



upB.

ufficio
parlamentare
di bilancio

Rapporto sulla programmazione di bilancio 2015

Il Consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio è composto da Giuseppe Pisauro (Presidente), Chiara Goretti e Alberto Zanardi

Direttore generale: Luca Rizzuto

La struttura tecnica è costituita da Emilia Marchionni, Maria Rosaria Marino, Maria Cristina Mercuri, Flavio Padrini, Corrado Pollastri

Segreteria di redazione: Simona Piccinini

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili all' 8 maggio 2015.

La versione elettronica può essere scaricata da: www.upbilancio.it

Ufficio parlamentare di bilancio

Via del Seminario, 76

00186 Roma

segreteria@upbilancio.it

INDICE

PREMESSA	1
1. IL QUADRO MACROECONOMICO	7
1.1 <i>Il contesto economico internazionale</i>	7
1.2 <i>Il contesto economico nazionale</i>	8
1.3 <i>Il quadro macroeconomico 2015-19</i>	10
1.4 <i>La validazione dei quadri programmatici</i>	14
1.5 <i>L'analisi dei rischi macroeconomici</i>	21
2. LA FINANZA PUBBLICA	25
2.1 <i>Il consuntivo del 2014</i>	25
2.2 <i>Il quadro tendenziale</i>	33
2.3 <i>Il quadro programmatico</i>	35
2.4 <i>L'evoluzione programmatica del debito</i>	39
2.5 <i>L'analisi dei rischi della finanza pubblica</i>	41
3. LE ANALISI SETTORIALI	45
3.1 <i>La revisione della spesa pubblica</i>	45
3.1.1 <i>La razionalizzazione degli acquisti pubblici</i>	46
3.1.2 <i>Gli interventi sugli immobili pubblici</i>	48
3.1.3 <i>La revisione degli incentivi alle imprese</i>	50
3.1.4 <i>La razionalizzazione delle società partecipate pubbliche</i>	51
3.1.5 <i>L'utilizzo dei fabbisogni standard nella finanza locale</i>	54
3.2 <i>Le agevolazioni fiscali</i>	55
4. IL RISPETTO DELLE REGOLE DI BILANCIO	61
4.1 <i>Obiettivi programmatici e OMT</i>	61
4.2 <i>La regola della spesa</i>	63
4.3 <i>La regola del debito</i>	67
4.4 <i>La clausola delle riforme strutturali</i>	69
5. LE IMPLICAZIONI DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLA RIVALUTAZIONE DELLE PENSIONI	73
5.1 <i>Gli effetti della sentenza</i>	73
5.2 <i>L'imputazione statistica degli effetti derivanti dalla sentenza</i>	77
5.3 <i>Gli effetti sul rispetto delle regole di bilancio</i>	79

PREMESSA

Questo *Rapporto sulla programmazione di bilancio* è dedicato all'analisi del Documento di economia e finanza 2015 (DEF) presentato dal Governo il 10 aprile scorso.

Il Rapporto si articola in cinque capitoli. Il primo si concentra sull'analisi delle previsioni macroeconomiche del DEF per il periodo 2015-19, sulla loro validazione e sulla discussione dei rischi del quadro economico, soprattutto in relazione all'evoluzione futura delle variabili internazionali.

Il capitolo successivo esamina il quadro tendenziale e programmatico della finanza pubblica, l'evoluzione del debito e i rischi per la sostenibilità dei conti pubblici.

Nel terzo capitolo vengono illustrate le aree più rilevanti in cui potrebbero focalizzarsi gli interventi di revisione della spesa pubblica e di riordino delle agevolazioni fiscali richiamate dal DEF.

La valutazione della coerenza del DEF con le regole di bilancio europee (Obiettivo di medio termine, spesa, debito) è riportata nel quarto capitolo insieme con una discussione della clausola delle riforme strutturali la cui applicazione è invocata dal DEF.

Infine il quinto capitolo è dedicato all'analisi degli effetti che la recente sentenza della Corte costituzionale sulla rivalutazione delle pensioni potrà avere sul rispetto delle regole di bilancio.

1. IL QUADRO MACROECONOMICO

1.1 *Il contesto economico internazionale*

L'economia mondiale continua a espandersi, seppure a ritmi relativamente contenuti; l'attività economica appare in fase di accelerazione nei Paesi avanzati e di decelerazione in quelli emergenti. In particolare, negli Stati Uniti la crescita è stata maggiore delle attese grazie soprattutto ai consumi che hanno beneficiato di più favorevoli prospettive dell'occupazione, di prezzi del petrolio più bassi e di un'accresciuta fiducia delle famiglie. Per contro, in Cina la crescita appare in linea con le attese ma una dinamica degli investimenti relativamente moderata potrebbe influenzare negativamente le prospettive di espansione futura. Ciò, insieme alla riduzione dei prezzi delle materie prime, ha conseguenze sfavorevoli sulle economie degli altri Paesi emergenti esportatori e, in generale, sulla crescita mondiale, peraltro influenzata negativamente anche da rinnovate tensioni geopolitiche.

Nell'area euro, a cominciare dalla parte finale del 2014 vi sono segnali per una ripresa più marcata dell'attività economica. Ciò è il risultato di migliori dinamiche dei consumi e delle esportazioni nette mentre l'evoluzione degli investimenti continua ad essere peggiore delle attese a causa di una capacità utilizzata ancora bassa, incertezze di policy sull'architettura istituzionale dell'area euro – soprattutto conseguenti ai difficili negoziati sulla crisi greca – e condizioni di credito ancora relativamente sfavorevoli (seppure in via di miglioramento). Nei mesi a venire, un ulteriore impulso alla crescita dovrebbe venire dal deprezzamento dell'euro, dalla marcata riduzione dei prezzi del petrolio e dall'accelerazione del commercio mondiale. D'altra parte, il rischio ancora presente di un periodo prolungato di deflazione, il necessario processo di riduzione dell'indebitamento sia del settore privato sia di quello pubblico, lo stock ancora significativo di crediti in sofferenza, e la disoccupazione elevata possono rappresentare importanti freni a una maggiore crescita.

Molteplici iniziative sono state messe in campo per sostenere l'attività economica nell'area euro e nell'Unione Europea in generale. In primo luogo, la BCE ha dato avvio a un programma, più ambizioso di quanto atteso, di acquisto di attività finanziarie inclusi anche i titoli di Stato, con l'obiettivo principale di innalzare le aspettative di inflazione, da molti mesi ormai ben al di sotto dell'obiettivo della Banca centrale. Il programma ha già determinato un miglioramento delle condizioni finanziarie nell'area euro e un deciso deprezzamento della valuta. Inoltre, i mercati creditizi hanno beneficiato della conclusione della cosiddetta "valutazione complessiva" dei bilanci bancari, con il risultato di una maggiore trasparenza della situazione patrimoniale degli istituti finanziari, e dell'avvio del Meccanismo di vigilanza unico, uno dei pilastri dell'Unione bancaria.

Per quanto riguarda la politica di bilancio, sono stati chiariti da parte della Commissione europea gli elementi di flessibilità presenti nel Patto di stabilità e crescita per i Paesi in

ciclo economico sfavorevole, o che attuano importanti riforme strutturali, o che intendono innalzare il livello degli investimenti pubblici. Allo stesso tempo, la *stance* di finanza pubblica degli Stati membri appare meno restrittiva rispetto al recente passato. Infine, è stato messo a punto dalla Commissione un Piano europeo per gli investimenti (Piano Juncker) il cui fulcro è la costituzione di un Fondo europeo per gli investimenti strategici finanziato dalla Commissione stessa e dalla BEI.

1.2 Il contesto economico nazionale

Per quanto riguarda l'Italia, nel 2014 il PIL in termini reali ha registrato una variazione del -0,4 per cento, a confronto con una stima del -0,3 per cento nella Nota di aggiornamento del DEF 2014 (NdA DEF 2014) (si veda Riquadro 1.1).

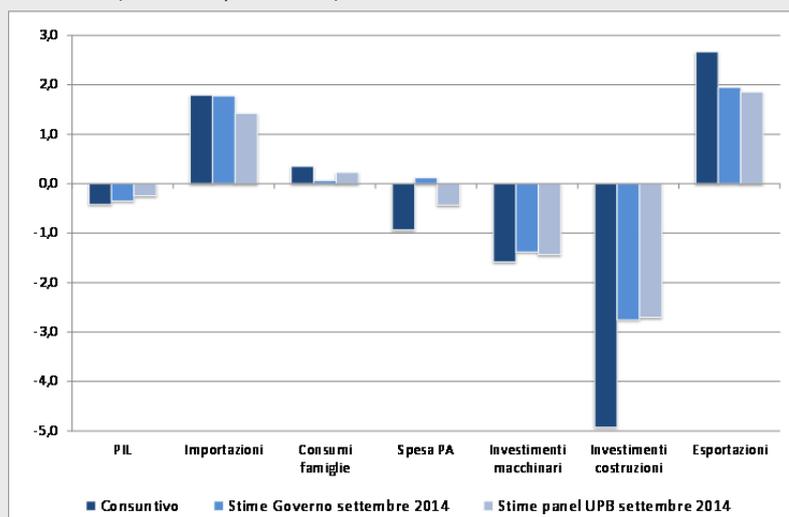
Per i mesi più recenti, ancora non emergono chiari segnali espansivi dagli indicatori effettivi dell'attività economica, anche se le indagini sulla fiducia di imprese e consumatori mostrano prospettive in netto miglioramento. A partire dalla seconda metà del 2014, la produzione industriale così come il fatturato si sono stabilizzati mentre una tendenza leggermente più decisa al rialzo proviene dagli ordinativi, trainati in particolare da quelli esteri. Indicazioni di un'accelerazione della domanda estera è offerta inoltre dai dati sulle esportazioni, soprattutto verso i paesi extra-UE grazie al notevole deprezzamento dell'euro negli ultimi mesi. La dinamica dei consumi appare al contrario meno vivace, con il commercio al dettaglio che mostra una sostanziale stabilità, probabilmente per le prospettive ancora incerte sul mercato del lavoro. Gli indicatori sul grado di fiducia hanno visto, al contrario, un deciso miglioramento negli ultimi mesi. Per quanto riguarda le imprese, il rafforzamento più marcato del grado di fiducia proviene dal settore dei servizi e, in misura più limitata, da quello manifatturiero. Primi segnali di un miglioramento di prospettive arrivano anche dal settore del commercio al dettaglio e dalle costruzioni, come pare confermare anche l'aumento di domanda di prestiti da parte delle famiglie, sia per il credito al consumo sia per l'acquisto di abitazioni.

Anche se nel mercato del lavoro prevale al momento incertezza sulle dinamiche degli ultimi mesi, le indagini sulla fiducia delle imprese e delle famiglie mostrano segnali chiaramente più favorevoli per l'immediato futuro. L'occupazione attraversa infatti una fase di sostanziale stabilità da alcuni mesi e il tasso di disoccupazione rimane a livelli elevati. Tuttavia i dati del Ministero del lavoro per i primi mesi dell'anno mostrano una tendenza da parte delle imprese a trasformare i contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, probabilmente come conseguenza degli incentivi fiscali introdotti dal Governo. Per i prossimi mesi, le attese di imprese e famiglie sono per un aumento dell'occupazione e una riduzione della disoccupazione.

Riquadro 1.1 – Stime e consuntivo del quadro macroeconomico per il 2014

Il tasso di variazione del PIL nel 2014 è stato a consuntivo leggermente più sfavorevole di quanto previsto dal Governo a settembre (-0,4 per cento rispetto al -0,3 per cento stimato a settembre – fig. 1.1)¹. Ciò è soprattutto legato a una dinamica più negativa del previsto per le costruzioni e per la spesa della PA e, in minor misura, per gli investimenti in macchinari.

Fig. 1.1 – Confronto stime e consuntivo Conto risorse-impieghi 2014
(variazioni percentuali)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat e stime MEF e *panel* UPB.

Tali dinamiche sono state solo parzialmente compensate da una crescita migliore del previsto delle esportazioni nette, probabilmente anche grazie al deprezzamento dell'euro nella parte finale dell'anno, e dei consumi delle famiglie. Questi ultimi potrebbero essere stati sostenuti da una migliore dinamica del reddito disponibile reale derivante da tassi di inflazione molto bassi o negativi – grazie anche all'impatto da inflazione importata più favorevole del previsto – e da una ripresa, seppur lieve, dell'occupazione (in termini di ULA).

Considerazioni simili si possono ricavare dal confronto con il consuntivo Istat e la media delle stime dei previsori consultati dall'UPB a settembre. In questo caso, la media delle previsioni della crescita del PIL a settembre risultava ancora più favorevole (-0,2 per cento) soprattutto per il maggiore contributo previsto delle esportazioni nette.

La dinamica di retribuzioni e prezzi è coerente con la ripresa contenuta dell'attività economica. Infatti, i salari crescono a un ritmo stabile e moderato dalla metà dello scorso anno (circa 1 per cento per le retribuzioni contrattuali a marzo anche a causa della stabilità delle remunerazioni nella pubblica amministrazione) e gran parte dei lavoratori dipendenti pubblici e privati (il 60 per cento circa) attende il rinnovo dei contratti. In assenza di pressioni interne e con prezzi all'importazione ancora in deciso calo in ragione d'anno, il tasso di inflazione misurato sull'indice dei prezzi al consumo è ancora negativo o prossimo allo zero. La componente di fondo (vale a dire al netto degli alimentari non lavorati e dell'energia) è positiva ma in calo (allo 0,4 per cento a marzo da 0,6 a febbraio).

Un contributo alla ripresa dell'attività economica potrebbe provenire dalle condizioni di finanziamento in via di miglioramento nel mercato creditizio. Le ultime indagini sul credito bancario della Banca d'Italia indicano infatti un allentamento dei criteri per la concessione di prestiti sia alle imprese sia alle famiglie, che arriva tuttavia dopo un lungo periodo di pesanti inasprimenti. Inoltre, i tassi di interesse sui prestiti continuano a scendere grazie alla trasmissione degli impulsi al ribasso da parte della politica monetaria. Le indagini sul credito suggeriscono comunque una sostanziale stabilità nella domanda di investimenti da parte delle imprese, probabilmente un segnale di aspettative ancora non eccessivamente favorevoli sull'opportunità di intraprendere nuovi investimenti in un contesto dove il grado di utilizzo degli impianti rimane relativamente basso.

1.3 Il quadro macroeconomico 2015-19

In continuità con la NdA DEF 2014, il DEF 2015 riporta sia uno scenario macroeconomico tendenziale, che tiene conto del quadro di 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.

Per il 2015, il quadro programmatico del DEF 2015 stima una crescita del PIL pari allo 0,7 per cento, risultato di un contributo pressoché identico delle esportazioni nette e della domanda nazionale (tab. 1.1). L'attuale stima di crescita del PIL è leggermente superiore alla previsione programmatica precedente (0,6 per cento), a causa di un'ipotesi notevolmente più favorevole sul tasso di cambio, che ha portato a una revisione verso l'alto del contributo delle esportazioni nette. Tale revisione è stata controbilanciata in parte da quella verso il basso della domanda nazionale al netto della variazione delle scorte a causa di previsioni meno favorevoli sui consumi e sugli investimenti in costruzioni. Per quanto riguarda l'inflazione, la previsione attuale del tasso di crescita del deflatore dei consumi (0,4 per cento) è sostanzialmente invariata rispetto a quella di settembre nonostante la rilevante diminuzione dei prezzi alle importazioni legata al calo

del prezzo del petrolio. La previsione del tasso di crescita dell'occupazione in termini di ULA (0,6 per cento) è stata significativamente rivista al rialzo, anche come conseguenza dei risultati migliori del previsto nella parte finale del 2014.

Lo scenario programmatico del DEF mostra un'accelerazione del PIL negli anni successivi al 2015, 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 riflettono un significativo aumento del contributo della domanda nazionale al netto della variazione delle scorte solo in parte bilanciato da una diminuzione del contributo delle esportazioni nette. In particolare, gli investimenti in macchinari e attrezzature sono visti crescere a ritmi superiori al 4 per cento nel 2016-17, per poi decelerare al 3½ per cento nel 2018 e 3¼ per cento circa nel 2019. Anche i consumi delle famiglie mostrano una dinamica sostenuta, in media superiore all'1¼ per cento nel quadriennio con un picco dell'1,4 per cento nel 2017. I prezzi sono visti accelerare raggiungendo valori appena al di sotto del 2 per cento in media d'anno già nel 2017. Il tasso di disoccupazione si ridurrebbe costantemente nell'arco di previsione ma rimarrebbe al di sopra del 10 per cento ancora nel 2019.

Rispetto a quelle programmatiche dello scorso settembre, le previsioni del DEF per il 2016-17 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* meno restrittiva dovuta agli interventi sulle clausole di salvaguardia delineati nel DEF. Al contrario, nonostante il miglioramento delle variabili esogene, le stime programmatiche della crescita del PIL per il 2018 sono rimaste invariate come riflesso di ipotesi più prudentziali sull'impatto delle riforme strutturali sulla crescita del PIL, che ora viene stimata pari a zero fino al 2017, a 0,1 punti percentuali nel 2018 e a 0,2 punti percentuali nel 2019.

Il DEF prevede infine nel suo quadro programmatico il tasso di variazione del PIL potenziale in progressiva crescita da un valore negativo nel 2014 (-0,4 per cento) a 0,5 per cento nel 2019 (tab. 1.2). Il fattore lavoro è quello che contribuisce maggiormente all'aumento ma anche il fattore capitale e la produttività totale dei fattori (una *proxy* del progresso tecnologico) sono attesi contribuire positivamente alla crescita potenziale nella parte finale del periodo di previsione. Grazie a una dinamica del PIL effettivo più sostenuta di quella del PIL potenziale, l'output gap dovrebbe quindi passare da un valore fortemente negativo nel 2014 (-4,6 per cento) a 0,5 per cento nel 2019. Queste stime sono simili a quelle pubblicate nella NdA DEF 2014.

Tab. 1.1 – Quadro macroeconomico
(valori percentuali)

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Consuntivo	NGA DEF	DEF	DEF								
		2014	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
		prog.	prog.	prog.	tend.	prog.	prog.	tend.	prog.	prog.	tend.	prog.
ESOGENE INTERNAZIONALI												
Commercio internazionale	3,2	4,0	4,0	5,1	5,3	5,3	5,3	5,3	5,2	5,4	5,4	5,4
Prezzo del petrolio	99,0	104,7	56,7	98,5	57,4	57,4	57,4	57,4	98,5	57,4	57,4	57,4
Cambio dollaro/euro	1,33	1,34	1,08	1,29	1,07	1,07	1,07	1,07	1,29	1,07	1,07	1,07
CONTO RISORSE-IMPIEGHI (VOLUMI)												
PIL	-0,4	-0,3	0,7	0,6	1,4	1,3	1,5	1,2	1,3	1,4	1,1	1,1
Importazioni	1,8	1,8	2,9	3,4	3,8	3,5	4,6	3,8	3,4	4,2	3,9	3,8
Consumi finali nazionali	0,0	0,1	0,3	0,6	0,8	0,7	1,0	0,7	1,0	1,0	0,8	1,0
- Consumi famiglie	0,3	0,1	0,8	1,0	1,2	0,8	1,4	0,9	1,3	1,3	1,0	1,2
- Spesa della PA	-0,9	0,1	-1,3	-0,5	-0,5	0,4	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Investimenti	-3,3	-2,1	1,1	1,5	2,7	2,1	3,0	2,3	2,0	2,8	2,2	2,1
- Investimenti in macchinari e attrezzature	-1,7	-1,4	2,5	2,2	4,1	3,0	4,1	2,9	2,6	3,5	2,8	2,7
- Investimenti in costruzioni	-4,9	-2,8	-0,3	0,8	1,4	1,2	1,5	1,9	1,5	2,0	1,6	1,4
Esportazioni	2,7	1,9	3,8	2,8	4,0	4,0	3,9	4,0	3,3	3,7	3,8	3,6
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL												
Esportazioni nette	0,3	0,1	0,4	-0,1	0,2	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Domanda nazionale al netto variazioni delle scorte	-0,6	-0,3	0,4	0,7	1,1	0,9	1,3	0,9	1,1	1,3	1,0	1,0
Variazioni delle scorte	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
PREZZI												
Deflatore importazioni	-2,5	-1,7	-1,6	0,9	0,8	1,2	1,4	1,7	1,5	1,8	1,7	1,8
Deflatore esportazioni	-0,3	-0,5	0,5	1,0	1,7	1,5	1,4	1,8	1,6	2,0	2,0	1,8
Deflatore consumi	0,2	0,4	0,4	0,5	1,0	1,8	1,8	1,9	2,0	1,8	1,6	1,7
Deflatore PIL	0,8	0,8	0,7	0,6	1,2	1,7	1,6	1,8	1,8	1,9	1,8	1,8
LAVORO												
CLUP (misurato su PIL)	1,2	0,3	0,4	0,3	1,1	1,0	0,6	0,8	0,7	1,2	1,2	0,9
Occupazione (ULA)	0,2	-0,9	0,6	0,1	1,0	0,9	0,5	0,6	0,6	0,7	0,5	0,5
Tasso di disoccupazione	12,7	12,6	12,3	12,5	11,7	11,8	12,1	11,4	11,6	10,9	11,1	10,5
Tasso di occupazione	55,4	55,6	55,8	55,8	56,3	56,2	56,1	56,7	56,3	57,1	56,8	57,4
p.m. PIL nominale	0,4	0,5	1,4	1,2	2,6	3,0	2,6	3,3	3,1	3,2	2,9	2,9

Tab 1.2 – Tassi di crescita del PIL potenziale e output gap
(in percentuale del PIL)

	2014			2015			2016			2017			2018			2019		
	DEF 2015 prog.	DEF 2014 tend.	NdA DEF 2014 prog.	DEF 2015 prog.	DEF 2015 tend.													
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-0,4	-0,4	-0,3	0,7	0,7	0,6	1,4	1,3	1,0	1,5	1,2	1,3	1,4	1,1	1,4	1,3	1,1	
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	0,4	
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:																		
<i>Lavoro</i>	-0,1	-0,1	-0,2	0,1	0,1	-0,2	0,2	0,1	-0,1	0,2	0,2	-0,1	0,2	0,1	0,0	0,3	0,3	
<i>Capitale</i>	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0	
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,2	-0,2	0,2	-0,1	-0,1	0,3	0,0	-0,1	0,3	0,0	0,0	0,4	0,1	0,0	0,4	0,1	0,1	
Output gap	-4,6	-4,5	-4,3	-3,8	-3,6	-3,5	-2,5	-2,3	-2,6	-1,3	-1,3	-1,4	-0,3	-0,4	-0,4	0,5	0,3	

1.4 La validazione dei quadri programmatici

L'UPB ha valutato, per l'intero arco di previsione 2015-19, i quadri macroeconomici pubblicati nel DEF 2015. 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 NdA DEF 2014, l'UPB ha fatto ricorso alle stime elaborate, in modo autonomo, dall'Istat e dai tre previsori del panel UPB (CER, Prometeia e Ref.ricerche). 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 medesime ipotesi sulle variabili esogene internazionali (commercio internazionale, tasso di cambio e prezzo del petrolio) adottate dal MEF.

In aggiunta, per le previsioni macroeconomiche programmatiche è stata fornita ai previsori del panel UPB un'ipotesi di massima della manovra 2016-17 coerente con le indicazioni pubblicate nel DEF 2015 (si veda anche il paragrafo 2.2 di questo Rapporto). 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 in misura pari all'1 per cento di PIL. A partire 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 della manovra non inciderebbero in misura rilevante sulle previsioni macroeconomiche.

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. Va tuttavia evidenziato 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 l'intervallo. Al contrario, la stima del Governo del contributo delle esportazioni nette alla crescita del PIL è vicina al limite inferiore. 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 2016-17 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 condotti con riferimento alle stime puntuali prodotte dai vari previsori. Naturalmente ogni stima è caratterizzata da uno specifico grado di incertezza che si può misurare a partire dagli errori commessi in passato da ciascun previsore. Il Riquadro 1.2 analizza l'incertezza nelle stime del PIL formulate dai previsori del panel UPB. Infine, come ulteriore elemento per la validazione, è stato condotto un monitoraggio delle stime formulate da altri previsori al di fuori del panel UPB (tab. 1.3).

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.

Fig. 1.2 – Confronto degli scenari di previsione programmatici del Governo con il panel UPB

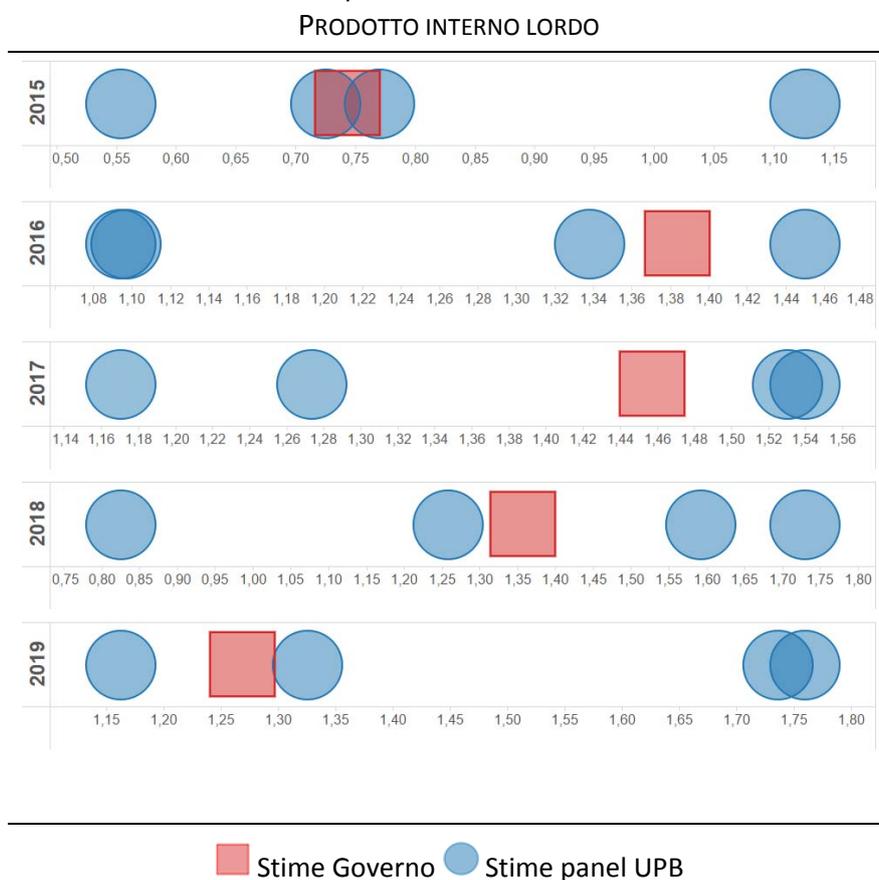
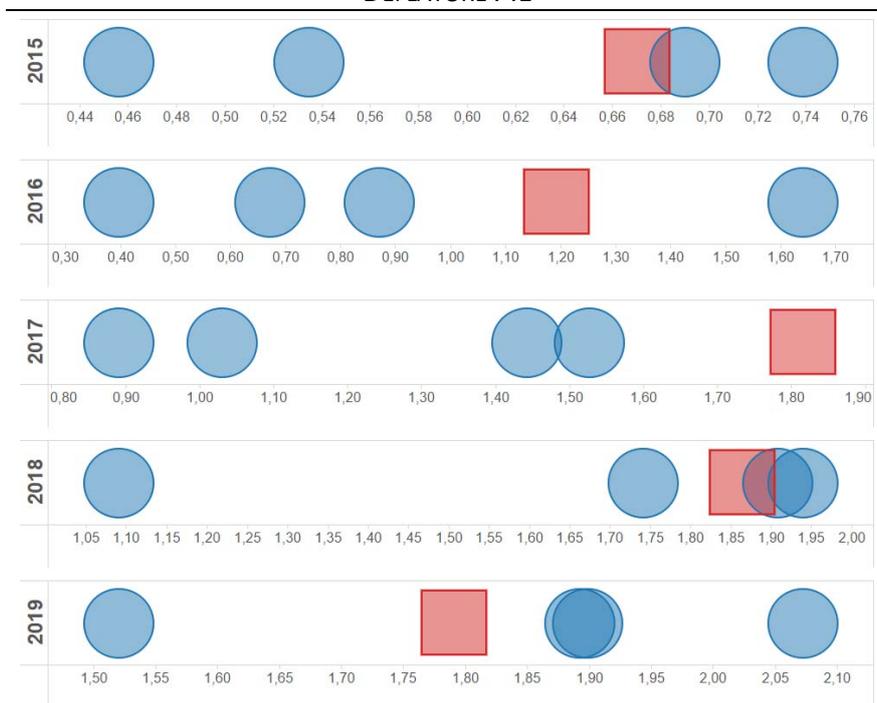
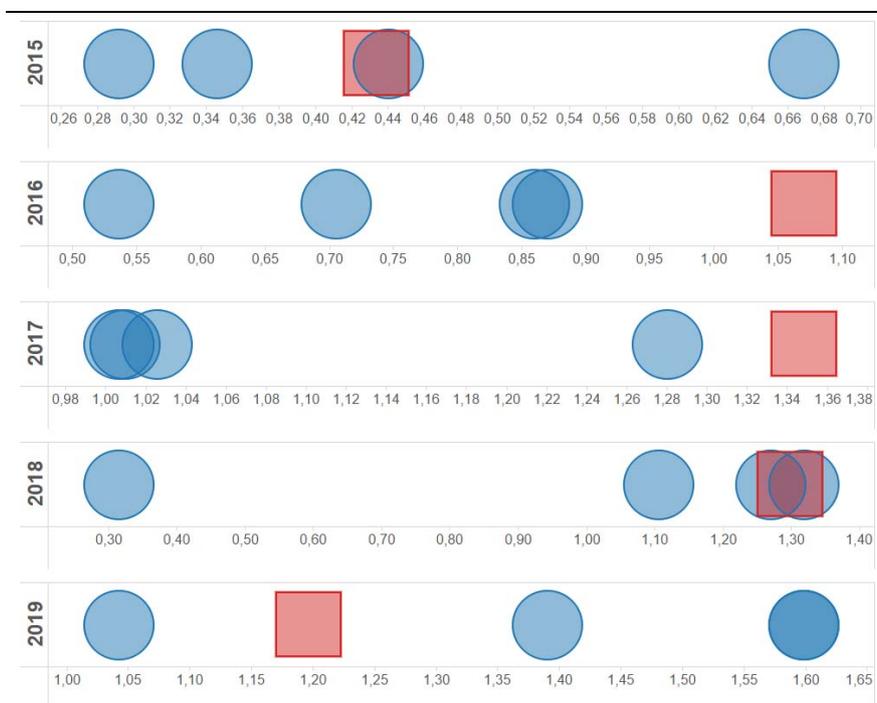


Fig. 1.2 (segue) – Confronto degli scenari di previsione programmatici del Governo con il panel UPB

DEFLATORE PIL



CONTRIBUTO ALLA CRESCITA DOMANDA INTERNA



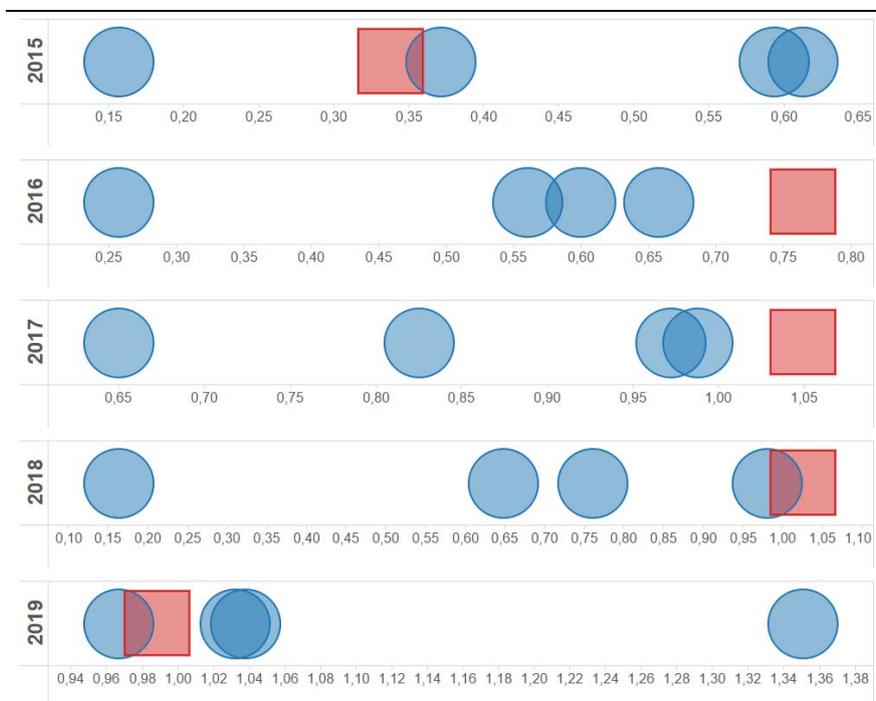
■ Stime Governo ● Stime panel UPB

Fig. 1.2 (segue) – Confronto degli scenari di previsione programmatici del Governo con il panel UPB

CONTRIBUTO ALLA CRESCITA ESPORTAZIONI NETTE



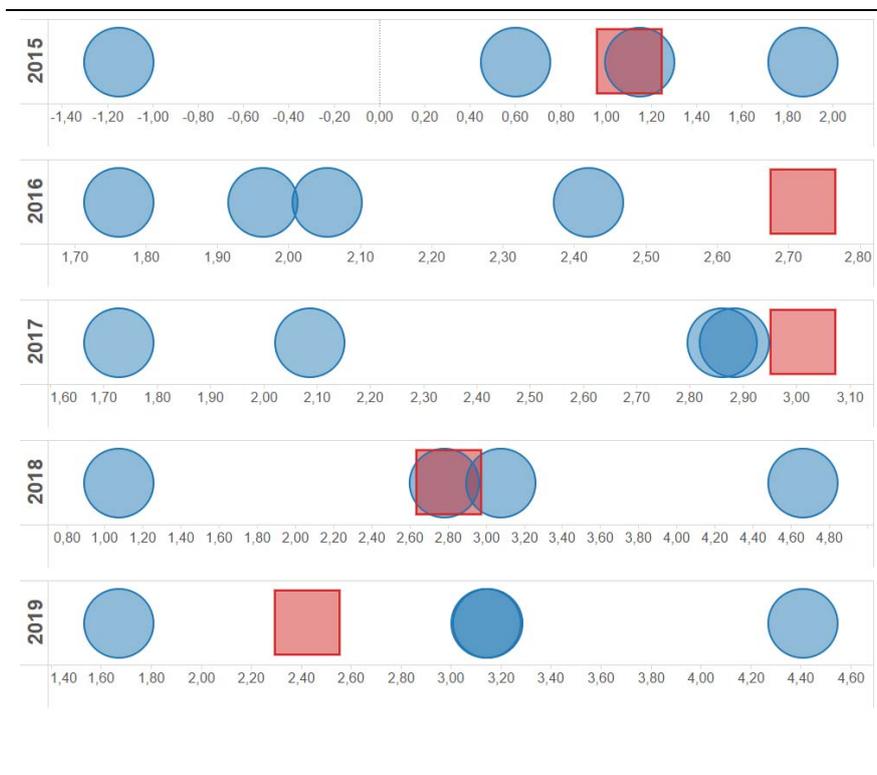
CONSUMI FINALI



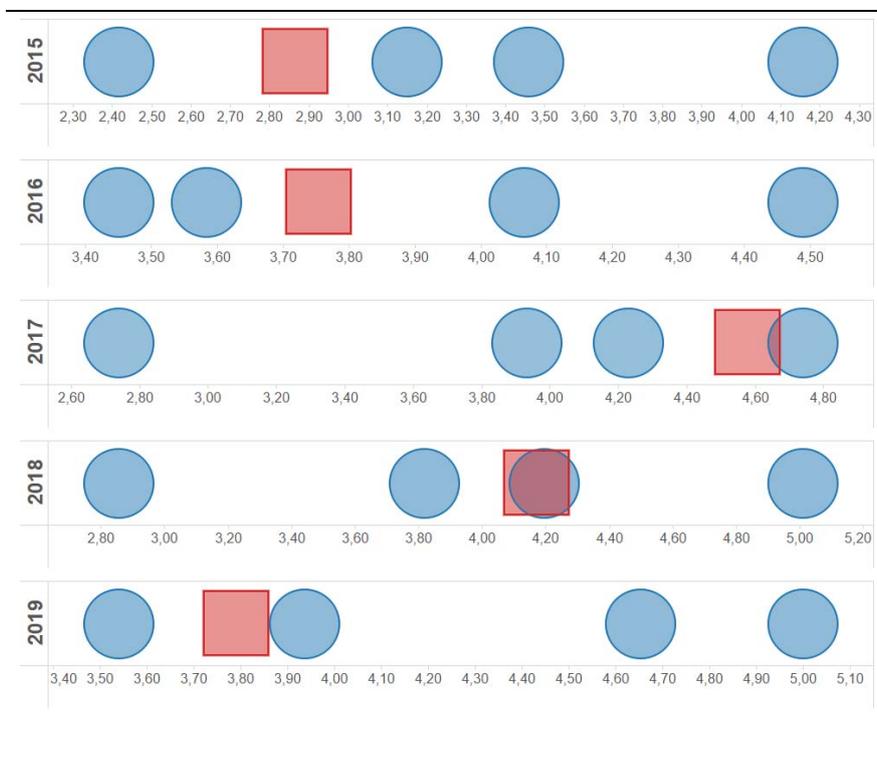
■ Stime Governo ● Stime panel UPB

Fig. 1.2 (segue) – Confronto degli scenari di previsione programmatici del Governo con il panel UPB

INVESTIMENTI FISSI LORDI

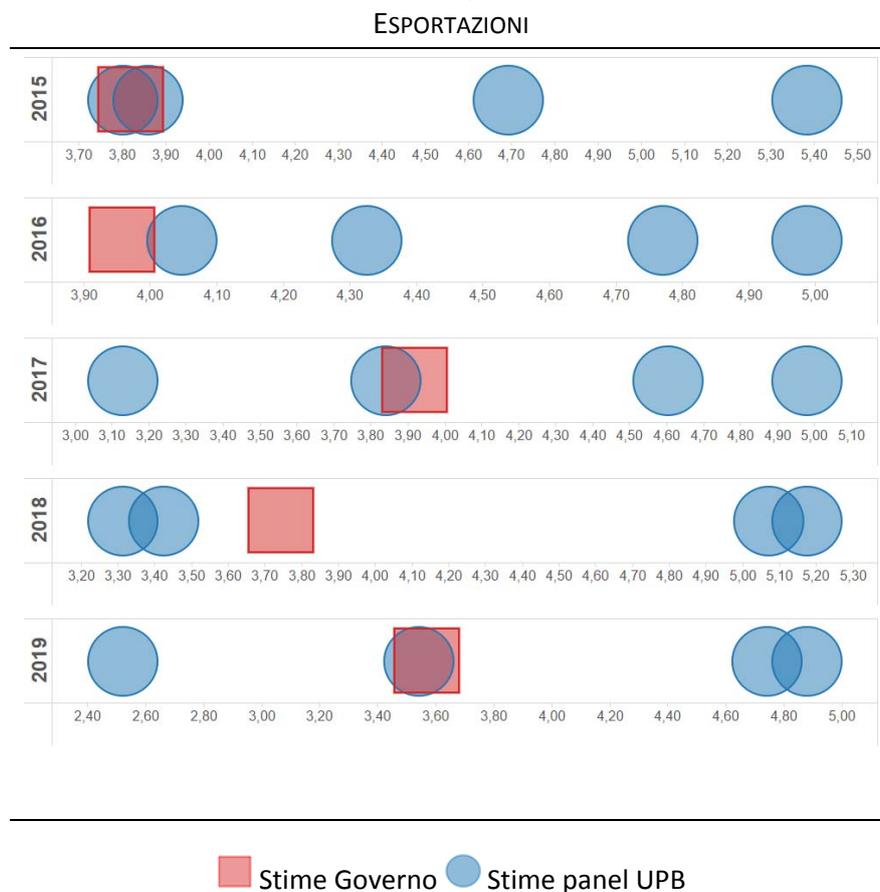


IMPORTAZIONI



■ Stime Governo ● Stime panel UPB

Fig. 1.2 (segue) – Confronto degli scenari di previsione programmatici del Governo con il panel UPB



Tab. 1.3 – Confronto previsori al di fuori del panel UPB
(variazioni percentuali)

	PIL		Consumi privati		Investimenti totali	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Banca d'Italia - 17 aprile 2015	> 0,5	1,5				
FMI - 14 aprile 2015	0,5	1,1	1,2	1,1	-0,3	0,4
DEF 2015 - 10 aprile 2015	0,7	1,4	0,8	1,2	1,1	2,7
Confcommercio - 27 marzo 2015	1,1	1,4				
Barclays - 26 marzo 2015	0,7	1,3				
Intesa San Paolo - 24 marzo 2015	0,4	1,0	0,8	1,1	0,2	2,1
OECD - 18 marzo 2015	0,6	1,3				
Commissione europea - 5 febbraio 2015	0,6	1,3	0,5	0,5	1,0	4,1

Riquadro 1.2 – 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 futuro effettivamente realizzato¹.

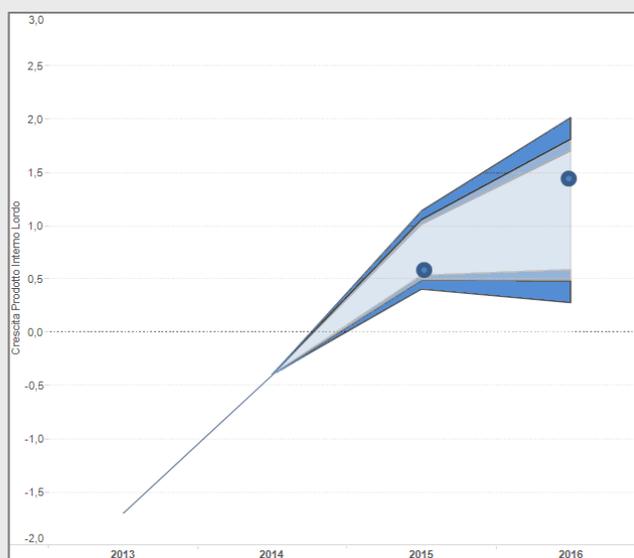
A tale scopo tre dei quattro previsori del panel UPB hanno fornito distintamente gli intervalli di confidenza delle loro stime del prodotto interno lordo, ottenuti a partire dagli errori di previsione dal 1991 al 2014, di cui è stata ipotizzata la distribuzione normale. Sotto questa ipotesi è stato poi possibile derivare un unico intervallo di confidenza "combinato" calcolato come media degli intervalli di previsione¹ 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 1.3 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 a 99% (indicato nella figura dalle 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 PIL riportate nel DEF per il 2015 (0,7 per cento) e il 2016 (1,4 per cento), si può rilevare 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.

Fig. 1.3 – Intervalli di stima della crescita del prodotto interno lordo 2015 - 16



1.5 L'analisi dei rischi macroeconomici

Vanno, tuttavia, segnalati i rischi cui sono soggette le previsioni, in particolare per il biennio 2016-17. È importante, soprattutto, evidenziare le incertezze che derivano 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 5¼ per cento nel 2016-17 e appena al di sotto del 5½ per cento nel 2018-19. 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 sulla media dei valori realizzatisi alcuni giorni prima dell'elaborazione delle previsioni. Ciò implica, per il periodo 2015-19, 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 serie di cause quali una risposta negativa più forte del previsto dell'offerta di petrolio rispetto al prezzo, oppure le 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, in particolare la Cina. Inoltre, le tensioni geopolitiche potrebbero frenare la domanda mondiale.

L'incertezza riguarda altresì la dimensione e la durata dell'impatto sul tasso di cambio degli strumenti "non convenzionali" di politica monetaria introdotti dalla BCE, tenuto conto anche dei possibili sviluppi 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.

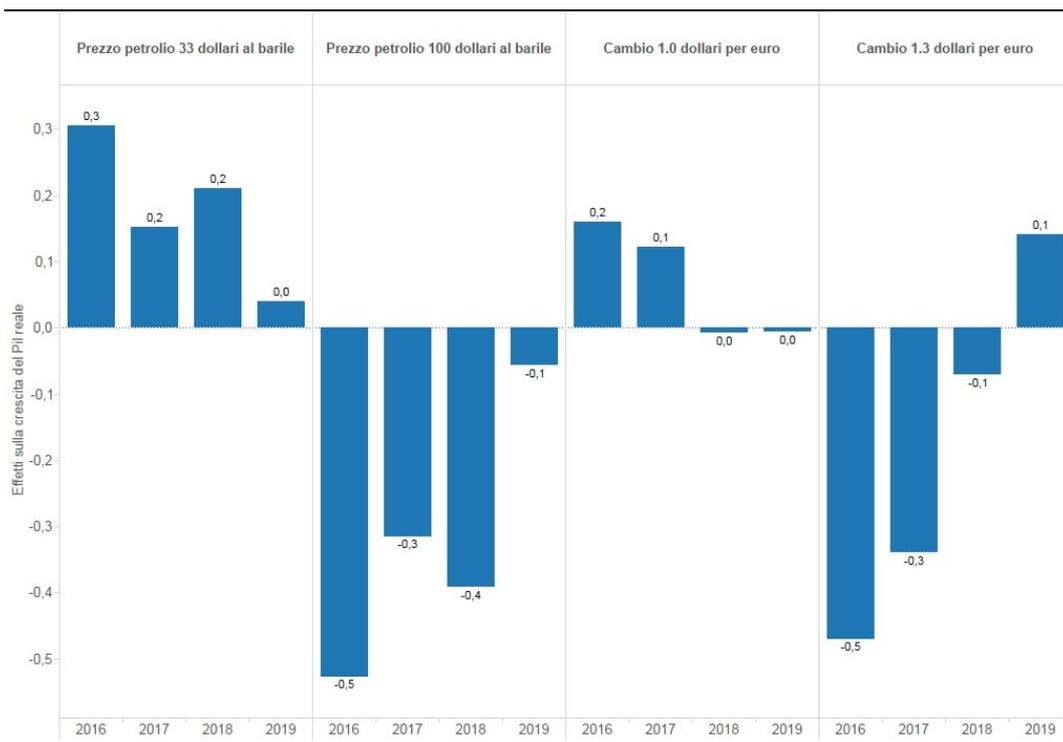
Per meglio valutare le possibili implicazioni per le previsioni del dispiegarsi di questi rischi sono state condotte alcune analisi di sensitività della crescita economica rispetto a cambiamenti delle ipotesi esogene internazionali, sulla base nei modelli dei previsori del panel UPB. Queste simulazioni mostrano che le previsioni di PIL del DEF possono essere soggette a rischi notevoli di revisione verso il basso a causa dell'evolversi in senso sfavorevole dello scenario macroeconomico. Ciò può avere implicazioni negative sul

quadro di finanza pubblica prospettato dal Governo come anche illustrato dalle analisi di sensitività agli scenari di crescita contenute nel DEF.

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 è stata considerata una riduzione al livello di 33 dollari per barile e un aumento a 100 dollari per barile, un intervallo entro il quale si è collocata circa la metà della quotazioni ufficiali negli anni 2000-14. Per il tasso di cambio è stata ipotizzata da un lato la parità e dall'altro il tasso di 1,30 dollari per euro; quest'ultimo valore è preso come riferimento per il 2015 e il 2016 nelle previsioni contenute nella NdA DEF 2014. 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 1.4.

Fig. 1.4 – Impatto sulla crescita del PIL reale di variazioni del prezzo del petrolio e del tasso di cambio dollaro/euro



Rischi al rialzo

L'impatto sulla crescita del PIL reale di una ulteriore riduzione del prezzo del petrolio a 33 dollari dal livello attualmente ipotizzato nel DEF (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 consuntivo del 2014

Nel 2014 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è lievemente aumentato, passando al 3,0 per cento del PIL dal 2,9 del 2013 (tab. 2.1a). Il peggioramento dell'avanzo primario (0,3 punti di PIL, dall'1,9 per cento del 2013 all'1,6 per cento del 2014) è stato solo parzialmente compensato dalla riduzione della spesa per interessi (0,1 punti). Quest'ultima ha beneficiato della riduzione dei rendimenti all'emissione dei titoli di Stato, ai livelli minimi dall'introduzione dell'euro. La riduzione dell'avanzo primario, data la sostanziale invarianza dell'incidenza sul prodotto delle entrate complessive, riflette la crescita delle uscite primarie correnti (0,2 punti) dovuta all'incremento delle prestazioni sociali in denaro (0,4 punti) (tab. 2.1b).

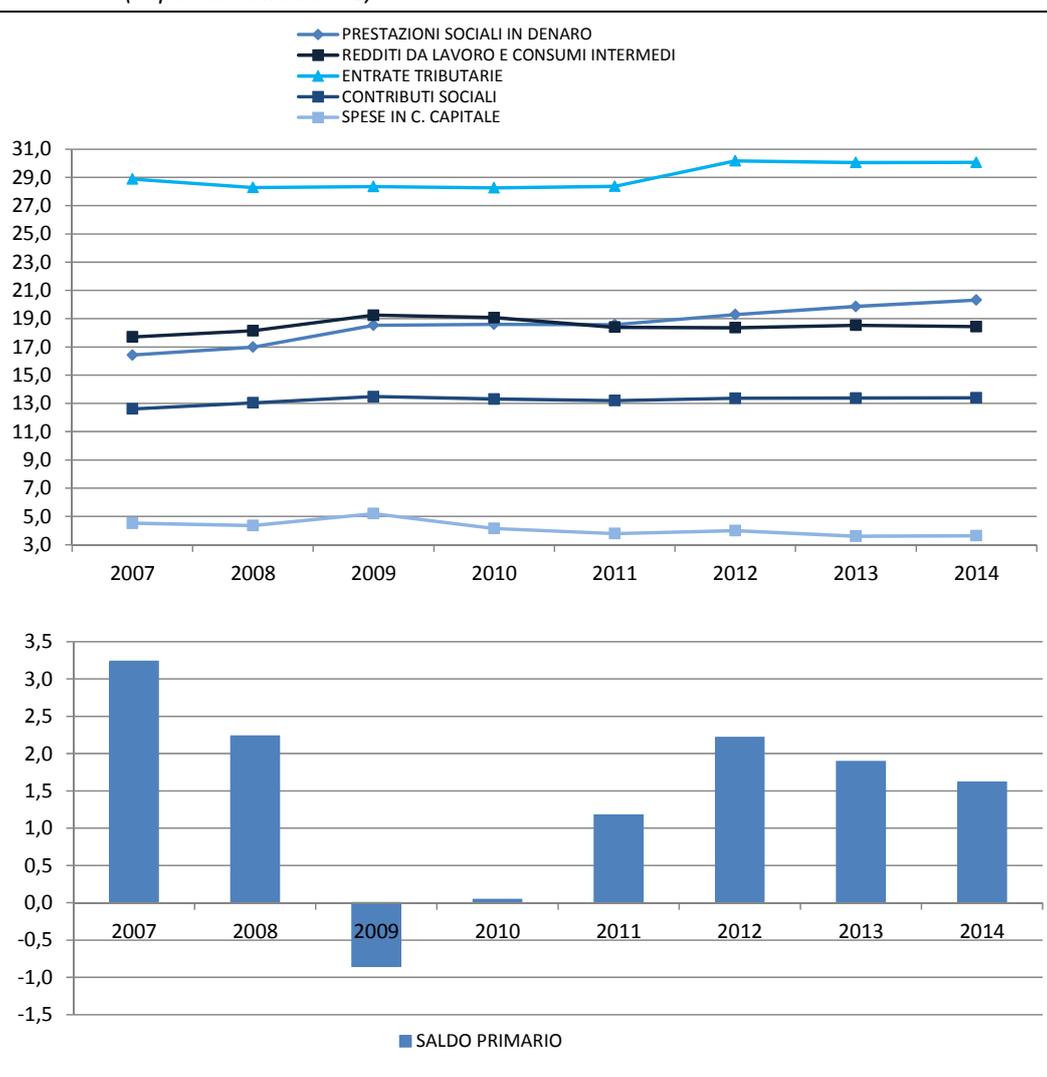
Rispetto al 2103, le uscite correnti in termini nominali sono aumentate nel 2014 in modo contenuto (0,7 per cento), grazie alla consistente riduzione della spesa per interessi (-3,5 per cento) (tab. 2.1c). I redditi da lavoro dipendente sono diminuiti per il quarto anno consecutivo (-0,6 per cento), riflettendo una ulteriore riduzione delle unità di lavoro (in atto dal 2007) e il perdurare del blocco della contrattazione del pubblico impiego e delle progressioni di carriera. Un aumento moderato si è manifestato per i consumi intermedi (0,6 per cento) che hanno risentito, nell'ambito delle prestazioni sociali in natura, della diminuzione della spesa per farmaci e della sostanziale invarianza di quella per la medicina di base. Le prestazioni sociali in denaro sono cresciute (2,7 per cento) riflettendo una crescita lieve dei trattamenti pensionistici (+0,9 per cento) e una consistente delle altre prestazioni (9,6 per cento). Con riferimento ai primi, la dinamica rispecchia – tra l'altro – una perequazione automatica pari all'1,2 per cento e gli effetti della minore rivalutazione per le pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo, disposta dalla legge di stabilità 2014. L'espansione delle altre prestazioni sociali ha risentito, in particolare modo, della erogazione del bonus da 80 euro mensili in favore dei lavoratori dipendenti con redditi bassi, istituito dal decreto legge n. 66 del 2014, e delle spese di rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Quanto alle erogazioni in conto capitale, l'aumento di quelle connesse con la contabilizzazione 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 (-5,9 per cento), che ne ha portato la flessione complessiva a un terzo negli ultimi cinque anni. I contributi agli investimenti sono diminuiti in maniera ancor più significativa (-11,1 per cento), scendendo a livelli tra i più contenuti a partire dal 1995, anno da cui si dispone dei dati secondo le nuove regole contabili europee.

Le entrate complessive del 2014 hanno riflesso un aumento delle imposte indirette in percentuale del PIL (0,5 punti) che ha più che compensato la flessione di quelle dirette (-0,3 punti) e in conto capitale (-0,2 punti percentuali). La pressione fiscale è rimasta sostanzialmente invariata per il terzo anno consecutivo, al 43,5 per cento (tab. 2.1a).

Nell'insieme i risultati del 2014 confermano le tendenze di fondo in atto negli ultimi anni (fig. 2.1). La spesa per redditi da lavoro e consumi intermedi resta stabile in termini di quota del PIL sui livelli del 2011 (quando era diminuita di quasi un punto rispetto al 2010). La spesa in conto capitale è diminuita rispetto al 2009 di circa un punto e mezzo di PIL. Le entrate tributarie rimangono sui livelli del 2012 (quando erano aumentate di quasi 2 punti rispetto al 2011). Riguardo alle altre grandi voci della finanza pubblica, la

spesa per prestazioni sociali in denaro dal 2012 ha ripreso a crescere, in media di circa mezzo punto di PIL l'anno, mentre l'andamento delle entrate contributive è completamente piatto sui livelli del 2009. Da queste dinamiche è derivata la ricostituzione dell'avanzo primario nel 2011-12 e la sua sostanziale stabilità negli anni successivi, confermata dai risultati del 2014.

Fig. 2.1 – Principali voci del conto delle AP 2007-14
(in percentuale del PIL)



Tab. 2.1a – Conto economico consolidato delle Amministrazioni: previsioni tendenziali a confronto
(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	263.066	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	757.760	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	247.285	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, Anni 2012-14, 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)											
	2013 (10/2014)	2014	2015	2016	2017	2013 (03/2015)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,0	10,0	9,8	9,5	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	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	19,9	20,3	20,3	20,3	20,2	20,1	20,0
<i>Pensioni</i>	15,7	15,9	16,0	15,9	15,8	15,8	15,9	15,8	15,6	15,5	15,5	15,4
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,0	4,5	4,9	4,8	4,7	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	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	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	4,8	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	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	2,4	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	0,8	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	0,3	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	3,6	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	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	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	30,1	30,1	30,3	31,2	31,2	31,0	30,7
<i>Imposte dirette</i>	14,9	14,6	14,9	15,1	14,9	15,0	14,7	15,1	15,3	15,1	14,9	14,8
<i>Imposte indirette</i>	14,8	15,2	15,2	15,8	16,1	14,8	15,3	15,1	15,8	16,0	16,0	15,9
<i>Imposte in c/capitale</i>	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,3	13,3	13,0	12,8	12,6	13,4	13,4	13,2	12,9	12,8	13,0	13,0
<i>Contributi sociali effettivi</i>	13,0	13,0	12,8	12,5	12,4	13,1	13,1	12,9	12,7	12,6	12,8	12,7
<i>Contributi sociali figurativi</i>	0,3	0,3	0,3	0,3	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	4,2	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	47,4	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	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
TOTALE ENTRATE	47,7	47,7	47,8	48,2	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	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	-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 2012-14, 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
(tassi di crescita)

	Nota tecnico illustrativa (1)									
	2014	2015	2016	2017	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 2012-14, 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 programmato 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.

Il passaggio dal SEC95 al SEC2010 ha influito sulla dinamica delle entrate (cfr. in proposito il Riquadro 2.1). Le imposte dirette si sono ridotte (-1,4 per cento) principalmente per effetto dell'andamento negativo dell'imposta sul reddito delle società e di quella sostitutiva sugli interessi. L'IRES ha risentito del minore saldo e dei minori acconti versati nel 2014 in connessione con un aumento temporaneo della misura dell'acconto nel 2013; sull'imposta sostitutiva sugli interessi hanno influito il minore saldo versato a febbraio sulle ritenute effettuate dagli istituti di credito nell'anno precedente, in considerazione dell'incremento di 10 punti percentuali del secondo acconto (dovuto a ottobre 2013), e versamenti più contenuti in relazione a minori interessi maturati. L'Irpef è rimasta sostanzialmente invariata sul livello registrato nel 2013 mentre aumenti di gettito si sono verificati per le ritenute sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche e per la sostitutiva sul risparmio gestito e sulle plusvalenze; in entrambi i casi, ha influito l'incremento dal 20 al 26 per cento della tassazione sui redditi di natura finanziaria dal 1° luglio 2014. Un ulteriore contributo è giunto dall'imposta sostitutiva sulla rivalutazione delle quote di partecipazione al capitale della Banca d'Italia (1,8 miliardi). L'espansione delle imposte indirette (+3,5 per cento) è derivata in larga misura, oltre che dall'introduzione della TASI, dall'aumento dell'IVA, sospinto dall'impatto sul 2014 dell'aumento dell'aliquota ordinaria disposto a decorrere dall'ottobre del 2013, dall'incremento delle imposte sull'energia. Positivo è stato inoltre l'andamento delle imposte di bollo e di registro che hanno risentito, nel primo caso, dell'aumento dall'1,5 al 2 per mille dell'importo dovuto sulle comunicazioni relative a strumenti finanziari e, nel secondo, dell'applicazione dell'imposta anche alle cessioni di contratti di locazioni finanziarie di immobili strumentali.

Dal confronto con la stima della Nota tecnico illustrativa alla Legge di Stabilità 2015 (NTI), i risultati del 2014 confermano sostanzialmente la previsione riguardo ai saldi. È diversa, tuttavia, la composizione delle voci di bilancio. In parte ciò riflette la revisione del conto delle Amministrazioni pubbliche del 2013 effettuata dall'Istat in occasione della pubblicazione del consuntivo 2014. In particolare, con tale revisione, tra le altre cose, sono state aumentate le uscite primarie correnti del 2013 di 0,3 punti percentuali di PIL – a causa di una diversa valutazione dei consumi intermedi¹ (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 del valore della produzione vendibile e per uso proprio². (tab. 2.2).

Al di là di tali differenze, connesse alla revisione del conto del 2013, i principali scostamenti registrati rispetto alle previsioni della NTI hanno riguardato la spesa per prestazioni sociali e quella in conto capitale, risultate inferiori alle attese. Nell'ambito

¹ La revisione al rialzo dei consumi intermedi per 2,7 miliardi, con effetti permanenti anche sugli esercizi successivi, ha interessato in particolare il sottosettore delle Amministrazioni locali e deriva da due fattori. Il primo riguarda l'internalizzazione delle spese relative al servizio di raccolta dei rifiuti nei bilanci della generalità dei comuni. Prima del 2013, infatti, i comuni di alcune grandi regioni non contabilizzavano le spese in questione in bilancio, in quanto non erano registrate neanche le relative entrate tariffarie che venivano riscosse direttamente dalle aziende municipalizzate incaricate del servizio. Con l'entrata in vigore della Tares, introdotta, a decorrere dal 2013, dal DL 201/2011, in sostituzione dei previgenti prelievi relativi ai rifiuti urbani, tutti i comuni hanno provveduto a internalizzare in bilancio i relativi flussi in entrata e in uscita. Si è conseguentemente determinato il parallelo incremento delle uscite per consumi intermedi, per la corresponsione alle aziende municipalizzate dei pagamenti relativi al servizio reso, e delle entrate per la produzione di servizi vendibili, in cui è stato registrato il gettito della Tares. Tali effetti non erano stati considerati in sede di preconsuntivo. Il secondo fattore riguarda la rettifica del flusso di cassa dei pagamenti per consumi intermedi registrato nel 2013, al fine di ricondurlo al principio della competenza economica, in cui è stata sottratta una posta stimata per tenere conto del pagamento dei debiti pregressi. Tale stima è stata rivista al ribasso alla luce dei dati effettivi contenuti nei certificati di consuntivo degli enti locali, pervenuti successivamente all'Istat.

² Cfr. la nota precedente.

delle prestazioni sociali, la spesa per pensioni ha risentito delle minori erogazioni per i trattamenti in regime di esenzione dai requisiti generali³, conseguenti alle complesse procedure di verifica dei requisiti, nonché di un posticipo del progressivo sblocco nell'accesso al pensionamento; le altre prestazioni sono risultate più contenute rispetto a quanto atteso a causa di un minore effetto del bonus di 80 euro (per circa 800 milioni), di un rallentamento delle erogazioni per ammortizzatori in deroga, per la tardiva disponibilità delle risorse, e di minori spese per liquidazioni di fine rapporto del settore pubblico. Le uscite in conto capitale hanno, tra l'altro, riflesso minori esborsi, rispetto alle previsioni, a favore delle Ferrovie dello Stato.

³ Riguardanti, tra gli altri, i cosiddetti salvaguardati e il personale che svolge lavori usuranti.

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	var. in % del PIL	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(3) - (1)	(4) - (2)	(5)	(6)	(7)	
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
<i>Contributi sociali effettivi</i>	211.057	13,0	211.200	13,1	143	0,1	212.383	13,1	0,6	0,0
<i>Contributi sociali figurativi</i>	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 nominale	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.

2.2 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 un sostanziale 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). Il miglioramento del saldo tra il 2014 e il 2019 è quasi interamente derivante dalla riduzione della spesa per interessi (dal 4,7 al 3,7 del PIL) e da quella delle erogazioni correnti primarie (dal 42,8 al 40 per cento), in parte derivante dall'adozione del criterio della legislazione vigente.

Rispetto alle previsioni dello scorso autunno, 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 metà spiegato dalla riduzione attesa dalla spesa per interessi (0,2-0,3 in ogni anno del quadriennio 2015-18) – 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.

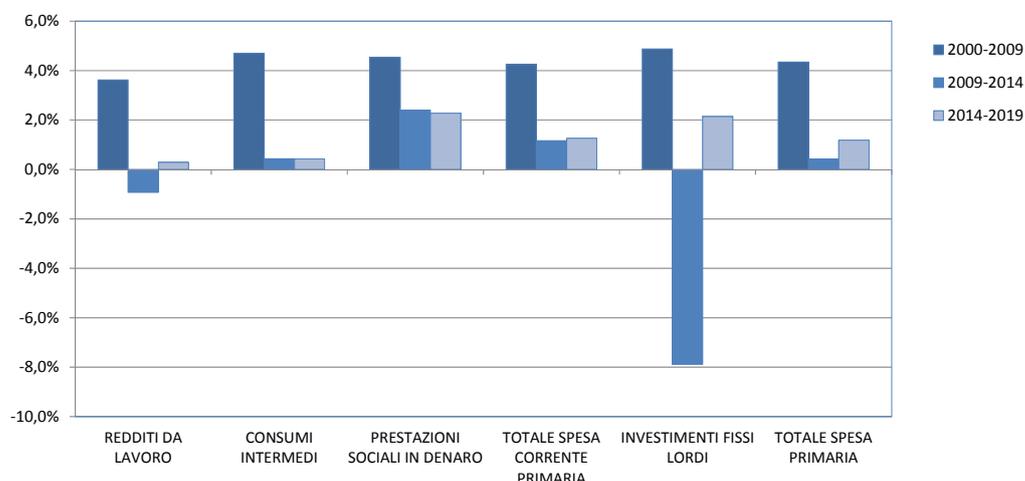
In merito all'evoluzione del saldo tendenziale, è bene notare che la riduzione dell'indebitamento netto è affidata essenzialmente a elementi esogeni, che non dipendono dalla politica di bilancio – quali, oltre alle ipotesi tecniche sulle variabili internazionali, la riduzione dei tassi di interesse, 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.

Riguardo alla spesa, va considerato che – se si giudica rispetto agli andamenti del passato – negli ultimi anni molto è stato fatto per il suo contenimento: 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 (fig. 2.2). 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 dalla composizione della crescita, lievemente sbilanciata 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 meno marcato con evidenti conseguenze sui saldi di bilancio.

Fig. 2.2 – Tassi di crescita medi annui delle principali voci di spesa pubblica



Le politiche invariate

IL DEF riporta le previsioni a politiche invariate per il complesso delle entrate e delle spese nonché per le principali voci⁴ di spesa del conto delle Amministrazioni pubbliche, fornendo alcune indicazioni circa la metodologia utilizzata. Quest'ultima si basa su un confronto tra gli andamenti dell'ultimo quinquennio dei tassi medi di crescita delle principali grandezze e la loro evoluzione prevista secondo la legislazione vigente. Risultando quest'ultima più dinamica è stata utilizzata per l'elaborazione del quadro a politiche invariate; solo per la spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente è stata fatta una ipotesi diversa, di rinnovo dei contratti del triennio 2016-18 e di quello successivo 2019-21.

Il quadro a politiche invariate presenta modifiche rispetto alla legislazione vigente minori rispetto a quanto solitamente avvenuto in passato, in quanto con la legge di stabilità 2015 è già stata finanziata in modo permanente una serie di interventi che in precedenza, per prassi, venivano rifinanziati anno per anno. Il Governo, tuttavia, esplicitamente si riserva la possibilità di ampliare

⁴ Nel DEF viene indicato che non sono riportate le informazioni di dettaglio relative a componenti di spesa a cui non è applicabile il criterio delle politiche invariate, come la spesa per interessi e quella derivante da trattati internazionali.

gli interventi, per settore e dimensione, per i quali dovranno quindi essere individuate apposite risorse di copertura, nella compatibilità con gli obiettivi programmati.

Per quanto riguarda l'unica componente di spesa aggiuntiva considerata, relativa ai redditi da lavoro dipendente, non viene chiarita l'ipotesi "tecnica" adottata. Sono riportati importi crescenti⁵ di spesa, senza indicazioni circa le modalità dei rinnovi contrattuali né la tempistica di rinnovo dei vari comparti del pubblico impiego.

Considerando tali rinnovi aumenta l'entità della manovra lorda per importi rilevanti, crescenti da 1,7 miliardi nel 2016 a 8,8 miliardi nel 2019: il DEF non indica in proposito su quali voci intenda operare gli interventi di copertura.

Si deve inoltre considerare la possibilità di ulteriori interventi per il finanziamento di eventuali altre esigenze⁶.

2.3 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. 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)⁷. Dati i margini attualmente esistenti 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 fiscali⁸), l'eliminazione delle clausole di salvaguardia potrà essere completa nel 2016, ossia pari a 1,0 punti percentuali del PIL, e non superiore a 1,2 punti negli anni successivi (tab. 2.3).

⁵ Al netto delle somme a titolo di vacanza contrattuale incluse nello scenario tendenziale a legislazione vigente.

⁶ In proposito si ricorda che la legge di stabilità 2015 ha previsto spese per missioni di pace solamente per il biennio 2015-17.

⁷ 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.

⁸ Tale indicazione è fornita nella Sezione III del DEF a pag. 113.

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 delle 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 stabilità⁹. 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 4.4).

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.

La figura 2.3 sintetizza graficamente le previsioni dell'indebitamento netto, dell'indebitamento strutturale e della variazione dell'indebitamento strutturale nel confronto tra il DPB, la previsione tendenziale e quella programmata nel DEF.

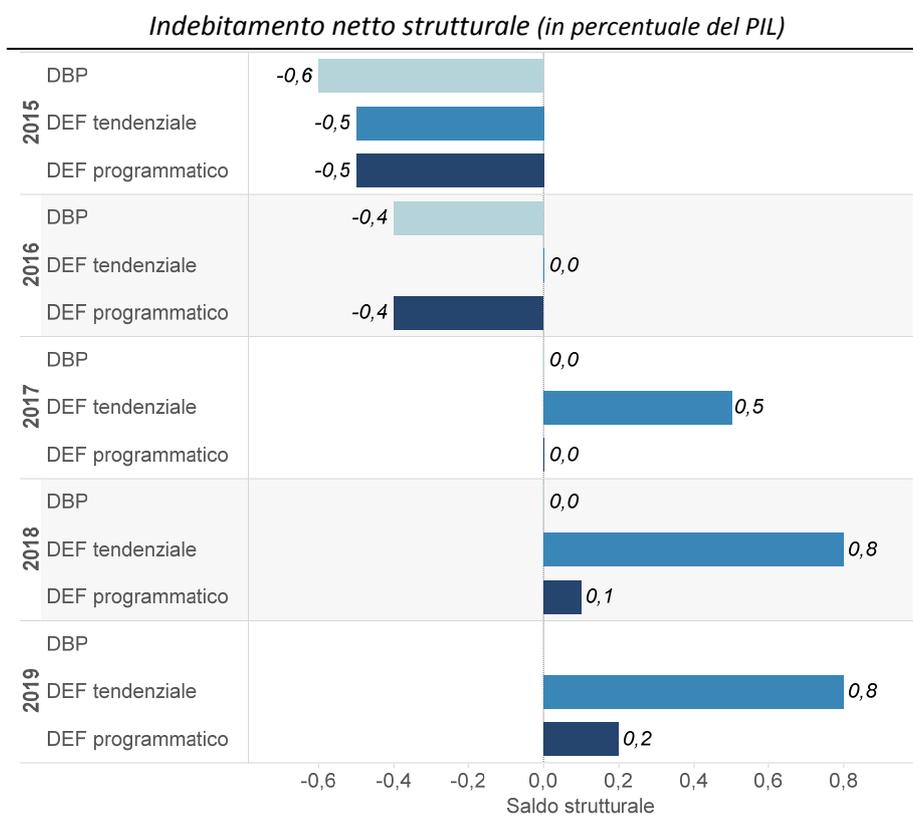
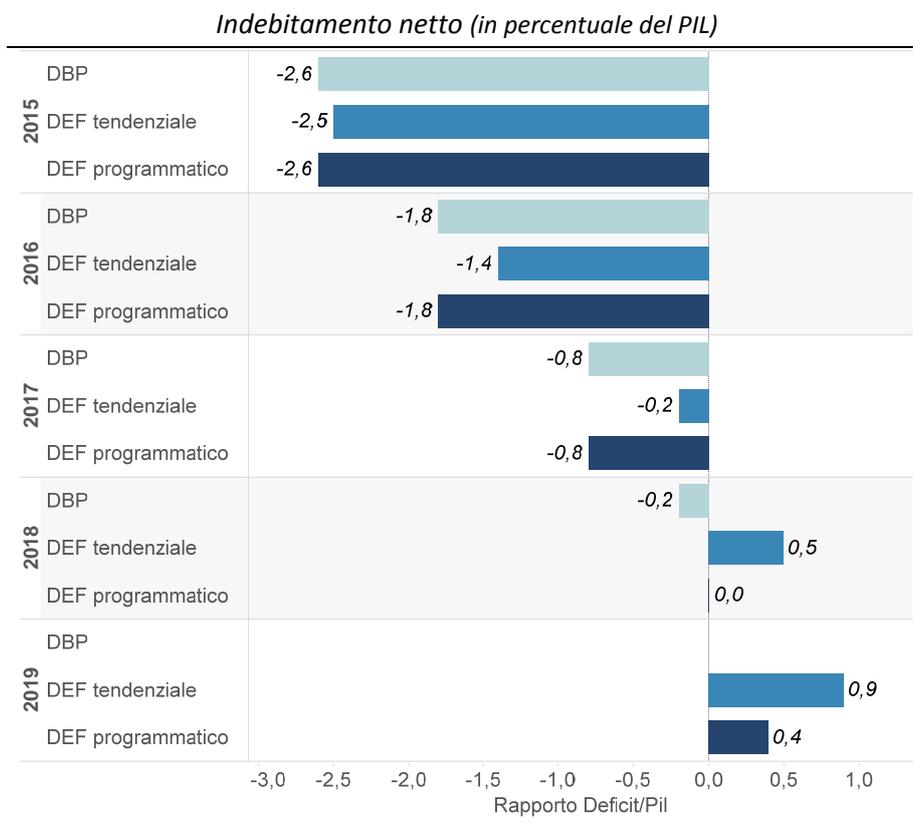
⁹ La deviazione deve essere contenuta, avere carattere temporaneo e tale da mantenere ugualmente l'indebitamento netto entro il 3 per cento del PIL. Al riguardo, si veda il focus *“Le nuove indicazioni della Commissione europea sulla flessibilità nel Patto di stabilità e crescita”* (http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/01/Focus_1_Upb.pdf).

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

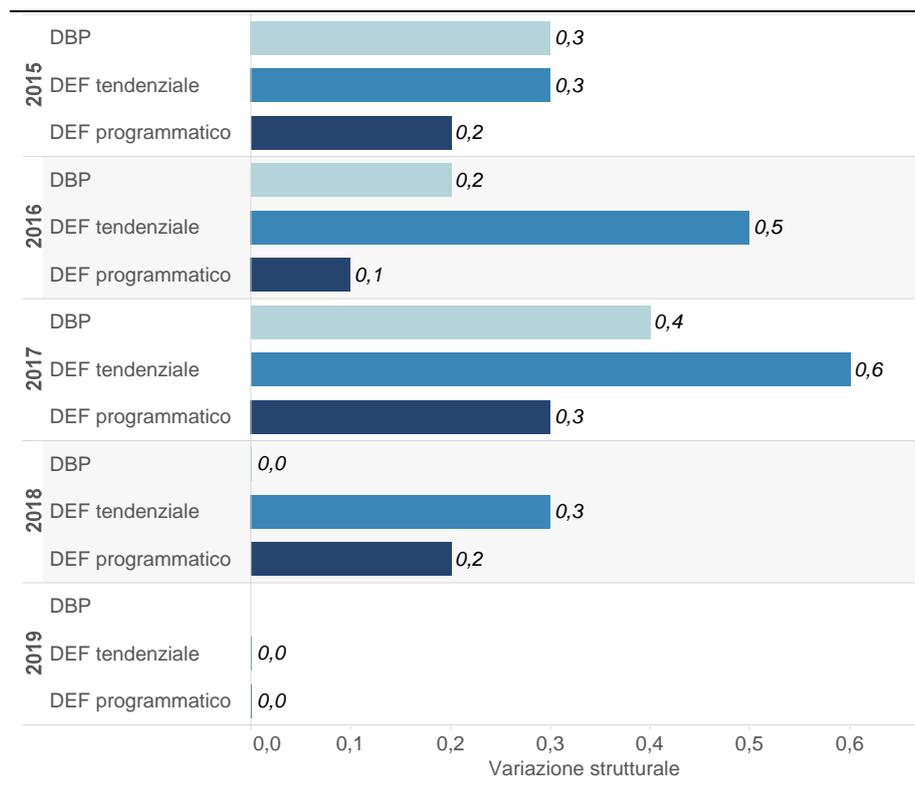
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indebitamento netto tendenziale (a)	-3,0	-2,5	-1,4	-0,2	0,5	0,9
Variazione (+ = miglioramento)		0,5	1,1	1,2	0,7	0,4
di cui: <i>Entrate</i>		-0,1	0,6	-0,1	-0,1	-0,4
<i>Interessi</i>		-0,4	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
<i>Spese primarie</i>		-0,2	-0,6	-1,1	-0,6	-0,7
Indebitamento netto 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.

Fig. 2.3 – Saldi di finanza pubblica: confronto DPB, DEF tendenziale e DEF programmatico



Variazione dell'indebitamento netto strutturale



2.4 L'evoluzione programmatica del debito

Nel 2014 l'incidenza del debito pubblico sul prodotto è salita di 3,6 punti percentuali, dal 128,5 al 132,1 per cento. La variazione del debito ha riflesso il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (69 miliardi), l'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro (8,8 miliardi), le variazioni del tasso di cambio (0,5 miliardi) e, con segno opposto, gli scarti di emissione (-8,7 miliardi) e le dismissioni mobiliari (3,3 miliardi), sostanzialmente consistenti queste ultime nei proventi derivanti dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro al Monte dei Paschi di Siena (3 miliardi).

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

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

	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 finanziarie (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: Documento di economia e finanza 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 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.

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) ridurrebbe 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 dei flussi netti connessi a derivati finanziari.

2.5 L'analisi dei rischi della finanza pubblica

La tenuta del quadro di finanza pubblica delineato nel DEF richiede il combinarsi di più condizioni, sia connesse alla evoluzione degli stessi conti pubblici sia legate allo scenario macroeconomico.

Sul versante del bilancio, è necessaria una evoluzione della spesa, in particolare di quella corrente al netto degli interessi, che derivi dalla piena realizzazione dei risparmi attesi dagli interventi sinora disposti. Inoltre, per i nuovi interventi di contenimento della spesa preannunciati, la realizzazione appare ancor più complessa dopo anni di misure di consolidamento, presentando tra le altre cose rischi di sopravvalutazione anche per possibili sovrapposizioni delle aree di intervento.

Sul versante del quadro macroeconomico, le analisi di sensitività del DEF indicano rilevanti conseguenze sulla finanza pubblica connesse ai rischi di minore crescita. Questi ultimi riguardano in particolare le ipotesi relative alle variabili esogene internazionali assunte nelle stime ufficiali. Le simulazioni condotte dai previsori del *panel* UPB¹⁰ ai fini della valutazione degli effetti sulla crescita del PIL del manifestarsi di ipotesi diverse, per

¹⁰ In proposito si veda il primo capitolo di questo Rapporto.

il prezzo del petrolio e il tasso di cambio, mostrano che l'impatto potrebbe essere di entità non trascurabile.

In particolare, lo scenario negativo del DEF considera una riduzione della crescita nel periodo di programmazione di 0,5 punti percentuali di PIL in ciascun anno rispetto al quadro di riferimento e un aumento della curva dei rendimenti di circa 100 punti base indotto dal peggioramento della percezione del mercato circa la sostenibilità della finanza pubblica per via della bassa crescita. Esso – come evidenziato nelle simulazioni del DEF – avrebbe implicazioni significative sui conti:

- non si realizzerebbe il pareggio strutturale nel periodo di programmazione del DEF;
- la riduzione del rapporto tra il debito e il PIL inizierebbe nel 2017, con un anno di ritardo rispetto allo scenario di base, e il debito nel 2019 risulterebbe più elevato di circa 7 punti percentuali di PIL;
- il saldo delle amministrazioni pubbliche rimarrebbe negativo, non registrandosi un surplus nel 2019 come nello scenario di base;
- a causa del minore avanzo primario, il rapporto tra il debito e il PIL, pur continuando a diminuire, mostrerebbe un ritmo di riduzione più lento e tale per cui la regola del debito non verrebbe rispettata lungo l'orizzonte di previsione;
- l'avanzo primario si confermerebbe superiore all'effetto dello *snow-ball* dal 2016, ma l'effetto *snow-ball* non diventerebbe mai negativo nel periodo di programmazione in quanto il tasso di crescita del PIL nominale non riuscirebbe a superare l'onere medio del debito.

Riquadro 2.1 – Effetti contabili del SEC 2010 sul conto economico delle Amministrazioni pubbliche

L'adozione del SEC 2010 ha determinato cambiamenti nei criteri di imputazione di alcune poste di contabilità nazionale. Le principali modifiche hanno determinato un aumento sia nel livello che nella dinamica delle entrate e delle uscite, con limitati effetti sull'indebitamento netto.

Sul lato delle entrate le principali variazioni in aumento hanno riguardato:

- le imposte indirette, per l'inclusione in tale voce della componente tariffaria della bolletta elettrica destinata all'incentivazione delle fonti rinnovabili, precedentemente non contabilizzata nei conti pubblici né in entrata né in uscita. La notevole dinamica registrata da tale ultima posta negli ultimi anni (da 2,4 miliardi nel 2008 a circa 11 miliardi nel 2013) spiega l'andamento crescente della revisione operata. È inoltre stata inclusa nel computo dell'IVA la componente del gettito destinata a finanziare l'Unione europea, precedentemente esclusa;
- le imposte dirette, per la non contabilizzazione dei minori versamenti per cassa dovuti all'utilizzo dei crediti di imposta rimborsabili (*deferred tax assets*); questi ultimi sono infatti ora contabilizzati tra i trasferimenti in conto capitale alle imprese e imputati in termini di competenza invece che per cassa;
- le altre entrate correnti per l'inclusione nel risultato lordo di gestione degli ammortamenti relativi alle spese precedentemente classificate come correnti e ora in conto capitale (armamenti, R&S).

Sul lato delle spese, le principali modifiche hanno riguardato:

- la spesa corrente primaria su cui hanno inciso in aumento alcune delle poste già menzionate sul lato delle entrate, tra cui l'aumento dei trasferimenti al resto del mondo per la registrazione in uscita della terza risorsa UE e i contributi alla produzione relativi all'incentivazione delle fonti rinnovabili. Ha invece avuto un effetto riduttivo l'esclusione delle spese per armamenti e per ricerca e sviluppo, parzialmente compensato dall'iscrizione tra la spesa corrente dei relativi ammortamenti;
- la spesa in conto capitale, su cui hanno inciso le già menzionate spese per armamenti e ricerca e sviluppo e i crediti di imposta rimborsabili (DTA);
- la spesa per interessi che ha beneficiato dell'esclusione degli interessi relativi ai contratti derivati.

Le entrate

Il passaggio al SEC 2010 ha accresciuto la dinamica delle entrate per effetto essenzialmente della registrazione tra le imposte indirette della componente tariffaria per l'incentivazione dell'energia rinnovabile e tra le imposte dirette delle DTA. Con riferimento alla pressione fiscale, nel 2013 si ha un aumento del numeratore di 15,6 miliardi. Nella media del triennio 2011-13, poco più del 70 per cento di tale incremento, è derivato appunto dall'inclusione delle tariffe relative all'incentivazione delle fonti di energia rinnovabile (fig. 2.4). Nonostante ciò, la pressione fiscale, a seguito del passaggio al SEC 2010, si riduce in regione della revisione al rialzo del PIL al denominatore del rapporto (fig. 2.5).

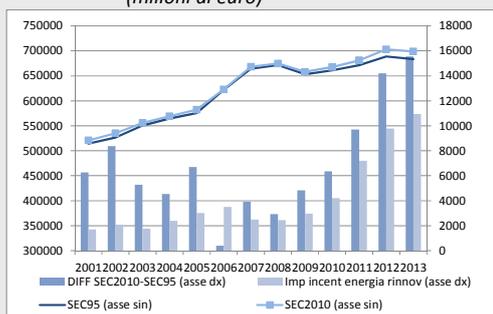
Le spese

Dal lato delle uscite, il passaggio al SEC 2010 accelera la dinamica principalmente per effetto dei contributi ai produttori di energia rinnovabile, parzialmente compensato negli ultimi anni del periodo dalla riduzione della spesa per interessi dovuta all'esclusione degli swap (fig. 2.6). In particolare, tale esclusione ha comportato inizialmente un incremento della spesa complessiva, per gli esercizi in cui tali contratti hanno dato luogo ad un flusso netto di incassi (fino al 2005), e successivamente una riduzione, per gli anni in cui i derivati hanno dato luogo ad un flusso netto di pagamenti dalla dinamica crescente (da 260 milioni nel 2006 a 3,2 miliardi nel 2013).

Il saldo di riferimento ai fini delle regole europee

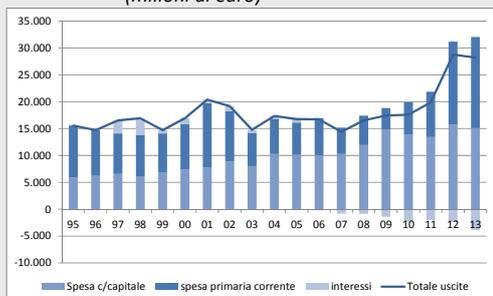
La riclassificazione operata dal SEC 2010 ha influito anche sul saldo di riferimento per le regole europee, cioè sull'indebitamento netto in rapporto al PIL. Esso risente, oltre che delle modifiche alle entrate e alle spese sopra descritte, anche della revisione della serie storica del PIL, al denominatore. Tale ultimo effetto risulta in genere preponderante, soprattutto nella fase terminale della serie, determinando per la maggior parte degli esercizi una riduzione del rapporto (fig. 2.7).

Fig. 2.4 – Entrate rilevanti ai fini della pressione fiscale secondo il SEC95 e il SEC2010 (milioni di euro)



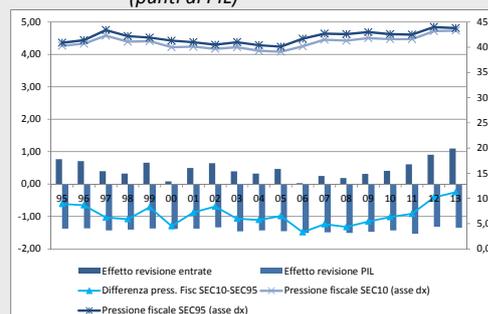
Fonte: per i consuntivi, Istat, Conti e aggregati economici delle AP, dicembre 2014 e PIL e indebitamento AP, Anni 2012-2014, 2 marzo 2015; per le imposte di incentivazione delle fonti di energia rinnovabili, Istat, Seminario "Il passaggio al Sec 2010 e la revisione generale dei conti nazionali", Roma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

Fig. 2.6 – Uscite delle AP: composizione della differenza SEC10-SEC95 (milioni di euro)



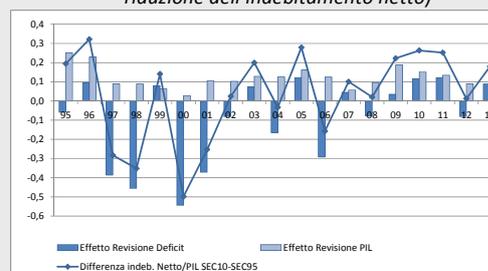
Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti e aggregati economici delle AP, settembre e dicembre 2014

Fig. 2.5 – Riduzione della pressione fiscale per effetto del SEC 2010 e sue determinanti (punti di PIL)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti e aggregati economici delle AP, settembre e dicembre 2014

Fig. 2.7 – Variazioni dell'indebitamento netto in rapporto al PIL per effetto del SEC 2010 (punti di PIL. Il segno positivo indica una riduzione dell'indebitamento netto)



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Conti e aggregati economici delle AP, settembre e dicembre 2014

3. LE ANALISI SETTORIALI

3.1 La revisione della spesa pubblica

La parte più rilevante delle risorse necessarie per realizzare a partire dal 2016 gli obiettivi programmatici indicati nel DEF deriverebbe, secondo quanto dichiarato nel documento stesso, da interventi di revisione della spesa pubblica (circa 0,45 punti percentuali di PIL corrispondenti a circa 7 miliardi).

Il DEF indica numerosi ambiti di intervento sia di razionalizzazione delle amministrazioni centrali che di quelle locali, ponendo tra le priorità dell'azione di governo, la verifica sistematica delle priorità dei programmi di spesa e l'incremento dell'efficienza del sistema pubblico. Le aree 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.

3.1.1 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 3.1 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.

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.

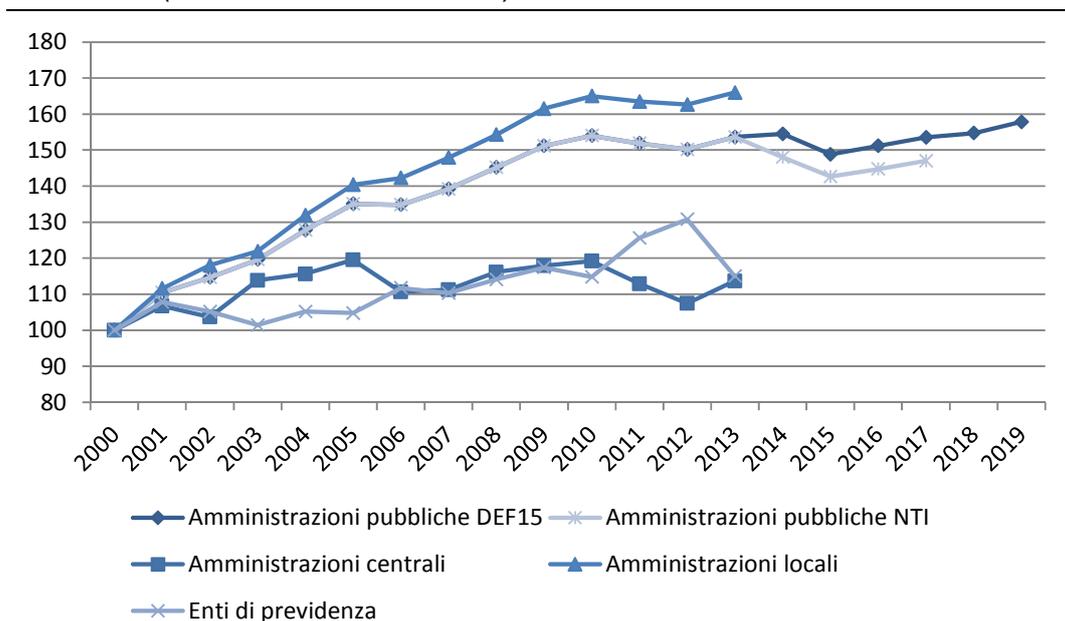
La possibilità di attuare dal 2016 ulteriori interventi di manovra sulla voce in esame, richiede in primo luogo che le misure già incluse nella legislazione vigente producano pienamente il loro effetto atteso di risparmio, senza ritardi di implementazione.

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 programmatori 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.

Fig. 3.1 – 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.

3.1.2 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)¹¹ e poi con il DL 95/2012¹².

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:

- 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 spazi¹³;
- più agevole facoltà di recesso delle pubbliche amministrazioni da contratti di locazione¹⁴;

¹¹ Art.2, commi 222-224.

¹² Art. 3 (“Razionalizzazione del patrimonio pubblico e riduzione dei costi per locazioni passive”).

¹³ Si prevede che in caso di inottemperanza l’Agenzia del demanio ne effettui la segnalazione alla Corte dei Conti.

¹⁴ 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.

- 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 centrali¹⁵.

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 modesti¹⁶. 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 prudentiale 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 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 AVCP¹⁷ 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

¹⁵ Con il DL 66 la misura è stata anticipata dal 1° luglio 2015 al 1° luglio 2014.

¹⁶ L’allegato 7 della Legge 191/2009 stimava un risparmio annuo di 65 milioni per le norme sulle locazioni passive.

¹⁷ Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, ora assorbita nell’Autorità nazionale anticorruzione.

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.

3.1.3 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 pubblica¹⁸, indirizzano – come noto – un ammontare non indifferente di risorse al settore produttivo¹⁹, 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

¹⁸ Uscite per “contributi alla produzione”, “trasferimenti diversi correnti” e “contributi agli investimenti” del conto delle Amministrazioni pubbliche.

¹⁹ 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.

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 regionali²⁰. Limitatamente a questo sottoinsieme, l'ultima valutazione della spesa aggregabile del 2012 è pari a 3,4 miliardi²¹, 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 aggregabile, 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).

3.1.4 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 MEF²² nel 2012 ne censisce oltre 8.000; l'Istat, che acquisisce e coordina diverse fonti informative, nel 2012 ne segnala oltre 11.000²³. La

²⁰ 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.

²¹ Valutati nel 2012 secondo l'ultima Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2013 del Ministero dello sviluppo economico.

²² 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

²³ <http://www.istat.it/it/archivio/143736>.

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.

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, Cottarelli²⁴, 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 pubbliche²⁵ l'avvio nel 2015 di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni

²⁴ http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locali_master_copy.pdf

²⁵ 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.

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 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*.

3.1.5 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"²⁶ la spesa imputabile a inefficienza nel complesso dei comuni e delle regioni a

²⁶ http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Spending_comuni_rapporto_15settembre_x2x.pdf.

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.

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.).

3.2 Le agevolazioni fiscali

Accanto alle misure di revisione della spesa, l'altra componente rilevante delle risorse necessarie per finanziare la neutralizzazione delle clausole di salvaguardia a partire dal 2016 deriverebbe, secondo quanto annunciato dal DEF, dagli interventi sulle agevolazioni fiscali (circa 0,15 punti percentuali di PIL corrispondenti a 2,5 miliardi di euro).

Come è noto l'esigenza di razionalizzare il sistema di agevolazioni fiscali costituisce da tempo uno dei punti focali nell'agenda della riforma fiscale. L'obiettivo è di verificare finalità e risorse impiegate di un insieme molto ampio di agevolazioni fiscali stratificatesi nel tempo per renderne più efficiente l'utilizzo contribuendo al contempo al consolidamento dei conti pubblici.

Il bilancio dello Stato riporta in uno specifico allegato l'elenco delle misure di esenzione e riduzione del prelievo previste dalla normativa, accompagnate da una stima del

mancato gettito²⁷ proiettata sul triennio. L'allegato al bilancio dello Stato non include tuttavia indicazioni sistematiche sulle finalità perseguite da ciascuna misura, che possano offrire al futuro riformatore fiscale criteri di valutazione utili per decidere riguardo al mantenimento, soppressione o riduzione delle singole agevolazioni.

Il Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale costituito nel 2011 ha contribuito a rimediare questa carenza, definendo una classificazione delle finalità delle agevolazioni fiscali e associando a ogni misura una o più categorie²⁸. Le possibili finalità individuate dal Gruppo di lavoro vanno dall'attuazione di principi di livello costituzionale (come la progressività), alla realizzazione di obiettivi di rilevanza territoriale o sociale, a contribuire alla semplificazione del sistema, a favorire l'emersione di imponibili, a rendere il nostro ordinamento compatibile con quello comunitario e con gli accordi internazionali, ad evitare forme di doppia imposizione. Il Gruppo di lavoro ha riconosciuto che buona parte delle agevolazioni fiscali persegue in realtà più di una finalità. L'elaborazione condotta dal Gruppo di lavoro riporta la valutazione finanziaria delle varie agevolazioni al 2010 e non è stata successivamente aggiornata.

Va infine ricordato che il monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale costituisce uno degli ambiti su cui, in base alla legge delega per la riforma fiscale, il Governo è autorizzato a intervenire "eliminando o riformando le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione".

Per fornire al decisore politico valutazioni finanziarie aggiornate sulle agevolazioni fiscali che siano anche corredate da una indicazione sistematica e organica delle finalità di ciascuna misura – utili sia per reperire le risorse richieste dal DEF sia, soprattutto, per porre mano a una revisione organica del sistema delle spese fiscali –, l'Upb ha integrato le due fonti di informazioni oggi disponibili, la tabella allegata al bilancio dello Stato 2015 e la classificazione elaborata dal Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale.

La tabella 1 illustra il risultato di questo esercizio: alle 282 agevolazioni fiscali riportate nella tabella allegata al bilancio dello Stato, e ai rispettivi effetti finanziari per il 2015, sono state assegnate le tipologie di finalità proposte dal Gruppo di lavoro sull'erosione

²⁷ Gli effetti finanziari di ciascuna spesa fiscale sono generalmente stimati come l'incremento (la perdita) del gettito conseguente all'abolizione (o all'introduzione) della spesa considerata, sotto l'ipotesi di invarianza di comportamenti da parte dei contribuenti.

²⁸ Il Gruppo di lavoro ha integrato l'insieme delle misure riportate nella tavola allegata al bilancio di previsione dello Stato con l'inclusione di ulteriori misure e regimi sulla base del suo più ampio mandato, che consiste nel considerare l'intera area dell'erosione fiscale. Inoltre il Gruppo di lavoro ha analizzato anche le agevolazioni relative ai tributi locali. Questa diversa impostazione si riflette nel numero complessivo di voci analizzate, circa 720 nella Relazione del Gruppo di lavoro e circa 280 nella Tavola allegata al bilancio dello Stato.

fiscale. Per ragioni espositive la tabella riporta in modo distinto soltanto le misure di dimensione finanziaria maggiore, quelle di ammontare superiore ai 200 milioni di euro²⁹.

Va innanzitutto sottolineato come a molte delle agevolazioni di maggiore entità finanziaria è stata riconosciuta una pluralità di obiettivi (si vedano gli interventi in tema di ristrutturazione sugli immobili nell'IRPEF e nell'IVA, classificati di rilevanza sociale ma anche settoriale e a sostegno dell'emersione degli imponibili, o la deduzione parziale per il costo del personale nell'IRAP al contempo di rilevanza sociale, territoriale, a sostegno delle imprese e a favore della tutela dell'ambiente e del patrimonio artistico), a conferma di quanto complesso e attento possa rivelarsi ogni intervento di revisione in questo ambito.

La tabella mostra inoltre come le agevolazione fiscale di maggiore dimensione finanziaria sono quelle per le quali sono identificare finalità di garanzia di principi costituzionali (come le detrazioni per fonte del reddito e le detrazioni per carichi familiari, entrambe nell'IRPEF) oppure obiettivi di rilevanza sociale (come le aliquote ridotte al 4 e al 10 per cento dell'IVA³⁰, la deduzione per abitazione principale nell'IRPEF e la deducibilità del costo del lavoro nell'IRAP, in relazione quest'ultima alla sua funzione di sostegno dell'occupazione). Anche la categoria degli interventi per il welfare (in cui ricadono le detrazioni per i carichi di famiglia, quelle per le spese sanitarie, quelle per contribuzioni pensionistiche complementari, e l'esenzione per pensioni di guerra e per ciechi civili, tutte nell'ambito dell'IRPEF) comprende misure di rilevante impatto finanziario.

Si tratta in generale di agevolazioni che realizzano elementi costitutivi fondamentali di un tributo o perseguono obiettivi redistributivi così espliciti (progressività, riduzioni sui redditi più bassi o su quelli da lavoro dipendente e assimilati) da rendere ardua una loro revisione al di fuori di una riforma organica di tutto il sistema delle agevolazioni.

Più limitato in termini di mancato gettito è invece l'insieme delle misure riconducibili, tra gli altri, all'obiettivo della semplificazione del sistema tributario, che comprende essenzialmente una serie di agevolazioni nell'ambito della tassazione delle rendite finanziarie. Così come mediamente di impatto finanziario più contenuto sono le agevolazioni di rilevanza settoriale, presenti soprattutto nei campi delle accise sui prodotti energetici e dell'IRAP.

E' probabilmente in questi ambiti, dove è più difficile rintracciare finalità di sistema e più evidenti sembrano le forme di sussidiazione implicita a specifici settori e gruppi di interesse, che potrebbero focalizzarsi gli interventi più immediati di contenimento delle spese fiscali.

²⁹ Su sito dell'Upb (www.upbilancio.it) verrà reso disponibile l'elenco completo delle misure di agevolazione fiscale con l'attribuzione delle finalità perseguite.

³⁰ Va rilevato come in diverse occasioni gli organismi internazionali hanno segnalato una maggiore erosione del gettito Iva in Italia rispetto ad altri paesi europei connessa a una più estesa applicazione delle aliquote ridotte.

Tab. 3.1 – Agevolazioni fiscali secondo la classificazione del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale
(2015, milioni di euro)

	Imposta	Agevolazione fiscale	Classificazione Gruppo di lavoro su erosione	Ammontare
1	IRPEF	Detrazioni per fonte del reddito	Rilevanza costituzionale	37.843
2	IVA	Aliquota ridotta 4%	Rilevanza sociale	27.643
3	IVA	Aliquota ridotta 10%	Rilevanza sociale	14.094
4	IRPEF	Deduzione per contributi previdenziali e assistenziali obbligatori e altri importi che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente	Contrasto doppie imposizioni Rilevanza costituzionale	12.261
5	IRPEF	Detrazione per familiari a carico	Rilevanza costituzionale Interventi di welfare	11.171
6	IRAP	Deduzione parziale costi del personale	Rilevanza sociale Rilevanza territoriale Tutela ambiente e patrimonio artistico Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	8.383
7	IRPEF	Tassazione separata su TFR, arretrati, ecc.	Rilevanza settoriale	6.527
8	IRPEF	Detrazione del 36% per gli interventi di recupero degli immobili	Rilevanza sociale Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	3.502
9	IRPEF	Deduzione per abitazione principale	Rilevanza sociale	3.304
10	IRPEF	Detrazione per spese sanitarie	Interventi di welfare	2.904
11	IRPEF	Detrazione per contribuzioni pensionistiche complementari	Interventi di welfare	2.883
12	IRPEF	Esenzione delle pensioni guerra, ciechi civili, ecc.	Interventi di welfare	2.441
13	Imposta sulle assicurazioni	Esenzione da imposta sulle assicurazioni e sui contratti vitalizi	Non classificabile	2.272
14	Imposta di registro, imposte ipo-catastali, tasse sulle concessioni governative	Applicazione di un'imposta sostitutiva per le operazioni di credito a medio e lungo termine	Semplificazione del sistema Rilevanza sociale Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	2.022
15	IRPEF	Esclusione degli assegni per mantenimento dei figli spettanti al coniuge in conseguenza di separazione o di annullamento del matrimonio	Contrasto doppie imposizioni	1.943
16	Accisa sui prodotti energetici	Esenzione dall'accisa sui prodotti energetici impiegati come carburanti per la navigazione aerea	Compatibilità con ordinamento comunitario e accordi internazionali Concorrenzialità rispetto a paesi terzi	1.539
17	IRPEF	Detrazione del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica degli immobili	Rilevanza sociale Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	1.489
18	IVA	Aliquota 10% per prestazioni di recupero degli immobili e per prestazioni di assistenza domiciliare in favore di anziani e inabili adulti edilizio	Rilevanza sociale Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	1.416
19	IRPEF	Detrazione sugli interessi per l'acquisto dell'abitazione principale	Rilevanza sociale	1.257
20	Accisa sui prodotti energetici	Riduzione dell'accisa sugli autotrasportatori	Rilevanza settoriale Rilevanza sociale	1.148
21	Imposta di registro, imposte ipo-catastali	Acquisto dell'abitazione principale	Rilevanza sociale	1.067
22	Accisa sui prodotti energetici	Aliquota ridotta per impieghi in agricoltura	Rilevanza settoriale	969
23	IRPEF	Bonus 80 euro a dipendenti con reddito basso	Interventi di welfare	832

Tab. 3.1 (segue) – Agevolazioni fiscali secondo la classificazione del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (2015, milioni di euro)

	Imposta	Agevolazione fiscale	Classificazione Gruppo di lavoro su erosione	Ammontare
24	IRES	Riallineamento dei valori fiscali e civilistici sulle attività immateriali	Sostegno imprese non limitato a un singolo settore produttivo	808
25	Tassazione sostitutiva sui fondi pensione	Tassazione dei rendimenti maturati presso il fondo	Semplificazione del sistema Interventi di welfare	732
26	Accisa sui prodotti energetici	Esenzione dall'accisa sui prodotti energetici impiegati come carburanti per la navigazione marina	Compatibilità con ordinamento comunitario e accordi internazionali Rilevanza settoriale	598
27	Accisa sull'energia elettrica	Esenzione per abitazioni con consumo molto ridotto	Rilevanza sociale	597
28	IRPEF	Deduzione forfetaria del 5% sui canoni di locazione di immobili	Emersione degli imponibili	545
29	IRPEF	Detrazione premi assicurativi per morte, non autosufficienza	Rilevanza sociale	358
30	Imposta di registro	Esenzione da imposta di registro dei contratti di assicurazione e riassicurazione, ricevute e quietanze	Semplificazione del sistema Rilevanza settoriale	354
31	Imposta sostitutiva sui dividendi	Riduzione dell'aliquota al 1,375% sui dividendi corrisposti alle società soggette a un'imposta sul reddito societario in uno Stato membro UE	Compatibilità con ordinamento comunitario e accordi internazionali	350
32	IRPEF	Detrazione spese istruzione	Interventi di welfare	348
33	IRAP	Aliquota ridotta in agricoltura	Rilevanza settoriale	324
34	IRPEF	Detrazione del 50% per gli interventi di recupero degli immobili	Rilevanza sociale Rilevanza settoriale Emersione degli imponibili	292
35	IRPEF	Parziale concorrenza alla formazione del reddito per alcune tipologie di redditi diversi	Rilevanza sociale Tutela ambiente e patrimonio artistico	284
36	IVA	Regime speciale per i produttori agricoli	Semplificazione del sistema Rilevanza settoriale	281
37	IRPEF	Rientro lavoratori e studenti dall'estero	Rilevanza sociale	251
38	IRPEF	Deduzioni forfetarie su redditi specifici	Rilevanza sociale	247
39	IRPEF	Deduzione degli assegni periodici corrisposti al coniuge in conseguenza di separazione o annullamento del matrimonio ad esclusione di quelli destinati al mantenimento dei figli	Contrasto doppie imposizioni	245
40	IRPEF	Detrazione per canoni di locazione dell'abitazione principale	Rilevanza sociale Emersione degli imponibili	243
41		Riduzione prezzo gasolio e GPL aree climaticamente svantaggiate	Rilevanza territoriale	231
42	IRPEF	Clausola di salvaguardia per TFR	Rilevanza costituzionale	230
43	IRPEF	Detrazione su TFR	Rilevanza costituzionale	227
44	IRPEF	Deduzione delle spese mediche e di assistenza per patologie gravi	Interventi di welfare	207
45	Altre agevolazioni fiscali di ammontare inferiore a 200 milioni di euro			4.485
Totale				12.237

4 IL RISPETTO DELLE REGOLE DI BILANCIO

Le valutazioni di questo capitolo sono riferite alle proiezioni tendenziali e agli obiettivi programmatici esposti nel DEF 2015. I riflessi sul quadro delle regole di bilancio della sentenza della Corte costituzionale 70/2015 saranno esaminati nel cap. 5. Indipendentemente dalla soluzione che sarà adottata dal Governo, l'effetto della sentenza va chiaramente nella direzione di rafforzare i dubbi di seguito illustrati sull'esistenza di margini di manovra nel bilancio 2015.

4.1 Obiettivi programmatici e OMT

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 evidenzia il raggiungimento del pareggio strutturale già nel 2016, il DEF 2015 conferma l'obiettivo del DPB dello scorso autunno di raggiungere l'obiettivo di medio termine nel 2017 (tab. 4.1).

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. 4.2).

I riflessi favorevoli sulla finanza pubblica della revisione delle previsioni macroeconomiche e dei tassi di interesse (si veda capitolo 2) mostrano un'accelerazione del percorso verso l'obiettivo di medio termine (OMT). 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.

Tab 4.1 – Obiettivi programmatici e OMT

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Output gap	-4,6	-3,8	-2,5	-1,3	-0,3	0,5
Crescita reale	-0,4	0,7	1,4	1,5	1,4	1,3
Crescita potenziale	-0,4	-0,1	0,0	0,2	0,3	0,5
Saldo obiettivo di medio termine	0	0	0	0	0	0
Obiettivo aggiustamento	0,0	0,25	0,0	0,4	0,0	0,0
Saldo strutturale	-0,7	-0,5	-0,4	0	0,1	0,2
Aggiustamento strutturale	0	0,2	0,1	0,3	0,2	0

La scelta programmatica 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 confermando nel 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.

Tab. 4.2 – 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 per cento e nessun rischio di sostenibilità	Debito superiore al 60 per cento 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	$-3 < \text{Output gap} \leq -1,5$	Se crescita inferiore alla crescita potenziale	0	0,25
		Se crescita superiore alla crescita potenziale	0,25	0,5
Normale	$-1,5 < \text{Output gap} \leq 1,5$	0,5	> 0,5	
Favorevole	Output gap > 1,5	Se crescita inferiore alla crescita potenziale	> 0,5	≥ 0,75
		Se crescita superiore alla crescita potenziale	0,75	≥ 1

Per il 2016, come si è detto, l'impostazione del Governo presuppone l'applicazione della clausola delle riforme strutturali, che viene discussa nel paragrafo 4.4. Da un punto di vista economico, ciò può essere giustificabile dalla necessità di non compromettere la nascente fase di ripresa con una *fiscal stance* 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.

4.2 La regola della spesa

Il versante preventivo del Patto di stabilità e crescita richiede il controllo della dinamica della spesa pubblica (a politiche invariate³¹) al fine di assicurare la sua sostenibilità in coerenza con il percorso di aggiustamento strutturale.

L'aggregato di spesa di riferimento ai fini dell'applicazione della regola tiene conto esclusivamente delle componenti più direttamente influenzate dall'attività di Governo, escludendo la spesa per interessi e la componente dovuta al ciclo economico. L'esclusione di tali componenti permette l'adozione di politiche più accomodanti nelle fasi avverse, ma allo stesso tempo non consente di “finanziare” incrementi di spesa con i risparmi derivanti da fattori al di fuori dall'immediato controllo del Governo. Sono inoltre esclusi dal computo i programmi di spesa finanziati interamente da programmi UE e le fluttuazioni di breve periodo della spesa per investimenti³².

³¹ Nelle previsioni del DEF la spesa a politiche invariate risulta maggiore di quella tendenziale rispettivamente di 1,7, 4,2 e 6,7 miliardi per gli anni 2016, 2017 e 2018. Si veda il paragrafo 2.2.

³² Nella spesa di riferimento per il periodo t , in luogo del livello degli investimenti correnti è incluso il livello medio degli investimenti realizzato negli anni da $t-3$ a t .

La regola prevede che la dinamica della spesa di riferimento non debba superare la crescita potenziale di medio periodo dell'economia³³, a meno che le variazioni non vengano compensate da provvedimenti sul versante delle entrate.

Per assicurare la coerenza con la transizione OMT, la crescita della spesa consentita dalla regola viene determinata anche in funzione dell'aggiustamento del saldo strutturale richiesto, imponendo un obiettivo più stringente (applicando un cosiddetto "margine di convergenza") ai paesi che non hanno raggiunto l'OMT. Le nuove indicazioni della Commissione riguardo l'entità dell'aggiustamento strutturale richiesto in funzione delle condizioni cicliche (tab. 4.2) si riflettono dunque anche sull'applicazione della regola della spesa.

La regola della spesa risulta rispettata nel 2014 a consuntivo, mentre nelle proiezioni del DEF si evidenzia una deviazione dall'obiettivo per il solo 2015 (fig.4.1).

Nel 2015 infatti l'aggregato di spesa di riferimento cresce dell'1,2 per cento in termini nominali e dello 0,3 in termini reali, un valore superiore all'obiettivo di riduzione che è pari al -0,5 per cento³⁴. La deviazione, espressa in punti di Pil, è pari a 0,4 per cento, inferiore al margine di significatività definito dalla Commissione. Tale deviazione non comporta ex-ante l'attivazione di alcun provvedimento formale; se nella valutazione ex-post (da effettuarsi nel 2016) la deviazione rispetto all'obiettivo dovesse superare il limite di 0,5 punti, la Commissione potrebbe tenerne conto ai fini della valutazione generale riguardante l'apertura di una procedura di deficit eccessivo.

Benché nel 2015 la spesa nel suo complesso risulti sostanzialmente invariata rispetto al 2014 (la riduzione della spesa per interessi viene parzialmente compensata da maggiori uscite³⁵) e inferiore rispetto a quanto atteso per gli anni successivi, sono gli elementi di costruzione della spesa di riferimento a comportare lo sfioramento dell'obiettivo:

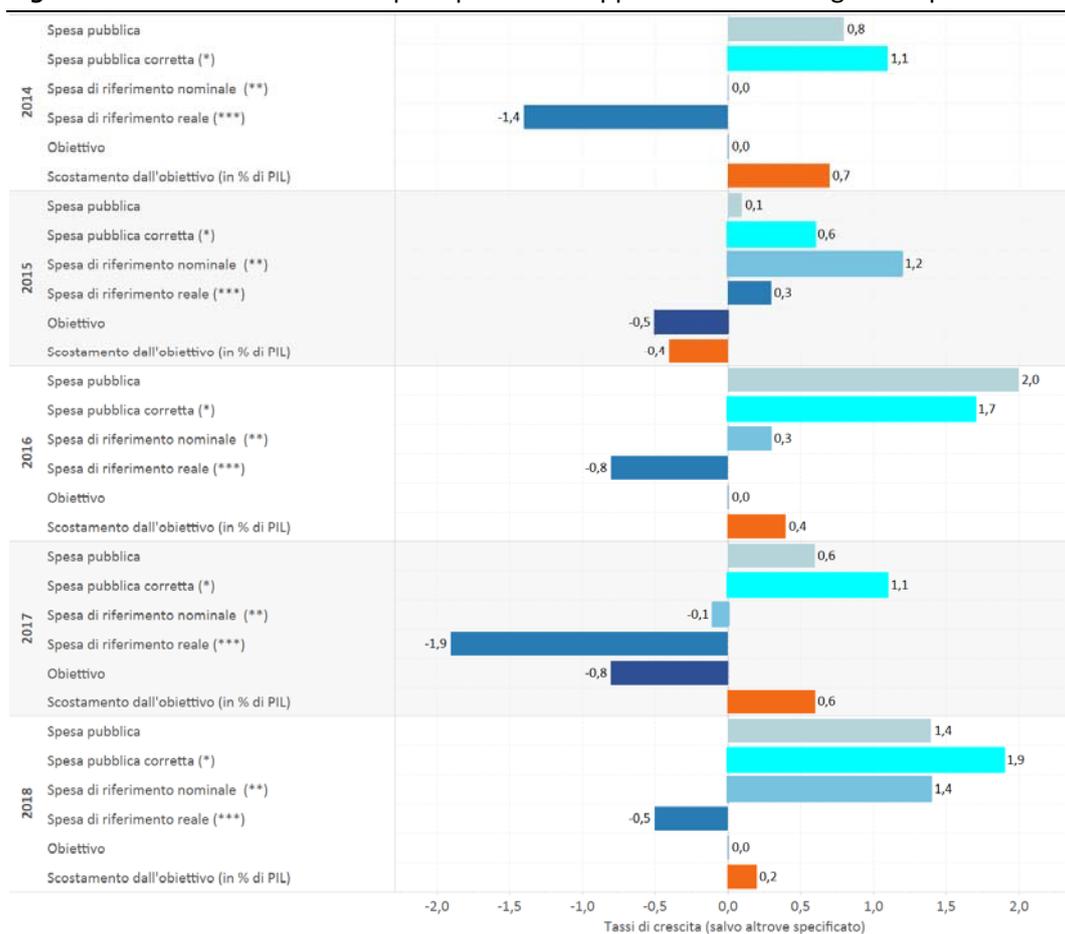
- 1) la spesa di riferimento non incorpora la spesa per interessi e quindi non sconta la relativa riduzione che si verifica a partire dal 2015, crescendo pertanto più della spesa totale;
- 2) nel 2015 entrano in vigore provvedimenti che riducono le entrate. Ciò comporta una crescita della spesa di riferimento, valutata al netto degli effetti di misure discrezionali sulle entrate, particolarmente sostenuta rispetto al 2014.

³³ La stima della crescita del potenziale di medio periodo utilizzata per l'applicazione della regola è elaborata dalla Commissione come media in un orizzonte di 10 anni per i periodi da $t-5$ a $t+4$.

³⁴ L'obiettivo di riduzione della spesa sconta l'effetto dell'introduzione dei nuovi criteri per la determinazione dell'aggiustamento strutturale per il 2015, che comporta un sostanziale dimezzamento dell'obiettivo.

³⁵ Cfr. Capitolo 2.

Fig. 4.1 – Tassi di crescita della spesa pubblica e applicazione della regola di spesa



(*) **Spesa corretta**: spesa pubblica al netto della componente ciclica, degli interessi sul debito, della spesa interamente finanziata da programmi UE e corretta per le fluttuazioni degli investimenti di breve periodo
 (**) **Spesa di riferimento**: spesa corretta (di cui al punto precedente) al netto delle variazioni di entrate dovute a provvedimenti discrezionali
 (***) Il calcolo della variazione reale è effettuato sulla base della media dei deflatori calcolati dalla Commissione nelle stime di Autunno e Primavera dell'anno precedente. Ove il dato non è disponibile si è utilizzata la stima riportata nel DEF.

Fonte: Elaborazioni UPB su dati MEF

Va altresì ricordato che nelle proiezioni del DPB la regola risultava ampiamente soddisfatta per il 2015: la spesa di riferimento cresceva infatti solo dello 0,2 per cento a fronte di un 1,2 per cento oggi stimato nel DEF. La differenza nei risultati dipende da diversi fattori che complessivamente comportano una maggiore crescita della spesa di riferimento per 7,4 miliardi (tab. 4.3). Si osserva infatti:

- una spesa di riferimento 2015 più elevata nel DEF rispetto al DPB (+3,9 mld), a causa di:
 - circa 2,3 miliardi di revisione della spesa tendenziale;
 - circa 1,6 miliardi di manovra;
- una riduzione delle entrate discrezionali per 2,7 miliardi, a causa di:
 - rettifiche in diminuzione delle entrate contributive per 3 miliardi, dovute allo scostamento fra l'ipotesi di manovra conosciuta al momento della redazione del DPB e la manovra nella sua versione definitiva (revisione degli effetti della misura sulla decontribuzione);
 - rettifiche delle entrate fiscali per +0,3 miliardi (+0,6 miliardi relativi alle quantificazioni dei provvedimenti della LS 2015 e circa -0,3 miliardi dovuti agli effetti dei provvedimenti approvati successivamente alla legge di stabilità³⁶;
- la revisione (verso il basso) del livello della spesa 2014 per 0,8 miliardi.

Nel 2016 la regola torna ad essere soddisfatta. Benché la spesa totale cresca del 2 per cento, l'incremento delle misure discrezionali sulle entrate contribuisce infatti a contenere la variazione dell'aggregato di spesa di riferimento (+0,3 per cento). Tale variazione, espressa in termini reali³⁷, risulta negativa (-0,8 per cento) e quindi inferiore all'obiettivo di crescita, posto a zero per effetto della clausola delle riforme strutturali³⁸.

Nel 2017 l'obiettivo andrebbe ricalcolato sulla base delle nuove stime della crescita del potenziale di medio periodo e del margine di convergenza, che la Commissione tuttavia non ha ancora elaborato, nonché dell'aggiustamento richiesto. Ipotizzando una invarianza della crescita del potenziale e del margine di convergenza³⁹ e considerando che l'aggiustamento del saldo strutturale richiesto nel 2017 sarà pari alla distanza dall'OMT (ossia 0,4 punti percentuali), l'obiettivo di crescita della spesa di riferimento risulterebbe pari a -0,8 per cento⁴⁰. Poiché la spesa di riferimento si ridurrebbe in termini reali di circa l'1,9 per cento, la regola risulterebbe rispettata.

Per quanto riguarda l'applicazione della regola nel 2018, poiché il saldo strutturale raggiungerebbe l'OMT l'anno precedente, non sarebbe più applicato il margine di convergenza all'obiettivo di spesa⁴¹. Il *benchmark* richiederebbe dunque l'invarianza della spesa di riferimento (obiettivo di crescita pari a zero), circostanza ampiamente soddisfatta nelle stime (-0,5 per cento).

La regola della spesa richiede inoltre che gli obiettivi siano soddisfatti anche con riferimento ad un orizzonte temporale biennale⁴², circostanza che si verifica in tutti gli anni presi in esame, così come si può evincere dalla tab. 4.4. Nell'orizzonte biennale infatti la spesa di riferimento effettiva cresce sempre in misura minore dell'obiettivo fissato dalla regola.

³⁷ Nel 2016 il deflatore della spesa è determinato sulla base del deflatore del PIL stimato per il 2016 dalla Commissione nelle *winter forecast*. Per gli anni successivi si fa riferimento alle stime del DEF.

³⁸ Poiché in virtù della clausola sulle riforme strutturali nel 2016 non viene richiesto aggiustamento strutturale, nella regola della spesa non si considera il margine di convergenza.

³⁹ Ipotesi adottata dal DEF.

⁴⁰ Il risultato si ottiene sommando alla crescita di medio periodo del prodotto potenziale (pari a 0.04 nell'ipotesi adottata dal DEF) il margine di convergenza riproporzionato ($-1.1 \cdot \frac{0,4}{0,5}$) tenendo conto dell'aggiustamento strutturale richiesto.

⁴¹ L'obiettivo di crescita della spesa per il 2018 riportato nel DEF non tiene conto di questa circostanza.

⁴² Gli obiettivi e le variazioni di spesa considerati per l'applicazione della regola di spesa su un orizzonte biennale si determinano come media dei rispettivi aggregati annuali. Una eventuale deviazione sull'orizzonte biennale è ritenuta significativa se supera lo 0,25 per cento del Pil.

Tab. 4.3 – La regola della spesa per il 2015 – Confronto tra le stime DBP e DEF della variazione assoluta della spesa di riferimento
(miliardi di euro)

Regola della spesa 2015		DPB	DEF	DEF-DBP
Spesa di riferimento 2014	<i>a</i>	747,8	747,0	-0,8
Spesa di riferimento 2015	<i>b</i>	747,5	751,4	+3,9
Misure discrezionali sulle entrate	<i>c</i>	-1,6	-4,3	-2,7
Variazione spesa di riferimento	<i>d=b-a+c</i>	1,4	8,8	+7,4

Fonte: Elaborazioni UPB su dati MEF.

Tab 4.4 – Regola della spesa 2014-18 (orizzonte biennale)
Obiettivi di crescita e variazioni stimate della spesa

Variazione spesa di riferimento	2014 / 2015	2015 / 2016	2016 / 2017	2017 / 2018
Variazione obiettivo	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4
Variazione effettiva	-0,6	-0,3	-1,4	-1,2

Fonte: Elaborazioni UPB su dati MEF.

4.3 La regola del debito

Nel periodo 2013-15 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 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 a 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 capitolo 2. In primo luogo la riduzione prevista dei tassi⁴³, 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 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.

⁴³ 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*.

4.4 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 sua sostenibilità.

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 (si veda ancora il documento della Commissione su *“The Operationalization 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. 4.5).

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.

Tab. 4.5 – 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.

5 LE IMPLICAZIONI DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLA RIVALUTAZIONE DELLE PENSIONI

5.1 *Gli effetti della sentenza*

La sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015 ha dichiarato l'illegittimità della prima parte dell'articolo 24, comma 25, del DL n. 201/2011 che sospendeva per il biennio 2012-13 la rivalutazione all'inflazione delle pensioni, escluse quelle di importo inferiore a tre volte il minimo INPS, a cui era riconosciuta la rivalutazione integrale.

Va ricordato che il DL n. 201/2011 era intervenuto sul regime previsto, sempre per il biennio 2012-13, dal DL n. 98/2011, che già limitava la rivalutazione delle pensioni⁴⁴. Non è chiaro se la sentenza implichi l'applicazione per il biennio 2012-13 del regime previsto dal DL 98/2011 oppure quello contenuto nella normativa vigente in precedenza.

La seguente analisi si basa sullo scenario "peggiore" per la finanza pubblica, cioè il caso in cui, a seguito della sentenza, il meccanismo di perequazione automatico applicabile per il periodo 2012-13 sia quello regolato dalla normativa precedente al DL 98/2011. Tale normativa dispone che la rivalutazione si applichi in funzione del cumulo dei trattamenti corrisposti al singolo beneficiario (art. 34, comma 1, L. n. 448/1998), mediante un meccanismo a scaglioni (art. 69, comma 1, della L. n. 388/2000) che prevede una indicizzazione:

- a) del 100 per cento per lo scaglione fino a tre volte il trattamento minimo INPS;
- b) del 90 per cento per lo scaglione compreso tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS;
- c) del 75 per cento per lo scaglione superiore a cinque volte il trattamento minimo.

Per il solo triennio 2014-16 sarebbe invece applicabile la rivalutazione dei trattamenti pensionistici stabilita dall'articolo 1, comma 483, della L. n. 147/2013, non modificato dalla pronuncia della Corte costituzionale. Tale disposizione transitoria prevede che la perequazione sia riconosciuta sempre in funzione del cumulo ma mediante un meccanismo per classi che prevede una indicizzazione sull'intero ammontare della pensione:

- a) del 100 per cento per i trattamenti complessivi pari o inferiori a tre volte il minimo INPS;
- b) del 95 per cento per i trattamenti compresi tra tre e quattro volte il trattamento minimo INPS;
- c) del 75 per cento per i trattamenti compresi tra quattro e cinque volte il trattamento minimo INPS;

⁴⁴ L'articolo 18, comma 3, del DL n. 98/2011 riconosceva ai soggetti con trattamenti superiori a cinque volte il minimo una rivalutazione solo pari al 70 per cento per lo scaglione di pensione fino a tre volte il minimo.

- d) del 50 per cento per i trattamenti compresi tra cinque e sei volte il trattamento minimo INPS;
- e) del 40 per cento per l'anno 2014 e del 45 per cento per ciascuno degli anni 2015 e 2016 per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS. La rivalutazione del 40 per cento non è riconosciuta, per il solo anno 2014, con riferimento allo scaglione di importo superiore a sei volte il minimo INPS. Tale sospensione non si applica nel biennio 2015-16, periodo in cui il coefficiente di rivalutazione vale il 45 per cento.

Decorso il triennio 2014-16, disciplinato come già evidenziato dalla L. n. 147/2013, tornerebbero applicabili le percentuali di rivalutazioni precedentemente descritte, previste per l'anno 2011 (art. 34, comma 1 della L. n. 448/1998 e dell'art. 69, comma 1, della L. n. 388/2000).

La tabella 5.1 sintetizza questo scenario, distinguendo tra il regime vigente prima della sentenza e quello a questa successivo in assenza di interventi correttivi da parte del Governo. Al fine di chiarire gli effetti che potrebbe produrre la sentenza, nella figura 5.1 sono evidenziati, esempi che, per alcuni pensionati tipo, indicano i minori importi annuali del trattamento pensionistico dovuti alla mancata indicizzazione conseguente alle disposizioni della norma oggi abrogata.

Per meglio comprendere gli effetti potenziali della sentenza – se questa venisse applicata senza misure correttive – va evidenziato che in un meccanismo di indicizzazione la mancata corresponsione della rivalutazione per un solo periodo (effetto “diretto”) non viene in seguito più recuperata e ciò comporta anche una minore base da sottoporre alle rivalutazioni per gli anni successivi (effetto “trascinamento”). Questi effetti possono essere meglio compresi facendo riferimento, a titolo d'esempio, ad alcuni pensionati tipo e calcolando per essi i minori importi annuali del trattamento pensionistico dovuti alla mancata indicizzazione (fig. 5.1). Sono stati presi a riferimento soggetti con pensioni pari ai valori centrali delle classi di pensione coinvolte dalla sentenza, rispettivamente 3,5; 4,5; 5,5 volte il minimo e il valore medio della classe oltre 6 volte il TM, pari a 9,3 volte il TM.

Nel caso in esame, per i soggetti con trattamento complessivo superiore a tre volte il minimo, la sospensione avrebbe operato per due annualità: il 2012 e il 2013. Come mostrato dalla figura 5.1, la perdita annuale dovuta alla deindicizzazione si è cumulata nel biennio, per poi stabilizzarsi negli anni successivi, in cui si manifesta solo l'effetto del trascinamento. Ad esempio, un pensionato con trattamento mensile pari a 3,5 volte il TM (1.639 euro nel 2011) nel 2012 ha ricevuto una pensione più bassa di 567 euro; nel 2013 l'effetto sale a 1.214 euro complessivi (567 di effetto diretto 2012, 630 di effetto diretto 2013 e 17 euro di effetto trascinamento), negli anni successivi l'effetto di trascinamento vale 29 euro nel 2014 e 32 nel 2015.

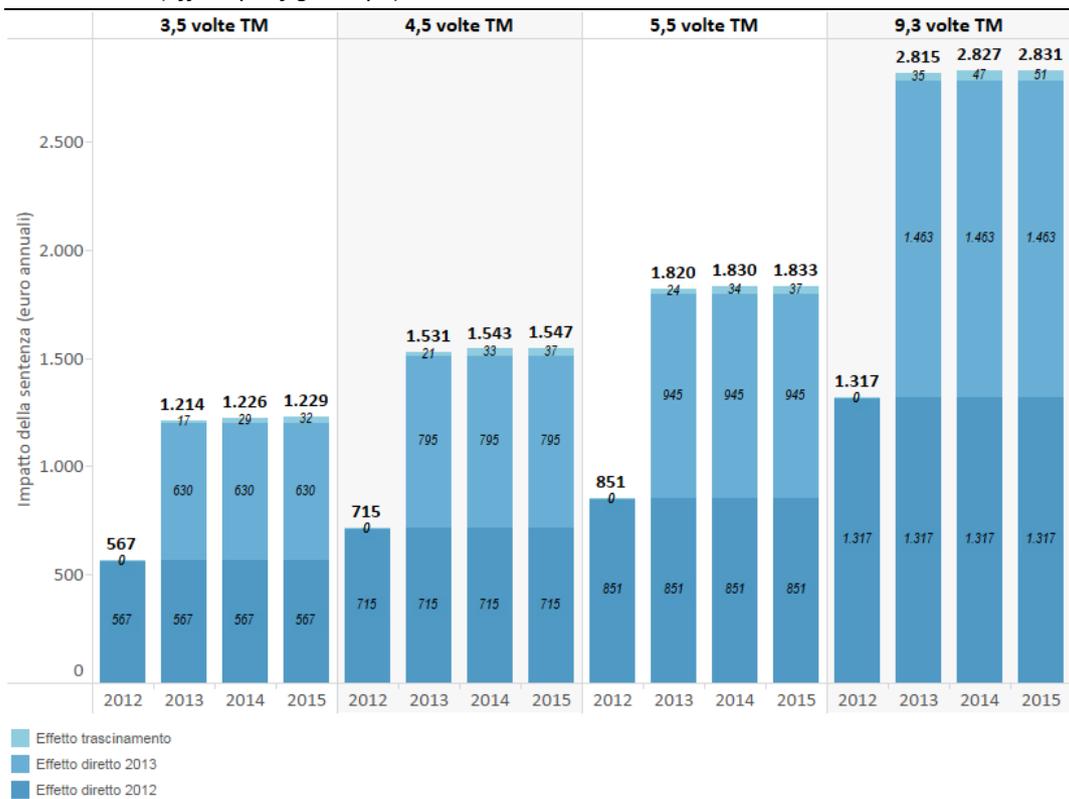
Tab. 5.1 – Regimi di rivalutazione delle pensioni prima e dopo la sentenza 70/2015 – Anni 2011-15

Regime prima della sentenza							Regime dopo la sentenza						
2011													
Scaglioni di pensione cumulata							Scaglioni di pensione cumulata						
L 448/1998	Fino a 2 TM	Da 2 a 3 TM	Da 3 a 4 TM	Da 4 a 5 TM	Da 5 a 6 TM	Oltre 6 TM	L 448/1998	Fino a 2 TM	Da 2 a 3 TM	Da 3 a 4 TM	Da 4 a 5 TM	Da 5 a 6 TM	Oltre 6 TM
	100%		90%		75%			100%		90%		75%	
2012 (rivalutazione definitiva 2,7%)													
Scaglioni di pensione cumulata							Scaglioni di pensione cumulata						
DL 201/2011	Fino a 2 TM	Da 2 a 3 TM	Da 3 a 4 TM	Da 4 a 5 TM	Da 5 a 6 TM	Oltre 6 TM	L 448/1998	Fino a 2 TM	Da 2 a 3 TM	Da 3 a 4 TM	Da 4 a 5 TM	Da 5 a 6 TM	Oltre 6 TM
	100%		0%		0%			100%		90%		75%	
2013 (rivalutazione definitiva 3,0%)													
Scaglioni di pensione cumulata							Scaglioni di pensione cumulata						
DL 201/2011	Fino a 2 TM	Da 2 a 3 TM	Da 3 a 4 TM	Da 4 a 5 TM	Da 5 a 6 TM	Oltre 6 TM	L 448/1998	Fino a 2 TM	Da 2 a 3 TM	Da 3 a 4 TM	Da 4 a 5 TM	Da 5 a 6 TM	Oltre 6 TM
	100%		0%		0%			100%		90%		75%	
2014 (rivalutazione definitiva 1,1%)													
L 147 2013							L 147 2013						
Classi di pensione cumulata	Fino a 2 TM	100%					Classi di pensione cumulata	Fino a 2 TM	100%				
	Da 2 a 3 TM	95%						Da 2 a 3 TM	95%				
	Da 3 a 4 TM	75%						Da 3 a 4 TM	75%				
	Da 4 a 5 TM	50%						Da 4 a 5 TM	75%				
	Da 5 a 6 TM	40% (*)						Da 5 a 6 TM	50%				
	Oltre 6 TM							Oltre 6 TM	40% (*)				
2015 -2016 (rivalutazione provvisoria 0,3%)													
L 147 2013							L 147 2013						
Classi di pensione cumulata	Fino a 2 TM	100%					Classi di pensione cumulata	Fino a 2 TM	100%				
	Da 2 a 3 TM	95%						Da 2 a 3 TM	95%				
	Da 3 a 4 TM	75%						Da 3 a 4 TM	75%				
	Da 4 a 5 TM	50%						Da 4 a 5 TM	75%				
	Da 5 a 6 TM	45%						Da 5 a 6 TM	50%				
	Oltre 6 TM							Oltre 6 TM	45%				
2017 e seguenti													
Scaglioni di pensione cumulata							Scaglioni di pensione cumulata						
L 448/1998	Fino a 2 TM	Da 2 a 3 TM	Da 3 a 4 TM	Da 4 a 5 TM	Da 5 a 6 TM	Oltre 6 TM	L 448/1998	Fino a 2 TM	Da 2 a 3 TM	Da 3 a 4 TM	Da 4 a 5 TM	Da 5 a 6 TM	Oltre 6 TM
	100%		90%		75%			100%		90%		75%	

Legenda: TM=trattamento minimo INPS.

(*) Nel 2014 non sono rivalutati i trattamenti nello scaglione oltre 6 volte il TM.

Fig. 5.1 – Effetti per figure tipo della sentenza della Corte costituzionale 70/2015
(Effetti per figure tipo)



Fonte: Elaborazioni UPB.

La piena restituzione degli arretrati equivarrebbe al cumulo dei minori trattamenti ricevuti dai pensionati nel triennio 2012-14. Ad esempio ancora per un pensionato con pensione pari a 3,5 volte il TM, gli arretrati ammontano a circa 3.000 euro. A partire dal 2015 la sua pensione risulta maggiorata di circa 1.230 euro all'anno.

È tuttavia necessario considerare che tale restituzione, per la componente relativa agli arretrati costituirebbe una sovra-compensazione. Infatti bisogna tenere conto che mentre le somme non percepite negli anni passati sarebbero state tassate in IRPEF ad aliquota marginale, le somme riscosse a titolo di arretrati sono tassate separatamente all'aliquota media, un regime che risulta sensibilmente meno gravoso.

Sempre con riferimento al pensionato tipo con trattamento mensile pari a 3,5 TM, i minori trattamenti ricevuti per effetto della deindicizzazione (3.000 euro) sarebbero stati tassati ad aliquota marginale di circa il 30% se percepiti anno per anno, mentre sarebbero assoggettati ad una aliquota media pari a circa il 19% nel caso di rimborso integrale. Quindi il pensionato in esame in passato ha perso potere d'acquisto per 2.100 euro e se oggi fosse rimborsato dell'intero ammontare degli arretrati il suo recupero di potere d'acquisto sarebbe pari a circa 2.400 euro, superiore a quanto perduto.

5.2 L'imputazione statistica degli effetti derivanti dalla sentenza

La valutazione dell'impatto sui conti pubblici della sentenza della Corte costituzionale 70/2015 richiede preliminarmente di esaminare i criteri di imputazione delle diverse poste ai fini della costruzione dei parametri di riferimento delle regole di bilancio nazionali ed europee.

Con riferimento al saldo di competenza economica (indebitamento netto), il Regolamento Sec2010⁴⁵ e il relativo Manuale attuativo⁴⁶ prevedono che, per il pagamento degli arretrati, il momento della registrazione corrisponda a quello in cui i ricorrenti acquistano un diritto automatico e incontrovertibile ad un importo determinato individualmente, con l'ulteriore condizione che sia improbabile che i beneficiari rinuncino a pretendere quanto è loro dovuto.

Se invece una sentenza si limita a stabilire il principio del risarcimento o i crediti devono essere verificati dai servizi amministrativi ai fini dell'ammissibilità e della determinazione dell'importo, l'effetto in competenza economica viene registrato non appena il valore dell'obbligazione viene stabilito con certezza.

Non rilevarebbe pertanto l'esercizio di maturazione della rivalutazione del trattamento pensionistico cui gli arretrati fanno riferimento. Sembra inoltre potersi escludere la possibilità che, nel caso di erogazione rateizzata degli arretrati, questi possano essere imputati in conformità con le erogazioni per cassa⁴⁷. Modulazioni su più anni del pagamento degli arretrati avrebbero invece impatto ai fini dell'imputazione sul debito delle amministrazioni pubbliche.

In merito al saldo strutturale, occorre verificare se le somme erogate a titolo di arretrato possano essere trattate come *una tantum*. La classificazione di una posta di bilancio come *una tantum* deve essere motivata dallo Stato membro e accettata dalla Commissione. Tale categoria – non soggetta nei regolamenti europei e nei codici di condotta ad una elencazione tassativa ma meramente esemplificativa – include le misure con effetti di natura transitoria derivanti da fattori imprevisti o da misure finalizzate a conseguire effetti positivi di carattere temporaneo. Anche se non sembra esservi una regolamentazione esplicita in tal senso, vi sono precedenti di effetti di sentenze trattati come *una tantum*⁴⁸.

⁴⁵ Regolamento (UE) N. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, paragrafo "sentenze di tribunali".

⁴⁶ Cfr. Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*, 2014.

⁴⁷ Il citato Manuale precisa che gli arretrati andrebbero registrati tra i trasferimenti in conto capitale, in quanto riferibili a somme maturate negli esercizi pregressi. Nel caso di eventuale corresponsione differita, verrebbe registrata una contropartita finanziaria ("altri conti attivi e passivi") volta ad evidenziare l'esistenza di importi maturati ma non ancora pagati.

⁴⁸ In particolare, sono stati trattati come *una tantum* i rimborsi dovuti in seguito alla sentenza della Corte di giustizia europea che dichiarò illegittima l'indetraibilità dell'IVA sulle auto aziendali disposta dalla normativa comunitaria (C-228/05 del 4 settembre 2006).

Nella valutazione della natura *una tantum* degli arretrati, occorre anche verificare la classificazione delle somme relative ai primi quattro mesi all'esercizio 2015, cioè del periodo antecedente la data di pubblicazione della sentenza. Ai fini della contabilità nazionale, le somme erogate nel 2015 e riferite a quanto maturato nel medesimo esercizio sono considerata di competenza dell'esercizio; seguendo tale linea, sarebbero da considerare *una tantum* le somme di competenza degli esercizi 2012-14 mentre sarebbe strutturale l'intera quota del 2015. Occorre però tenere conto che la parte relativa ai primi quattro mesi del 2015 riflette una voce di spesa che regolarizza il pregresso, distinta da quanto entra strutturalmente nel bilancio 2015 per effetto dell'entrata a regime degli effetti della sentenza. Secondo tale ricostruzione, la componente strutturale non riguarderebbe l'intero 2015, ma la quota corrispondente agli otto mesi finali dell'esercizio.

A decorrere dal 2016, l'intero impatto dell'adeguamento di competenza di ciascun esercizio viene trattato in termini strutturali.

La tabella 5.2 sintetizza per maggiore chiarezza i criteri di imputazione ora descritti con riferimento alle diverse regole di bilancio.

Tab. 5.2 – Criteri di imputazione degli effetti della sentenza ai fini delle regole di bilancio

Regola	Criterio di applicazione	Conseguenze
Indebitamento netto (regola 3 per cento)	Arretrati di competenza 2012-14 e somme di competenza 2015 vanno registrati interamente nell'anno 2015, indipendentemente dall'effettiva erogazione	L'indebitamento netto peggiora nel 2015 per l'intero importo di competenza 2012-15. Nel 2016 e anni successivi per l'importo di competenza di ciascun anno
Saldo strutturale	Gli arretrati 2012-14 (e forse anche quelli relativi ai primi 4 mesi del 2015) potrebbero essere trattati come <i>una tantum</i> e quindi essere esclusi dal calcolo (condizionatamente all'approvazione della Commissione)	Il saldo strutturale 2015 peggiora in misura pari all'importo di competenza 2015 (da stabilire se per l'intero anno o solo per otto mesi). Nel 2016 e anni successivi per l'importo di competenza di ciascun anno
Debito	Le somme vanno registrate secondo il criterio di cassa	Il debito aumenta in linea con le erogazioni effettive
Spesa	Arretrati di competenza 2012-14 e somme di competenza 2015 vanno registrati interamente nell'anno 2015, indipendentemente dall'effettiva erogazione. La maggiore spesa è considerata al lordo del maggior gettito IRPEF derivante dall'aumento delle pensioni	La spesa aumenta nel 2015 per l'intero importo di competenza 2012-15. Nel 2016 e anni successivi per l'importo di competenza di ciascun anno

5.3 Gli effetti sul rispetto delle regole di bilancio

A partire dai criteri di imputazione sopra descritti, la sentenza della Corte costituzionale deve essere valutata anche per le implicazioni sul rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita da parte dell'Italia.

Le implicazioni sui conti pubblici dipenderanno dall'entità degli importi da erogare, tenuto conto delle eventuali misure compensative o correttive che il Governo vorrà adottare.

Come già richiamato nel paragrafo 5.2, occorre distinguere tra gli effetti "a regime", che influenzano i saldi strutturali, e quelli connessi con l'erogazione degli arretrati che dovrebbero essere trattati come *una tantum*. Per questi ultimi, tenuto conto dei criteri di contabilizzazione secondo le regole del SEC2010, si attende un impatto sfavorevole sull'indebitamento netto della PA solo nel 2015. Vi sarebbe poi una componente "a regime" che avrebbe un impatto sfavorevole sul disavanzo sia nel 2015 sia negli anni successivi.

Per il 2015, se il totale degli importi da corrispondere nell'esercizio (a regime e arretrati) dovesse essere superiore a 0,5 punti di PIL⁴⁹, l'effetto della sentenza implicherebbe un indebitamento netto al di sopra del limite del 3 per cento previsto dalla parte correttiva del Patto di stabilità e crescita. Ciò comporterebbe la preparazione di un rapporto della Commissione per verificare l'esistenza di un disavanzo eccessivo da parte dell'Italia così come previsto dal Trattato UE, anche se dovrà essere valutata l'eccezionalità, la temporaneità e l'entità del superamento del limite.

È da segnalare che l'eventuale superamento della soglia del 3 per cento potrebbe pregiudicare l'utilizzazione della clausola per le riforme strutturali che, in base a quanto indicato a livello europeo, può essere invocata solo nell'ambito della parte preventiva del patto di stabilità.

Per quanto riguarda la parte preventiva del Patto, nel 2015, sempre in assenza di misure compensative, la corresponsione delle somme che incidono sul saldo strutturale potrebbe implicare un miglioramento del disavanzo strutturale rispetto all'anno passato inferiore a 0,25 punti percentuali previsto nel DEF e richiesto dalle regole europee. Se l'importo delle maggiori pensioni a regime a seguito della sentenza fosse elevato, il saldo strutturale potrebbe addirittura rimanere invariato o peggiorare rispetto all'anno precedente.

Negli anni successivi, l'inclusione degli oneri a regime nei tendenziali di finanza pubblica implicherebbe, tenuto conto del quadro di previsione del DEF, una riduzione dello spazio a disposizione per la disattivazione dell'aumento delle aliquote IVA e delle altre clausole

⁴⁹ Importo dato dalla differenza tra l'indebitamento netto tendenziale indicato nel DEF (2,5 per cento) e la soglia del 3 per cento prescritta dalle regole europee.

di salvaguardia. L'operatività della sentenza sembrerebbe pertanto richiedere – a parità di obiettivi programmatici – una ricomposizione delle misure preannunciate.

Il mantenimento dei saldi programmatici del DEF a partire dal 2016 potrebbe consentire di confermare – ai fini della regola sul debito prevista dalla parte correttiva del Patto di stabilità e crescita – il quadro indicato nel DEF, con la previsione del rispetto della regola nel 2016 con il metodo di calcolo *forward*. Tale quadro dipende da profilo temporale del pagamento degli arretrati nel 2015, tenendo anche presente che, come precedentemente sottolineato, per tale aggregato il momento della contabilizzazione coinciderebbe con l'erogazione per cassa degli arretrati. Infatti, in questo caso l'incremento dello stock di debito del 2015 - e per trascinamento quello degli anni successivi - entrerebbe nel calcolo del *benchmark* stabilito dalla regola, con l'effetto di innalzarlo; aspetto che faciliterebbe il rispetto della regola. Allo stesso tempo, il pagamento degli arretrati nel 2015 non modificherebbe il profilo di discesa del debito negli esercizi successivi. Al contrario, qualora si prevedesse una dilazione delle erogazioni agli esercizi successivi, l'aumento del *benchmark* sarebbe meno marcato; allo stesso tempo, il profilo di discesa del debito risulterebbe più lento.

In ogni caso, tenuto conto che già nel DEF il rispetto della regola sul debito richiedeva il mantenimento di un avanzo di bilancio negli anni finali del periodo di previsione, il quadro post-sentenza è caratterizzato da margini di rischio più elevati.

Con riferimento alla regola sulla spesa, le implicazioni della sentenza sull'esercizio 2015 potrebbero pregiudicare in modo significativo il quadro del DEF. Tenuto conto che l'intero impatto della sentenza (arretrati e a regime) entrerebbe nella formula, la spesa di riferimento – sempre in assenza di interventi compensativi – mostrerebbe una deviazione significativa rispetto a quanto previsto dalle regole europee per l'anno 2015; a partire dall'esercizio 2016, la regola tornerebbe a essere rispettata. Anche nel rispetto della regola sui due anni precedenti potrebbero palesarsi deviazioni sia nel biennio 2014-15 sia in quello 2015-16, anche se non necessariamente significative.

E' opportuno tuttavia osservare che, nella sua formulazione attuale, la regola sulla spesa non tiene conto né del carattere temporaneo del pagamento degli arretrati né dell'aumento "automatico" delle entrate che si avrebbe come conseguenza delle più elevate prestazioni pensionistiche. Questi due effetti rendono il soddisfacimento della regola della spesa relativamente più gravoso.

Occorre infine sottolineare che queste considerazioni sono state svolte avendo come riferimento le previsioni macroeconomiche sottostanti il DEF. Il quadro macroeconomico potrebbe tuttavia modificarsi a seguito delle maggiori erogazioni legate alla decisione della Corte, soprattutto di quelle relative agli arretrati nel 2015. Grazie all'effetto favorevole di *feedback* della maggiore crescita sui conti pubblici, l'impatto finale sulle regole di finanza pubblica potrebbe essere quindi meno sfavorevole di quanto riportato nei precedenti paragrafi.

ufficio

D

Ufficio parlamentare di bilancio

Via del Seminario, 76

00186 Roma Italia

www.upbilancio.it

