei dati raccolti dal Dipartimento del Tesoro alcuna informazione sugli immobili che le Amministrazioni pubbliche, diverse da quelle Centrali, hanno in locazione da terzi. Nel 2012, il Commissario Straordinario per la razionalizzazione della spesa ha commissionato alla AVCP¹⁰ una rilevazione dei canoni di locazione passiva delle Amministrazioni non centrali e delle società partecipate. Dette rilevazioni hanno evidenziato la presenza di contratti per locazioni passive per una spesa annua complessiva di circa 1.050 milioni di euro. L'aggregato di spesa di riferimento per le amministrazioni centrali e le altre ammonta dunque a circa 2.265 milioni di euro. A questi andrebbero aggiunti i costi annuali di gestione associati alle locazioni passive.

Andrebbero inoltre considerati i costi di utilizzo degli immobili demaniali da parte delle Amministrazioni dello Stato, che includono i canoni figurativi di locazione (la cui riduzione implica la completa liberazione dell'immobile e la sua alienazione) e i costi annuali di gestione ad essi associati. Sull'entità di questi costi non sono disponibili stime ufficiali aggiornate ma è ragionevole supporre che si tratti di un multiplo della spesa per locazioni passive come sopra quantificata.

2.4.2. *La razionalizzazione degli acquisti pubblici*

Nel corso degli ultimi anni si sono stratificati numerosi interventi di contenimento della spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche che hanno inciso principalmente sulle modalità di determinazione dei prezzi di acquisto. Ritenendo che tale funzione fosse meglio assolta a livello centralizzato, è stata posta in essere una serie articolata di strumenti (normativi, organizzativi, contrattuali e di controllo) a gestione centralizzata, volti da un lato ad aumentare la capacità negoziale della PA nell'acquisto di beni e servizi, dall'altro a costituire *benchmark* da utilizzare sia in sede operativa da parte delle singole amministrazioni, sia ai fini di verifica dei risultati da esse conseguiti.

A partire dal 2010, i dati di consuntivo evidenziano un contenimento della dinamica della spesa per consumi intermedi e in alcuni casi una riduzione anche in valore assoluto. Nella figura 2.3 è mostrata l'evoluzione della spesa per consumi intermedi nei sottosectori della PA, mentre per il periodo di previsione è disponibile unicamente la stima relativa al totale della Pubblica Amministrazione. Sebbene il DEF 2015 abbia rivisto al rialzo, per 5 miliardi annui, le previsioni di spesa per consumi intermedi rispetto alla Nota tecnico illustrativa (soprattutto per il trascinarsi di una revisione contabile), per l'esercizio in corso si conferma una riduzione della spesa, seguita da una contenuta dinamica a decorrere dall'esercizio successivo.

¹⁰ Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, ora assorbita nell'Autorità nazionale anticorruzione.

L'andamento tendenziale descritto, ed in particolare la riduzione di spesa a partire dall'esercizio in corso, sconta la piena implementazione degli interventi di *spending review*, tra cui, da ultimi, quelli previsti dal DL 66/2014 e dalla Legge di stabilità per il 2015, focalizzati rispettivamente sul potenziamento della capacità contrattuale della PA e sul contenimento degli stanziamenti per i Ministeri e per le Amministrazioni locali, con il riordino delle regole di bilancio per queste ultime.

La possibilità di attuare dal 2016 ulteriori interventi di manovra sulla voce in esame, richiede in primo luogo che le misure già incluse nella legislazione vigente producano pienamente il loro effetto atteso di risparmio, senza ritardi di implementazione.

Le ulteriori linee di manovra prefigurate nel DEF 2015 sulla spesa per consumi intermedi si riferiscono verosimilmente a interventi distribuiti sui prezzi e sul contenimento delle quantità. Quindi una parte delle misure riguarderà ulteriori misure di efficientamento delle procedure di acquisto. Essendo tuttora in corso di attivazione gli strumenti recentemente introdotti, è presumibile che gli ulteriori interventi debbano riguardare l'estensione dell'ambito di applicazione di tali strumenti, piuttosto che una loro revisione. Benché esistano ampie aree che ancora sfuggono al processo di razionalizzazione degli acquisti - grazie ad esempio alla diffusa reiterazione di proroghe dei contratti in essere - l'esperienza passata sembra indicare che i risparmi aggiuntivi conseguibili aggredendo tali aree potrebbero emergere, seppur con un profilo graduale.

Valutazioni di larga massima sulle economie ascrivibili alla riduzione dei prezzi mediante l'utilizzo dei diversi strumenti attivati da Consip - che estendono l'analisi riportata nell'allegato al DEF relativo ai fabbisogni annuali di beni e servizi della P.A. - evidenzia che risparmi in linea con le attese sarebbero realizzabili solo in presenza di un significativo incremento dell'operatività degli strumenti vigenti.

Un'ulteriore quota dei risparmi potrà derivare da interventi sulla riduzione delle quantità: su tale aspetto inciderà nel medio periodo il riordino di processi programmatici e gestionali da cui potranno attendersi recuperi di efficienza. In tal senso opera l'introduzione della fatturazione elettronica, che consentirà un più puntuale monitoraggio delle quantità acquistate, nonché la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Il completamento del processo di riforma della legge di bilancio, con la complessiva revisione degli stanziamenti dei capitoli, costituisce la condizione per valutare l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche e stabilizzare, nell'ambito della decisione di bilancio annuale, i processi di revisione della spesa. Nel breve periodo andranno presumibilmente individuati altri strumenti, quali la revisione delle forniture in essere non solo sul lato dei prezzi, come finora previsto, ma anche su quello delle quantità.

2.4.3. *La revisione degli incentivi alle imprese*

Un'area di intervento di riduzione della spesa indicata nel PNR riguarda gli incentivi alle imprese. La terminologia utilizzata sembra riferirsi a una componente del più ampio aggregato dei trasferimenti alle imprese. Questi ultimi, nelle varie accezioni in cui sono distinti nell'ambito dell'azione pubblica¹¹, indirizzano – come noto – un ammontare non indifferente di risorse al settore produttivo¹², in riduzione negli ultimi anni a causa degli interventi correttivi operati.

Tali trasferimenti sono stati pari, nel complesso, a circa 41,7 miliardi nel 2013, di cui 24,3 erogati dalle Amministrazioni centrali e 16,9 dalle Amministrazioni locali. Le spese locali hanno risentito, specialmente a partire dal 2001, della piena attuazione del federalismo amministrativo (in base al DLgs n. 422 del 1997 “Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale”) e del passaggio alle Regioni delle competenze statali in materia di trasporto ferroviario regionale. Le spese delle Amministrazioni centrali scontano, con importi crescenti a partire dal 2010, l'effetto dell'inclusione nel circuito dei conti pubblici (tra i contributi alla produzione, bilanciati in entrata dal finanziamento tramite imposte indirette sui consumi di energia) dei flussi legati alla incentivazione delle fonti di energia rinnovabile, connessa con l'introduzione del SEC2010. Nel 2013 l'impatto è di un aumento delle uscite delle Amministrazioni centrali pari a circa 11 miliardi; il valore dei trasferimenti delle Amministrazioni pubbliche corretto di tale effetto, nel 2013, è pari a circa 30,7 miliardi, quello delle Amministrazioni centrali a circa 13,3.

All'interno di tale aggregato, la spesa relativa al più ristretto ambito degli incentivi alle imprese è concentrata su aiuti erogati con l'obiettivo di favorire il finanziamento, lo sviluppo e la nascita dell'attività d'impresa, escludendo agevolazioni che rientrano nella fiscalità generale e risorse per finalità di servizio pubblico. Si tratta di interventi agevolati di grande numerosità, gestiti da più livelli di governo a favore di beneficiari differenziati a seconda degli obiettivi di politica industriale. Il Ministero dello sviluppo economico effettua al riguardo una indagine su 845 interventi, di cui 45 nazionali e 800 regionali¹³. Limitatamente a questo sottoinsieme, l'ultima valutazione della spesa aggredibile del

¹¹ Uscite per “contributi alla produzione”, “trasferimenti diversi correnti” e “contributi agli investimenti” del conto delle Amministrazioni pubbliche.

¹² In particolare, le risorse sono destinate al settore delle infrastrutture (ferrovie, strade e autostrade, metropolitane), dei trasporti (autotrasporto, su rotaia), della difesa (aeronautica, navale), dell'aeronautica, delle comunicazioni (poste, telecomunicazioni), dell'agricoltura, dell'istruzione (scuole paritarie, università non statali), dello spettacolo, ad altri settori, a interventi per calamità naturali.

¹³ Si tratta di contributi in conto capitale e in conto impianti, in conto esercizio, in conto interessi, contributi misti, crediti di imposta, finanziamenti agevolati e partecipazioni al capitale.

2012 è pari a 3,4 miliardi¹⁴, andamento significativamente influenzato dalle manovre di bilancio degli ultimi anni.

L'attività di revisione della spesa indicata nel PNR dovrebbe quindi affrontare la razionalizzazione di questo settore agevolativo, caratterizzato da un elevato numero di strumenti, da una forte frammentazione delle risorse e da vari enti gestori. L'intervento correttivo dovrebbe in particolare prevedere una semplificazione della normativa nazionale e regionale. Per la revisione della spesa regionale sembra inoltre necessario un accordo con le Regioni, dal momento che esse dispongono di ampia autonomia nella gestione degli incentivi, sia per tipologia che per entità dei fondi da mettere a disposizione dell'economia territoriale.

Ai fini del conseguimento di maggiori risparmi andrebbe ampliato l'aggregato della spesa aggredibile, oltre l'ambito degli incentivi, con il coinvolgimento di altre componenti dei trasferimenti alle imprese. Gli spazi per i risparmi devono tuttavia tener conto delle possibili duplicazioni con le altre aree di intervento correttivo indicate nel PNR, nella fattispecie quella relativa ai costi *standard* sul trasporto pubblico locale e regionale e quella riferita alle società partecipate. Per altro verso, riduzioni di trasferimenti potrebbero essere connesse alle operazioni di privatizzazione (Ferrovie, Poste, ENAV).

2.4.4. *La razionalizzazione delle società partecipate pubbliche*

Le società partecipate pubbliche costituiscono una realtà variegata, con differenze importanti per soggetti detentori, quote di partecipazione, aree di attività e caratteristiche di funzionamento (affidamento diretto o mediante gara).

Il numero delle società desumibili dalle banche dati ufficiali potrebbe essere sottostimato. La banca dati del MEF¹⁵ nel 2012 ne censisce oltre 8.000; l'Istat, che acquisisce e coordina diverse fonti informative, nel 2012 ne segnala oltre 11.000¹⁶. La difficoltà di definire un perimetro certo dipende dall'elevata frammentazione del fenomeno (nella banca dati del MEF la percentuale di adempimento agli obblighi informativi non raggiunge il 50 per cento) e dal fenomeno delle partecipazioni indirette che prefigurano, a volte, vere e proprie scatole cinesi e catene di controllo molto deboli.

¹⁴ Valutati nel 2012 secondo l'ultima *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2013* del Ministero dello sviluppo economico.

¹⁵ Ministero dell'economia e delle finanze, Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012.

http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimoni_o_pa/Rapporto_Partecipazioni_DatiAnno2012.pdf

¹⁶ <http://www.istat.it/it/archivio/143736>.

Obiettivo prioritario, ai fini del monitoraggio dell'efficacia delle misure, è quello di rendere disponibili informazioni più tempestive e complete. Nel 2014 si è avuto uno sforzo di sistematizzazione nelle procedure di rilevazione del fenomeno, con la concentrazione del censimento nell'ambito del portale del Tesoro. Occorre rafforzare ulteriormente la capacità informativa, pervenendo ad una maggiore integrazione delle banche dati esistenti (mediante codice fiscale delle società).

Le attività svolte dalle società partecipate pubbliche sono molto diversificate. Seguendo le definizioni del Programma di razionalizzazione del Commissario straordinario alla revisione della spesa, Cottarelli¹⁷, esse operano in quattro grandi aree:

- servizi strumentali, cioè forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante (principalmente in: gestione immobili, patrimoniali o *holding*, informatica, servizi amministrativi vari); nella banca dati MEF quasi il 13 per cento del totale;
- servizi pubblici privi di rilevanza economica, fornendo servizi alla cittadinanza in settori in cui la finalità di lucro non è presente e si finanziano principalmente attraverso la fiscalità generale; nella banca dati MEF circa il 42 per cento;
- servizi pubblici di rilevanza economica a rete, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di regolazione del settore (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale-TPL); circa il 23 per cento;
- un settore residuale che comprende le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali, rappresentando circa il 22 per cento.

Negli ultimi anni, numerosi interventi legislativi sono stati adottati con l'obiettivo di ridurre il numero di partecipazioni o di introdurre elementi di maggiore efficienza nella gestione. Le schede n. 4 e n. 5 dell'Appendice del PNR propongono una sintesi della normativa in essere, soprattutto per le amministrazioni locali, ma manca una valutazione dell'applicazione e dei relativi risultati. Trattandosi di una realtà articolata e facente capo a diverse competenze, la predisposizione di azioni di monitoraggio del fenomeno richiederebbe l'individuazione di strumenti di coordinamento e condivisione delle azioni tra ministeri diversi e tra Stato e amministrazioni territoriali.

La Legge di stabilità per il 2015, da ultimo, prescrive alle amministrazioni pubbliche¹⁸ l'avvio nel 2015 di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la loro riduzione.

I responsabili degli enti tenuti al processo di razionalizzazione definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione, trasmesso alla sezione

¹⁷ http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locali_master_copy.pdf

¹⁸ Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali.

regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale. Entro il 31 marzo 2016, viene predisposta una relazione sui risultati conseguiti (trasmessa anch'essa alla Corte dei conti e pubblicata nel sito internet).

L'intervento della Legge di stabilità per il 2015 si ispira al Programma di razionalizzazione del Commissario alla revisione della spesa, nel quale viene proposta una strategia basata su: i) circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante; ii) introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni; iii) fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell'opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo; iv) promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative, anche attraverso l'uso diffuso dei costi *standard*. I risparmi a regime ottenibili sono stimati in almeno 2-3 miliardi.

I risparmi sulla finanza pubblica connessi con la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche sono peraltro di difficile quantificazione, sia per alcuni aspetti di merito che per questioni legate alla contabilizzazione delle attività svolte.

Per quanto riguarda gli aspetti di merito, il risultato immediato di fusioni o liquidazioni è una riduzione dei costi auspicabile, ma di limitata entità (organi di vertice, sedi, etc.). Miglioramenti maggiori nella struttura dei bilanci societari deriverebbe da azioni di riorganizzazione più ampie, che però richiedono tempo per la predisposizione dei piani industriali (e per la loro realizzazione) e incontrano spesso la difficoltà di collocamento del personale in esubero (che non può essere riassorbito nella pubblica amministrazione, per la mancanza di selezioni mediante concorso pubblico). Il superamento dell'affidamento diretto potrebbe indurre a strutture di costo più efficienti, ma la transizione sembra in alcuni casi richiedere una gradualità che consenta di non disperdere esperienze e capacità presenti nelle società esistenti.

In termini di contabilizzazione poi, la riduzione del numero delle società o la loro maggiore efficienza non sempre corrisponde ad una riduzione di spesa nei bilanci dei soggetti pubblici partecipanti. Se vi sono casi nei quali una maggiore efficienza della società contribuisce ad un minore costo nell'acquisizione dei servizi forniti (es. per le società strumentali), in altri casi le azioni di efficientamento non necessariamente si riverberano in minore spesa corrente a carico dell'ente partecipante. Questo per vari motivi. Possono essere operative società in perdita (magari non ripetuta), nelle quali non si raggiunge la soglia che, ai sensi del codice civile, prescrive la ricapitalizzazione a carico dei soci o la liquidazione; o magari, se la soglia viene raggiunta, conferimenti di capitale (es. un immobile) ripristinano la condizione patrimoniale che consente la prosecuzione dell'attività. Oppure, a causa dei criteri di finanziamento mediante tariffa, alcune attività svolte dalle società partecipate possono non avere alcun riflesso sui bilanci comunali; la maggiore efficienza nell'organizzazione dei fattori corrisponderebbe quindi a una riduzione dell'onere a carico dei cittadini, ma – ancora una volta - non in una riduzione della spesa delle amministrazioni partecipanti.

Sono rinvenibili anche altre difficoltà ai fini della realizzabilità del piano di razionalizzazione delle società partecipate. Per quelle attività che prefigurano la possibilità di cessione poiché riguardano beni e servizi di mercato, situazione di crisi locale o sistemica possono limitare la possibilità di cessione a privati per mancanza di offerte e non sempre la riduzione del prezzo di cessione ribalta gli esiti di un'asta deserta. In questi casi, la scelta di porre in liquidazione le attività (se in perdita) richiede di valutare la rilevanza di quell'attività economica nel territorio di riferimento.

La *governance* del processo di razionalizzazione non è agevolata dalla pluralità di competenze nelle attività svolte e dalla complessità degli incroci societari tra enti di diverso livello e natura. Un ente che detiene il 100 per cento delle quote di una società (o comunque la maggioranza) ne ha il pieno controllo e, più facilmente, può deliberare azioni, anche incisive, di riorganizzazione. Partecipazioni più frammentate, come spesso presenti a livello locale, richiedono l'identificazione di uno dei soggetti partecipanti come capofila nel processo e comunque una maggiore determinazione nella composizione dei processi. Anche la capacità di indirizzo del livello centrale appare di difficile coordinamento, poiché le competenze nelle materie sono distribuite tra più ministeri e richiederebbero un forte coordinamento tra di essi. Infine occorre prestare attenzione al rischio di duplicazione degli eventuali risparmi rispetto a quelli attesi dagli interventi su consumi intermedi e fabbisogni *standard*.

2.4.5. *L'utilizzo dei fabbisogni standard nella finanza locale*

L'utilizzo dei fabbisogni/costi *standard* a fini di revisione della spesa degli enti locali dovrebbe consentire, in linea di principio, di determinare il livello di spesa efficiente nella fornitura dei loro servizi a parità dei livelli attuali di erogazione. Sarebbe così possibile isolare la componente di spesa inefficiente che potrebbe essere annullata senza compromettere le prestazioni fornite ai cittadini.

La valutazione dei fabbisogni/costi *standard* a fini di revisione della spesa degli enti locali è stata condotta nell'ambito del "Piano Cottarelli" e di recente applicata, seppure in modo parziale, nell'operazione di riparto dei tagli di risorse alle province previsti dalla Legge di stabilità 2015.

Secondo le valutazioni dell'apposito gruppo di lavoro attivato nell'ambito del "Piano Cottarelli"¹⁹ la spesa imputabile a inefficienza nel complesso dei comuni e delle regioni a statuto ordinario per l'insieme delle loro funzioni fondamentali ammonta a circa 3,6 miliardi di euro. Si tratterebbe dunque di una dimensione di risparmio di spesa potenzialmente assai rilevante, la cui portata effettiva deve essere tuttavia adeguatamente qualificata.

¹⁹ http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Spending_comuni_rapporto_15settembre_x2x.pdf.

Innanzitutto, va rilevato che la funzione di spesa più importante nel complesso dei 3,6 miliardi stimati di inefficienza è rappresentata dal servizio smaltimento dei rifiuti, il quale è in gran parte finanziato dalle tariffe degli utenti. Di conseguenza una riduzione della spesa inefficiente in questo settore andrebbe a vantaggio dei cittadini e non si tradurrebbe in risparmi di risorse pubbliche. In secondo luogo, bisogna ricordare che le valutazioni di inefficienza si basano su dati di spesa pubblica (e di quantità di servizi corrispondentemente fornite nei diversi comuni) raccolte nel 2010. Si tratta dunque di ammontari di spesa che, sia a livello di comparto sia per i singoli enti, hanno subito da allora a oggi significative riduzioni. Se, in linea di principio, a questi interventi di riduzione delle risorse i comuni avessero risposto innalzando l'efficienza della loro spesa, ulteriori tagli che dovessero essere applicati nei prossimi anni andrebbero a incidere almeno in parte sui livelli di fornitura delle prestazioni fornite ai cittadini, con conseguenti difficoltà di attuazione. Inoltre, la stima sopra riportata dei risparmi di risorse ottenibili dalla cancellazione delle inefficienze nelle produzioni locali di servizi può avere delle sovrapposizioni con i possibili risparmi derivabili da altre misure in tema di revisione della spesa (interventi nella gestione degli immobili, tagli alle consulenze, revisione delle società partecipate locali, ecc.).

3. Il rispetto delle regole di bilancio

3.1. Obiettivi programmatici e OMT

Il DEF 2015 conferma l'obiettivo del Documento programmatico di bilancio (DPB) dello scorso autunno di raggiungere il pareggio strutturale nel 2017, pur a fronte di un miglioramento delle proiezioni tendenziali di finanza pubblica (conseguente a quello del quadro macroeconomico e della curva dei rendimenti dei titoli di Stato) che avrebbe consentito la sua anticipazione al 2016.

Giova ricordare che il percorso programmato nel DPB prevedeva un miglioramento del disavanzo strutturale di 0,3 punti percentuali nel 2015 (a fronte di un *output gap* negativo pari a -3,5 per cento) e di 0,2 punti percentuali nel 2016 (anno per il quale l'*output gap* veniva stimato ancora negativo, pari a -2,6 per cento e la crescita del prodotto effettivo veniva stimata superiore a quella del prodotto potenziale). Quel percorso, letto alla luce della Comunicazione della Commissione europea "*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*" del 13 gennaio 2015, era coerente con il sistema di regole europee per il 2015 ma non per il 2016. Applicando lo schema della Comunicazione alle previsioni macroeconomiche del DEF, per il 2015 si configurerebbe una congiuntura "molto sfavorevole", a fronte della quale è richiesto un aggiustamento strutturale di 0,25 punti percentuali. Per il 2016 la congiuntura sarebbe "sfavorevole", il che, tuttavia, per un paese ad alto debito

comporta la richiesta di un aggiustamento strutturale di 0,5 punti percentuali se - come è il nostro caso - la crescita effettiva è maggiore di quella potenziale (tab. 3.1).

I riflessi favorevoli sulla finanza pubblica della revisione delle previsioni macroeconomiche e dei tassi di interesse (vedi sezione 2) consentirebbero di accelerare il percorso verso l'obiettivo di medio termine (OMT), rispettando appieno le regole europee, come interpretate nella citata Comunicazione della Commissione. Secondo la previsione tendenziale di finanza pubblica, infatti, il saldo strutturale migliorerebbe di 0,3 punti percentuali nel 2015 e di 0,5 punti percentuali nel 2016, anno in cui si raggiungerebbe l'OMT. La scelta programmata compiuta nel DEF 2015 è diversa. Viene invocata la clausola delle riforme strutturali per il 2016, riducendo così l'aggiustamento strutturale del saldo in quell'anno da 0,5 punti percentuali a 0,1 punti percentuali e riportando al 2017 il conseguimento dell'OMT. Inoltre, per il 2015 si programma un maggiore indebitamento, rispetto alla previsione tendenziale a legislazione vigente, per 0,1 punti percentuali, riducendo così l'aggiustamento strutturale da 0,3 punti percentuali a 0,2 punti percentuali.

Come si è visto nella sezione 2, considerando l'indebitamento netto in rapporto al PIL, gli obiettivi programmatici del DEF 2015 coincidono con quelli del DPB. In altre parole, ci si propone di usare interamente il margine di manovra creatosi per effetto del miglioramento del quadro macroeconomico e dei tassi di interesse: in termini di PIL, si tratta - confrontando gli obiettivi programmatici con la previsione tendenziale - di 0,1 punti percentuali nel 2015, 0,4 punti percentuali nel 2016, 0,6 punti percentuali nel 2017, 0,5 punti percentuali nel 2018 e 2019.

Per il 2016, come si è detto, l'impostazione del Governo presuppone l'applicazione della clausola delle riforme strutturali, che viene discussa più avanti. Da un punto di vista economico, ciò può essere giustificabile dalla necessità di non compromettere la nascente fase di ripresa con una *fiscal stance* eccessivamente restrittiva quando gli effetti di riforme strutturali già approvate non si sono ancora dispiegati. Riguardo al 2015, suscita perplessità l'intenzione di utilizzare il margine di 0,1 punti percentuali di prodotto (pari a circa 1,6 miliardi). Ciò comporterebbe un miglioramento del saldo strutturale minore di quanto programmato nel DPB e, a rigore, inferiore a quanto previsto dalle regole sul percorso di avvicinamento all'OMT (0,2 contro 0,25). La questione non è tanto quella di una differenza al secondo decimale nell'aggiustamento del saldo strutturale quanto l'incertezza cui è soggetto l'esiguo miglioramento stimato nei conti 2015. Una deviazione anche molto modesta del quadro macroeconomico o dei tassi di interesse dalle previsioni annullerebbe tale miglioramento e provocherebbe un allontanamento significativo dal percorso di avvicinamento all'OMT. Sembra prematuro in questa fase dell'anno - quando ancora non si conosce l'andamento del saldo e della prima rata di acconto dell'autotassazione (che costituiscono il fulcro delle entrate del conto economico della PA) - pensare di utilizzare risorse, sebbene di entità limitata, reputandole già acquisite. Una decisione presa ad aprile di "spendere" nell'anno

corrente l'effetto del miglioramento del quadro macroeconomico rispetto alla previsione dell'autunno precedente, senza attendere prima che tale miglioramento si materializzi, sembra contraria a considerazioni di prudenza.

3.2. *Regola sulla spesa*

La verifica del rispetto della regola della spesa, basata sulle proiezioni del DEF, evidenzia una deviazione dall'obiettivo per il 2015 (tab. 3.2). Negli anni 2016 e 2017 la regola della spesa risulterebbe pienamente soddisfatta, mentre si osserverebbe di nuovo una deviazione, non significativa, nel 2018 (sia sul versante dell'obiettivo annuale che biennale).

Concentrandoci sul 2015, a fronte di un obiettivo di riduzione in termini reali dell'aggregato di spesa di riferimento dello 0,5 per cento (al netto degli effetti di misure discrezionali sulle entrate) è previsto invece un incremento dello 0,3 per cento. La deviazione dall'obiettivo, misurata in termini di PIL, è pari allo 0,4 per cento, quindi appena al disotto dei margini di significatività (0,5 per cento) definiti dal *framework* applicativo del Patto di stabilità e crescita.

Va ricordato che nelle proiezioni del DPB la regola risultava ampiamente soddisfatta per il 2015: la spesa di riferimento al netto degli effetti di manovre sulle entrate si riduceva infatti dello 0,7 per cento.

La differenza nei risultati dipende da 1) una maggiore spesa di riferimento 2015 (+3,9 miliardi), 2) minori entrate da misure discrezionali (-2,7 miliardi), 3) la revisione (verso il basso) del livello della spesa 2014 (+0,8 miliardi). Mentre è stato possibile per l'UPB ricostruire la variazione della spesa di riferimento, lo stesso – sulla base delle informazioni fornite nel DEF – non è possibile per quanto riguarda le entrate da misure discrezionali, per le quali, come si è visto, vi è una variazione significativa rispetto alle stime del DPB. In ogni caso, la stima ufficiale, per quanto al momento non replicabile con esattezza, indicherebbe che per il 2015 il grado del rispetto della regola sulla spesa è al limite. Ciò rafforza l'opportunità di mantenere un margine di sicurezza nei conti per il 2015.

3.3. *La regola del debito*

Nel periodo 2013-2015 l'Italia è sottoposta al regime transitorio di convergenza del debito, che prevede il conseguimento dell'aggiustamento del saldo strutturale minimo tale da consentire il soddisfacimento della regola alla fine del periodo. Il quadro programmatico delineato nel DEF prevede per il 2015 un aggiustamento strutturale non in linea con le prescrizioni del periodo transitorio, così come già emergeva nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB) dello scorso anno.

La Commissione tuttavia, nel rapporto predisposto nel febbraio 2015 per valutare l'apertura di una procedura di deficit eccessivo per l'Italia, concludeva che il criterio del debito nel periodo transitorio debba essere ritenuto soddisfatto nonostante l'insufficiente aggiustamento strutturale pianificato. Infatti viene considerata positivamente la presenza di fattori rilevanti, che hanno condizionato il raggiungimento degli obiettivi, e l'entità degli sforzi già compiuti e pianificati.

Viene riconosciuta l'efficacia delle politiche di bilancio nel processo di avvicinamento all'OMT che, in normali circostanze economiche, dovrebbe di per sé assicurare una sostenibilità delle finanze pubbliche. Inoltre è considerata positivamente dalla Commissione l'adozione di riforme strutturali che nel medio periodo dovrebbero stimolare la crescita e contribuire anch'esse alla riduzione del rapporto debito-PIL. Infine è stata considerata l'eccezionalità del contesto macroeconomico, non solo sul versante della bassa crescita ma anche della bassa inflazione che avrebbe imposto un livello di aggiustamento molto rilevante. Nel quadro delineato dalle *Winter forecast* della Commissione infatti il miglioramento del saldo strutturale necessario per il conseguimento della regola del debito avrebbe dovuto comportare una ulteriore correzione strutturale cumulata di 2,5 punti di PIL. Una restrizione fiscale che, così come sostenuto dal Governo italiano, avrebbe causato una nuova recessione e sarebbe infine risultata "*self-defeating*", ossia avrebbe prodotto un rapporto debito-PIL superiore a quello conseguito nello scenario delineato dal DPB.

A partire dal 2016, primo anno in cui tornerebbe ad essere applicato il regime ordinario della regola del debito, il DEF prevede che il rapporto debito-PIL inizi a diminuire, passando dal 132,5 per cento del 2015 al 130,9 per cento del 2016 fino al 120 per cento del 2019. Questo profilo di discesa dell'incidenza del debito risulterebbe coerente con la regola , che richiede la riduzione della distanza del rapporto debito-PIL dal suo valore target del 60 per cento ad un ritmo del 5 per cento all'anno. In particolare a partire dal 2016 verrebbe soddisfatto il criterio di convergenza *forward-looking*, ossia il livello del debito raggiunto nel 2018 (123,4 per cento del PIL) sarebbe esattamente quello necessario per conseguire una riduzione del 5 per cento all'anno nei tre anni precedenti.

Il raggiungimento dell'obiettivo di convergenza è dovuto da un lato al progressivo miglioramento del deficit, che passa dal -2,6 per cento del 2015 al pareggio del 2018, e al programma di privatizzazioni per complessivi 1,7 punti di PIL (circa 29 miliardi di euro). Il contesto macroeconomico, così come prospettato dal DEF, contribuisce anch'esso in modo decisivo al conseguimento degli obiettivi, così come più ampiamente descritto nella sezione 2. In primo luogo la riduzione prevista dei tassi²⁰, unita alle minori esigenze di rifinanziamento, dovrebbe contribuire, rispetto a quanto previsto nel DPB dello scorso anno, alla riduzione della spesa per interessi passivi di circa lo 0,3 per cento del PIL all'anno. Andamenti meno favorevoli della dinamica dei tassi di interesse potrebbero condizionare l'equilibrio prefigurato: nel DEF si calcola che uno spostamento

²⁰ La previsione dei tassi di interesse sul debito formulata nel DEF fa riferimento alle valutazioni di mercato incorporate nei tassi forward nelle ultime settimane e non formula specifiche aspettative sull'effetto del Quantitative Easing.

permanente verso l'alto dell'intera curva dei rendimenti di 100 punti base, incrementerebbe la spesa per interessi per lo 0,15 per cento del PIL nel primo anno, lo 0,29 per cento nel secondo anno, 0,40 per cento nel terzo anno e dello 0,49 per cento nel quarto anno.

Risultano inoltre decisivi per il raggiungimento dell'obiettivo di convergenza del debito l'andamento favorevole della crescita del prodotto interno lordo e del relativo deflatore. Un esercizio di sensitività della dinamica del debito alla crescita e all'inflazione presentato nel DEF evidenzia che in uno scenario di crescita più debole (dinamica del PIL nominale inferiore di 1,2 per cento all'anno rispetto alla baseline) il criterio *forward looking* di convergenza del debito non sarebbe soddisfatto. Uno scostamento dagli obiettivi risulterebbe ancora più sensibile qualora si affermasse una tendenza deflazionistica.

3.4. La clausola delle riforme strutturali

Come richiamato dalla Comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio scorso, gli Stati membri che attuano riforme strutturali con impatto positivo sulla sostenibilità della finanza pubblica di lungo periodo possono chiedere di deviare temporaneamente dall'OMT, o dal suo percorso di avvicinamento, avvalendosi della cosiddetta clausola delle riforme strutturali.

La *ratio* di questa clausola di flessibilità è quella di consentire temporanee deviazioni dagli obiettivi di disciplina fiscale quando un paese si impegni in riforme strutturali che possono anche produrre costi per la finanza pubblica nel breve termine ma che, in una prospettiva intertemporale di medio-lungo periodo, sono destinate a determinare effetti positivi sulla sostenibilità della finanza pubblica.

La misura massima della deviazione che può essere concessa è di 0,5 per cento del PIL nell'anno successivo a quello di pubblicazione del Programma di Stabilità. Questa deviazione deve tuttavia essere riassorbita entro l'orizzonte temporale del Programma (vale a dire entro l'anno $t+4$ dove t è l'anno di presentazione del Programma di stabilità).

La clausola può essere riconosciuta al Paese richiedente se sono verificate una serie di condizioni riguardanti innanzitutto le caratteristiche delle riforme considerate le quali:

- 1) devono essere strutturali, cioè non devono esaurirsi con un intervento sui canali normali di variazione delle imposte o delle spese pubbliche;
- 2) devono essere rilevanti, cioè avere effetti finanziariamente significativi sulla crescita economica e sulla finanza pubblica;
- 3) devono avere effetti netti positivi sulla sostenibilità di lungo periodo del bilancio pubblico. Tali effetti positivi possono esser diretti, in quanto connessi a risparmi di bilancio (ma anche a eventuali maggiori costi nel breve periodo come potrebbe accadere

ad esempio negli interventi sul pubblico impiego), ma anche indiretti, determinati dalle maggiori entrate attese nel lungo periodo per l'aumento del prodotto potenziale (per esempio a causa di una minore disoccupazione strutturale o una forza lavoro più efficiente) derivante dall'applicazione delle riforme;

- 4) devono essere integralmente approvate. Nel caso in cui non lo siano, il Governo deve fornire alla Commissione nell'ambito del Programma di Stabilità e nel Programma nazionale delle riforme informazioni dettagliate sulle caratteristiche delle riforme proposte e sui tempi delle loro futura approvazione. Nel caso in cui le riforme strutturali non vengano pienamente attuate, la deviazione temporanea dall'OMT, o dal percorso di avvicinamento, non sarà più giustificata e ciò potrebbe comportare l'apertura di una procedura per deviazione significativa.

Inoltre il riconoscimento della clausola delle riforme strutturali è condizionato da alcuni requisiti sulla situazione di bilancio del Paese richiedente:

- a) l'applicazione della clausola non deve pregiudicare il rispetto del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita. In altre parole, si richiede che venga preservato un margine di sicurezza rispetto alla soglia di deficit del 3,0 per cento del PIL;
- b) dopo l'applicazione della clausola la posizione di bilancio deve tornare all'OMT al massimo entro l'orizzonte di previsione del Programma di stabilità. A tale fine, dato che la deviazione massima è di 0,5 per cento del PIL nell'anno successivo a quello di pubblicazione del Programma di Stabilità, è richiesto che la distanza massima del saldo strutturale dall'OMT del Paese che invoca la clausola non sia superiore a 1,5 per cento di PIL nell'anno della richiesta.

Con il Programma di stabilità, il Governo invoca il riconoscimento della clausola per significative riforme strutturali richiedendo una deviazione dal percorso di convergenza verso l'OMT dello 0,4 per cento del PIL. La deviazione richiesta, come risulta dal nuovo quadro programmatico presentato nel DEF, si concentrerà in un solo anno, il 2016, e si realizzerà di fatto nel traslare in avanti di un anno il percorso di aggiustamento prefigurato nel quadro tendenziale, e permetterà così di confermare il percorso di aggiustamento presentato nel DPB di ottobre scorso.

La consistenza degli effetti netti positivi (diretti e indiretti) che le riforme prospettate dal Governo determineranno sulla sostenibilità di lungo periodo del bilancio pubblico e delle altre condizioni sopra richiamate saranno valutate dalla Commissione - come sottolineato nel documento della Commissione su "*The Operationalization of the Structural Reform Clause in the Preventive Arm of the Sgp*" del febbraio scorso - a partire naturalmente dagli *input* informativi che saranno forniti dal Governo. Pertanto è opportuno considerare con attenzione tali informazioni per quanto ora riportato nel DEF.

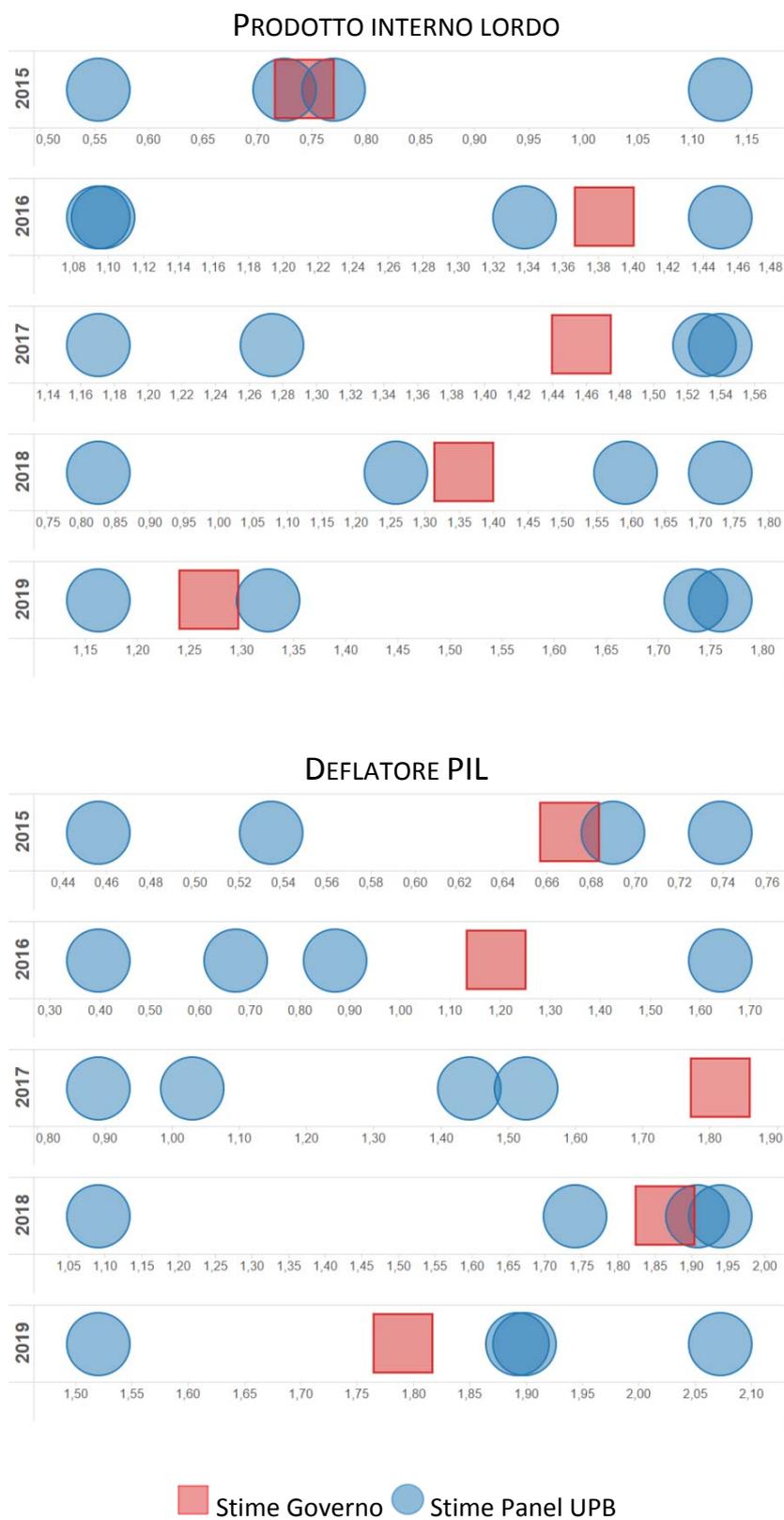
In particolare, seguendo la metodologia proposta dalla Commissione per il calcolo della sostenibilità delle finanze pubbliche prodotto dalle riforme strutturali (vedi ancora il documento della Commissione su "*The Operationalization a of the Structural Reform*

Clause in the Preventive Arm of the Sgp”), il DEF elenca le riforme strutturali rilevanti per la clausola di flessibilità e, per ciascun gruppo di riforme, valuta, attraverso modelli quantitativi di tipo DSGE, gli effetti sull’indebitamento distinti tra diretti (minori spese e maggiori costi di breve periodo) e indiretti via maggiore PIL di lungo periodo (tab. 3.3).

Due osservazioni sembrano opportune. La prima è che l’insieme delle riforme effettivamente eligibili per la clausola di flessibilità potrebbe dover essere circoscritto rispetto a quanto elencato nella tabella del DEF. Infatti considerare come strutturali soltanto quelle riforme che non si realizzano mediante variazioni delle imposte o delle spese pubbliche (condizione 1) porterebbe ad escludere dal novero delle riforme da sottoporre all’esame della Commissione gli interventi in tema di riduzione del cuneo fiscale (bonus 80 euro e deducibilità della componente lavoro dall’IRAP), quelli sulle clausole di salvaguardia IVA, quelli sulla tassazione delle rendite finanziarie, oltre alle varie misure di revisione della spesa. Ne risulterebbe che soltanto le riforme nelle aree della pubblica amministrazione, competitività e mercato del lavoro, giustizia e istruzione, ovvero i primi due blocchi della tabella, sarebbero definibili propriamente come strutturali.

E’ vero che anche limitandosi a questo insieme più ristretto di riforme, gli effetti totali previsti dal DEF sull’indebitamento netto restano positivi e di misura non trascurabile. Ma è anche vero, e questa è la seconda osservazione, che tali effetti passano in larga parte attraverso il canale indiretto, quello collegato dell’aumento nel medio-lungo periodo del prodotto nazionale e del conseguente allargamento delle basi imponibili. Come sottolineato anche dalla stessa Commissione, la valutazione mediante modelli quantitativi degli effetti indiretti delle riforme strutturali sulla finanza pubblica è operazione complessa (perché richiede, tra l’altro, di tradurre riforme spesso assai articolate in impulsi *standard* di politica economica da incorporare nei modelli), e quindi assai incerta nei risultati. E’ questa incertezza sui risultati dei modelli quantitativi che consiglia di impiegarli unicamente per escludere i casi di più evidente implausibilità, anche perché la Commissione ha indicato che la decisione finale sull’ammissibilità della clausola delle riforme strutturali resterà affidata essenzialmente a considerazioni di tipo qualitativo.

Fig. 1.1 – Confronto degli scenari di previsione programmatici del Governo con il Panel UPB



CONTRIBUTO ALLA CRESCITA DOMANDA INTERNA



CONTRIBUTO ALLA CRESCITA ESPORTAZIONI NETTE



■ Stime Governo ● Stime Panel UPB

CONSUMI FINALI

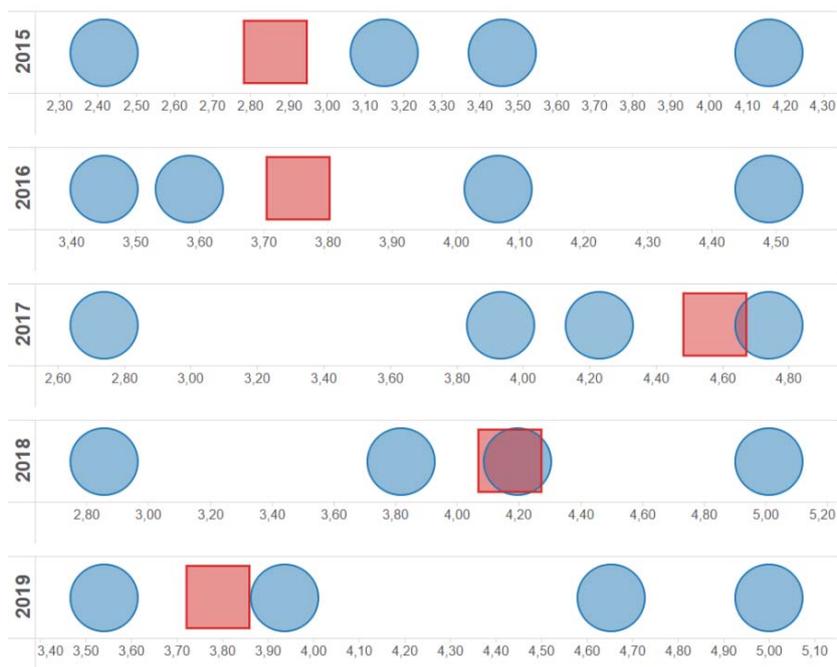


INVESTIMENTI FISSI LORDI



■ Stime Governo ● Stime Panel UPB

IMPORTAZIONI

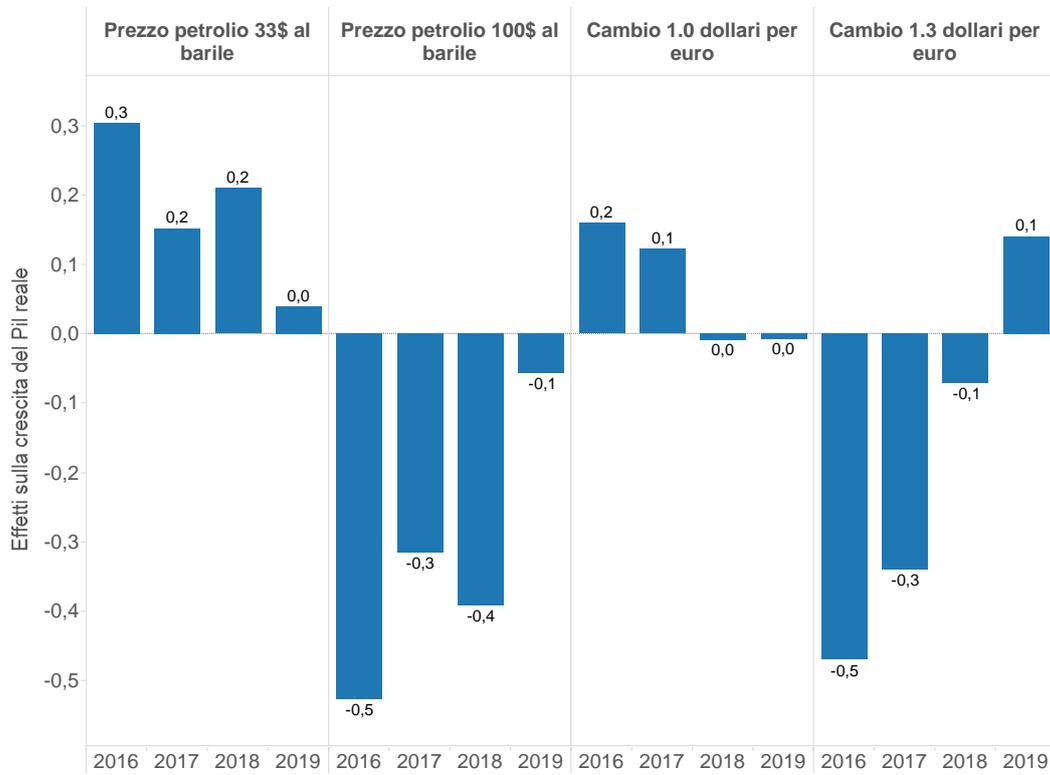


ESPORTAZIONI



■ Stime Governo ● Stime Panel UPB

Fig. 1.2 – Impatto sulla crescita del PIL reale di variazioni del prezzo del petrolio e del tasso di cambio dollaro/euro



Tab. 2.1a – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali
(milioni di euro)

	Nota tecnico illustrativa (1)							DEF 2015						
	2013 (10/2014)	2014	2015	2016	2017	2013 (03/2015)	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Redditi da lavoro dipendente	164.747	163.051	164.217	165.869	165.181	164.910	163.874	164.752	166.428	165.742	165.771	166.270		
Consumi intermedi	130.626	128.421	123.794	125.593	127.581	133.299	134.063	129.116	131.199	133.224	134.223	136.958		
Prestazioni sociali in denaro	319.690	332.140	342.923	348.968	357.535	319.688	328.304	338.050	342.630	350.990	359.960	367.450		
<i>Pensioni</i>	254.564	258.870	263.006	268.086	275.061	254.564	256.902	259.500	262.480	269.350	277.180	283.920		
<i>Altre prestazioni sociali</i>	65.126	73.270	79.917	80.881	82.474	65.126	71.402	78.550	80.150	81.640	82.780	83.530		
Altre uscite correnti	66.640	65.201	64.897	65.615	65.538	66.134	66.090	65.651	66.953	65.463	65.837	66.330		
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	681.703	688.813	695.831	706.045	715.835	684.031	692.331	697.569	707.210	715.419	725.791	737.008		
Interessi passivi	78.201	76.670	74.213	75.412	74.086	77.942	75.182	69.386	71.227	69.251	68.201	67.638		
TOTALE USCITE CORRENTI	759.904	765.483	770.044	781.457	789.921	761.973	767.513	766.955	778.437	784.670	793.992	804.646		
Investimenti fissi lordi	38.310	36.391	36.808	37.090	38.426	38.261	35.993	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021		
Contributi agli investimenti	14.571	15.919	16.549	18.464	15.104	14.571	12.947	14.758	15.094	12.342	12.383	12.578		
Altre uscite in conto capitale	4.724	7.819	5.871	7.494	7.791	5.129	9.809	8.762	10.314	8.372	8.532	6.874		
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	57.605	60.129	59.228	63.048	61.321	57.961	58.749	60.191	63.735	59.967	60.416	59.473		
TOTALE USCITE PRIMARIE	739.308	748.942	755.059	769.093	777.156	741.992	751.080	757.160	770.945	775.386	786.207	796.481		
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	817.509	825.612	829.272	844.505	851.242	819.934	826.262	827.146	842.172	844.637	854.408	864.119		
Totale entrate tributarie	485.309	487.585	497.785	522.256	540.003	483.706	485.837	496.531	525.861	542.768	554.312	565.313		
<i>Imposte dirette</i>	241.497	238.241	245.471	254.588	258.918	240.908	237.539	247.287	258.647	263.308	266.758	271.825		
<i>Imposte indirette</i>	239.681	247.997	250.244	266.513	280.147	238.644	246.991	247.267	266.147	278.505	286.592	292.519		
<i>Imposte in c/capitale</i>	4.131	1.347	2.070	1.155	938	4.154	1.307	1.979	1.067	955	962	969		
Contributi sociali	215.194	216.398	214.326	215.484	220.099	215.288	216.408	216.031	218.253	223.366	232.898	238.436		
<i>Contributi sociali effettivi</i>	211.057	212.224	210.096	211.202	215.759	211.200	212.383	211.923	214.083	219.132	228.603	234.084		
<i>Contributi sociali figurativi</i>	4.137	4.174	4.230	4.282	4.340	4.088	4.025	4.108	4.170	4.234	4.295	4.352		
Altre entrate correnti	65.893	67.147	68.674	69.700	72.222	68.337	68.945	68.213	69.113	70.272	71.659	72.876		
TOTALE ENTRATE CORRENTI	762.265	769.783	778.715	806.285	831.386	763.177	769.883	778.796	812.160	835.451	857.907	875.656		
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	5.155	5.269	5.884	6.824	5.883	5.148	6.016	5.182	5.459	4.459	4.375	4.593		
TOTALE ENTRATE	771.551	776.399	786.669	814.264	838.207	772.479	777.206	785.957	818.686	840.865	863.244	881.218		
<i>Pressione fiscale</i>	43,3	43,3	43,2	43,7	43,6	43,4	43,5	43,5	44,1	44,1	44,0	43,7		
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	32.243	27.457	31.610	45.171	61.051	30.487	26.126	28.197	47.741	65.479	77.037	84.737		
in % del PIL	2,0	1,7	1,9	2,7	3,5	1,9	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6		
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-45.958	-49.213	-42.603	-30.241	-13.035	-47.455	-49.056	-41.189	-23.486	-3.772	8.836	17.099		
in % del PIL	-2,8	-3,0	-2,6	-1,8	-0,7	-2,9	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9		
<i>PIL nominale</i>	1.618.903	1.626.516	1.646.550	1.690.027	1.742.327	1.609.462	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954		

Fonte: per i consuntivi, Istat, *Conti e aggregati economici delle AP*, dicembre 2014 e *PIL e indebitamento AP*, Anno 2012-2014, 2 marzo 2015. Per le previsioni, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2015 e Documento di economia e finanza*, aprile 2015.
(1) Conto economico programmatico delle Amministrazioni pubbliche (Tabella 3.2-5 della NTI) riportato nel formato del Regolamento UE n. 549 del 2013 per renderlo confrontabile con le tavole del DEF.

Tab. 2.1b – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali
(in percentuale del PIL)

	Nota tecnico illustrativa (1)						DEF 2015						
	2013 (10/2014)	2014	2015	2016	2017	2018	2013 (03/2015)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,0	10,0	9,8	9,5	9,3	10,2	10,1	10,1	9,9	9,5	9,3	9,0
Consumi intermedi	8,1	7,9	7,5	7,4	7,3	7,4	8,3	8,3	7,9	7,8	7,7	7,5	7,4
Prestazioni sociali in denaro	19,7	20,4	20,8	20,6	20,5	20,1	19,9	20,3	20,6	20,3	20,2	20,1	20,0
Pensioni	15,7	15,9	16,0	15,9	15,8	15,5	15,8	15,9	15,8	15,6	15,5	15,5	15,4
Altre prestazioni sociali	4,0	4,5	4,9	4,8	4,7	4,6	4,0	4,4	4,8	4,7	4,7	4,6	4,5
Altre uscite correnti	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8	3,7	4,1	4,1	4,0	4,0	3,8	3,7	3,6
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	42,1	42,3	42,3	41,8	41,1	40,6	42,5	42,8	42,6	41,9	41,2	40,6	40,0
Interessi passivi	4,8	4,7	4,5	4,5	4,3	4,3	4,8	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
TOTALE USCITE CORRENTI	46,9	47,1	46,8	46,2	45,3	44,9	47,3	47,5	46,8	46,1	45,1	44,4	43,7
Investimenti fissi lordi	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2
Contributi agli investimenti	0,9	1,0	1,0	1,1	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,7	0,7	0,7
Altre uscite in conto capitale	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	3,6	3,7	3,6	3,7	3,5	3,5	3,6	3,6	3,7	3,8	3,4	3,4	3,2
TOTALE USCITE PRIMARIE	45,7	46,0	45,9	45,5	44,6	44,6	46,1	46,5	46,2	45,7	44,6	44,0	43,3
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	50,5	50,8	50,4	50,0	48,9	48,9	50,9	51,1	50,5	49,9	48,6	47,8	46,9
Totale entrate tributarie	30,0	30,0	30,2	30,9	31,0	31,0	30,1	30,1	30,3	31,2	31,2	31,0	30,7
Imposte dirette	14,9	14,6	14,9	15,1	14,9	14,8	15,0	14,7	15,1	15,3	15,1	14,9	14,8
Imposte indirette	14,8	15,2	15,2	15,8	16,1	16,1	14,8	15,3	15,1	15,8	16,0	16,0	15,9
Imposte in c/capitale	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,0	13,3	13,0	12,8	12,6	12,6	13,4	13,4	13,2	12,9	12,8	13,0	13,0
Contributi sociali effettivi	13,0	13,0	12,8	12,5	12,4	12,4	13,1	13,1	12,9	12,7	12,6	12,8	12,7
Contributi sociali figurativi	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,1	4,1	4,2	4,1	4,1	4,1	4,2	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	47,1	47,3	47,3	47,7	47,7	47,7	47,4	47,6	47,5	48,1	48,1	48,0	47,6
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
TOTALE ENTRATE	47,7	47,7	47,8	48,2	48,1	48,1	48,0	48,1	48,0	48,5	48,4	48,3	47,9
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	2,0	1,7	1,9	2,7	3,5	3,5	1,9	1,6	1,7	2,8	3,8	4,3	4,6
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-2,8	-3,0	-2,6	-1,8	-0,7	-0,7	-2,9	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
PIL nominale	1.618.903	1.626.516	1.646.550	1.690.027	1.742.327	1.742.327	1.609.462	1.616.048	1.638.983	1.687.708	1.738.389	1.788.610	1.840.954

Fonte: per i consuntivi, Istat, *Conti e aggregati economici delle AP, dicembre 2014 e PIL e indebitamento AP, Anni 2012-2014, 2 marzo 2015*. Per le previsioni, Ministero dell'Economia e delle finanze, *Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2015 e Documento di economia e finanza*, aprile 2015.

(1) Conto economico programmatico delle Amministrazioni pubbliche (Tabella 3.2-5 della NTI) riportato nel formato del Regolamento UE n. 549 del 2013 per renderlo confrontabile con le tavole del DEF.

Tab. 2.1c – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche: previsioni tendenziali e programmatiche
(tassi di crescita)

	Nota tecnico illustrativa (1)					DEF 2015					
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Redditi da lavoro dipendente	-1,0	0,7	1,0	-0,4		-0,6	0,5	1,0	-0,4	0,0	0,3
Consumi intermedi	-1,7	-3,6	1,5	1,6		0,6	-3,7	1,6	1,5	0,7	2,0
Prestazioni sociali in denaro	3,9	3,2	1,8	2,5		2,7	3,0	1,4	2,4	2,6	2,1
<i>Pensioni</i>	1,7	1,6	1,9	2,6		0,9	1,0	1,1	2,6	2,9	2,4
<i>Altre prestazioni sociali</i>	12,5	9,1	1,2	2,0		9,6	10,0	2,0	1,9	1,4	0,9
Altre uscite correnti	-2,2	-0,5	1,1	-0,1		-0,1	-0,7	2,0	-2,2	0,6	0,7
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	1,0	1,0	1,5	1,4		1,2	0,8	1,4	1,2	1,4	1,5
Interessi passivi	-2,0	-3,2	1,6	-1,8		-3,5	-7,7	2,7	-2,8	-1,5	-0,8
TOTALE USCITE CORRENTI	0,7	0,6	1,5	1,1		0,7	-0,1	1,5	0,8	1,2	1,3
Investimenti fissi lordi	-5,0	1,1	0,8	3,6		-5,9	1,9	4,5	2,4	0,6	1,3
Contributi agli investimenti	9,3	4,0	11,6	-18,2		-11,1	14,0	2,3	-18,2	0,3	1,6
Altre uscite in conto capitale	65,5	-24,9	27,6	4,0		91,2	-10,7	17,7	-18,8	1,9	-19,4
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	4,4	-1,5	6,4	-2,7		1,4	2,5	5,9	-5,9	0,7	-1,6
TOTALE USCITE PRIMARIE	1,3	0,8	1,9	1,0		1,2	0,9	1,7	0,6	1,4	1,3
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	1,0	0,4	1,8	0,8		0,8	0,1	1,8	0,3	1,2	1,1
Totale entrate tributarie	0,5	2,1	4,9	3,4		0,4	2,2	5,9	3,2	2,1	2,0
<i>Imposte dirette</i>	-1,3	3,0	3,7	1,7		-1,4	4,1	4,6	1,8	1,3	1,9
<i>Imposte indirette</i>	3,5	0,9	6,5	5,1		3,5	0,1	7,6	4,6	2,9	2,1
<i>Imposte in c/capitale</i>	-67,4	53,7	-44,2	-18,8		-68,5	51,4	-46,1	-10,5	0,7	0,7
Contributi sociali	0,6	-1,0	0,5	2,1		0,5	-0,2	1,0	2,3	4,3	2,4
<i>Contributi sociali effettivi</i>	0,6	-1,0	0,5	2,2		0,6	-0,2	1,0	2,4	4,3	2,4
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,9	1,3	1,2	1,4		-1,5	2,1	1,5	1,5	1,4	1,3
Altre entrate correnti	1,9	2,3	1,5	3,6		0,9	-1,1	1,3	1,7	2,0	1,7
TOTALE ENTRATE CORRENTI	1,0	1,2	3,5	3,1		0,9	1,2	4,3	2,9	2,7	2,1
ALTRE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	2,2	11,7	16,0	-13,8		16,9	-13,9	5,3	-18,3	-1,9	5,0
TOTALE ENTRATE	0,6	1,3	3,5	2,9		0,6	1,1	4,2	2,7	2,7	2,1

Fonte: per i consuntivi, Istat, *Conti e aggregati economici delle AP*, dicembre 2014 e *PIL e indebitamento AP*, Anni 2012-2014, 2 marzo 2015. Per le previsioni, Ministero dell'Economia e delle finanze, *Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2015 e Documento di economia e finanza*, aprile 2015.

(1) Conto economico programmatico delle Amministrazioni pubbliche (Tabella 3.2-5 della NTI) riportato nel formato del Regolamento UE n. 549 del 2013 per renderlo confrontabile con le tavole del DEF.

Tab. 2.2 – Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche
(milioni di euro)

	Consuntivo 2013				Differenza tra i consuntivi 2013				Consuntivo 2014		Confronto 2014-2013	
	ott. 2014	% del PIL	mar. 2015	% del PIL	val. ass.	% del PIL	val. ass.	% del PIL	val. ass.	% del PIL	var. %	var. in % del PIL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (1)	(4) - (2)	(5)	(6)	(7)	(8)		
Redditi da lavoro dipendente	164.747	10,2	164.910	10,2	163	0,1	163.874	10,1	-0,6	-0,1		
Acquisto beni e servizi prodotti da produttori market	43.375	2,7	43.458	2,7	83	0,0	43.738	2,7	0,6	0,0		
Consumi intermedi	87.251	5,4	89.841	5,6	2.590	0,2	90.325	5,6	0,5	0,0		
Prestazioni sociali in denaro	319.690	19,7	319.688	19,9	-2	0,1	328.304	20,3	2,7	0,5		
Altre uscite correnti	66.640	4,1	66.134	4,1	-506	0,0	66.090	4,1	-0,1	0,0		
TOTALE USCITE CORRENTI PRIMARIE	681.703	42,1	684.031	42,5	2.328	0,4	692.331	42,8	1,2	0,3		
Interessi passivi	78.201	4,8	77.942	4,8	-259	0,0	75.182	4,7	-3,5	-0,2		
TOTALE USCITE CORRENTI	759.904	46,9	761.973	47,3	2.069	0,4	767.513	47,5	0,7	0,1		
Investimenti fissi lordi	38.310	2,4	38.261	2,4	-49	0,0	35.981	2,2	-6,0	-0,2		
Altre spese in conto capitale	19.295	1,2	19.700	1,2	405	0,0	22.768	1,4	15,6	0,2		
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	57.605	3,6	57.961	3,6	356	0,0	58.749	3,6	1,4	0,0		
TOTALE USCITE PRIMARIE	739.308	45,7	741.992	46,1	2.684	0,4	751.080	46,5	1,2	0,4		
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	817.509	50,5	819.934	50,9	2.425	0,4	826.262	51,1	0,8	0,2		
Imposte dirette	241.497	14,9	240.908	15,0	-589	0,1	237.539	14,7	-1,4	-0,3		
Imposte indirette	239.681	14,8	238.644	14,8	-1.037	0,0	246.991	15,3	3,5	0,5		
Contributi sociali	215.194	13,3	215.288	13,4	94	0,1	216.408	13,4	0,5	0,0		
Contributi sociali effettivi	211.057	13,0	211.200	13,1	143	0,1	212.383	13,1	0,6	0,0		
Contributi sociali figurativi	4.137	0,3	4.088	0,3	-49	0,0	4.025	0,2	-1,5	0,0		
Altre entrate correnti	65.893	4,1	68.337	4,2	2.444	0,2	68.945	4,3	0,9	0,0		
TOTALE ENTRATE CORRENTI	762.265	47,1	763.177	47,4	912	0,3	769.883	47,6	0,9	0,2		
Imposte in conto capitale	4.131	0,3	4.154	0,3	23	0,0	1.307	0,1	-68,5	-0,2		
Altre entrate in conto capitale	5.155	0,3	5.148	0,3	-7	0,0	6.016	0,4	16,9	0,1		
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	9.286	0,6	9.302	0,6	16	0,0	7.323	0,5	-21,3	-0,1		
TOTALE ENTRATE	771.551	47,7	772.479	48,0	928	0,3	777.206	48,1	0,6	0,1		
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO PRIMARIO	32.243	2,0	30.487	1,9	-1.756	-0,1	26.126	1,6	-0,3	-0,3		
INDEBITAMENTO (-) / ACCREDITAMENTO (+) NETTO	-45.958	-2,8	-47.455	-2,9	-1.497	-0,1	-49.056	-3,0	-0,1	-0,1		
PIL nomi nate	1.618.903		1.609.462		-9.441		1.616.048					

Fonte: Istat, Conti e aggregati economici delle AP, dicembre 2014 e PIL e indebitamento AP, Anni 2012-2014, 2 marzo 2015.

Tab. 2.3 – Obiettivi e interventi indicati nel DEF (1)
(in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indebitamento netto tendenziale (a)	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
Variazione (+ = miglioramento)		0,5	1,1	1,2	0,7	0,4
di cui: <i>Entrate</i>		-0,1	0,6	-0,1	-0,1	-0,4
<i>Interessi</i>		-0,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
<i>Spese primarie</i>		-0,2	-0,6	-1,1	-0,6	-0,7
Indebitamento netto tendenziale strutturale	-0,8	-0,5	0,0	0,5	0,8	0,8
Variazione (+ = miglioramento)	0,0	0,3	0,5	0,6	0,3	0,0
Indebitamento netto programmatico (b)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
Variazione (+ = miglioramento)		0,4	0,8	1,0	0,8	0,4
Indebitamento netto strutturale	-0,7	-0,5	-0,4	0,0	0,1	0,2
Variazione (+ = miglioramento)	0,0	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0
Interventi (c = b - a) (2)		-0,1	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5
<i>Misure espansive - Rafforzamento riforme strutturali</i>		0,1	-	-	-	-
<i>Interventi di riduzione della spesa</i>		-	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
<i>Disattivazione clausole di salvaguardia LS2014 e LS2015</i>		-	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2
<i>Per memoria:</i>						
Clausola salvaguardia LS2014 (3)			0,2	0,4	0,4	0,4
Clausola salvaguardia LS2015 (4)			0,8	1,1	1,2	1,2

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) Un segno negativo significa che il saldo programmatico è peggiore di quello tendenziale e quindi gli interventi hanno natura espansiva rispetto allo scenario tendenziale. – (3) La clausola di salvaguardia contenuta nella Legge di stabilità 2014 riguardava aumenti di entrate connessi con modifiche di aliquote, eliminazioni di detrazioni di imposta e di agevolazioni fiscali per valori ufficialmente stimati in 3,3 miliardi nel 2016 e 6,3 miliardi dal 2017. – (4) Riguarda aumenti di aliquote dell'IVA per valori pari a 12,8 miliardi nel 2016, 19,2 nel 2017 e 21,3 dal 2018; a questi importi si aggiungono aumenti delle accise per 0,7 miliardi dal 2018.

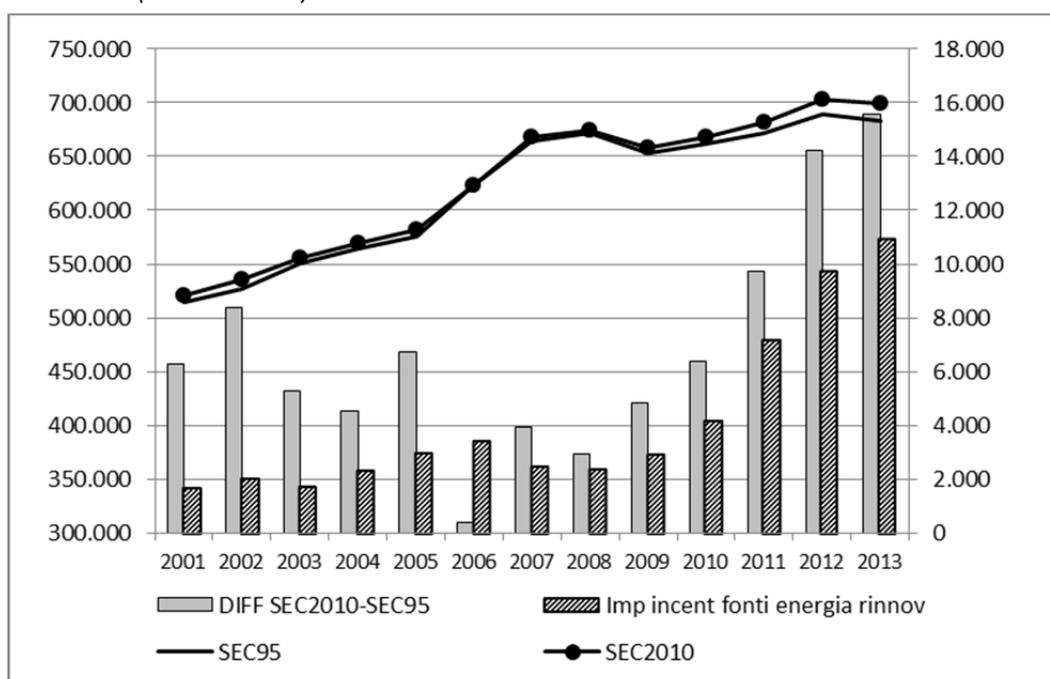
Tab. 2.4 – Determinanti della variazione del rapporto tra il debito e il PIL (1)
(in percentuale del PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rapporto debito/PIL	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120
Variazione rapporto debito/PIL	3,6	0,4	-1,6	-3,6	-3,9	-3,4
Avanzo primario (competenza economica)	-1,6	-1,6	-2,4	-3,2	-3,8	-4,0
Effetto <i>snow-ball</i> (2), di cui:	4,1	2,4	0,9	-0,2	-0,2	0,0
<i>onere medio del debito (competenza economica)</i>	3,6	3,2	3,3	3,1	3,1	3,1
<i>tasso di crescita del PIL nominale</i>	0,4	1,4	2,6	3,3	3,2	3,1
Aggiustamento stock-flussi	1,1	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,6
<i>Differenza cassa-competenza</i>	0,8	0,6	-0,3	-0,2	-0,3	0,1
<i>Accumulazione netta di attività finanziare (3), di cui:</i>	0,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,1	0,2
<i>introiti da privatizzazioni</i>	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	0,0
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	-0,5	-0,1	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Altro (4)</i>	0,4	-0,8	0,1	-0,1	0,1	0,0

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, *Documento di economia e finanze 2015*, aprile 2015.

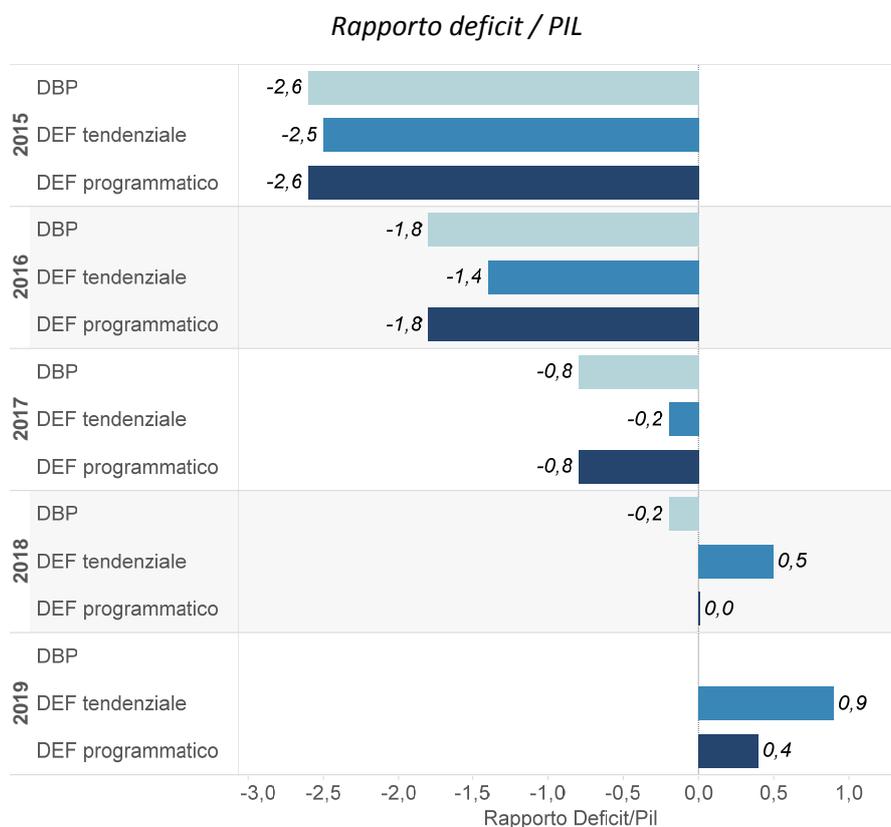
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) L'effetto *snow-ball* è calcolato moltiplicando il rapporto tra il debito e il PIL dell'anno precedente per il fattore $(r - g)/(1 + g)$, dove r è l'onere medio del debito e g il tasso di crescita nominale del PIL. – (3) Include gli effetti di contributi per il programma ESM. – (4) Comprende variazioni delle disponibilità liquide del MEF, contributi a sostegno dell'area euro previsti dal programma EFSF, discrepanze statistiche.

Fig. 2.1 – Pressione fiscale secondo il SEC95 e il SEC2010
(milioni di euro)



Fonte: per i consuntivi, Istat, *Conti e aggregati economici delle AP*, dicembre 2014 e *PIL e indebitamento AP*, Anni 2012-2014, 2 marzo 2015; per le imposte di incentivazione delle fonti di energia rinnovabili, Istat, Seminario "Il passaggio al Sec 2010 e la revisione generale dei conti nazionali", Roma 16 dicembre 2014.

Fig. 2.2 – Saldi di finanza pubblica: Confronto DPB, DEF tendenziale e DEF programmatico



Variazione strutturale

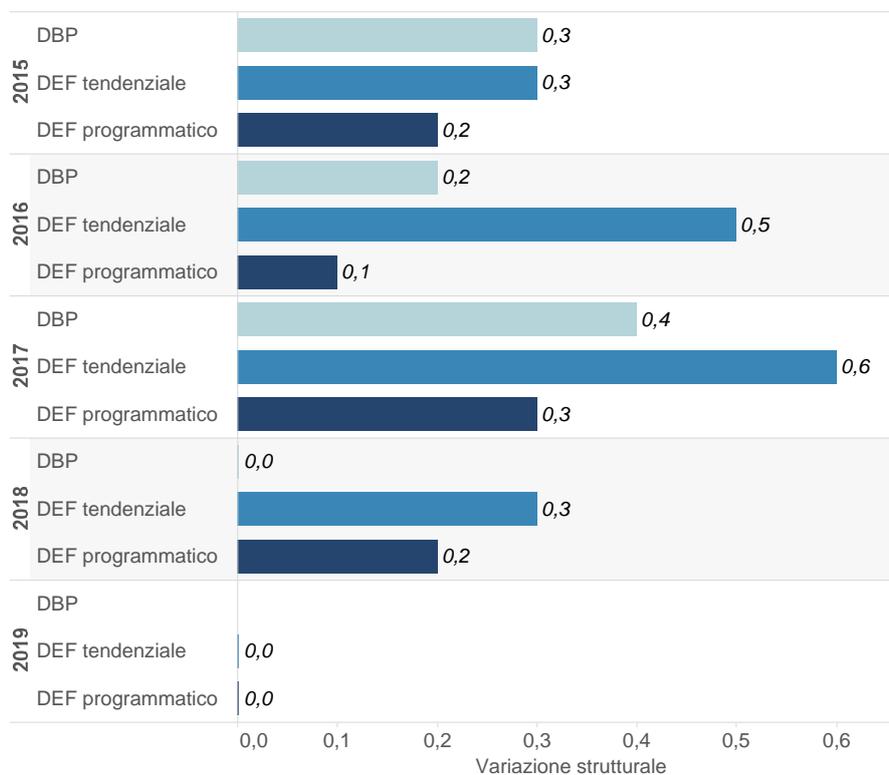
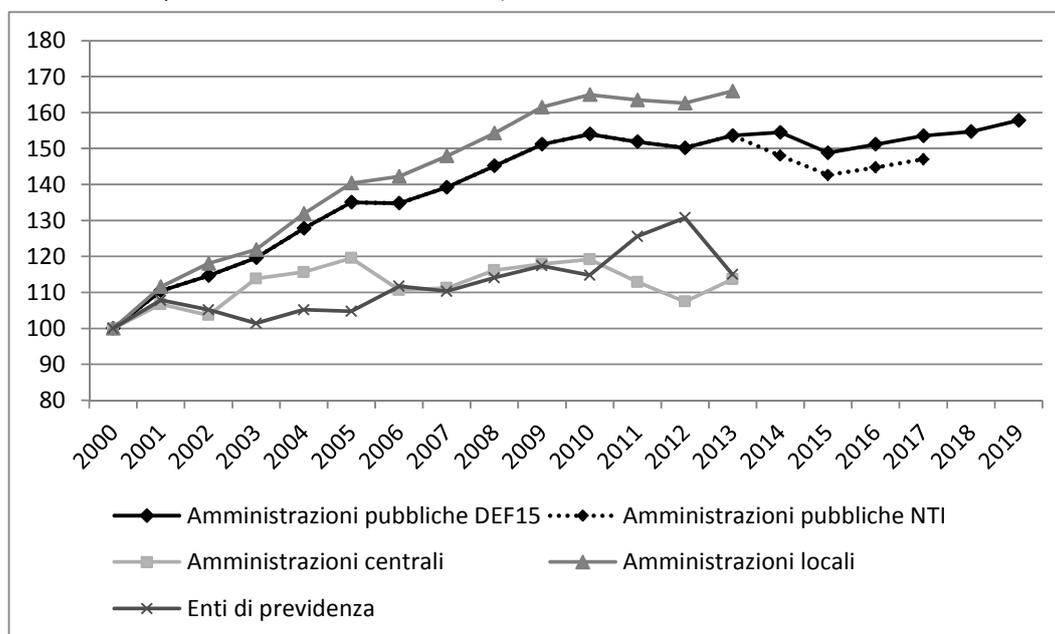


Fig. 2.3 – Andamento tendenziale della spesa per consumi intermedi nel DEF 2015 (Numeri indice: anno 2000=100)



Fonte: Istat fino al 2013, DEF15 dal 2014. La linea tratteggiata è riferita ai dati della Nota tecnico illustrativa della Legge di stabilità 2015.

Tab. 3.1 – Matrice per la determinazione dell’obiettivo di variazione del saldo strutturale in funzione della congiuntura economica

Stato della congiuntura	Condizioni	OBIETTIVO DI VARIAZIONE DEL SALDO STRUTTURALE		
		Debito inferiore al 60 e nessun rischio di sostenibilità	Debito superiore al 60 o rischio di sostenibilità	
Eccezionalmente sfavorevole	Crescita reale negativa o output gap minore di -4	Nessun aggiustamento richiesto		
Molto sfavorevole	$-4 < \text{Output gap} \leq -3$	0	0,25	
Sfavorevole	$-3 < \text{Output gap} \leq -1,5$	<i>Se crescita inferiore alla crescita potenziale</i>	0	0,25
		<i>Se crescita superiore alla crescita potenziale</i>	0,25	0,5
Normale	$-1,5 < \text{Output gap} \leq 1,5$	0,5	> 0,5	
Favorevole	Output gap > 1,5	<i>Se crescita inferiore alla crescita potenziale</i>	> 0,5	$\geq 0,75$
		<i>Se crescita superiore alla crescita potenziale</i>	0,75	≥ 1

Tab. 3.2 – Applicazione della regola della spesa

	DBP		DEF		DELTA
	2014	2015	2014	2015	2015
Spesa primaria corretta (mld euro)	747,8	747,5	747	751,4	3,9
Misure discrezionali entrate (mld euro)		-1,6		-4,3	-2,7
Variazione spesa netta (mld euro)		1,4		8,8	7,4
Crescita % spesa corretta netta (nominale)		0,2		1,2	1
Crescita % spesa corretta netta (reale)		-0,7		0,3	1
Obiettivo		-0,5		-0,5	0
Deviazione dall'obiettivo		-0,2		0,8	1
Deviazione dall'obiettivo (%PIL)		-0,1		0,4	0,4

Tab. 3.3 – Effetto riforme strutturali su indebitamento netto (valori percentuali)

		2016	2020	2025	Lungo termine
Riforme strutturali operative da 2015	Effetto indiretto	0,3	0,8	1,3	2,4
	Effetto diretto	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Effetto totale	0,2	0,7	1,2	2,3
Riforme strutturali avviate nel 2015	Effetto indiretto	0,1	0,1	0,3	1,3
	Effetto diretto	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	Effetto totale	-0,1	-0,1	0,1	1,1
Minori spese operative da 2015	Effetto indiretto	0,0	-0,1	-0,1	0,0
	Effetto diretto	0,4	0,5	0,5	0,5
	Effetto totale	0,4	0,4	0,4	0,5
Minori spese varate nel 2015	Effetto indiretto	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
	Effetto diretto	0,6	0,6	0,6	0,6
	Effetto totale	0,5	0,5	0,5	0,6
Riduzione cuneo fiscale	Effetto indiretto	0,1	0,2	0,2	0,2
	Effetto diretto	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
	Effetto totale	-0,8	-0,7	-0,7	-0,7
Aumento imposizione rendite finanziarie	Effetto indiretto	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
	Effetto diretto	0,2	0,2	0,2	0,2
	Effetto totale	0,1	0,1	0,0	0,0
Clausole IVA decisione 2015	Effetto indiretto	0,0	-0,2	-0,2	-0,2
	Effetto diretto	0,8	1,3	1,3	1,3
	Effetto totale	0,8	1,1	1,1	1,1
Intervento riduzione aumento IVA	Effetto indiretto	0,1	0,1	0,2	0,2
	Effetto diretto	-1,0	-1,2	-1,2	-1,2
	Effetto totale	-0,9	-1,1	-1,0	-1,0

Nota: un segno positivo (negativo) indica un effetto di miglioramento (peggioramento) sull'indebitamento netto.

Allegato 1

I margini di incertezza delle previsioni

Le previsioni macroeconomiche sono caratterizzate da un grado di incertezza della loro realizzazione di cui si può stimare l'entità a partire dall'analisi degli errori commessi in passato. È cioè possibile determinare probabilisticamente degli intervalli di stima entro i quali, con un determinato grado di confidenza, ci si attende che rientri il valore effettivo futuro²¹.

A tale scopo tre dei quattro previsori del panel UPB hanno fornito distintamente gli intervalli di confidenza delle loro stime del prodotto interno lordo, ottenuti a partire dalle dagli errori di previsione dal 1991 al 2014, di cui è stata ipotizzata la distribuzione normale. Sotto questa ipotesi è stato poi possibile derivare un unico intervallo di confidenza "combinato" come media degli intervalli di previsione²² dei diversi previsori.

Sono stati determinati quindi gli intervalli di confidenza per le stime 2015 e 2016 prendendo in esame rispettivamente le distribuzioni degli errori storici relativi alla stima in corso d'anno e per l'anno successivo.

La figura A.1 illustra i margini di incertezza delle stime della crescita del PIL nello scenario programmatico per gli anni 2015 e 2016. Le bande rappresentano gli intervalli corrispondenti ai livelli di confidenza pari a 99% (indicato nella figura con le bande più esterne), 95% (bande intermedie) e 90% (banda interna). Ad un livello di confidenza del 95%, nel 2015 la previsione della crescita del prodotto del *panel* si colloca tra lo 0,5 per cento e l'1,1 per cento, mentre nel 2016 l'intervallo è compreso tra 0,5 per cento e 1,8 per cento.

Se ora si considerano le stime puntuali del Governo per il 2015 (+0,7 per cento) e il 2016 (+1.4 per cento) per il medesimo aggregato, si nota come queste cadano per entrambi gli anni nell'intervallo di confidenza al 90%. Se ne può concludere che le stime del Governo appaiono coerenti con quelle dei previsori del *panel* UPB quando si tenga conto dell'incertezza che caratterizzano queste ultime.

²¹ In altri termini l'intervallo corrispondente ad un livello di confidenza del 95% è tale che in passato, nel 95% dei casi, gli errori sono stati inferiori all'errore che si commetterebbe se il dato effettivo cadesse all'esterno all'intervallo.

²² Cfr. Busetti (2014) "Quantile aggregation of density forecast", Temi di Discussione Banca d'Italia n°979. Si è scelto di utilizzare dei pesi uniformi per il calcolo dell'aggregazione degli intervalli dei singoli previsori. Gli intervalli di confidenza sono stati determinati esclusivamente in funzione della variabilità degli errori e non è stata applicata alcuna correzione della distorsione media riscontrata in passato (tendenza sistematica alla sovra o sotto stima). L'entità della distorsione riscontrata in passato è infatti molto volatile e dunque risulterebbe scarsamente rappresentativa di una eventuale distorsione futura. I previsori inoltre mostrano un grado di distorsione abbastanza omogeneo tra loro e quindi non appare necessaria una correzione "selettiva" dei livelli di confidenza.

Fig. A.1 – Intervalli di stima della crescita del prodotto interno lordo 2015 – 2016

