



Nota breve

XVIII legislatura

Nota breve n. 2 del
Servizio del bilancio

Ottobre 2018

Documento programmatico di bilancio 2019

1. Introduzione

Il 16 ottobre scorso il Governo ha inviato il Documento programmatico di bilancio per il 2019 (DPB) alla Commissione europea, all'Eurogruppo ed al Parlamento italiano. Per effetto della modifica alla Legge di contabilità e finanza pubblica (nuovo comma 1-*bis*, dell'art. 9) apportata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163 il DPB è infatti trasmesso, entro il 15 ottobre, anche alle Camere.

Il DPB e il ciclo di monitoraggio europeo ad esso associato sono disciplinati dal Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013¹ recante le "disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro". Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del Regolamento, esso: "stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del PSC e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche".

A sensi dell'art. 6, comma 1, del medesimo Regolamento: "*Tale progetto di documento programmatico di bilancio deve essere coerente con le raccomandazioni formulate nel contesto del PSC e, dove applicabile, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, anche per quanto concerne la procedura relativa agli squilibri macroeconomici istituita dal regolamento (UE) n. 1176/2011, e con i pareri sul programma di partenariato economico di cui all'articolo 9*".

La Commissione europea formula un parere entro il 30 novembre su tale documento. In tal modo il parere si colloca a completamento del precedente semestre europeo e prima dell'inizio del successivo.

In questo senso, le disposizioni recate dal Regolamento 473/2013 sono complementari all'impianto definito con la riforma del "Six Pack", consentendo di fornire un riscontro circa le prime risposte di ciascuno stato alle raccomandazioni di primavera sui PdS e i PNR nazionali e contribuendo ad assicurare la coerenza tra la programmazione effettuata nel PdS e le misure di politica economica effettivamente adottate.

¹ Pubblicato in GU (UE) L. 140 del 27 maggio 2013.

La valutazione della Commissione si inserisce nel mezzo della sessione di bilancio e attesta se il progetto di bilancio nazionale è in linea con le regole del Patto di stabilità e crescita, con le "raccomandazioni" e tiene conto per quanto possibile dello specifico calendario fiscale nazionale e delle procedure parlamentari. Essa costituisce un parametro importante al fine di indirizzare le scelte di bilancio di ciascun paese. Se il documento è in violazione delle norme citate, la Commissione può chiedere, in maniera pubblica e motivata, l'invio di un progetto riveduto di DPB quanto prima, e comunque entro 3 settimane dalla data del suo parere (articolo 7, comma 2, del Reg. 473/2013).

Nondimeno, è importante ricordare come il parere della Commissione non sia vincolante e i parlamenti nazionali mantengono la piena sovranità nella definizione dei propri documenti di bilancio come, del resto, viene precisato nel Memo 13/196 della Commissione² *"the Two-Pack does not give the Commission the right to change draft national budgets, nor does it create the obligation for Member States to strictly follow the Commission's opinion. The added value of this exercise is the direct guidance that it introduces within the budgetary procedure, thereby equipping all stakeholders in the national budgetary process with the information they need before they make their decision on the budget."*

2. Il contenuto informativo del DPB previsto dal Reg. 473/2013

Sulla base delle Specifiche relative all'implementazione del Two Pack³, ciascuno Stato membro dovrebbe definire opportunamente uno scenario per le spese e le entrate a politiche invariate per l'anno successivo (ossia pre-bilancio, escluse le nuove misure proposte nel contesto della procedura di bilancio) rendendo pubbliche le ipotesi e le metodologie. L'ipotesi del *"no policy change"* comporta l'estrapolazione delle tendenze delle entrate e delle spese decise nel contesto della procedura di bilancio per l'anno successivo, al netto dell'impatto delle misure discrezionali di bilancio.

Per quello che concerne il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio dei paesi dell'area euro, il Capo IV del Regolamento UE n. 473/2013 (uno dei due regolamenti del cd. "Two Pack") disciplina all'articolo 6 (Prescrizioni in materia di monitoraggio) il contenuto informativo del Documento programmatico di bilancio.

Nello specifico il **DPB deve riportare almeno tutte le informazioni fornite nei Programmi di Stabilità:**

- a) l'obiettivo del saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore;
- b) le previsioni a politiche invariate per le spese e le entrate in rapporto al PIL;
- c) gli obiettivi di spesa e di entrata per la PA e le loro componenti principali, tenendo presente il tasso di crescita della spesa al netto delle misure discrezionali richiesto dalle regole europee;
- d) informazioni rilevanti sulla spesa pubblica per funzione e, ove possibile, indicazione dell'impatto distributivo atteso dalle principali misure di spesa e di entrata;
- e) descrizione e quantificazione delle misure di spesa e di entrata necessarie, anche a livello di sotto settore, per colmare l'eventuale divario tra gli obiettivi e i tendenziali a politiche invariate;
- f) le principali ipotesi sulle previsioni macroeconomiche e sugli sviluppi economici di rilievo per il raggiungimento dei target di bilancio;
- g) un annesso contenente le metodologie, i modelli economici e le ipotesi e parametri sottostanti alle previsioni di bilancio e la stima dell'impatto delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica;
- h) indicazioni su come le misure proposte tengono conto delle raccomandazioni del Consiglio.

3. Il contenuto del DPB 2019

Nel presentare le previsioni relative al **quadro macroeconomico programmatico** e tratteggiare l'orientamento di politica di bilancio, il Governo - confermando quanto già prospettato nella Nota di

economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability) and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports in MCS/ah, DGG 1A, 13045/16.

² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-463_it.htm

³ Cfr. *Specifications on the implementation of the Two Pack (Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area, and, Regulation (EU) No 472/2013 of the European Parliament and of the Council on the strengthening of*

aggiornamento al DEF - fissa le previsioni di crescita del PIL reale nel 2018 all'1,2%. Per il 2019 si prevede un leggero rialzo a 1,5%. Per le successive annualità, il testo del Documento in esame riprende quanto esposto nella Nota di aggiornamento, prevedendo un rialzo sia per il 2020 sia per il 2021⁴. Le previsioni di crescita del PIL (sempre con riferimento al quadro programmatico) si attestano quindi all'1,5% nel 2019, all'1,6% nel 2020 e all'1,4% nel 2021 (DPB 2019, Tavola III.1-6 e p. 4). Tale andamento programmatico beneficia tra l'altro, secondo il Documento in esame, della crescita della domanda interna e di una ripresa delle esportazioni dopo il rallentamento registrato nel 2018. Inoltre, i consumi delle famiglie saranno favoriti da una buona dinamica dei redditi da lavoro dipendente, sospinti dal favorevole andamento del mercato del lavoro e dai maggiori trasferimenti pubblici derivanti dalle misure di politica sociale programmate dal Governo. Il potere d'acquisto delle famiglie sarà favorito anche dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia IVA. Il Governo intende inoltre attuare politiche di incentivazione degli investimenti privati e incrementare le risorse a favore degli investimenti pubblici.

Nello **scenario tendenziale** del DPB la crescita del PIL prevista per il 2019 scende dall'1,4% del programma di stabilità allo 0,9%; quella del 2020 diminuisce dall'1,3 all'1,1%; nel 2021 la previsione tendenziale sconta una riduzione dall'1,2 all'1,1%. Tale andamento è ricondotto all'effetto sfavorevole delle variabili esogene, come il rialzo del prezzo del petrolio, l'andamento del commercio mondiale, il rafforzamento del tasso di cambio ponderato dell'euro, il rialzo dei tassi di interesse e dei rendimenti sui titoli pubblici. Inoltre, nella seconda metà del 2019 è previsto un rallentamento della crescita.

L'**indebitamento netto programmatico**, confermando quanto esposto nella Nota di aggiornamento, viene fissato al 2,4% nel 2019. Tale valore è stato autorizzato dal Parlamento l'11 ottobre in sede di esame della Nota di aggiornamento al DEF 2018. Per il 2018 l'indebitamento netto è stimato all'1,8% del PIL, con un rialzo dello 0,2% rispetto al DEF 2018 a motivo della minore crescita del PIL nominale e di oneri per interessi che sono rivisti al rialzo. Il Documento in esame osserva, comunque, che "il dato di quest'anno risulterebbe in sensibile discesa rispetto al 2,4 per cento registrato nel 2017 secondo le ultime stime Istat" (DPB, p. 3).

Tabella 1 - Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici

	2018			2019			2020			2021		
	DEF 2018	NADEF 2018	DPB 2019	DEF 2018	NADEF 2018	DPB 2019	DEF 2018	NADEF 2018	DPB 2019	DEF 2018	NADEF 2018	DPB 2019
Saldo di bilancio strutturale	-1,0	-0,9	-0,9	-0,4	-1,7	-1,7	0,1	-1,7	-	0,1	-1,7	-
Avanzo primario corretto per il ciclo	2,6	2,8	2,8	3,0	1,9	1,9	3,5	2,0	-	3,6	2,2	-
Indebitamento netto	-1,6	-1,8	-1,8	-0,8	-2,4	-2,4	0,0	-2,1	-	0,2	-1,8	-
<i>di cui: avanzo primario</i>	1,9	1,8	1,8	2,7	1,3	1,3	3,4	1,7	-	3,7	2,1	-
<i>interessi passivi</i>	3,5	3,6	3,6	3,5	3,7	3,7	3,5	3,8	-	3,5	3,9	-
Componente ciclica del saldo di bilancio	-0,7	-1,0	-1,0	-0,4	-0,7	-0,7	-0,1	-0,3	-	0,1	-0,1	-
<i>Output gap</i>	-1,3	-1,9	-1,9	-0,6	-1,2	-1,2	-0,2	-0,6	-	0,2	-0,2	-
Misure <i>una tantum</i>	0,1	0,1	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-	0,0	0,0	-
Tasso di crescita del PIL	1,5	1,2	1,2	1,4	1,5	1,5	1,3	1,6	-	1,2	1,4	-
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,8	1,0	-	0,8	1,0	-

Fonte: DPB, tabella III.1-6; NADEF 2018, tavole III.2 e III.3; DEF 2018, tavola III.6. I dati relativi al DEF 2018 fanno riferimento al quadro tendenziale.

⁴ La tavola III.1-6 (relativa al quadro programmatico delle amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore) espone i soli dati del 2018 e del 2019.

Il **saldo strutturale 2019** (-1,7% del PIL potenziale) mostra un peggioramento rispetto al dato 2017 (-0,9%). L'**avanzo primario 2019** si attesta all'1,3% del PIL.

In termini di **maggiori oneri** l'effetto complessivo sul 2019 sarà pari a circa l'1,2% del PIL. Quanto, in particolare, alle maggiori spese, si osserva che l'effetto complessivo, pari all'1,03% del PIL nel 2019, è riconducibile principalmente all'introduzione del reddito e della pensione di cittadinanza, all'introduzione della "Quota 100" in materia pensionistica, alle misure per il rilancio degli investimenti a livello nazionale e locale. Si veda, in proposito, la Tabella 4, che riporta un dettaglio del complesso delle **misure discrezionali** da adottarsi con riferimento al triennio 2019-2021.

Tali oneri troveranno parziale copertura grazie alle **minori spese** per lo 0,2% del PIL derivanti per lo più da misure di *spending review*, oltre che da riprogrammazioni dei trasferimenti tra enti, e alle **maggiori entrate** per lo 0,38% del PIL. Queste ultime sono riferibili a misure di "pace fiscale", alla riproposizione della rottamazione delle cartelle e ad altre misure di vario tenore.

Quanto alla dinamica del **rapporto debito/PIL** (cfr. Tabella 2), il Governo stima, nello scenario programmatico, un miglioramento di 0,3 punti per il 2018, 0,9 per il 2019, 1,9 nel 2020 e 1,3 nel 2021. Tale riduzione è ricondotta nel DPB ai proventi derivanti da dismissioni e ad altre entrate afferenti al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico pari allo 0,3% del PIL. Il dato del DPB conferma quanto esposto nella Nota di aggiornamento.

Tabella 2 - Andamento programmatico del rapporto debito/PIL. Confronto DPB 2019 - NADEF 2018

(in percentuale del PIL)

	2018	2019	2020	2021
DPB 2019	130,9	130	128,1	126,7
NADEF 2018	130,9	130	128,1	126,7
Diff.	0	0	0	0

Fonte: DPB 2019 tabella III.1-7; NADEF 2018 tavola III.2

Il DPB affronta poi il tema dell'impatto sulla finanza pubblica delle spese per **eventi eccezionali**, pari a circa lo 0,05% del PIL. Tali spese sono da ricondurre al piano di **manutenzione straordinaria della rete viaria** italiana, la cui necessità è stata posta in rilievo dall'evento del crollo del ponte Morandi a Genova. A favore di tale programma straordinario la legge di bilancio stanzerà un miliardo per il 2019 e, in considerazione del carattere di eccezionalità ed urgenza di tali interventi, il Governo chiede alla Commissione europea di riconoscere la flessibilità di bilancio per queste finalità.

Tabella 3 - Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti

(% PIL)

Amministrazioni pubbliche (S13)	2017	2018
Entrate totali	46,1	45,8
Imposte su produzione e importazioni	14,4	14,3
Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc.	14,1	14,1
Entrate in conto capitale	0,1	0,1
Contributi sociali	13,3	13,3
Redditi patrimoniali	0,8	0,6
Altre entrate	3,5	3,5
<i>p.m. pressione fiscale</i>	<i>41,8</i>	<i>41,8</i>
Uscite totali a politiche invariate	48,0	48,3
Redditi da lavoro dipendente	9,6	9,4
Consumi intermedi	5,5	5,4
Prestazioni sociali	22,4	22,9
Spesa per interessi	3,6	3,7
Sussidi	1,5	1,4
Investimenti fissi lordi	1,8	2,1
Trasferimenti in conto capitale	1,3	1,2
Altre uscite	2,2	2,3

Fonte: DPB 2019 Tabella III.1-9

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

Tabella 4 – Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche

Elenco delle misure	Effetti finanziari % del PIL		
	2018	2019	2020
Maggiori entrate			
Rottamazione cartelle esattoriali	0,00	0,06	0,07
Altre misure di pace fiscale	0,01	0,01	0,01
Rafforzamento della fatturazione elettronica tra privati	0,02	0,06	0,1
Tassazione agevolata degli utili reinvestiti per le imprese	0,01	0,02	-0,02
Abrogazione dell'imposta sul reddito imprenditoriale- IRI	0,11	0,07	0,06
Banche (interventi fiscali)	0,07	0,05	0,03
Rideterminazione acconto dell'imposta sulle assicurazioni	0,05	0	0,02
Differimento della deduzione delle svalutazioni e perdite su crediti	0,05	0	0
Trattamento fiscale svalutazione crediti nuovi principi contabili	0,06	-0,01	-0,01
Totale maggiori entrate	0,38	0,26	0,26
Minori spese			
Razionalizzazione della spesa dei Ministeri	0,14	0,06	0,06
Riprogrammazione trasferimenti a vari enti	0,06	0,00	0,00
Totale minori spese	0,2	0,06	0,06
Minori entrate			
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di stabilità	-0,68	-0,29	-0,21
<i>Flat tax</i>	-0,03	-0,10	-0,07
Ulteriore proroga detrazioni fiscali (c.d. ecobonus)	0,00	-0,02	-0,05
Ulteriore proroga super e iper ammortamento	0,00	-0,02	-0,04
Totale minori entrate	-0,71	-0,43	-0,37
Maggiori spese			
Pensionamenti anticipati (c.d. Quota 100)	-0,37	-0,37	-0,36
Reddito di cittadinanza e pensioni di cittadinanza	-0,37	-0,36	-0,35
Ristoro risparmiatori	0,00	-0,02	-0,02
Pubblico impiego	-0,03	-0,04	-0,04
Rilancio investimenti a livello nazionale	-0,12	-0,16	-0,18
Rilancio investimenti a livello territoriale	-0,07	-0,14	-0,15
Politiche invariate	-0,07	-0,17	-0,15
Totale maggiori spese	-1,03	-1,26	-1,25
Altro	-0,04	-0,05	-0,02
TOTALE	-1,20	-1,43	-1,30

Fonte: Elaborazione su DPB 2019, Tabella III 1-12

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti

La presente nota è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

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

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.



nota breve

Sintesi di argomenti di attualità dei Servizi del bilancio e studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina

<http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>

Progetto grafico The Washing Machine