



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA  
E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Aprile 2019





**CORTE DEI CONTI**

---

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019



## Indice

	Pag.
Premessa	
Il contesto economico	1
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	6
Il percorso programmatico 2020-2022	10
I saldi strutturali	11
Il debito	15
Le entrate	18
La spesa di personale	22
La spesa per previdenza e assistenza	26
La spesa sanitaria	31
La spesa delle Amministrazioni locali	34
Considerazioni conclusive	35
Tavole e Grafici	39



## **PREMESSA**

### **1.**

La Corte è chiamata oggi ad esprimere valutazioni sul Documento di economia e finanza 2019, in un quadro economico generale che si presenta meno favorevole di quanto già paventato in occasione dell'esame della Nota di aggiornamento del DEF (NaDEF) lo scorso autunno. I dati finora disponibili sembrano indicare come l'economia si stia muovendo da tre trimestri ai margini della recessione. Un andamento da ricondurre soprattutto al calo degli investimenti e delle esportazioni.

Nonostante i segnali di ripresa che vengono dall'industria, è ormai evidente che l'Italia registra un deciso rallentamento come già scontato nelle previsioni più recenti dei principali istituti internazionali e conferma inoltre il mantenimento di un *gap* di crescita rispetto agli altri paesi dell'area di circa un punto.

I recenti andamenti congiunturali si riflettono naturalmente sul percorso di finanza pubblica, accentuando l'assottigliarsi dei margini di manovra già evidente a seguito delle scelte operate, dopo il lungo confronto con la Commissione europea, con la Legge di Bilancio. Ciò rende oggi ancor più complesso prefigurare interventi che possano contrastare le spinte recessive e, al tempo stesso, preservare l'equilibrio di bilancio e, soprattutto, porre il debito pubblico su uno stabile sentiero di riduzione, condizione indispensabile per allontanare i rischi di nuove crisi finanziarie.

## **IL CONTESTO ECONOMICO**

### **2.**

Il Documento rivede in misura significativa lo scenario economico prospettato sia a settembre, nella NaDEF, sia a dicembre con la revisione degli obiettivi di finanza pubblica concordata con la Commissione europea. L'aggiustamento è netto per l'anno in corso, con un tasso di crescita per il 2019 che si riduce dall'1 (1,5 nel caso della NaDEF) allo 0,2 per cento, ma è marcato anche per l'intero periodo di programmazione per il quale si prefigura un tasso di sviluppo medio annuo più che dimezzato rispetto alla NaDEF (dall'1,5 allo 0,65 per cento) e comunque in decisa riduzione (di un terzo) nel confronto con le valutazioni di dicembre.

L'analisi alla base della ridefinizione della cornice macroeconomica è in larga parte condivisibile. Il complesso delle informazioni che si sono rese disponibili negli ultimi mesi, sia di natura quantitativa e consuntiva, riguardanti in particolare l'intero 2018, sia di ordine qualitativo e previsionale, danno conto di una frenata ragguardevole. Per quel che riguarda il 2018, i dati di contabilità nazionale evidenziano che il prodotto interno lordo ha decelerato nei primi due trimestri dell'anno e successivamente, in un contesto di accresciuta incertezza e di rallentamento dell'economia europea, ha smesso di espandersi fino a registrare la recessione. In media d'anno l'incremento in termini reali è stato pari allo 0,9 per cento, valore significativamente inferiore alle previsioni elaborate in aprile in sede di DEF 2018 (1,5 per cento) e in settembre nella Nota di aggiornamento (1,2 per cento).

### 3.

Il rallentamento ha tra le sue motivazioni di fondo la mutata congiuntura internazionale.

In generale si assiste ad una riduzione degli scambi commerciali, anche connessa a politiche protezionistiche e guerre doganali con negative conseguenze per i paesi il cui modello di sviluppo fa molto affidamento sulle esportazioni. In particolare, come rimarcato dallo stesso Documento, si è di fronte a rilevanti difficoltà del settore automobilistico e dei segmenti manifatturieri ad esso collegati di cui in Europa stanno risentendo soprattutto gli attori principali del comparto, in *primis* Germania e Italia.

Tuttavia, il rallentamento in corso riflette anche un ripiegamento della domanda interna. Come viene osservato nel Documento, nel corso del 2018 la crescita dei consumi si è più che dimezzata, in un contesto in cui il reddito disponibile in termini reali ha manifestato una sostanziale tenuta. Le famiglie sembrano aver adottato comportamenti di prudenza e rinviato le scelte di spesa con la conseguente risalita, in media d'anno, della propensione al risparmio. Sulle decisioni di consumo potrebbero aver influito negativamente le notevoli variazioni dei valori dei portafogli finanziari (effetti ricchezza).

Su tale ultimo fronte, dopo una lunga fase di recupero delle quotazioni, a partire dall'estate sui mercati finanziari si sono registrate turbolenze di carattere non sistemico e conseguenti perdite di valore degli asset. Secondo i dati della Banca d'Italia, a fine settembre 2018, ultimo dato disponibile, la consistenza delle attività finanziarie delle famiglie risultava pari a 4.244 miliardi, in riduzione di 100 miliardi rispetto allo stesso periodo dell'anno prima. Considerato che i flussi di nuovi investimenti operati nei quattro trimestri precedenti sono ammontati a complessivi 26 miliardi circa, si può stimare che nell'anno considerato le famiglie siano andate incontro a perdite "nozionali" in conto capitale di circa 120 miliardi.



La considerazione dei principali strumenti finanziari (titoli a medio e lungo termine, azioni e partecipazioni, quote di fondi comuni, ecc) evidenzia come la perdita maggiore non si sia prodotta sui titoli a medio e lungo termine, di cui quelli di Stato sono la parte maggiore. Le perdite sui titoli complessivi a m/l termine si è raggugliata infatti in 26 miliardi (variazione dello *stock* di -44 mld con -18 mld di nuovi flussi), mentre le perdite su azioni e partecipazioni sono state pari ad oltre 83 miliardi (115 la riduzione di *stock* contro circa 32 di disinvestimenti). La perdita sulle quote dei fondi comuni si è fermata a 14 mld anche se la variazione totale dello *stock* di ricchezza impiegato in tali strumenti si è limitata a poco meno di 4 miliardi (avendo il comparto registrato investimenti aggiuntivi per circa 11 miliardi). Inoltre, la considerazione del profilo temporale delle variazioni evidenzia come per la ricchezza complessiva si siano avuti guadagni in conto capitale solo nell'ultimo trimestre del 2017 mentre le perdite si sono registrate nei tre successivi. Nel caso dei titoli le perdite più rilevanti si sono registrate nel quarto trimestre del 2017, ed anzi la perdita trimestrale maggiore, pari ad oltre 10 miliardi, vi è stata proprio nell'ultimo trimestre del 2017, ma è stata più che compensata dalla rivalutazione di azioni e partecipazioni e dal recupero di valore delle quote dei fondi comuni.

A fine 2018 e nei primi mesi di quest'anno su alcuni segmenti dei mercati finanziari si è realizzato un buon recupero; esso potrebbe controbilanciare, ove si confermasse e rafforzasse nei prossimi trimestri, la possibile azione di freno ai consumi.

#### 4.

Anche sul fronte degli investimenti, nonostante le perduranti buone condizioni di finanziamento, all'espansione della prima parte dell'anno si è contrapposta una successiva flessione che ha scontato, da un lato, le difficoltà del comparto dei mezzi di trasporto, dall'altro, per quel che riguarda le costruzioni (nelle quali si realizza il 45 per cento degli investimenti fissi lordi complessivi) un nuovo arretramento segnalato anche dalle quotazioni del mercato immobiliare.

La delicata situazione del quadro macroeconomico è testimoniata anche dalla situazione del mercato del lavoro, il quale, mentre ha sostanzialmente tenuto nella prima metà del 2018, ha successivamente registrato un'inversione di tendenza con il tasso di incremento delle unità di lavoro dipendenti che è passato dal 2 all'1,3 per cento (da 0,9 a 0,8 per cento quello totale), il che ha attenuato il miglioramento che si è comunque avuto in termini di tasso di disoccupazione (dall'11,2 al 10,6 per cento).

#### 5.

Nei primi mesi di quest'anno gli sviluppi congiunturali hanno confermato, nel loro assieme, la non favorevole intonazione del ciclo economico.

A livello globale le attività produttive hanno ulteriormente perso vigore. Gli indici di fiducia di famiglie e imprese hanno denunciato arretramenti. Gli indicatori che sono in grado di anticipare o fotografare gli orientamenti dell'economia, tra cui quello dell'Ocse e della Banca d'Italia (Euro-coin) hanno continuato a segnalare la continuazione di uno stato di difficoltà: il *leading indicator* dell'Ocse non ha ancora evidenziato inversioni di tendenze, mentre l'indice Euro-coin ha segnato a marzo la quinta riduzione consecutiva.

Sull'onda di tali andamenti i principali organismi internazionali hanno rivisto al ribasso le stime sulla crescita per l'anno in corso.

Da ultimo il Fondo monetario, dal 3,5 al 3,3 per cento per l'economia mondiale, dall'1,6 all'1,3 per l'Area dell'euro e dallo 0,6 allo 0,1 per l'Italia. Revisioni al ribasso sono state apportate anche dai principali previsori privati, così documentato da *Consensus Forecast*.

Nel quadro appena descritto è stato registrato, la settimana scorsa, un buon dato sull'andamento della produzione industriale nel primo bimestre 2019 che, tuttavia, necessita di conferme e consolidamenti.

## 6.

Nel complesso, per quel che riguarda il quadro macroeconomico, il DEF da un lato opera, per il 2019-2020, un aggiustamento che lo allinea alle principali previsioni di consenso; dall'altro, per il biennio 2020-2022, sembra limitarsi a riproporre la ridotta capacità di sviluppo che l'economia italiana ha espresso in media negli ultimi decenni senza prospettare un percorso di solido recupero riferibile alla strategia di politica economica e di bilancio proposta. La scelta, diversa rispetto agli anni scorsi, di costruire un quadro programmatico che non rimuove le clausole di salvaguardia, consegna differenze limitate tra scenario tendenziale e programmatico. Ciò rende di non facile apprezzamento in prospettiva la composizione della domanda aggregata, dal momento che al di là delle tendenze degli investimenti, i quali vengono individuati come principale motore della ripartenza, la prospettiva dei consumi potrà mutare significativamente a seconda che si procederà o meno alla disattivazione delle clausole sulle imposte indirette. Si osserva che nel quadro disegnato, ispirato certamente a criteri prudenziali, il differenziale di crescita rispetto all'Area dell'euro, pari a 0,9 punti di Pil negli ultimi 25 anni risulterebbe pari a 1,3 punti quest'anno, a 9 decimi nel 2020 e a 8 decimi nel 2021 e 2022.

## 7.

Tra gli elementi che destano perplessità vi è il rapporto tra le dimensioni prospettate per la crescita del Pil reale, nel complesso limitata, e quelle del relativo deflatore la cui variazione sembra riflettere una possibile effervescenza nel comparto prezzi. Con riferimento ai consumi, si riscontra un salto nella variazione del deflatore la cui crescita

passerebbe tra il 2019 e il 2020 dall'1 al 2,3 per cento, soprattutto a riscontro degli incrementi delle imposte indirette previste dalla vigente legislazione. Ma di entità analoga è la variazione nel quadro programmatico: una variazione che non sembra in linea con la disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'Iva. Un tale impulso porta nel 2020 la variazione del deflatore del Pil al 2 per cento un valore che tende ad accrescere l'ammontare nominale del prodotto che è alla base dei principali indicatori di bilancio.

## 8.

Un altro aspetto che si presta ad osservazioni è quello relativo all'evoluzione del Pil potenziale. Si tratta evidentemente di una variabile importante nella misura in cui condiziona la valutazione dell'output gap e quindi della componente ciclica del saldo di bilancio, con una determinante influenza sul saldo strutturale (obiettivo di medio termine secondo gli schemi europei). A riguardo, il Documento, a differenza di precedenti documenti programmatici, offre una valutazione dell'*output gap* significativamente negativo sull'intero orizzonte di previsione (mediamente pari ad oltre 1,5 punti).

Con riferimento al 2018 riconsidera, in negativo, la stima della crescita potenziale portandola dall'0,7 per cento di dicembre allo 0,6 per il periodo 2019-2022 assume valori che sembrano solo limitatamente influenzati dalla caduta della produzione effettiva e dal previsto netto ridimensionamento degli investimenti privati in particolare (con i relativi risvolti avversi sullo *stock* di capitale). Così, per quest'anno si valuta una crescita potenziale intorno allo 0,4 e nel triennio successivo se ne stima all'incirca il raddoppio (0,7/0,8 per cento).

Consegue da ciò, diversamente dagli scenari di altri previsori, un ragguardevole "beneficio" in termini di componente ciclica del deficit e quindi di aggiustamento richiesto.

## 9.

Fattore che merita infine una sottolineatura è il deciso miglioramento prospettato per i tassi di interesse. Negli ultimi mesi, le inattese evoluzioni del quadro di crescita in molte aree geografiche hanno ridotto le tensioni inflazionistiche e indotto le banche centrali, Bce *in primis*, a posticipare il preannunciato processo di rientro dalle politiche monetarie ultra-accomodanti. Le conseguenze di questo riorientamento si sono rese visibili, a livello generale, nelle curve dei tassi, le quali nel caso dell'Italia hanno fortemente beneficiato del rientro delle pressioni sullo *spread*.

Per i tassi di interesse a lungo termine, per i quali a dicembre si scontava, con riferimento al 2019, un valore pari al 3,7 per cento, le stime attuali propongono un punto in meno (2,7 per cento). Nel triennio successivo si ipotizza ora un incremento fino al 3,8 per cento (3,4 per il 2021 valore non discosto da quello assunto nella NaDEF di settembre).

## **LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE**

### **10.**

Il DEF 2019 opera un aggiornamento delle stime alla luce della disponibilità dei consuntivi 2018 resi noti dall'Istat e, soprattutto, della revisione che lo stesso DEF apporta al quadro di previsione macroeconomico.

Sulla valutazione dei risultati rispetto ai dati di preconsuntivo della Nota tecnico illustrativa alla Legge di Bilancio (NTI) e, soprattutto, sul rilievo delle modifiche indotte sul quadro tendenziale del DEF dalle nuove prospettive economiche, pesa quest'anno la revisione del perimetro delle Amministrazioni Pubbliche operata dall'Istat con la diffusione delle nuove stime il 9 aprile scorso al fine di includere alcune unità istituzionali. Ciò ha reso necessario predisporre le nuove previsioni per il quadriennio 2019-22 sulla base di tale mutata cornice. L'impatto sui saldi del 2017 e 2018 è risultato, in ogni caso, limitato. Più di rilievo la ricomposizione interna al conto per voci economiche.

Il conto alla base del nuovo quadro tendenziale contenuto nel DEF 2019 considera infatti anche gli effetti della inclusione nel perimetro del settore delle amministrazioni pubbliche di Rete ferroviaria italiana spa, Ferrovie Nord spa e di alcune società finanziarie centrali e territoriali, definiti da Istat con Eurostat solo pochi giorni fa. L'impatto sui saldi di tali modifiche è marginale in rapporto al Pil, ma comporta una revisione di tutte le voci di spesa ed entrata e una crescita del debito di circa 5 miliardi. L'indebitamento della PA si riduce di 38 milioni e l'avanzo primario migliora di 138 milioni; in entrambi i casi non muta l'incidenza dei saldi sul prodotto. Sul conto economico, dal lato della spesa crescono redditi, consumi intermedi, altre spese e investimenti e si riducono i contributi agli investimenti. Nella sostanza, le maggiori spese di gestione sono coperte da entrate proprie (in prevalenza proventi da vendita di servizi) per circa 3,2 miliardi.

Ciò spinge, come d'altronde viene fatto anche nel DEF, a leggere i risultati 2017 e 2018 al netto di tali voci, per consentire una valutazione delle differenze rispetto alle previsioni della NTI. La mancanza di un adeguato quadro informativo sulla proiezione del fenomeno nei prossimi anni incide, invece, sulla leggibilità degli andamenti attesi in relazione alle previsioni elaborate dopo la Legge di Bilancio.

Inoltre, sul nuovo quadro tendenziale relativo al solo 2019, influisce anche la correzione apportata per tener conto della indisponibilità di somme per 2 miliardi, che la Legge di Bilancio 2019 aveva accantonato vincolandole agli andamenti dei conti pubblici. Sono limitate anche le informazioni sulla distribuzione per voce economica di tali riduzioni. Per la valutazione delle modifiche rispetto al quadro di previsione della NTI del triennio 2019-21 si confrontano, quindi, i dati del DEF 2019 ricorrendo ad una stima. Non si può non osservare come tale limitazione avrebbe potuto essere opportunamente superata nel DEF con una più dettagliata esplicitazione delle stime prodotte in relazione alle due correzioni apportate.

## 11.

Il consuntivo 2018 conferma sostanzialmente gli andamenti previsti nella NTI. Si discostano in misura inattesa i soli contributi agli investimenti, che risultano superiori per poco più di 2,4 miliardi. Tale andamento, e una crescita del prodotto inferiore al previsto, comportano un rapporto indebitamento/Pil del 2,1 per cento (contro l'1,9 previsto), comunque in miglioramento rispetto al 2017.

Di poco inferiore alle attese (era previsto raggiungere 1,7 per cento), l'avanzo primario sale al 1,6 per cento del Pil, con un miglioramento di circa 0,2 punti percentuali rispetto al 2017.

Crescono rispetto all'anno precedente le entrate correnti e si confermano in riduzione sia gli interessi passivi che la spesa in conto capitale.

Sul buon andamento delle prime ha inciso l'aumento dei contributi sociali (+4,2 per cento) e delle imposte indirette (+2,1 per cento). L'incremento del gettito Iva è da ricondurre all'ampliamento dello *split payment*, esteso dal 2018 alle operazioni di tutte le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico della PA, delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché delle società quotate (DL n. 50/2017) e all'aumento del gettito sulle importazioni, anche per effetto della crescita del prezzo del petrolio.

Tali risultati riescono a compensare il calo (-0,7 per cento) delle imposte dirette che risentono della riduzione di 3,5 punti percentuali dell'aliquota IRES e della proroga a metà 2018 dei benefici fiscali per gli investimenti in beni strumentali nuovi e ad alto contenuto tecnologico. Nell'esercizio si sono esauriti, poi, gli effetti della rottamazione delle cartelle esattoriali contabilizzati nel 2017, mentre sono in flessione anche le entrate in conto capitale per il venir meno dell'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero.

Sul fronte delle spese, il calo degli interessi per il sesto anno consecutivo (sul 2018 non ha ancora inciso pienamente l'aumento dello spread registrato nella seconda metà dell'anno), il venir meno degli interventi *tantum* a favore delle banche in difficoltà e l'ulteriore flessione della spesa per investimenti (in riduzione del 3,8 per cento contro il 2,2 previsto nel quadro di preconsuntivo), hanno consentito di compensare gli aumenti della spesa per redditi da lavoro (+3,1 per cento), per prestazioni sociali (+2,2 per cento) e per i contributi agli investimenti (3,8 miliardi in più di quanto erogato lo scorso anno).

Il risultato dell'anno appena concluso, valutato al netto delle riduzioni riconducibili al venir meno degli interventi per le operazioni straordinarie del 2017 per la gestione delle crisi bancarie, mette in evidenza l'emergere di nuove tensioni sul fronte della spesa.

## 12.

Il quadro tendenziale del DEF, mostra, invece, un netto peggioramento rispetto a quanto previsto con la NTI. La Nota, incorporando gli effetti della Legge di Bilancio per il 2019, delineava, dopo l'aumento del disavanzo dovuto alla manovra finanziata in *deficit* per oltre il 40 per cento, un percorso di lento miglioramento dei saldi. L'avanzo primario dal 2019 al 2021 sarebbe passato dall'1,6 al 2,3 per cento del Pil e l'indebitamento netto, pari a 2 punti percentuali nell'anno in corso, avrebbe ridotto la sua incidenza sul prodotto di mezzo punto percentuale a fine periodo.

La revisione del Pil nominale – che costituisce l'aggregato di riferimento per le verifiche sui conti pubblici – incide in misura significativa sui risultati ora attesi per il 2019 e per il prossimo triennio: l'indebitamento netto cresce di circa mezzo punto di Pil rispetto alle precedenti stime, raggiungendo il 2,5 per cento, 0,35 punti in più rispetto al 2018 (il 2,4 per cento considerando la definitiva indisponibilità dei 2 miliardi di spesa accantonati). Corretti in aumento, pur mantenendo un profilo decrescente, anche i risultati attesi per gli anni successivi: poco sotto il 2 per cento nel 2020, contro l'1,8 inizialmente previsto, 1,8 nel 2021 contro 1,5, risalendo all'1,9 per cento nel 2022.

Superiore è la correzione nel caso del saldo primario, la grandezza che misura le scelte discrezionali delle politiche di bilancio: il DEF prefigura una riduzione dell'avanzo dal 1,6 all'1,1 per cento del Pil nel 2019 (1,2 considerando il taglio dei 2 miliardi accantonati) ed un'ulteriore flessione nel biennio successivo fino al 1,9 per cento del prodotto contro il 2,3 del quadro tendenziale della NTI.

Tale andamento è principalmente ascrivibile alle entrate tributarie a legislazione vigente, attese scendere nel 2019 di 8,2 miliardi rispetto alla NTI. Ne sono interessate soprattutto quelle dirette, in calo di 6,5 miliardi.

Variazione che si aggiunge alle riduzioni già scontate nell'anno dalla Nota per gli effetti dei provvedimenti introdotti con la Legge di Bilancio 2019. Si tratta della disattivazione delle clausole di salvaguardia, dell'estensione dell'ambito di applicazione del regime forfettario agevolato e della tassazione a favore delle imprese che reinvestono gli utili in beni strumentali e per l'incremento dell'occupazione. Ad esse va ad aggiungersi l'aumento della deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali e la proroga per l'anno delle detrazioni fiscali delle spese destinate all'efficientamento energetico.

Una riduzione che si conferma pressoché nella stessa entità nel 2020, per attestarsi a poco meno dei 6 miliardi nel 2021. A partire dal prossimo anno la dinamica delle entrate

tributarie sconta gli aumenti automatici dell’IVA e delle accise (con effetti finanziari pari a circa 23 miliardi nel 2020, circa 1,3 punti percentuali di Pil e a 28,7 miliardi a decorrere dal 2021), come aggiornati dalla Legge di Bilancio. Ad essi si aggiungono gli effetti attesi dall’obbligo della trasmissione elettronica dei corrispettivi all’Agenzia delle Entrate e dalla definizione agevolata delle contestazioni fiscali e delle controversie tributarie pendenti. Le imposte indirette in rapporto al Pil accentuano la loro crescita dal 14,5 per cento nel 2019 al 15,6 per cento nel 2020, al 15,8 per cento nel 2021 e al 15,7 per cento nel 2022.

Anche i contributi sociali, pur se su livelli inferiori, sono stimati in crescita per l’effetto congiunto dell’andamento dei redditi da lavoro dipendente, del venir meno degli effetti economici sia delle misure di esonero contributivo previste dalle Leggi di Stabilità 2015 e 2016 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato che degli interventi di agevolazione per le assunzioni di giovani introdotti con la Legge di Bilancio 2018, nonché dei provvedimenti previsti dalla Legge di Bilancio 2019 in materia di occupazione.

Nel nuovo quadro tendenziale sono riviste in riduzione in termini assoluti anche le previsioni di spesa (confrontate al netto degli effetti riconducibili alle modifiche nel perimetro della PA e del taglio di 2 miliardi, non scontati nel quadro della NTI): limitatamente nel 2019 (-0,8 miliardi rispetto alla NTI), in misura più consistente nel triennio successivo (7,3 miliardi nel 2020 e circa 3 nel 2021). Ne sono interessate, soprattutto, le spese per consumi intermedi, per le prestazioni sociali e per gli investimenti. Viene tuttavia mantenuto un profilo crescente alla spesa. La spesa per pensioni, riflettendo anche gli effetti delle nuove misure relative al pensionamento anticipato (c.d. Quota 100) e alle altre misure previste dalla Legge di Bilancio, è prevista crescere del 3,2 per cento nel 2019, del 3,6 per cento nel 2020 e del 3,4 per cento nel 2021. Le altre prestazioni sociali, con l’entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza, aumentano nel triennio rispettivamente del 8,3 per cento, del 3,4 per cento e del 1,3 per cento.

L’evoluzione degli investimenti fissi lordi (sempre al netto degli effetti di revisione del perimetro) sconta una ripresa dell’attività di spesa, con una crescita nominale del 6,7 per cento nel 2019 che dovrebbe raggiungere il 10,7 per cento nel 2020. La dinamica rallenta nei due anni successivi, con una crescita attesa del 6,9 per cento nel 2021 e del 3,6 per cento nel 2022.

Nonostante la riduzione in termini assoluti per la spesa per interessi, prevista scendere al 3,6 per cento del Pil nel 2019 e nel 2020, per tornare a salire nel 2021 e 2022,

rispettivamente al 3,7 e al 3,9 per cento del Pil, l'incidenza della spesa totale sul Pil rimane sostanzialmente stabile al 48,9-49 per cento nel 2019-2020, circa 6 decimi di punto superiore al quadro di previsione della NTI.

## **IL PERCORSO PROGRAMMATICO 2020-2022**

### **13.**

A fronte del nuovo quadro tendenziale che comporta un consistente incremento della stima di indebitamento netto, il DEF indica due linee di intervento da assumere nell'immediato, rinviando alla Legge di Bilancio per ciò che riguarda l'eventuale sostituzione delle rilevanti clausole di salvaguardia incidenti sull'Iva e aggiustamenti ulteriori per gli anni successivi al 2020.

Già scontata nel tendenziale la riduzione di 2 miliardi relativi alle spese delle amministrazioni centrali rese indisponibili in Legge di Bilancio, si punta a imprimere un impulso alla crescita con misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali e di snellimento delle procedure di approvazione delle opere pubbliche con i due preannunciati provvedimenti, il DL 'Crescita' e DL 'Sblocca Cantieri'. L'impatto complessivo sulla crescita dei due decreti viene stimato in 0,1 punti percentuali di Pil nel 2019: la crescita del Pil nello scenario programmatico passa dall'1,1 all'1,2 per cento in termini nominali.

Per quanto riguarda il successivo triennio, lo scenario programmatico conferma la legislazione vigente in materia fiscale nell'attesa di definire nel corso dei prossimi mesi, nella Nota di aggiornamento del DEF, eventuali misure alternative e/o un programma di revisione della spesa pubblica. Ciò potrà incidere sul livello della pressione fiscale che, nel 2020 sale al 42,7 per cento, dal 42 del 2019, per scendere solo a fine periodo al 42,5. Si prevedono, inoltre, maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale. Per la copertura delle maggiori occorrenze per le politiche invariate (rinnovi contrattuali ...) per maggiori investimenti (previsti raggiungere il 2,6 per cento del prodotto negli anni terminali della previsione) e per il miglioramento dei saldi vengono previste ulteriori riduzioni di spesa corrente e maggiori entrate, soprattutto dalla lotta all'evasione, ma senza specificarne al momento né il quantum e né le modalità.



L'indebitamento netto nel quadro programmatico scenderebbe al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022.

Un percorso impegnativo, soprattutto se, come negli ultimi anni, si punta ad una piena eliminazione delle clausole di salvaguardia. Si tratterebbe infatti di muovere da un disavanzo tendenziale effettivo del 3,2 per cento nel 2020 e del 3,4 per cento nel 2021 e 2022, individuando misure per poco meno di 21 miliardi nel 2020 e 29 e 36 miliardi nel biennio successivo, oltre a quelle necessarie a soddisfare le ulteriori esigenze programmate.

#### **14.**

Nel DEF si compie quindi una scelta di rinvio nella definizione dei contenuti effettivi della manovra, e ciò desta perplessità, sia per la portata degli interventi che si profilano, sia per l'incertezza che si determina nelle scelte degli operatori economici, famiglie e imprese, che da tagli di spesa o aumenti di entrata vengono necessariamente interessati. Si rammenta al riguardo che, proprio a questo fine e per muovere verso una più ordinata gestione del bilancio, la legge 196 ha previsto una definizione della *spending review* già nel DEF per tutti i livelli di governo, onde consentire l'individuazione delle misure da inserire in Legge di Bilancio.

Va poi considerato che tale impostazione deve essere letta alla luce di un quadro tendenziale che, come si era già osservato in occasione della Nota, sconta già un profilo di riduzione significativo della spesa corrente primaria al netto di quella per prestazioni sociali: essa si riduce di oltre un punto di Pil nell'orizzonte della previsione. Di qui i ridotti spazi di manovra per importanti settori dei servizi ai cittadini, i limitati margini per il rispetto degli Accordi europei e, soprattutto, per il riassorbimento del debito che, più di ogni altro elemento, continua a condizionare le scelte di bilancio del Paese.

### **I SALDI STRUTTURALI**

#### **15.**

A fronte delle nuove stime l'indebitamento netto strutturale si pone pari all'1,4 per cento del Pil nel 2018 e all'1,5 nel 2019. Nel triennio successivo, la riduzione di 0,6 punti del deficit nominale si riflette pienamente sullo strutturale, che passa da 1,4 per cento del

prossimo esercizio a 0,8 dell'ultimo anno. In tutto il periodo, infatti, l'*output gap* si colloca nei *bad times*, determinando una componente ciclica negativa e prossima a -0,8/-0,9 punti, mentre le misure *una tantum* evidenziano maggiori entrate straordinarie annue dello 0,1 per cento.

Pur confermandosi un percorso di rientro del disavanzo, anche se su un livello più elevato (in valore assoluto) rispetto agli obiettivi enunciati nell'*Aggiornamento del Quadro macroeconomico e di finanza pubblica* (presentato nel mese di dicembre a seguito del colloquio intercorso con la Commissione), il pareggio strutturale richiesto dalla legge n. 243 del 2012 è rinviato oltre l'orizzonte di previsione.

E' da notare che, se certamente rileva ai fini della valutazione del rispetto delle regole europee la variazione del saldo di bilancio e l'entità dell'eventuale scostamento rispetto al miglioramento richiesto, il suo livello assoluto, quale risultante di un avanzo primario strutturale e della spesa per interessi, è preso in considerazione sia per la richiesta alla Commissione di margini di flessibilità, sia ai fini della sostenibilità della finanza pubblica nel medio lungo periodo, e quindi anche e soprattutto della credibilità del Paese dal punto di vista dei mercati finanziari.

Più ampia la distanza dal nuovo Obiettivo di Medio Termine, pari ad un avanzo dello 0,5 per cento, secondo la rimodulazione della Commissione intervenuta all'inizio del 2019 e in vigore per il prossimo triennio.

Il regolamento EC 1466/97 come emendato nel 2011, prevede una revisione dell'OMT ogni tre anni, a seguito dell'aggiornamento dell'*Ageing Report*. Il nuovo OMT è in vigore per il triennio 2019-22 e ad esso devono fare riferimento gli Stati Membri nella presentazione dei Programmi di Stabilità. E' da notare che si tratta di un livello "minimo", rispetto al quale gli Stati possono scegliere obiettivi più ambiziosi, come è avvenuto in precedenza in numerosi casi: in particolare l'Italia, con la legge n. 243/2012, ha individuato il proprio obiettivo nel pareggio strutturale di bilancio rispetto al disavanzo dello 0,5 per cento corrispondente all'OMT "minimo" allora vigente.

L'OMT è il più stringente tra tre differenti saldi strutturali: il *minimum benchmark* (MB), cioè il valore minimo di saldo strutturale diretto a garantire che in condizioni di normali oscillazioni cicliche il deficit nominale non superi la soglia del 3 per cento del Pil; il *medium term objective implicit liabilities and debt* (MTOILD): il saldo che garantisce la sostenibilità delle finanze pubbliche tenendo conto: a) dello sforzo necessario alla stabilizzazione del debito al 60 per cento del Pil; b) per i paesi con un debito superiore al 60 per cento del Pil, dello sforzo ulteriore necessario a portare il debito entro tale soglia; c) di una percentuale (33 per cento) delle maggiori spese (*implicit liabilities*) legate all'invecchiamento della popolazione. Infine, per i paesi dell'area Euro il deficit strutturale non deve scendere al di sotto del -1 per cento del Pil (-0,5 per cento per i firmatari del *Fiscal Compact*).

Nel calcolo del nuovo OMT, per l'Italia il criterio più stringente corrisponde al MTOILD, in relazione sia alle maggiori spese legate all'invecchiamento della popolazione a fronte della contenuta crescita, come evidenziato nell'*Ageing Report 2018*, che all'elevato livello del rapporto debito/Pil stimato dalla Commissione alla fine dell'orizzonte di previsione (131,1 per cento nel 2020 secondo le *Autumn Forecast 2018*).

Il valore di 1,4 nel 2018 del deficit strutturale comporta, secondo le stime del DEF, una variazione nulla rispetto al precedente esercizio. A fronte del miglioramento dello 0,5 previsto nei *bad times* e di quello più contenuto richiesto in sede comunitaria, 0,3 per cento, peraltro “senza ulteriori margini di deviazione”, si determinerebbe quindi una deviazione significativa. Anche la regola della spesa, che costituisce l’altro “pilastro” del braccio preventivo, secondo il Documento non risulterebbe rispettata nell’anno.

In occasione dello scambio di lettere nel corso del 2017 tra i Commissari europei e il Ministro dell’Economia e della valutazione del Documento programmatico di bilancio (DPB) che fissava gli obiettivi per il 2018, la Commissione ha ritenuto adeguato per tale anno un aggiustamento dello 0,3 per cento “senza ulteriori margini di deviazione” (in luogo dello 0,6 richiesto dalla c.d. matrice di flessibilità in corrispondenza dei *normal times* allora stimati), al fine meglio bilanciare l’esigenza di rafforzare la crescita e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Tale posizione è stata poi ribadita in occasione della Raccomandazione sul DEF 2018.

Una deviazione significativa si coglie anche guardando agli ultimi dati dei Servizi della Commissione, le *Previsioni di Autunno* di novembre scorso che, a fronte di un deficit nominale allora previsto all’1,9 per cento ma di un diverso calcolo della crescita potenziale dell’economia (e quindi della componente ciclica di bilancio), ponevano il disavanzo ll’1,8 per cento, con una variazione nulla rispetto all’esercizio precedente.

Una deviazione limitata dal sentiero di convergenza è prevista invece dal DEF per il 2019: a fronte di un *output gap* più accentuatamente negativo (-1,7 per cento) e tale da configurare i *bad times* e di una dinamica del Pil effettivo inferiore a quella del potenziale, l’aggiustamento fiscale richiesto dalla c.d. matrice di flessibilità sarebbe dello 0,25 per cento: il peggioramento rispetto all’esercizio precedente di 0,1 punti del saldo strutturale, che si colloca a -1,5 per cento del Pil, comporterebbe uno scostamento dello 0,35, inferiore quindi alla soglia annua dello 0,5. Scostamento ancora più limitato a fronte della flessibilità di 0,18 punti avanzata a dicembre dal Governo italiano per finanziare un piano di interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e misure eccezionali per la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale. La deviazione si colloca invece poco al di sopra della soglia dello 0,25 nella media 2019-2018. Anche la regola della spesa non presenta, secondo il Documento, deviazioni significative nell’anno, mentre supera la soglia nel biennio.

Nel prossimo triennio il saldo strutturale è previsto ridursi sostanzialmente in linea con il deficit nominale, con una variazione annua di 0,2 punti nel 2020 e di circa 0,3 punti nei successivi due anni. Non si verificano, secondo il DEF, scostamenti significativi dal percorso di aggiustamento, anche grazie ad un *output gap* che si mantiene negativo e tale da configurare i *bad times* richiedendo un miglioramento dello 0,5 per cento nel 2020 e 2022 e dello 0,25 nel 2021, anno in cui la dinamica del Pil effettivo sarebbe lievemente inferiore a quella del potenziale. Per quanto riguarda la regola della spesa, essa non risulta rispettata nel 2020, né secondo il criterio annuale che in quello biennale.

La Commissione esprimerà le proprie valutazioni sul consuntivo 2018, sull'andamento atteso per l'anno in corso e sugli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2020-2022 in occasione delle prossime previsioni, le *Previsioni di Primavera* di maggio, e della successiva proposta di raccomandazione al Consiglio sul Programma di stabilità dell'Italia. Alla luce del dialogo intercorso tra Governo e Commissione, la tenuta degli obiettivi concordati appare essenziale al fine di evitare l'apertura di una procedura d'infrazione verso l'Italia, al momento rinviata.

Il complessivo rispetto del percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine (MTO) costituisce uno degli elementi chiave all'interno dei c.d. "altri fattori rilevanti" che vengono presi in considerazione ai fini della valutazione del rispetto della regola del debito. Proprio sulla base di tale motivazione, guardando agli andamenti dei saldi nel 2017, la Commissione concludeva, nel rapporto ex art. 126(3) del 23 maggio 2018, che in tale fase non vi erano elementi per aprire una procedura per deficit eccessivo, nonostante *prima facie* la regola del debito non risultasse rispettata in tale anno. Si riservava comunque di procedere ad una nuova valutazione alla luce dei dati di consuntivo 2018, esercizio per il quale segnalava il rischio di un aggiustamento non adeguato rispetto al miglioramento dello 0,3 per cento richiesto. Un rischio di deviazione eccessiva era inoltre segnalato per il 2019 e per il 2018 e 2019 considerati in media annua, esercizi nei quali la regola del debito, secondo le previsioni della Commissione, non veniva rispettata.

Lo scostamento dal percorso verso il pareggio di bilancio era confermato nel Documento programmatico di bilancio presentato nell'ottobre scorso e nel Documento riveduto del mese di novembre, configurando per il 2018 il rischio di una deviazione significativa e per il 2019 una inosservanza particolarmente grave della raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio nel luglio 2018, tale da rappresentare un cambiamento materiale dei fattori rilevanti presi in considerazione nel Rapporto sul debito del maggio precedente e richiedere una nuova valutazione. Il nuovo Rapporto ex art. 126(3) del 21 novembre concludeva anch'esso in favore dell'apertura di una procedura.

Il dialogo intercorso nel mese di dicembre tra il Governo italiano e la Commissione, che ha portato alla revisione degli obiettivi di saldo per il 2019 ed il successivo triennio, con le conseguenti modifiche al disegno di Legge di Bilancio all'esame del Parlamento, hanno consentito alla Commissione di non raccomandare, a quel momento, l'apertura di una procedura per deficit eccessivo. La Commissione si è riservata di monitorare l'andamento della finanza pubblica in Italia ed in particolare l'implementazione del bilancio per l'esercizio in corso.

## IL DEBITO

### 16.

L'allargamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, con l'incorporazione di un gruppo di società finanziarie e non finanziarie prima classificate nell'ambito del settore privato, ha avuto effetti anche sulla quantificazione dello *stock* di debito pubblico, che la Banca d'Italia ha rideterminato, quale valore di fine 2018, in 2.322 miliardi (5,3 miliardi in più rispetto alla precedente stima)<sup>1</sup>. Gli aggiustamenti operati non modificano significativamente la sostanza economica e la dinamica del debito pubblico italiano. Infatti, indipendentemente dal livello, il 2018 si configura come l'esercizio nel quale, dopo la lieve discesa iniziata in corrispondenza con l'uscita dell'Italia dalla recessione del 2012-2013 e la successiva sostanziale stabilizzazione, il rapporto debito pubblico/Pil torna a crescere in misura marcata, portandosi al 132,2 per cento (dal 131,4 nel 2017).

Secondo le previsioni d'autunno 2018 della Commissione europea, nell'insieme dell'Area dell'euro l'incidenza del debito sul prodotto sarebbe scesa di 2,2 punti, all'86,9 per cento: sarebbe salita lievemente in Francia; si sarebbe ridotta di quasi quattro punti in Germania; sarebbe calata di 0,6 punti in media (dal 124,6 al 124 per cento) nei tre paesi (Grecia, Belgio e Portogallo) che, con l'Italia sono ancora al di sopra della soglia del 100 per cento.

Un aumento che lo colloca al suo massimo livello dal primo dopoguerra e in crescita di 32,7 punti di Pil rispetto al 2007, anno di inizio della Grande crisi. La risalita del 2018 riflette l'interazione di più fattori (crescita, inflazione, avanzo primario, costo medio del debito, poste "sotto la linea"): a) il saldo primario ha esercitato un impulso favorevole per 1,6 punti; b) il differenziale tra costo medio del debito (ancora in lieve calo) e crescita nominale del prodotto (in riduzione sia per la decelerazione in termini reali che per la modesta ripresa dell'inflazione) ha esercitato una pressione al rialzo per 1,5 punti (il cosiddetto *snow-ball effect*); c) hanno infine spinto il rapporto verso l'alto, per ben 0,9 punti di Pil, quelle poste che incidono direttamente sullo *stock* senza essere componenti dell'indebitamento netto (operazioni finanziarie, introiti da dismissioni mobiliari, scarti di emissione, effetti del cambio sul debito in valuta, ecc).

---

<sup>1</sup> Una variazione dello stesso ordine di grandezza, sempre rispetto alle valutazioni precedenti, ha riguardato il 2017 (5,5 miliardi) mentre più contenuta è risultata quella relativa al 2016 (0,8 miliardi). La variazione sconta anche marginali aggiornamenti indipendenti dalla ripermetrazione del conto delle Amministrazioni pubbliche.

Nel 2018 i sopracitati “fattori residuali”, pari a quasi 15,5 miliardi non hanno incluso proventi da privatizzazioni mentre hanno scontato avversi effetti di valutazione del debito (scarti di emissioni, ecc) ed una crescita delle disponibilità liquide del Tesoro presso Banca d’Italia motivata anche dalla decisione di accrescere la provvista approfittando del miglioramento successiva alla fase di forte incertezza e conseguente risalita dello spread determinatasi nella seconda parte dell’anno.

L’inversione della tendenza alla stabilità o alla pur timida discesa, ed il mancato imbocco del sentiero discendente che era stato, negli anni passati, a lungo programmato, spingono a riflettere sulle ragioni della negativa dinamica del debito pubblico degli ultimi lustri, astraendosi dalle variazioni annuali più recenti, condizionate anche ed inevitabilmente da fattori specifici di breve termine. Nel grafico in appendice vengono quindi poste a confronto le variazioni dell’ultimo decennio (2009-2018), quello iniziato immediatamente dopo l’avvio della Grande crisi finanziaria mondiale e della connessa fase recessiva, con il decennio precedente, che va dall’inizio dell’Unione monetaria (1999) fino al 2008. La figura mostra che mentre nel decennio pre-crisi il rapporto debito/Pil era sceso di 8 punti di prodotto, nel secondo è cresciuto di ben 29 punti. Le ragioni alla base dell’impennata sono evidenti: la crescita del Pil valutata in termini reali, che aveva contribuito per 13 punti alla variazione del rapporto nel decennio pre-crisi ha nella seconda fase smesso di sostenere il consolidamento essendosi registrata una forte caduta del prodotto a seguito della doppia recessione ed ha anzi contribuito al suo rialzo per 6 punti; l’inflazione, misurata sul Pil complessivo (deflatore), che aveva contribuito per 25 punti nel decennio pre-crisi lo ha continuato a farlo negli scorsi dieci anni ma soltanto per 11 punti; il contributo del saldo primario che ha risentito della necessità di reagire alla fase negativa anche con politiche fiscali anticicliche ha più che dimezzato il proprio contributo passato dai 22 ai 9 punti. In un tale contesto il costo medio del debito, grazie alla fase favorevole della politica monetaria, ha ridotto di quasi 20 punti la sua consueta pressione al rialzo (la spinta al rialzo è stata, cumulativamente, di 36 punti anziché i 54 del decennio pre-crisi) mentre gli stessi fattori cosiddetti “sotto la linea” (proventi da privatizzazioni, scarti di emissioni, partite finanziarie, ecc), che prima avevano comunque ridotto il rapporto seppure per soli 2 punti, nell’ultima fase considerata lo hanno aumentato per 7.

## 17.

Gli andamenti del rapporto debito/Pil prospettati dal DEF per il quadriennio 2019-2022 destano preoccupazione: nel quadro tendenziale, dopo la marcata risalita del 2018 - nonostante sia stato, quello chiuso da qualche mese, un anno da valutare di buona crescita economica alla luce di quanto viene ora programmato - l’indicatore in questione aumenterebbe di 6 decimi di prodotto e fletterebbe poi molto lentamente fino a poco sotto il 130 per cento nel 2022. Leggermente migliore è il profilo prospettato nel quadro programmatico: cresce un po’ meno nell’anno in corso (4 anziché 6 decimi di Pil) e flette in misura un po’ più marcata nel triennio 2020-2022 (al 128,9 anziché 129,6 per cento del Pil nel 2022). In entrambi gli scenari prospettati, non viene rispettata la regola del debito fissata in sede europea, regola che non prevede solo la discesa del rapporto, ma contempla una velocità “minima” del percorso di rientro. La regola, come lo stesso

Documento rileva, non risulta rispettata né con riferimento al criterio *backward looking* né con riferimento al più permissivo criterio *forward looking*.

Nel quadriennio di programmazione, la riduzione del rapporto posta ad obiettivo assommerebbe a 3,3 punti di Pil, meno di quanto, secondo le regole vigenti, viene richiesto in un solo anno. I 3,3 punti di riduzione risulterebbero da spinte di segno diverse: al ribasso, per circa 6 punti e mezzo, per l'azione di consolidamento dell'avanzo primario; al rialzo, per oltre 3 punti, prevalentemente per l'operare dell'effetto di *snow-ball*. All'inversione di tendenza prospettata nel 2020, ovvero l'1,3 per cento di riduzione del rapporto, fornisce un contributo decisivo l'ipotizzata crescita dell'inflazione: oltre il 50 per cento degli apporti derivanti da prezzi, Pil reale e primario è dovuto alla variazione del deflatore del Pil. Inoltre, il pur modesto risultato che viene prospettato per l'intero quadriennio dipende da ipotesi particolarmente favorevoli relative ai "fattori residuali"; essi scontano infatti, nella media 2019-2022 una pressione al rialzo (ulteriore rispetto a quanto esercitato dal nuovo deficit), ma di soli 2 miliardi all'anno a fronte dei 15,5 miliardi già citati del 2018 e dei circa 13 miliardi medi annui dell'ultimo decennio.

In uno scenario programmatico di più lungo periodo, che copra per esempio anche il decennio successivo (2023-32) al periodo considerato dal DEF e che si basi sulla pura proiezione dei valori attesi per il 2022 per avanzo primario (2,3 per cento), crescita nominale (2,3 per cento) e costo medio del debito (3 per cento), il rapporto continuerebbe a scendere, ma la regola del debito non sarebbe comunque rispettata. Nella ipotesi più favorevole di una crescita nominale di mezzo punto più elevata sin dal 2019, con i conseguenti risvolti in termini di più elevato avanzo primario, si avrebbe una discesa più pronunciata, ma anche in questo caso insufficiente.

## **18.**

In definitiva, la dinamica del rapporto debito/Pil costituisce uno degli elementi meno rassicuranti del Documento in esame. La prospettiva che nel medio termine si possa imboccare un sentiero decrescente è infatti circondata da notevoli incertezze. Occorre ricordare che il costo del debito richiesto dal mercato è il frutto di valutazioni sul livello del rapporto debito/Pil e, soprattutto, sulla sua tendenza. Come si è visto, nel DEF di quest'anno viene profilata una tendenza esplicitamente al rialzo del rapporto debito/Pil

nel 2019 con un moderato ripiegamento negli anni successivi. La valutazione della vulnerabilità rispetto a scenari avversi è importante. Così, ad esempio, se si ipotizzasse una crescita nominale di mezzo punto di Pil inferiore a quella prospettata per l'intero quadriennio (con i conseguenti risvolti in termini di minore avanzo primario) e di un rialzo permanente di 50 punti base sui tassi a lungo termine rispetto ai valori del quadro programmatico, il previsto rientro del debito sarebbe annullato.

Scenari peggiori vengono prefigurati da esercizi che considerino eventuali varianti alle previste simulazioni stocastiche che il DEF 2019 è tornato a proporre (e che erano assenti nella NaDEF dello scorso settembre). Nell'estendere l'esercizio suggerito da una consolidata metodologia richiesta dalla Commissione Europea, si possono applicare *shock* sui tassi di interesse a breve, tassi di interesse a lunga e crescita nominale del Pil che, pur nella loro simmetria, in media riflettano condizioni di difficoltà per la nostra economia. Un esercizio che "imponesse" che gli *shock* abbiano la media non più uguale a zero, ma pari ad una crescita nominale inferiore di 0,50 punti percentuali allo scenario programmatico e di 0,50 punti percentuali in più sui tassi di interesse a lunga per i quattro anni dell'intervallo DEF evidenzia la vulnerabilità della traiettoria delineata nel DEF. Il grafico in appendice mostra infatti che in tal caso, il risultato mediano delle simulazioni per il debito/Pil si attesta intorno ad un valore di un punto percentuale superiore al valore dello scenario base nel 2019, e rimane intorno a quel valore per i tre anni successivi. Questa variante nell'analisi di sensitività dà quindi delle indicazioni importanti, soprattutto considerata la variabilità dei risultati della simulazione: la probabilità, infatti, che i risultati futuri del rapporto debito/Pil siano uguali a, o migliori di quelli dello scenario base delineato nel DEF è circa del 37 per cento per il 2019, del 31 per cento nel 2020, del 26 per cento nel 2021 e del 22 per cento nel 2022.

## LE ENTRATE

### 19.

Con il DEF 2019 il Governo conferma l'intenzione di procedere alla riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese nella prossima Legge di Bilancio sul solco della riforma delle imposte sui redditi (c.d. *flat tax*) avviata dal 2019, concentrandone gli effetti a favore dei ceti medi.

La sostenibilità delle misure da adottare per le finanze pubbliche è affidata ad una revisione della spesa corrente e delle agevolazioni fiscali, oltre ai benefici che questa produrrà in termini di crescita economica. Un primo pacchetto di misure è previsto già nella Legge di Bilancio per il 2020.

La riduzione del carico fiscale che attualmente grava sul ceto medio non può che costituire un obiettivo prioritario dell'azione di governo. Tale obiettivo non dovrebbe, tuttavia, prescindere dalla constatazione che sempre più l'Irpef da imposta generale sui redditi delle persone fisiche (con le relative addizionali) si è trasformata prevalentemente in un prelievo sui redditi di lavoro dipendente e di pensione. Ciò, unito all'elevato carico



contributivo sul lavoro, ha concorso a rendere il nostro sistema produttivo sempre meno competitivo, compromettendo la crescita.

L'intervento prospettato dovrà raccordarsi ad avviso della Corte ad una più organica riforma dell'intero sistema fiscale che, nato nei primi anni '70 del secolo scorso, risulta oggi in molte parti manifestamente obsoleto rispetto al mutare dei processi economico-produttivi per effetto della globalizzazione dei mercati, dell'evoluzione tecnologica e della mobilità dei capitali. Il ridimensionamento del fattore lavoro e il ruolo sempre più dominante assunto dai capitali nella produzione rendono, infatti, sempre più urgente ripensare l'intero modello dal quale muovere per la costruzione di un nuovo sistema.

Una riforma articolata, come sembra, in due aliquote, necessariamente accompagnata da un adeguato sistema di deduzioni, anche per una migliore salvaguardia del principio costituzionale della progressività, potrebbe essere in astratto idonea a raggiungere l'obiettivo prefissato, sempre che essa risulti, da un lato, effettivamente compatibile con lo stato della finanza pubblica, dall'altro, idonea a superare le disparità e le iniquità dell'attuale sistema dell'imposizione sui redditi, ormai caratterizzato da una molteplicità di aliquote e di regimi sostitutivi<sup>2</sup>. Resta ferma in tale ambito la necessità di non determinare salti impropri nelle aliquote marginali effettive.

Una specifica riflessione richiederà tuttavia la revisione delle agevolazioni fiscali, da tempo indicata come necessaria ma finora mai portata a compimento. Il Documento ne ribadisce la necessità, quale strumento per reperire le risorse per la riduzione dell'Irpef, ma senza indicare le direttrici da seguire. Un intervento in questo campo si presenta complesso e denso di effetti diretti e indiretti, stante il rilievo che le spese fiscali hanno assunto in particolar modo nell'assetto dell'Irpef. Basti pensare al bonus degli 80 euro d'imposta per chi ha redditi di lavoro fino a 26 mila euro, alle detrazioni per spese mediche e a quelle per ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico.

Va osservato, inoltre, che la revisione del catasto e l'individuazione di nuovi criteri di imposizione per il settore immobiliare dovrebbero accompagnare la riforma e ritornare al centro della riflessione, tenendo presenti le esigenze di equità relativa oggi largamente insoddisfatte nel settore e i riflessi sulla fiscalità locale che ogni intervento in materia necessariamente presenta.

---

<sup>2</sup> Si pensi al regime forfetario con aliquota al 15 per cento per imprese e lavoratori autonomi fino a 65 mila euro in vigore dal 2019, all'introduzione dal 2020 dell'imposta sostitutiva al 20 per cento per imprese e lavoratori autonomi fino a 100 mila euro, alla cedolare secca sugli immobili con le aliquote del 10 e del 21 per cento, al regime di favore quinquennale al 5 per cento per le nuove iniziative produttive, alle varie *flat tax* sui compensi dei pensionati che rientrano dall'estero stabilendosi nei piccoli comuni del Sud Italia, sui compensi da lezioni private, ecc. per non parlare delle aliquote del 12,5 e del 26 per cento sui proventi finanziari.

Ma è il tema dell'evasione, sul quale pure si sofferma ampiamente il DEF, che resta il principale problema del nostro sistema fiscale e la condizione a cui è legata una effettiva riduzione del prelievo.

È ben noto come il fenomeno in Italia sia di gran lunga più rilevante rispetto alla dimensione che assume negli altri paesi sviluppati e che i limitati progressi compiuti negli ultimi anni siano dovuti essenzialmente ad un restringimento dei margini di gestione dell'Iva attribuiti ordinariamente al contribuente privato (*reverse charge e split payment*), oltre che all'inserimento del canone televisivo nella bolletta elettrica.

Il DEF conferma l'intendimento di contrastare l'evasione fiscale concentrando la sua azione sull'uso delle nuove tecnologie e segnatamente sull'introduzione della fatturazione elettronica, già operativa dall'inizio del 2019, e sulla memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi (che sarà avviata dal 1° luglio prossimo per le imprese con volume d'affari superiore a 400.000 euro e dal 1° gennaio 2020 per le altre imprese).

La Corte condivide il rilievo delle tecnologie per pervenire a un sensibile ridimensionamento del fenomeno. Vanno, tuttavia, segnalati i rischi che l'attuale impianto normativo presenta per l'efficace funzionamento di un sistema finalizzato alla prevenzione e repressione basato sulle tecnologie.

In primo luogo, non può essere ignorato come l'estensione del regime forfetario fino a 65.000 euro di ricavi e compensi introdotto dal gennaio di quest'anno, in disparte altri effetti negativi che anche la Corte ha nel recente passato sottolineato<sup>3</sup>, rechi un vulnus al sistema di contrasto dell'evasione incentrato sulla fatturazione elettronica per almeno tre ordini di ragioni. Anzitutto, per effetto dell'esonero dalla fatturazione elettronica attiva dei soggetti in regime forfetario si è determinata una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati. In secondo luogo, perché l'obiettivo di collocarsi e permanere entro il limite stabilito per il regime forfetario potrebbe determinare un ulteriore incentivo al nero o, comunque, a un rinvio del momento di contabilizzazione di ricavi e compensi. In terzo luogo, perché per il soggetto rientrante in tale regime verrebbe meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito, beneficiando egli di un abbattimento forfetario che prescinde dall'effettività dell'onere sostenuto.

---

<sup>3</sup> Disparità rispetto al trattamento riservato ai redditi non in regime forfetario, spinta al frazionamento produttivo e al nanismo imprenditoriale, aliquota marginale abnorme in caso di limitato superamento della soglia, ecc.

Né vale l'obiezione che l'esclusione dei forfetari dalla fatturazione elettronica è conseguente all'autorizzazione accordata in sede comunitaria se si considera che la stessa è stata riferita a una soglia di ricavi e compensi di gran lunga inferiore a quella poi stabilita dal legislatore nazionale. Si tenga presente al riguardo che, secondo i più recenti dati disponibili, il numero di contribuenti rientranti nel nuovo regime forfetario è ormai prossimo ai due milioni e si avvia a costituire la parte maggioritaria dei soggetti che svolgono attività indipendenti.

Quanto all'obbligo di contabilizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, della quale il Documento ricorda l'attivazione dal prossimo luglio per le imprese con ricavi superiori a 400 mila euro e dal gennaio 2020 per la generalità delle altre imprese, vanno segnalati due profili di decisivo rilievo. Da un lato, va avvertita la necessità che il processo di telematizzazione non subisca rinvii e venga confermato il calendario di attivazione (1° luglio 2019 e 1° gennaio 2020) già previsto e ribadito nel DEF. Dall'altro, va mantenuta, superando prevedibili sollecitazioni, l'inclusione delle imprese in regime forfetario nell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi dal prossimo gennaio.

Tale inclusione è del tutto coerente con il sistema previgente, che obbligava alla certificazione dei corrispettivi tutti i soggetti, indipendentemente dal regime adottato e dalla dimensione economica posseduta.

Una loro esclusione avrebbe effetti pregiudizievoli per il funzionamento dell'intero sistema, data la numerosità degli stessi, e potrebbe non essere coerente con le previsioni di gettito a suo tempo formulate, tarate sull'intera platea di soggetti tenuti alla certificazione dei corrispettivi.

Sempre con riguardo alle strategie che possono contribuire ad un significativo contenimento dell'evasione e in correlazione al più diffuso utilizzo delle tecnologie informatiche, non andrebbero trascurati i benefici che potrebbero derivare, in termini di emersione di basi imponibili occultate e di innalzamento del livello complessivo della legalità economica, da una revisione degli attuali limiti di utilizzazione del contante, degli obblighi di pagamento tracciato per talune operazioni nonché, più in generale, da misure volte a favorire l'impiego di strumenti di pagamento elettronico.

Quanto ai limiti di utilizzazione del contante, si rileva che l'attuale soglia di 3.000 euro appare alquanto elevata e poco coerente con le disponibilità medie dei consumatori italiani, tenuto anche conto che buona parte delle operazioni superiori all'attuale limite sono altrimenti conoscibili dagli organi di controllo. Si pensi alle compravendite immobiliari o di beni mobili registrati. Andrebbe dunque valutata la possibile riduzione della predetta soglia allo scopo di ricomprendere nell'obbligo una parte più significativa dei pagamenti effettuati mediamente dal consumatore finale.

Relativamente agli obblighi di pagamento tracciato per talune tipologie di erogazioni, si ricorda che, dopo l'abrogazione dell'obbligo di pagamento tracciato dei canoni di locazione di immobili abitativi<sup>4</sup> e di quello relativo alle prestazioni rese in adempimento di un contratto di trasporto di merci su strada<sup>5</sup>, nell'ordinamento non sussistono più specifici obblighi di tale natura, configurandosi in termini di mero onere il pagamento mediante speciale bonifico previsto per la fruizione delle detrazioni relative a interventi di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico.

## LA SPESA DI PERSONALE

### 20.

Il DEF indica 171,8 miliardi la spesa per redditi da lavoro dipendente sostenuta nel trascorso esercizio 2018 corrispondente al 9,8 per cento del prodotto interno lordo.

L'incremento di 1,8 miliardi rispetto al dato di consuntivo diffuso dall'Istat nel mese di marzo 2018 e confermato ad inizio aprile, deriva dall'allargamento del perimetro delle pubbliche amministrazioni disposto in sede Eurostat, con l'ingresso nel settore S 13 di nuove categorie di enti e in particolare di Rete ferroviaria italiana, delle Ferrovie nord, di numerose società finanziarie regionali e di Invitalia.

Al riguardo, la Corte osserva che le frequenti operazioni di riordino del settore pubblico rendono difficile l'effettuazione di raffronti intertemporali della spesa di personale e, fintanto che le nuove amministrazioni non comunicheranno alla RGS i dati relativi al proprio personale, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 65 del d.lgs. n.165, mancano dati certi ed analitici sui quali effettuare previsioni sulla dinamica della spesa del nuovo personale censito nel breve e nel lungo periodo.

Al netto del predetto incremento, il dato rilevato dall'Istat conferma sostanzialmente le previsioni contenute nella NaDEF 2018 - circa 170 miliardi - con una incidenza sul Pil inferiore di un decimo di punto (9,7 per cento). Il consuntivo Istat rivede, peraltro, in aumento il dato relativo al 2017 di 762 milioni in relazione ad una sottostima degli effetti connessi con i limiti, all'epoca vigenti, al *turn over* presso gli enti locali.

---

<sup>4</sup> L'obbligo è stato introdotto dal comma 1.1 dell'articolo 12, del DL n. 201 del 2011 e di fatto quasi mai applicato stante l'interpretazione della norma a suo tempo fornita dagli uffici ministeriali. La disposizione è stata poi formalmente abrogata dall'articolo 1, comma 902, della legge n. 208 del 2015.

<sup>5</sup> L'obbligo è stato previsto dall'articolo 32-*bis*, comma 4, del DL n. 133 del 2014 e abrogato dall'art. 1, comma 903, della legge n. 208 del 2015.

Rispetto al 2017, l'incremento della spesa di personale, quasi 5 miliardi pari al 3,1 per cento, è in linea con l'andamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, conclusa, con riferimento all'intero personale dei nuovi comparti, compreso quello più numeroso dell'istruzione e della ricerca, alle Forze armate, alle Forze di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel quadro tendenziale, la spesa per redditi si evidenzia stabile, con un incremento stimato dello 0,4 per cento nel 2019, più rilevante nel successivo esercizio (+0,8), con un lieve calo nel 2021 ed una ulteriore ripresa nel 2022 (+0,6).

Il quadro ipotizza lo slittamento nell'avvio della contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021, al 2020. Relativamente al 2019, pertanto, il dato comprende, oltre alla spesa connessa con il completamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, per il periodo contrattuale successivo, la sola corresponsione, a decorrere dal mese di aprile, dell'anticipazione contrattuale prevista dall'art. 47-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, corrispondente sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale. Nel predetto anno, inoltre, è prevista la corresponsione dello speciale elemento perequativo previsto per le categorie interessate dalla contrattazione relativa al triennio 2016-2018 e prorogato al 2019 dalla Legge di Bilancio per il predetto anno e l'incremento del trattamento economico accessorio per i Corpi di Polizia, previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019. La previsione del 2019 considera anche gli effetti economici delle assunzioni in deroga, relative ad alcuni settori del pubblico impiego e, in particolare, ai corpi di polizia, derivanti dalla ripresa di una politica espansiva di personale avviata con la Legge di Bilancio per il 2018 e ulteriormente implementata con quella per il successivo esercizio 2019, tendenza già commentata dalla Corte in occasione delle audizioni sui rispettivi disegni di legge.

Nel 2020, come detto, si ipotizza la sottoscrizione dei contratti collettivi per il nuovo triennio 2019-2021, sulla base delle risorse stanziare dall'art. 1, comma 436, della Legge di Bilancio per il 2019 (per un totale di 1,77 miliardi a regime, per il solo personale statale), per un incremento previsto dell'1,95 a regime.

A decorrere dal 2022, infine, viene considerata la corresponsione dell'ulteriore anticipazione contrattuale, in concomitanza con il previsto avvio di un nuovo triennio di contrattazione collettiva.

La previsione del DEF considera, infine, per tutti gli anni considerati, su base prudenziale, gli effetti connessi con il cosiddetto slittamento salariale cioè con gli incrementi automatici della retribuzione, in relazione al decorso del tempo, ovvero per promozioni e progressioni di carriera, stimati considerando l'andamento della spesa di personale nell'ultimo quinquennio.

Alla dinamica incrementale della spesa si contrappongono effetti di riduzione, dovuti dalla previsione di un maggior numero di pensionamenti per effetto della recente normativa sulla cosiddetta quota 100, con l'ipotesi di una sostituzione dei cessati a decorrere dal luglio 2020, in relazione alla tempistica dei concorsi. Le stime ipotizzano un maggior numero di pensionamenti (non considerando la scuola, i Corpi di Polizia e la magistratura) pari a 116.000 unità nel triennio 2019-2021, di cui 100.000 nel 2019, con una diminuzione stimata della spesa di circa 1,4 miliardi.

Dal 2021, inoltre, cessano gli effetti della disposta autorizzazione di spesa per il finanziamento delle missioni internazionali di pace e, a decorrere dall'anno scolastico 2020-2021, si dovrebbero esaurire quelli derivanti dalla speciale normativa sull'ampliamento degli organici di fatto del settore scolastico.

Le stime a politiche invariate, basate su un'ipotesi tecnica ancorata all'andamento dell'inflazione misurata secondo l'indice Ipca, confermano la ripresa dell'attività contrattuale per il nuovo triennio a decorrere dal 2020, anno in cui è previsto un ulteriore incremento dello 0,4 per cento rispetto al tendenziale. Analogamente vengono stimati gli effetti della nuova contrattazione a decorrere dal 2022.

## **21.**

I dati riportati nel DEF vanno letti, peraltro, alla luce di alcune perduranti criticità, più volte evidenziate dalla Corte.

Il riavvio della contrattazione collettiva, dopo il lungo periodo di blocco connesso con le misure avviate a partire dal 2010, segnala la perdurante difficoltà a garantire una fisiologica tempistica dei rinnovi, con le ben note conseguenze in termini di una sostanziale mancanza di programmazione della spesa.

Al termine del 2018, ultimo anno di vigenza dei contratti collettivi, non risultano sottoscritti tutti i gli accordi relativi alle aree della dirigenza compresa quella sanitaria maggiormente importante per la dimensione economica.

La sottoscrizione in ritardo dei contratti incide, inoltre, sulla definizione di vincolanti criteri per la distribuzione delle risorse relative al salario accessorio, con conseguente permanere del fenomeno di una concentrazione delle disponibilità sulle componenti fisse. La Corte ha già evidenziato tale tendenza nei rapporti di certificazione relativi agli accordi già sottoscritti.

Manca, inoltre, al momento un vincolante quadro di compatibilità macroeconomica per l'individuazione di una crescita retributiva compatibile con i vincoli di finanza pubblica e con l'andamento del ciclo economico.

Il disegno previsto nell'Accordo del 30 aprile 2009, basato sull'applicazione dell'indice Ipcra alle sole componenti fisse della retribuzione, non ha trovato attuazione per effetto del blocco della contrattazione ed è stato concordemente ritenuto superato dalle parti, in quanto riferito esclusivamente al periodo decorso.

Relativamente al nuovo triennio di contrattazione 2019-2021, gli oneri previsti dalla Legge di Bilancio per il 2019 appaiono di gran lunga inferiori al costo della precedente tornata conclusa con incrementi pari al 3,48 regime.

Alla nuova contrattazione collettiva è affidato il compito di procedere, da un lato, al graduale spostamento di risorse verso componenti accessorie della retribuzione, privilegiando istituti realmente incentivanti e premiali, non perseguito con i contratti sin qui sottoscritti, dall'altro, di attuare un graduale superamento delle differenze retributive tutt'ora perduranti nei trattamenti accessori tra i vari enti confluiti nei nuovi comparti di contrattazione. Ciò, allo scopo di dare piena attuazione a quanto disposto con il decreto legislativo n. 150 del 2009 e di favorire la semplificazione nella gestione dei contratti ed una maggiore mobilità del personale. Preoccupa la ipotizzata, forte riduzione di personale, anche in relazione al tempo occorrente per l'assunzione di nuovo personale, con particolare riferimento a quei settori come la sanità e le forze di polizia in cui la diminuzione degli addetti rischia di incidere sull'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e sulla qualità dei servizi resi.

Il venir meno del vincolo delle piante organiche prefigura, inoltre, la possibilità di individuare nuove figure professionali, maggiormente utili alle mutate esigenze delle singole amministrazioni e meglio in grado di operare, utilizzando nuovi strumenti informatici per l'azione amministrativa

## **LA SPESA PER PREVIDENZA E ASSISTENZA**

### **22.**

Nei prossimi anni il riequilibrio dei saldi di finanza pubblica troverà ostacoli nella dinamica delle spese per prestazioni sociali, erogazioni che subiranno gli effetti del deciso invecchiamento della popolazione e del conseguente aumento del tasso di dipendenza degli anziani. Da questo punto di vista la decisione del legislatore di accrescere sia la spesa pensionistica che quella assistenziale, non è priva di implicazioni e si presta a talune osservazioni.

Per quel che riguarda la spesa per la previdenza il DEF - scontando le misure varate con la Legge di Bilancio 2019 e perfezionate con il successivo DL 4/2019 - prospetta una crescita da 269 miliardi nel 2018 a 305 miliardi nel 2022, con un tasso di incremento medio annuo del 3,2 per cento, significativamente superiore al tasso di inflazione del periodo. In termini di incidenza sul Pil la spesa pensionistica è destinata ad aumentare di 6 decimi, portandosi dal 15,3 al 15,9 per cento. Relativamente ad alcune delle misure di recente varo, che contribuiscono alla predetta dinamica, la Corte ha già avuto modo di formulare in Parlamento (Commissione Lavoro e Politiche Sociali) le proprie osservazioni.

### **23.**

Le motivazioni economiche alla base dell'introduzione di Quota 100, pur considerando che trattasi di strumento di carattere dichiaratamente sperimentale e che si muove nell'ambito dell'impianto pensionistico (sistema di calcolo, legame contributi-prestazioni, logica attuariale) costruito nei decenni scorsi, non appaiono agevolmente interpretabili. Non pare infatti che le ragioni che hanno portato alle riforme realizzate nell'ultimo decennio siano venute meno. Al contrario, negli ultimi anni, da un lato, è stata ribadita costantemente la crucialità dei loro frutti - visto che secondo valutazioni della RGS ribadite nel DEF 2019, grazie ai soli interventi di riforma succedutesi dal 2004 "la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al Pil ammonta ad oltre 60 punti percentuali fino al 2060, di cui circa un terzo da attribuire alla legge 214/2011" -, dall'altro, sono state prodotte analisi ufficiali che ne evidenzierebbero l'insufficienza.



## 24.

Gli studi più recenti sulle tendenze delle spese legate all'invecchiamento della popolazione consegnano risultati meno positivi di quelli degli anni passati e segnalano il possibile riemergere di squilibri prospettici: l'incremento di spesa pensionistica previsto dalla RGS per il 2035/40 in occasione degli ultimi aggiornamenti delle proiezioni di lungo termine, confermate nel DEF 2019, appare netto, con l'incidenza sul Pil, che nel punto di picco, cresce di 7/8 decimi di punto, soprattutto a causa dell'avverso sviluppo delle variabili macroeconomiche e demografiche. L'esperienza storica dimostra che spesso ciò che viene dibattuto, talvolta in ambito tecnico, alcuni anni prima, si dimostra necessario da attuare, e viene effettivamente attuato, anni dopo. Sotto questo aspetto, alcune delle soluzioni raccomandate di recente dagli organismi internazionali per correggere le tendenze di lungo periodo (riduzione del tasso di rendimento annuo riconosciuto nel calcolo della componente retributiva, adeguamento del tasso di sconto utilizzato nel calcolo dei coefficienti di trasformazione alle ridotte potenzialità di crescita di lungo periodo, ecc.) appaiono premature proprio perché non sono da escludere scenari macroeconomici tali da modificare le prospettive in senso più favorevole di quanto oggi stimato, scenari ai quali peraltro buone politiche economiche possono molto contribuire; e tuttavia, è necessaria una continua vigilanza sugli equilibri di fondo e sono da preferire, quando necessario, soluzioni mirate e finalizzate a rimuovere fragilità specifiche. Del resto, dopo il varo della legge 214/2011, il complessivo sistema di eccezioni ha significativamente mitigato gli inasprimenti indotti dalla legge Fornero, consentendo di andare in pensione ad un numero molto significativo di coloro i quali non avrebbero potuto lasciare il lavoro sulla base di un'applicazione rigida delle nuove norme. Peraltro, misure di allentamento rivolte a segmenti effettivamente fragili (lavoratori precoci, operanti in particolari settori, ecc) sono anche sostenibili dal punto di vista della logica attuariale ed assicurativa.

## 25.

In un sistema che eroga prestazioni con ancora elevate componenti retributive, l'anticipo dell'età di pensionamento rispetto a quella ritenuta congrua con l'equilibrio attuariale e intergenerazionale comporta sia esigenze di cassa, cioè maggiore spesa immediata (tipiche di un sistema a ripartizione), sia debito implicito, in quanto la componente

retributiva del trattamento non viene corretta per tener conto della maggiore durata della prestazione. Le misure in materia di previdenza dovrebbero essere ispirate ad un corretto bilanciamento delle esigenze delle generazioni presenti con quelle delle generazioni future.

Inoltre, sia Quota 100 sia alcune altre disposizioni in materia pensionistica varate con la Legge di Bilancio ed il successivo decreto-legge (blocchi dell'indicizzazione dell'età alla speranza di vita, reintroduzione del sistema delle finestre, ecc.) dovrebbero essere valutate tenendo conto dell'importanza che sia definito, in un comparto della spesa corrente così rilevante sul piano quantitativo e qualitativo, un quadro di certezza e stabilità normativa. Un quadro che dovrebbe essere in grado di offrire una "sostenibile normalità" alle nuove generazioni, ai lavoratori più anziani, alle imprese, agli investitori internazionali interessati ad avviare attività economiche nel nostro Paese per i cui piani industriali rileva la prospettiva degli oneri sociali. Appaiono, invece, come misure di carattere straordinario quelle sulla modifica del meccanismo di perequazione ai prezzi, quella sul contributo, per l'appunto straordinario, sui trattamenti di importo elevato, quella relativa ai tempi per la corresponsione del TFR/TFS nel comparto del pubblico impiego, quella che impedisce il cumulo della "pensione Quota 100" con altri redditi da lavoro, e così via.

## 26.

Va da ultimo osservato, che l'introduzione di Quota 100 ha posto sotto i riflettori una reale ed inevasa esigenza del nostro sistema pensionistico post riforme: quella di un maggior grado di flessibilità del requisito anagrafico di pensionamento. Ma a riguardo sarebbe necessaria una soluzione strutturale e permanente. Ciò è tanto più vero in un contesto in cui il tema dell'accesso alla pensione prima dell'età prevista per il trattamento di vecchiaia sarà di crescente rilievo dal momento che i lavoratori in regime pienamente contributivo hanno già, a legislazione vigente, la possibilità di andare in pensione a 64 anni di età (con 20 di contributi ed un importo dell'assegno pari a 3 volte il trattamento minimo). Sarebbe quindi opportuno utilizzare la fase sperimentale che si è aperta per considerare una soluzione del problema della flessibilizzazione dell'età d'uscita più neutra dal punto di vista dell'equità tra coorti di pensionati. Non spetta naturalmente alla Corte proporre soluzioni. Occorrerebbe comunque offrire una maggiore uniformità nelle regole sull'età di uscita e, pur nella flessibilità, preservare, gli equilibri e la sostenibilità

di lungo termine del sistema. Qualunque scelta pone un problema di cassa non indifferente, ma una “correzione attuariale” della componente retributiva dell’assegno in caso di pensioni “miste” non comporterebbe la creazione di debito pensionistico implicito.

## 27.

L’altra componente della spesa per prestazioni sociali in denaro che ha ricevuto un significativo impulso dalle recenti scelte in materia di bilancio, è quella dell’assistenza, attraverso l’istituzione del Reddito di cittadinanza (Rdc). Il DEF sconta gli effetti di questa misura in termini di spesa prevedendo che le prestazioni sociali in denaro diverse da quelle pensionistiche, che includono tuttavia non solo quelle puramente assistenziali ma anche alcune erogazioni di carattere previdenziale, dovrebbero passare dagli 80 ai 92 miliardi circa tra il 2018 ed il 2022, con una crescita media annua, anche in questo caso, del 3,5 per cento. Sotto il profilo quantitativo il combinato disposto delle misure sulle pensioni e sull’assistenza dà una spinta molto significativa alla spesa sociale, una spesa che, però, secondo analisi note e condivise da lustri avrebbe richiesto una ricomposizione al suo interno a favore dei trattamenti diversi dalle pensioni piuttosto che un incremento *tout court*.

Configurandosi il Reddito di cittadinanza come strumento che intende rispondere sia ad esigenze di lotta alla povertà sia ad esigenze di stimolo dell’occupazione (politiche attive per il lavoro), vi è il concreto rischio di non riuscire ad affrontare contestualmente due obiettivi che rispondono a logiche diverse e richiederebbero approcci diversi. Il concreto disegno della misura testimonia di uno sforzo del legislatore, da un lato, di muoversi in continuità con le esperienze più recenti in tema di lotta all’esclusione (come il Reddito di inclusione - ReI) - sulle quali si dispone di un bagaglio di esperienza e conoscenze da non disperdere - , dall’altro, di investire significativamente sul fronte delle politiche attive per il lavoro, oggetto di ritardi nel corso degli anni. Appare quindi ad un tempo positiva e cruciale la distinzione, nell’ambito degli obiettivi complessivamente perseguiti, dei due percorsi. Nell’ambito del contrasto della povertà, un ruolo molto importante deve essere svolto dai Servizi Sociali dei Comuni. In Italia sono essi, storicamente, il veicolo tramite cui si erogano servizi fondamentali e complessi: per famiglie e minori, disabili, immigrati e nomadi, adulti senza fissa dimora.

Sarebbe peraltro importante intervenire per ridurre gli squilibri nella capacità di attivazione di spesa: infatti a fronte dei 116 euro medi pro capite si va dai 22 della Calabria ai 517 della provincia di Bolzano ed in un contesto in cui gli interventi più specificatamente destinati al contrasto della povertà corrispondono ad una spesa media pro capite di 14 euro che passa, però, ancora una volta, dai 3 euro nei Comuni della Calabria agli 83 nei comuni del Friuli.

Al riguardo durante la fase di conversione in legge del decreto 4/2019 il ruolo originariamente attribuito ai servizi comunali, è stato accresciuto, anche in relazione al corrispettivo ruolo assegnato ai Centri per l'impiego. Resta invece la necessità che proprio in considerazione della riconosciuta multidimensionalità del problema povertà e della conseguente esigenza di affrontarlo con competenze multidisciplinari, siano maggiormente valorizzate le interazioni tra operatori pubblici e terzo settore.

## **28.**

Nonostante l'attenzione posta nel disegnare l'impianto del RdC e la previsione di un sistema di vincoli e sanzioni potenzialmente efficace nel contrastare gli abusi, in un contesto, come quello italiano, in cui è elevata la quota di economia sommersa e sono bassi i livelli salariali effettivi, dovrà essere alta l'attenzione affinché non cresca la quota di spesa pubblica improduttiva e non si spiazzi l'offerta di lavoro legale. Bisognerà evitare che i ristretti tempi di avvio delle misure e gli elevati carichi a cui sarà sottoposta la macchina amministrativa accentuino le oggettive difficoltà dei programmi di contrasto dell'esclusione, che emergono anche in realtà internazionali, a convogliare le risorse verso i soli soggetti effettivamente bisognosi.

Tra gli aspetti positivi del RdC vi è l'aver posto in luce, da un lato, il tema, cruciale per i trasferimenti assistenziali, della verifica delle effettive condizioni economico-patrimoniali dei potenziali destinatari ("prova dei mezzi"), dall'altro, quello, non meno decisivo per le prospettive occupazionali, della qualità dei Centri per l'impiego. L'occasione è propizia per far fare un salto di qualità all'amministrazione pubblica nelle capacità di verifica e di controllo dell'attendibilità delle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) ai fini dell'ISEE, strumento che, se negli ultimi anni ha registrato notevoli miglioramenti, dovrebbe essere ulteriormente aggiornato e messo a punto per rappresentare l'effettiva situazione economica e patrimoniale di molti dei richiedenti le prestazioni assistenziali. Particolare attenzione andrà riservata, in quest'ultimo ambito, alle verifiche in materia di ricchezza finanziaria: il valore mediano del patrimonio mobiliare risultante dal rapporto di monitoraggio sull'Isee 2016 è pari a 3.500 euro per

nucleo familiare. Ancora qualche anno fa le stesse dichiarazioni evidenziavano un patrimonio nullo nell'80 per cento dei casi. In prospettiva, anche ai fini dell'attendibilità delle necessarie e severe verifiche sulla reale condizione economica dei nuclei beneficiari, dovrà essere rafforzata la lotta all'uso eccessivo di contante.

## 29.

Dal punto di vista delle risorse impiegate, se è apprezzabile che la lotta alla povertà abbia segnato un successo in termini di stanziamenti acquisiti, è altresì da considerare che, dati i vincoli della finanza pubblica italiana, sarebbe stato più sostenibile un approccio improntato, per quel che riguarda l'ammontare del beneficio riconosciuto, a criteri di incrementi gradualisti. Inoltre, tenuto conto delle caratteristiche del fenomeno povertà, più diffuso in particolari situazioni, sarebbe stato preferibile un disegno dello strumento più attento ai nuclei familiari numerosi, che risultano relativamente penalizzati. Vi è consenso sul fatto che l'attenzione delle politiche debba rivolgersi innanzitutto al contrasto della povertà assoluta, che molto dipende anche dal potere d'acquisto nei diversi territori, mentre il *benchmark* dei 780 euro rappresentava la soglia della povertà relativa di qualche anno fa, soglia che frattempo è peraltro cresciuta – vd grafico in appendice).

## LA SPESA SANITARIA

### 30.

Nel 2018, la spesa sanitaria ha raggiunto i 115,4 miliardi, inferiore di poco meno di un miliardo a quanto previsto lo scorso settembre nella Nota di aggiornamento al DEF (116,3 miliardi) e, seppur limitatamente, anche all'importo prefigurato nel DEF 2018 (115,8 miliardi).

Tale risultato beneficia, tuttavia, di una crescita, più contenuta delle attese, della spesa per redditi da lavoro a ragione dello slittamento al 2019 di parte dei rinnovi contrattuali scontati nel precedente quadro di previsione: a consuntivo, i redditi da lavoro sono cresciuti del 2,5 per cento invece dell'4,4 per cento inizialmente previsto nel DEF 2018. Sostanzialmente in linea con le stime è la spesa per consumi intermedi (+1,7 per cento), ma con andamenti molto diversi nelle sue principali componenti: la spesa per farmaci aumenta del 6,5 per cento, mentre le altre voci flettono di poco meno dell'1 per cento.

Ampiamente superato anche quest'anno il tetto alla spesa farmaceutica ospedaliera in tutte le regioni, con una eccedenza rispetto all'obiettivo di oltre 2,2 miliardi. Le altre componenti di costo registrano invece un netto calo (-7 per cento, ben superiore a quanto previsto, -1,3 per cento).

Maggiori sono anche gli acquisti di beni e servizi da operatori market, in crescita rispetto al 2017 del 2,1 per cento contro lo 0,7 per cento stimato inizialmente (tra il 2013 al 2017 la variazione è stata in media di poco superiore allo 0,1 per cento all'anno). Un aumento dovuto alla crescita dell'onere per assistenza medico generica e specialistica (in aumento rispettivamente del 2,2 e del 3,2 per cento) per l'imputazione nel 2018 degli arretrati relativi al rinnovo delle convenzioni, e per "altra assistenza" (riabilitativa integrativa...) che segna nel complesso una variazione superiore al 10 per cento. In flessione sono, invece, gli importi corrisposti per l'assistenza ospedaliera in case di cura od ospedali privati (-2 per cento) e continua a ridursi la spesa per farmaci in convenzione, che risente delle misure di contenimento disposte dalla normativa e dell'operare del tetto di spesa.

Sulla base dei risultati del 2017 e 2018 vengono, poi, definite le previsioni del settore per il prossimo triennio. Nel 2019 la crescita complessiva è stimata del 2,3 per cento. L'andamento è guidato dalla spesa per redditi da lavoro e per beni e servizi prodotti da produttori *markets* (entrambi in aumento del 2,7 per cento). L'incremento dei redditi è collegato al completamento dei rinnovi contrattuali, in parte reso meno rilevante dall'impatto sul settore della riforma del sistema pensionistico destinata ad interessare il comparto con una accelerazione dei pensionamenti. Ai rinnovi delle convenzioni è da ricondurre la crescita particolarmente sostenuta della spesa per assistenza medico generica (+5,7 per cento).

Molto più contenuti gli incrementi previsti negli anni successivi (+1,6 per cento nel 2020 e 1,4 nel 2022). A fine periodo la spesa sanitaria è prevista collocarsi al 6,4 per cento del Pil. L'incidenza sulla spesa primaria corrente passa dal 15,8 per cento al 15,6.

### 31.

Ancora una volta, i risultati del 2018 testimoniano i progressi registrati dal sistema sanitario in termini di controllo della spesa. Un risultato cui hanno contribuito, oltre alle varie misure adottate in questi anni (dal blocco delle retribuzioni, ai tetti alla spesa, alla centralizzazione degli acquisti, alla ristrutturazione della rete ospedaliera), il potenziamento dei flussi informativi e l'attento monitoraggio delle gestioni. Non va sottovalutato il rilievo dei risultati ottenuti: nel DEF 2014, la spesa sanitaria era prevista in lenta flessione in termini di prodotto per tutto l'arco programmatico: dal 7 per cento del Pil nel 2014 ne era prevista una riduzione al 6,8 nel 2018, corrispondente a circa 121,3 miliardi. Nonostante il più lento aumento del prodotto rispetto alle previsioni, a consuntivo la spesa si è attestata nel 2018 al 6,6 per cento del Pil, ma su un livello assoluto di spesa inferiore di 6 miliardi. Il governo della spesa in campo sanitario si è rivelato più efficace rispetto al complesso della PA: la quota della sanità della spesa corrente primaria si riduce dal 16,6 per cento nel 2013 al 15,8 per cento nel 2018 (dal 15,7 al 14,6 per cento il peso sulla primaria complessiva).

La conferma anche nel 2018 di un buon risultato, cui ha contribuito anche il rinvio di alcuni oneri straordinari, non può far dimenticare le criticità che devono essere ancora affrontate. Permangono squilibri finanziari in alcune regioni nonostante il lungo processo dei piani di rientro ma, soprattutto, non tendono a riassorbirsi le differenze territoriali nella qualità dei servizi. Ne dà una evidente conferma la recente diffusione del risultato dei monitoraggi dei LEA 2017 e, soprattutto, i nuovi dati del sistema di garanzia (in funzione dal 2020) che, testati sul 2016, indicano criticità nella copertura dei LEA in 12 delle 21 regioni/province autonome. Sono criticità spesso non riconducibili alla sola questione delle risorse finanziarie ma che hanno le radici in una carente governance locale, in difficoltà di programmazione della spesa (difficoltà di cogliere i fabbisogni effettivi della popolazione) e in una dotazione infrastrutturale ancora insufficiente.

Su tali temi, come si ricorda anche nel DEF, si dovrà muovere con la definizione del nuovo Patto della salute. Certamente l'adeguatezza delle risorse previste per il prossimo triennio deve essere valutata guardando a due temi di grande rilievo, entrambi destinati ad accrescere il fabbisogno del settore e a porre sfide importanti al carattere universalistico e solidale del nostro sistema: il progressivo aumento del fabbisogno legato

all'invecchiamento della popolazione e le innovazioni nel campo delle cure che offrono nuove opportunità ma comportano costi crescenti e adeguati investimenti.

Le recenti stime sui fabbisogni per investimenti e ammodernamento delle apparecchiature sembrano poter trovare una risposta nello sforzo previsto per accelerare gli investimenti pubblici. Un problema comune ad altri settori ma che rischia, nel caso della sanità, di riverberarsi sulla stessa possibilità di garantire i livelli di assistenza e sulla qualità dei servizi offerti, siano essi basati su strutture, apparecchiature, dispositivi o farmaci ad elevato contenuto tecnologico.

## **LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI**

### **32.**

Il DEF 2019 consente una prima valutazione anche del consuntivo delle Amministrazioni locali. Si tratta di risultati in chiaro scuro:

- continua a ridursi l'incidenza sul prodotto della spesa corrente primaria, anche per la dinamica della spesa per consumi intermedi;
- cresce il contributo che gli enti locali assicurano ai saldi complessivi di finanza pubblica. Aumenta da 1,3 a 3,8 miliardi l'avanzo complessivo, sopravanzando anche le previsioni contenute nella NTI di gennaio. Raggiunge i 6,3 miliardi l'avanzo primario passando dallo 0,2 allo 0,4 per cento del prodotto. Risultati su cui hanno inciso, oltre alla moderazione della spesa, anche un andamento più favorevole delle attese delle imposte indirette e dei trasferimenti da amministrazioni pubbliche per effetto, come sottolineato nel DEF, di maggiori entrate Irap, per circa 300 milioni, e di regolazioni tra Stato e regioni;
- si conferma in flessione la spesa per investimenti nonostante gli sforzi degli ultimi anni per sospingerne una ripresa. In flessione rispetto al 2017 dell'1,6 per cento e di poco superiore all'1 per cento in termini di prodotto, il risultato più contenuto degli ultimi 24 anni.

Un dato quest'ultimo indicativo della difficoltà di mantenimento del patrimonio infrastrutturale delle amministrazioni locali e che conferma gli ostacoli finora incontrati dalle misure di accelerazione di tale tipologia di spesa.



Impegno rinnovato e intensificato con la Legge di Bilancio 2019 e che porta, nel nuovo quadro di previsione, a prefigurare un aumento degli investimenti in tutti gli anni considerati, per collocarsi all'1,3 per cento del prodotto nel 2022.

Il nuovo quadro tendenziale conferma, poi, una ulteriore riduzione della spesa corrente primaria al netto dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche: dal 11,7 all'11,4 per cento del prodotto a fine periodo.

Una flessione che porta tale spesa, al netto di quella destinata alla sanità, al 5 per cento del prodotto, ben al di sotto del livello registrato da queste amministrazioni prima dell'avvio del decentramento amministrativo negli anni 90.

Un dato che ben rappresenta, come si accennava in precedenza e come si è sottolineato anche nel passato dalla Corte, la stringenza dei vincoli già incorporati nel quadro tendenziale e le difficoltà che si pongono alla definizione di ulteriori revisioni della spesa.

Una condizione che rende più urgente, anche in relazione al riavvio di una nuova stagione contrattuale e di nuove assunzioni nel settore pubblico, l'esame di quali funzioni si ritiene debbano essere garantite a livello locale, evitando che ad esse corrisponda per i cittadini un esercizio di un diritto privo di contenuto effettivo.

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

### **33.**

Nel valutare il quadro macroeconomico e di finanza pubblica di medio periodo offerto dalla Nota di aggiornamento al Documento di Economia Finanza 2018 e poi tradotto nella Legge di Bilancio, la Corte nell'autunno scorso aveva osservato come si trattasse di uno scenario su cui pesavano rilevanti incertezze. Il peggioramento delle previsioni economiche internazionali faceva paventare un ulteriore rallentamento della nostra economia anche per la flessione delle esportazioni. Inoltre, le stesse caratteristiche delle misure che si andavano prefigurando con la manovra di bilancio, oltre a comportare una ulteriore espansione della spesa corrente, inducevano a ritenere che effetti di stimolo fossero destinati a esplicarsi nei confronti di una porzione comunque limitata dell'ampia platea di famiglie e imprese; con l'eventualità che il resto degli operatori, di gran lunga prevalente, reagisse in modo difforme alle prospettive finanziarie sottese al disegno del governo: le imprese, rinviando i programmi di investimento (anche per il rallentamento

della dinamica economica di partner particolarmente rilevanti per il nostro paese); le famiglie, traducendo le incertezze sulle aspettative in una riduzione della propensione al consumo.

I margini per garantire un percorso di seppur lenta riduzione del debito risultavano molto contenuti e l'incertezza che questo trasmetteva al Sistema Paese rischiava di vanificare gli sforzi profusi per il risanamento. A fronte dell'inevitabile variabilità connaturata a qualsivoglia quadro previsivo, la Corte riteneva dovesse porsi particolare attenzione ai ridotti margini di sicurezza rispetto ad uno scenario di possibile risalita del rapporto debito/Pil, in quanto ciò rappresentava un rischio in sé, al di là del mancato rispetto della regola del *Fiscal Compact*.

Incetnze che non sembravano superate anche quando, a seguito della lunga trattativa con le autorità europee, è stato trovato un accordo per evitare la procedura per deficit eccessivo. La riconduzione dell'obiettivo di indebitamento netto al 2 per cento nel 2019, all'1,8 per cento nel 2020 e all'1,5 per cento nel 2021 è stata permessa, oltre che dal rinvio per alcuni mesi dell'entrata in vigore di quota 100 e reddito di cittadinanza, dalla rimodulazione degli investimenti, da interventi sulle entrate e, a partire dal 2020, dall'introduzione di ulteriori clausole di salvaguardia.

I timori espressi hanno trovato conferma nei primi mesi dell'anno. I dubbi sulle prospettive del commercio interno ed internazionale hanno portato ad un rallentamento degli investimenti; le perdite sui portafogli finanziari di cui si è detto in precedenza e le incetnze circa l'assetto della tassazione e del sistema di protezione sociale hanno inciso sulla domanda delle famiglie. Ciò, unitamente al clima di incetzza sui mercati internazionali, si è tradotto in un nuovo rallentamento dell'economia.

Con riguardo alla finanza pubblica, gli effetti degli andamenti macroeconomici e delle misure già contenute nella legislazione vigente determinerebbero, secondo il DEF un peggioramento dei saldi di bilancio, sia in termini nominali che strutturali, e del rapporto debito/Pil.

A fronte di tali andamenti, il quadro programmatico contenuto nel DEF 2019 è ancora parziale. Per il 2019 si è scelto di puntare su misure volte al recupero di tassi di crescita economica più elevati per il mantenimento di condizioni di sicurezza nella gestione della finanza pubblica, oltre a confermare l'operare della clausola della spesa prevista con la manovra di bilancio. Per il triennio 2020-22 oltre che sulla clausola Iva mancano

indicazioni sulle voci da sottoporre a revisione, sugli aumenti di entrata e su tagli ulteriori di spesa.

Tutto ciò delinea una risposta solo in parte condivisibile. L'introduzione di correttivi che ripristinino misure di sostegno ai settori produttivi e alle imprese, avrebbe dovuto essere accompagnata da un insieme di misure in grado di riqualificare la spesa pubblica e di liberare risorse per una riduzione dell'onere fiscale.

Solo per questa via è possibile sostenere progetti di investimento, sostenendo con politiche attive del lavoro, la ricerca di occupazione dei giovani puntando al miglioramento dell'efficienza della Pubblica amministrazione, realizzando sistemi e livelli di istruzione e formazione all'altezza dei nostri *partner*.

Sul fronte fiscale, occorre muovere verso una più strutturale rivisitazione del sistema impositivo, in direzione di una maggiore equità e di un più favorevole ambiente per la crescita; per rafforzarne gli effetti positivi occorre anche porre attenzione alla sostenibilità e alla stabilità del sistema fiscale nel suo complesso, posti a rischio da interventi disorganici.

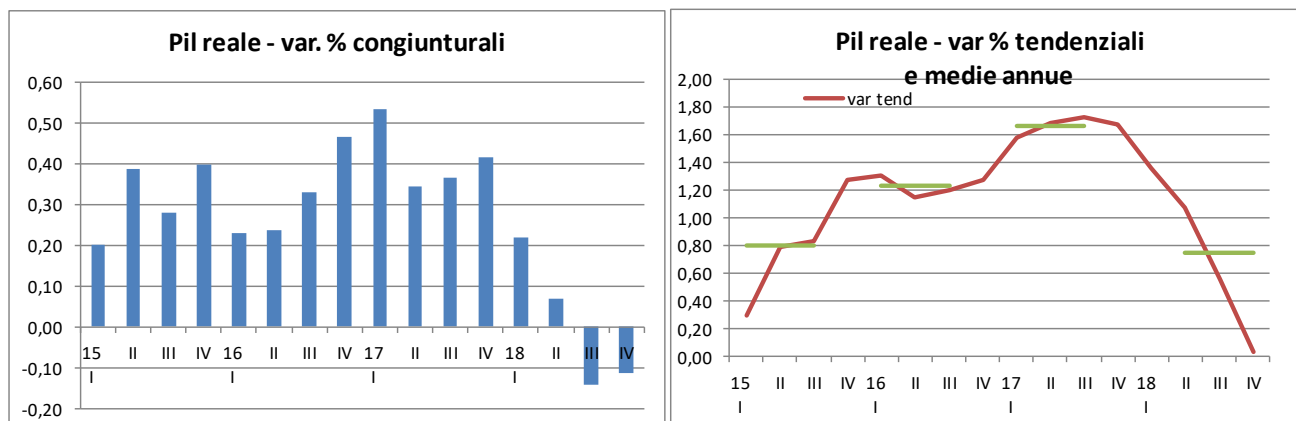
Va poi rimarcato che il nuovo quadro (oltre a rinvio delle scelte sui tagli di spesa o sugli aumenti di entrata necessari alla sostituzione delle clausole di salvaguardia IVA), continua a scontare, nello scenario tendenziale, un profilo della spesa in riduzione nei principali comparti dei servizi: flette ancora la quota del prodotto destinata alla sanità e si restringe lo spazio riservato alle Amministrazioni locali per la spesa non sanitaria, compresa quella destinata ai servizi più vicini ai cittadini (trasporti locali, etc.). La "revisione della spesa" dovrebbe essere orientata verso un attento *screening* della qualità dei servizi resi e accompagnata da una più penetrante capacità di misurazione dei risultati raggiunti dai diversi programmi, con l'adozione di scelte selettive.



## Tavole e Grafici

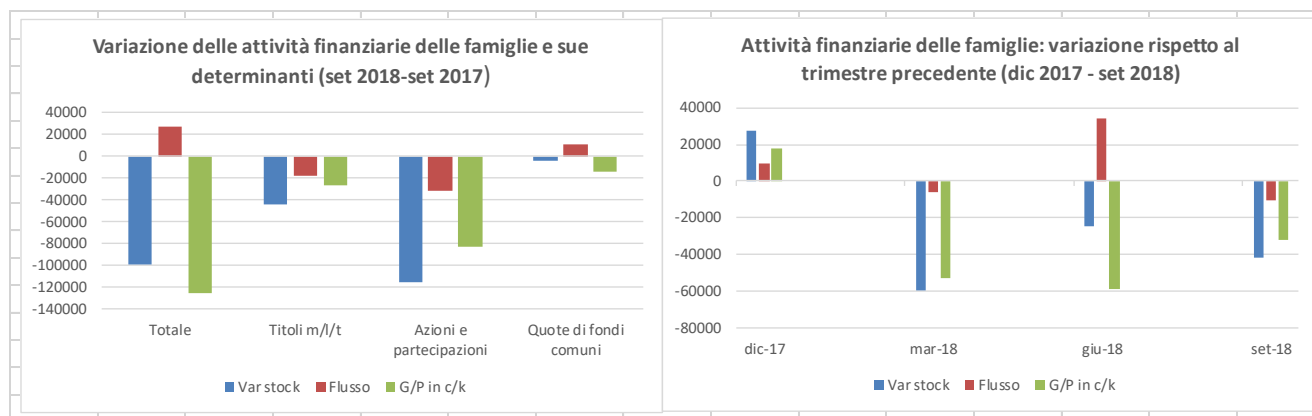


PIL A PREZZI COSTANTI: VARIAZIONI CONGIUNTURALI E TENDENZIALI



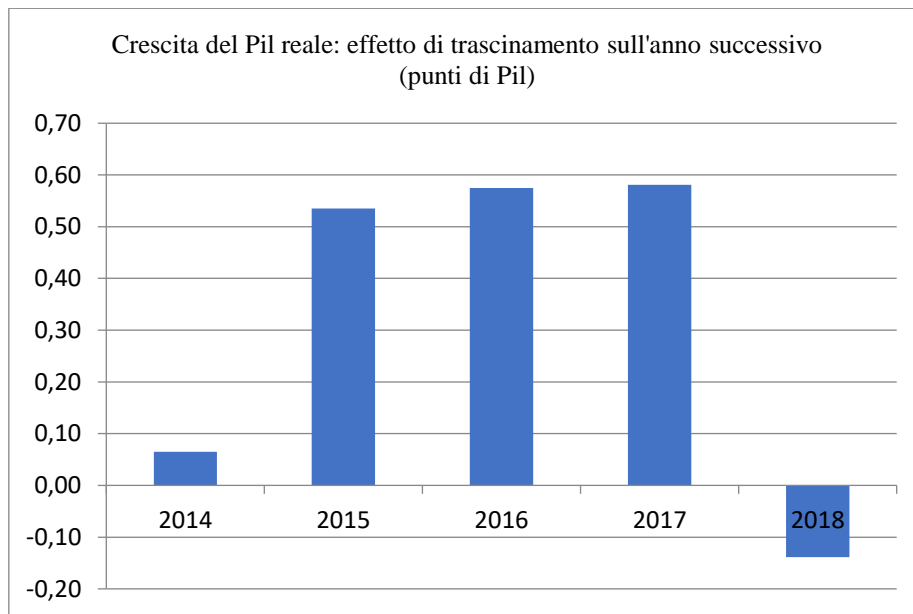
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

LE ATTIVITÀ FINANZIARIE DELLE FAMIGLIE E IL POSSIBILE OPERARE DI EFFETTI RICCHEZZA (MLD DI EURO)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Banca d'Italia

GRAFICO 3



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat



## IL CONTO ECONOMICO TENDENZIALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	miliardi di euro					in % Pil					variazioni %						
	Consumativi Istat 9 aprile		Tendenziale Def 2019			Consumativi Istat 9 aprile		Tendenziale Def 2019			Cons. Istat 9 aprile		Tendenziale Def 2019				
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
<b>SPESA</b>																	
Redditi da lavoro dipendente	166,7	171,8	172,6	174,0	173,8	174,9	9,65	9,78	9,71	9,54	9,30	9,13	3,09	0,45	0,83	-0,15	0,64
Consumi intermedi	141,7	143,9	144,1	147,6	148,4	150,0	8,21	8,19	8,11	8,10	7,94	7,83	1,49	0,19	2,44	0,53	1,05
Prestazioni sociali in denaro	341,3	348,9	364,1	377,0	387,9	397,1	19,76	19,86	20,48	20,68	20,76	20,74	2,24	4,36	3,53	2,89	2,37
Pensioni	263,6	268,8	277,4	287,4	297,1	305,2	15,26	15,30	15,60	15,76	15,90	15,94	1,97	3,20	3,58	3,38	2,73
Altre prestazioni sociali	77,6	80,1	86,7	89,6	90,8	91,9	4,49	4,56	4,88	4,92	4,86	4,80	3,14	8,29	3,40	1,33	1,19
Altre spese correnti	62,4	65,7	67,8	68,1	68,3	68,5	3,61	3,74	3,81	3,73	3,66	3,58	5,26	3,18	0,43	0,33	0,24
<b>Totale spese correnti netto interres</b>	<b>712,1</b>	<b>730,3</b>	<b>748,6</b>	<b>766,7</b>	<b>778,4</b>	<b>790,4</b>	<b>41,22</b>	<b>41,56</b>	<b>42,11</b>	<b>42,05</b>	<b>41,65</b>	<b>41,29</b>	<b>2,55</b>	<b>2,51</b>	<b>2,42</b>	<b>1,52</b>	<b>1,54</b>
Interessi passivi	65,6	65,0	64,0	66,0	69,7	73,7	3,80	3,70	3,60	3,62	3,73	3,85	-0,94	-1,53	3,12	5,57	5,86
<b>Totale spese correnti</b>	<b>777,7</b>	<b>795,3</b>	<b>812,6</b>	<b>832,7</b>	<b>848,0</b>	<b>864,1</b>	<b>45,02</b>	<b>45,26</b>	<b>45,71</b>	<b>45,67</b>	<b>45,38</b>	<b>45,14</b>	<b>2,26</b>	<b>2,18</b>	<b>2,47</b>	<b>1,84</b>	<b>1,90</b>
Investimenti fissi lordi	38,8	37,1	39,0	43,0	45,7	47,2	2,24	2,11	2,19	2,36	2,44	2,46	-4,34	5,15	10,28	6,26	3,24
Contributi agli investimenti	9,6	13,9	12,2	13,5	13,4	13,2	0,56	0,79	0,69	0,74	0,72	0,69	44,05	-12,28	10,68	-0,91	-1,24
Altre spese in c/capitale	18,8	7,4	5,9	5,8	5,1	4,6	1,09	0,42	0,33	0,32	0,27	0,24	-60,68	-19,73	-2,75	-11,22	-9,42
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>67,2</b>	<b>58,4</b>	<b>57,1</b>	<b>62,3</b>	<b>64,2</b>	<b>65,0</b>	<b>3,89</b>	<b>3,32</b>	<b>3,21</b>	<b>3,41</b>	<b>3,43</b>	<b>3,40</b>	<b>-13,14</b>	<b>-2,15</b>	<b>9,01</b>	<b>3,09</b>	<b>1,30</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>844,9</b>	<b>853,6</b>	<b>869,7</b>	<b>895,0</b>	<b>912,2</b>	<b>929,1</b>	<b>48,91</b>	<b>48,58</b>	<b>48,92</b>	<b>49,08</b>	<b>48,81</b>	<b>48,53</b>	<b>1,03</b>	<b>1,89</b>	<b>2,90</b>	<b>1,93</b>	<b>1,86</b>
<b>ENTRATE</b>																	
Tributarie	501,3	504,0	506,9	535,3	550,4	559,3	29,02	28,68	28,51	29,36	29,45	29,22	0,52	0,58	5,60	2,82	1,62
Imposte dirette	250,6	248,9	248,6	250,2	255,1	259,3	14,51	14,16	13,98	13,72	13,65	13,54	-0,70	-0,10	0,63	1,97	1,64
Imposte indirette	248,4	253,6	257,3	284,1	294,3	299,0	14,38	14,43	14,47	15,58	15,75	15,62	2,10	1,45	10,43	3,58	1,62
Imposte in c/capitale	2,3	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0	0,13	0,08	0,05	0,05	0,05	0,05	-36,24	-34,57	0,52	0,62	0,72
Contributi sociali	225,6	235,0	240,6	244,2	248,3	253,6	13,06	13,37	13,53	13,39	13,29	13,25	4,17	2,40	1,50	1,70	2,14
Contributi sociali effettivi	221,4	230,8	236,4	239,9	243,9	249,2	12,82	13,14	13,29	13,16	13,05	13,02	4,25	2,40	1,49	1,69	2,15
Contributi sociali figurativi	4,2	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	0,24	0,24	0,24	0,24	0,24	0,23	-0,46	2,20	2,17	1,94	1,52
Altre entrate correnti	72,4	75,0	77,0	77,2	76,7	77,2	4,19	4,27	4,33	4,23	4,11	4,03	3,55	2,64	0,26	-0,55	0,56
<b>Totale entrate correnti (*)</b>	<b>797,0</b>	<b>812,4</b>	<b>823,4</b>	<b>855,6</b>	<b>874,5</b>	<b>889,1</b>	<b>46,14</b>	<b>46,24</b>	<b>46,32</b>	<b>46,93</b>	<b>46,79</b>	<b>46,44</b>	<b>1,94</b>	<b>1,36</b>	<b>3,91</b>	<b>2,20</b>	<b>1,68</b>
Entrate in conto capitale non tribuite	4,3	2,2	3,2	2,4	2,7	2,8	0,25	0,13	0,18	0,13	0,14	0,14	-48,48	44,35	-23,78	10,96	2,55
<b>Totale entrate (*)</b>	<b>803,6</b>	<b>816,1</b>	<b>827,6</b>	<b>859,0</b>	<b>878,1</b>	<b>892,9</b>	<b>46,52</b>	<b>46,45</b>	<b>46,55</b>	<b>47,11</b>	<b>46,99</b>	<b>46,64</b>	<b>1,56</b>	<b>1,41</b>	<b>3,80</b>	<b>2,22</b>	<b>1,68</b>
Pressione fiscale (% del PIL)	42,1	42,1	42,0	42,7	42,7	42,5											
<b>Saldo primario</b>	<b>24,3</b>	<b>27,5</b>	<b>21,9</b>	<b>30,1</b>	<b>35,6</b>	<b>37,5</b>	<b>1,41</b>	<b>1,56</b>	<b>1,23</b>	<b>1,65</b>	<b>1,90</b>	<b>1,96</b>					
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>19,3</b>	<b>17,2</b>	<b>10,8</b>	<b>22,9</b>	<b>26,4</b>	<b>25,0</b>	<b>1,12</b>	<b>0,98</b>	<b>0,61</b>	<b>1,26</b>	<b>1,41</b>	<b>1,31</b>					
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-41,3</b>	<b>-37,5</b>	<b>-42,1</b>	<b>-35,9</b>	<b>-34,1</b>	<b>-36,3</b>	<b>-2,39</b>	<b>-2,13</b>	<b>-2,37</b>	<b>-1,97</b>	<b>-1,82</b>	<b>-1,89</b>					
PIL nominale	1.727,4	1.757,0	1.777,9	1.823,3	1.868,9	1.914,5	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00					

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat e Mef

IL CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. TENDENZIALI A CONFRONTO  
(tendenziale NTI e tendenziale DEF 2019 al netto di ripermimetrazione e consolidamento accantonamenti)

	NTI Programmatico dopo LB				miliardi di euro				Le differenze assolute (miliardi)			
	2018	2019	2020	2021	Istat 3 aprile	Tendenziale Def 2019 ante ripermimetrazione e consolidamento accantonamenti (stime)			2018	2019	2020	2021
						2018	2019	2020				
<b>SPESE</b>												
Redditi da lavoro dipendente	169,6	171,5	172,6	171,6	170,1	170,8	172,3	172,0	0,4	-0,7	-0,3	0,4
Consumi intermedi	142,4	144,6	146,7	146,4	141,9	142,9	145,3	145,9	-0,5	-1,8	-1,4	-0,5
Prestazioni sociali in denaro	349,8	365,2	379,8	389,4	348,9	364,1	377,0	387,9	-0,9	-1,1	-2,8	-1,5
Pensioni	269,2	278,1	290,4	298,3	268,8	277,4	287,4	297,1	-0,4	-0,7	-3,0	-1,2
Altre prestazioni sociali	80,5	87,0	89,4	91,1	80,1	86,7	89,6	90,8	-0,5	-0,4	0,2	-0,3
Altre spese correnti	65,6	67,7	67,6	68,1	66,8	69,0	69,2	69,4	1,2	1,3	1,6	1,4
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>727,4</b>	<b>749,0</b>	<b>766,7</b>	<b>775,5</b>	<b>727,6</b>	<b>746,8</b>	<b>763,8</b>	<b>775,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,9</b>	<b>-0,2</b>
Interessi passivi	64,5	66,0	69,3	72,9	64,9	64,0	66,0	69,7	0,4	-2,0	-3,3	-3,3
<b>Totale spese correnti</b>	<b>791,9</b>	<b>815,0</b>	<b>836,0</b>	<b>848,4</b>	<b>792,5</b>	<b>810,8</b>	<b>829,8</b>	<b>844,9</b>	<b>0,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>-6,2</b>	<b>-3,5</b>
Investimenti fissi lordi	33,0	35,0	41,0	43,7	33,0	35,2	39,0	41,7	0,0	0,3	-2,0	-2,0
Contributi agli investimenti	15,1	12,6	15,3	13,5	17,5	16,6	17,1	17,0	2,4	4,1	1,8	3,5
Altre spese in c/capitale	6,8	6,8	6,6	6,1	7,4	5,9	5,8	5,1	0,6	-0,9	-0,8	-0,9
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>54,9</b>	<b>54,3</b>	<b>62,9</b>	<b>63,3</b>	<b>57,9</b>	<b>57,8</b>	<b>61,9</b>	<b>63,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,5</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>846,8</b>	<b>869,4</b>	<b>898,9</b>	<b>911,7</b>	<b>850,5</b>	<b>868,6</b>	<b>891,6</b>	<b>908,7</b>	<b>3,6</b>	<b>-0,8</b>	<b>-7,3</b>	<b>-3,0</b>
<b>ENTRATE</b>												
Tributarie	503,2	515,0	543,2	556,1	504,0	506,9	535,3	550,4	0,8	-8,2	-7,9	-5,8
Imposte dirette	249,0	255,1	256,3	260,0	248,9	248,6	250,2	255,1	-0,1	-6,5	-6,1	-4,9
Imposte indirette	252,8	258,9	285,9	295,0	253,6	257,3	284,1	294,3	0,8	-1,7	-1,8	-0,8
Imposte in c/capitale	1,4	1,0	1,0	1,1	1,5	1,0	1,0	1,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Contributi sociali	234,2	241,4	245,9	249,8	235,0	240,6	244,2	248,3	0,8	-0,8	-1,7	-1,5
Contributi sociali effettivi	230,2	237,4	241,7	245,6	230,8	236,4	239,9	243,9	0,6	-1,0	-1,9	-1,7
Contributi sociali figurativi	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1	4,2	4,3	4,4	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	73,1	72,8	72,2	73,1	71,8	73,8	73,8	73,3	-1,4	1,0	1,6	0,2
<b>Totale entrate correnti (*)</b>	<b>809,1</b>	<b>828,2</b>	<b>860,2</b>	<b>878,0</b>	<b>809,2</b>	<b>820,2</b>	<b>852,3</b>	<b>871,0</b>	<b>0,1</b>	<b>-8,0</b>	<b>-7,9</b>	<b>-7,0</b>
Entrate in conto capitale non tributarie	2,2	3,3	3,6	3,6	2,2	3,2	2,4	2,7	0,0	-0,1	-1,2	-0,9
<b>Totale entrate (*)</b>	<b>812,7</b>	<b>832,6</b>	<b>864,9</b>	<b>882,7</b>	<b>812,9</b>	<b>824,4</b>	<b>855,7</b>	<b>874,7</b>	<b>0,3</b>	<b>-8,2</b>	<b>-9,2</b>	<b>-8,0</b>
Pressione fiscale (% del PIL)	41,9	42,0	42,5	42,3	42,1	42,1	42,8	42,8				
<b>Saldo primario</b>	<b>30,3</b>	<b>29,3</b>	<b>35,3</b>	<b>44,0</b>	<b>27,3</b>	<b>19,8</b>	<b>30,1</b>	<b>35,7</b>				
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>17,2</b>	<b>13,2</b>	<b>24,2</b>	<b>29,6</b>	<b>16,7</b>	<b>9,5</b>	<b>22,6</b>	<b>26,1</b>				
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-34,2</b>	<b>-36,8</b>	<b>-34,0</b>	<b>-29,0</b>	<b>-37,5</b>	<b>-44,2</b>	<b>-35,9</b>	<b>-34,0</b>				
PIL nominale	1761,2	802,5	1855,5	1903,4	1753,9	1774,8	1820,2	1865,8				

(\*) Per lo scorporo degli effetti riconducibili alla modifica del perimetro delle PA si sono assunte le seguenti ipotesi: costanza nel triennio 2019-2021 dell'impatto rilevato per il 2018 delle maggiori spese per redditi da lavoro, per investimenti e per le minori altre spese correnti; crescita degli importi imputati a consumi intermedi e delle altre entrate correnti ad un tasso pari alla metà della crescita rilevata per il 2017/18. In linea con quanto indicato nel DEF, è stato poi considerato l'effetto della definitiva indisponibilità delle somme accantonate (2 miliardi) assumendo una uguale quota tra spesa corrente (soprattutto spesa per consumi intermedi) e in conto capitale (soprattutto contributi agli investimenti). Il Pil 2019-2021 è stato considerato al netto dell'effetto accrescitivo riconducibile alla modifica del perimetro delle PA e stimato dall'Istat per il 2018 pari a 3,1 miliardi

In % del Pil									
NTI Programmatico dopo LB					Istat 3 aprile	Nuovo tendenziale ante riperimetrazione e consolidamento accantonamenti (stime)			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	
<b>SPESE</b>									
Redditi da lavoro dipendente	9,63	9,52	9,30	9,01	9,70	9,63	9,46	9,22	
Consumi intermedi	8,09	8,02	7,91	7,69	8,09	8,05	7,98	7,82	
Prestazioni sociali in denaro	19,86	20,26	20,47	20,46	19,89	20,52	20,71	20,79	
Pensioni	15,29	15,43	15,65	15,67	15,33	15,63	15,79	15,92	
Altre prestazioni sociali	4,57	4,83	4,82	4,79	4,56	4,88	4,92	4,87	
Altre spese correnti	3,73	3,75	3,65	3,58	3,81	3,89	3,80	3,72	
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>41,30</b>	<b>41,55</b>	<b>41,32</b>	<b>40,74</b>	<b>41,49</b>	<b>42,08</b>	<b>41,96</b>	<b>41,55</b>	
Interessi passivi	3,66	3,66	3,73	3,83	3,70	3,61	3,62	3,73	
<b>Totale spese correnti</b>	<b>44,96</b>	<b>45,22</b>	<b>45,06</b>	<b>44,57</b>	<b>45,19</b>	<b>45,68</b>	<b>45,59</b>	<b>45,28</b>	
Investimenti fissi lordi	1,87	1,94	2,21	2,30	1,88	1,99	2,14	2,23	
Contributi agli investimenti	0,86	0,70	0,83	0,71	1,00	0,94	0,94	0,91	
Altre spese in c/capitale	0,39	0,38	0,36	0,32	0,42	0,33	0,32	0,27	
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>3,12</b>	<b>3,01</b>	<b>3,39</b>	<b>3,33</b>	<b>3,30</b>	<b>3,26</b>	<b>3,40</b>	<b>3,42</b>	
<b>Totale spese finali</b>	<b>48,08</b>	<b>48,23</b>	<b>48,45</b>	<b>47,90</b>	<b>48,49</b>	<b>48,94</b>	<b>48,98</b>	<b>48,70</b>	
<b>ENTRATE</b>									
Tributarie	28,57	28,57	29,27	29,22	28,73	28,56	29,41	29,50	
Imposte dirette	14,14	14,15	13,81	13,66	14,19	14,01	13,74	13,67	
Imposte indirette	14,36	14,36	15,41	15,50	14,46	14,50	15,61	15,77	
Imposte in c/capitale	0,08	0,06	0,06	0,06	0,08	0,05	0,05	0,05	
Contributi sociali	13,30	13,39	13,25	13,13	13,40	13,56	13,42	13,31	
Contributi sociali effettivi	13,07	13,17	13,03	12,91	13,16	13,32	13,18	13,07	
Contributi sociali figurativi	0,23	0,22	0,22	0,22	0,24	0,24	0,24	0,24	
Altre entrate correnti	4,15	4,04	3,89	3,84	4,09	4,16	4,06	3,93	
<b>Totale entrate correnti (*)</b>	<b>45,94</b>	<b>45,95</b>	<b>46,36</b>	<b>46,13</b>	<b>46,14</b>	<b>46,22</b>	<b>46,82</b>	<b>46,68</b>	
Entrate in conto capitale non tributarie	0,12	0,18	0,20	0,19	0,13	0,18	0,13	0,14	
<b>Totale entrate (*)</b>	<b>46,14</b>	<b>46,19</b>	<b>46,61</b>	<b>46,38</b>	<b>46,35</b>	<b>46,45</b>	<b>47,01</b>	<b>46,88</b>	
Pressione fiscale (% del PIL)	2,38	2,33	2,29	2,22	2,40	2,37	2,35	2,29	
<b>Saldo primario</b>	<b>1,72</b>	<b>1,62</b>	<b>1,90</b>	<b>2,31</b>	<b>1,56</b>	<b>1,12</b>	<b>1,65</b>	<b>1,91</b>	
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>0,98</b>	<b>0,73</b>	<b>1,31</b>	<b>1,56</b>	<b>0,95</b>	<b>0,53</b>	<b>1,24</b>	<b>1,40</b>	
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-1,94</b>	<b>-2,04</b>	<b>-1,83</b>	<b>-1,52</b>	<b>-2,14</b>	<b>-2,49</b>	<b>-1,97</b>	<b>-1,82</b>	
PIL nominale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

(\*) Per lo scorporo degli effetti riconducibili alla modifica del perimetro delle PA si sono assunte le seguenti ipotesi: costanza nel triennio 2019-2021 dell'impatto rilevato per il 2018 delle maggiori spese per redditi da lavoro per investimenti e per le minori altre spese correnti; crescita degli importi imputati a consumi intermedi e delle altre entrate correnti ad un tasso pari alla metà della crescita rilevata per il 2017/18. In linea con quanto indicato nel DEF, è stata poi considerato l'effetto della definitiva indisponibilità delle somme accantonate (2 miliardi) assumendo una uguale quota tra spesa corrente (soprattutto spesa per consumi intermedi) e in conto capitale (soprattutto contributi agli investimenti). Il Pil 2019-2021 è stato considerato al netto dell'effetto accrescitivo riconducibile alla modifica del perimetro delle PA e stimato dall'Istat per il 2018 pari a 3,1 miliardi

## IL PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>PIL nominale</i>	1.727.38	1.756.98	1.777.89	1.823.32	1.868.94	1.914.45
	2	2	9	9	5	7
Indebitamento netto tendenziale (a)	-41.285	-37.505	-42.123	-35.926	-34.073	-36.251
% del PIL	-2,39	-2,13	-2,37	-1,97	-1,82	-1,89
<i>Clausole (b)</i>				23.072	28.753	28.753
% del PIL				1,3	1,5	1,5
Indebitamento tendenziale effettivo c = (a-b)	-41.285	-37.505	-42.123	-58.998	-62.826	-65.004
% del PIL	-2,39	-2,13	-2,37	-3,24	-3,36	-3,40
<i>PIL nominale programmatico</i>	1.727.38	1.756.98	1.778.60	1.828.40	1.875.50	1.918.90
	2	2	0	0	0	0
Indebitamento programmatico (d)	-41.285	-37.505	-42.123	-38.396	-33.759	-28.784
% del PIL	-2,39	-2,13	-2,37	-2,10	-1,80	-1,50
<i>correzione netta (*) = (c - d)</i>			0,0	20.601,6	29.067,0	36.220,5
% del PIL				-1,13	-1,55	-1,89
<i>(*) l'importo netto della correzione benefica nella legislazione vigente della clausola di incremento dell'IVA e delle accise nell'attesa della definizione di misure alternative</i>						
per memoria - ulteriori elementi del percorso programmatico, non ancora precisati nelle modalità e negli importi previsti						
impieghi aggiuntivi						
politiche invariate (pag. 28 Analisi e tendenze della finanza pubblica)						
				3.219	6.063	9.082
maggiori investimenti pubblici tali da portare il rilievo in termini di Pil al 2,6 per cento nel 2021 e 2022 pag. 49 PDS(**)						
risorse aggiuntive						
politiche invariate (pag. 28 Analisi e tendenze della finanza pubblica) - maggiori entrate connesse a maggiori redditi da lavoro						
				499	893	1315
maggiori entrate (lotta evasione)						
					da precisare	
minori spese (spending review)						
					da precisare	
(**) stima degli investimenti programmatici						
<i>investimenti pubblici tendenziali</i>	38.765	37.081	38.991	42.999	45.690	47.171
<i>dimissioni immobiliari</i>	756	825	1820	980	980	830
<i>investimenti pubblici tend. lordi</i>	39.521	37.906	40.811	43.979	46.670	48.001
	2,29	2,16	2,29	2,41	2,49	2,50
<i>Investimenti pubblici progr. lordi</i>	39.521	37.906	40.811	43.979	48.763	49.891
% del PIL	2,29	2,16	2,29	2,41	2,60	2,60

## SALDI STRUTTURALI: PREVISIONI A CONFRONTO

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	DEF 2019	COM AF18	DEF 2019	Quadro agg dic-18	COM AF18	DEF 2019	Quadro agg dic-18	COM AF18	DEF 2019	Quadro agg dic-18	DEF 2019	COM AF18
Indebitamento netto	-2,4	-2,4	-2,1	-1,9	-1,9	-2,4	-2,0	-2,9	-2,1	-1,8	-1,8	-3,1
Output gap (% Pil potenziale)	-1,8	-1	-1,5	-1,7	-0,3	-1,7	-1,4	0,3	-1,6	-1,2	-1,6	0,8
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-1,0	-0,5	-0,8	-0,9	-0,1	-0,9	-0,8	0,1	-0,8	-0,6	-0,9	0,4
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,4	-1,9	-1,3	-1,0	-1,8	-1,4	-1,3	-3,0	-1,2	-1,2	-0,9	-3,5
Misure una tantum, di cui	0,0	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
<i>entrate</i>	0,5		0,2	0,1		0,1	0,1		0,1	0,1	0,1	
<i>spese</i>	-0,6		-0,1	-0,1		0,0	-0,1		0,0	-0,1	0,0	
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,4	-1,8	-1,4	-1,1	-1,8	-1,5	-1,3	-3,0	-1,4	-1,2	-1,1	-3,5
Variazione saldo strutturale*	-0,4	-0,3	0	0,2	0,0	-0,1	0,0	-1,2	0,2	0,1	0,3	-0,5
Avanzo primario	1,4	1,4	1,6	1,8	1,7	1,2	1,7	1	1,5	2	1,9	0,8
Avanzo primario strutturale (% Pil pot.)	2,4	1,9	2,3	2,6	1,9	2,1	2,4	0,8	2,2	2,6	2,6	0,4

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati MEF, *Aggiornamento Quadro Macroeconomico dicembre 2018 e DEF 2019* (quadro programmatico); Commissione Ue, *Autumn Forecast 2018*

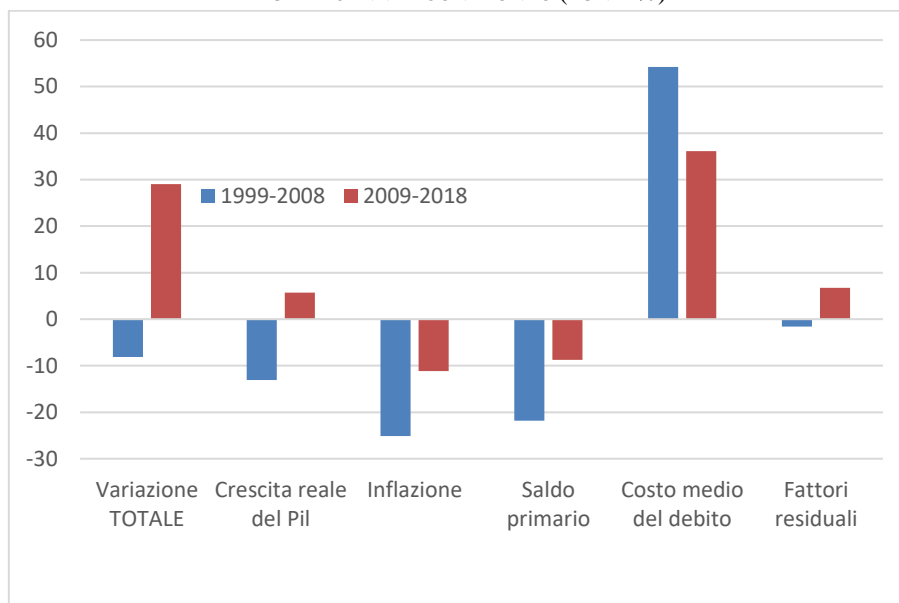
\* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO MTO E FLESSIBILITÀ  
(DEF quadro programmatico)

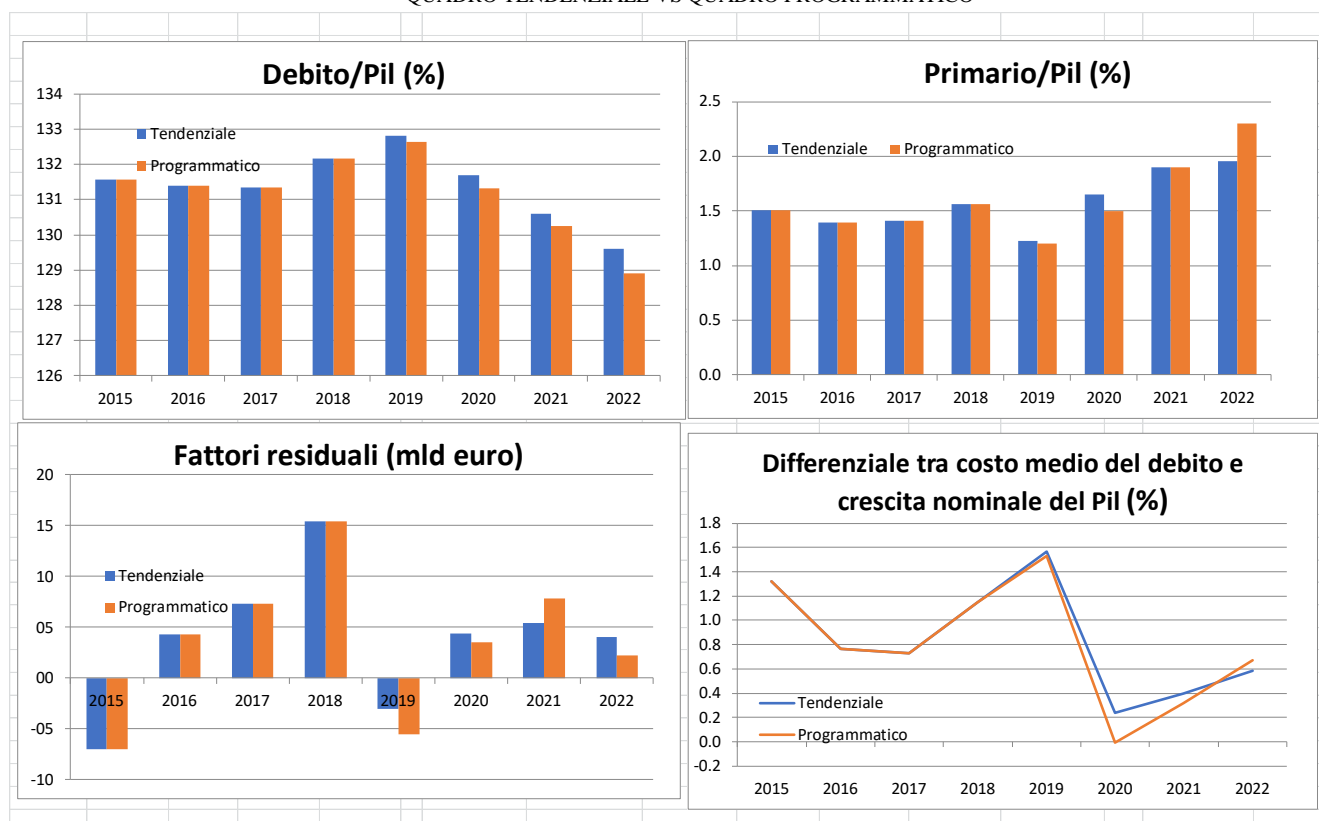
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Condizioni cicliche</b>	<i>bad times</i>	<i>bad times</i>	<i>bad times</i>	<i>bad times</i>	<i>bad times</i>	<i>bad times</i>
	$-3 \leq OG < -1,5$	$-3 \leq OG < -1,5$	$-3 \leq OG < -1,5$	$-3 \leq OG < -1,5$	$-3 \leq OG < -1,5$	$-3 \leq OG < -1,5$
			<i>var Pil eff &lt; var Pil pot</i>		<i>var Pil eff &lt; var Pil pot</i>	
<b>richiesto considerando le condizioni cicliche</b> ( "+" indica miglioramento saldo)	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,25</b>	<b>0,5</b>	<b>0,25</b>	<b>0,5</b>
<b>margin discrezionalità*</b>	<b>-0,35</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,18</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>aggiustamento fiscale richiesto tenuto conto della flessibilità ex-</b>	<b>0,15</b>	<b>0,3</b>	<b>0,07</b>	<b>0,5</b>	<b>0,25</b>	<b>0,5</b>
<b>variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio</b>	<b>-0,36</b>	<b>-0,02</b>	<b>-0,14</b>	<b>0,17</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<b>deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta</b>	<b>-0,51</b>	<b>-0,32</b>	<b>-0,21</b>	<b>-0,33</b>	<b>0,05</b>	<b>-0,2</b>
<b>deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta</b>	<b>0,41</b>	<b>-0,42</b>	<b>-0,27</b>	<b>-0,27</b>	<b>-0,14</b>	<b>-0,08</b>
Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti						
*La flessibilità accordata, in termini di peggioramento del saldo, è pari nel 2017 a -0,35%, di cui 0,16 per i rifugiati e 0,19 per eventi sismici (v. da ultimo <i>Report ex art 126(3) COM(2018)809 final</i> del 21 novembre 2018). Per il 2018 è stato richiesto dalla Commissione Ue (v. <i>Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy C(2017)8019 final</i> del 22 novembre 2017, ) un aggiustamento non inferiore allo 0,3% del PIL senza ulteriori margini di deviazione nell'anno. Per il 2019 il Governo ha richiesto un margine dell'1,8 per cento per finanziare un piano di interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e misure eccezionali per la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale.						
Fonte: elaborazione della Corte dei conti sui dati del DEF 2019 (quadro programmatico, Tav. III.5)						

VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL:  
DUE DECENNI A CONFRONTO (PUNTI %)



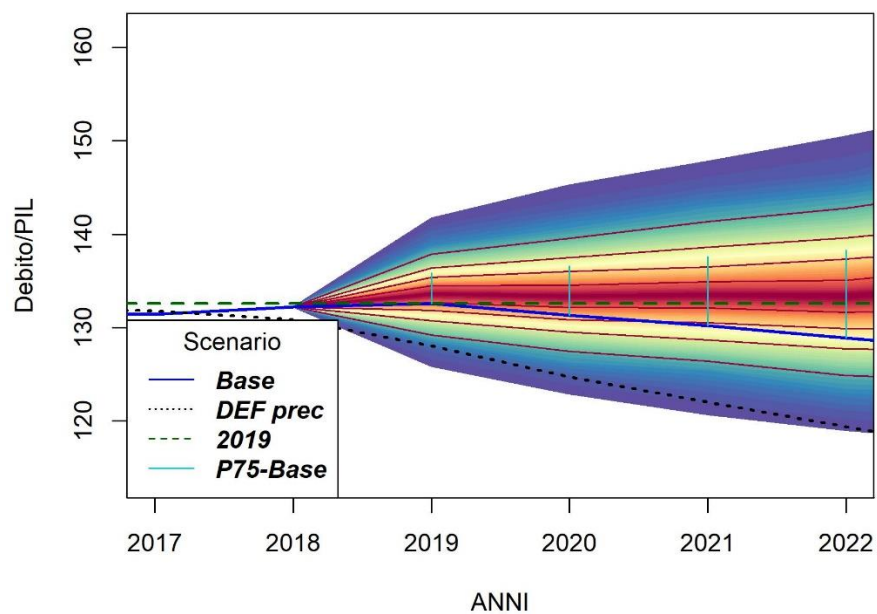
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

DEF 2019 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI:  
QUADRO TENDENZIALE VS QUADRO PROGRAMMATICO



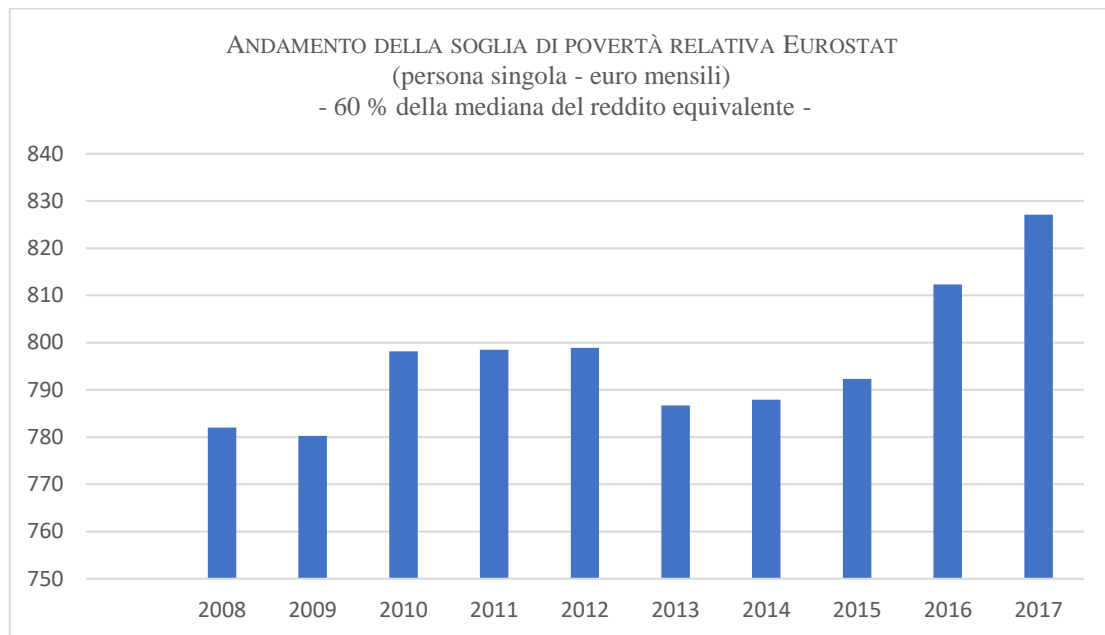
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

DINAMICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (PUNTI %):  
 SCENARIO AVVERSO (-0,50% SU CRESCITA NOMINALE E +0,50% SUL TASSO A LUNGA)  
 VALUTAZIONE PROBABILISTICA DI RISULTATI IN RAPPORTO ALLO SCENARIO BASE



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati DEF, OCSE e Istat





Fonte: Eurostat (EU\_SILC)

TAVOLA 6

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA – Valori assoluti in milioni e in % Pil

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Def aprile 2019	109.614	110.961	111.224	112.504	113.611	115.410	118.061	119.953	121.358	123.052
	<b>6,83</b>	<b>6,84</b>	<b>6,73</b>	<b>6,66</b>	<b>6,58</b>	<b>6,57</b>	<b>6,64</b>	<b>6,58</b>	<b>6,49</b>	<b>6,43</b>
LB 2019	109.614	110.961	111.239	112.373	113.599	116.331	117.239	119.277	120.803	
	<b>6,83</b>	<b>6,84</b>	<b>6,73</b>	<b>6,69</b>	<b>6,59</b>	<b>6,61</b>	<b>6,50</b>	<b>6,43</b>	<b>6,35</b>	
Nota Def sett 2018	109.614	110.961	111.239	112.373	113.599	116.331	117.239	119.452	121.803	
	<b>6,83</b>	<b>6,84</b>	<b>6,73</b>	<b>6,69</b>	<b>6,59</b>	<b>6,58</b>	<b>6,46</b>	<b>6,40</b>	<b>6,36</b>	
Def aprile 2018	109.614	110.961	111.239	112.373	113.599	115.818	116.382	118.572	120.894	
	<b>6,83</b>	<b>6,84</b>	<b>6,73</b>	<b>6,69</b>	<b>6,62</b>	<b>6,56</b>	<b>6,39</b>	<b>6,32</b>	<b>6,27</b>	
Nota Def sett 2017	109.614	110.942	111.223	112.514	114.138	115.068	116.105	118.570		
	6,83	6,84	6,73	6,70	6,65	6,50	6,34	6,26		
Def aprile 2017	109.614	110.938	111.245	112.542	114.138	115.068	116.105	118.570		
	6,83	6,84	6,76	6,73	6,68	6,54	6,41	6,37		
LB 2017	109.907	111.304	112.408	113.654	115.377	115.823	116.168			
	6,85	6,87	6,84	6,80	6,77	6,60	6,42			
Nota Def sett. 2016	109.907	111.304	112.408	113.654	115.440	116.821	119.156			
	6,85	6,86	6,84	6,80	6,77	6,64	6,56			
Def aprile 2016	109.907	111.304	112.408	113.376	114.789	116.170	118.505			
	6,83	6,89	6,87	6,78	6,69	6,58	6,52			
LS 2016	110.044	111.028	111.289	111.646	112.957	114.632	117.017			
	6,87	6,87	6,81	6,65	6,51	6,39	6,33			
Nota Def sett 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094			
	6,84	6,87	6,81	6,74	6,67	6,60	6,55			
Def aprile 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094			
	6,84	6,87	6,79	6,72	6,64	6,58	6,52			
LS 2015	109.254	111.474	111.351	113.797	116.328	118.964				
	7,00	6,85	6,76	6,73	6,68	6,61				
Def aprile 2014	109.254	111.474	113.703	116.149	118.680	121.316				
	7,00	7,02	6,99	6,93	6,86	6,78				
Def aprile 2013	111.108	113.029	115.424	117.616	119.789					
	7,06	6,96	6,88	6,79	6,71					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Istat

## IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITA' - Previsioni e risultati

	milioni di euro								
	2014	2015	2016	2017* DEF 2017	2017 cons 18	2017 cons 19	2018* DEF 2018	2018 cons 2019	2019 DEF 2019
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Beni e servizi prodotti da produttori market	39.956	39.470	39.493	39.772	39.561	39.496	39.832	40.345	41.421
Redditi da lavoro	35.422	35.082	34.875	35.439	34.917	34.691	36.438	35.540	36.502
Consumi intermedi	29.331	30.235	31.705	32.453	32.823	32.985	33.331	33.533	34.152
Altre componenti	6.252	6.452	6.427	6.473	6.298	6.439	6.218	5.992	5.987
<b>Uscite correnti</b>									
<b>Totali</b>	110.961	111.224	112.504	114.138	113.599	113.611	115.819	115.410	118.061

	variazioni								
	2014	2015	2016	2017* DEF 2017	2017 cons 18	2017 cons 19	2018* DEF 2018	2018 cons 2019	2019 DEF 2019
		(2)/(1)	(3)/(2)	(4)/(3)	(5)/(3)	(6)/(3)	(7)/(5)	(8)/(6)	(9)/(8)
Beni e servizi prodotti da produttori market	1,57	-1,22	0,06	0,71	0,17	0,01	0,69	2,15	2,67
Redditi da lavoro	-0,70	-0,96	-0,59	1,62	0,12	-0,53	4,36	2,45	2,71
Consumi intermedi	2,21	3,08	4,86	2,36	3,53	4,04	1,55	1,66	1,85
Altre componenti	5,80	3,20	-0,39	0,72	-2,01	0,19	-1,27	-6,94	-0,08
<b>Uscite correnti</b>									
<b>Totali</b>	1,23	0,24	1,15	1,45	0,97	0,98	1,95	1,58	2,30

Fonte: elaborazione su dati Istat, DEF 2017, DEF 2018 e DEF 2019

TAVOLA 8

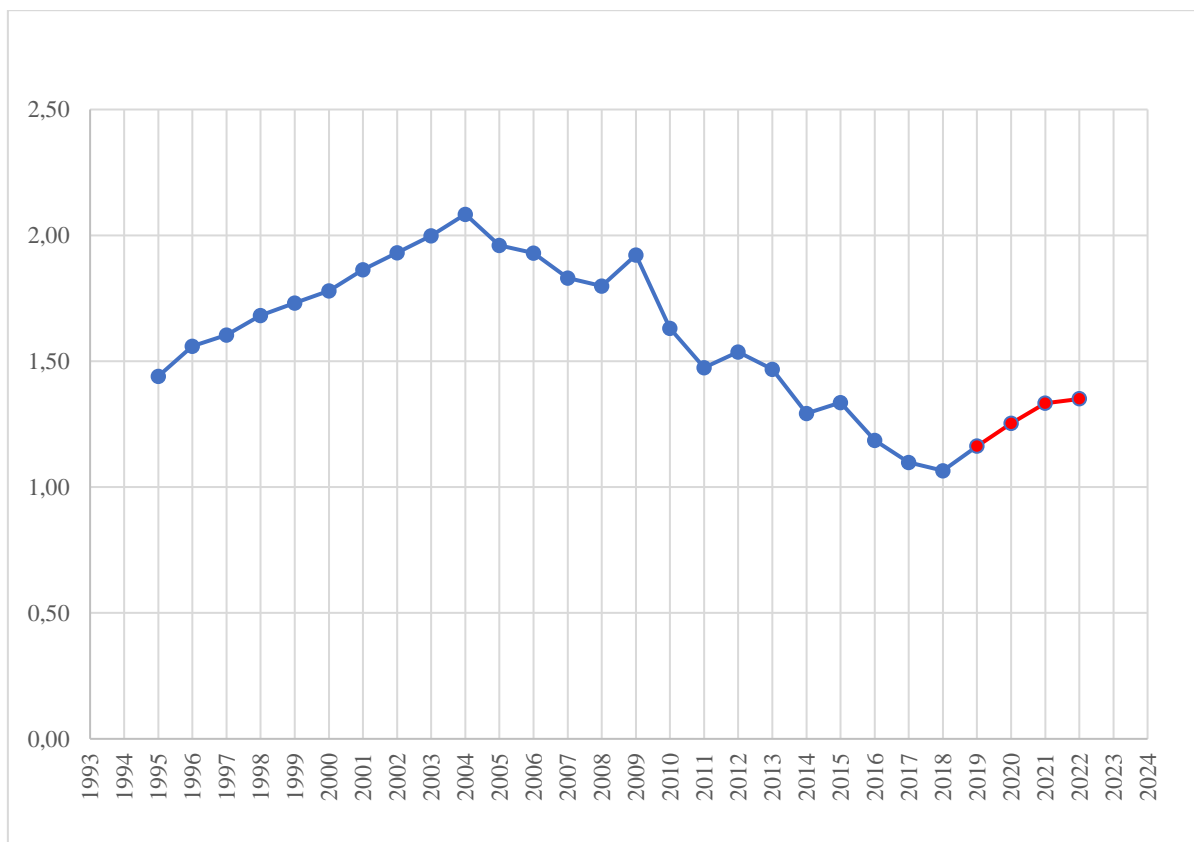
## CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

SPESE	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Redditi da lavoro dipendente	64,8	66,1	66,8	67,6	68,7	69,1	3,75	3,76	3,76	3,71	3,68	3,61
Consumi intermedi	113,0	114,2	116,0	119,1	120,4	121,9	6,54	6,50	6,52	6,53	6,44	6,37
Prestazioni sociali in denaro	4,0	4,0	4,1	4,2	4,2	4,3	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,22
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	8,2	8,7	8,9	9,4	9,5	10,1	0,47	0,50	0,50	0,51	0,51	0,53
Altre spese correnti	21,7	22,1	22,7	23,1	23,6	23,9	1,26	1,26	1,28	1,27	1,26	1,25
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>211,7</b>	<b>215,1</b>	<b>218,6</b>	<b>223,3</b>	<b>226,5</b>	<b>229,2</b>	<b>12,25</b>	<b>12,24</b>	<b>12,30</b>	<b>12,25</b>	<b>12,12</b>	<b>11,97</b>
Interessi passivi	2,8	2,5	2,2	2,0	1,9	1,9	0,16	0,14	0,12	0,11	0,10	0,10
<b>Totale spese correnti</b>	<b>214,5</b>	<b>217,6</b>	<b>220,8</b>	<b>225,3</b>	<b>228,4</b>	<b>231,1</b>	<b>12,42</b>	<b>12,39</b>	<b>12,42</b>	<b>12,36</b>	<b>12,22</b>	<b>12,07</b>
Investimenti fissi lordi	18,3	18,1	19,5	22,2	24,3	25,3	1,06	1,03	1,09	1,22	1,30	1,32
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	3,5	3,6	3,6	3,6	3,7	3,7	0,20	0,21	0,20	0,20	0,20	0,19
Contributi agli investimenti	3,1	3,5	3,8	4,6	4,3	4,8	0,18	0,20	0,21	0,25	0,23	0,25
Altre spese in c/capitale	1,1	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,07	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>26,1</b>	<b>26,2</b>	<b>27,4</b>	<b>31,1</b>	<b>32,9</b>	<b>34,5</b>	<b>1,51</b>	<b>1,49</b>	<b>1,54</b>	<b>1,71</b>	<b>1,76</b>	<b>1,80</b>
<b>Totale spese finali</b>	<b>240,6</b>	<b>243,8</b>	<b>248,3</b>	<b>256,4</b>	<b>261,3</b>	<b>265,6</b>	<b>13,93</b>	<b>13,87</b>	<b>13,96</b>	<b>14,06</b>	<b>13,98</b>	<b>13,87</b>
<b>ENTRATE</b>												
Tributarie	102,4	105,4	105,4	105,6	106,8	107,9	5,93	6,00	5,93	5,79	5,72	5,64
Imposte dirette	40,4	40,9	41,2	41,4	41,8	42,4	2,34	2,33	2,32	2,27	2,24	2,21
Imposte indirette	62,0	64,4	64,1	64,1	64,9	65,4	3,59	3,66	3,61	3,52	3,47	3,42
Imposte in c/capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Contributi sociali	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	94,2	96,7	96,2	103,5	105,0	108,3	5,46	5,50	5,41	5,67	5,62	5,65
Altre entrate correnti	37,0	37,6	38,9	39,8	40,5	41,3	2,14	2,14	2,19	2,18	2,17	2,16
<b>Totale entrate correnti (*)</b>	<b>234,8</b>	<b>240,9</b>	<b>241,7</b>	<b>250,0</b>	<b>253,6</b>	<b>258,7</b>	<b>13,59</b>	<b>13,71</b>	<b>13,60</b>	<b>13,71</b>	<b>13,57</b>	<b>13,51</b>
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	5,0	5,2	7,5	6,7	7,0	5,9	0,29	0,29	0,42	0,37	0,37	0,31
Altre entrate in c/capitale	2,0	1,4	2,3	2,0	2,3	2,3	0,12	0,08	0,13	0,11	0,12	0,12
<b>Entrate in conto capitale non tributarie</b>	<b>7,0</b>	<b>6,6</b>	<b>9,8</b>	<b>8,7</b>	<b>9,2</b>	<b>8,2</b>	<b>0,40</b>	<b>0,38</b>	<b>0,55</b>	<b>0,48</b>	<b>0,49</b>	<b>0,43</b>
<b>Totale entrate (*)</b>	<b>241,9</b>	<b>247,6</b>	<b>251,6</b>	<b>258,8</b>	<b>262,9</b>	<b>267,0</b>	<b>14,00</b>	<b>14,09</b>	<b>14,15</b>	<b>14,19</b>	<b>14,07</b>	<b>13,95</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>4,2</b>	<b>6,3</b>	<b>5,5</b>	<b>4,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>	<b>0,24</b>	<b>0,36</b>	<b>0,31</b>	<b>0,24</b>	<b>0,19</b>	<b>0,17</b>
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>20,3</b>	<b>23,3</b>	<b>20,9</b>	<b>24,7</b>	<b>25,2</b>	<b>27,6</b>	<b>1,18</b>	<b>1,33</b>	<b>1,18</b>	<b>1,35</b>	<b>1,35</b>	<b>1,44</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>1,3</b>	<b>3,8</b>	<b>3,3</b>	<b>2,4</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>0,08</b>	<b>0,22</b>	<b>0,19</b>	<b>0,13</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>
PIL nominale	1.727,4	1.757,0	1.777,9	1.823,3	1.868,9	1.914,5	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Mef

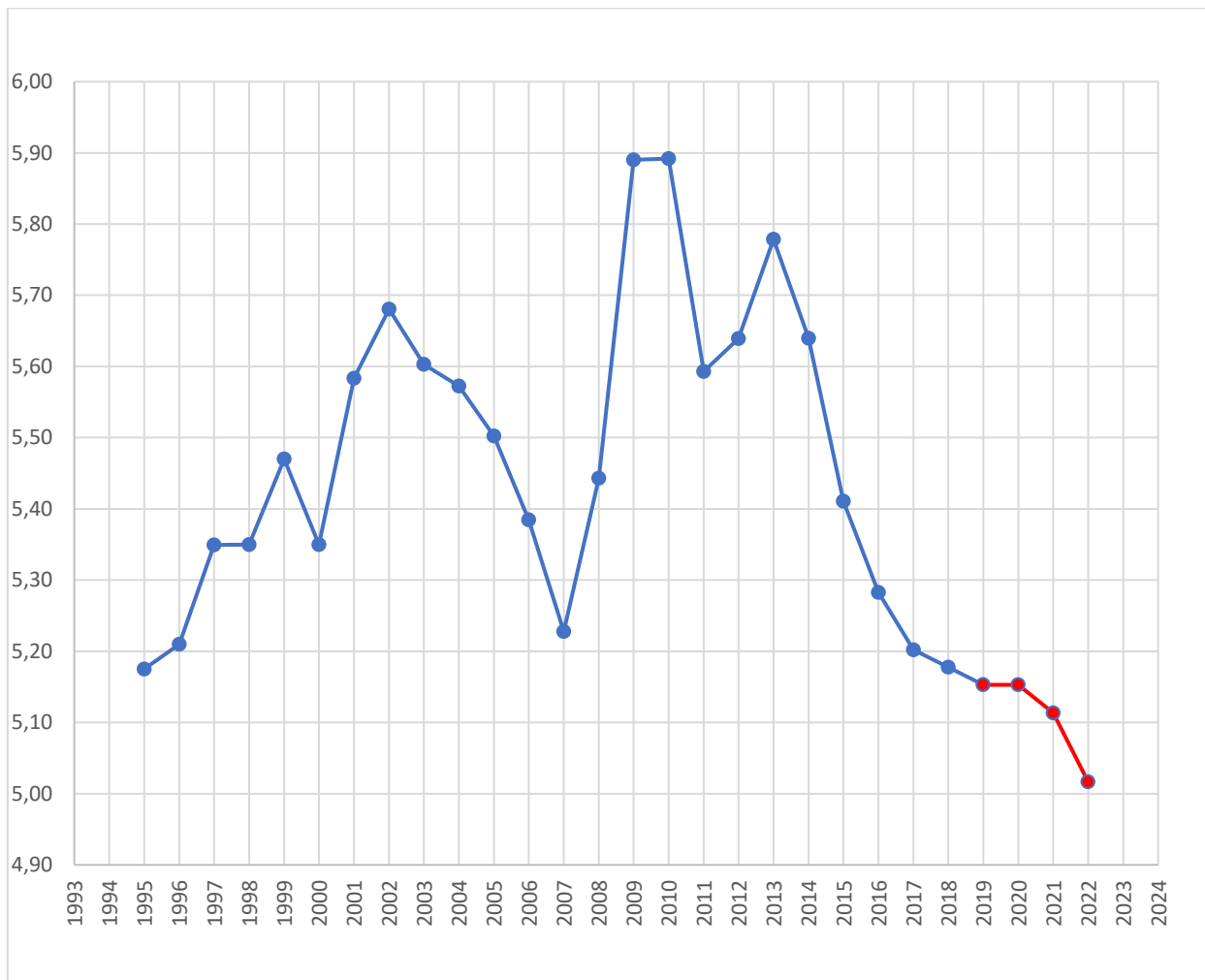
GRAFICO 8

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI  
(in % del Pil)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

SPESA CORRENTE PRIMARIA NON SANITARIA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI  
(al netto dei trasferimenti a PA e della spesa sanitaria - in % Pil)



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat