



Senato della Repubblica
Servizio del bilancio



Camera dei deputati
Servizio Studi

XVII legislatura

**Nota di aggiornamento del Documento di
economia e finanza 2014**
(Doc. LVII, n. 2-*bis*)

Ottobre 2014
n. 8

DOCUMENTAZIONE DI FINANZA PUBBLICA

SENATO DELLA REPUBBLICA:

SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 066706-5790

sbilanciocu@senato.it

CAMERA DEI DEPUTATI:

SERVIZIO STUDI – Dipartimento bilancio

Tel. 066760-9932 – 066760-2233

st_bilancio@camera.it

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA	1
1. IL QUADRO MACROECONOMICO	4
1.1. La congiuntura internazionale.....	4
1.2. Lo scenario macroeconomico nazionale.....	8
1.3. Confronti con i principali paesi europei	20
2. LA FINANZA PUBBLICA	24
2.1. Il conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente	24
<i>2.1.1. L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni.....</i>	<i>24</i>
<i>2.1.2. La spesa al netto degli interessi</i>	<i>26</i>
<i>2.1.3. Le entrate.....</i>	<i>31</i>
2.2. Il quadro programmatico	36
<i>2.2.1. Il saldo di bilancio strutturale.....</i>	<i>39</i>
<i>2.2.2. L'indebitamento netto</i>	<i>41</i>
<i>2.2.3. L'evoluzione del debito.....</i>	<i>44</i>
2.3. La spesa per interessi, il fabbisogno e il debito	48
<i>2.3.1. La spesa per interessi</i>	<i>48</i>
<i>2.3.2. Il fabbisogno del settore pubblico</i>	<i>50</i>
3. APPROFONDIMENTI.....	52
3.1. Tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano	52
3.2. Il patto di stabilità interno.....	53
3.3. Le partecipate locali.....	54

Premessa

Il contenuto della Nota di aggiornamento del DEF

La legge di contabilità pubblica n.196 del 2009 dispone, in relazione al calendario previsto nell'ambito del cosiddetto Semestre europeo, che il processo di programmazione economica inizi il 10 aprile, data di presentazione alle Camere del Documento di Economia e Finanza (DEF), al fine di consentire al Parlamento di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma (PNR) che sono contenuti nel DEF.

Per quanto riguarda il PNR e il Programma di Stabilità contenuti nel DEF 2014, la Commissione europea il 2 giugno 2014 ha elaborato le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati, che nel mese di luglio il Consiglio dell'Unione europea ha provveduto ad esaminare ed approvare. Si tratta di 8 Raccomandazioni¹, concernenti:

- il rafforzamento delle misure di bilancio
- il sistema fiscale;
- l'efficienza della pubblica amministrazione;
- il settore bancario;
- il mercato del lavoro;
- il sistema scolastico;
- la concorrenza;
- le infrastrutture e i trasporti.

Anche al fine di tener conto delle raccomandazioni formulate dalle autorità europee, la legge di contabilità prevede la presentazione, entro il 20 settembre di ogni anno, di una Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza. In considerazione dell'adozione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010) e delle conseguenti modifiche intervenute nei conti economici nazionali rese note dall'Istat il 22 settembre, quest'anno il Governo ha presentato la Nota di aggiornamento il 30 settembre.

L'articolo 10-*bis* della legge di contabilità prevede che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza contenga:

- l'eventuale aggiornamento delle previsioni macro-economiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il periodo di riferimento, nonché le eventuali modifiche e integrazioni al DEF conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al PNR;
- l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea;

¹ Ad esse è dedicato un apposito paragrafo della Nota di aggiornamento presentata dal Governo, con l'indicazione delle azioni intraprese per attuarle.

- l'obiettivo di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale;
- il contenuto del Patto di stabilità interno e le sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto del Patto medesimo, nonché il contenuto del Patto di convergenza, e le misure volte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge n. 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale;
- l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati.

In coerenza con quanto previsto per la presentazione del DEF², qualora si renda necessario procedere a una modifica degli obiettivi di finanza pubblica, il Governo è tenuto ad inviare, entro il 10 settembre, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere, da esprimere entro il 15 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi. Le linee guida sono altresì trasmesse, entro il 10 settembre, alle Camere, cui è in seguito trasmesso anche il parere espresso su di esse dalla Conferenza.

Alla Nota di aggiornamento del DEF sono allegate, sulla base dell'articolo 10-*bis* della legge di contabilità, le relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e le relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali (Doc. LVII, n.2-*bis* – Allegato I).

Si ricorda che in allegato alle predette relazioni, il Ministro dell'economia e finanze è tenuto a presentare un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione, per ciascuna legge, degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza e delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare.

In apposita sezione del suddetto quadro riassuntivo, deve essere altresì esposta la ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse, anche non statali, che concorrono al finanziamento dell'opera, nonché dell'ammontare utilizzato.

Con riferimento alla Nota di aggiornamento del DEF 2014 in esame, si rileva che ad essa risultano allegati:

- in attuazione dell'articolo 2, comma 36, del D.L. n. 138/2011 (come modificato dall'articolo 1, comma 299, della legge n. 228/2012), il Rapporto concernente i risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione fiscale (Doc. LVII, n.2-*bis* – Allegato II);
- l'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla legge obiettivo - già presentato in allegato al Documento di economia e finanze di aprile 2014, come previsto dall'articolo 10 della legge di contabilità nazionale - predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (Doc. LVII, n.2-*bis* – Allegato III)³.

² Si veda l'articolo 10-*bis*, comma 2, della legge n. 196/2009.

³ Si osserva, al riguardo, che l'articolo 10 della legge di contabilità nazionale prevede che il programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo sia presentato in allegato al DEF e non alla

Il Governo ha presentato, inoltre, al Parlamento una Relazione richiesta dal nuovo articolo 81 della Costituzione e dalla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio (legge n. 243 del 2012) per aggiornare il piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine.

In particolare l'articolo 6 della legge citata prevede che, qualora il Governo, al fine di fronteggiare eventi eccezionali, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenti alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi. La deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza lo scostamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Per quanto concerne l'indicazione dei disegni di legge collegati, nella Nota è data indicazione dei disegni di legge che, a completamento della manovra di bilancio 2015-2017, il Governo considera collegati alla decisione di bilancio:

- riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (A.S. 1577);
- revisione della spesa e per la promozione dell'occupazione e degli investimenti nei settori del cinema e dello spettacolo dal vivo;
- revisione dell'ordinamento degli enti locali.

Nota di aggiornamento del DEF. Esso non è, infatti, tra i documenti allegati previsti dall'articolo 10-*bis*.

1. Il quadro macroeconomico

La Nota 2014 presenta una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso e per il 2015 rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile 2014, in considerazione dell'andamento recessivo dell'economia italiana nella prima parte dell'anno.

Anche per gli anni successivi, la Nota espone una revisione verso il basso delle previsioni, in considerazione delle prospettive meno positive della domanda mondiale, che prefigurano un recupero meno accentuato nel medio periodo.

1.1. La congiuntura internazionale

La Nota evidenzia uno **scenario macroeconomico internazionale** che mostra, nel suo complesso, una **ripresa modesta**, più debole di quanto atteso in precedenza, e molto **differenziata** tra le varie aree economiche.

Nel primo semestre del 2014 l'espansione dell'economia mondiale è stata caratterizzata da un graduale rallentamento della crescita della produzione mondiale e del commercio internazionale, che ha fatto registrare una diminuzione congiunturale nel primo trimestre dell'anno.

Dopo questa decelerazione di inizio anno l'attività economica mondiale è tornata lentamente a crescere, ma con intensità difforme tra le principali regioni.

La dinamica favorevole dell'economica è legata, sostanzialmente, al buon andamento dell'economia statunitense, avviata verso una solida ripresa. Le economie emergenti manifestano ancora un rallentamento dell'attività economica rispetto ai ritmi di qualche anno fa, ma continuano in ogni caso a contribuire significativamente alla crescita globale. Nell'area dell'euro, invece, la crescita rimane molto contenuta, discontinua e diseguale tra i paesi.

Poiché le tendenze delle principali variabili esogene considerate dalla Nota di aggiornamento risultano meno favorevoli rispetto a quanto ipotizzato in primavera, nel Documento si ipotizza, rispetto al DEF, una **minore crescita del commercio mondiale**, al 4 per cento nel 2014 e al 5,1 per cento nel 2015 (rispettivamente, 5 e 5,9 per cento nel DEF).

Tabella 1.1

Andamento del PIL e del commercio mondiale

(variazioni percentuali)

	2013	2014	2015	2016	2017	2017
PIL mondiale (dati FMI)	3,3	3,3	3,8	-	-	-
Prezzo del petrolio (Drent FOB dollari/Barile)	108,6	104,7	98,5	98,5	98,5	98,5
Commercio mondiale	3,0	4,0	5,1	5,2	5,2	5,4
Cambio dollaro/euro	1,328	1,340	1,294	1,294	1,294	1,294

Fonte: PIL mondiale: FMI, *World Economic Outlook* (7 ottobre 2014); prezzo del petrolio, commercio mondiale e cambio dollaro/euro: Nota di aggiornamento del DEF 2014 (ottobre 2014).

Secondo le ultime proiezioni del Fondo monetario internazionale (FMI), diffuse nel *World Economic Outlook* del **7 ottobre 2014** e riportate nella precedente tabella, il **PIL mondiale** è previsto crescere all'incirca del 3,3 per

cento nel 2014 - di circa **0,4 punti in meno** rispetto a quanto previsto in primavera - e del 3,8 per cento nel 2015.

Tale previsione risulta **più contenuta** anche rispetto a quanto più recentemente previsto nel *WEO Update* di luglio, con un taglio, rispettivamente, di 0,1 e 0,2 punti percentuali, riflettendo la difficoltà manifestata dall'attività economica delle economie avanzate durante la prima metà dell'anno e le previsioni meno ottimistiche relative ad alcune economie emergenti.

Il **FMI**, nel *WEO*, disegna un quadro dell'economia mondiale che presenta una crescita globale moderata e disomogenea.

Nelle economie avanzate l'eredità del boom pre-crisi e la susseguente recessione, in particolare il peso dell'alto debito e la disoccupazione, gettano ancora un'ombra sulla ripresa; desta preoccupazione inoltre la bassa crescita potenziale.

L'attività economica si sta sempre più differenziando tra i paesi e nelle principali regioni del mondo, con il ritmo della ripresa che rispecchia le specifiche condizioni economiche dei vari paesi. Gli investimenti a livello globale, rivelatisi più deboli del previsto, comportano che al momento la crescita globale resti ancora mediocre.

Tali considerazioni sono state evidenziate anche dall'**OCSE**, nell'*Interim Assessment del 15 settembre 2014*, che illustra un quadro dell'economia mondiale in cui si sta evidenziando un crescente grado di **divergenza tra le principali economie**. La ripresa negli Stati Uniti appare solida, Giappone e Cina continuano a mantenere il rispettivo andamento tendenziale di crescita, mentre l'India mostra un rafforzamento della propria crescita dopo il recente assestamento. Per il Brasile si prevede una lenta ripresa dalla recessione. Per contro, la crescita nell'Area Euro sembra destinata a rimanere frenata nel breve periodo.

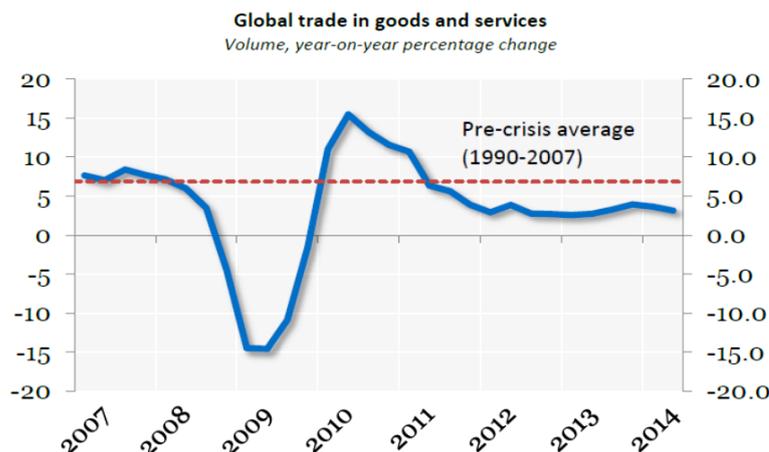
La crescita irregolare delle principali economie nella prima metà del 2014, riflette il larga misura un certo numero di fattori non ricorrenti, tra cui, ad esempio, un andamento meteorologico inusuale in diversi paesi o il forte aumento delle tasse sul consumo in Giappone. Nel complesso, l'economia mondiale è cresciuta ad un tasso simile a quello degli ultimi tre anni, ma ben al di sotto del ritmo pre-crisi.

Il fatto che le condizioni delle principali economie nell'ambito del ciclo economico stiano diventando sempre meno sincronizzate si riflette in divergenti esigenze di politica macroeconomica. Per stimolare una crescita equilibrata alcuni paesi devono cogliere, secondo l'OCSE, le opportunità di riforme strutturali ed assicurare una loro effettiva attuazione, mentre altri necessitano di dimostrarsi più ambiziosi nell'applicare misure utili ad aumentare la concorrenza e l'occupazione in modo da ottenere una crescita più forte ed inclusiva.

Il grafico che segue evidenzia il ritmo moderato di espansione del commercio mondiale negli ultimi anni.

Grafico 1.1

Andamento del commercio mondiale



Fonte: OCSE, *Interim Assessment*, 15 settembre 2014.

La Nota evidenzia come i principali **fattori di rischio** sul quadro internazionale riguardino: le tensioni geopolitiche in Ucraina e Medio-Oriente con possibili ripercussioni sui prezzi delle materie prime; le sanzioni decise contro la Russia, che potrebbero essere in grado di incidere negativamente sulle prospettive di crescita, specialmente dell'Europa, laddove fossero mantenute per un lungo periodo; la difficoltà dell'Area dell'Euro a tornare a tassi di crescita significativi.

Per ciò che concerne specificamente l'**Area dell'Euro**, secondo i recenti dati Eurostat⁴, il PIL dell'Area, nel **secondo trimestre** dell'anno in corso è rimasto **stabile**, a fronte di una crescita dello 0,2 per cento nel precedente trimestre. La stagnazione del secondo trimestre avrebbe riflesso la caduta degli investimenti e il contenimento della spesa pubblica.

Tale andamento non è tuttavia generalizzato, in quanto alcuni paesi dell'Area, tra cui la Spagna, invece, hanno registrato nel secondo trimestre 2014 tassi di crescita più elevati della media (per la Spagna, in particolare, dello 0,4 e 0,6 per cento). La Germania e l'Italia, invece, hanno registrato una contrazione del PIL dello 0,2 per cento.

Il Governo osserva che le cause di tale andamento modesto del PIL nell'Area euro vanno riscontrate nella **debolezza della domanda interna**, che colpisce soprattutto gli investimenti, e nella persistente difficoltà di aumentare l'offerta di **credito alle imprese** nonostante la politica monetaria espansiva adottata dalla BCE. A ciò si aggiunge il costante declino del tasso di inflazione.

Per contrastare questo andamento, la Nota sottolinea come, a **giugno**, il Consiglio direttivo della Banca centrale europea sia intervenuto a rendere reso più accomodante la politica monetaria, attraverso una combinazione di **interventi sui tassi ufficiali** e di nuove misure non convenzionali, indirizzate in particolare a favorire l'afflusso di credito all'economia. Lo scorso **settembre**, la BCE è nuovamente intervenuta, sia decidendo una ulteriore riduzione dei tassi sia avviando la prima delle otto operazioni annunciate di rifinanziamento al

⁴ Cfr. Comunicato EUROSTAT del 5 settembre 2014.

sistema bancario, allocando 82,6 miliardi di euro, mirate proprio a facilitare la ripresa del credito e migliorare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria.

Sulla base dei risultati congiunturali forniti da Eurostat, la **Banca Centrale Europea**, nel *Monthly Bulletin* di settembre 2014, stima una crescita del **PIL dell'Area dell'Euro dello 0,9 per cento per il 2014**, dell'1,6 per cento nel 2015 e dell'1,9 per cento nel 2016, rivedendo al **ribasso** le proprie precedenti previsioni di giugno.

In particolare, la **BCE**, nel citato Bollettino, rileva che le rinnovate tensioni geopolitiche, una domanda mondiale inferiore alle attese, con il conseguente impatto negativo sulle esportazioni dell'Area e una conseguente diminuzione degli investimenti nella seconda metà del 2014, e le incertezze circa il processo di riforma in alcuni paesi dell'area dell'euro impongono una revisione al ribasso delle previsioni contenute nel precedente Bollettino di giugno, nell'ordine di circa 0,2 punti percentuali per il 2014 e 0,1 punti per il 2015. Al contrario, le previsioni per il 2016 sono invece riviste al rialzo di uno 0,1 per cento e portate quindi all'1,9 per cento considerando l'impatto positivo di condizioni finanziarie più favorevoli sugli investimenti privati derivanti dalla entrata a regime delle Operazioni di rifinanziamento a lungo termine condizionate effettuate (TLTRO) dalla BCE.

La BCE rileva che, la recente evoluzione della politica monetaria, rafforzata dalle misure convenzionali e non convenzionali adottate lo scorso giugno, e le condizioni più favorevoli di offerta del credito dovrebbero incidere positivamente sulla situazione economica. Inoltre, i consumi privati dovrebbero essere favoriti dall'impatto di prezzi contenuti delle materie prime e dall'incremento dei redditi ascrivibile al graduale miglioramento del mercato del lavoro; gli investimenti, seppur frenati all'inizio da una cospicua capacità produttiva inutilizzata, verranno sospinti da una minore esigenza di aggiustamento dei bilanci e dagli effetti di recupero dopo anni di attività moderata.

Permangono nell'Area, tuttavia - osserva la Nota riprendendo le considerazioni della Banca centrale - una debole domanda interna e una elevata disoccupazione. In particolare, sottolinea la Nota, nell'Area dell'Euro la debolezza della domanda interna e la discesa costante del tasso di inflazione, se non adeguatamente contrastate da politiche monetarie e fiscali più accomodanti, potrebbero far emergere rischi di spirale deflazionistica.

Da ultimo, si sottolinea che sulla base delle recenti stime fornite dall'**ISTAT** nell'*Euro-zone economic outlook* del 6 ottobre, nel **terzo trimestre 2014**, l'attività economica nell'area dell'euro registrerà una ripresa modesta, frenata dalle tensioni geopolitiche che penalizzeranno il clima di fiducia degli investitori e, nonostante il deprezzamento del cambio, le esportazioni. Il PIL crescerà dello 0,2% nel terzo e nel quarto trimestre, per poi accelerare solo marginalmente all'inizio del 2015. Il progressivo miglioramento della domanda interna costituirà il principale fattore trainante della ripresa. Gli investimenti fissi lordi dovrebbero riprendere a crescere stimolati dalle migliorate condizioni di liquidità e dal più basso costo del capitale. Le prospettive per i consumi privati rimangono moderatamente positive e in linea con una graduale ripresa del mercato del lavoro. I principali rischi associati a questo scenario sono al ribasso e includono una ripresa inferiore alle attese degli investimenti e un incremento del risparmio delle famiglie a scopo di *deleveraging*. A questi fattori di rischio interni si aggiungerebbero l'indebolimento della domanda estera da parte delle economie emergenti, in particolare Asia e America Latina, e un inasprimento delle tensioni geopolitiche internazionali nell'Europa dell'Est in Iraq e Siria.

1.2. Lo scenario macroeconomico nazionale

Per quanto concerne l'Italia, la Nota di aggiornamento rivede il quadro macroeconomico evidenziando un **peggioramento delle stime di crescita dell'economia italiana per l'anno in corso e per l'anno 2015** rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile 2014, in relazione al recente indebolimento congiunturale.

Soltanto a partire **dal 2017** la Nota evidenzia una **crescita dell'economia italiana** che, prescindendo da ulteriori azioni del Governo, si riporta tendenzialmente su livelli **superiori all'1 per cento** (1,1 per cento nel 2017 e 1,2 per cento nel 2018).

Tabella 1.2

Confronto tra DEF e Nota di aggiornamento del DEF sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	DEF 2014 aprile 2014					NOTA AGG. DEF 2014 – PREVISIONI TENDENZIALI ottobre 2014				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
PIL	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2

Si segnala che la Nota di aggiornamento al DEF 2014 presenta per la prima volta **due scenari di previsioni macroeconomiche**, uno **tendenziale** e l'altro **programmatico** che, fermo restando le assunzioni relative al quadro macroeconomico internazionale, coerenti con le più recenti previsioni delle principali istituzioni internazionali, differiscono per le assunzioni relative alle riforme economiche.

In particolare, le **previsioni del quadro tendenziale** incorporano gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica, delle riforme e della politica fiscale messe in atto precedentemente alla presentazione della Nota stessa, con riferimento però soltanto a quelle immediatamente efficaci o che siano in fase di realizzazione.

Il quadro macroeconomico **programmatico**, invece, include l'impatto sull'economia delle nuove misure che saranno adottate con la prossima legge di stabilità per il 2015.

Le due previsioni coincidono **per l'anno in corso**, mentre si **differenziano** gradualmente negli **anni successivi**.

Tabella 1.3

Confronto tra quadro tendenziale e quadro programmatico sulle previsioni di crescita del PIL

(variazioni percentuali)

	PREVISIONI TENDENZIALI					PREVISIONI PROGRAMMATICHE				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
PIL	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2	-0,3	0,6	1,0	1,3	1,4

Il quadro macroeconomico **programmatico** presenta, peraltro, scostamenti molto limitati rispetto al quadro tendenziale, indicando una crescita del PIL **superiore di 0,1 punti percentuali nel 2015** e di **0,2 punti percentuali nel triennio successivo** (si veda, sul punto, il paragrafo, riferito, appunto, alle previsioni per il 2015 e per gli anni successivi).

Si ricorda, inoltre, che, per la prima volta, nel rispetto dei regolamenti europei⁵, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche presentate nella Nota di Aggiornamento al DEF 2014 sono sottoposte alla **validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio**, costituito nell'aprile 2014 secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio del bilancio⁶.

La legge costituzionale n. 1/2012 ha previsto l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio⁷. Lo scenario macroeconomico tendenziale per il 2014 e 2015 ha già ottenuto **la validazione** dell'UPB il 29 settembre. Il quadro programmatico otterrà la validazione entro il 15 di ottobre, in tempo utile per la presentazione alla Commissione europea del Documento Programmatico di bilancio 2015.

Le nuove stime per il 2014

In particolare, per il **2014**, la Nota stima una **contrazione del PIL** italiano pari a **-0,3 per cento**, rispetto ad una crescita dello 0,8 per cento precedentemente indicata dal DEF.

Il peggioramento delle stime di crescita sono da porre in relazione al **mutato quadro internazionale**, che a fine marzo risultava decisamente più favorevole, e **all'andamento negativo dell'economia italiana** nella prima parte dell'anno, che, contrariamente alle aspettative formulate ad aprile nel DEF, ha registrato una contrazione del PIL nei primi due trimestri del 2014 (rispettivamente pari a -0,1 e -0,2 per cento).

Tra le variabili esogene, la Nota indica quali fattori maggiormente rilevanti alla base della revisione la minore crescita del commercio mondiale e il diverso comportamento dei prezzi dei concorrenti internazionali, in particolare quelli interni all'Area euro. La riduzione dei prezzi dei manufatti dei paesi concorrenti è stata, infatti, maggiore di quella ipotizzata e non si è verificato appieno il previsto guadagno di competitività di prezzo per l'Italia.

A livello interno, permane la **debolezza della domanda interna** ed in particolare degli **investimenti**, che hanno registrato una contrazione importante nella prima parte dell'anno. Il dato negativo è ascrivibile oltre che alla dinamica negativa settore delle costruzioni, che continuano a manifestare, ormai da diversi anni, una forte debolezza, anche alla flessione negli acquisti in macchinari e attrezzature, che riflette la debolezza del ciclo economico ed il persistere di attese negative sugli sviluppi a breve termine dell'economia.

Ma sulla revisione delle stime di crescita per il 2014 incide inoltre, sottolinea la Nota, la stima degli effetti delle misure di politica economica già in essere al momento della approvazione del DEF ad aprile, ed in particolare, di quelli collegati al **pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione**. Pur in presenza di risorse consistenti messe a disposizione dai provvedimenti adottati

⁵ Si veda, in particolare, il Reg(EU)473/2013, facente part del c.d.d *Two-Pack*.

⁶ I membri dell'Ufficio parlamentare di bilancio sono stati nominati con Decreto della Camera dei Deputati 30 aprile 2014, pubblicato sulla G.U. del 3/5/2014, n. 101.

⁷ Il Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'UPB, siglato il 15 settembre scorso, disciplina il processo di validazione delle previsioni macroeconomiche.

(DD.LL. n. 35 e n. 102 del 2013, legge di stabilità 2014 e D.L. n. 66/2014), il profilo dei pagamenti effettuati è risultato **più graduale** di quello ipotizzato – per problematiche amministrative, sottolinea la Nota – rendendo meno immediato l’effetto espansivo sull’economia e sulle imprese che ci si attendeva dai provvedimenti.

Secondo i **dati diffusi dall’ISTAT**⁸, nel secondo trimestre del 2014 il PIL, espresso in valori concatenati con anno di riferimento 2005, corretto per gli effetti di calendario e destagionalizzato, è diminuito dello 0,2%, sia rispetto al trimestre precedente, sia nei confronti del secondo trimestre del 2013. Tale contrazione si aggiunge a quella già registrata nel primo trimestre, nell’ordine di 0,1 punti percentuali. La **variazione acquisita per il 2014 è pari a -0,2%**.

Rispetto al trimestre precedente, tra i principali aggregati della **domanda interna**, i **consumi finali nazionali** hanno registrato una variazione nulla e gli **investimenti** fissi lordi sono risultati ancora in diminuzione, con un **calo dello 0,9%**. Nell’ambito dei consumi finali, segnali positivi emergono dalla spesa delle famiglie residenti che è aumentata dello 0,1%.

Soltanto le **esportazioni** hanno continuato a **crescere** nella prima parte del 2014, confermando il buon andamento del 2013, ma a ritmi contenuti (+0,1% nel secondo trimestre).

Tutti i grandi comparti di attività economica registrano una diminuzione congiunturale del valore aggiunto (-0,8% per l’agricoltura, -0,5% per l’industria, -0,1% per i servizi).

Dal punto di vista tecnico, come evidenziato nella Nota, la contrazione del PIL per due trimestri consecutivi comporterebbe l’entrata in **recessione** dell’economia italiana **per la terza volta dal 2009**. Tuttavia, il documento configura la fase attuale come un periodo di **stagnazione più che di recessione**, in considerazione del fatto che il processo di contrazione dell’occupazione e del tessuto produttivo, che ha interessato il biennio 2012-2013, è ritenuto dal Governo ormai concluso.

Nonostante alcuni segnali incoraggianti (provenienti dalla tenuta dei consumi privati nella prima metà dell’anno, +0,1 per cento per due trimestri consecutivi), la Nota ipotizza una ulteriore **contrazione** del prodotto interno lordo anche **nel terzo trimestre**.

Ciò in quanto, nel corso dei mesi estivi, gli **indicatori di fiducia delle famiglie** sono entrati nuovamente in una fase di ripiego rispetto ai livelli incoraggianti di inizio anno. Anche l’ultimo dato disponibile, relativo al mese di luglio, sulla flessione dell’indice della **produzione industriale**, ed in particolare della produzione nel settore delle costruzioni, induce il Governo a stimare un andamento del PIL pressoché piatto nella seconda metà del 2014, con una ulteriore lieve contrazione nel terzo trimestre.

Nella **Nota mensile** sull’andamento dell’economia italiana di settembre 2014, l’ISTAT mette in evidenza il **permanere della fase di debolezza** ciclica dell’economia italiana che si accompagna al più generale rallentamento dell’area euro. Il deterioramento dei ritmi produttivi riflette la **carenza di domanda interna** che colpisce soprattutto gli investimenti. Negli ultimi due mesi, la **fiducia delle imprese** italiane è arretrata sui valori di inizio anno, con perdite più marcate nei settori dei servizi.

⁸ ISTAT, Comunicato “Conti economici trimestrali”, del 29 agosto 2014.

Sul punto, l'ISTAT, nel Comunicato diffuso il 26 settembre⁹, evidenzia che a settembre l'indice composito del **clima di fiducia delle imprese** italiane scende a 86,6 da 88,1 di agosto. Il clima di fiducia delle imprese **peggiora in tutti i settori**: manifatturiero, dei servizi di mercato, delle costruzioni e del commercio al dettaglio.

Anche l'indice destagionalizzato della **produzione industriale** è **diminuito a luglio dell'1,0%** rispetto a giugno e dell'1,8%, in termini tendenziali, su base annua¹⁰. Nella media dei primi sette mesi dell'anno la produzione è rimasta invariata rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Per quanto concerne, in particolare, l'indice della **produzione nelle costruzioni**, il comunicato ISTAT del 18 settembre 2014 registra che esso è diminuito a luglio del 2,4% rispetto al mese precedente. L'indice corretto per gli effetti di calendario a luglio 2014 è **diminuito** in termini tendenziali del **10,2%**.

Anche il **fatturato** e gli ordinativi dell'industria, al netto della stagionalità, sempre secondo i dati ISTAT¹¹, è **diminuito dell'1,0%** rispetto a giugno, registrando flessioni sia sul mercato estero sia su quello interno (rispettivamente, -1,4% e -0,9%).

Unico lieve segnale positivo proviene dai consumatori: l'indice del **clima di fiducia dei consumatori**, in diminuzione in tutto il secondo trimestre 2014, segna, a settembre un live aumento, salendo a 102,0 dal 101,9 del mese di agosto.

Le previsioni per il 2015 e per gli anni 2016-2018

Come già sopra ricordato, la Nota di aggiornamento al DEF 2014 distingue, per la prima volta per le previsioni macroeconomiche, **tra uno scenario tendenziale** e uno **programmatico** che, fermo restando le assunzioni relative al quadro macroeconomico internazionale, differiscono per le assunzioni relative alle riforme economiche.

Con riferimento alle **previsioni tendenziali**, la Nota evidenzia anche per il **2015** una revisione **al ribasso** delle prospettive di crescita dell'economia.

Pur prefigurando condizioni complessive più favorevoli nei primi trimestri del prossimo anno, la Nota presenta, nel quadro tendenziale, una previsione di crescita dal PIL per il **2015 pari a 0,5 per cento**, rispetto all'1,3 per cento previsto nel DEF, scontando un effetto statistico di trascinamento negativo di circa 0,2 punti percentuali del 2014 sul 2015.

La previsione riflette anche il rafforzamento della congiuntura economica mondiale e il graduale venir meno dei fattori specifici che hanno penalizzato l'evoluzione congiunturale nel 2014.

In particolare, la Nota evidenzia i segnali concreti di **attenuazione della contrazione del credito** al settore privato dell'economia, che dovrebbe cominciare a mostrare una dinamica finalmente positiva nel corso del prossimo anno, anche in virtù degli interventi messi in campo dalla BCE proprio per stimolare il finanziamento del settore produttivo. Dovrebbero, inoltre, risultare sempre più evidenti gli effetti delle misure adottate nel corso degli ultimi anni, volte a favorire l'accesso al credito da parte delle PMI, anche al di fuori del circuito bancario.

Il Governo rileva, inoltre che sembrano esserci le condizioni affinché le esportazioni italiane continuino a sostenere la domanda aggregata. La fase di stallo che ha caratterizzato la domanda all'interno dell'Area euro nel 2014,

⁹ ISTAT, Clima di fiducia delle imprese, del settembre 2014.

¹⁰ ISTAT, Comunicato mensile sulla produzione industriale, del 12 settembre 2014.

¹¹ ISTAT, Fatturato e ordinativi nell'industria, 22 settembre 2014.

nonché di alcuni mercati di sbocco delle esportazioni italiane, è prevista essere gradualmente superata.

Per gli **anni successivi**, la Nota evidenzia un rafforzamento progressivo della dinamica del PIL. L'attività economica è prevista crescere, a livello **tendenziale**, a ritmi più sostenuti, attestandosi a partire **dal 2017 al di sopra dell'1,0 per cento (0,8% nel 2016, 1,1% nel 2017 e 1,2% nel 2018)**, beneficiando, secondo il Governo, sia del miglioramento della domanda mondiale che degli effetti positivi determinati delle riforme già messe in atto, attualmente impediti dalla presenza di condizioni di domanda particolarmente debole.

Sul punto la Nota precisa, in un apposito *focus*, che le stime **degli effetti delle riforme** approvate in precedenza **sono state riviste** verso il basso rispetto a quanto descritto nel DEF di aprile, tenendo conto dei ritardi di attuazione.

Nella Nota è riportata la **valutazione dell'impatto macroeconomico** determinato dalle riforme varate nel periodo 2012-2014 (considerando tutti i provvedimenti convertiti in legge alla data di compilazione della Nota di aggiornamento medesima), ripartite in quattro aree di intervento: riforma della Pubblica amministrazione, misure per la competitività, riforma del lavoro e riforma della giustizia.

L'insieme delle misure comporta, in termini di scostamento percentuale rispetto allo scenario di base illustrato nel DEF 2014, una riduzione del prodotto interno lordo, a livello tendenziale, di circa -0,3 punti percentuali nel 2015 (da 0,7 a 0,4 per cento) e di circa -1,1 punti nel 2020 (da 2,5 a 1,4 per cento).

Il quadro macroeconomico **programmatico per gli anni 2015 e successivi**, presentato nella Nota, include, come già ricordato, l'impatto sull'economia delle **nuove misure** che saranno adottate con la prossima legge di stabilità per il 2015, **incluse la clausola di salvaguardia**¹², nonché gli impegni presi da parte del Governo in termini di implementazione delle riforme strutturali che non hanno ancora trovato completa attuazione, sebbene, in tale caso, gli effetti sarebbero scontati in termini molto prudentziali.

Lo scenario programmatico mostra, peraltro, **scostamenti** molto limitati rispetto al quadro tendenziale, indicando una crescita del PIL **superiore di 0,1 punti percentuali nel 2015 e di 0,2 punti percentuali nel triennio successivo**.

Sul ridotto scostamento tra quadro tendenziale e quadro programmatico sembra incidere la circostanza che in tale ultimo quadro si incorpora l'efficacia della clausola di salvaguardia, che, come espone la tabella che segue, ha un effetto riduttivo sul PIL di 0,7 punti percentuali nel triennio 2016-2018.

¹² In particolare, si tratta di una ipotesi di clausola di salvaguardia sulle aliquote IVA ed altre imposte indirette per un ammontare di 12,4 miliardi nel 2016, 17,8 miliardi nel 2017 e 21,4 miliardi nel 2018.

Tabella 1.4Impatto delle nuove misure sul tasso di crescita tendenziale del PIL *(variazioni percentuali)*

	2015	2016	2017	2018
Previsione PIL tendenziale	0,5	0,8	1,1	1,2
Rifinanziamento del bonus Irpef (7 miliardi)	0,1	0,1	0,1	0,0
Riduzione del prelievo sulle imprese	0,1	0,1	0,0	0,0
Restanti misure ddl stabilità 2015	-0,1	0,0	0,0	0,0
Effetto riforme (Giustizia, Pubblica Amministrazione, Competitività e Jobs Act)	0,0	0,2	0,4	0,4
Clausola salvaguardia	-	-0,2	-0,3	-0,2
Previsione PIL programmatico	0,6	1,0	1,3	1,4

Rispetto allo scenario tendenziale, gli effetti delle misure adottate dal Governo per il **rilancio dell'economia**, volte ad accrescere la competitività e a sostenere la domanda interna, si tradurrebbero in un **aumento del prodotto interno lordo pari allo 0,2 per cento nel 2015 e nel 2016**, e allo 0,1 per cento nel 2017.

I provvedimenti di riforma, volti a migliorare l'efficienza del sistema giustizia e della PA, nonché a favorire il lavoro, determinerebbero un impatto sull'economia valutato nell'ordine di un **aumento complessivo del PIL, a partire dal 2016, dello 0,2 per cento nel 2016 e dello 0,4 per cento negli anni 2017 e 2018**.

Analisi delle componenti del quadro macroeconomico italiano

Nella tabella che segue è riportato il quadro macroeconomico tendenziale complessivo esposto nella Nota, posto a raffronto con le previsioni elaborate ad aprile nel Documento di economia e finanza 2014.

Tabella 1.5

Il quadro macroeconomico

(variazioni percentuali)

	DEF 2014 aprile 2014					NOTA AGG. DEF 2014 PREVISIONI TENDENZIALI ottobre 2014				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
PIL	0,8	1,3	1,6	1,8	1,9	-0,3	0,5	0,8	1,1	1,2
Importazioni	2,8	4,4	4,1	4,2	4,2	1,8	3,3	3,2	3,3	3,3
Consumi finali nazionali	0,3	0,8	0,9	1,2	1,3	0,2	0,3	0,6	0,9	1,0
- spesa delle famiglie	0,2	0,9	1,2	1,6	1,7	0,1	0,5	0,9	1,2	1,2
- spesa delle P.A. e I.S.P.	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2	0,3	-0,2	-0,3	0,0	0,1
Investimenti fissi lordi	2,0	3,0	3,6	3,8	3,8	-2,1	0,5	1,6	2,0	2,3
- macchinari, attrezzature e vari*	4,2	4,3	4,7	4,9	4,9	-1,4	1,2	2,2	2,6	2,9
- costruzioni	-0,5	1,7	2,4	2,6	2,4	-2,8	-0,2	1,1	1,5	1,6
Esportazioni	4,0	4,4	4,2	4,1	4,1	1,9	2,8	3,0	3,1	3,2
Occupazione (ULA)	-0,2	0,7	0,8	1,0	1,0	-0,9	0,0	0,4	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	12,8	12,5	12,2	11,6	11,0	12,6	12,6	12,4	12,1	11,8
Deflatore PIL	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5	0,8	0,5	1,4	1,6	1,6
Inflazione programmata	1,5	1,5	-	-	-	0,2	0,6	-	-	-

* Tale voce ricomprende gli investimenti in macchinari e attrezzature, trasporti e beni immateriali.

Come si evince dalla tabella, rispetto alle previsioni contenute nel DEF, tutte le variabili del quadro macroeconomico manifestano un rallentamento. In particolare, per il 2014, la previsione negativa dell'andamento del PIL è da porre in relazione, essenzialmente, alla contrazione degli investimenti fissi lordi.

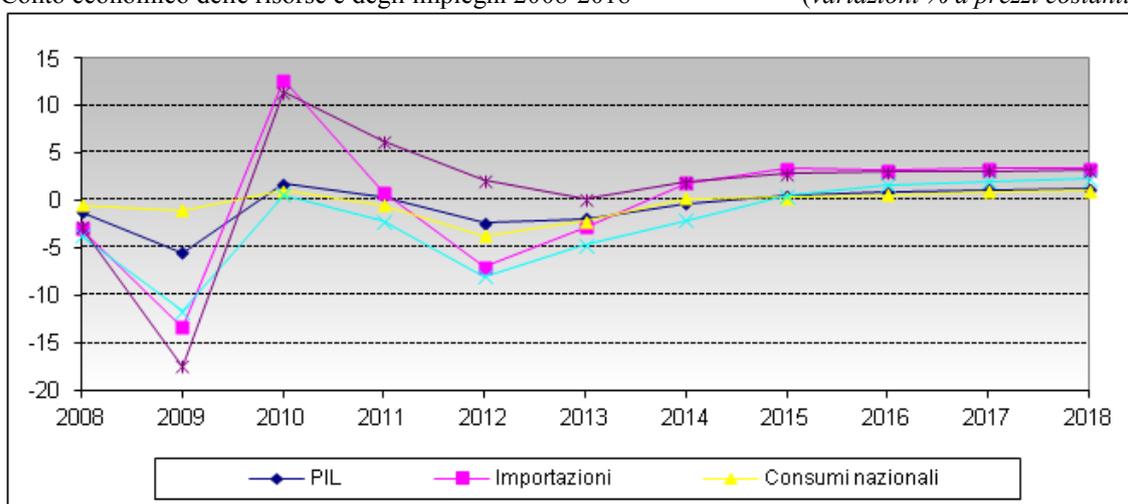
Per il 2015, le previsioni, pur mantenendosi positive, scontano l'effetto del trascinarsi negativo ereditato dal 2014. Le previsioni di medio termine presentano, invece, un recupero più accentuato, sebbene comunque inferiore a quanto ipotizzato ad aprile.

Il grafico seguente mostra l'andamento delle principali variabili del quadro macroeconomico dal 2008 sino alla fine del periodo di previsione indicato nella Nota.

Grafico 1.2

Conto economico delle risorse e degli impieghi 2008-2018

(variazioni % a prezzi costanti)



Consumi finali nazionali

Per quanto concerne il dettaglio delle proiezioni sulla crescita del PIL, la Nota stima i **consumi finali nazionali in rallentamento** rispetto alle previsioni di aprile. In particolare, nell'anno in corso, la domanda interna risulterebbe particolarmente debole, pari a 0,2 per cento (0,1 punti percentuali in meno di quanto stimato nel DEF). Dall'anno successivo, i consumi, sebbene in crescita, si mantengono ancora deboli, con una crescita dello 0,3 per cento rispetto all'ipotizzato 0,8 per cento del DEF.

Soltanto **alla fine del periodo** i consumi tornerebbero su valori di crescita **intorno all'1 per cento** (0,6 per cento nel 2016, 0,9 per cento nel 2017 e 1,0 per cento nel 2018, comunque inferiori rispetto a quanto ipotizzato ad aprile).

Tale trend di crescita moderato dei consumi nazionali è peraltro confermato anche nello **scenario programmatico**, che ipotizza una crescita dei consumi finali dello 0,6 per cento nel 2015, dello 0,7 per cento nel 2016, e dell'1,0 per cento nel 2017-2018.

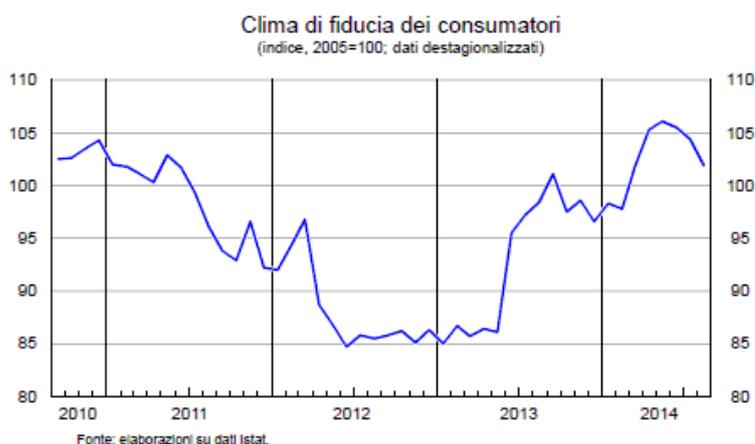
In tale ambito, la **spesa delle famiglie** residenti manifesta un andamento positivo. A partire dal 2015, infatti, si ipotizza una ripresa (+0,5 per cento nel 2015) via via più accentuata nel medio periodo fino all'1,2 per cento nel 2018.

Le decisioni di spesa delle famiglie continuano ad essere frenate dalla debolezza del reddito disponibile e dall'elevata incertezza sulle prospettive del mercato del lavoro.

A tale ultimo riguardo, si ricorda che, secondo l'ultimo comunicato **ISTAT**, il **clima di fiducia dei consumatori**, in diminuzione nel secondo trimestre dell'anno, a settembre 2014 segna un lieve aumento, a 102,0 dal 101,9 del mese di agosto. In particolare, cresce la componente riferita al clima personale (da 100,1 a 101,5) mentre quella riferita al clima economico generale registra una diminuzione a 105,6 da 107,5 (Comunicato ISTAT del 24 settembre 2014).

Grafico 1.3

Clima di fiducia dei consumatori



Fonte: Banca d'Italia, L'Economia italiana in breve, settembre 2014.

Per ciò che attiene il **clima di fiducia delle imprese italiane** (*Iesi - economic sentiment indicator*), le informazioni diffuse dall'Istituto di statistica segnano invece a settembre 2014 un peggioramento: l'indice scende da 88,1 (di agosto) a 86,6. L'andamento negativo rispecchia un peggioramento del clima di fiducia delle imprese in tutti i settori: manifatturiero, dei servizi di mercato, delle costruzioni e del commercio al dettaglio (Comunicato ISTAT, Clima di fiducia delle imprese, 26 settembre 2014).

Investimenti

Nell'anno in corso si registra una **netta contrazione** degli **investimenti fissi lordi**, del **-2,1 per cento**, rispetto alla crescita del 2 per cento stimata ad aprile. Negli anni successivi, gli investimenti fissi lordi tornerebbero su valori positivi, +0,5 per cento nel 2015 (rispetto al 4,1 previsto per il 2014 nel DEF), per poi risalire al di sopra del 2 per cento nel 2017 e al 2,3 per cento nel 2018, ben al di sotto comunque di quanto ipotizzato nel DEF.

La revisione al ribasso delle previsioni è ascrivibile sia alla dinamica degli investimenti nel settore delle **costruzioni**, che continuano a manifestare, per il settimo anno consecutivo, valori negativi, sia alla flessione negli acquisti in **macchinari e attrezzature**, che riflette la debolezza del ciclo economico.

Nello **scenario programmatico**, si prevede un recupero degli investimenti più incisivo nel breve termine, con un incremento dell'1,5 per cento già nel 2015 e del 2,1 nel 2016.

Come già sopra ricordato, secondo i dati diffusi dall'ISTAT, l'indice destagionalizzato della **produzione nelle costruzioni** è diminuito a luglio del 2,4% rispetto al mese precedente e nella media dei primi sette mesi dell'anno del 6,6% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (Comunicato ISTAT, Produzione nelle costruzioni, 18 settembre 2014).

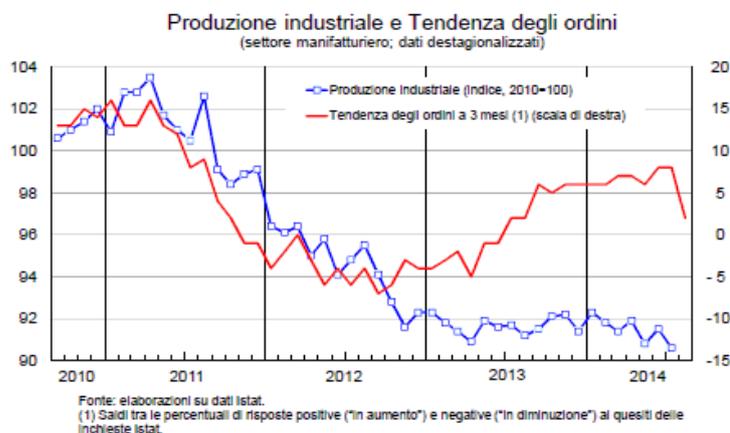
Più recenti dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI), segnalano che nel II trimestre 2014 il mercato immobiliare nazionale presenta nuovamente un segno negativo (con un tasso tendenziale riferito al totale delle compravendite pari a -3,6%), dopo il dato positivo registrato nel I trimestre (+1,6%), imputabile tuttavia agli effetti della traslazione ai primi mesi del 2014 della stipula degli atti di compravendita, ai fini del più vantaggioso regime delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in vigore dal 1° gennaio 2014 (OMI, Nota Trimestrale del 25 settembre 2014).

Per quanto concerne la **produzione industriale e il fatturato e ordinativi dell'industria**, come prima già anticipato, gli ultimi dati ISTAT indicano, a luglio 2014, una **riduzione** di entrambi gli indici **dell'1,0% rispetto a giugno**. In particolare, l'indice complessivo del fatturato e ordinativi dell'industria registra flessioni sia sul mercato estero sia su quello interno (rispettivamente, -1,4% e -0,9%). Gli ordinativi totali registrano una flessione congiunturale dell'1,5%, sintesi di un calo del 2,1% degli ordinativi esteri e dello 0,8% di quelli interni (Comunicato ISTAT, Fatturato e ordinativi nell'industria, 22 settembre 2014).

Il grafico che segue mostra l'andamento della produzione industriale in Italia negli ultimi anni.

Grafico 1.4

Produzione industriale e tendenza degli ordini



Fonte: Banca d'Italia, L'economia italiana in breve, settembre 2014

Commercio estero

Per ciò che concerne gli scambi con l'estero, le **esportazioni nette**, sebbene frenate nel breve periodo dal rallentamento del commercio mondiale, si mantengono positive in tutto l'orizzonte di previsione.

In particolare, le **esportazioni** sono previste crescere anche nell'anno in corso dell'**1,9 per cento**, sebbene più contenute rispetto a quanto previsto nel DEF, fornendo in tal modo un contributo positivo alla crescita.

Una accelerazione si registrerebbe negli anni successivi, in cui la crescita delle esportazioni si attesterebbe a un **livello medio del 3 per cento** rispetto, tuttavia, al 4,2 per cento ipotizzato nel DEF.

Anche le **importazioni** sono stimate in crescita nell'anno in corso, attestandosi a 1,8 per cento, circa 1 punto percentuale in meno rispetto a quanto prospettato nel DEF di aprile. Per gli anni successivi è prevista una graduale ripresa, intorno ad un valore medio del 3,3 per cento.

Per quanto concerne il **commercio estero**, a luglio 2014 si rileva una diminuzione congiunturale tanto delle esportazioni (-1,6%) quanto delle importazioni (-2,5%) rispetto al mese precedente. Considerando i primi sette mesi dell'anno, la crescita tendenziale dell'export (+1,1%) è la sintesi dell'incremento delle vendite verso l'area Ue (+2,5%) e della diminuzione di quelle verso l'area extra Ue (-0,5%) (Comunicato ISTAT 17 settembre 2014).

Con riferimento al commercio extra-UE, ad agosto 2014 le esportazioni risultano in crescita (+0,9%) rispetto al mese precedente. La crescita congiunturale delle vendite verso i paesi extra Ue è spiegata dal forte incremento dell'export di prodotti energetici (+16,4%). Si registra, invece, una flessione congiunturale dell'import di -3,6% (Comunicato ISTAT 24 settembre 2014).

Il commercio estero e i conti con l'estero

Nella Nota si evidenzia come negli ultimi anni le esportazioni italiane hanno mostrato una sostanziale ripresa, confermata, nel 2013, dall'aumento della quota italiana nel commercio internazionale, per la prima volta dal 2007.

Nei primi sette mesi del 2014, le esportazioni complessive in valore sono cresciute, rispetto allo stesso periodo dell'anno passato, dell'1,3 per cento mentre le importazioni sono diminuite dell'1,7 per cento per la debole domanda interna. La buona tenuta delle esportazioni è sostanzialmente dovuta all'incremento dell'export con la UE (3,9 per cento), in particolare verso la Germania, il Regno Unito, La Spagna e i Paesi Bassi.

Con i paesi extra-UE vi è stata, complessivamente, una flessione. Le vendite, pur in ripresa verso gli USA, risultano in riduzione i Paesi dell'Opec e verso la Russia. La Nota evidenzia come le tensioni geopolitiche determinate dalla crisi russo-ucraina, penalizzano in maniera particolare le esportazioni italiane, dato l'altro volume di scambi con questi due paesi.

Nel complesso, il saldo commerciale è risultato in avanzo per circa 24,2 miliardi, in miglioramento rispetto a quello registrato lo scorso anno (17,7 miliardi).

Mercato del lavoro

Per quanto concerne il **mercato del lavoro**, la Nota sottolinea come malgrado l'intensità e l'ampiezza degli interventi dedicati dal Governo al problema occupazionale, esso rimane un elemento di debolezza per l'Italia.

Inevitabilmente, il mercato del lavoro ha risentito della debolezza dell'economia, con il tasso di disoccupazione ancora prossimo ai massimi storici (12,6 per cento nel secondo trimestre del 2014) e valori preoccupanti per la fascia di età inferiore ai 25 anni (oltre il 40 per cento). Pur essendosi stabilizzato, il livello occupazionale generale non mostra ancora segnali di ripresa, la debolezza economica non permetterà, dunque, ancora per diverso tempo, di assorbire la disoccupazione, la sottoccupazione e l'inattività che la crisi dell'ultimo quinquennio ha generato.

Tabella 1.6
Mercato del lavoro

(variazioni percentuali)

	DEF 2014 aprile 2014					NOTA AGG. DEF 2014 PREVISIONI TENDENZIALI ottobre 2014				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Costo del lavoro	1,0	1,4	1,3	1,3	1,4	0,8	0,8	1,2	1,3	1,4
CLUP (misurato sul Pil)	0,1	0,8	0,6	0,5	0,5	0,3	0,3	0,8	0,7	0,8
Occupazione (ULA)	-0,2	0,7	0,8	1,0	1,0	-0,9	0,0	0,4	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	12,8	12,5	12,2	11,6	11,0	12,6	12,6	12,4	12,1	11,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,9	55,9	56,3	56,9	57,4	55,6	55,7	55,9	56,2	56,6

In particolare, la Nota di aggiornamento rivede in leggero miglioramento le stime del **tasso di disoccupazione**, il quale si attesterebbe **nel 2014 al 12,6 per cento** (un valore più basso di circa 0,2 punti percentuali rispetto alle previsioni di aprile), mantenendosi stabile anche nel 2015. Nel biennio successivo il tasso dovrebbe tornare a ridursi, più lentamente rispetto alle precedenti previsioni, fino all'11,8 per cento nel 2018.

Gli **occupati**, misurati in unità standard di lavoro (ULA), sono previsti **ridursi** nel 2014 di **-0,9 per cento**, un peggioramento consistente pari a 0,7 punti percentuali rispetto alla stima di aprile. Il dato dovrebbe poi raggiungere lo zero nel **2015** prima di risalire lentamente negli anni successivi, rimanendo comunque, per tutto il periodo, inferiori alle previsioni di aprile.

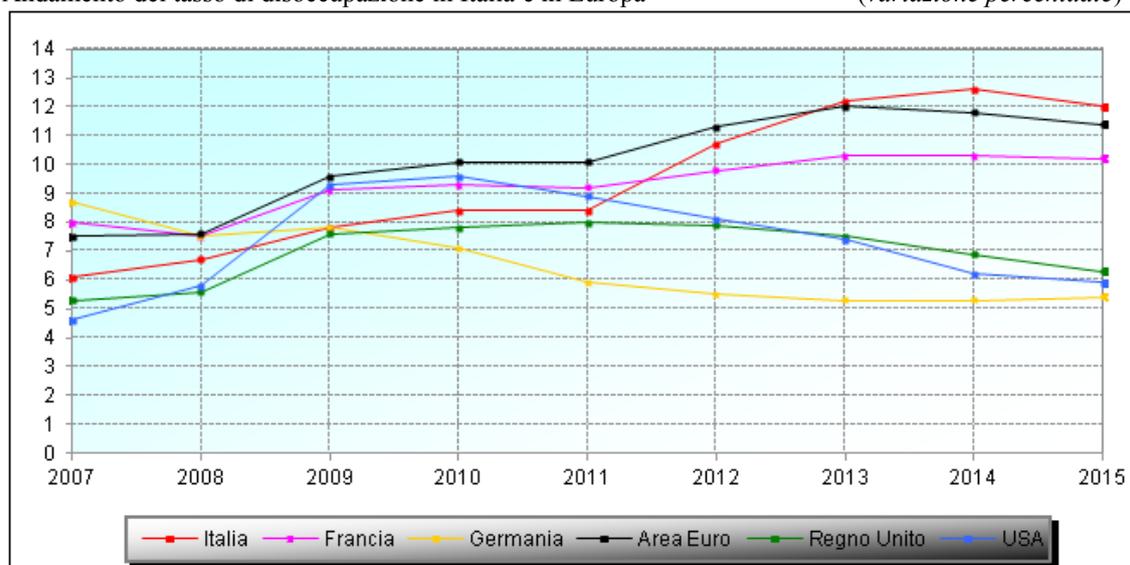
Secondo i dati ISTAT, nel secondo trimestre 2014 l'occupazione totale è rimasta stabile nei primi sei mesi del 2014, dopo una lunga fase di contrazione iniziata nel secondo trimestre del 2012. La stasi dell'occupazione osservata in questi mesi sottende andamenti eterogenei a livello settoriale: alla diminuzione nel settore dei servizi (-0,2%) e nelle costruzioni (-1,3%) si contrappone l'andamento positivo nell'industria in senso stretto (+0,7%) e in agricoltura (+1,8%). Nel mese di agosto, il numero degli occupati è lievemente aumentato (+32.000 unità rispetto a luglio). Al netto dei fattori stagionali, l'indicatore si è attestato a quota **12,3%** ad agosto, con una diminuzione di tre decimi rispetto luglio. (ISTAT, Nota mensile, settembre 2014).

Il tasso di disoccupazione nell'**Area euro**, al netto dei fattori stagionali è stato dell'11,5% ad agosto 2014 e rimane stabile rispetto al precedente mese di luglio, ma in diminuzione rispetto al 12% dell'agosto 2013. Allo stesso tempo (agosto 2014) il tasso di disoccupazione dei 28 paesi europei (**EU28**) si è attestato al 10,1%, il più basso dal febbraio 2012. Tra gli Stati membri, i tassi di disoccupazione più bassi sono stati registrati in Austria (4,7%) e Germania (4,9%), mentre i più alti sono in Grecia (27%) e Spagna (24,4%).

Il grafico che segue illustra l'andamento del tasso di disoccupazione dell'Italia posto a raffronto con l'euro zona e con gli Stati Uniti.

Grafico 1.5

Andamento del tasso di disoccupazione in Italia e in Europa

(variazione percentuale)

Fonte: Per i consuntivi 2007-2013 dei paesi della UE, dati della Commissione Europea, per USA, dati FMI.
Per le previsioni 2014-2015: FMI.

Inflazione

La Nota di aggiornamento, rispetto alle stime del DEF, registra una ancora minore pressione inflativa nell'anno in corso, per quanto una parte della riduzione sia legata a componenti volatili.

Tabella 1.7

Prezzi

(variazioni percentuali)

	DEF 2013 aprile 2013					NOTA AGG. DEF 2014 ottobre 2014				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Deflatore PIL	1,0	1,2	1,5	1,5	1,5	0,8	0,6	1,4	1,6	1,6
Deflatore dei consumi	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5	0,4	0,6	1,2	1,5	1,5
Inflazione programmata	1,5	1,5	-	-	-	0,2	0,6	-	-	-

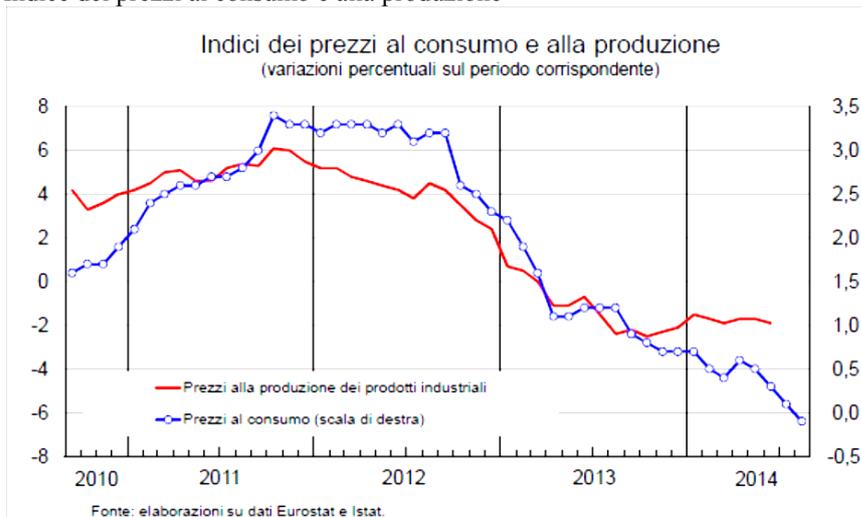
Prendendo atto dell'ulteriore calo del tasso d'inflazione (nel mese di agosto si è registrata per la prima volta una variazione negativa del livello dei prezzi), il **deflatore dei consumi privati** per l'anno in corso, rispetto al DEF, è rivisto al ribasso, attestandosi allo 0,4 per cento.

Anche il **deflatore del PIL** è previsto in ribasso allo 0,8 per cento nel 2014 (rispetto all'1 per cento stimato nel DEF), mentre dovrebbe attestarsi allo 0,6 per cento nel 2015 per poi salire nel 2016 all'1,4 per cento.

L'inflazione programmata, prendendo atto dello scenario attuale con un'inflazione prossima allo zero, viene rivista fortemente **al ribasso rispetto all'1,5** previsto nel DEF, risultando ora indicata allo 0,2 per cento per il 2014 per poi aumentare allo 0,6 per cento nel 2015.

Grafico 1.6

Indice dei prezzi al consumo e alla produzione



Fonte: Banca d'Italia, L'economia italiana in breve, settembre 2014

Per quanto concerne i prezzi al consumo, l'ISTAT evidenzia, sulla base delle stime preliminari di settembre 2014, che l'**inflazione acquisita** per il 2014 scende allo **0,3%** dallo 0,4% di agosto. Anche al netto dei soli beni energetici, la crescita tendenziale dell'indice dei prezzi al consumo mostra una tendenza alla discesa. L'inflazione di fondo, calcolata al netto dei beni energetici e degli alimentari freschi, si porta allo 0,3% (dal +0,4% nel mese precedente).

Pertanto, secondo le stime preliminari per settembre 2014, l'**indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA)** pur aumentando su base mensile (principalmente a causa della fine dei saldi estivi), registra un tasso di crescita annuo in diminuzione allo **0,2%**.

L'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), al netto dei tabacchi, aumenta dello 0,2% su base mensile e dello 0,1% rispetto ad agosto 2013. (Comunicato del 12 settembre 2014).

1.3. Confronti con i principali paesi europei

La tabella che segue indica le stime di crescita più aggiornate elaborate dall'OCSE e dall'FMI per i principali paesi europei, nonché per USA e Giappone.

Tabella 1.8

OCSE ed FMI: Previsioni di crescita del PIL 2014-2015

(variazioni percentuali)

	Consuntivo	Nota agg. DEF Programmatico ottobre 2014		OCSE Interim Assessment settembre 2014		FMI WEO ottobre 2014	
		2013	2014	2015	2014	2015	2014
Italia	-1,9	-0,3	0,6	-0,4	0,1	-0,2	0,8
Francia	0,2			0,4	1,0	0,4	1,0
Germania	0,4			1,5	1,5	1,4	1,5
Spagna	-1,2			-	-	1,3	1,7
Area euro	-0,4			0,8	1,1	0,8	1,3
Regno Unito	1,7			3,1	2,8	3,2	2,7
USA	1,9			2,1	3,1	2,2	3,1
Giappone	1,5			0,9	1,1	0,9	0,8

Fonte: Ocse, *Interim Assessment* (15 settembre 2014). FMI: *World Economic Outlook* (7 ottobre 2014).

L'OCSE, nell'*Interim Assessment* del 15 settembre 2014, ha aggiornato le stime di crescita per l'anno in corso delle principali economie, rilevando come, sebbene l'Area dell'euro globalmente considerata stia riemergendo dalla crisi, alcuni paesi che ne fanno parte continuano a evidenziare una crescita molto debole. Tra questi, **l'Italia** è l'unico paese ad essere ancora in recessione, registrando nel 2014 il **risultato più negativo** tra le principali economie europee.

L'OCSE sottolinea come la ripresa nell'area euro è rimasta deludente, in particolare nei paesi più grandi: Germania, Francia e Italia. La fiducia si sta indebolendo ulteriormente e lo stato anemico della domanda si riflette nel calo dell'inflazione, prossima allo zero nell'insieme della zona ed in negativo in diversi paesi al suo interno. Mentre la ripresa della crescita in alcune economie periferiche è incoraggiante, un certo numero di questi paesi deve ancora affrontare notevoli sfide strutturali e fiscali tenendo conto del fardello rappresentato dall'alto debito.

In particolare, per l'Italia, l'OCSE stima una **contrazione del PIL nel 2014 dello 0,4 per cento**, leggermente più marcata di quanto indicato dal Governo italiano nella Nota di aggiornamento del DEF 2014, ed un recupero della crescita nel **2015** molto modesto, pari allo **0,1 per cento**.

Come espone la tabella, le previsioni di crescita per l'Italia sono molto al di sotto della media dell'Area Euro, per la quale è prevista una crescita dello 0,8 per cento nel 2014 e dell'1,1 per cento nel 2015.

Il quadro delineato dall'**FMI**, nelle più recenti previsioni elaborate il 7 ottobre scorso, conferma per l'Italia una **decrescita del PIL nel 2014** sebbene più contenuta di quanto previsto dal Governo e dall'OCSE, e stimata intorno a **-0,2 per cento**.

Per il **2015**, invece, l'FMI prevede un andamento del PIL italiano in netta ripresa (**+0,8 per cento**), con una previsione **più favorevole** di quanto indicato dal Governo nello scenario programmatico della Nota di aggiornamento del DEF, che avvicina il paese alla crescita media prevista per l'Area dell'euro.

Nelle previsioni dell'FMI, la crescita dell'Area Euro è proiettata all'1,3 per cento e 1,7 per cento, rispettivamente, nel 2014 e nel 2015, rivista al rialzo rispetto alla previsione di aprile 2014. L'economia italiana, in contrasto con il resto dell'area, si è contratta nella prima metà del 2014 e, su base annuale, non si attende un ritorno alla crescita almeno fino al 2015.

Con riferimento specifico alla zona Euro, l'FMI sottolinea come la crescita così lenta dell'Area evidenzia fragilità persistenti. La ripresa sebbene debole accelererà tuttavia gradualmente, sostenuta dalla riduzione del peso fiscale, da politiche monetarie accomodanti e da condizioni in via di miglioramento nella concessione dei prestiti, con una forte riduzione degli spread per le economie sotto stress e tassi bassi anche a lungo termine per i paesi economicamente più forti dell'Area.

L'FMI considera comunque prioritario, per rivitalizzare la crescita economica, l'accelerazione delle **riforme strutturali** in alcuni paesi dell'Area.

Mercati finanziari, settore bancario e finanziamento delle imprese

La Nota rileva come in Europa, nel corso del 2014, si sia **attenuata** la tendenza al **miglioramento** delle **condizioni finanziarie generali** che a partire dalla seconda metà del 2013 si era invece rivelata abbastanza pronunciata, anche se l'Italia mostra comunque, in base al *Financial Condition Index*, un graduale recupero verso i livelli precedenti la crisi.

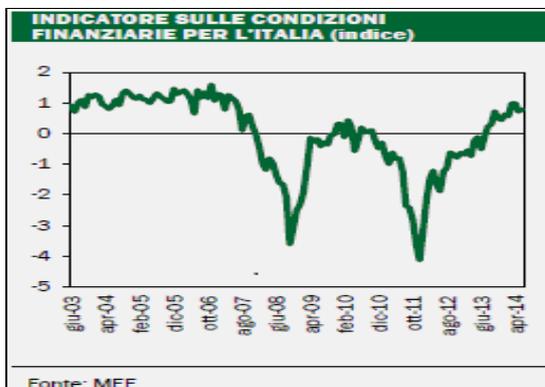


Grafico tratto dalla Nota di aggiornamento del DEF 2014

Diversi fattori hanno contribuito ad un tale esito. In primo luogo, l'orientamento della politica monetaria, accomodante e caratterizzato da tassi bassi. Nel mese di settembre la Banca Centrale Europea ha proceduto ad un ulteriore taglio del **tasso d'interesse sulle principali operazioni di rifinanziamento** di 10 punti base (portandolo allo 0,05 per cento). Inoltre, l'atteggiamento dei mercati finanziari verso i paesi periferici dell'Area Euro è risultato favorevole: questi paesi sono stati considerati una destinazione percepita come sempre più sicura per gli investimenti e, al contempo, in grado di offrire rendimenti comunque interessanti.

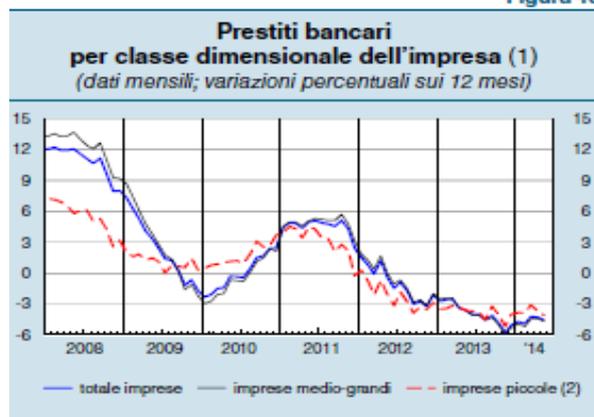
Il conseguente afflusso di capitali ha favorito una ulteriore riduzione degli spread dei titoli del debito pubblico, tornati ai minimi dalla primavera del 2011.



Grafico tratto da: Banca d'Italia, Bollettino economico, luglio 2014

Per quanto riguarda il **sistema creditizio** la Nota riporta gli ultimi dati diffusi a settembre dalla Banca d'Italia e dall'ABI, i quali evidenziano un allentamento della caduta del complesso dei prestiti alle famiglie e alle imprese. In particolare, rispetto alla primavera scorsa, si rileva un'**attenuazione della contrazione dei prestiti** alle famiglie (-0,8% a/a in luglio da -1,1% in marzo) e alle imprese (-3,9% a/a da -4,3% in marzo). La domanda di prestiti da parte delle imprese è rimasta stabile, mentre quella delle famiglie è ulteriormente aumentata. Dalle inchieste della Banca d'Italia e dell'ISTAT emerge che persistono difficoltà di accesso al credito soprattutto per le piccole imprese e per quelle del Sud.

Figura 18



(1) Imprese non finanziarie. Dati corretti per l'effetto contabile delle cartolarizzazioni e delle riclassificazioni. I prestiti includono i pronti contro termine e le sofferenze. - (2) Società in accomandita semplice e in nome collettivo, società semplici, società di fatto e imprese individuali con meno di 20 addetti.

Grafico tratto da: Banca d'Italia, Bollettino economico, luglio 2014

La raccolta complessiva risulta ancora in contrazione di circa 18 miliardi rispetto al 2013. A fronte di una dinamica positiva per i depositi della clientela residente, si rileva una contrazione della raccolta attraverso le obbligazioni. Gli strascichi della crisi si ripercuotono ancora sul deterioramento della qualità del credito. Le sofferenze ammontavano a 172,3 miliardi in luglio e in rapporto agli impieghi totali si collocano al 9 per cento, il valore più alto degli ultimi sedici anni. Le banche hanno comunque rafforzato la loro patrimonializzazione.

Per quanto riguarda i finanziamenti alle imprese, un fondo centrale di garanzia garantisce parzialmente le banche che erogano prestiti a piccole imprese. Dal 2009, il Fondo ha offerto garanzie su oltre **40 miliardi** di prestiti. In contemporanea si sono cercate soluzioni alternative per finanziare l'economia, come le emissioni di obbligazioni di piccole imprese (i cosiddetti *minibond*) che tra novembre 2012 e giugno 2014 hanno raggiunto la cifra di 6,7 miliardi di euro, pari a circa il 10 per cento del valore totale delle obbligazioni emesse nello stesso periodo.

Il Consiglio direttivo della BCE ha deciso di intraprendere delle operazioni di rifinanziamento agli istituti di credito condizionate all'erogazione di credito alle famiglie e alle imprese denominate *Targeted Longer Term Refinancing Operations* (TLTRO). Secondo la Banca d'Italia nel prossimo triennio l'ammontare disponibile per le banche italiane dovrebbe essere pari a 200 miliardi di euro, che potrebbero generare un effetto positivo sulla crescita del nostro paese di circa 0,5 punti percentuali. Nella prima asta del 18 settembre sono stati erogati 82,6 miliardi a 255 banche europee, con una quota consistente riservata alle banche italiane.

Nella Nota si ipotizza che la scarsità della domanda possa derivare da un atteggiamento prudentiale delle banche in attesa del completamento dell'esercizio di valutazione dei bilanci bancari che la Banca centrale sta attualmente conducendo, ed i cui risultati saranno diffusi il 17 ottobre.

Se tale considerazione risultasse corretta, e se non dovessero concorrere anche altri fattori - in ipotesi una già sufficiente provvista di liquidità nelle banche, ovvero difficoltà sul lato degli impieghi dei prestiti da richiedere - potrebbe quindi ritenersi che la domanda possa aumentare nella successiva operazione TLTRO prevista per dicembre.

La Banca Centrale Europea ha anche deciso di avviare un piano di acquisto di attività cartolarizzate (*asset-backed securities*, ABS) e di obbligazioni garantite (*covered bond*).

2. La finanza pubblica

2.1. Il conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente

2.1.1. L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni

La Nota presenta le stime relative al periodo 2014-2018 aggiornate – rispetto a quelle presentate nell'aprile scorso con il DEF 2014 – sulla base della revisione del quadro macroeconomico, dell'impatto delle normative introdotte successivamente, dell'ulteriore accelerazione del rimborso dei debiti della PA e della revisione contabile derivante dall'applicazione del SEC 2010¹³.

L'introduzione del nuovo sistema contabile ha fra l'altro determinato un miglioramento dell'indebitamento netto per il periodo 2009-2011 di circa lo 0,2 per cento in rapporto al PIL rispetto alle stime SEC 95. Per il 2012 il rapporto percentuale resta invariato al 3 per cento.

La Nota di Aggiornamento prevede per il 2014 un indebitamento netto a legislazione vigente del 3 per cento del PIL, pari, quindi, alla soglia definita dalle regole di bilancio europee, mentre le previsioni assunte nel DEF lo collocavano al 2,6 per cento.

Il peggioramento dell'indebitamento netto scaturisce dalla discesa dell'avanzo primario rispetto alle stime di aprile (dal 2,6 all'1,7 per cento del PIL), solo in parte compensata dalla flessione della spesa per interessi (-0,5 punti percentuali di PIL).

In valore assoluto, i dati di pre-consuntivo indicano un indebitamento netto della PA per il 2014 pari a 49.212 milioni.

Rispetto alle stime oggetto del DEF, il deficit tendenziale risulta più elevato per effetto di una dinamica più sfavorevole delle spese correnti al netto degli interessi (+17 miliardi, pari a circa 1 punto percentuale) e di quelle in conto capitale (+15 miliardi), solo parzialmente compensate dalle minori uscite per interessi (-6 miliardi) e dalle maggiori entrate correnti (+ 20 miliardi circa).

Tale confronto è influenzato e parzialmente inficiato dall'adozione del nuovo sistema contabile SEC 2010. Ad esempio, la Nota evidenzia che parte del decremento dell'avanzo primario risente del diverso trattamento dei crediti di imposta vantati da alcune banche a fronte di crediti in sofferenza, che nel SEC 2010 sono contabilizzati come spesa per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formati, secondo il principio della competenza (l'aggravio è di circa 1,3 miliardi rispetto alle previsioni di aprile, basate sulla cassa).

Inoltre nella Nota di aggiornamento al DEF si afferma che i dati relativi all'indebitamento dello Stato nel periodo tra il 2015 e il 2018 scontano, tra le altre cose, "l'ipotesi di una posticipazione dell'uscita dalla Tesoreria Unica a partire dal 2018 anziché dal 2015".

¹³ Per una sintetica illustrazione delle modifiche introdotte, cfr. Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, *Le modifiche del conto economico della PA secondo il SEC 2010*, [Nota breve](#) n. 7, settembre 2014.

Ovviamente parte del peggioramento dell'avanzo primario è ascrivibile alle previsioni di crescita del PIL, meno favorevoli rispetto al DEF. La Nota ricorda sul punto che l'economia italiana sta attraversando una recessione tra le più profonde e prolungate della storia nazionale, apprestandosi a chiudere il 2014 con un'ulteriore riduzione del PIL (-0,3 per cento) e riprendendo un contenuto sentiero di crescita solo nel 2015.

L'aggiornamento delle stime per l'esercizio in corso si accompagna ad una revisione per il periodo successivo. Mentre si conferma l'incremento delle entrate correnti, che manifesta tuttavia una tendenza a ridursi nel corso del periodo di riferimento, passando – rispetto alle stime del DEF – dai +12 miliardi del 2015 ai +8 miliardi circa del 2018, la spesa corrente al netto degli interessi manifesta una crescita in ragione d'anno di circa 11-12 miliardi nell'intero periodo di riferimento.

L'accentuata riduzione della spesa per interessi in valore assoluto (-6 miliardi nel 2014, -8 miliardi nel 2015, -10 miliardi nel 2016, -11 miliardi nel 2017, -11,5 nel 2018) consente di ridurre significativamente l'incidenza sul prodotto, in ragione – come detto – di circa mezzo percentuale di PIL per ogni anno considerato rispetto alle previsioni contenute nel DEF. Parte di questa differenza è presumibilmente dovuta alla riclassificazione degli interessi relativi alle operazioni finanziarie sui derivati (stimata pari a circa 3,2 miliardi nel 2013 dall'Istat) e parte a una previsione più favorevole rispetto al DEF dell'andamento dei tassi di interesse. Tale scenario rifletterebbe una graduale chiusura degli *spread* rispetto ai Bund tedeschi, dagli attuali valori ormai stabilmente inferiori ai 200 punti base, a 150 punti base fino ai 100 punti base del triennio 2016-2018.

Ciò considerato nel 2015 l'indebitamento tendenziale dovrebbe attestarsi al 2,2 per cento, a fronte del 2 per cento stimato nel DEF, per effetto delle medesime cause incidenti sul 2014. Successivamente l'indebitamento dovrebbe ridursi all'1,8 per cento del PIL nel 2016 e quindi allo 0,8 per cento nel 2018, beneficiando della riduzione della spesa per interessi, in calo fino al 4,2 per cento sul PIL nel 2018.

Nel quinquennio 2014-2018 l'avanzo primario passa dall'1,7 per cento del 2014 al 3,4 (tendenziale) del 2018. Rispetto alle previsioni di aprile si registra un significativo peggioramento (circa 1 punto percentuale di PIL nel 2014 e nel 2015 e 1,5 punti percentuali nel triennio successivo).

L'evoluzione delle entrate finali e della pressione fiscale dovrebbero registrare una sostanziale invarianza alla fine del periodo di riferimento rispetto al 2014, con un picco nel 2016. Tale evoluzione risente anche delle innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010, mentre viene ricordato che la riduzione del cuneo fiscale per i redditi da lavoro medio-bassi non incide, essendo stata contabilizzata come maggiore spesa per trasferimenti alle famiglie.

Le spese diverse dagli interessi beneficiano invece degli effetti di contenimento delle misure varate negli anni precedenti e degli ulteriori risultati attesi dalla ristrutturazione della spesa avviata con la *spending review*. La spesa

primaria è prevista ridursi dal 46,6 per cento del 2014 al 44,8 per cento del 2018, in calo quindi di quasi 2 punti percentuali sul PIL.

Atteso che le stime sopra indicate scaturiscono in buona parte dall'introduzione del nuovo sistema contabile SEC 2010, si ritiene utile proporre un confronto fra DEF e Nota di aggiornamento basato sulla variazione percentuale dei dati considerati rispetto all'anno precedente.

I risultati sono sintetizzati nella seguente tabella:

Tabella 2.1

Variazioni percentuali dell'indebitamento netto a legislazione vigente rispetto all'anno precedente nel DEF e nella Nota di aggiornamento del DEF.

	(%)				
Indebitamento	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017
DEF 2014	-11,5	-20,6	-23,6	-40,2	-60
Nota agg. 2014	+8,5	-25,2	-17,4	-34,4	-32

2.1.2. La spesa al netto degli interessi

Le previsioni a legislazione vigente della spesa al netto degli interessi indicano un'incidenza sul prodotto in discesa costante dopo un iniziale incremento nel 2014 (+0,3 per cento sull'anno precedente); si prevede infatti che essa passi dal 46,6 per cento del 2014 al 44,8 per cento nel 2018. Della complessiva riduzione, pari a -1,8 punti percentuali, 1,3 punti sono dovuti all'evoluzione della spesa corrente e 0,5 a quella in conto capitale.

In variazione percentuale, la spesa al netto degli interessi subirà un aumento dell'1,3 per cento nel 2014, un mantenimento dello stesso ammontare nel 2015 (con conseguente riduzione della sua incidenza sul PIL) e un incremento dell'1,7 per cento nel 2016, dell'1 per cento nel 2017 e dell'1,9 per cento nel 2018.

Rispetto alle precedenti stime contenute nel DEF, la Nota evidenzia nell'esercizio in corso un aumento dell'aggregato pari complessivamente a 32 miliardi; l'aumento permane fino a fine periodo in cui però si riduce a 27,8 miliardi. Tale divario risente anche delle innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 che hanno comportato una revisione al rialzo sia delle entrate, sia delle spese¹⁴. Ad esempio, la stessa Nota ricorda che la riduzione del cuneo fiscale a favore dei redditi da lavoro medio-bassi prevista dal decreto-legge n. 66 adottato nello scorso aprile e convertito in giugno, è stata contabilizzata come maggiore spesa per trasferimenti alle famiglie anziché come minore entrata tributaria.

La Nota evidenzia un effetto di variazione netta delle spese causato dagli ultimi provvedimenti varati nel 2014, pari a 4,4 miliardi per l'anno in corso, -161 milioni per il 2015, 1,9 miliardi nel 2016, 1,4 miliardi nel 2017 e 1,5 miliardi nel 2018¹⁵.

Va rilevato come la Nota, pur contenendo una stima degli effetti delle ultime misure adottate, non contiene elementi esplicativi circa le ipotesi alla base delle nuove previsioni. Pertanto, non è possibile chiarire quanta parte delle variazioni

¹⁴ Vedi Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, *Le modifiche del conto economico della PA secondo il SEC 2010*, [Nota breve n. 7](#), settembre 2014.

¹⁵ Tavola III.9 p. 50.

rispetto al DEF dipenda dalla revisione del sistema contabile e quanto, invece, da una revisione dei tendenziali.

I redditi da lavoro dipendente, dopo una contrazione in valore assoluto tra il 2013 e il 2014 (-1 per cento), rimangono sostanzialmente stabili tra il 2015 e il 2017 per poi subire un lieve aumento nel 2018 (+0,3 per cento); la dinamica non si discosta dalle precedenti stime contenute nel DEF¹⁶.

L'aggregato riduce pertanto l'incidenza sul prodotto, passando dal 10 per cento nel 2014 al 9,2 per cento nel 2018.

Per quanto riguarda i consumi intermedi, sulla cui evoluzione pesano le manovre di contenimento degli anni scorsi, la Nota evidenzia una riduzione in valore assoluto nel 2014 (-1,7 per cento) che prosegue con minore intensità nel 2015 (-0,3 per cento) a fronte di una ripresa progressiva nel triennio 2016-2018 (dal +1,7 per cento nel 2016 al +4,4 per cento nel 2018). L'aggregato presenta complessivamente un'incidenza sul PIL invariata nel periodo, rimanendo al 7,9 per cento sia nell'esercizio in corso sia nel 2018.

Rispetto alle previsioni contenute nel DEF, le nuove stime evidenziano una riduzione percentuale nel 2014 e nel 2015 a fronte di una precedente previsione di aumento, una crescita sostanzialmente in linea nel biennio successivo e un incremento quasi doppio nel 2018 (+4,4 a fronte del 2,4 precedentemente previsto).

Si segnala che non è disponibile il dato della spesa sanitaria, di solito evidenziata sia dal DEF che dalla Nota di Aggiornamento¹⁷.

In merito, la Nota specifica soltanto che a luglio 2014 è stata sancita l'intesa sul Patto per la salute 2014-2016 che ha definito il quadro finanziario per il triennio e ha disciplinato alcune misure finalizzate a una più efficiente programmazione, al miglioramento della qualità dei servizi e dell'appropriatezza delle prestazioni.

Per quanto riguarda le prestazioni sociali in denaro, la Nota evidenzia un tasso di crescita pari al 3,9 per cento nel 2014, che si attenua allo 0,6 nel 2015 per poi assestarsi su un tasso medio di rialzo del 2,2 per cento annuo nel triennio 2016-2018. Rispetto alle stime del DEF, la dinamica di crescita è più sostenuta nell'anno in corso (+3,9 per cento a fronte di +2,7 precedentemente previsto), mentre è più moderata nel 2015 (+0,6 a fronte di +2,1), identica in media nel biennio 2016-2017 e nuovamente più moderata nel 2018 (+1,9 a fronte di +2,5).

L'incidenza dell'aggregato sul prodotto passa dal 20,4 per cento del 2014 al 20,2 per cento a fine periodo.

Per quanto attiene alla spesa per altre prestazioni sociali¹⁸, la Nota evidenzia una variabilità accentuata: si prevede un aumento del 12,5 per cento nel 2014,

¹⁶ In tale sede l'aumento nel 2018 era addebitato alla nuova indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2018-2020.

¹⁷ Il DEF 2014 prevedeva per la spesa sanitaria un aumento stabile al 2 per cento nel biennio 2014-2015 e poi un aumento del 2,2 annuo nel triennio 2016-2018, con un'incidenza sul PIL che si riduceva lievemente dal 7 per cento iniziale al 6,8 per cento a fine periodo.

una riduzione del 3,1 per cento nel 2015, un aumento del 4,3 per cento nel 2016, un aumento dell'1,3 per cento nel 2017 e una riduzione dell'1,2 per cento nel 2018. Le stime del DEF presentavano invece una dinamica sempre in aumento con un tasso di incremento del 4,3 per cento nel 2014 che poi si conteneva ad un tasso medio annuo dell'1,7 per cento negli anni successivi.

La spesa in conto capitale presenta anch'essa un andamento oscillante, con aumenti superiori al 4 per cento negli anni 2014 e 2016 e riduzioni cumulate di pari entità negli anni 2015 e 2017, nel 2018 infine è prevista una moderata diminuzione (pari a -0,5 per cento). Nel DEF era invece prevista una lieve crescita anche nel 2015 e per contro una riduzione superiore al 4 per cento non solo nel 2017 ma anche nel 2016 per terminare con una riduzione dell'1 per cento nel 2018. Tuttavia, la dinamica complessiva dell'incidenza sul PIL dell'aggregato è analoga, prevedendosi una riduzione di 0,5 punti nel periodo complessivo (dal 3,7 per cento nel 2014 al 3,2 per cento di fine periodo secondo la Nota; da 2,9 a 2,3 secondo il DEF).

Per quanto riguarda in particolare i contributi in conto capitale, la Nota evidenzia un aumento della spesa tra il 2014 e il 2016 pari a circa 2,7 miliardi e una drastica riduzione nel biennio successivo 2017-2018, pari a circa 4,3 miliardi. In termini percentuali dopo una crescita cumulata di 18,77 punti percentuali nel primo triennio, gli ultimi due anni scontano una riduzione cumulata pari a 24,64 punti percentuali. Rispetto al DEF presentato ad aprile, il periodo di crescita è prolungato fino al 2016 anno in cui invece il DEF iniziava a prevedere una diminuzione costante fino al 2018 (pari al 29,49 per cento cumulato). L'incidenza complessiva dell'aggregato sul prodotto si riduce dall'1,0 per cento del 2014 allo 0,7 per cento del 2018.

Gli investimenti fissi lordi sono previsti in costante diminuzione nel primo triennio 2014-2016, per poi aumentare nel biennio 2017-2018, si tratta pertanto di una dinamica speculare a quella dei contributi in conto capitale. Complessivamente, le variazioni tra il 2015 e il 2018 quasi si compensano in termini assoluti, risultando in una diminuzione di soli 111 milioni tra il valore del 2014 e quello del 2018. In termini percentuali, dopo la consistente riduzione del 2014, pari a -5 per cento, i bienni successivi 2015-2016 e 2017-2018 registrano rispettivamente una diminuzione media del 1,7 per cento e un aumento medio dell'1,6 per cento. La dinamica è analoga a quella prevista nel DEF di aprile, tuttavia presenta un generale miglioramento: nel biennio 2015-2016 la riduzione media si attestava al 2,5 per cento e nel biennio 2017-2018 la crescita media era soltanto del 1,2 per cento.

L'incidenza dell'aggregato sul prodotto si riduce dal 2,2 per cento del 2014 al 2,0 per cento del 2018.

¹⁸ Come specificato nella nota metodologica allegata al DEF, la spesa per prestazioni sociali in denaro ingloba la spesa per pensioni e quella per altre prestazioni sociali in denaro. La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale (cassa integrazione ordinaria, straordinaria, in deroga), le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione (indennità di disoccupazione, indennità di mobilità, ecc.), i trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e, in via residuale, gli altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

Tabella 2.2

Conto economico della P.A. a legislazione vigente

(milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	164.747	163.051	163.157	163.078	162.917	163.401
Consumi intermedi	130.626	128.421	128.075	130.272	133.112	139.025
Prestazioni sociali	319.690	332.140	334.160	342.290	350.180	356.880
<i>di cui: Pensioni</i>	<i>254.564</i>	<i>258.870</i>	<i>263.130</i>	<i>268.180</i>	<i>275.120</i>	<i>282.710</i>
<i>Altre prestazioni sociali</i>	<i>65.126</i>	<i>73.270</i>	<i>71.030</i>	<i>74.110</i>	<i>75.060</i>	<i>74.170</i>
Altre spese correnti	76.306	74.871	75.858	75.953	75.932	77.640
Totale spese correnti al netto interessi	691.369	698.484	701.251	711.594	722.142	736.946
Interessi passivi	78.201	76.670	74.280	75.446	74.150	73.897
Totale spese correnti	769.570	775.154	775.531	787.040	796.292	810.842
Totale spese in conto capitale	57.605	60.129	57.608	59.988	57.414	57.116
Investimenti fissi lordi	38.310	36.391	35.386	35.188	36.056	36.280
Contributi in c/capitale	14.571	15.919	16.351	17.306	13.568	13.041
Altri trasferimenti	4.724	7.819	5.871	7.494	7.791	7.795
Totale spese finali al netto di interessi	748.974	758.612	758.858	771.583	779.556	794.062
Totale spese finali	827.175	835.281	833.138	847.029	853.707	867.958
ENTRATE						
Totale entrate tributarie	485.909	487.585	493.793	507.990	519.108	531.677
Imposte dirette	241.797	238.241	243.521	251.110	255.144	261.364
Imposte indirette	239.681	247.997	249.122	255.725	263.026	269.367
Imposte in c/capitale	4.431	1.347	1.150	1.155	938	946
Contributi sociali	215.194	216.398	218.922	222.995	227.560	233.426
<i>Contributi effettivi</i>	<i>211.057</i>	<i>212.224</i>	<i>214.692</i>	<i>218.713</i>	<i>223.220</i>	<i>229.022</i>
<i>Contributi figurativi</i>	<i>4.137</i>	<i>4.174</i>	<i>4.230</i>	<i>4.282</i>	<i>4.340</i>	<i>4.404</i>
Altre entrate correnti	75.559	76.818	77.749	78.826	81.225	83.651
Totale entrate correnti	772.231	779.454	789.314	808.656	826.954	847.807
Entrate in c/capitale non tributarie	5.155	5.269	5.884	6.824	5.883	5.645
Totale entrate finali	781.817	786.070	796.349	816.635	833.776	854.399
Saldo primario	32.843	27.459	37.490	45.053	54.219	60.337
Saldo di parte corrente	2.661	4.300	13.784	21.616	30.662	36.965
Indebitamento netto	-45.358	-49.212	-36.789	-30.393	-19.931	-13.560
<i>PIL (x 1.000)</i>	<i>1.618,90</i>	<i>1.626,50</i>	<i>1.642,80</i>	<i>1.677,70</i>	<i>1.723,10</i>	<i>1.770,90</i>

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF 2014

Tabella 2.3

Conto economico della P.A. in percentuale del PIL

(% del PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	10,2	10,0	9,9	9,7	9,5	9,2
Consumi intermedi	8,1	7,9	7,8	7,8	7,7	7,9
Prestazioni sociali	19,7	20,4	20,3	20,4	20,3	20,2
<i>di cui: Pensioni</i>	<i>15,7</i>	<i>15,9</i>	<i>16,0</i>	<i>16,0</i>	<i>16,0</i>	<i>16,0</i>
<i>Altre prestazioni sociali</i>	<i>4,0</i>	<i>4,5</i>	<i>4,3</i>	<i>4,4</i>	<i>4,4</i>	<i>4,2</i>
Altre spese correnti	4,7	4,6	4,6	4,5	4,4	4,4
Totale spese correnti al netto interessi	42,7	42,9	42,7	42,4	41,9	41,6
Interessi passivi	4,8	4,7	4,5	4,5	4,3	4,2
Totale spese correnti	47,5	47,7	47,2	46,9	46,2	45,8
Totale spese in conto capitale	3,6	3,7	3,5	3,6	3,3	3,2
Investimenti fissi lordi	2,4	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0
Contributi in c/capitale	0,9	1,0	1,0	1,0	0,8	0,7
Altri trasferimenti	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
Totale spese finali al netto di interessi	46,3	46,6	46,2	46,0	45,2	44,8
Totale spese finali	51,1	51,4	50,7	50,5	49,5	49,0
ENTRATE						
Totale entrate tributarie	30,0	30,0	30,1	30,3	30,1	30,0
Imposte dirette	14,9	14,6	14,8	15,0	14,8	14,8
Imposte indirette	14,8	15,2	15,2	15,2	15,3	15,2
Imposte in c/capitale	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,3	13,3	13,3	13,3	13,2	13,2
<i>Contributi effettivi</i>	<i>13,0</i>	<i>13,0</i>	<i>13,1</i>	<i>13,0</i>	<i>13,0</i>	<i>12,9</i>
<i>Contributi figurativi</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>
Altre entrate correnti	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
Totale entrate correnti	47,7	47,9	48,0	48,2	48,0	47,9
Entrate in c/capitale non tributarie	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Totale entrate finali	48,3	48,3	48,5	48,7	48,4	48,2
Saldo primario	2,0	1,7	2,3	2,7	3,1	3,4
Saldo di parte corrente	0,2	0,3	0,8	1,3	1,8	2,1
Indebitamento netto	-2,8	-3,0	-2,2	-1,8	-1,2	-0,8

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF 2014

Tabella 2.4

Conto economico della P.A.

(variazione %)

	2014	2015	2016	2017	2018
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	-1,0	0,1	0,0	-0,1	0,3
Consumi intermedi	-1,7	-0,3	1,7	2,2	4,4
Prestazioni sociali	3,9	0,6	2,4	2,3	1,9
<i>di cui: Pensioni</i>	1,7	1,6	1,9	2,6	2,8
<i>Altre prestazioni sociali</i>	12,5	-3,1	4,3	1,3	-1,2
Altre spese correnti	-1,9	1,3	0,1	0,0	2,2
Totale spese correnti al netto interessi	1,0	0,4	1,5	1,5	2,0
Interessi passivi	-2,0	-3,1	1,6	-1,7	-0,3
Totale spese correnti	0,7	0,0	1,5	1,2	1,8
Totale spese in conto capitale	4,4	-4,2	4,1	-4,3	-0,5
Investimenti fissi lordi	-5,0	-2,8	-0,6	2,5	0,6
Contributi in c/capitale	9,2	2,7	5,8	-21,6	-3,9
Altri trasferimenti	65,5	-24,9	27,6	4,0	0,1
Totale spese finali al netto di interessi	1,3	0,0	1,7	1,0	1,9
Totale spese finali	1,0	-0,3	1,7	0,8	1,7
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	0,3	1,3	2,9	2,2	2,4
Imposte dirette	-1,5	2,2	3,1	1,6	2,4
Imposte indirette	3,5	0,5	2,7	2,9	2,4
Imposte in c/capitale	-69,6	-14,6	0,4	-18,8	0,9
Contributi sociali	0,6	1,2	1,9	2,0	2,6
<i>Contributi effettivi</i>	0,6	1,2	1,9	2,1	2,6
<i>Contributi figurativi</i>	0,9	1,3	1,2	1,3	1,5
Altre entrate correnti	1,7	1,2	1,4	3,0	3,0
Totale entrate correnti	0,9	1,3	2,5	2,3	2,5
Entrate in c/capitale non tributarie	2,2	11,7	16,0	-13,8	-4,0
Totale entrate finali	0,5	1,3	2,5	2,1	2,5

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF 2014

2.1.3. Le entrate

Le previsioni aggiornate delle entrate finali della P.A. tengono conto, come specificato nella Nota di aggiornamento stessa, delle innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 e delle revisioni ad esse conseguenti.

In valore assoluto, esse aumentano dai 786.070 milioni del 2014 agli 854.399 milioni del 2018.

Di seguito (cfr. la tabella 2.5) si riportano i valori assoluti relativi appunto alle entrate finali, sia con riferimento al DEF che con riferimento alla Nota di aggiornamento. Si evidenziano inoltre le variazioni percentuali di ciascun anno sul precedente, separatamente per quanto riguarda il DEF e per quanto attiene alla Nota di aggiornamento. Le evoluzioni nel periodo di riferimento delle entrate finali dei due insiemi di previsioni (quelle del DEF e quelle della Nota di

aggiornamento) sono poi messi a confronto attraverso un grafico (cfr. il grafico 2.1), che rappresenta andamenti in parte diversificati.

Tabella 2.5

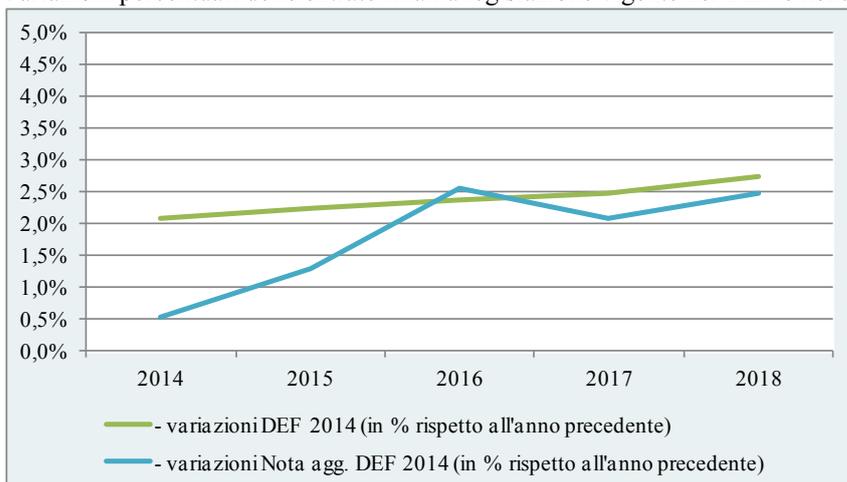
Entrate finali della PA a legislazione vigente

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ENTRATE FINALI P.A.						
- stime DEF 2014 (milioni di euro)	751.619	767.303	784.596	803.240	823.153	845.630
- variazioni DEF 2014 (in % rispetto all'anno precedente)		2,1%	2,3%	2,4%	2,5%	2,7%
- stime Nota agg. DEF 2014 (milioni di euro)	781.817	786.070	796.349	816.635	833.776	854.399
- variazioni Nota agg. DEF 2014 (in % rispetto all'anno precedente)		0,5%	1,3%	2,5%	2,1%	2,5%

Fonte: DEF 2014 e Nota di aggiornamento del DEF 2014

Grafico 2.1

Variazioni percentuali delle entrate finali a legislazione vigente nel DEF e nella Nota di aggiornamento



Fonte: Rielaborazione su dati DEF 2014 e Nota di aggiornamento del DEF 2014

In proposito, sarebbe opportuno acquisire dal Governo specifici chiarimenti sui fattori che determinano la differenza tra i due andamenti, con particolare riferimento alla parte eventualmente ascrivibile alle intervenute innovazioni contabili e a quella imputabile invece ad elementi di altra natura. Tale aspetto non sembra infatti trovare completa spiegazione nell'ambito della Nota di aggiornamento, che si limita ad elencare in modo piuttosto generico le voci in relazione alle quali è previsto un maggior gettito.

Appare di un certo interesse anche la rappresentazione degli incrementi percentuali (anno su anno utilizzando i dati del DEF e anno su anno con i valori della Nota di aggiornamento) delle imposte dirette e di quelle indirette, riportate di seguito (cfr. la tabella .2.6 e il grafico 2.2).

Tabella 2.6

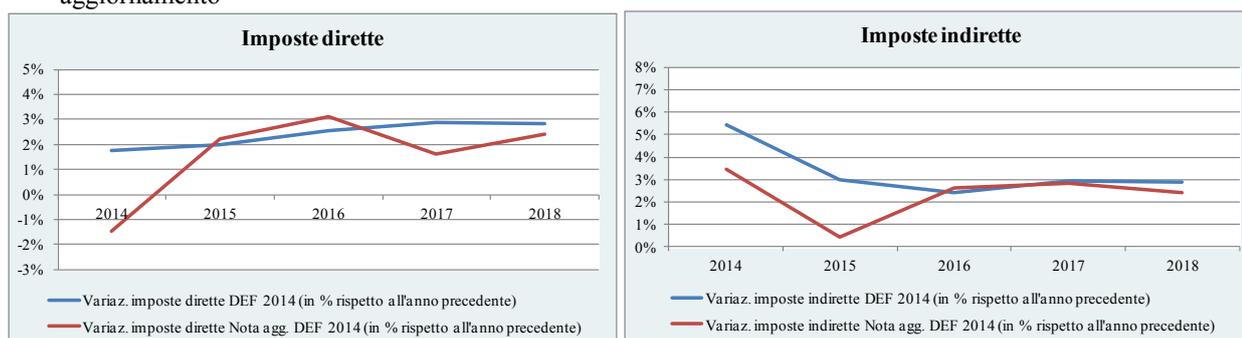
Imposte dirette e indirette

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Imposte dirette DEF 2014 (milioni di euro)	238.452	242.615	247.440	253.820	261.149	268.526
<i>Variaz. imposte dirette DEF 2014 (in % rispetto all'anno precedente)</i>		1,7%	2,0%	2,6%	2,9%	2,8%
Imposte dirette Nota agg. DEF 2014 (milioni di euro)	241.797	238.241	243.521	251.110	255.144	261.364
<i>Variaz. imposte dirette Nota agg. DEF 2014 (in % rispetto all'anno precedente)</i>		-1,5%	2,2%	3,1%	1,6%	2,4%
Imposte indirette DEF 2014 (milioni di euro)	225.847	238.096	245.230	251.158	258.542	266.008
<i>Variaz. imposte indirette DEF 2014 (in % rispetto all'anno precedente)</i>		5,4%	3,0%	2,4%	2,9%	2,9%
Imposte indirette Nota agg. DEF 2014 (milioni di euro)	239.681	247.997	249.122	255.725	263.026	269.367
<i>Variaz. imposte indirette Nota agg. DEF 2014 (in % rispetto all'anno precedente)</i>		3,5%	0,5%	2,7%	2,9%	2,4%

Fonte: DEF 2014 e Nota di aggiornamento al DEF 2014

Grafico 2.2

Variazioni percentuali delle imposte dirette e delle imposte indirette a legislazione vigente nel DEF e nella Nota di aggiornamento



Fonte: Rielaborazione su dati DEF 2014 e Nota di aggiornamento del DEF 2014

Per quanto riguarda le maggiori entrate, la Nota afferma che le stesse sono attese dall'aumento della tassazione sui redditi di natura finanziaria, dalla ridefinizione in via riduttiva delle aree i cui terreni agricoli possono beneficiare dell'esenzione ai fini dell'IMU, dall'incremento dell'imposta sostitutiva afferente la rivalutazione delle quote del capitale della Banca d'Italia, dall'incremento del gettito IVA conseguente al pagamento dei debiti pregressi della P.A. e dalle risultanze ritenute strutturali delle attività di contrasto all'evasione fiscale, di cui si dà conto nel riquadro che segue.

Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale

La Nota di aggiornamento, stima per il 2014 circa 11 miliardi di incassi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, con uno scostamento positivo di 1.194 milioni rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dello Stato e di 313 milioni rispetto al gettito consuntivato nell'anno 2013. Tale ultimo importo rappresenta l'ammontare di risorse da iscrivere, limitatamente al primo anno del triennio 2015-2017, nello stato di previsione delle entrate e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale di cui al comma 431 della predetta legge n. 147/2013.

Al fine di individuare gli importi di cui sopra, la Nota di aggiornamento procede come segue:

indica il dato, pari a complessivi 9.507 mln, delle previsioni iniziali, in termini di cassa, riferito alle entrate erariali per attività di accertamento e controllo iscritte sui pertinenti capitoli/articoli dello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato;

aggiunge la variazione di bilancio introdotta con atto amministrativo a seguito dell'attuazione dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 66/2014, pari a 300 milioni, pervenendo quindi all'importo di 9.807 mln;

stima gli introiti attendibili per il 2014 dall'attività di contrasto all'evasione fiscale sommando agli incassi già realizzati nel periodo gennaio-agosto 2014 (6.983 mln, di cui 5.499 mln relativi alle entrate tributarie), quelli prevedibili per i restanti quattro mesi dell'anno (settembre-dicembre), valutati nel complesso in 4.018 mln;

chiarisce che tale ultima stima è stata effettuata sulla base dell'importo medio mensile degli incassi nel periodo settembre-dicembre del triennio 2011-2013 (pari a 990 milioni), attualizzato all'anno in corso attraverso un coefficiente di adeguamento (calcolato come rapporto tra l'importo medio mensile delle riscossioni del periodo gennaio-agosto 2014 e il corrispondente importo per il medesimo lasso temporale del triennio 2011-2013), procedendo poi, a fini prudenziali, ad un abbattimento del 5 per cento. Al valore medio mensile su base triennale delle riscossioni registrate nei mesi settembre-dicembre degli anni 2011-2013 si è quindi apportata una variazione nella stessa proporzione di quella registrata tra il valore medio degli importi riscossi nei mesi da gennaio ad agosto del 2014 e gli stessi mesi per il triennio 2011-2013. Al fine di corrispondere ai requisiti di strutturalità delle maggiori entrate da destinare al predetto fondo, gli importi in tal modo ottenuti sono stati prudenzialmente abbattuti in misura forfetaria del 5 per cento.

In relazione alla pressione fiscale, la Nota di aggiornamento evidenzia che dal valore del 43,3 per cento del 2014 essa aumenterebbe nel 2015 (43,4 per cento) e nel 2016 (raggiungendo il 43,6 per cento), per poi scendere al 43,3 per cento nel 2017 e al 43,2 per cento nel 2018; anche in questo caso, si specifica che tale evoluzione è in parte ascrivibile alle innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 che – come già ricordato – hanno dato luogo ad una rivalutazione del PIL (con conseguente abbassamento del rapporto in oggetto)¹⁹.

In proposito appare utile poter conoscere in quale misura l'indicatore della pressione fiscale risenta della metodologia adottata dal SEC 2010, in base al quale i crediti di imposta pagabili (ovvero quelli che comportano un effettivo

¹⁹ Si afferma poi che l'effetto di riduzione per il 2014 sarebbe stato ancora più significativo se l'abbassamento del cuneo fiscale a favore dei redditi medio-bassi disposto dal decreto-legge n. 66 del 2014 fosse stato contabilizzato come minore entrata tributaria invece che come maggiore spesa per trasferimenti alle famiglie.

esborso al beneficiario nell'eventualità che il credito superi il debito d'imposta) sono classificati come spese anziché minori entrate.

La Nota evidenzia poi il diverso trattamento contabile delle cosiddette DTA (*Deferred Tax Assets*), che nel SEC 2010 vengono imputate per competenza invece che per cassa.

Si ricorda in proposito che le imposte anticipate (DTA) hanno luogo in conseguenza della parziale divergenza tra la contabilizzazione delle attività e passività delle imprese secondo criteri civilistici ed il valore ad esse attribuito per finalità fiscali, la quale dà origine a differenze tra il risultato prima delle imposte (in applicazione dei principi civilistici) e l'imponibile fiscale, che influisce sulla tempistica degli adempimenti tributari. Quali esempi si possono citare le DTA iscritte in bilancio relative alle svalutazioni di crediti non ancora dedotte ai sensi dell'articolo 106, comma 3, del TUIR e quelle relative al valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali i cui componenti negativi sono deducibili ai fini delle imposte sui redditi in più periodi d'imposta. Tali tipologie di DTA, se iscritte nei bilanci delle banche e degli enti creditizi in generale, possono essere trasformate in crediti d'imposta al verificarsi di particolari condizioni (cfr. art. 2, commi da 55 a 58, del D.L. n. 225 del 2010, modificato dal D.L. n. 201 del 2011 e legge n. 147 del 2013, che ha esteso la disciplina anche in materia di IRAP).

Detta diversa modalità di registrazione comporta un incremento di spesa di circa 1,3 miliardi di euro nel 2014 in relazione al diverso trattamento dei crediti di imposta vantati da alcune banche a fronte di crediti in sofferenza.

Si osserva che tale ingente variazione interessa principalmente il primo anno di applicazione della nuova metodologia.

Si segnala, sotto altro profilo, l'esplicitazione della Nota di aggiornamento in merito al fatto che le previsioni programmatiche proposte scontano anche l'impatto delle misure di bilancio che il Governo intende inserire nella legge di stabilità per il 2015; esse comprendono in particolare una clausola di salvaguardia a valere sulle aliquote IVA e sulle altre imposte indirette per un ammontare di 12,4 miliardi nel 2016, 17,8 nel 2017 e 21,4 miliardi nel 2018. Si specifica che vengono stimati gli effetti di tale clausola in termini di contrazione dei consumi e degli investimenti.

In proposito, nell'evidenziare l'importo significativo della clausola di salvaguardia indicata, si rinvia l'approfondimento della tematica al momento in cui sarà effettuata la verifica della quantificazione governativa di cui al disegno di legge di stabilità non ancora disponibile.

Infine, con riferimento allo stato di attuazione della delega fiscale, dalla quale il Governo si aspetta positive ricadute in termini di stabilità e certezza del sistema dei tributi, la Nota di aggiornamento riassume le materie dei decreti legislativi

che si trovano al vaglio delle Commissioni parlamentari ai fini del parere: si tratta di una serie di semplificazioni fiscali, della riforma del Catasto e della tassazione dei tabacchi (con l'introduzione di un nuovo riferimento, denominato onere fiscale minimo e costituito dalla somma dell'accisa e dell'IVA).

2.2. Il quadro programmatico

La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 aggiorna il quadro programmatico di finanza pubblica per il quinquennio 2014-2018 rispetto a quello contenuto nel Documento di economia e finanza (DEF) dello scorso aprile.

Il confronto tra i valori programmatici fissati nei due documenti è in parte reso meno significativo dall'intervenuta riclassificazione da parte dell'Istat di alcune voci dei conti economici nazionali, e quindi del conto economico della PA, in seguito all'adozione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010)²⁰. Tuttavia, in considerazione del fatto che i valori programmatici di bilancio sono fissati in termini aggregati, il confronto tra i due documenti rimane comunque di interesse.

Si ricorda che nel DEF per il 2014 il Governo presentava un quadro programmatico che si discostava da quello previsto per l'Italia dalle regole di bilancio europee e nazionali, sostenendo l'inopportunità di procedere ad una correzione del saldo di bilancio che avrebbe rischiato di rallentare la ripresa avviata nell'ultimo trimestre del 2013²¹. Il Governo si appellava, pertanto, alla possibilità offerta dalle regole di bilancio europee e dalla normativa nazionale di allontanarsi temporaneamente dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine (OMT) in presenza di gravi recessioni economiche oppure in relazione all'attuazione di riforme strutturali. Sulla base di tali considerazioni, il DEF posponeva il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale di tre anni rispetto al DEF 2013. Il percorso di avvicinamento all'OMT sarebbe ripreso nel 2015 con un miglioramento di 0,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente, come richiesto dalle regole di bilancio europee e nazionali, per poi raggiungere l'OMT nel 2016.

Il peggioramento del quadro macroeconomico rispetto al quadro previsionale contenuto nel DEF 2014 di aprile – con un PIL che oltre a diminuire in termini reali decresce anche in termini nominali – si riflette sull'evoluzione programmatica della finanza pubblica contenuta nella Nota di aggiornamento in esame.

Pertanto, in termini strutturali, cioè al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum*, il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio viene posticipato, rispetto al DEF di aprile, dal 2016 al 2017. Nel 2014 e nel 2015 è

²⁰ Per una sintetica illustrazione cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, *Le modifiche del conto economico della PA secondo il SEC 2010*, Nota breve n. 7, settembre 2014.

²¹ Cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, Servizio Bilancio dello Stato e Servizio Studi della Camera dei deputati, *Documento di economia e finanza 2014 (Doc. LVII, n. 2)*, Documentazione di finanza pubblica n. 5, aprile 2014.

programmato un indebitamento netto strutturale pari a 0,9 per cento del PIL (nel DEF erano programmati valori rispettivamente pari a 0,6 per cento e 0,1 per cento negli stessi anni) mentre nel 2016 l'indebitamento strutturale è fissato a 0,4 per cento del PIL, con una variazione che prefigura una ripresa della convergenza verso l'OMT (cfr. il paragrafo 2.1 per maggiori dettagli).

Il DEF e la relativa Nota di Aggiornamento si fondano su un insieme di indicatori che dipende dalle regole europee e si articola nelle variabili rilevanti per la decisione di politica di bilancio²². La fissazione degli obiettivi di saldo strutturale, ossia corretto per il ciclo economico e per le misure *una tantum*, riflette l'impegno del Paese al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine concordato in sede europea; tale obiettivo si affianca alla riduzione programmata del debito pubblico. Dato l'obiettivo strutturale e considerata la posizione dell'economia rispetto al ciclo, ne deriva l'obiettivo di indebitamento netto della PA (in termini nominali), cioè quel valore di saldo nominale che consente di realizzare il percorso di consolidamento desiderato. Tale schema logico è illustrato nella tabella 2.1, la quale mette a confronto gli obiettivi programmatici 2014-2018 per i principali saldi di finanza pubblica in rapporto al PIL (saldo strutturale, avanzo primario, indebitamento netto) della Nota di aggiornamento con quelli del DEF.

Tabella 2.7

Saldi di bilancio programmatici strutturali e nominali

	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	DEF 2014	Nota di agg. DEF 2014	DEF 2014	Nota di agg. DEF 2014								
Saldo di bilancio strutturale	-0,8	-0,7	-0,6	-0,9	-0,1	-0,9	0,0	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Avanzo primario strutturale	4,5	4,2	4,6	3,8	4,9	3,7	5,1	4,1	4,9	4,2	4,7	4,1
Indebitamento netto	-3,0	-2,8	-2,6	-3,0	-1,8	-2,9	-0,9	-1,8	-0,3	-0,8	0,3	-0,2
<i>di cui</i> avanzo primario	2,2	2,0	2,6	1,7	3,3	1,6	4,2	2,7	4,6	3,4	5,0	3,9
interessi passivi	5,3	4,8	5,2	4,7	5,1	4,5	5,1	4,5	4,9	4,2	4,7	4,1
Componente ciclica	-2,5	-2,4	-2,0	-2,4	-1,5	-1,9	-0,9	-1,4	-0,3	-0,8	0,3	-0,2
<i>Output gap</i>	-4,5	-4,3	-3,7	-4,3	-2,7	-3,5	-1,6	-2,6	-0,5	-1,4	0,6	-0,4
Misure <i>una tantum</i>	0,2	0,2	0,0	0,3	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita del PIL	-1,9	-1,9	0,8	-0,3	1,3	0,6	1,6	1,0	1,8	1,3	1,9	1,4
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,4	-0,5	-0,1	-0,3	0,3	-0,2	0,4	0,0	0,7	0,2	0,8	0,3

Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento DEF 2014 e del DEF 2014

L'indebitamento netto nominale programmatico per il 2014 è rivisto al 3 per cento del PIL rispetto al 2,6 per cento fissato nel DEF, coincidente con quello tendenziale, escludendo, pertanto, una manovra correttiva per il 2014 (cfr. il paragrafo 2.2 per maggiori dettagli).

La legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) prevede all'articolo 10-bis, comma 1, che la Nota di Aggiornamento del DEF contenga l'articolazione per sottosettori del quadro programmatico di finanza pubblica in relazione all'aggiornamento degli obiettivi.

²² Per una illustrazione delle regole di bilancio europee cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, *La governance economica europea*, Elementi di documentazione n. 3, giugno 2013.

L'informazione al Parlamento sull'articolazione per sottosettori appare necessaria anche in relazione dell'obbligo per gli Stati membri di trasmettere alla Commissione europea e all'Eurogruppo il Documento programmatico di bilancio contenente, tra l'altro, le informazioni circa l'obiettivo di saldo di bilancio per la PA ripartito per sottosettori, le proiezioni a politiche invariate nonché gli obiettivi dell'entrata e della spesa per la PA e le relative componenti principali.

Le variabili utilizzate per l'analisi della finanza pubblica corretta per il ciclo: alcuni elementi definitivi

Il Patto di stabilità e crescita e l'insieme di regole che costituiscono la *governance* europea definiscono gli obiettivi di finanza pubblica non solo in termini nominali, ma anche strutturali.

Per ottenere il saldo strutturale (indebitamento netto o saldo primario), occorre in primo luogo depurare il saldo nominale dalla sua componente ciclica: se negativa, tale componente migliora il saldo in termini strutturali; viceversa in caso di componente ciclica positiva.

La componente ciclica del saldo di bilancio è data dal prodotto tra l'*output gap* e la stima della sensibilità al ciclo del saldo di bilancio. Questo è un parametro, il cui valore, individuato sulla base degli andamenti registrati nell'arco di un decennio, viene periodicamente aggiornato in sede europea; esso è attualmente pari per l'Italia a 0,55, quale somma delle elasticità ponderate delle entrate e delle spese²³.

Il saldo corretto per il ciclo va poi depurato delle misure *una tantum*, sottraendo sia le entrate che le spese identificate come straordinarie: in caso di prevalenza delle prime sulle seconde il saldo strutturale risulterà peggiore del saldo corretto per il solo ciclo, viceversa in caso di prevalenza delle spese sulle entrate.

Va infine osservato come variazioni nelle stime del PIL (effettivo e potenziale) e dell'*output gap* determinano, a parità di parametro relativo alla sensibilità del bilancio al ciclo e di valore nominale dell'indebitamento netto o del saldo primario una variazione nel saldo strutturale. Ciò si verifica con riferimento non solo agli esercizi di previsione, ma anche per i valori di consuntivo.

PIL potenziale e *output gap*

Il PIL potenziale rappresenta il livello teorico massimo di produzione che un paese può raggiungere senza causare tensioni inflazionistiche. Esso esprime, pertanto, i fattori fondamentali dell'economia e la componente strutturale della crescita. La differenza tra il livello del PIL effettivo e quello del PIL potenziale, espressa in percentuale del PIL potenziale stesso, viene denominata *output gap*.

Il PIL potenziale non è direttamente osservabile, ma viene stimato secondo la metodologia approvata dall'Ecofin e utilizzata dagli Stati membri dell'UE per il calcolo degli indicatori

²³ La metodologia concordata in sede europea per il calcolo della componente ciclica è recentemente cambiata. A decorrere dal 2013, invece di misurare l'impatto di variazioni della crescita del PIL sul livello assoluto del saldo di bilancio, si prende in considerazione la variazione del saldo (in percentuale del PIL) rispetto a variazioni della crescita. A livello aggregato il nuovo parametro (basato sul concetto di semi-elasticità) è pari a 0,55 per l'Italia, non significativamente diverso rispetto a quello in precedenza applicato (0,5, in base al concetto di sensitività); mutano tuttavia le sue componenti, cioè le elasticità ponderate delle entrate e delle spese, che si posizionano ora su valori, rispettivamente, prossimi a zero e a 0,5. Per un approfondimento della nuova metodologia, v. AA.VV., *The cyclically adjusted budget balance in the EU fiscal framework: an update*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper No. 478.

strutturali di finanza pubblica riportati nei Programmi di stabilità²⁴. Tale metodologia è basata sulla funzione di produzione e dipende quindi non solo dalle ipotesi del quadro macroeconomico, ma anche dei parametri utilizzati per la stima del tasso di disoccupazione strutturale (NAIRU) e della *Total factor productivity* (TFP)²⁵.

Per quanto riguarda il NAIRU, i parametri sono stati più volte rivisti dalla Commissione, alla luce degli effetti sul mercato del lavoro della prolungata recessione. Il NAIRU è stato pertanto rideterminato verso l'alto, determinando una riduzione nel tasso di crescita del PIL potenziale. Ciò comporta, a sua volta, un più contenuto valore dell'*output gap* e della componente ciclica, con effetti sul calcolo dei saldi di bilancio in termini strutturali.

Occorre inoltre rilevare che, a parità di metodologia, riforme strutturali che incidessero sul costo del lavoro e/o sulla produttività di tale fattore avrebbero l'effetto di ridurre stabilmente il tasso di disoccupazione di equilibrio.

E' da osservare infine che, poiché la metodologia utilizza sia i valori del PIL effettivamente registrati a consuntivo negli anni precedenti, sia il valore del PIL atteso nel periodo di previsione, ne derivano due conseguenze: i) difficilmente il calcolo del PIL potenziale è in grado di cogliere appieno i punti di inversione del ciclo e gli effetti di cambiamenti strutturali; ii) la variazione del valore atteso del PIL per il periodo di previsione o le modifiche riguardanti i dati di consuntivo (conseguenti anche a revisioni contabili) determinano una revisione del PIL potenziale, e quindi dell'*output gap*, anche negli anni in cui non si è verificata alcuna variazione nella crescita effettiva (o attesa). Tali revisioni influiscono, a loro volta, sul calcolo degli indicatori strutturali di finanza pubblica (cfr. *infra*).

2.2.1. Il saldo di bilancio strutturale

Il Governo rivede ulteriormente, rispetto a quanto già disposto con il DEF 2014, il percorso di consolidamento di bilancio, posticipando il raggiungimento dell'OMT al 2017 rispetto 2016 previsto dal DEF. Nel 2014 il saldo strutturale è fissato pari a -0,9 per cento del PIL, in peggioramento di 0,3 punti percentuali rispetto al 2013. Il saldo rimarrebbe costante a -0,9 per cento del PIL anche nel 2015 (nel DEF erano programmati valori rispettivamente pari a 0,6 e 0,1 per cento nel 2014 e nel 2015).

Il mantenimento del saldo di bilancio strutturale lungo il percorso di avvicinamento all'OMT richiederebbe nel 2015 un aggiustamento strutturale pari a 0,9 punti percentuali, il quale produrrebbe, secondo le stime del MEF, un significativo impatto negativo sulla crescita economica, in particolare sui consumi e sugli investimenti.

Analogamente a quanto avvenuto con il DEF 2014, il Governo intende avvalersi delle possibilità offerte dalle regole di bilancio definite dal Patto di stabilità e crescita (articolo 5 del regolamento (CE) 1466 del 1997 come modificato dal regolamento (UE) 1175 del 2011) e dalla normativa nazionale (articolo 3 della legge n. 243 del 2012) di allontanarsi temporaneamente dall'OMT o dal percorso di avvicinamento ad esso in presenza di gravi recessioni economiche oppure in relazione all'attuazione di riforme strutturali. A tal fine il Governo presenta in allegato alla Nota di aggiornamento una Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

²⁴ Tale metodologia è stata approvata dal Consiglio ECOFIN e viene periodicamente discussa e rivista all'interno del Comitato di Politica Economica e dell'*Output Gap Working Group* (EPC-OGWG).

²⁵ D'Auria et al., 2010, *The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*, *European Economy, Economic Papers*, n. 420.

Il Patto di stabilità e crescita definisce "grave recessione economica" un periodo di tasso di crescita negativo del PIL reale o di perdita di prodotto accumulata durante un periodo in cui il PIL reale è molto basso rispetto al PIL potenziale che si rifletta nell'*output gap*. Il Governo rileva che il tasso di crescita del PIL sarà negativo nel 2014 (-0,3 per cento) e che soltanto nel 2015 è prevista una crescita reale dello 0,6 per cento²⁶. Ne deriva una prevista riduzione del PIL potenziale nel 2014 e nel 2015, seguita da una crescita nulla e quindi leggermente positiva nel 2016 e nel 2017 rispettivamente. L'*output gap* del 2014 manterrebbe il livello di -4,3 per cento del PIL potenziale del 2013 e si ridurrebbe negli anni successivi fin quasi a chiudersi nel 2018. Soltanto dal 2016 l'*output gap* sarebbe in linea con quello che dovrebbe prevalere, secondo quanto calcolato dalla Commissione europea²⁷, in presenza di una fase recessiva di un ciclo economico "normale". Il Governo motiva, inoltre, il rallentamento nel percorso di avvicinamento all'OMT in base all'intenzione di approntare delle riforme strutturali, incentrate sul mercato del lavoro, sull'istruzione e sugli incentivi alla ricerca, in grado di aumentare il tasso di crescita del PIL potenziale e la sostenibilità del debito.

Per quanto riguarda, invece, le riforme strutturali, l'articolo 5 del regolamento (CE) 1466 del 1997 a cui fa riferimento il Governo, parla di "attuazione di importanti riforme strutturali idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile e che pertanto abbiano un impatto qualificabile sulla sostenibilità delle finanze pubbliche". Potrebbe pertanto essere opportuno chiarire se l'avvio del processo di introduzione delle riforme strutturali nell'ordinamento italiano possa essere considerato una fase di "attuazione" corrispondente a quanto richiesto dalla norma comunitaria.

Si ricorda, infine, che l'8 luglio 2014 il Consiglio dell'Unione europea ha raccomandato all'Italia di rafforzare le misure di bilancio per il 2014 e il 2015 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del Patto di stabilità e crescita e di garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico (cfr. il riquadro per le ulteriori raccomandazioni del Consiglio).

Si ricorda, infine, che l'articolo 6, comma 3, della legge n. 243 del 2012 prevede che la Commissione europea debba essere "sentita" dal Governo prima che la Relazione alle Camere venga presentata per le conseguenti deliberazioni parlamentari. Sul punto, peraltro, nel documento trasmesso alle Camere non risultano fornite indicazioni.

Nella Nota il Governo si impegna a riprendere la convergenza verso l'OMT già dal 2016 attraverso una riduzione del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali e quindi il raggiungimento del pareggio di bilancio strutturale nel 2017. Per il

²⁶ Il Governo, nella Relazione al Parlamento 2014 allegata alla Nota di aggiornamento del DEF segnala che le prospettive di crescita per il 2015 sono soggette al rischio di revisioni al ribasso.

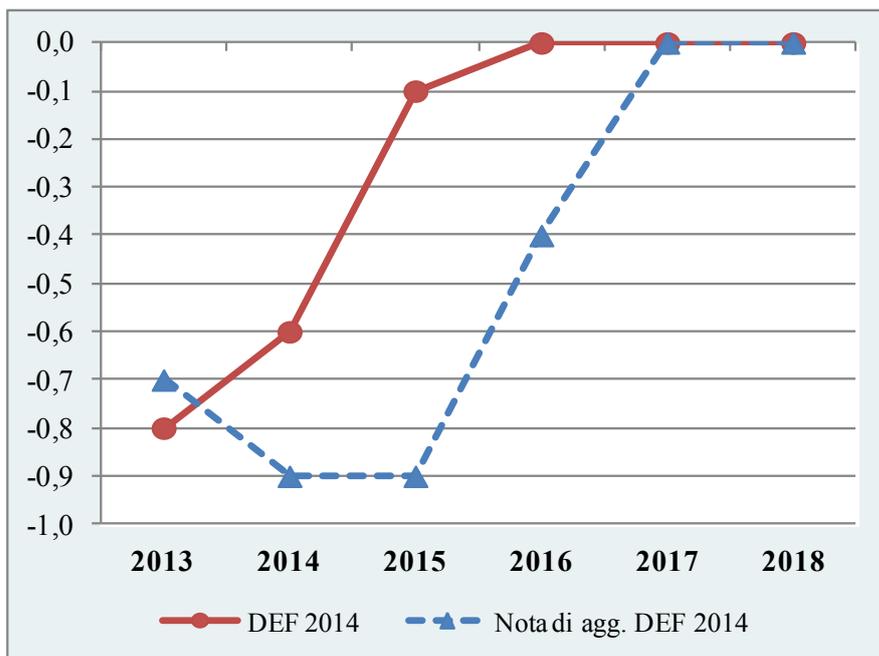
²⁷ Cfr. la nota 16 a pag. 26 del DEF 2014, Sezione I.

dettaglio delle misure di bilancio che consentiranno di raggiungere tale obiettivo la Nota rinvia alla Legge di stabilità per il 2015.

L'*output-gap*, che misura il differenziale tra PIL effettivo e potenziale, pur rimanendo negativo durante il quinquennio 2014-2018, evidenzia una costante riduzione passando dal -4,3 per cento del 2013 e del 2014 allo 0,4 per cento nel 2018²⁸. Tale dinamica si riflette nell'andamento della previsione del PIL potenziale e di quello effettivo.

Grafico 2.3

Indebitamento netto strutturale



Fonte: Elaborazione su dati della Nota di aggiornamento DEF 2014 e del DEF 2014

2.2.2. L'*indebitamento netto*

Nel 2014 la Nota di Aggiornamento prevede un indebitamento netto programmatico pari a -3,0 per cento del PIL, in linea, quindi, con la soglia definita dalle regole di bilancio europee.

Rispetto agli obiettivi di aprile, la flessione del saldo strutturale combinata con il peggioramento dell'*output-gap* implica obiettivi nominali meno ambiziosi per tutto il periodo 2014-2018. La Nota, infatti, fissa un obiettivo programmatico per l'indebitamento netto che varia da -2,9 per cento del PIL nel 2015 a -0,2 per cento nel 2018 (contro, rispettivamente, valori che variano da -1,8 a 0,3 nel DEF).

Il confronto tra l'indebitamento netto tendenziale e quello programmatico mostra che il Governo intende attuare nel 2015 una manovra espansiva pari a 0,7 punti percentuali di PIL (corrispondente alla differenza tra indebitamento tendenziale, 2,2 per cento, e indebitamento programmatico, 2,9 per cento del PIL). Lo spazio di bilancio così creato verrà impiegato per ridurre in modo

²⁸ Il prolungarsi della recessione ha contribuito a ridurre il tasso di crescita del PIL potenziale. In tale contesto un aumento sia pure contenuto del PIL effettivo consente la chiusura dell'*output gap*.

permanente la pressione fiscale per le famiglie con redditi da lavoro medio-bassi e per le imprese con l'obiettivo di sostenere la domanda aggregata e migliorare la competitività del sistema economico. Le misure citate saranno finanziate, oltre che dall'indebitamento, anche da riduzioni di spesa pubblica.

Nel 2016 l'indebitamento a legislazione vigente coincide con quello programmatico (1,8 per cento del PIL), configurando l'assenza di manovre correttive, che invece verrebbero attuate nel biennio successivo. Nel 2017, in particolare, l'indebitamento netto verrebbe corretto di 0,4 punti percentuali di PIL (da 1,2 a 0,8) mentre nel 2018 la correzione ammonterebbe a 0,6 punti di PIL (da 0,8 a 0,2).

L'avanzo primario nominale programmatico coincide con quello nominale negli anni 2013, 2014 e 2016. Nel 2015 lo scostamento tra avanzo primario tendenziale e programmatico (0,7 punti percentuali di PIL) coincide con quello tra indebitamento tendenziale e programmatico. Nel 2017 e nel 2018, invece, le differenze tra i valori tendenziali e programmatici di indebitamento netto e avanzo primario non coincidono - da cui si deduce che parte della correzione dell'indebitamento tendenziale in quegli anni ricadrà sulla spesa per interessi, che infatti mostra un andamento programmatico diverso rispetto al tendenziale per 0,1 punti percentuali di PIL.

Le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea

L'8 luglio 2014 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato le raccomandazioni per l'Italia sul programma nazionale di riforma 2014 e il parere sul programma di stabilità.

Il Consiglio raccomanda di rafforzare le misure di bilancio per il 2014 e il 2015 alla luce dell'emergere di uno scarto rispetto ai requisiti del patto di stabilità e crescita e di garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine, per poi assicurare un percorso sufficientemente adeguato di riduzione del debito pubblico; incoraggia a portare a compimento il piano di privatizzazioni e ad attuare un miglioramento duraturo dell'efficienza e della qualità della spesa pubblica, preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali.

Chiede di garantire l'indipendenza e la piena operabilità dell'Ufficio parlamentare di bilancio entro settembre 2014.

In materia fiscale, raccomanda di trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, attraverso un riesame delle agevolazioni fiscali dirette e l'allargamento della base imponibile. Invita ad attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015, in particolare approvando i decreti che riformano il sistema catastale onde garantire l'efficacia della riforma sulla tassazione dei beni immobili; incoraggia a proseguire la lotta all'evasione fiscale e adottare misure aggiuntive per contrastare l'economia sommersa e il lavoro irregolare.

Il Consiglio pone l'attenzione sulla necessità di garantire una migliore gestione dei fondi dell'UE con un'azione risoluta di miglioramento della capacità di amministrazione, della trasparenza; invita a potenziare ulteriormente l'efficacia delle misure anticorruzione, in particolare rivedendo l'istituto della prescrizione entro la fine del 2014 e rafforzando i poteri dell'autorità nazionale anticorruzione.

Per quanto riguarda il settore bancario, richiede di rafforzare la resilienza, garantendone la capacità di gestire e liquidare le attività deteriorate per rinvigorire l'erogazione di prestiti all'economia reale promuovendo l'accesso delle imprese.

Rileva la necessità di adoperarsi per una più globale tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l'uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori; invita a potenziare i servizi pubblici per l'impiego in tutto il paese; a intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare e fornendo adeguati servizi di assistenza e custodia.

Il Consiglio raccomanda di rendere operativo il sistema nazionale per la valutazione degli istituti scolastici per migliorare i risultati della scuola e, di conseguenza, ridurre i tassi di abbandono scolastico; pone l'esigenza di accrescere l'apprendimento basato sul lavoro e rafforzare l'istruzione terziaria professionalizzante.

Sollecita a semplificare il contesto normativo a vantaggio delle imprese e dei cittadini; sottolinea l'esigenza di promuovere l'apertura del mercato e rimuovere gli ostacoli e le restrizioni alla concorrenza nei settori dei servizi professionali e dei servizi pubblici locali, delle assicurazioni, della distribuzione dei carburanti, del commercio al dettaglio e dei servizi postali. In materia di appalti pubblici, invita a semplificare le procedure attraverso un uso migliore degli appalti elettronici e a razionalizzare le centrali d'acquisto; nell'ambito dei servizi pubblici locali, raccomanda di applicare con rigore la normativa che impone di rettificare entro il 31 dicembre 2014 i contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti in house.

Infine, il Consiglio invita a garantire la pronta e piena operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro settembre 2014; approvare l'elenco delle infrastrutture strategiche del settore energetico e potenziare la gestione portuale e i collegamenti tra i porti e l'entroterra.

2.2.3. L'evoluzione del debito

L'evoluzione del rapporto debito pubblico/PIL risente in misura significativa delle modifiche apportate per effetto dell'adozione del SEC 2010. Pertanto il 2014 dovrebbe chiudersi con un rapporto debito/PIL (al lordo dei sostegni finanziari agli altri Stati membri dell'UEM e dei debiti pregressi della PA) pari al 131,6 per cento, notevolmente inferiore rispetto a quello programmato nel DEF, 134,9 per cento, in gran parte a causa delle revisioni statistiche che hanno riguardato sia la diversa classificazione delle poste che compongono il livello del debito pubblico sia di quelle che compongono il PIL. Il livello del debito, inoltre, è stato modificato anche in relazione alla diversa definizione del perimetro delle Amministrazioni pubbliche. La Tabella seguente espone i livelli programmatici del rapporto debito/PIL della Nota di aggiornamento e del DEF.

Tabella 2.8

Andamento programmatico del rapporto debito/PIL delle PA

Confronto tra Nota di Aggiornamento e DEF 2014

(% PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nota aggiornamento						
al lordo dei sostegni	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6
al netto dei sostegni	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0
DEF 2013						
al lordo dei sostegni	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
al netto dei sostegni	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF 2014

Nota: il quadro programmatico indicato nella Nota di aggiornamento del DEF 2014 sconta per il 2014 proventi da privatizzazioni pari a 0,28 per cento del PIL. Per gli anni 2015-2018, invece, le stime includono un ammontare di proventi da privatizzazioni e dismissioni immobiliari pari a circa 0,7 punti percentuali di PIL all'anno e scontano l'ipotesi di un'uscita dalla Tesoreria Univa a partire dal 2018 anziché dal 2015. Tali stime includono anche i proventi derivanti dal rimborso dei *bond* finanziati dal Tesoro al Monte dei Paschi di Siena per 3 miliardi nel 2014 e circa 1 miliardo nel periodo 2015-2016. Nel DEF 2013, tali effetti sono, invece, presi in considerazione in misura pari a 1 punto percentuale di PIL all'anno per tutto il periodo 2013-2017.

In assenza delle modifiche statistiche introdotte dal Sec 2010, la Nota di aggiornamento stima che si sarebbe avuto un rapporto debito/PIL nel 2014 pari a circa il 136,6 per cento, superiore, quindi, rispetto alla stima del DEF per lo stesso anno a causa principalmente della minore crescita economica nominale, di un maggiore fabbisogno del settore pubblico e di minori introiti da privatizzazioni rispetto a quanto precedentemente previsto. Motivazioni analoghe spiegano la diversa dinamica del debito negli anni successivi rispetto a quanto programmato nel DEF. Infatti, mentre nel DEF si prevedeva una riduzione del rapporto debito/PIL già a partire dal 2015, nella Nota di aggiornamento tale inizio di riduzione è posticipata al 2016, mentre nel 2015 si avrebbe un aumento di 1,8 punti percentuali di PIL rispetto al precedente anno, soprattutto a causa - spiega la Nota - di una minore crescita del PIL nominale rispetto al previsto, nonché di un maggiore livello del fabbisogno del settore pubblico. Dal 2016 il rapporto debito/PIL inizierebbe a scendere con una dinamica simile a quella prevista nel DEF nonostante il previsto rallentamento della crescita economica, ciò parzialmente grazie alle privatizzazioni da cui il Governo conta di ottenere un gettito pari allo 0,7 per cento annui dal 2015. Nel 2017 e nel 2018 le buone

prospettive economiche (sia in termini di crescita reale che di andamento dei prezzi), il miglioramento dei saldi di cassa della finanza pubblica e gli introiti da privatizzazioni consentirebbero di imprimere al debito una dinamica decrescente fino al livello del 124,6 per cento del 2018.

In proposito va rammentato che già il DEF specificava che la dinamica del debito era realizzata scontando – sin dal 2014 – introiti da privatizzazioni pari a 0,7 punti percentuali di PIL all'anno. Andrebbero pertanto chiariti i motivi della revisione della previsione di tale gettito.

Con riferimento al piano pluriennale di valorizzazione del patrimonio pubblico, la Nota segnala (par. III.6) che nel febbraio 2014 è stato istituito il 'Fondo dei fondi' denominato 'i3 Core' ed è stata deliberata la chiusura del primo periodo di sottoscrizione delle quote, a seguito dell'apporto da parte dell'INAIL che si è impegnata per un importo complessivo di 1,4 miliardi.

Inoltre, nella Legge di Stabilità 2014 è stato previsto un programma straordinario di cessione immobili pubblici, compresi quelli detenuti dal Ministero della Difesa e non utilizzati per finalità istituzionali che dovrebbe consentire nel triennio 2014-2016, introiti pari ad almeno 1,5 miliardi con l'obiettivo di realizzare uno smobilizzo del patrimonio in tempi rapidi, attraverso l'utilizzo della liquidità a disposizione di Cassa Depositi e Prestiti nonché, attraverso lo strumento dei fondi immobiliari, garantire condizioni di vendita adeguate, che non potrebbero essere altrimenti assicurate in un mercato immobiliare in grave difficoltà.

Per quanto attiene alla implementazione di tali misure, la nota segnala che nel corso del 2014, è stato dato avvio a una prima serie di operazioni rientranti nel programma di dismissioni di partecipazioni detenute dallo Stato delineato nel DEF dello scorso aprile²⁹.

Nei mesi scorsi il MEF ha provveduto a selezionare gli *advisor* finanziari e legali che assisteranno il Ministero nell'operazione di privatizzazione delle società. Sono state altresì selezionate le banche che guideranno il consorzio di collocamento delle azioni di Poste Italiane sui mercati, mentre sono in corso approfondimenti per finalizzare l'operazione di vendita della partecipazione in STH, nel rispetto degli accordi parasociali con l'azionista pubblico francese che controlla, congiuntamente al MEF e in pari misura, il capitale della società.

La nota dà altresì conto dei progressi, sebbene ancora in termine di analisi, ottenuti in tema di partecipazioni detenute dalle Amministrazioni locali riferendo che sulla base del mandato contenuto nel decreto-legge 66 dello scorso 24 aprile, il Commissario Straordinario per la revisione della spesa ha presentato, lo scorso 7 agosto, un programma di razionalizzazione delle

²⁹ "Tale programma ha previsto la cessione delle quote di minoranza in Poste Italiane, ENAV, e la cessione dell'intera partecipazione detenuta in STH, holding di controllo della società operativa STMicroelectronics (STM). Relativamente a tali operazioni, il 16 maggio 2014 sono stati emanati i due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che stabiliscono i criteri e le modalità di dismissione di quote non di controllo detenute dal MEF in Poste Italiane ed ENAV. Per Poste Italiane è prevista la cessione, mediante Offerta Pubblica di Vendita (OPV), di una quota non superiore al 40 per cento del capitale della società, mentre per ENAV è prevista la cessione, prioritariamente mediante OPV ed eventualmente mediante trattativa diretta, di una quota non superiore al 49 per cento del capitale." Pag. 52 della nota.

partecipate locali. Partendo dalla constatazione che il numero delle partecipate locali (più di ottomila) è di gran lunga superiore a quello registrato in altri paesi, il Commissario ha elaborato un piano per ridurre il numero di partecipate a 1.000 entro il 2017-18, in cui sono suggerite le seguenti linee di azione:

- i. limitare il perimetro di attività ammesse per società partecipate dagli enti locali, autorizzando questi ultimi a mantenere partecipazioni soltanto in relazione alle proprie finalità istituzionali (per un approfondimento specifico sui parametri finanziari caratteristici delle partecipate locali si veda l'approfondimento n. 3.3);
- ii. inserire una serie di limiti diretti alla detenzione di partecipazioni pubbliche e accelerare la definitiva chiusura delle società non operative;
- iii. favorire lo sfruttamento delle economie di scala e dunque l'aggregazione di imprese di servizi pubblici a rete di rilevanza economica in modo tale che il loro bacino d'utenza coincida con gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).

Nella tabella 2.9 è riportata la ripartizione del debito al lordo e al netto dei sostegni finanziari all'area dell'euro per sottosettori, con la precisazione che la quota relativa a tali sostegni è posta interamente a carico delle Amministrazioni centrali.

Per quanto riguarda la composizione del debito per sottosettori, le stime contenute nella Nota non evidenziano, per quanto concerne i sottosettori delle Amministrazioni locali e degli enti di previdenza, rispetto ai dati contenuti nel DEF, variazioni sostanziali.

Tabella 2.9

Debito programmatico delle Amministrazioni pubbliche per sottosectori

(milioni di euro- %PIL)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Livello al lordo dei sostegni finanziari						
Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.069.841	2.140.553	2.196.904	2.228.303	2.241.412	2.241.796
<i>in % di PIL</i>	<i>127,9</i>	<i>131,6</i>	<i>133,4</i>	<i>131,9</i>	<i>128,6</i>	<i>124,6</i>
Amministrazioni centrali (3)	1.971.349	2.056.398	2.113.798	2.146.232	2.160.494	2.162.188
Amministrazioni locali (3)	137.779	123.442	122.394	121.365	120.306	119.226
Enti di previdenza e assistenza (3)	158	158	158	158	158	158
Livello al netto dei sostegni finanziari						
Area Euro (2)						
Amministrazioni pubbliche	2.014.221	2.078.970	2.134.880	2.165.818	2.178.429	2.178.313
<i>in % di PIL</i>	<i>124,4</i>	<i>127,8</i>	<i>129,7</i>	<i>128,2</i>	<i>125</i>	<i>121</i>
Amministrazioni centrali (3)	1.915.729	1.994.815	2.051.773	2.083.747	2.097.511	2.098.706
Amministrazioni locali (3)	137.779	123.442	122.394	121.365	120.306	119.226
Enti di previdenza e assistenza (3)	158	158	158	158	158	158

- 1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
- 2) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM. Per il 2013 l'ammontare dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) è stato pari a 44.156 milioni. Il valore del programma ESM a fine 2013 è stato pari a 11.465 milioni di euro (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 49 del 12 settembre 2014). Nel 2014, le stime programmatiche includono proventi da privatizzazione pari a 0,28 per cento di PIL. Per gli anni 2015-2018 le stime programmatiche includono proventi da privatizzazione pari a circa lo 0,7 per cento di PIL all'anno e scontano l'ipotesi di una posticipazione dell'uscita dalla Tesoreria Unica a partire dal 2018 anziché nel 2015. Tali stime includono anche i proventi derivanti dal rimborso dei bond finanziati dal Tesoro al Monte Paschi di Siena per 3,0 miliardi nel 2014 (prima tranche pagata a luglio 2014) e circa 1 miliardo nel periodo 2015-2016. L'attuale scenario ipotizza una graduale chiusura degli spread di rendimento a dieci anni dei titoli di Stato italiani rispetto a quelli tedeschi dal livello attuale del 2014, a 150 punti base nel 2015 e 100 punti base nel 2016 e 2017.
- 3) Al lordo degli interessi non consolidati.

Prendendo in considerazione la variazione annua, i dati mostrano che l'andamento complessivo del debito della PA risulta determinato pressoché integralmente dalla componente delle Amministrazioni centrali. Quest'ultima registra una crescita annua in termini assoluti per l'intero periodo di previsione fino al 2018. In termini di incidenza sul PIL, si registra invece una flessione a partire dal 2016.

La componente delle Amministrazioni locali è invece prevista in costante diminuzione nell'intero periodo.

La componente degli enti di previdenza denota un valore fisso pari a 158 miliardi per l'intero periodo.

Si segnala che la somma dei debiti dei sottosectori risulta più elevata del debito complessivo della PA per tutto il periodo 2014-2018, per un importo costante, pari a 39.445 milioni annui. Analogo scostamento, ma per un importo di 24.821 miliardi di euro era stato registrato nella precedente nota di aggiornamento ed era stato attribuito dal "Gruppo informazione debito pubblico" al fatto che mentre il debito complessivo della PA è consolidato tra e nei sottosectori, ossia esclude le passività che costituiscono al tempo stesso attività di enti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche – quali, ad esempio, i titoli di debito pubblico detenuti dagli Enti previdenziali -, il debito dei singoli sottosectori è espresso al lordo degli elementi di consolidamento³⁰.

³⁰ Cfr. in proposito la Tavola 6 del Bollettino della Banca d'Italia relativo al debito e al fabbisogno n. 49 del settembre 2014. Banca d'Italia, *Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari*, Finanza pubblica, fabbisogno e debito, Nuova serie, Anno XXIV - 12 Settembre 2014.

Andrebbe chiarita la ragione della invarianza di tale valore nel corso degli anni, presumibilmente ascrivibile all'assunzione, in sede di previsione, dell'ipotesi di sostanziale costanza nel tempo di tali elementi.

La conformità da parte dell'Italia alla regola del debito³¹ - introdotta dalla nuova *governance* economica europea - verrà valutata dalla Commissione e dal Consiglio europeo al termine del triennio di transizione previsto dopo la chiusura della procedura per deficit eccessivo: poiché la procedura ha preso in considerazione i risultati relativi all'esercizio 2012, il rapporto debito/PIL sarà valutato nel 2015.

Si ricorda che tale regola richiede di verificare se la riduzione del rapporto debito/PIL è pari a 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (cosiddetto *backward-looking benchmark*); in caso negativo, viene chiesto di valutare: a) se il mancato rispetto è riconducibile alla posizione dell'economia, depurando cioè dall'effetto del ciclo sia il numeratore che il denominatore del rapporto; b) il limite stesso è rispettato nei due anni successivi all'anno di riferimento (cosiddetto *forward-looking benchmark*). Se anche in questo caso la regola non risulta rispettata, possono essere valutati i cd. fattori rilevanti.

Il Governo calcola che l'aggiustamento del saldo strutturale programmatico del 2015 necessario a rispettare il valore di riferimento (pari a 2,2 punti percentuali di PIL) sarebbe eccessivamente elevato sia in termini di fattibilità che di opportunità in un contesto economico come quello previsto. La Nota segnala che nel caso in cui il rapporto debito/PIL si discosti dal livello previsto dalla regola, la Commissione europea, prima di procedere all'eventuale apertura di una procedura di infrazione dovrà tener conto di una serie di fattori qualitativi rilevanti ai fini della valutazione complessiva. Nella Nota, il Governo osserva che diversi fattori rilevanti hanno prodotto un impatto sul livello del rapporto debito/PIL nel 2014 e nel 2015, tra i quali la severità del ciclo economico, le variazioni del debito legate alle operazioni di assistenza finanziaria agli altri paesi europei, la liquidazione dei debiti commerciali della PA. Inoltre, la struttura e la dinamica del debito italiano sono relativamente più favorevoli di quelli di altri paesi (struttura per scadenze lunghe, denominazione in euro della quasi totalità del debito, frazione di detentori stranieri piccola, basse passività implicite). A ciò si aggiunga che il debito totale (pubblico più privato) in Italia è nettamente inferiore a quello di molte grandi economie europee e che le famiglie italiane presentano un'elevata ricchezza netta.

2.3. La spesa per interessi, il fabbisogno e il debito

2.3.1. La spesa per interessi

Per gli anni 2014-2018 le stime contenute nella Nota collocano la spesa per interessi su livelli medi inferiori rispetto alle previsioni contenute nel DEF di aprile 2014: in percentuale del PIL, essa passa dal 4,8 per cento del 2013 al 4,2 per cento del 2018 (4,1 per cento programmatico). In valori assoluti la spesa per

³¹ Per la metodologia, cfr. il dossier predisposto sul DEF 2013 dai Servizi Bilancio e Studi della Camera dei deputati e dal Servizio Bilancio del Senato della Repubblica, *Documento di economia e finanza 2014 (Doc. LVII, n. 2)*, Documentazione di finanza pubblica n. 5, aprile 2014, approfondimento n. 4.5.

interessi per l'anno 2014 risulta pari a 76.670 milioni di euro, un valore nettamente inferiore a quello indicato nelle previsioni di aprile 2014, pari a 82.550 milioni di euro. Negli anni successivi la spesa per il servizio del debito continuerebbe a flettere, sia pure in modo irregolare, sfiorando i 74 mld di euro al termine del periodo di riferimento e attestandosi pertanto – come anticipato – su livelli costantemente inferiori di circa mezzo punto percentuale di PIL rispetto alle stime contenute nel DEF dello scorso aprile. Tale risultato è in buona parte ascrivibile alla diversa contabilizzazione degli interessi sugli *swap* prevista dal SEC 2010, il che rende i dati di confronto sopra accennati relativamente poco significativi, e in parte a una previsione più favorevole rispetto al DEF dell'andamento dei tassi di interesse. Come già per l'indebitamento, più interessante potrebbe essere proporre un confronto fra i tassi di evoluzione della spesa per interessi in valore assoluto indicati nel DEF e nella Nota in esame.

I tassi di crescita della spesa per interessi sono riportati nella seguente tabella:

Tabella 2.10

Variazione percentuale spesa per interessi

spesa interessi	2014/2013	2015/2014	2016/2015	2017/2016	2018/2017
DEF 2014	+0,6	-0,5	+3,9	0	+0,1
Nota agg.	-2,0	-3,1	+1,6	-1,7	-0,3

Il miglior andamento anno su anno riscontrabile nella Nota di aggiornamento rispetto al DEF riflette – come precisato dalla Nota stessa – una graduale chiusura degli *spread* rispetto ai *Bund* tedeschi, dall'attuale livello a 150 punti base nel 2015, fino a flettere verso i 100 punti base nel 2016-2017.

In proposito si rileva che l'andamento dello spread sui titoli di Stato negli ultimi sei mesi è stato caratterizzato da alcune oscillazioni con una complessiva tendenza alla riduzione. In data 3 ottobre 2014, lo spread tra BTP decennali e Bund tedeschi ha registrato alle ore 12.30 un valore pari a 141 punti base.

Con riferimento al mercato dei titoli di Stato, si rileva che a fine giugno 2014 la vita residua media ponderata dei titoli di Stato si attestava ad un valore inferiore a sette anni (6 anni e 4 mesi, valore leggermente inferiore a quello del corrispondente periodo dell'anno scorso), confermando l'andamento decrescente iniziato a metà del 2010 quando si era attestata ad un valore pari a 7 anni e 2,5 mesi, restando comunque una delle più elevate nell'area euro.

In base ai dati aggiornati al 30 settembre 2014, i titoli di debito pubblico in circolazione con scadenze fino a dicembre 2014 ammontano a circa 78 miliardi, mentre nel 2015 scadranno titoli per complessivi 298 miliardi³².

L'ammontare dei titoli di Stato in circolazione rappresenta comunque soltanto una parte – sia pur maggioritaria – del debito pubblico complessivo. Quest'ultimo, infatti, è costituito da biglietti, monete, depositi, titoli diversi dalle azioni – esclusi gli strumenti finanziari derivati – e prestiti. Ricordato che al 30 settembre 2014 i titoli di Stato ammontavano a quasi 1.800 miliardi di euro, si fa

³² Gli ammontari sono desunti dal sito del MEF, Dipartimento del Tesoro, Debito pubblico, Titoli di Stato in circolazione suddivisi per anno di scadenza, dati aggiornati al 30 settembre 2014.

presente che al 31 dicembre 2013 essi rappresentavano l'83 per cento del debito pubblico complessivo.

Si segnala, inoltre, che nelle aste di fine settembre, in cui sono stati offerti BTP a 10 anni, non si sono presentate criticità in termini di raccolta e i titoli sono stati collocati con rendimento lordo pari al 2,45 per cento³³.

Infine, con riferimento alle emissioni di titoli di Stato, si segnala che con l'articolo 2 del ddl di assestamento per il 2014, da poco definitivamente approvato, è stato modificato l'importo massimo di emissione di titoli pubblici³⁴ in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie, portandolo da 59 a 99 miliardi di euro.

Si ricorda che la legge di assestamento provvede generalmente a ridefinire il limite di emissione dei titoli per tenere conto delle modifiche degli obiettivi di fabbisogno intervenute o previste nel corso dell'esercizio; si rileva che la relazione illustrativa non ha fatto cenno a tale variazione, nonostante la sua entità appaia meritevole di adeguati chiarimenti.

2.3.2. Il fabbisogno del settore pubblico

La Nota fornisce i dati relativi al fabbisogno³⁵ del settore statale e del settore pubblico in termini programmatici (cfr. tabella 2.11). Non vengono, invece, forniti i dati tendenziali del fabbisogno – indicati nel DEF – e pertanto non risulta possibile effettuare un confronto puntuale tra le previsioni.

Tabella 2.11

Fabbisogno programmatico

	(% del PIL)				
	2014	2015	2016	2017	2018
Fabbisogno settore statale	-5,8	-4,2	-2,5	-1,3	-0,5
Fabbisogno settore pubblico	-4,9	-4,1	-2,4	-1,2	-0,5

Fonte: Nota aggiornamento DEF 2014, Tavola III.2

Sono tuttavia fornite le stime sul fabbisogno del settore pubblico³⁶ principalmente in relazione alle misure del decreto-legge n. 66 del 2014 che ha disciplinato il pagamento dei debiti pregressi della PA.

Si ricorda che con l'articolo 50, comma 7, del D.L. n. 66 del 2014 è stata autorizzata l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 40 miliardi per l'anno 2014, cifra che concorre alla rideterminazione in aumento del limite massimo di emissione di titoli di Stato stabilito dalla legge di approvazione del

³³ Sito MEF, Dipartimento del tesoro, Risultati delle aste in data 29-30 settembre 2014.

³⁴ Di cui al comma 3 dell'articolo 2 della legge n. 148 del 2013.

³⁵ Il fabbisogno, corrispondente alla differenza (negativa) tra il totale degli incassi e il totale dei pagamenti (correnti, in conto capitale e finanziari), è un indicatore utilizzato per il monitoraggio e la gestione della finanza pubblica secondo il profilo di cassa. Esso rappresenta l'ammontare di liquidità necessaria per finanziare l'attività pubblica. Poiché tale liquidità è reperita sul mercato con l'emissione di titoli del debito pubblico, il fabbisogno rappresenta la principale componente della variazione annuale dello stock di debito pubblico.

³⁶ Tale comparto rappresenta in termini soggettivi un universo quasi coincidente con quello delle amministrazioni pubbliche contenute nell'elenco (lista S13) elaborato dall'ISTAT per la costruzione del conto economico della pubblica amministrazione secondo le regole contabili europee.

bilancio e del livello massimo del ricorso al mercato stabiliti dalla legge di stabilità.

Tabella 2.12

Fabbisogno del settore pubblico

(milioni di euro – % PIL)

	2014	2015	2016	2017	2018
DEF 2014					
- Fabbisogno settore pubblico	-70.490	-45.880	-28.271	-9.389	2.660
<i>in percentuale del PIL</i>	-4,4	-2,8	-1,7	-0,5	0,1
Nota aggiornamento.					
- variazioni dovute alle misure del decreto-legge n. 66/2014 concernente il pagamento dei debiti pregressi della PA	-8.438	32	68	74	65
<i>in percentuale del PIL</i>	-0,5	0	0	0	0

In occasione dell'esame del disegno di legge di assestamento (approvato definitivamente e in corso di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale³⁷), è stato aumentato di 40 miliardi l'importo massimo di emissioni nette di titoli pubblici fissato dalla legge di bilancio³⁸. Come già rilevato nel paragrafo relativo alla spesa per interessi si ribadisce che la relazione illustrativa al disegno di legge di assestamento non fa cenno a tale variazione.

Si segnala, ancora, che, sulla base dell'ultimo Supplemento al Bollettino statistico della Banca d'Italia "Finanza pubblica, fabbisogno e debito"³⁹, l'ammontare del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche cumulato dei primi sette mesi dell'anno in corso risulta pari a circa 32,8 miliardi di euro.

Si ricorda inoltre che, con riferimento alla variazione nella previsione del debito rispetto al DEF, nella Nota si afferma che essa è attribuibile tra l'altro ad un "fabbisogno del settore pubblico superiore per circa 0,7 punti percentuali di PIL rispetto alle previsioni dello scorso aprile". Inoltre per spiegare la dinamica del debito, in incremento anche nel 2015, si annovera "un fabbisogno del settore pubblico superiore di 1,7 punti percentuali di PIL, anche per effetto delle misure fiscali, solo parzialmente finanziate da corrispondenti riduzioni di spesa programmate nel 2015". Non vengono tuttavia forniti elementi per spiegare tali variazioni, né quelle riguardanti il maggior fabbisogno atteso per gli anni successivi. Apparirebbe pertanto opportuno che venissero fornite più circostanziate indicazioni in ordine agli elementi che determinano le variazioni del fabbisogno nel periodo 2014-2018, in relazione all'aggiornamento degli altri indicatori di finanza pubblica e più in generale della congiuntura economica.

³⁷ [A.S. 1595](#) (Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2014).

³⁸ Articolo 2, comma 3, della [legge n. 148 del 2013](#).

³⁹ Cfr. Banca d'Italia, *Supplementi al Bollettino Statistico, Finanza pubblica, fabbisogno e debito*, [n. 49](#), 12 settembre 2014.

3. Approfondimenti

3.1. Tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

La Nota di aggiornamento al DEF dedica un apposito approfondimento all'illustrazione dell'andamento della spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL fino al 2060, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5, della legge n. 335 del 1995.

Per quanto riguarda il quadro demografico, le previsioni recepiscono le ipotesi di fecondità, mortalità e flusso migratorio netto sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'ISTAT con base 2011⁴⁰, e scontano il quadro macroeconomico aggiornato, per il periodo 2014-2018, con le ipotesi di crescita coerenti con quelle delineate dalla Nota di aggiornamento. Per il periodo successivo, il tasso di crescita del PIL è stimato intorno all'1,5 per cento medio annuo, mentre il tasso di occupazione aumenta di 9-10 punti percentuali nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2010.

Sulle ipotesi assunte, si osserva che esse sono le medesime di quelle contenute nei precedenti documenti previsivi. Alla luce del protrarsi di previsioni che sistematicamente delineano un quadro macroeconomico migliore di quello poi riscontrabile a consuntivo, andrebbe valutata l'opportunità di sottoporre all'esame parlamentare anche una proiezione della spesa pensionistica sulla base di scenari meno favorevoli rispetto a quello base utilizzato per le previsioni in esame.

Per quanto riguarda la cornice normativa, le previsioni incorporano gli effetti delle misure recate dagli interventi di riforma adottati nel corso del 2011⁴¹, nonché l'adeguamento su base triennale (biennale dal 2021) dei coefficienti di trasformazione e dei requisiti di accesso al pensionamento in base alla speranza di vita.

Sulla base di tali premesse, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL, cresciuto nel triennio 2008-2010 a causa della recessione, continua a risentire negativamente dell'andamento dell'economia, in contrazione dal 2012. Tale rapporto si stabilizza nel prossimo quinquennio grazie all'elevamento dei requisiti di accesso al pensionamento.

A partire dal 2019 e fino al 2030 il rapporto tra spesa pensionistica e PIL decresce in modo significativo, attestandosi alla fine del periodo intorno al 15 per cento, in virtù di un profilo di crescita più favorevole, dell'ulteriore innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento e dell'introduzione del sistema di calcolo contributivo, che superano gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica.

Nel periodo successivo, gli ultimi effetti della transizione demografica uniti a quelli, altrettanto negativi, dei maggiori importi di pensione conseguenti al posticipo del pensionamento comportano la crescita del rapporto fra spesa pensionistica e PIL che si protrae fino al 2044, quando raggiunge il picco massimo del 15,5 per cento.

Nella parte finale del periodo di previsione, il rapporto decresce significativamente, fino ad attestarsi al 13,7 per cento nel 2060, in virtù del completamento del passaggio dal sistema di calcolo misto a quello interamente contributivo e della progressiva scomparsa dei pensionati nati negli anni del *baby boom*.

⁴⁰ Si precisa, a questo proposito, che le previsioni assumono: un aumento della speranza di vita, al 2060, di 6,7 anni per gli uomini e di 6,5 anni per le donne, rispetto ai valori del 2011; un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,6; un flusso netto di immigrati che passa da un valore medio annuo di circa 280.000 unità, nel primo decennio di previsione, ad un valore annuo di circa 180.000 unità alla fine del periodo di previsione.

⁴¹ Come specificato dalla Nota, le previsioni includono gli effetti oltre che delle misure previste nel decreto-legge n. 201 del 2011, anche dei successivi interventi adottati negli anni 2012-2014 finalizzati a incrementare ulteriormente il numero di lavoratori salvaguardati dall'incremento dei requisiti di accesso al pensionamento, di cui al D.L. 201.

In sintesi, a seguito delle modifiche normative introdotte nel sistema a partire dal 1995, l'Italia presenta una variazione della spesa pensionistica in rapporto al PIL migliore rispetto alla media dei paesi UE, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

In particolare, mentre per l'insieme dei paesi dell'UE la spesa pensionistica in rapporto al PIL cresce in media di 1,5 punti percentuali nel periodo 2010-2060, nel caso dell'Italia, il rapporto scende di 0,9 punti percentuali, evidenziandosi pertanto un rischio assai contenuto in termini di impatto dell'invecchiamento demografico sulla sostenibilità della finanza pubblica⁴², come evidenziato anche a pagina 67 della Nota in rapporto all'aggiustamento necessario per l'Italia per compensare la componente dei costi legati all'invecchiamento della popolazione. Tale aggiustamento si mantiene per l'Italia su valori prossimi allo zero o addirittura negativi.

In merito a quanto appena riportato va tuttavia rappresentato che un recentissimo documento della Commissione europea (European economy – occasional papers 201 – October 2014 "Identifying fiscal sustainability challenges in the areas of pension, health care and long-term care policies" – tab 3) riduce il tasso di crescita medio del rapporto in esame nei paesi dell'UE all'1 per cento (1,2 per l'area euro), confermando comunque il calo dello 0,9 per cento per l'Italia.

3.2. Il patto di stabilità interno

Con riferimento alle regole di bilancio che governano l'andamento della finanza pubblica locale, la Nota presenta un riepilogo delle misure approvate nel corso del biennio 2013-2014, ricordando in particolare i seguenti provvedimenti, rilevanti ai fini della disciplina del patto di stabilità interno:

- il D.L. 102/2013 che, all'articolo 9, prevede una modifica per il 2014 degli incentivi previsti dalla normativa vigente per gli enti virtuosi⁴³, prevedendo che il beneficio connesso alla virtuosità sia destinato agli enti in sperimentazione⁴⁴, al fine di dare attuazione al federalismo fiscale in materia di armonizzazione dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche a decorrere dall'anno 2015;
- il D.L. 90/2014 che, all'articolo 3, per garantire maggiori ambiti di flessibilità al sistema delle autonomie, ha individuato un nuovo e più ampio regime delle facoltà assunzionali per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno per il quinquennio 2014-2018;
- il D.L. 66/2014 che, all'articolo 48, esclude dalle spese soggette al patto di stabilità interno quelle sostenute dai comuni per interventi di edilizia scolastica nei limiti di 122 mln di euro annui nel biennio 2014 e 2015;
- il D.L. 133/2014 che, all'articolo 4, per il solo 2014, ha escluso dal patto di stabilità interno, nel limite di 250 mln di euro, i pagamenti in conto capitale connessi alla realizzazione di opere pubbliche già progettate e in corso di realizzazione o per le quali si possa prevedere un rapido avvio dei lavori, individuate con DPCM. Sono, altresì esclusi, i pagamenti di debiti di parte capitale maturati al 31 dicembre 2013, nel limite di 200 mln di euro nel 2014 e 100 mln di euro nel 2015. Per le sole Regioni negli anni 2015-2018, l'articolo 36 prevede l'esclusione dal patto di stabilità interno, entro importi stabiliti con decreto ministeriale, delle spese per la realizzazione degli interventi di sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche, di sviluppo industriale e di miglioramento ambientale, mentre l'articolo 42, per il solo 2014, non applica alcune esclusioni previste dalla legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) e dalla normativa recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca (D.L. n.

⁴² A tale proposito, la Nota di aggiornamento rinvia a: European Commission, Economic Policy Committee, "The 2012 Ageing Report Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2010-2060)", 2012.

⁴³ Cfr. Art. 20, commi 2, 2-bis e 3, del D.L. 98/2011.

⁴⁴ Di cui all'articolo 78 del D.Lgs. 118/2011.

104/2013). Infine, l'articolo 42, commi 5-13, ha rideterminato gli obiettivi del PSI della Regione Sicilia, con risparmi di spesa da destinare al Fondo per i rapporti finanziari con le autonomie speciale e da utilizzare parzialmente per garantire maggiori spazi finanziari alla Regione Sardegna.

Infine, la Nota prevede all'interno del disegno di legge di stabilità per il 2015:

- l'operatività del programma di razionalizzazione delle partecipate locali predisposto dal Commissario straordinario per la revisione della spesa;
- l'avvio del superamento dell'attuale assetto del patto di stabilità interno, attraverso l'anticipo per gli enti territoriali dal 2016 al 2015 delle regole del pareggio di bilancio in Costituzione di cui all'articolo 9 della legge n. 243 del 2012.

Si ricorda, che, oltre ai provvedimenti di carattere generale menzionati dalla Nota, sono state approvate ulteriori deroghe al patto di stabilità interno, quali quelle riguardanti le aree terremotate (D.L. 74/2014), i comuni interessati dai flussi migratori (D.L. 119/2014, in corso di conversione), gli investimenti connessi alla realizzazione dei progetti presentati dalla città designata "Capitale italiana della cultura" (D.L. 83/2014).

Con riferimento all'avvio del superamento dell'attuale assetto del patto di stabilità interno, attraverso l'anticipo per gli enti territoriali dal 2016 al 2015 delle regole del pareggio di bilancio, andrebbero chiarite le modalità attraverso le quali sarà effettuata tale innovazione. In particolare, andrebbe specificato se le modifiche saranno effettuate tramite l'introduzione di nuove regole del patto di stabilità interno o mediante una modifica della legge n. 243 del 2012. In tale ultimo caso si rammenta che la citata legge n. 243 del 2012 assume carattere di legge c.d. "rinforzata", in quanto è stata approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale, ed eventuali sue modifiche richiederebbero di essere approvate con analoga maggioranza.

3.3. Le partecipate locali

In tema di partecipazioni pubbliche a società, si forniscono di seguito alcuni dati quantitativi ed economici con specifico riferimento alle società partecipate da enti territoriali.

Il dipartimento del Tesoro ha pubblicato nel luglio 2014 un Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012⁴⁵.

Il censimento effettuato dal Tesoro ha rilevato nel 2012 8.146 società partecipate, di cui 423 partecipate dalle amministrazioni centrali, 7.726 dalle amministrazioni locali, 17 da enti nazionali pubblici di previdenza e assistenza e 201 da amministrazioni non appartenenti al sottosettore S13 rilevante ai fini della normativa europea. Inoltre, sono state rilevate 36.125 partecipazioni.

Il Commissario straordinario per la revisione della spesa ha presentato un programma di razionalizzazione delle partecipate locali⁴⁶ ai sensi dell'art. 23 del decreto-legge n. 66 del 2014⁴⁷.

Il Commissario ha utilizzato i dati forniti dal Tesoro per analizzare le 7.726 società partecipate dalle amministrazioni locali. Secondo le sue rilevazioni, i servizi pubblici di

⁴⁵ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/Rapporto_Partecipazioni_DatiAnno2012.pdf

⁴⁶ http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locali_master_copy.pdf

⁴⁷ A norma dell'art. 23, D.L. 24 aprile 2014, n. 66 il piano di razionalizzazione, prevede che siano individuate specifiche misure: a) per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività; b) per l'efficientamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale e internazionale; c) per la cessione di rami d'azienda o anche di personale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi.

rilevanza economica a rete (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto) rappresentano il 23 per cento del numero totale delle società e il 60 per cento del valore della produzione. Ammonta invece al 42 per cento il numero delle società che svolgono servizi pubblici privi di rilevanza economica, mentre il 13 per cento svolge servizi strumentali per l'ente pubblico di riferimento. Il 22 per cento svolge attività di vendita di beni e servizi in mercati concorrenziali.

Nel 2012 le perdite lorde delle partecipate censite sono state di circa 1.200 mln. Si rilevano perdite in quasi tutti i settori anche se risultano particolarmente elevate, in valore assoluto, per il trasporto pubblico (con perdite eccedenti i 300 mln, di cui la metà sono relative all'ATAC di Roma). Altri settori con perdite elevate (superiori al 20 per cento) rispetto al capitale investito sono l'informatica, i servizi amministrativi, le società di trasformazione urbana (STU), le *multiutility* e il turismo.

Secondo il Commissario, vi sono poi perdite non palesi finanziate da contratti di servizio e trasferimenti in conto corrente e conto capitale. I contratti di servizio e gli altri trasferimenti – che, sulla base di dati SIOPE, ammontavano nel 2012 a circa 16.500 mln per l'intero settore – compensano le partecipate per un servizio reso e quindi sarebbe errato, come alcuni fanno, assumere che un risparmio corrispondente potrebbe emergere dalla soppressione delle partecipate. Tuttavia, una parte di queste risorse, di incerto ammontare, va a compensare inefficienze di gestione.

Il Programma del Commissario volge l'attenzione al sottodimensionamento di molte partecipate: circa 3000 società hanno un numero di dipendenti minore o uguale a 5 e altre 500 circa hanno un massimo di 10 dipendenti. Inoltre, tra i servizi pubblici economici a rete, nei quali vi è un'elevata incidenza delle economie di scala (energia, gas, acqua, rifiuti), il 62 per cento delle partecipate è rappresentato da piccole imprese con un valore della produzione inferiore a 10 mln che nell'insieme coprono soltanto il 7 per cento della produzione e che si presentano concentrate prevalentemente al Sud. Al polo opposto si trova un numero esiguo di imprese di medie e grandi dimensioni che rappresenta numericamente solo il 4 per cento dell'insieme delle partecipate, ma copre più della metà del valore della produzione del comparto.

La Corte dei conti ha presentato nel giugno 2014 una Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali⁴⁸, ai sensi dell'art.7, co.7, l. 5 giugno 2003, n. 131⁴⁹; l'indagine muove dagli organismi censiti nella banca dati SIQUEL della Corte dei conti, di cui sono stati esaminati i dati di bilancio anche al fine di ricostruire i flussi finanziari con i soggetti pubblici partecipanti/controllanti. Nel sistema SIQUEL, al 18 aprile 2014, risultano censiti n. 7.472 organismi, di cui 6.386 in attività (la restante parte è costituita da enti cessati o in liquidazione).

La tabella sottostante illustra i settori di attività degli organismi partecipati osservati dalla Corte, ripartiti per settore di attività. I servizi pubblici locali (SPL) corrispondono al 33,86 per cento del totale ma rappresentano il 69,15 per cento del valore della produzione.

⁴⁸ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2014/delibera_15_2014.pdf

⁴⁹ Tale norma prevede che la Corte riferisca almeno annualmente, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, allo scopo di fornire dati di sintesi rispetto ai controlli eseguiti sul territorio.

Tabella 3.1

Organismi partecipati osservati ripartiti per settore di attività e valore della produzione

Valori in Euro

<i>Attività prevalente</i>	<i>Numero organismi</i>	<i>% sul totale Numero organismi</i>	<i>Valore della produzione</i>	<i>% sul totale Valore della produzione</i>
<i>Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento</i>	598	14,02	11.301.719.514	29,65
<i>Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata</i>	276	6,47	4.293.747.601	11,26
<i>Trasporto e magazzinaggio</i>	255	5,98	9.063.661.525	23,78
<i>Sanità e assistenza sociale</i>	315	7,39	1.700.019.025	4,46
TOTALE SPL	1.444	33,86	26.359.147.664	69,15
<i>Agricoltura, silvicoltura e pesca</i>	87	2,04	149.559.183	0,39
<i>Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria</i>	84	1,97	239.912.065	0,63
<i>Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento</i>	166	3,89	491.568.049	1,29
<i>Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione</i>	383	8,98	1.460.220.113	3,83
<i>Attività finanziarie e assicurative</i>	37	0,87	264.162.814	0,69
<i>Attività immobiliari</i>	29	0,68	50.951.329	0,13
<i>Attività manifatturiere</i>	23	0,54	221.566.154	0,58
<i>Attività professionali, scientifiche e tecniche</i>	214	5,02	621.168.892	1,63
<i>Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli</i>	187	4,39	2.182.448.634	5,73
<i>Costruzioni</i>	106	2,49	1.305.268.599	3,42
<i>Estrazione di minerali da cave e miniere</i>	3	0,07	2.887.831	0,01
<i>Istruzione</i>	193	4,53	451.730.561	1,19
<i>Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese</i>	149	3,49	489.023.069	1,28
<i>Organizzazioni ed organismi extraterritoriali</i>	13	0,30	28.592.544	0,08
<i>Servizi di informazione e comunicazione</i>	83	1,95	644.012.052	1,69
<i>Altre attività di servizi</i>	939	22,02	2.920.114.327	7,66
<i>Non definito</i>	124	2,91	235.379.383	0,62
TOTALE SERVIZI STRUMENTALI	2.820	66,14	11.758.565.599	30,85
TOTALE	4.264	100,00	38.117.713.263	100,00

Fonte: Corte dei conti, *Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali*, giugno 2014, tab. 10.

L'analisi della Corte sui risultati economici negli organismi osservati evidenzia la maggiore entità dei risultati negativi nelle partecipate pubbliche al 100 per cento, ove le perdite d'esercizio risultano in larga misura superiori agli utili d'esercizio, al netto delle imposte (rispettivamente, 506 e 350 milioni di euro), laddove, nel complesso degli organismi osservati, gli utili superano i 2,2 miliardi di euro e le perdite si attestano a 1,2 miliardi di euro (cfr. tabelle 3.2 e 3.3).

Con riferimento alla collocazione territoriale, l'analisi evidenzia come gli organismi a totale partecipazione pubblica realizzano perdite d'esercizio più consistenti degli utili netti nella maggioranza delle regioni (ad esclusione di Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Veneto, Umbria, Marche, Basilicata e Sardegna), mentre il totale degli organismi partecipati mostra una prevalenza delle perdite sugli utili soltanto nelle regioni del Centro-Sud (Umbria, Molise, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

Tabella 3.2

Gestione caratteristica e risultati di esercizio degli organismi partecipati osservati

Valori in euro

REGIONE	Valore della produzione	Costo della produzione	di cui Costo personale	Utile Netto	Perdite
Valle d'Aosta	271.987.605	243.731.494	58.176.112	30.419.338	5.885.066
Piemonte	3.280.489.109	3.158.891.277	624.045.751	171.942.416	149.581.062
Lombardia	8.495.249.543	8.086.208.936	1.864.945.682	391.371.854	224.604.588
Liguria	1.429.305.830	1.322.593.120	442.194.048	127.689.587	32.046.946
Trentino Alto Adige	1.410.397.299	1.375.235.137	366.440.639	191.483.488	13.658.682
Veneto	4.055.617.017	3.932.459.666	970.232.790	195.729.958	173.789.398
Emilia Romagna	5.330.859.751	5.134.194.770	1.103.478.228	513.593.983	139.697.003
Toscana	3.644.331.372	3.097.801.435	805.493.187	175.643.909	73.372.923
Umbria	553.174.877	545.266.848	173.893.698	12.630.829	13.409.537
Marche	1.532.958.356	1.474.022.568	263.774.238	69.852.875	15.628.300
Lazio	4.811.435.890	4.669.498.280	1.585.360.354	287.160.339	208.617.265
Abruzzo	480.046.186	487.754.871	160.523.422	3.732.871	24.817.040
Molise	18.591.980	18.360.681	7.210.151	488.922	1.018.332
Campania	445.519.110	456.352.256	186.838.450	10.389.605	24.277.869
Puglia	637.056.908	776.940.985	286.323.158	10.828.082	30.080.889
Basilicata	87.620.036	85.422.906	24.636.046	62.559	36.774
Calabria	175.982.844	183.334.677	84.414.318	-3.613.679	9.748.755
Sicilia	1.003.916.262	1.046.677.635	354.150.033	3.054.513	49.735.559
Sardegna	453.173.287	448.297.144	156.138.461	15.138.973	15.015.162
Totale	38.117.713.263	36.543.044.686	9.518.268.767	2.207.600.421	1.205.021.149

Fonte: Corte dei conti, *Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali*, giugno 2014, tab. 16.**Tabella 3.3**

Gestione caratteristica e risultati di esercizio degli organismi partecipati osservati* a totale partecipazione pubblica

Valori in euro

REGIONE	Valore della produzione	Costo della produzione	di cui Costo personale	Utile Netto	Perdite
Valle d'Aosta	23.628.103	24.345.034	6.802.523	857.432	845.816
Piemonte	724.972.535	712.877.949	189.937.909	31.772.625	34.036.067
Lombardia	3.358.094.769	3.323.859.294	760.425.341	73.468.556	140.357.519
Liguria	445.603.476	442.956.923	201.455.149	5.249.787	18.865.941
Trentino Alto Adige	285.909.287	268.001.904	91.693.888	31.170.113	1.127.069
Veneto	916.996.650	896.180.584	243.800.318	29.107.247	22.567.016
Emilia Romagna	1.376.095.269	1.363.782.362	247.309.994	36.141.619	45.094.286
Toscana	776.554.362	773.946.444	246.502.145	-6.399.324	14.426.851
Umbria	98.770.164	92.707.654	29.293.893	3.441.111	1.917.873
Marche	289.443.199	264.964.919	66.260.567	25.366.956	1.528.074
Lazio	3.212.309.296	3.191.941.274	1.192.382.312	100.129.958	164.576.483
Abruzzo	143.401.732	139.006.996	45.734.173	1.162.187	3.073.652
Molise	7.860.080	7.800.524	3.151.400	92.168	216.479
Campania	284.284.580	294.295.401	129.071.888	4.024.626	14.291.018
Puglia	324.734.930	323.127.263	168.623.923	7.408.514	18.313.497
Basilicata	11.428.909	10.726.064	6.178.043	427.896	33.981
Calabria	83.220.313	80.843.222	45.250.735	165.891	3.754.923
Sicilia	419.650.411	439.731.094	186.070.327	1.009.023	20.501.354
Sardegna	133.710.173	129.917.535	68.126.403	5.770.588	864.768
Totale	12.916.668.236	12.781.012.439	3.928.070.931	350.366.974	506.392.666

Fonte: Corte dei conti, *Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali*, giugno 2014, tab. 17.

Per quanto riguarda l'incidenza del personale, si rilevano valori medi più elevati di incidenza del costo del personale sul costo della produzione negli organismi a totale partecipazione pubblica (37,16 per cento), laddove il dato complessivo medio evidenzia una percentuale ridotta al 30,33 per cento (cfr. tabelle 3.4 e 3.5). Secondo la Corte, i valori più elevati riscontrati per le partecipate pubbliche al 100 per cento possono essere indicativi della scarsa efficacia dei vincoli assunzionali e, in generale, delle politiche di contenimento del costo del lavoro nei confronti di tali società.

Tabella 3.4

Analisi della gestione caratteristica degli organismi partecipati osservati

Valori in euro

REGIONE	Totale personale	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Incidenza % costo del personale sul valore della produzione
Valle d'Aosta	1.202	48.399	202.772	226.279	23,87	21,39
Piemonte	13.564	46.008	232.888	241.853	19,76	19,02
Lombardia	38.325	48.661	210.990	221.663	23,06	21,95
Liguria	9.056	48.829	146.046	157.830	33,43	30,94
Trentino Alto Adige	6.866	53.370	200.296	205.418	26,65	25,98
Veneto	19.855	48.866	198.059	204.262	24,67	23,92
Emilia Romagna	25.281	43.649	203.085	210.864	21,49	20,70
Toscana	17.530	45.949	176.714	207.891	26,00	22,10
Umbria	3.798	45.786	143.567	145.649	31,89	31,44
Marche	6.365	41.441	231.582	240.842	17,89	17,21
Lazio	34.702	45.685	134.560	138.650	33,95	32,95
Abruzzo	3.842	41.781	126.953	124.947	32,91	33,44
Molise	137	52.629	134.020	135.708	39,27	38,78
Campania	4.648	40.198	98.182	95.852	40,94	41,94
Puglia	7.271	39.379	106.855	87.616	36,85	44,94
Basilicata	542	45.454	157.607	161.661	28,84	28,12
Calabria	2.584	32.668	70.950	68.105	46,04	47,97
Sicilia	38.271	9.254	27.349	26.232	33,84	35,28
Sardegna	4.038	38.667	111.020	112.227	34,83	34,45
Media		42.983	153.342	158.608	30,33	30,13

Fonte: Corte dei conti, *Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali*, giugno 2014, tab. 18.**Tabella 3.5**

Analisi gestione caratteristica degli organismi partecipati osservati a totale partecipazione pubblica

Valori in euro

REGIONE	Totale personale occupato	Costo unità di personale	Costo della produzione per unità di personale	Valore della produzione per unità di personale	Incidenza % costo del personale sul costo della produzione	Incidenza % costo del personale sul valore della produzione
Valle d'Aosta	159	42.783	153.113	148.604	27,94	28,79
Piemonte	4.455	42.635	160.017	162.732	26,64	26,20
Lombardia	17.093	44.488	194.457	196.460	22,88	22,64
Liguria	4.520	44.570	97.999	98.585	45,48	45,21
Trentino Alto Adige	1.999	45.870	134.068	143.026	34,21	32,07
Veneto	4.978	48.976	180.028	184.210	27,20	26,59
Emilia Romagna	6.110	40.476	223.205	225.220	18,13	17,97
Toscana	4.736	52.049	163.418	163.968	31,85	31,74
Umbria	643	45.558	144.180	153.608	31,60	29,66
Marche	1.759	37.669	150.634	164.550	25,01	22,89
Lazio	27.135	43.943	117.632	118.383	37,36	37,12
Abruzzo	1.183	38.659	117.504	121.219	32,90	31,89
Molise	71	44.386	109.867	110.705	40,40	40,09
Campania	3.252	39.690	90.497	87.418	43,86	45,40
Puglia	4.260	39.583	75.851	76.229	52,18	51,93
Basilicata	136	45.427	78.868	84.036	57,60	54,06
Calabria	1.392	32.508	58.077	59.785	55,97	54,37
Sicilia	4.569	40.725	96.242	91.847	42,31	44,34
Sardegna	1.953	34.883	66.522	68.464	52,44	50,95
Media		42.362	126.957	129.424	37,16	36,52

Fonte: Corte dei conti, *Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali*, giugno 2014, tab. 19.

Con riferimento alla gestione finanziaria degli organismi oggetto dell'indagine, i valori mostrano, a livello aggregato, una prevalenza dei debiti sui crediti in tutte le Regioni (v. tabelle 3.6 e 3.7).

Dal rapporto tra capitale di terzi (totale debiti) e capitale proprio (patrimonio netto) si evince che il quoziente di indebitamento presenta un andamento non uniforme da regione a regione.

Tabella 3.6

Risultati e analisi della gestione finanziaria degli organismi partecipati osservati

valori in euro

REGIONE	Totale crediti	Totale debiti	Patrimonio netto	Quoziente Indebitamento **
Valle d'Aosta	44.149.344	504.931.437	371.967.825	1,36
Piemonte	2.994.173.476	6.152.137.110	3.714.629.615	1,66
Lombardia	2.971.986.425	10.941.789.589	9.457.901.270	1,16
Liguria	518.319.935	2.245.470.534	1.754.097.716	1,28
Trentino Alto Adige	394.283.045	6.285.875.193	4.754.101.304	1,32
Veneto	1.960.629.343	4.948.092.254	4.830.673.470	1,02
Emilia Romagna	2.047.069.619	9.683.102.515	8.825.710.474	1,10
Toscana	2.084.609.074	4.396.781.058	3.220.863.343	1,37
Umbria	352.987.123	1.389.334.118	338.935.299	4,10
Marche	681.169.851	1.328.107.137	967.067.817	1,37
Lazio	2.836.851.418	11.420.101.056	4.340.142.251	2,63
Abruzzo	436.392.321	687.878.256	484.589.250	1,42
Molise	17.025.877	37.802.231	26.688.846	1,42
Campania	500.387.378	893.556.003	505.538.962	1,77
Puglia	451.870.093	905.578.867	440.084.781	2,06
Basilicata	151.737.991	180.022.615	20.116.993	8,95
Calabria	159.422.928	255.144.170	75.253.905	3,39
Sicilia	1.651.489.176	1.752.083.740	587.723.457	2,98
Sardegna	1.113.112.880	1.170.978.288	273.051.204	4,29
Totale	21.367.667.298	65.178.766.169	44.989.137.783	1,45

Fonte: Corte dei conti, Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali, giugno 2014, tab. 20.

Tabella 3.7

Risultati e analisi gestione finanziaria organismi partecipati osservati a totale partecipazione pubblica

valori in euro

REGIONE	Totale crediti	Totale debiti	Patrimonio netto	Quoziente Indebitamento **
Valle d'Aosta	598.355	10.036.665	49.797.256	0,20
Piemonte	896.014.197	1.618.938.991	1.207.350.896	1,34
Lombardia	1.267.045.494	5.942.104.109	4.210.374.314	1,41
Liguria	245.469.429	554.065.112	304.140.853	1,82
Trentino Alto Adige	42.184.915	211.621.905	469.841.279	0,45
Veneto	529.479.147	1.466.520.661	1.172.313.651	1,25
Emilia Romagna	487.441.154	1.155.777.003	2.090.875.407	0,55
Toscana	496.601.052	1.277.289.925	564.072.596	2,26
Umbria	88.545.617	207.783.769	86.907.896	2,39
Marche	117.941.176	348.966.260	274.765.814	1,27
Lazio	1.773.563.895	5.206.327.242	1.524.175.799	3,42
Abruzzo	127.879.688	173.847.395	235.546.461	0,74
Molise	1.780.136	12.478.273	284.884	43,80
Campania	286.930.269	464.179.670	422.440.322	1,10
Puglia	146.960.742	414.767.253	120.962.080	3,43
Basilicata	9.633.531	8.712.536	2.660.180	3,28
Calabria	61.471.887	119.903.067	31.150.586	3,85
Sicilia	699.875.583	559.030.281	228.662.203	2,44
Sardegna	36.775.982	46.706.704	63.596.614	0,73
Totale	7.316.192.248	19.799.056.819	13.059.919.091	1,52

Fonte: Corte dei conti, Relazione sugli Organismi partecipati dagli enti territoriali, giugno 2014, tab. 21.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Ago 2014 [Nota breve n. 6](#)
Gli incentivi agli investimenti privati: misure adottate e valutazioni dell'efficacia dal 2000 ad oggi
- Set 2014 [Elementi di documentazione, n. 12](#)
A.S. 1594: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2013" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Elementi di documentazione, n. 13](#)
A.S. 1595: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2014" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 60](#)
A.S. 1558: "Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 61](#)
A.S. 1324: "Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di enti vigilati dal Ministero della salute, di sicurezza degli alimenti, di sicurezza veterinaria, nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, di tutela della salute umana e di benessere animale"
- " [Nota di lettura n. 62](#)
A.S. 1613: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 63](#)
A.S. 1612: "Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile"
- " [Nota di lettura n. 64](#)
A.S. 1577: "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"
- " [Nota di lettura n. 65](#)
Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro sucedanei, nonché di fiammiferi (**Atto del Governo n. 106**)
- " [Nota breve n. 7](#)
Le modifiche del conto economico della PA secondo il SEC 2010
- Ott 2014 [Documentazione di finanza pubblica n. 7](#)
Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 (**Doc. LVII, n. 2-bis**)
Le politiche di settore