MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Deliberata dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Paolo Gentiloni Silveri

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

il 23 Settembre 2017

PREMESSA

La presente Nota di aggiornamento offre l'occasione per tracciare un bilancio dei risultati, sia sul versante della crescita e dell'occupazione, sia su quello del consolidamento dei conti pubblici, conseguiti attraverso gli interventi di politica economica e le numerose e articolate riforme strutturali adottate in questi ultimi anni.

Risultati che incoraggiano a proseguire il percorso intrapreso per rafforzare ulteriormente una ripresa dell'economia italiana che, dopo anni di profonda recessione, si è manifestata nel 2014, consolidata nel biennio 2015-2016 e ha, infine, preso vigore nell'anno in corso anche in virtù di un contesto di crescita più dinamica a livello europeo e globale, mostrando crescenti segnali di irrobustimento strutturale. Vi hanno contribuito le misure adottate dai Governi in questi ultimi anni con il contributo del Parlamento, che accelerano e rafforzano gli effetti di medio-lungo periodo delle riforme tese ad accrescere il potenziale di crescita, in un contesto di finanze pubbliche sostenibili.

La crescita del PIL negli ultimi trimestri ha sorpreso al rialzo, le esportazioni di beni e gli afflussi turistici hanno accelerato e la graduale ripresa degli investimenti fornisce nel complesso segnali incoraggianti, particolarmente evidenti nella recente impennata di produzione e aspettative nel comparto dei beni strumentali.

Continua inoltre la salita dell'occupazione, che si è portata al di sopra delle 23 milioni di unità, una soglia precedentemente oltrepassata solo nel 2008; negli ultimi tre anni sono stati creati circa 900mila posti di lavoro, oltre la metà dei quali a tempo indeterminato. I dati più recenti indicano un ulteriore rafforzamento della crescita nella seconda metà dell'anno. Le prospettive dell'economia beneficiano della rinnovata fiducia degli operatori e del sensibile miglioramento del settore del credito, favorito dagli interventi intrapresi dal Governo per riportare il sistema bancario verso una situazione di normalità. La stima aggiornata del tasso di crescita risulta pari all'1,5 per cento sia nel 2017 sia nel 2018.

Il debito pubblico, che pesa sulle prospettive della comunità nazionale e sui margini di manovra dei governi, ha finalmente invertito la tendenza che tra il 2008 e il 2014 ha fatto registrare un incremento in rapporto al prodotto di circa il 30 per cento (dal 99,8 per cento del 2007 al 131,8 per cento): già nel 2015 l'ISTAT ha registrato la prima flessione dopo sette anni di aumenti ininterrotti. Per il 2017 si stima una riduzione rispetto al 2016 e per il 2018 la discesa alla soglia del 130 per cento.

A tutti questi risultati ha contribuito a partire dal 2014 una strategia di politica economica i cui pilastri sono:

- *la progressiva diminuzione della pressione fiscale (scesa di circa un punto percentuale tra 2013 e 2016), conseguita mediante gli interventi di riduzione dell'IRES e dell'Irpef ai lavoratori con remunerazioni più basse, la cancellazione della componente Irap sul lavoro dipendente, dell'IMU sui beni strumentali imbullonati e sui terreni agricoli, dell'imposta sulla casa di proprietà e residenza (TASI). Si stima che per effetto di questi interventi i contribuenti italiani pagheranno rispetto al 2013 minori imposte per circa venti miliardi di euro;*
- *una serie coordinata di incentivi agli investimenti privati (il piano Industria 4.0) che hanno spinto le imprese ad accrescere la propria capacità produttiva in un momento in cui maggiori opportunità possono essere colte a livello internazionale;*
- *un ampio insieme di riforme strutturali;*
- *il contrasto alla povertà e alla disuguaglianza;*
- *l'oculata gestione delle finanze pubbliche, la cui sostenibilità mira a contenere l'onere del debito e a preservare la stabilità finanziaria;*
- *le misure di finanza per la crescita, che contribuiscono ad accrescere e diversificare i flussi finanziari a disposizione dell'economia reale e dei comparti più innovativi.*

Una Finanza pubblica sostenibile e favorevole alla crescita

La politica di bilancio condotta dal Governo negli ultimi anni ha dovuto conciliare l'obiettivo di fornire sostegno alla crescita e risposte adeguate ai pressanti bisogni sociali aggravati dalla crisi con quello di proseguire nel consolidamento delle finanze pubbliche, in un contesto caratterizzato da stringenti vincoli finanziari per via dell'elevato debito pubblico.

Se l'intonazione della politica di bilancio di un paese a elevato debito non può prescindere dalle esigenze di riduzione del disavanzo, la corretta impostazione del ritmo di consolidamento risulta altrettanto importante per le prospettive dell'economia e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Un processo di aggiustamento del disavanzo troppo lento si rivelerebbe inefficace ai fini della riduzione del debito, mentre l'adozione di misure di contenimento troppo severe finirebbe per danneggiare significativamente la crescita. In entrambi i casi l'andamento del rapporto debito/PIL risulterebbe inadeguato rispetto alle aspettative degli agenti economici, degli analisti e dei mercati.

In questi anni il Governo ha pertanto dovuto procedere all'interno di un sentiero stretto, ma tracciato in modo chiaro e coerente, i cui limiti erano segnati da un lato dall'esigenza di riduzione del disavanzo, dall'altro da quella di alimentare la ripresa nascente per mettere definitivamente alle spalle del Paese la recessione. I risultati finora conseguiti sono positivi e contribuiscono a rafforzare la fiducia tra gli operatori economici domestici ed esteri.

Gli investimenti svolgono un ruolo cruciale ai fini dell'irrobustimento della ripresa. Per questo tra i principali strumenti della politica economica del Governo rientrano gli incentivi agli investimenti privati e il rilancio di quelli pubblici – oltre agli sforzi di messa in sicurezza a fronte dei rischi sismici e idrogeologici. In passato l'azione di consolidamento dei conti pubblici aveva inciso in misura significativa sulla spesa, contribuendo a mantenere la stabilità finanziaria; ne era tuttavia derivata anche una riduzione della spesa in conto capitale in ragione soprattutto della contrazione degli investimenti delle amministrazioni locali, oggi invece in aumento grazie anche al superamento del patto di stabilità interno.

Il Governo ha inteso invertire questa tendenza: la spesa per investimenti è prevista, infatti, in aumento di circa 4 miliardi tra il 2016 e il 2019, e questa tendenza andrà rafforzata in futuro. A tal fine particolare valenza ha assunto: i) la previsione di un fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti infrastrutturali, che dispone di una dotazione complessiva di risorse pari a 47,5 miliardi da utilizzare in un orizzonte pluriennale compreso tra il 2017 e il 2032; ii) l'abolizione del patto di stabilità interno, che limitava le capacità di intervento degli enti locali; iii) la riforma del codice degli appalti, affinata che aiuterà a gestire in modo più trasparente ed efficiente gli appalti pubblici.

Per il 2018 la politica di bilancio continuerà a iscriversi nella strategia che a partire dal 2014 ha assicurato una costante riduzione del rapporto deficit/PIL la stabilizzazione del debito nonché, nel 2015 e poi di nuovo nel 2017, la sua riduzione. In considerazione del miglioramento delle finanze pubbliche, l'obiettivo di indebitamento netto viene posto per il 2018 all'1,6 per cento, garantendo un'accelerazione del processo di riduzione del deficit e un aggiustamento strutturale dello 0,3 per cento. La prosecuzione del percorso di riduzione del disavanzo negli anni successivi punta al conseguimento del sostanziale pareggio di bilancio nel 2020 e all'accelerazione del processo di riduzione del rapporto debito/PIL, che si porterebbe al 123,9 per cento nel 2020.

In coerenza con il percorso di politica economica intrapreso dal Governo in questi ultimi anni, la Legge di Bilancio fornirà ulteriore impulso alla crescita e al lavoro, sfruttando anche le complementarità offerte dalle riforme strutturali adottate; l'obiettivo è irrobustire la fiducia e gli investimenti, che stanno supportando la ripresa, accrescendo la produttività e il potenziale. Sterilizzate le clausole di salvaguardia, le risorse disponibili, seppur limitate dall'esigenza di stabilizzazione delle finanze pubbliche e di accelerazione del processo di riduzione del debito, verranno impiegate in scelte selettive privilegiando il sostegno: i) dell'occupazione giovanile; ii) degli investimenti pubblici e privati; iii) del potenziamento degli strumenti di lotta alla povertà.

In tale ambito con l'introduzione del reddito di inclusione – che ha esteso e rafforzato la misura di sostegno all'inclusione attiva – il Paese si è dotato del primo strumento di portata universale con significativa capienza finanziaria, la cui dotazione a regime sarà superiore a 1,8 miliardi annui. Parallelamente, l'Italia è il primo paese avanzato a darsi il compito di monitorare nei documenti programmatici l'evoluzione delle principali dimensioni del benessere,

prevedendone l'andamento futuro nonché valutando l'impatto sulle stesse delle politiche intraprese; ne discenderà un arricchimento del dibattito di politica economica, dopo decenni in cui le valutazioni espresse dagli economisti sulla crescita si sono quasi esclusivamente basate sull'andamento del PIL.

Le riforme strutturali per la competitività e la fiducia

La principale sfida per la politica economica è trasformare l'attuale fase di uscita dalla crisi in una ripresa robusta e strutturale, che permetta all'Italia di superare definitivamente una prolungata stagione caratterizzata dal ristagno della produttività e della crescita. A tal fine è necessario continuare ad adottare credibili misure strutturali che innalzino il potenziale di crescita dell'economia, l'occupazione e le capacità innovative e competitive delle nostre imprese in un quadro macroeconomico e finanziario sostenibile.

Il percorso da compiere è ancora lungo, benché alcune riforme comincino a produrre effetti concreti. Per citare alcuni esempi, il mercato del lavoro a partire dal 2015 è divenuto più dinamico con l'introduzione del Jobs Act. La realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, accompagnandosi alla riduzione della pressione fiscale alle famiglie e alle imprese, ha accresciuto il grado di cooperazione tra contribuenti e amministrazione tributaria, semplificato e reso più certo il sistema tributario, innalzato la tutela dei diritti dei contribuenti. I diversi interventi adottati in materia di giustizia civile, tra cui le innovazioni di natura organizzativa e l'informatizzazione del comparto, hanno consentito di avviare la strutturale contrazione delle cause pendenti. Gli investimenti in tecnologie avanzate stanno significativamente accrescendo l'efficienza di alcuni rami della Pubblica Amministrazione, portandoli su livelli di eccellenza a livello internazionale. L'adozione sistematica del processo di revisione della spesa, supportata anche dalla riforma del bilancio dello Stato, ha permesso di contenere le uscite indirizzando i risparmi verso politiche prioritarie per la crescita.

Il completamento della riforma del bilancio e l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento integrato offrono al Parlamento una nuova modalità di lettura degli effetti delle politiche fiscali e dell'allocazione complessiva delle risorse pubbliche. La centralità della legge di bilancio nel processo decisionale della politica fiscale viene ulteriormente rafforzata dalla possibilità, in precedenza non prevista dalla normativa, di disporre interventi per lo sviluppo compatibilmente con gli spazi finanziari. Si tratta di cambiamenti importanti, che rendono possibile valutare congiuntamente le misure per il reperimento delle risorse, il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e il finanziamento dei nuovi interventi.

Tra i diversi comparti interessati da interventi di riforma strutturale rientra anche il sistema bancario che ha sofferto della durata e dell'intensità della crisi economica. Nel settore, che nel suo insieme resta sano, sono emersi alcuni isolati casi di crisi o di temporanea difficoltà, che il Governo ha fronteggiato e messo in sicurezza con soluzioni diversificate, nel rispetto delle nuove norme introdotte

nell'ordinamento italiano dall'avvio dell'unione bancaria europea. Per favorire inoltre l'irrobustimento del sistema e dei flussi finanziari a disposizione dell'economia reale il Governo ha operato diversi interventi di riforma strutturale volti ad accrescere la concentrazione, la qualità e la resilienza degli operatori presenti sul mercato, rendendone più trasparenti le attività e la governance. Inoltre, è intervenuto per facilitare lo smobilizzo dei crediti deteriorati dagli intermediari e il rafforzamento del relativo mercato - potenziando la capacità di recupero del credito da parte dei prestatori, rafforzando i tribunali specializzati nella gestione del contenzioso delle imprese, introducendo una specifica garanzia sulle operazioni di cartolarizzazione dei crediti in sofferenza. Beneficiando degli interventi intrapresi e del ritorno alla crescita il peso complessivo dei crediti deteriorati ha cominciato a scendere drasticamente negli ultimi mesi, ponendo le basi per l'avvio di un circolo virtuoso tra consolidamento bancario, pulizia dei bilanci e accelerazione della crescita.

Lo scorso agosto, per la prima volta in Italia, è stata approvata la legge annuale per il mercato e la concorrenza, che introduce significative novità in tema di servizi finanziari, assicurativi e professionali, mercato dell'energia, poste e telecomunicazioni, turismo e farmacie; l'obiettivo del provvedimento è di rilanciare la modernizzazione dei comparti coinvolti, stimolare la produttività e la crescita, consentendo ai consumatori di avere accesso a beni e servizi a costi inferiori. Il Governo è al lavoro per definire in tempi stretti i decreti attuativi necessari per la piena efficacia della legge.

L'impostazione della politica di bilancio adottata negli ultimi quattro esercizi ha contribuito a far fronte ai costi iniziali legati all'adozione delle riforme e a creare le condizioni favorevoli per l'avvio delle riforme stesse. L'impatto delle riforme strutturali è stato accompagnato da un insieme coordinato di misure di agevolazione fiscale e di miglioramento del business environment che sta accelerando il rafforzamento del tessuto industriale e il contribuito alla crescita di innovazione e produttività. Gli investimenti pubblici in infrastrutture strategiche sono in aumento, la pressione fiscale per famiglie e imprese è stata ridotta e selettivi sgravi fiscali stanno stimolando gli investimenti in innovazione; parallelamente il sistema bancario sta riguadagnando solidità ed efficienza. All'aumento dei flussi finanziari all'economia reale stanno contribuendo anche gli strumenti introdotti dal Governo con il programma di finanza per la crescita.

La prospettiva, concreta e a portata di mano, di raggiungere tassi di crescita reale e nominale più elevati potrà consentirci di accelerare il ritmo di discesa del debito pubblico, a patto di mantenere avanzi primari adeguati e proseguire negli sforzi di riforma.

Europa: una nuova *governance* per affrontare nuove sfide

Così come in Italia, anche in Europa è forte l'esigenza di accelerare le riforme per consolidare la ripresa dell'economia dopo la crisi. A fronte di una crescita che resta diseguale e in alcune aree fragile, l'aumento delle

disuguaglianze e delle migrazioni dal sud del mondo, il terrorismo internazionale e la domanda di sicurezza che ne deriva, l'Unione e i Paesi membri sono chiamati a consolidare i risultati raggiunti, ampliandone perimetro e qualità.

L'Europa deve poter far fronte alle nuove sfide adottando nuovi strumenti e una nuova governance, ripartendo dalla centralità della crescita economica, dell'occupazione e dell'inclusione sociale, da affiancare al completamento dell'integrazione monetaria e dell'unione bancaria. Affinché il benessere riprenda a distribuirsi diffusamente tra i cittadini europei sarà necessario innovare le politiche europee e quelle nazionali, aumentando la capacità dell'area e dei paesi membri di aggiustamento agli choc e agli squilibri, anche attraverso una migliore condivisione dei rischi.

Alcune iniziali discontinuità sono state già realizzate, anche in seguito alla costante e intensa azione di stimolo impressa dal Governo italiano sin dalla presidenza di turno del 2014, quali ad es.: la maggiore flessibilità delle politiche di bilancio connessa all'adozione di opportune riforme strutturali e al supporto degli investimenti, che l'Italia ha utilizzato appieno; il Piano Junker e il Fondo europeo per gli investimenti strategici (EFSI) – concepiti per il rilancio di progetti di investimento profittevoli che gli operatori privati da soli non sarebbero riusciti a eseguire o non avrebbero avuto convenienza a realizzare – dei quali l'Italia risulta tra i principali beneficiari.

Occorre ora irrobustire ed estendere gli strumenti introdotti, delineando una nuova governance dell'area, in grado di incentivare politiche di bilancio favorevoli alla crescita e riforme strutturali che le completino. In questi anni l'Italia ha prodotto idee e pubblicato contributi al dibattito sul futuro dell'Unione monetaria che stanno acquistando popolarità tra i governi e mettendo radici tra le istituzioni.

Ai fini della corretta impostazione delle politiche macroeconomiche, nell'area valutaria comune è largamente insufficiente affidarsi alla semplice sommatoria delle scelte di politica di bilancio dei Paesi membri, che rischia di risultare pro ciclica e di alimentare squilibri; è necessario assicurare l'efficace coordinamento delle politiche di bilancio, da affidare eventualmente a un Ministro delle Finanze europeo.

Beni pubblici europei essenziali per il processo d'integrazione – in primis il mercato unico – vengono oggi messi a repentaglio dalla mancata condivisione degli sforzi per far fronte alle nuove sfide comuni – ad es. l'esigenza di sicurezza, la gestione unitaria delle frontiere, la difesa; ma proprio nella maggiore condivisione dei rischi tra Paesi risiede un forte incentivo all'adozione delle riforme nazionali. Occorrono strumenti in grado di sostenere la crescita inclusiva, quali ad esempio un sistema di assicurazione comune contro la disoccupazione per la Zona Euro, che mitighi gli effetti delle fluttuazioni cicliche sulle finanze pubbliche dei paesi colpiti dagli shock, introducendo una concreta misura di protezione sociale europea.

Tra le misure strutturali assumono particolare rilevanza quelle in grado di favorire le innovazioni di prodotto e di processo. Tenuto conto degli stringenti vincoli di bilancio pubblico, delle tendenze di invecchiamento della popolazione e della crescente concorrenza a livello globale, le prospettive di sviluppo dell'Europa sono legate alle sue capacità di stimolo e rilancio dell'innovazione. In un'area economica integrata si tratta di una sfida da affrontare predisponendo tutti i passi necessari alla costruzione di una "Innovation Union".

* * *

Nel complesso, i risultati raggiunti dall'azione del Governo in questi ultimi anni, contemperando le esigenze di consolidamento delle finanze pubbliche con quelle di supporto alla crescita, sono largamente positivi e disegnano un contesto solido e favorevole al lavoro da compiere nel finale di questa legislatura e nella prossima.

All'orizzonte si profilano nuovi scenari e sfide, quali la graduale azione di rientro degli stimoli monetari nelle diverse aree valutarie, l'accentuarsi delle tensioni geopolitiche, l'impatto di eventuali iniziative di protezione commerciale sugli scambi internazionali, l'incertezza delle politiche economiche e i rischi di stallo del processo di riforma dell'UME.

In Italia il numero delle persone in cerca di occupazione, benché in riduzione, resta su livelli elevati. In particolare, la disoccupazione giovanile, che si associa a un elevato rischio di esclusione sociale, sta diminuendo ma è ancora alta.

È per questo che in una prospettiva di medio periodo non va allentato lo sforzo di riforma, in Italia come in Europa. Il Governo ritiene pertanto prioritario avanzare nella propria strategia a favore di occupazione, innovazione e qualità del capitale umano. Lo sviluppo del settore industriale, in particolare del manifatturiero a più elevata intensità tecnologica, sta beneficiando degli incentivi agli investimenti ma anche della graduale configurazione di un ambiente d'impresa maggiormente incline all'iniziativa imprenditoriale e alla formazione del capitale umano – il Piano Nazionale Impresa 4.0. Parallelamente vanno proseguiti gli sforzi di semplificazione e snellimento di burocrazia e fisco, così come quelli per la riduzione della tassazione che grava su famiglie e imprese.

Continuare a sostenere gli investimenti nel capitale fisico e immateriale a disposizione del Paese ne aumenterà la crescita potenziale e la produttività, rafforzando anche il clima di fiducia, una variabile fondamentale per gli investimenti e il supporto della ripresa.

Pier Carlo Padoan

Ministro dell'Economia e delle Finanze

INDICE

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

I.1 Tendenze recenti e prospettive per l'economia italiana
I.2 Il contesto internazionale
I.3 Quadro macroeconomico e di finanza pubblica tendenziale
I.4 Obiettivi di politica di bilancio e quadro macroeconomico programmatico
I.5 Fattori di resilienza in scenari di rialzo dei tassi

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 Lo scenario macroeconomico internazionale
II.2 L'economia italiana, recenti andamenti

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente
III.2 Percorso programmatico di finanza pubblica
III.3 Evoluzione del rapporto debito/PIL
III.4 La regola del debito e gli altri fattori rilevanti
III.5 Principali provvedimenti di finanza pubblica adottati nel 2017
III.6 Piano di valorizzazione del patrimonio pubblico e privatizzazioni

IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO

IV.1 Simulazioni stocastiche della dinamica del debito
IV.2 Scenari di medio periodo

V. LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

V.1 Azioni di riforma dalla pubblicazione del PNR 2017
V.2 Le principali iniziative in risposta alle raccomandazioni

APPENDICE

Tavola A.1 Effetti del D.L. n. 8/2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A.2 Effetti del D.L. n. 13/2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola A.3 Effetti del D.L. n. 91/2017 sull'indebitamento netto della PA

ALLEGATI

Relazione al Parlamento ai sensi della Legge n. 243/2012 art. 6, c. 5
Relazioni sulle spese di investimento e relative leggi pluriennali – anno 2017 (vol. I e II)
Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali
Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Effetti macroeconomici delle riforme strutturali per area d'intervento
Tavola I.2	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.3	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola I.4	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Esogene internazionali
Tavola II.2	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.3	Impatto macroeconomico delle misure programmatiche rispetto allo scenario tendenziale
Tavola II.4	Quadro macroeconomico programmatico
Tavola III.1a	Conto della PA a legislazione vigente (in milioni)
Tavola III.1b	Conto della PA a legislazione vigente (in percentuale del PIL)
Tavola III.1c	Conto della PA a legislazione vigente (variazioni percentuali)
Tavola III.2	Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica
Tavola III.3	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.4	Misure una tantum a legislazione vigente
Tavola III.5	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.6	Rispetto della regola del debito: configurazione *forward looking*
Tavola III.7	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.8	Effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola III.9	Effetti netti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2017 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola III.10	Effetti del Decreto Legge n. 50 del 2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola IV.1	Sintesi degli shock macro-fiscali
Tavola IV.2	Sensitività alla crescita
Tavola V.1	Le azioni strategiche del PNR 2017
Tavola V.2	Raccomandazioni per il 2016 e per il 2017
Tavola V.3	Fondo investimenti – ripartizione degli interventi per settore

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1:	Prodotto Interno Lordo
Figura I.2	Aspettative di produzione e giro d'affari nell'industria e nei servizi
Figura I.3	CDS sulle banche italiane, scadenza a 5 anni
Figura I.4	Dinamica del rapporto Debito pubblico/PIL nello scenario programmatico
Figura I.5	Differenziale di rendimento tra titoli decennali italiani e tedeschi

Figura II.1 Commercio mondiale e PMI
Figura II.2 Tasso di cambio dollaro/euro e prezzo del Brent
Figura III.1 Andamento del rapporto Debito/PIL al lordo e al netto degli aiuti europei
Figura III.2 Sentiero di aggiustamento e regola del debito nello scenario tendenziale
Figura III.3 Sentiero di aggiustamento e regola del debito nello scenario programmatico
Figura IV.1A Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock temporanei calcolati sul periodo 1990-2016
Figura IV.1B Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock permanenti calcolati sul periodo 1990-2016
Figura IV.2A Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock temporanei calcolati sul periodo 1999-2016
Figura IV.2B Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock permanenti calcolati sul periodo 1999-2016
Figura IV.3 Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL negli scenari di alta e bassa crescita

INDICE DEI BOX

Capitolo II L'andamento degli investimenti fissi lordi nella prima metà del 2017
I recenti interventi sul settore bancario e le dismissioni di crediti deteriorati
La performance delle esportazioni italiane
La revisione delle stime di crescita per il 2017 e gli anni seguenti
Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene
Sviluppo dei modelli macroeconomici per la valutazione delle politiche di bilancio
Capitolo III Recenti interventi sul sistema bancario e impatto sulla finanza pubblica
Valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale
Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento
I tagli di spesa dei ministeri in attuazione della nuova procedura di bilancio
La valutazione delle deviazioni significative e della regola di spesa
Capitolo IV L'evoluzione del rapporto debito/PIL dopo la fine del *Quantitative Easing*
Capitolo V La Riforma del Processo Penale
Gli interventi per il Mezzogiorno del D.L. n.91/2017
La Legge annuale per il mercato e la concorrenza
Il Reddito di Inclusione (ReI)
Il codice del Terzo settore
Il percorso duale

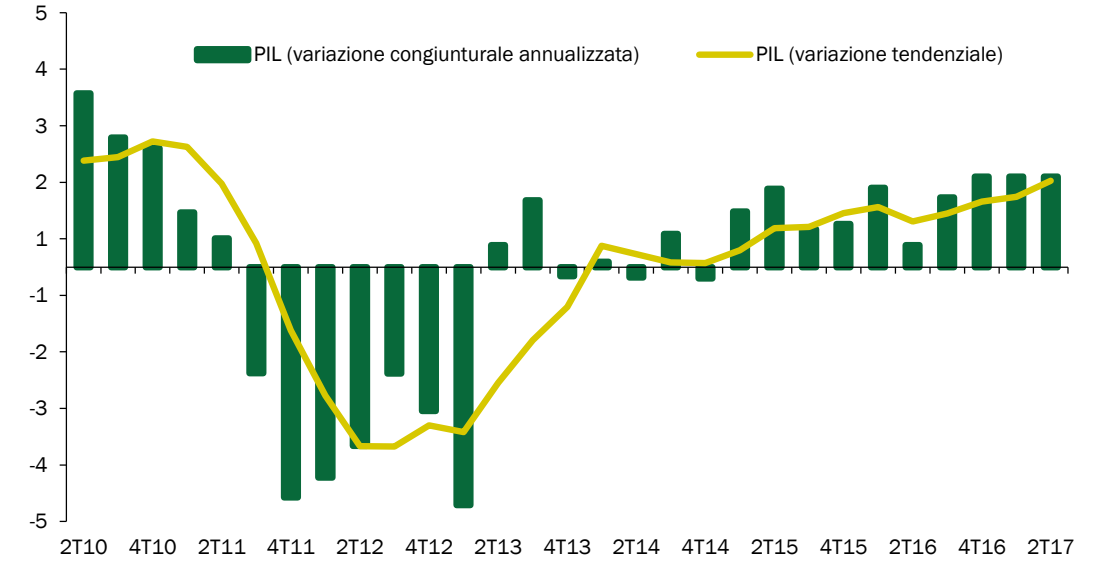
I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

I.1 TENDENZE RECENTI E PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA

La ripresa dell'economia italiana si è rafforzata a partire dall'ultimo trimestre del 2016 in un contesto di crescita più dinamica a livello europeo e globale. Ciò emerge sia dai dati di prodotto interno lordo, sia da quelli di occupazione e ore lavorate. Nei tre trimestri più recenti il PIL reale è aumentato a un ritmo congiunturale di circa lo 0,4 per cento; il tasso di crescita tendenziale nel secondo trimestre ha raggiunto l'1,5 per cento. Sul fronte del lavoro, nella prima metà dell'anno gli occupati sono cresciuti dell'1,1 per cento su base annua, mentre le ore lavorate sono aumentate del 2,8 per cento[1].

Questo quadro promettente consente di innalzare la previsione di crescita del PIL reale per il 2017 dall'1,1 per cento del Documento di Economia e Finanza (DEF) di aprile all'1,5 per cento. Si ricorda che già nel DEF il Governo aveva espresso fiducia in un risultato più positivo e aveva sottolineato che le previsioni adottate nei documenti di programmazione e bilancio erano prudenziali. La nuova valutazione è in linea o al più lievemente superiore al consenso dei previsori indipendenti.

FIGURA I.1: PRODOTTO INTERNO LORDO (tasso di crescita percentuale)



Fonte: ISTAT.

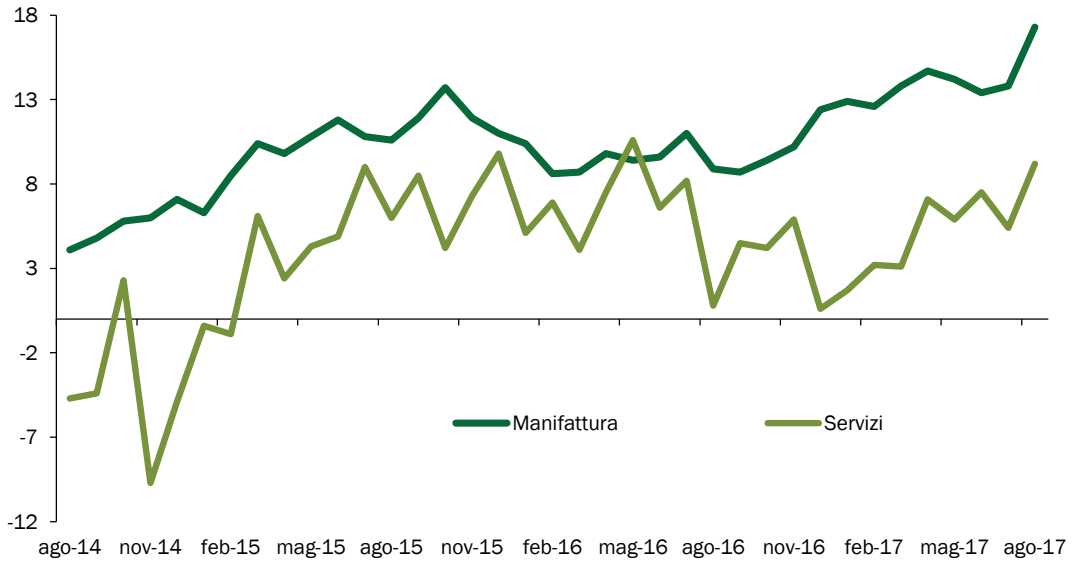
[1] Monte lavorate in imprese con almeno 10 dipendenti di industria e servizi, al netto degli effetti di calendario, fonte ISTAT, Il Mercato del Lavoro, II Trimestre 2017, 12 settembre 2017.

L'economia sta dunque andando meglio. Imprese, famiglie e mercati finanziari sembrano averne preso atto, sia pure con una residua cautela. Vi sono le condizioni per un ulteriore rafforzamento della crescita. L'andamento di svariati indicatori suggerisce infatti che il terzo trimestre potrebbe registrare una crescita più elevata rispetto ai precedenti, grazie al dinamismo dell'industria e di alcuni comparti dei servizi, quali i trasporti e il turismo. Le valutazioni delle imprese manifatturiere circa ordinativi e produzione sono ai livelli più elevati dall'inizio della ripresa; il fatturato è già cresciuto fortemente nei primi cinque mesi dell'anno, mentre la produzione di beni strumentali è decollata in giugno e luglio.

Anche spingendo lo sguardo oltre l'attuale trimestre, la congiuntura può evolvere ulteriormente in chiave positiva. La ripresa si sta infatti diffondendo a tutti i settori dell'economia, con l'unica eccezione di comparti ancora soggetti a processi di ristrutturazione, quali i servizi di informazione e quelli bancari. Diverse evidenze suggeriscono anche che a dispetto dell'apparente lentezza della ripresa degli investimenti in macchinari e attrezzature nella prima metà dell'anno, sia invece in atto un rafforzamento che è stato inizialmente colto dai dati di fatturato delle imprese produttrici di beni strumentali e solo in seguito dall'andamento della produzione.

Dal lato della domanda, la tendenza dei settori sensibili al livello dei tassi di interesse è già stata molto positiva nel 2016, quando si è registrato un incremento del 15,9 per cento delle immatricolazioni di nuove autovetture e del 17,3 per cento delle compravendite immobiliari. Questo trend è proseguito nel corso di quest'anno, sia pure a ritmi meno elevati data la più alta base di partenza. Come è avvenuto in anni recenti negli USA e in Gran Bretagna, e successivamente nell'Area euro, la ripresa si sta diffondendo dai settori che anticipano la ripresa a quelli che la seguono.

FIGURA I.2: ASPETTATIVE DI PRODUZIONE E GIRO D'AFFARI NELL'INDUSTRIA E NEI SERVIZI (saldi destagionalizzati)



Fonte: ISTAT.

In chiave prospettica, va anche considerato che è di solo tre mesi fa il varo da parte del Governo di importanti interventi per risolvere la crisi di due banche venete e del Monte dei Paschi. Tali interventi hanno non solo consentito al sistema bancario di mantenere in essere quasi 120 miliardi di credito all'economia e di risolvere una crisi che interessava regioni che pesano per il 15 per cento del PIL. Essi hanno anche favorito il miglioramento del clima di fiducia, che si è riflesso anche in una discesa dei rendimenti sui titoli di stato e sulle obbligazioni emesse da tutte le banche italiane, riducendone il costo della provvista.

Grazie anche alle riforme intraprese nel 2015-2016, il sistema bancario guadagnerà solidità ed efficienza. L'incidenza dei crediti deteriorati è ancora elevata nel confronto con la media europea, ma si sta riducendo grazie a un minor tasso di deterioramento del credito e alle dismissioni di sofferenze recentemente annunciate. Al netto delle svalutazioni, tale incidenza è oggi a livelli ampiamente gestibili.

Con gli interventi effettuati e le riforme introdotte negli ultimi due anni, il Governo è intervenuto sul sistema bancario in modo mirato, efficace e trasparente, rispettando i complessi vincoli europei e proteggendo gli interessi dei piccoli risparmiatori e del contribuente.

FIGURA I.3: CDS SULLE BANCHE ITALIANE, SCADENZA A CINQUE ANNI (indice ponderato)

Fonte: Bloomberg.

Un sistema bancario liberato dalla cappa di incertezza degli anni più recenti significa un minor costo e un più agevole accesso al credito, che a loro volta daranno ulteriore impulso alla ripresa dell'economia. Gli ultimi dati sul settore bancario evidenziano un ritorno alla crescita dei prestiti alle famiglie e, in minor misura, alle imprese. Le indagini presso queste ultime suggeriscono che la disponibilità di credito è già gradualmente migliorata negli ultimi trimestri.

Simulazioni effettuate con il modello econometrico del Tesoro indicano che il solo fattore costo del credito possa incrementare il tasso di crescita del PIL in misura pari a 0,1 punti nel 2018 e a 0,2 punti nei due anni seguenti.

Un altro fattore che induce all'ottimismo circa le prospettive future è l'effetto cumulato delle riforme strutturali intraprese negli ultimi anni, dalla Pubblica Amministrazione, al mercato del lavoro, alla finanza per la crescita, all'efficienza del fisco e della giustizia. Il Governo in aprile ha aggiornato il proprio Programma di Riforma di medio termine, indicando anche obiettivi di breve periodo, alcuni dei quali sono già stati conseguiti. La recente approvazione della Legge sulla Concorrenza non deve essere sottovalutata, né per la sua rilevanza economica, né per il suo valore rappresentativo. Nei prossimi mesi si attuerà, ad esempio, l'apertura a investitori italiani ed esteri di settori quali le farmacie e gli studi legali. Un importante contributo alla crescita degli investimenti e della produttività sarà apportato dalle misure inquadrate nella strategia dal Piano Nazionale Impresa 4.0.

Stime quantitative degli effetti delle riforme già legiferate suggeriscono che, se pienamente attuate, esse potrebbero elevare il livello del PIL fino a tre punti percentuali su un orizzonte quinquennale.

TAVOLA I.1 EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME STRUTTURALI PER AREA DI INTERVENTO (scostamenti percentuali del PIL rispetto allo scenario base)

	T+5	T+10	Lungo periodo
Pubblica Amministrazione	0,5	0,8	1,2
Concorrenza	0,2	0,5	1,0
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,2	0,3	1,3
Crediti deteriorati e procedure fallimentari	0,1	0,1	0,1
Piano Nazionale Impresa 4.0	1,2	1,9	4,1
di cui: - Investimenti innovativi	*0,6*	*0,7*	*1,1*
- Competenze	*0,1*	*0,3*	*1,1*
- Finanza per la crescita	*0,5*	*0,9*	*1,9*
di cui: - PIR e Fondi Investimento	*0,3*	*0,5*	*0,9*
- Altri interventi	*0,2*	*0,4*	*1,0*
TOTALE	2,9	4,7	9,9

Fonte: Elaborazioni MEF, Dipartimento del Tesoro. La lettera T indica l'anno di completa attuazione delle relative misure.

Un'ulteriore spinta all'economia potrà derivare dagli investimenti pubblici. I dati più recenti mostrano che nel primo trimestre di quest'anno gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche sono scesi del 3,8 per cento in termini nominali rispetto allo stesso periodo del 2016. Sebbene ciò sia stato parzialmente compensato da un aumento del 3,2 per cento dei trasferimenti in conto capitale, il Governo è da tempo all'opera per promuovere un'inversione di tendenza degli investimenti pubblici. Ciò affinché venga non solo stimolata la domanda aggregata, ma migliori anche il potenziale di crescita dell'economia attraverso infrastrutture più moderne, efficienti e sostenibili, nonché attività di ricerca e sviluppo.

La manovra introdotta in primavera con il decreto-legge n.50 del 2017 ha aumentato le risorse a disposizione della Pubblica Amministrazione per ricostruzione, riqualificazione urbana, trasporti, opere pubbliche, difesa del suolo,

ambiente e edilizia pubblica (compresa quella scolastica). La proiezione di finanza pubblica presentata nel Capitolo III della presente Nota di Aggiornamento pone la crescita nominale degli investimenti pubblici nel 2018 al 6,2 per cento, dopo un lieve incremento quest'anno (0,4 per cento). Se questa proiezione si realizzerà, gli investimenti e i contributi in conto capitale nel 2018 aumenteranno complessivamente di 2,4 miliardi di euro, pari allo 0,14 per cento del PIL. Lo scenario programmatico di finanza pubblica descritto più oltre punta a incrementare ulteriormente le risorse per gli investimenti pubblici, non solo nel 2018, ma anche e soprattutto nel 2019-2020.

I.2 IL CONTESTO INTERNAZIONALE

I principali istituti di ricerca, gli analisti di mercato e le organizzazioni internazionali prevedono un rallentamento della crescita europea nel 2018. La previsione di consenso riflette anni di bassa crescita e l'opinione prevalente che i paesi avanzati siano condannati ad un'andatura assai più lenta rispetto al periodo pre-crisi. Inoltre, la 'Brexit', i fattori geopolitici, il terrorismo e le tendenze protezionistiche di paesi tradizionalmente alfieri del libero scambio costituiscono indubbiamente una minaccia non trascurabile per il buon andamento dell'economia globale.

Viene anche sovente citato il fatto che la fase di ripresa ed espansione dell'economia americana duri ormai da otto anni. Simili considerazioni valgono per la Germania, nostro maggiore partner commerciale, dove la ripresa è stata più lenta che negli USA ma dal secondo trimestre del 2009 ha conosciuto solo tre battute d'arresto in termini di crescita trimestrale.

È tuttavia già successo in passato che una grave recessione sia seguita da una lunga fase di ripresa ed espansione. Ciò avvenne ad esempio negli USA negli anni ottanta e novanta, dopo che l'economia uscì da una doppia recessione nel periodo 1980-82[2]. La stessa recessione del 2001 fu piuttosto blanda in confronto a quella del 2008-2009, ed infatti la crescita annuale rimase positiva anche in quell'anno.

Ad ogni buon conto, la maggior parte dei previsori opta per la cautela sugli anni a venire, pur nell'ambito di una valutazione nel complesso positiva circa le prospettive di crescita mondiale. Nell'aggiornamento di luglio, il Fondo Monetario Internazionale (FMI) prevede che il PIL mondiale crescerà del 3,5 per cento quest'anno e del 3,6 per cento nel 2018, dopo un incremento del 3,2 per cento nel 2016.

Per l'Area euro, l'FMI proietta una lieve accelerazione della crescita dall'1,8 per cento del 2016 all'1,9 quest'anno e quindi un moderato rallentamento a 1,7 per cento nel 2018. Dal suo canto, la Banca Centrale Europea (BCE) nella previsione di settembre pone la crescita dell'Area euro al 2,2 per cento quest'anno, 1,8 per cento nel 2018 e 1,7 per cento nel 2019.

[2] Considerando i dati di PIL reale degli USA, fra il terzo trimestre del 1982 e il primo del 2001 si registrarono solamente due trimestri di crescita negativa, nel quarto trimestre del 1990 e nel primo del 1991. A livello di crescita media annuale, nel periodo 1982-2008 il 1991 fu l'unico anno con crescita media lievemente negativa (-0,1 per cento).

Nell'aggiornamento della previsione macroeconomica riportato nel presente documento, la crescita dei mercati di esportazione rilevanti per l'Italia risulta più elevata di quanto proiettato nel DEF di aprile, soprattutto nel 2017 e 2018. Essa segue tuttavia un profilo decrescente nei prossimi tre anni, in coerenza con la valutazione di consenso testé discussa. L'euro si è invece apprezzato in confronto all'epoca del DEF, cosicché si è ipotizzato un tasso di cambio verso il dollaro di 1,19 circa per i prossimi tre anni contro l'1,06 utilizzato in aprile. Il prezzo del petrolio è lievemente più basso rispetto a inizio aprile, ma il suo profilo atteso nei prossimi tre anni è molto simile. Infine, il livello dei tassi di interesse di mercato è sceso rispetto all'epoca del DEF, e sono quindi diminuiti anche i tassi e i rendimenti a termine per il periodo 2018-2020 che si utilizzano per la previsione.

Nel complesso, sulla base di simulazioni econometriche, l'effetto netto della revisione delle variabili esogene internazionali sulla crescita dell'economia italiana è di segno moderatamente positivo in confronto alle previsioni di aprile, ma ciò si riferisce soprattutto al 2017, poiché gli effetti dell'apprezzamento dell'euro diventeranno più significativi nel 2018. L'economia internazionale sospinge il PIL italiano, ma l'impulso è atteso ridursi durante i tre prossimi anni.

I.3 QUADRO MACROECONOMICO E DI FINANZA PUBBLICA TENDENZIALE

Coerentemente con la tendenza prevista per l'Europa, i principali previsori vedono un rallentamento della crescita del PIL italiano nel 2018. L'intervallo delle previsioni è attualmente dell'1,2-1,5 per cento per quest'anno e 0,9-1,3 per cento per il 2018[3]. In aggiunta ai fattori internazionali, i previsori esprimono preoccupazioni riguardo all'impatto sull'Italia della eventuale uscita della BCE da una politica di accentuato accomodamento monetario e riguardo all'esito delle elezioni politiche, che avranno luogo entro maggio 2018.

Lo scenario macroeconomico tendenziale continua a caratterizzarsi per una restrizione fiscale consistente in aumenti delle aliquote IVA nel 2018 e 2019. Le relative clausole di salvaguardia sono state modificate con la manovra di primavera contenuta nel D.L. 50, riducendone l'importo rispetto alla Legge di Bilancio 2017 in misura che varia fra 3,8 miliardi nel 2018 e 4,4 miliardi nel 2019. L'impatto negativo sul PIL è quindi lievemente inferiore rispetto alle previsioni di aprile, soprattutto nel 2018. La nuova previsione tendenziale del PIL per il 2018 riflette anche il maggior effetto di trascinamento derivante dalla revisione al rialzo del profilo trimestrale di crescita reale durante il 2017, il quale vale circa 0,1 punti percentuali di crescita.

Si precisa peraltro che, come sarà indicato nel quadro programmatico, si procederà alla disattivazione delle suddette clausole relativamente all'anno 2018.

Come risultato di tutti i fattori esogeni ed interni menzionati e di valutazioni aggiornate sulle principali componenti della domanda, in confronto al DEF 2017 la previsione di crescita tendenziale del PIL reale sale di circa due decimi di punto in

[3] Cfr. ad esempio 'Consensus Forecasts', 11 September 2017, Consensus Economics Inc.

media nei prossimi tre anni[4]. L'aumento dell'IVA impatterebbe in misura significativa sull'andamento del PIL nel 2018-2019 e in minor grado su quello del 2020, quando il ritmo di crescita salirebbe lievemente malgrado un contesto internazionale meno dinamico.

TAVOLA I.2: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2016	2017	2018	2019	2020
PIL	0,9	1,5	1,2	1,2	1,3
Deflatore PIL	0,8	0,6	1,8	1,8	1,7
Deflatore consumi	*0,0*	*1,5*	*2,0*	*2,1*	*1,8*
PIL nominale	*1,7*	*2,1*	*3,0*	*3,0*	*3,0*
Occupazione (ULA)	1,4	1,0	0,8	0,9	0,9
Occupazione (FL)	1,3	1,1	0,8	0,9	0,9
Tasso di disoccupazione	11,7	11,2	10,8	10,3	9,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Per quanto riguarda la crescita nominale, il punto di partenza della previsione riflette un andamento del deflatore del PIL nella prima metà dell'anno in corso meno favorevole di quanto previsto nel DEF. Secondo le stime preliminari dell'ISTAT il deflatore è infatti sceso in media dello 0,1 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2016. Ciò pare spiegato in particolare da una temporanea accelerazione dei prezzi degli input, in particolare all'importazione.

Nell'aggiornamento della stima annuale per il 2017, si è ipotizzato un rimbalzo del deflatore nel terzo e quarto trimestre di quest'anno in corrispondenza di una caduta nei dati sui prezzi all'import già evidente nelle più recenti statistiche mensili. Anche così, la crescita media stimata del deflatore nel 2017 sarebbe di solo lo 0,6 per cento, contro l'1,1 per cento previsto nel DEF. Di conseguenza, il PIL nominale è stimato crescere lievemente meno di quanto previsto nel quadro programmatico del DEF, 2,1 anziché 2,3 per cento. Il quadro macroeconomico tendenziale è stato validato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio in data 15 settembre.

La previsione per l'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni nel 2017 rimane invariata al 2,1 per cento previsto nel DEF, segnando così il terzo anno consecutivo di discesa del deficit. Il debito pubblico scenderebbe al 131,6 dal 132,0 per cento del 2016, livello che è stato rivisto al ribasso (dal 132,6 per cento) a seguito delle nuove stime di contabilità nazionale dell'ISTAT del 22 settembre. Si tratta di un risultato significativo dato che la variazione dello stock di debito comprende gli esborsi relativi agli interventi sul sistema bancario e che i proventi da privatizzazioni sarebbero pari allo 0,2 per cento del PIL, a fronte di un obiettivo originario pari allo 0,3 per cento. Si tratterebbe di una riduzione

[4] Va sottolineato che il confronto con le previsioni del DEF si riferisce al quadro programmatico di quel documento, che incorporava gli effetti stimati del D.L. 50.

ulteriore rispetto a quella che si è verificata nell'anno 2015, come attestato dai nuovi dati ISTAT.

Nello scenario tendenziale, nel 2018 l'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni risulterebbe più che dimezzato, scendendo all'1,0 per cento del PIL. Quasi 0,9 punti percentuali di discesa del deficit deriverebbero dall'aumento Iva e la restante parte dalla riduzione della spesa per interessi. Negli anni seguenti il saldo di bilancio scenderebbe verso il pareggio, raggiungendo un livello di -0,3 per cento del PIL nel 2019 e -0,1 per cento nel 2020.

Il rapporto debito/PIL diminuirebbe in misura marcata nel prossimo triennio, giungendo al124,3 per cento del PIL nel 2020. Ciò grazie a un forte miglioramento del saldo primario di bilancio, a proventi da privatizzazioni e all'accelerazione della crescita nominale. Quest'ultima sarebbe il combinato disposto di una moderata ripresa dei prezzi internazionali, della graduale salita della domanda interna e dell'impatto inflazionistico dell'aumento delle aliquote IVA.

I.4 OBIETTIVI DI POLITICA DI BILANCIO E QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO

Lo scenario programmatico presenta cambiamenti più significativi rispetto al DEF di aprile. Coerentemente con quanto comunicato alla Commissione Europea in maggio, il Governo ha infatti deciso di ridurre l'aggiustamento strutturale di bilancio nel 2018 da 0,8 punti percentuali, che eccedevano comunque quanto richiesto dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, a 0,3 punti. L'obiettivo di indebitamento in termini nominali passa all'1,6 per cento del PIL, che segnerebbe comunque un'accelerazione del processo di riduzione del deficit. Per il biennio successivo, si continua a puntare al sostanziale conseguimento del pareggio di bilancio nel 2020, sia in termini nominali, sia strutturali. Infatti, poiché secondo l'attuale stima della crescita potenziale l'output gap si chiuderebbe nel 2020, al netto di eventuali misure temporanee, i due saldi coinciderebbero.

L'approccio di politica economica che il Governo reputa più appropriato è incentrato su un miglioramento graduale ma strutturale della finanza pubblica, fondato sulla revisione della spesa, su una maggiore efficienza operativa nelle Amministrazioni Pubbliche e sul contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Nelle sue considerazioni sottostanti le raccomandazioni di politica di bilancio ai paesi membri, la Commissione Europea a fine maggio sottolineava l'importanza di valutare gli obiettivi quantitativi di finanza pubblica con un margine di discrezionalità. Tale margine è legato da un lato al lascito della crisi, alle pressioni deflazionistiche ancora in atto e alla plausibilità delle stime di output gap; dall'altro al tema della sostenibilità del debito pubblico.

Il Governo, condividendo questa impostazione generale, ha per il tramite del Ministro dell'Economia e Finanze indirizzato una lettera alla Commissione in cui sottolinea l'importanza di bilanciare adeguatamente gli obiettivi della sostenibilità fiscale e del sostegno alla ripresa economica. La lettera sostiene quindi che un'eccessiva restrizione fiscale metterebbe a rischio la ripresa economica e la coesione sociale. Annuncia pertanto che l'intenzione del Governo è, come sopra menzionato, di aggiustare il saldo strutturale in misura pari a 0,3

punti di PIL nel 2018. La Commissione ha preso atto di questo orientamento, sottolineando l'importanza di attuare ampie riforme strutturali e di ridurre il deficit di bilancio e il rapporto debito/PIL[5].

Nei prossimi anni, la politica economica dell'Italia dovrà infatti vincere la sfida della crescita e della riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL. Questa sfida è anche collegata alla questione demografica: la popolazione italiana è invecchiata, le nascite e il tasso di fecondità sono in calo. Nuove proiezioni delle tendenze del sistema pensionistico, basate su un imminente aggiornamento degli scenari demografici ed economici a livello europeo, evidenziano rischi di salita della spesa pensionistica nei prossimi due decenni.

Il Governo ritiene che tali proiezioni rappresentino uno scenario avverso a fronte di quello sinora adottato, da tenere in considerazione nel formulare gli obiettivi di bilancio per i prossimi anni e nel valutare le diverse opzioni di politica economica e sociale. Esse sottolineano infatti l'importanza di conseguire tassi di crescita del PIL più elevati rispetto a quelli registrati negli ultimi anni e di promuovere un aumento dei tassi di attività e una risalita del tasso di fecondità. L'Italia ha bisogno di un'economia più dinamica, di una finanza pubblica che possa assorbire il futuro impatto del pensionamento dei *baby boomers* e di politiche di sostegno all'occupazione giovanile e alla famiglia. Date le conseguenze sociali della crisi degli ultimi anni, è inoltre opportuno insistere sulle politiche di contrasto alla povertà.

Le recenti iniziative del Governo, prima fra tutte l'introduzione del Reddito di Inclusione, a valere sugli stanziamenti allo scopo previsti già nella legge di bilancio 2017-2019, le diverse misure adottate per la tutela della maternità e la promozione della natalità, nonché per la conciliazione vita-lavoro, riflettono questa impostazione. La Legge di Bilancio 2017 includeva già varie misure di sostegno alle fasce più deboli della popolazione e ai pensionati con redditi bassi. La legge di Bilancio 2018 destinerà le limitate risorse a disposizione a pochi mirati obiettivi: investimenti pubblici e privati, occupazione giovanile e lotta alla povertà.

Il Governo prevede altresì di disattivare interamente le clausole di salvaguardia per il 2018. Ne derivano minori entrate per 15,7 miliardi nel 2018 rispetto allo scenario tendenziale. Le nuove politiche per lo sviluppo e la disattivazione delle clausole 2018 saranno coperte con una manovra prossima allo 0,5 per cento del PIL, che riguarderà la spesa pubblica per 0,15 punti di PIL e le entrate per la restante parte. Ciò al fine di conseguire un indebitamento netto dell'1,6 per cento del PIL comprendendo i costi delle nuove politiche e delle c.d. spese indifferibili. A questo livello di deficit corrisponderebbe un miglioramento del saldo strutturale pari a 0,3 punti di PIL.

Nello scenario programmatico, la crescita del PIL reale è prevista pari all'1,5 per cento sia nel 2018, sia nel 2019. Nell'anno finale della previsione si prevede una decelerazione all'1,3 per cento. Il diverso profilo della crescita dello scenario tendenziale rispetto al programmatico è dovuto alla rimodulazione della tempistica del consolidamento fiscale, che impatterebbe diversamente sul biennio

[5] La corrispondenza fra il Ministro dell'Economia e Finanze e la Commissione è disponibile sul sito del MEF: http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0298.html

2019-2020, sia a livello di crescita reale, sia in termini di andamento del deflatore e della crescita nominale del PIL.

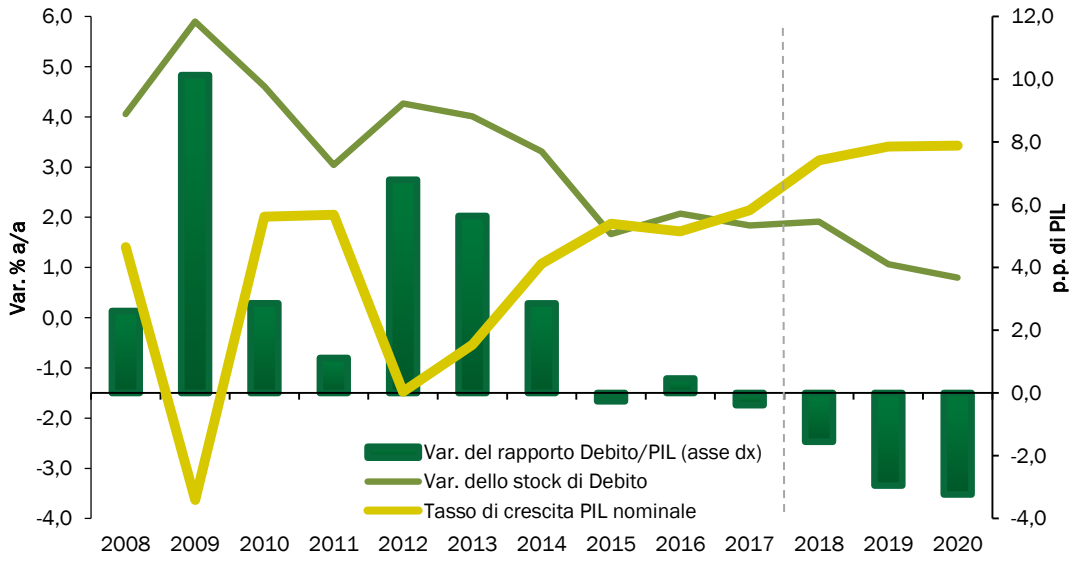
TAVOLA I.3: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO SINTETICO (1) (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2016	2017	2018	2019	2020
PIL	0,9	1,5	1,5	1,5	1,3
Deflatore PIL	0,8	0,6	1,6	1,9	2,1
Deflatore consumi	*0,0*	*1,5*	*1,4*	*2,1*	*2,5*
PIL nominale	*1,7*	*2,1*	*3,1*	*3,4*	*3,4*
Occupazione (ULA)	1,4	1,0	0,9	1,1	0,9
Occupazione (FL)	1,3	1,1	0,9	1,1	0,9
Tasso di disoccupazione	11,7	11,2	10,7	10,0	9,5
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,5	2,4	2,2	2,2	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La discesa del rapporto debito/PIL sarebbe lievemente minore in confronto al tendenziale nel 2018 ma più accentuata nella parte finale dell'orizzonte di programmazione, terminando al 123,9 per cento nel 2020.

FIGURA I. 4: DINAMICA DEL RAPPORTO DEBITO PUBBLICO/PIL NELLO SCENARIO PROGRAMMATICO
(tassi di crescita percentuali e punti percentuali di PIL)



Fonte: Dal 2017 previsioni programmatiche del MEF.

TAVOLA I.4: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-2,6	-2,5	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2
Saldo primario	1,5	1,5	1,7	2,0	2,6	3,3
Interessi	4,1	4,0	3,8	3,6	3,5	3,5
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,1	-0,9	-1,3	-1,0	-0,6	-0,2
Variazione strutturale	0,3	-0,8	-0,4	0,3	0,4	0,4
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	131,5	132,0	131,6	130,0	127,1	123,9
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,0	128,5	128,2	126,7	123,9	120,8
Obiettivo per la regola del debito (4)						122,8
Proventi da privatizzazioni	0,4	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-2,6	-2,5	-2,1	-1,0	-0,3	-0,1
Saldo primario	1,5	1,5	1,7	2,6	3,3	3,5
Interessi	4,1	4,0	3,8	3,6	3,5	3,6
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,2	-1,0	-1,4	-0,4	0,1	-0,1
Variazione strutturale	0,2	-0,8	-0,4	1,0	0,5	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	131,5	132,0	131,6	129,9	127,1	124,3
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,0	128,5	128,2	126,6	123,9	121,2
MEMO: DEF (aprile 2017), quadro programmatico						
Indebitamento netto	-2,7	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
Saldo primario	1,5	1,5	1,7	2,5	3,5	3,8
Interessi	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
Indebitamento netto strutturale (2)	-0,5	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
Variazione strutturale	0,3	-0,7	-0,3	0,8	0,8	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni) (5)	132,1	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
Debito pubblico (netto sostegni) (5)	128,5	129,1	129,1	127,7	125,0	122,6
PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)	*1652,2*	*1680,5*	*1716,5*	*1768,7*	*1821,7*	*1876,6*
PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)	*1652,2*	*1680,5*	*1716,5*	*1770,3*	*1830,6*	*1893,3*

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Al netto delle una tantum e della componente ciclica.

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2016 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, bollettino statistico 'Finanza pubblica: fabbisogno e debito' del 15 settembre 2017). I valori di consuntivo del 2015 e del 2016 tengono conto delle revisioni del PIL contenute nelle Tabelle allegate al comunicato stampa Istat "Conti economici nazionali del 2016" del 22 settembre 2017. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,2 per cento nel 2017 e 0,3 per cento del PIL annuo nel periodo 2018-2020. Le stime scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,7 per cento del PIL nel 2017 e per oltre lo 0,1 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.

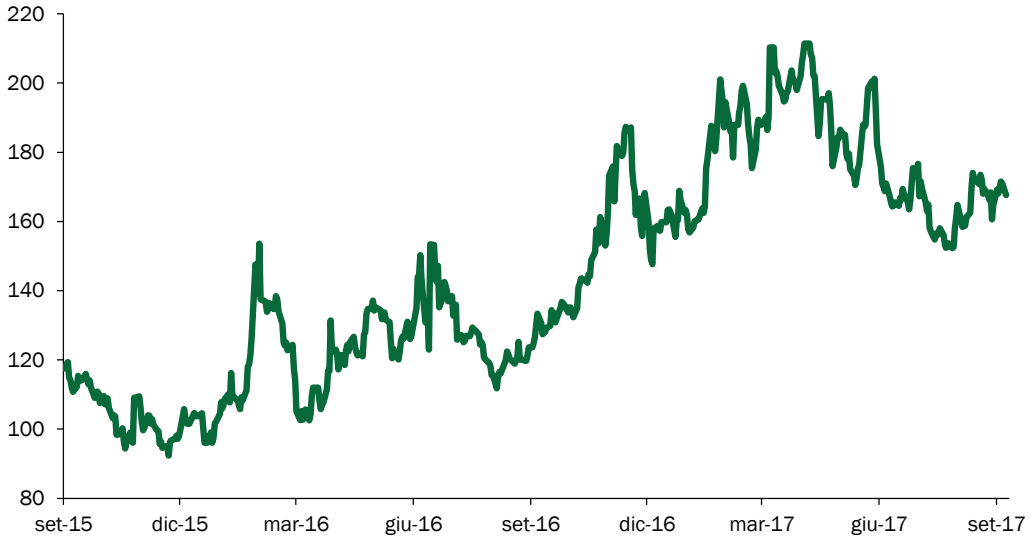
(4) Livello del rapporto debito/PIL che assicurerebbe l'osservanza della regola sulla base della dinamica prevista al 2020 (criterio *forward-looking*). Per ulteriori dettagli si veda il Paragrafo III.4.

(5) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e ulteriori risparmi destinati al Fondo ammortamento pari allo 0,3 per cento del PIL negli anni 2017-2020.

I.5 FATTORI DI RESILIENZA IN SCENARI DI RIALZO DEI TASSI

Percezioni riguardo alle prospettive politiche e di riforma dell'economia in Italia, e all'eventuale uscita della Banca Centrale Europea (BCE) dalla politica di *quantitative easing* (QE), hanno da tempo influenzato la valutazione dei mercati riguardo all'Italia. Infatti, sebbene i mercati finanziari italiani abbiano risposto positivamente alle misure del Governo riguardanti le banche, il BTP a dieci anni è attualmente scambiato ad un differenziale di rendimento di 160-165 punti base contro il Bund, mentre in fasi precedenti era arrivato a 100pb.

FIGURA I.5: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO TRA TITOLI DECENNALI ITALIANI E TEDESCHI (punti base)



Fonte: Thomson, Reuters, Datastream

Per quanto riguarda i timori circa il futuro impatto della *exit strategy* della BCE, occorre ribadire che le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica dei documenti ufficiali, inclusa la presente Nota di Aggiornamento, sono formulate sulla base degli attuali livelli di mercato. Per coloro che credono nell'efficienza dei mercati finanziari, i rendimenti di mercato scontano già tutte le informazioni attualmente a disposizione degli investitori. Inoltre, essendo la curva dei rendimenti italiana più ripida di quella tedesca (ed anche di quella dei tassi *swap* in euro), essa già incorpora una salita dei tassi ed un ampliamento dei differenziali contro Bund e swap nei prossimi tre anni.

Si può obiettare che il mercato potrebbe essere colpito in futuro da shock esogeni inattesi, o che la situazione politica post-elettorale potrebbe essere più complicata di quanto attualmente implicito nei corsi di mercato. Sebbene ciò non costituisca una base su cui ragionevolmente costruire la previsione, nel capitolo IV della presente Nota di Aggiornamento si riportano i risultati di una simulazione in cui lo *spread* sui titoli di stato salirebbe di duecento punti base rispetto agli attuali rendimenti a termine. Si dimostra che, grazie anche alla elevata vita media residua e alla durata finanziaria del debito pubblico (6,9 e 5,5 anni, rispettivamente), l'impatto di una crisi di fiducia di ragionevole durata sull'economia e sul rapporto debito/PIL sarebbe ampiamente gestibile.

Passando ai fattori di natura politica, l'attuale legislatura ha visto l'Italia ritornare alla crescita economica e intraprendere numerose e ampie riforme in campo economico e sociale, che non si sono arrestate e offrono una solida base di partenza per la prossima legislatura.

In conclusione, si ribadisce quanto scritto nel DEF di aprile: l'obiettivo del Governo è di innalzare il tasso di crescita del PIL verso un ritmo che consenta di recuperare il terreno perduto nel periodo 2009-2013 e di andare oltre. Gli sviluppi più recenti incoraggiano a ritenere che il Paese sia sulla buona strada. L'eventuale transizione nella politica monetaria europea non costituirà un fattore di rischio nella misura in cui l'Italia resterà agganciata al ciclo economico europeo e manterrà il giusto equilibrio fra consolidamento di bilancio e politiche per il futuro, ovvero la crescita, i giovani, l'ambiente e l'inclusione sociale.

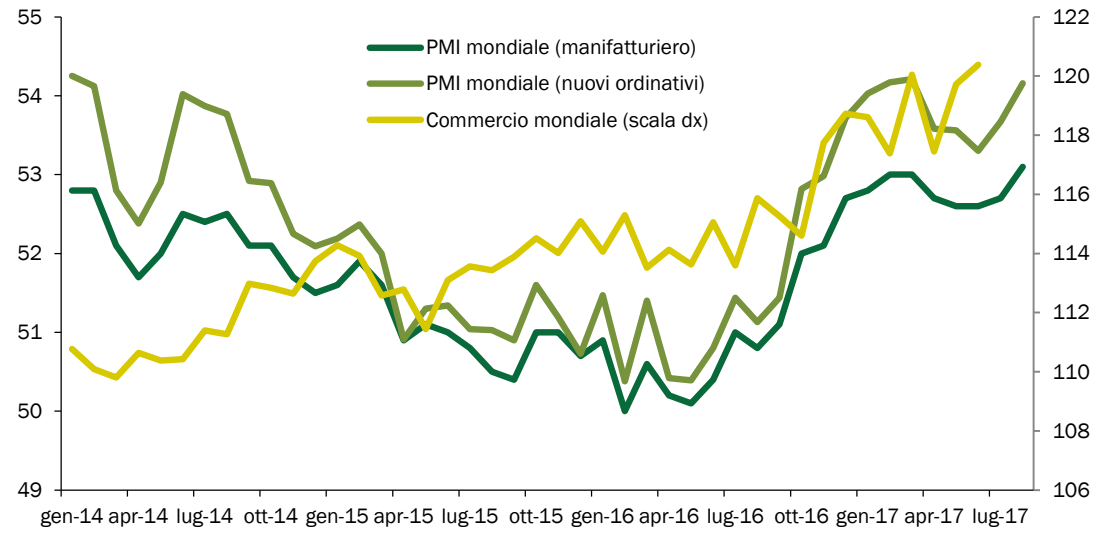
II. QUADRO MACROECONOMICO

II.I LO SCENARIO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

La congiuntura economica del primo semestre del 2017 è stata positiva sia nei paesi emergenti sia nelle economie avanzate. Nel complesso, la crescita mondiale è diventata più diffusa e solida e il commercio internazionale ha accelerato trainato dalla ripresa dei mercati emergenti.

In base ai più recenti dati del *Central Planning Bureau* i primi sei mesi del 2017 hanno mostrato una buona dinamica degli scambi di merci (la crescita acquisita fino a giugno è del 3,9 per cento), con il commercio mondiale che a giugno ha registrato un ulteriore incremento congiunturale dello 0,5 per cento dopo il robusto 1,9 per cento del mese precedente. Le indicazioni fornite dagli indici PMI mondiali di agosto, inoltre, suggeriscono che il *trend* positivo della prima parte dell'anno proseguirà anche nel secondo semestre.

FIGURA II.1: COMMERCIO MONDIALE E PMI (indici)



Fonte: Thomson Reuters Datastream.

L'economia statunitense sta nel complesso mantenendo un buon dinamismo nonostante una temporanea decelerazione all'inizio dell'anno. Nel secondo trimestre, il PIL è cresciuto del 3 per cento t/t annualizzato, dall'1,2 per cento del periodo precedente. La crescita è stata trainata prevalentemente dalla spesa per consumi delle famiglie e dagli investimenti fissi non residenziali, dalle esportazioni e dalle scorte mentre gli investimenti residenziali hanno fornito un contributo negativo. Nella riunione del FOMC di metà giugno la Fed ha alzato di 25 punti base il tasso di *policy* e la futura condotta di politica monetaria sarà

influenzata dall'andamento dei prezzi. I dati di agosto hanno segnalato un lieve rimbalzo dei prezzi al consumo, ma il tasso di inflazione tendenziale rimane al di sotto del 2 per cento sia per l'indice totale sia per quello *core*. Gli indicatori anticipatori e i dati a frequenza mensile suggeriscono che l'evoluzione dell'economia statunitense nei prossimi mesi si attesterà su ritmi di crescita analoghi a quelli del primo semestre. L'uragano Harvey che ha riguardato lo stato del Texas e i successivi disastri naturali che hanno coinvolto la Florida avranno probabilmente un impatto negativo sui dati economici, ma è prevedibile che si tratti di un fenomeno temporaneo, seguito da un rimbalzo. Le principali organizzazioni internazionali prevedono che la crescita media dell'economia USA sarà lievemente superiore nel 2018 rispetto a quest'anno. Per quanto riguarda la politica monetaria, la Fed nell'ultimo FOMC ha deciso di iniziare una graduale riduzione del suo portafoglio titoli e pare intenzionata a continuare una politica di lento aumento dei tassi ufficiali. Il mercato dei Fed Funds attualmente sconta che la Fed effettuerà al più due rialzi da qui a fine 2018.

La crescita dell'economia giapponese è prevista accelerare quest'anno, malgrado alcuni segnali di temporaneo indebolimento nei dati più recenti. Il range di previsione del PIL reale per il 2017 è compreso, per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, fra l'1,6 e l'1,8 per cento, in salita dall'1,0 dell'anno scorso. E' attesa tuttavia una decelerazione nel 2018, con un tasso di crescita che alcuni previsori pongono anche al disotto dell'1,0 per cento data l'aspettativa di una restrizione fiscale. I tentativi della banca centrale di far ripartire l'inflazione non hanno ancora sortito gli effetti desiderati, anche a causa di una crescita salariale che rimane molto moderata malgrado il bassissimo tasso di disoccupazione. Le stime della Banca del Giappone sull'inflazione per l'anno che terminerà nel marzo 2018 sono state riviste al ribasso, all'1,1 per cento dall'1,4 per cento. Conseguentemente sono stati mantenuti invariati i tassi di interesse e si è allungato l'orizzonte temporale per il raggiungimento dell'obiettivo sull'inflazione.

L'economia cinese nella prima metà dell'anno ha continuato a mostrare una buona dinamica, nonostante le problematiche legate al settore bancario e a quello immobiliare. Il PIL del secondo trimestre è cresciuto più di quanto atteso (6,9 per cento a/a), confermando la dinamica del primo trimestre. I profitti delle imprese nei primi sette mesi dell'anno sono cresciuti del 42 per cento, in netta accelerazione rispetto al 2016, soprattutto grazie alle componenti dell'immobiliare e delle infrastrutture. Gli indicatori anticipatori suggeriscono un proseguimento della crescita nella seconda metà dell'anno con un ruolo particolarmente dinamico del settore dei servizi. Recentemente la Banca Centrale cinese ha rimosso parte delle misure varate nel 2015 per contenere la debolezza del cambio e frenare la fuga di capitali, onde aggiustare la politica monetaria alle mutate condizioni internazionali.

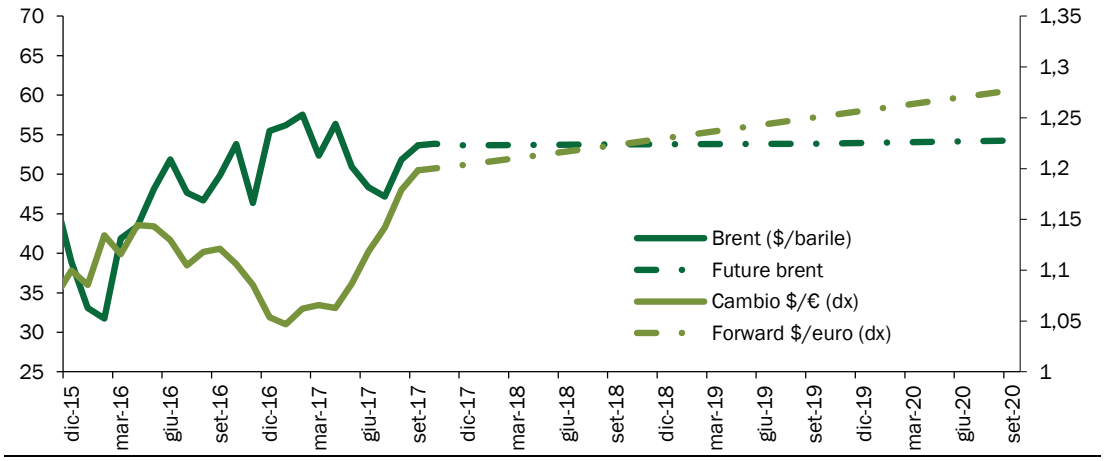
Nel secondo trimestre è proseguita la ripresa del PIL nell'Area dell'Euro, evidenziata sia dalle variazioni rispetto al trimestre precedente (0,6 per cento t/t dopo lo 0,5 per cento nei primi tre mesi dell'anno), sia dalle variazioni rispetto allo stesso periodo del 2016 (2,3 per cento a/a dopo il 2,0 per cento a/a del trimestre precedente). Il miglioramento congiunturale è stato dovuto principalmente al contributo dei consumi delle famiglie (0,3 punti percentuali) e degli investimenti fissi (0,2 punti percentuali); in termini tendenziali, invece,

oltre al contributo dei consumi delle famiglie (1,0 punti percentuali) e degli investimenti fissi (0,4 punti percentuali), va menzionato l'apporto del settore estero (0,4 punti percentuali). Dal dettaglio nazionale, pur in presenza di una crescita diffusa a tutti i paesi dell'area, si constata il permanere di una forte eterogeneità, con i paesi baltici, i Paesi Bassi e la Spagna caratterizzati da una maggiore dinamicità. Nel complesso, gli indicatori per l'Eurozona suggeriscono un ulteriore rafforzamento della crescita per i prossimi mesi.

Nelle sue previsioni più recenti, la Banca Centrale Europea (BCE) a settembre ha innalzato dall'1,9 al 2,2 per cento la stima del PIL per il 2017, ma continua ad anticipare una decelerazione nei prossimi due anni, all'1,8 per cento nel 2018 e all'1,7 per cento nel 2019. Nella nuova previsione della BCE, il ritmo di crescita delle esportazioni dell'Area euro rallenta nel 2018, per poi riprendere solo lievemente nel 2019. Anche gli investimenti risultano meno dinamici di quest'anno, soprattutto nel 2019. Il previsto rallentamento delle esportazioni è spiegato almeno in parte dall'apprezzamento dell'euro.

Nel frattempo, la linea prudente sinora adottata dalla BCE nel prospettare la possibilità di una graduale uscita dalla politica di accomodamento quantitativo (QE), fintanto che le condizioni economiche lo richiederanno, ha rassicurato i mercati. Sembrano inoltre essersi ridotti i timori circa gli effetti della Brexit. Infine, appare superato il rischio di un processo deflazionistico nell'area dell'euro. Il tasso di inflazione dell'area in agosto ha infatti raggiunto l'1,5 per cento, mentre l'indice *core* (che esclude alimentare ed energia) cresce dell'1,2 per cento in termini tendenziali. Poiché l'inflazione *core* si trovava allo 0,8 per cento a fine 2016, si può affermare che la crescita dei prezzi si stia muovendo nella direzione auspicata dalla banca centrale dato il suo obiettivo di portare l'inflazione stabilmente in prossimità del 2 per cento. Tuttavia, poiché l'impulso proveniente dai prezzi energetici rimane relativamente modesto e il tasso di cambio dell'euro si è notevolmente apprezzato, un'ulteriore salita dell'inflazione verso l'obiettivo non è affatto scontata, anzi, appare probabile che la crescita tendenziale dei prezzi rallenti a fine anno. La BCE stessa prevede attualmente un tasso medio di inflazione nel 2018 inferiore a quello di quest'anno (1,2 contro 1,5 per cento), pur con un tasso medio *core* che salirebbe all'1,3 per cento dall'1,1 di quest'anno.

FIGURA II.2: TASSO DI CAMBIO DOLLARO/EURO E PREZZO DEL BRENT



Fonte: Thomson Reuters Datastream, Bloomberg.

Sul fronte del mercato dei prodotti energetici, la serie di eventi naturali che ha colpito duramente zone ad alta attività di estrazione e raffinazione petrolifera della costa est del Nord America alimenta i timori di un calo sostanziale della produzione degli Stati Uniti, dopo mesi in cui si è a lungo discusso dell'eccesso di offerta sui mercati internazionali. Nel breve-medio periodo, tuttavia, la curva del *future* sul Brent lascia dedurre che le quotazioni resteranno sostanzialmente stabili intorno ai 55$/b.

Per quanto riguarda il tasso di cambio dollaro/euro, la curva dei tassi *forward* suggerisce un moderato e costante apprezzamento dell'euro nel corso del prossimo triennio fino a superare 1,28 €/$ a fine 2020. L'ipotesi tecnica adottata nelle nuove previsioni di crescita per l'Italia prevede la costanza del livello dell'euro pari alla media dei dieci giorni lavorativi precedenti la *cut-off date* delle esogene internazionali.

Nell'insieme, il quadro internazionale sottostante la Nota di Aggiornamento è più favorevole rispetto a quello presentato del DEF (Tavola II.1). In particolare, rispetto alle tendenze del prossimo triennio, si rileva una revisione al rialzo della crescita ipotizzata per il commercio mondiale di 1,3 punti percentuali nel 2017 (al 4,7 per cento) e di 0,4 punti percentuali nel 2018 (al 3,9 per cento). Per il petrolio, si assume un prezzo medio annuo di 51,4 dollari al barile nel 2017, che salirebbe a 52,2 dollari al barile nel 2018, in entrambi i casi si ha una lieve revisione al ribasso rispetto alle ipotesi del DEF. Si assume, infine, un marginale apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro da 1,13 nel 2017 a 1,19 nel 2018[1].

Tale apprezzamento potrà comportare un'attenuazione delle previsioni di crescita del prezzo del petrolio e dei prodotti raffinati espressi in euro, con effetti lievemente positivi sulla crescita del PIL reale nell'area dell'euro.

TAVOLA II.1: ESOGENE INTERNAZIONALI

	2017		2018		2019-2020	
	DEF 2017	Nota Agg.	DEF 2017	Nota Agg.	DEF 2017	Nota Agg.
Commercio internazionale (variazioni percentuali)	3,4	4,7	3,5	3,9	3,8	3.9
Prezzo del petrolio (USD/barile, futures, Brent)	54,4	51,4	53,8	52,2	53,5	52,8
Cambio dollaro/euro	1,06	1,13	1,06	1,19	1,06	1,19

Per il periodo 2019-2020 sono riviste marginalmente al rialzo le previsioni per il commercio mondiale rispetto al DEF, sempre in linea con i principali previsori internazionali, mentre il prezzo del petrolio, sebbene previsto in graduale aumento nel biennio, si attesta su valori inferiori a quelli ipotizzati nel Documento di Economia e Finanza.

[1] Per il cambio dollaro/euro si fa riferimento all'ipotesi tecnica della media dei dieci giorni lavorativi terminanti il 31 agosto 2017. Per il prezzo del petrolio, si fa riferimento ai *futures* al 31 agosto.

Nel complesso, il rafforzamento del ciclo economico dei primi sei mesi del 2017 è stato supportato dal ridimensionamento del rischio politico europeo. Si sono, inoltre, attenuati i timori legati agli esiti del referendum sulla Brexit e delle elezioni americane. Le politiche monetarie caute e graduali hanno mitigato le tensioni sui mercati internazionali e le condizioni finanziarie mondiali sono migliorate.

Permangono alcuni rischi al ribasso rappresentati principalmente da crescenti tendenze protezionistiche e dalle numerose tensioni geopolitiche. A queste si sono aggiunti di recente gli effetti ancora non quantificabili dei numerosi disastri naturali e l'apprezzamento dell'euro. Il cambio euro dollaro ha infatti modificato il suo *trend* conseguentemente al rafforzamento della congiuntura europea e alle politiche annunciate dalla nuova amministrazione USA.

II.2 L'ECONOMIA ITALIANA, RECENTI ANDAMENTI

A partire dalla fine del 2016, l'economia italiana ha mostrato una accelerazione più spiccata rispetto alle previsioni formulate in occasione della pubblicazione del DEF di aprile. Le stime ISTAT per il primo trimestre, che inizialmente indicavano una crescita moderata, hanno infatti subìto una revisione al rialzo in giugno (a 0,44 per cento t/t da 0,23 per cento t/t) e gli ultimi dati trimestrali confermano una crescita del PIL a ritmi soddisfacenti anche nel secondo trimestre. Inoltre, le modifiche apportate al profilo di crescita del 2016 hanno migliorato l'effetto trascinamento sul 2017. La variazione acquisita al secondo trimestre è pari all'1,2 per cento. La dinamica del PIL è stata sostenuta dalla domanda interna, incluse le scorte, con andamenti divergenti tra le componenti, mentre la domanda estera netta ha fornito un contributo lievemente positivo nel primo e nullo nel secondo trimestre.

I dati relativi ai primi sei mesi dell'anno confermano la dinamica di crescita dei consumi privati, nonostante il rallentamento registrato nel secondo trimestre. Tra le categorie di consumo è proseguita l'espansione dei servizi (che pesano più del 50 per cento del totale) mentre nel secondo trimestre la spesa per le varie tipologie di beni ha subìto una battuta d'arresto.

Gli investimenti in macchinari sono stati oggetto di una revisione sostanziale a partire dal 2016 e, secondo i più recenti dati trimestrali, paiono aver decelerato nel primo semestre di quest'anno. Tuttavia, questo rallentamento è probabilmente temporaneo alla luce di una serie di evidenze che mostrano una notevole salita degli ordinativi e delle aspettative di produzione di beni capitali (cfr. il riquadro *L'andamento degli investimenti fissi lordi nella prima metà del 2017*).

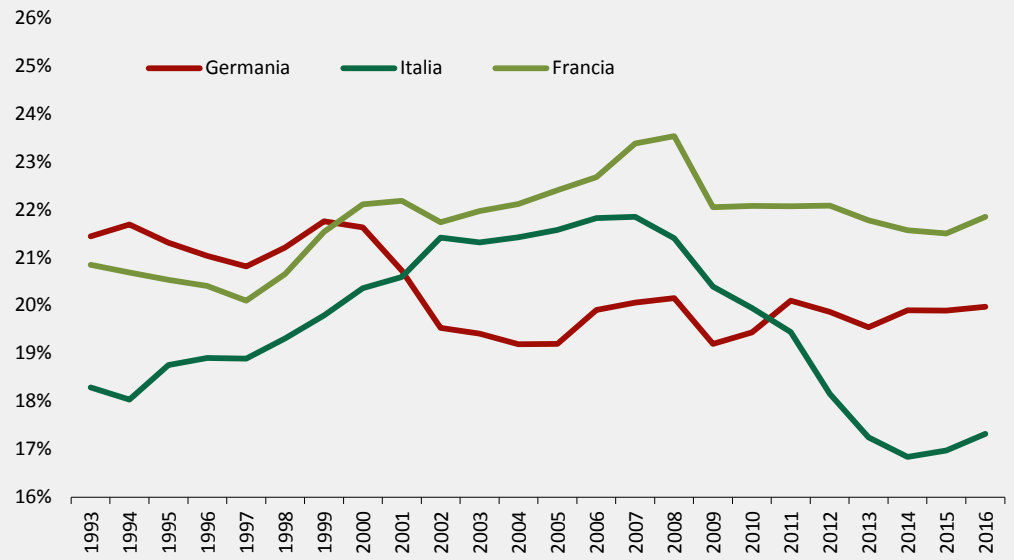
Inoltre, le indagini presso le imprese mostrano tendenze positive sia per i piani di investimento complessivi sia per gli ordinativi domestici e le importazioni di beni strumentali, segno di una risposta positiva alle misure di incentivazione agli investimenti adottate dal Governo tramite le ultime leggi di bilancio. Per quanto riguarda gli investimenti in mezzi di trasporto, questi hanno proseguito su un sentiero di crescita sostenuta mentre quelli relativi al settore delle costruzioni progrediscono più lentamente.

FOCUS

L'andamento degli investimenti fissi lordi nella prima metà del 2017

Gli investimenti fissi lordi hanno subìto una forte caduta durante la lunga recessione attraversata dall'economia italiana nel periodo 2008-2009 e 2011-2013, scendendo dal 21,8 per cento del PIL nel 2006-2007 ad un minimo di 16,8 per cento nel 2014, anche a causa di una forte contrazione della componente pubblica. Negli ultimi due anni il rapporto tra investimenti fissi lordi (IFL) e PIL ha recuperato, salendo al 17,3 per cento nel 2016. Tale rapporto rimane tuttavia molto al di sotto della media dell'Area dell'Euro (20,4 per cento nel 2016) e dei valori registrati nello stesso anno da Germania e Francia (20,0 e 21,8 per cento, rispettivamente).

INVESTIMENTI FISSI LORDI (in % del PIL)

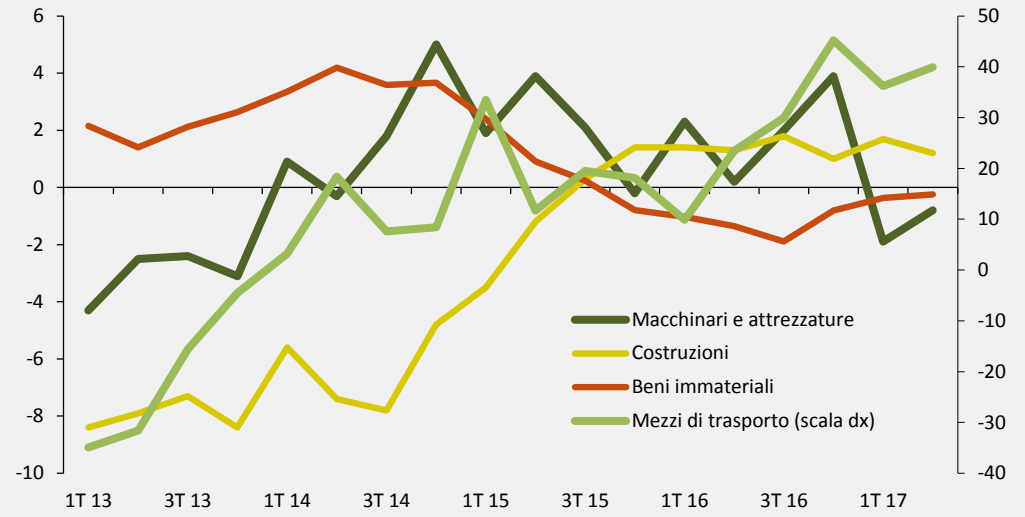


Fonte: AMECO online.

La ripresa dell'accumulazione di capitale è essenziale per rafforzare la crescita dell'economia italiana, non solo perché gli investimenti sono una componente della domanda aggregata, ma anche perché nuovi beni capitali ed infrastrutture consentono di incrementare la produttività e la competitività dell'economia. Se nel corso del prossimo quinquennio il tasso di investimento raggiungesse quantomeno la media europea, ciò assicurerebbe con alta probabilità un tasso medio di crescita dell'economia superiore a quello registrato nell'ultimo anno e pari ad almeno il due per cento in termini reali.

Il Governo ha negli ultimi anni introdotto misure volte a rinvigorire sia gli investimenti privati, sia quelli pubblici. I risultati sono incoraggianti, giacché nel complesso gli IFL, dopo essersi contratti del 2,3 per cento nel 2014, sono cresciuti dell'1,9 per cento nel 2015 e del 2,8 per cento nel 2016 in termini reali. I dati di contabilità nazionale trimestrale per la prima metà dell'anno in corso mostrano tuttavia una crescita media tendenziale degli IFL del 2,3 per cento, inferiore alla previsione formulata nel DEF 2017 per l'anno nel complesso (3,7 per cento). Mentre gli investimenti in mezzi di trasporto appaiono ancora in crescita molto superiore alle previsioni nel primo semestre (38,1 per cento tendenziale), la componente dei macchinari, attrezzature, ricerca e sviluppo e altri beni immateriali si contrae dell'1,4 per cento e le costruzioni crescono dell'1,5 per cento – in entrambi i casi al di sotto delle aspettative.

ANDAMENTO DELLE COMPONENTI DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI (var. % a/a)

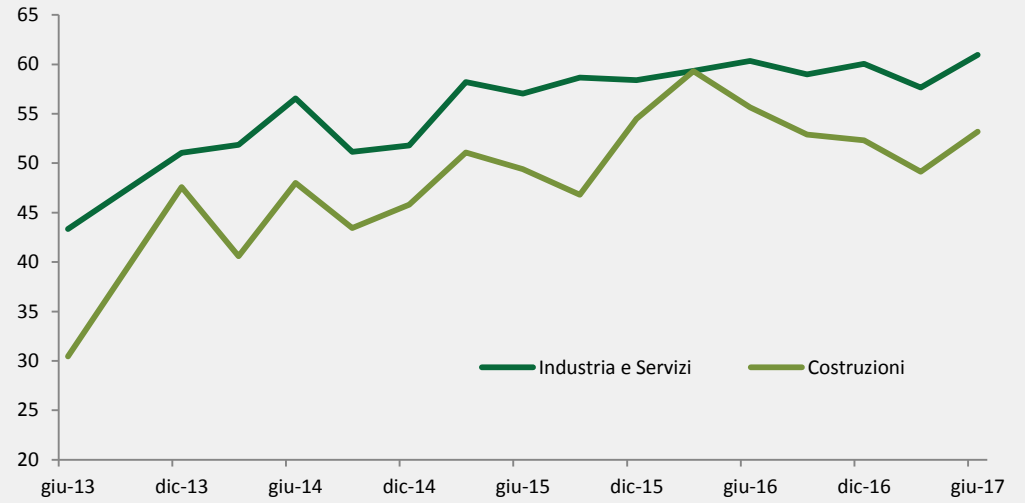


Nota: I dati rappresentati sono coerenti con i Conti economici trimestrali pubblicati il 1° settembre 2017.
Fonte: Istat.

A fronte di questi dati di contabilità trimestrale, le indagini Banca d'Italia e ISTAT suggeriscono invece tendenze positive sia per i piani di investimento complessivi delle imprese, sia per gli ordinativi domestici e le importazioni di beni strumentali.

L'indagine Banca d'Italia sulle aspettative di inflazione e crescita sottopone ad un ampio campione di imprese alcune domande sui loro programmi di investimento. Nell'ultima indagine, relativa al secondo trimestre di quest'anno, il 37,1 per cento delle imprese dell'industria e dei servizi dichiara di prevedere un incremento degli investimenti nel 2017 rispetto all'anno scorso, mentre solo il 15,2 per cento prevede di ridurli e la rimanente parte non anticipa variazioni. Sia la quota in aumento, sia il saldo fra aumento e riduzione sono al livello più alto registrato dall'inizio della ripresa. Nella stessa indagine, il settore delle costruzioni fornisce indicazioni nel complesso positive, dato che il 26,1 per cento delle imprese prevede di incrementare gli investimenti, contro un 19,7 per cento che le riduce e un 54,2 che prevede invarianza.

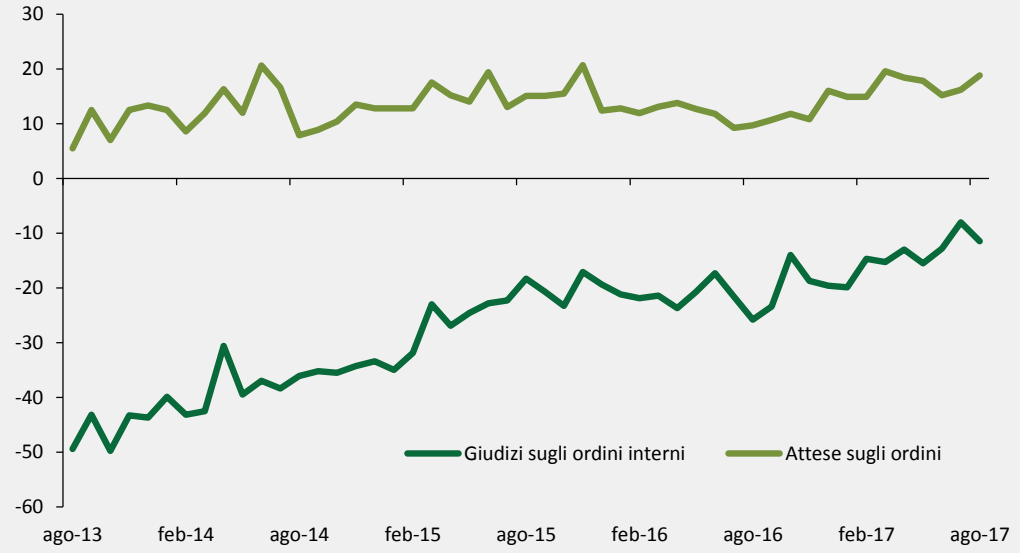
INVESTIMENTI FISSI LORDI NELL'ANNO IN CORSO RISPETTO AL PRECEDENTE (indice di diffusione)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati Banca d'Italia, Indagine su aspettative di inflazione e crescita.

Per quanto riguarda la produzione e gli ordinativi di beni strumentali, nel primo trimestre del 2017 l'indice mensile destagionalizzato della produzione di beni strumentali è sceso dell'1,2 per cento sul trimestre precedente, ma è poi salito del 2,3 per cento nel secondo. In luglio, l'indice è ulteriormente salito, mettendo a segno un incremento dell'1,6 per cento in un solo mese. In media, nei primi sette mesi dell'anno l'indice corretto per i giorni lavorati è salito dell'1,9 per cento. Nello stesso periodo, i volumi di importazione di beni strumentali sono cresciuti in media del 5,4 per cento rispetto al primo trimestre del 2016, mentre le esportazioni sono aumentate del 3,5 per cento.

GIUDIZI SUGLI ORDINATIVI DI BENI STRUMENTALI (indici destagionalizzati base 2010 = 100 e saldi destagionalizzati)



Fonte: Istat.

Nel complesso, i dati di produzione e commercio estero di beni strumentali sono pertanto compatibili con una tendenza positiva degli IFL in macchinari e attrezzature. L'indagine mensile ISTAT presso le imprese ravvisa una situazione e delle prospettive assai più positive. Infatti, gli ordinativi domestici vengono valutati con crescente ottimismo da parte delle imprese produttrici di beni strumentali, in termini sia di tendenze in corso, sia di aspettative. Coerentemente con questa valutazione, le imprese sono anche diventate più ottimiste circa l'andamento futuro della produzione di beni strumentali.

Come si spiega l'apparente divergenza fra contabilità trimestrale e indagini presso le imprese? E' anzitutto necessario ricordare che la stima degli IFL in macchinari e attrezzature nella contabilità nazionale trimestrale si basa sul metodo della disponibilità, ovvero considera la produzione e le importazioni di beni strumentali, portando in sottrazione le esportazioni. I dati attualmente disponibili per il fatturato dell'industria, mostrano che nei primi cinque mesi dell'anno il fatturato è stato più dinamico della produzione. È quindi plausibile ipotizzare che nel complesso, a fronte di una domanda piuttosto dinamica, le imprese produttrici abbiano dapprima ridotto le scorte di prodotti finiti. I dati di produzione di giugno e luglio, assai robusti, suggeriscono che questa fase di decumulo sia in fase di superamento e che la produzione stia accelerando, il che dovrebbe anche innalzare la stima degli IFL nella contabilità trimestrale.

Inoltre, nel caso degli investimenti in macchinari e attrezzature, il confronto con il 2016 è in parte distorto dal fatto che l'anno scorso le consegne di beni strumentali riportate dal comparto Difesa sono state superiori alla media degli ultimi anni, soprattutto nella seconda

metà dell'anno. Escludendo questa componente, che varia in base a fattori largamente indipendenti dal ciclo economico, l'andamento degli IFL in macchinari ed attrezzature risulterebbe un po' meno dinamico nel 2016 e, di conseguenza, stazionario anziché negativo nel corso del primo semestre 2017.

In sintesi, non solo è possibile che l'andamento degli IFL nella prima metà del 2017 sia rivisto al rialzo in futuri aggiornamenti della contabilità trimestrale, ma la seconda metà dell'anno in corso sarà probabilmente caratterizzata da un andamento nettamente più dinamico rispetto al primo semestre. Anche così, la previsione aggiornata di crescita per il 2017 è lievemente inferiore a quella del DEF 2017 per quanto attiene gli investimenti in macchinari e attrezzature e quelli in costruzioni. La prevista accelerazione nel secondo semestre dovrebbe tuttavia dar luogo ad un significativo effetto di trascinamento sulla crescita media degli IFL nel 2018.

Va infine rilevato che, con particolare riferimento alla componente costruzioni, il minor dinamismo degli IFL può essere spiegato da un livello di investimenti pubblici inferiore alle previsioni e agli intendimenti del governo. La stima per il 2017 presentata nel Capitolo III pone gli IFL delle Amministrazioni Pubbliche a 35,5 miliardi di euro, un livello di poco superiore al 2016 e di circa mezzo miliardo inferiore alla previsione del DEF 2017 (e circa 3 miliardi al di sotto della Nota di Aggiornamento del DEF di un anno fa). Il Governo intende operare affinché il 2017 si chiuda quantomeno con un risultato in linea con le nuove proiezioni e gli investimenti pubblici registrino un cospicuo incremento nel 2018.

Nel corso dell'anno è proseguito il processo di graduale miglioramento dell'offerta di credito[2]. Le indicazioni più favorevoli provengono ancora una volta dai prestiti alle famiglie, in crescita dalla metà del 2015. Per quanto riguarda i prestiti concessi alle società non finanziarie, il dato corretto per le cartolarizzazioni mostra una dinamica sostanzialmente stabile a livello tendenziale. In merito alla qualità del credito, le evidenze più recenti indicano una caduta del rapporto tra le sofferenze e l'ammontare complessivo dei prestiti.

FOCUS

I recenti interventi sul settore bancario e le dismissioni di crediti deteriorati

Nell'ultimo biennio il Governo ha introdotto diverse misure volte a rendere il sistema bancario italiano più efficiente e capace di affrontare le sfide future di carattere economico, tecnologico e regolamentare. Da dicembre 2016 il processo di riforma ha affrontato le situazioni di crisi più acuta e negli ultimi mesi le operazioni di dismissione dei crediti deteriorati (NPL – *Non performing loans*) iscritti nei bilanci degli istituti hanno subìto una netta accelerazione.

Lo scorso dicembre il gruppo Unicredit ha approvato la dismissione di 17,7 miliardi di prestiti in sofferenza attraverso un accordo sottoscritto con operatori di mercato, poi completato in luglio. Nello stesso mese il consiglio di amministrazione di Banca Carige ha autorizzato la cessione entro la fine dell'anno di un portafoglio crediti per un ammontare di 1,2 miliardi. Per quanto riguarda invece le operazioni poste in essere dall'esecutivo, queste alleggeriranno il sistema di oltre 40 miliardi. Come stabilito dal piano di liquidazione di Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca[3], 17,8 miliardi di crediti deteriorati sono stati ceduti alla Società di Gestione delle Attività (SGA). Infine, il nuovo piano industriale di MPS prevede la cessione di 28,6 miliardi di NPL di cui 26,1 attraverso un'operazione di cartolarizzazione e 2,5 miliardi attraverso la dismissione di crediti *unsecured*.

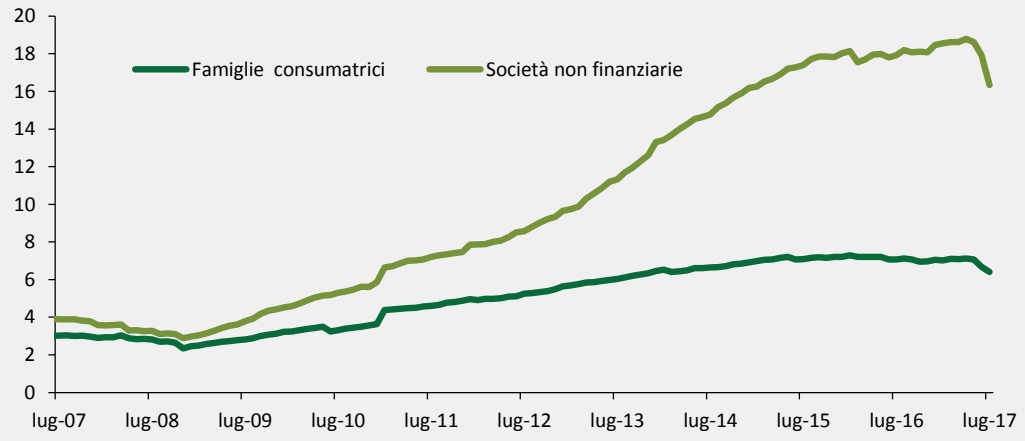
L'ammontare lordo complessivo di attività deteriorate coinvolte nelle operazioni finora

[2] Cfr. Banca d'Italia, Banche e moneta: serie nazionali, 12 Settembre 2017.
[3] Si veda il DL. 25 giugno 2017, n. 99.

annunciate ammonta a circa 65,3 miliardi e segna una rilevante quanto inedita operazione di abbattimento dello stock di esposizioni deteriorate. Secondo il più recente *Rapporto sulla stabilità finanziaria* della Banca d'Italia a dicembre 2016 l'ammontare lordo di NPL del sistema bancario italiano era pari a 349 miliardi, di cui oltre tre quarti (267) di pertinenza degli istituti significativi[4]. L'*NPL ratio* (NPL/prestiti totali) era rispettivamente di 17,3 per cento per il totale degli istituti e di 17,6 per cento per i gruppi significativi. Al netto delle rettifiche, il valore dell'indice per il totale degli istituti si collocava al 9,5 per cento mentre era al 9,4 per cento per i gruppi significativi.

A confronto con i dati di dicembre 2016, quando nessuna delle operazioni annunciate era stata ancora contabilizzata, le dismissioni sopra elencate ridurrebbero l'*NPL ratio* al 14,5 per cento (13,9 per cento per gli istituti significativi)[5]. I dati più recenti pubblicati dalla Banca d'Italia, anche a seguito della contabilizzazione di alcune di queste operazioni, confermano il trend di riduzione dei crediti deteriorati[6]. La Figura R.1 mostra come l'incidenza delle sofferenze lorde sui prestiti totali abbia segnato una chiara riduzione a partire dal secondo trimestre dell'anno, che si è accentuata nel mese di luglio, in particolare per le società non finanziarie[7].

FIGURA R.1: CREDITI IN SOFFERENZA (in rapporto al totale dei prestiti)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati Banca d'Italia.

Naturalmente, il ritmo di riduzione dei crediti deteriorati dipende, oltre che da operazioni di dismissione, da fattori specifici di ogni istituto (come l'area in cui opera o la durata media del portafoglio crediti deteriorati) e più in generale dall'evoluzione dell'economia. Segnali incoraggianti arrivano in questo senso dalle dinamiche più recenti dei fallimenti. Tra gennaio e giugno 2017 i fallimenti aziendali si sono ridotti di oltre il 15 per cento rispetto allo stesso periodo del 2016, trainati in particolare dal settore dell'industria. Anche le procedure di concordato e le liquidazioni volontarie delle imprese operanti in Italia sono tornate a ridursi[8].

Le operazioni annunciate sullo stock di crediti deteriorati assieme alle misure messe in

[4] Cfr. Banca d'Italia, Rapporto sulla stabilità finanziaria, 2017/01, 28 aprile 2017.

[5] In attesa delle prossime rilevazioni ufficiali della Banca d'Italia, la valutazione ex-post delle consistenze è da considerarsi preliminare. Per giungere ad una misurazione accurata dei nuovi stock di NPL è infatti necessario considerare i trend di ingresso in sofferenza e le uscite verso esposizioni 'in bonis' relative all'ordinaria attività degli istituti e non ricomprese tra le operazioni elencate.

[6] Si fa riferimento alle consistenze corrette per le cartolarizzazioni. Cfr. Banca d'Italia, Banche e moneta: serie nazionali, 12 settembre 2017.

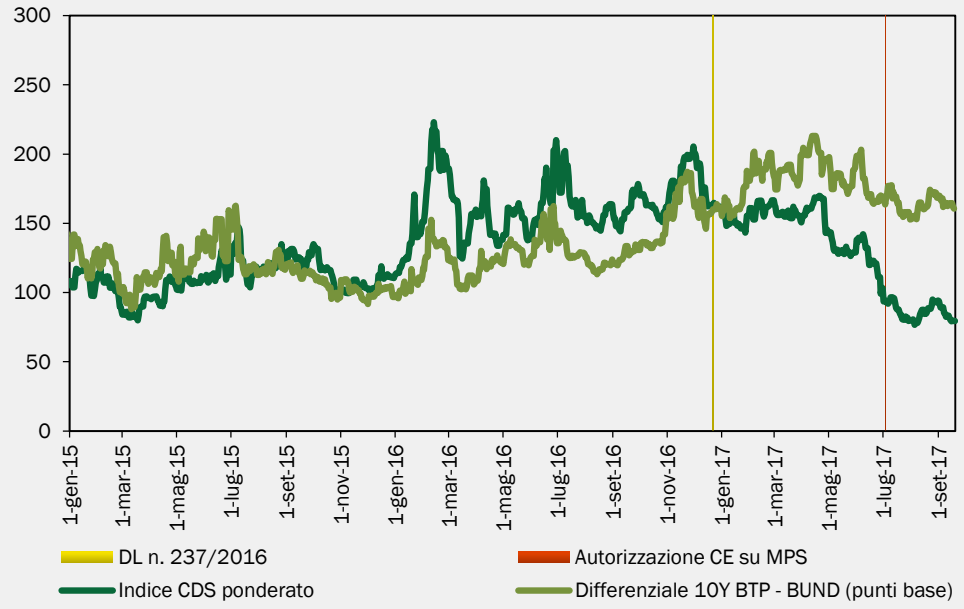
[7] La discesa dei crediti deteriorati in rapporto al totale dei prestiti è anche assicurata dalla discesa del tasso di deterioramento del credito, già evidente nei dati pubblicati dalla Banca d'Italia per il 2016.

[8] Cerved, Osservatorio su fallimenti, procedure e chiusure di imprese, settembre 2017.

campo dal Governo e dal Parlamento per gestire le situazioni di Banca MPS e degli istituti Veneti, hanno mostrato da subito i primi effetti sulle condizioni di rifinanziamento degli istituti e sul sistema del credito. Le banche interessate dagli interventi del Governo hanno infatti già riportato una ripresa della raccolta dalla clientela.

L'indice FTSE Italia-Banche, lo scorso primo settembre segnava un rialzo di oltre il 20 punti percentuali rispetto ai valori di inizio anno, riportando sull'anno la *performance* migliore dal 2013 e attestandosi tra i migliori indici di settore in Europa. Anche le condizioni di finanziamento e il rischio di credito degli istituti ne hanno risentito in maniera sostanziale. La Figura R.2 riporta l'indice CDS (*Credit Default Swap*) a 5 anni di tre grandi istituti italiani ponderato per il totale degli asset a fronte del differenziale di rendimento tra il decennale italiano e il Bund (in punti base), tra gennaio 2015 e settembre 2017.

FIGURA R.2: INDICE CDS A 5 ANNI PONDERATO E SPREAD BTP BUND



Fonte: Elaborazioni MEF su dati Bloomberg.

Tra l'inizio periodo e la fine del 2016, quando la fase più recente di risoluzione delle questioni ha avuto inizio con l'approvazione del DL n. 243/2016, la dinamica dei CDS è legata strettamente allo spread sui titoli sovrani. A partire dalla fine del 2016, il rischio di credito per gli istituti ha invece iniziato a ridursi sostanzialmente e a discostarsi dalla dinamica dello spread, pur conservando la componente sistematica. A seguito dell'autorizzazione della Commissione Europea dello scorso 4 luglio e della conseguente presentazione del piano industriale MPS e della soluzione della questione Venete, i CDS sulle banche hanno proseguito sul sentiero di riduzione.

La discesa dei CDS e la salita dei corsi azionari delle banche italiane implica condizioni più favorevoli per la provvista, anche su scadenze più lunghe. Questo miglioramento si trasmetterà nei prossimi trimestri al costo e alla disponibilità di credito all'economia, con effetti positivi sulla crescita del PIL.

Le esportazioni sono cresciute più del previsto in termini di volumi, favorite dalla ripresa della domanda mondiale. Nei primi sette mesi del 2017 l'avanzo commerciale è sceso a 25,6 miliardi (rispetto a 31,1 nello stesso periodo del 2016) e il surplus è salito a circa 45,3 miliardi al netto della componente energetica.

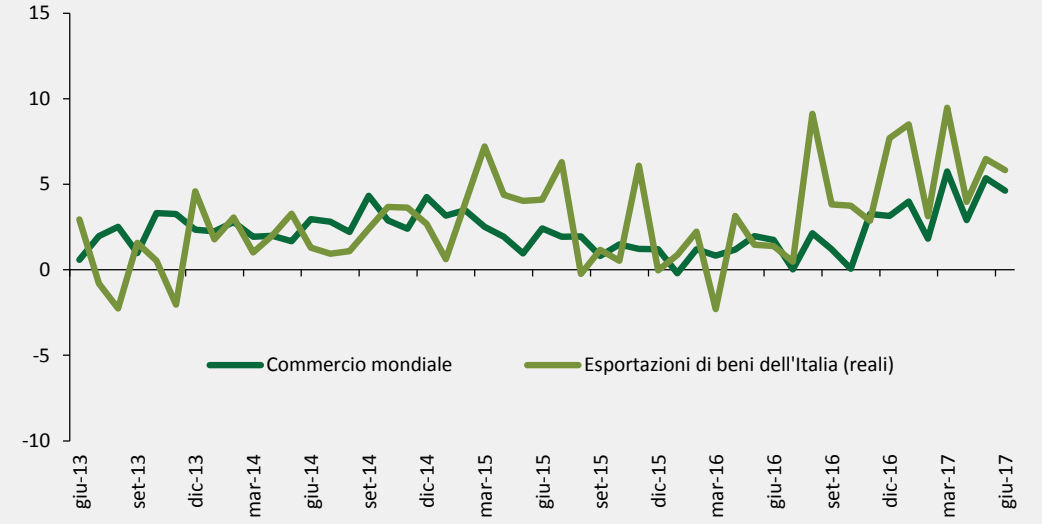
Nello stesso periodo, le partite correnti della bilancia dei pagamenti hanno mostrato un andamento favorevole (surplus di 28,4 miliardi, in aumento di 5,4 miliardi rispetto allo stesso periodo del 2016).

FOCUS

La performance delle esportazioni italiane

La ritrovata vivacità degli scambi commerciali internazionali degli ultimi mesi del 2016 si è ulteriormente rafforzata nella prima parte del 2017. La fase espansiva del commercio internazionale ha beneficiato di prezzi stabili e contenuti sul mercato delle materie prime, della crescita americana e cinese, nonché della ripresa di alcune economie emergenti dell'America Latina e della Russia.

FIGURA R.1: COMMERCIO MONDIALE ED ESPORTAZIONI DELL'ITALIA (variazioni percentuali)

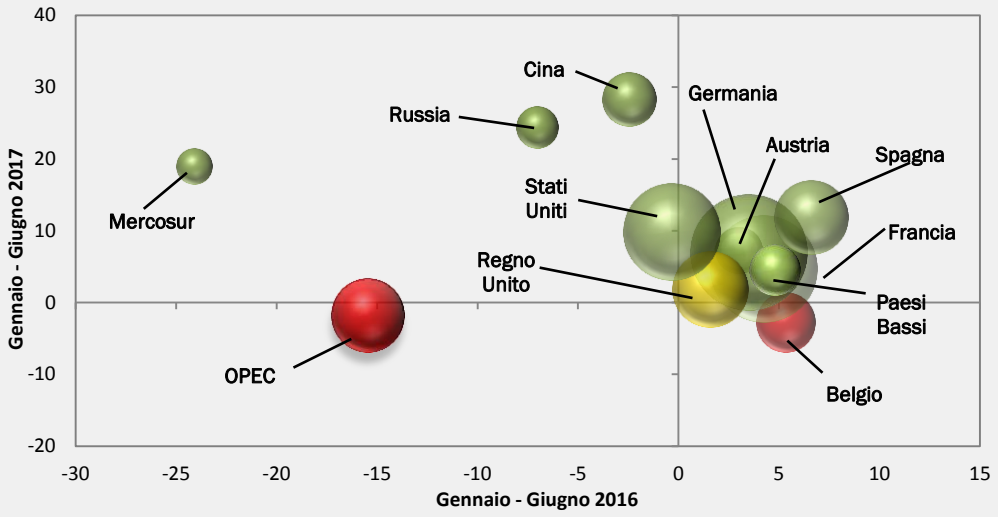


Fonte: CPB, ISTAT.

In tale contesto, le esportazioni italiane (in termini di volumi) hanno mostrato nel corso del primo semestre, una performance positiva (Figura R.1) e superiore alle attese.
Particolarmente positivo l'aumento del valore delle esportazioni italiane nei primi sei mesi del 2017 (+8,0 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente), grazie ad una crescita diffusa in tutti i mercati di sbocco, con il maggior contributo proveniente dall'area extra-europea (9,1 per cento) rispetto a quello dei paesi europei (7,2 per cento).

Come mostra la Figura R.2, i progressi sono evidenti verso la Russia e il Mercosur, dopo tre anni di contrazione causati dalle note vicende internazionali e dalla crisi economica che ha colpito i maggiori paesi dell'America Latina. Significativi anche i risultati verso gli Stati Uniti (il terzo partner commerciale dell'Italia, dopo Germania e Francia) e verso la Cina. In particolare, negli ultimi dieci anni si è ampliata la quota delle esportazioni verso la Cina sulle vendite complessive, avvicinandosi al 3,0 per cento nel 2016. Tra i paesi produttori di energia, i paesi dell'OPEC rimangono l'unica area verso cui le vendite si contraggono, sia pure a tassi molto contenuti. Guardando agli scambi con l'UE-28, sono migliorate le vendite verso la maggioranza dei principali partner commerciali, ad eccezione del Belgio.

FIGURA R.2: ESPORTAZIONI DELL'ITALIA (variazioni medie semestrali a/a)



Nota: Le bolle verdi indicano i paesi verso cui le esportazioni sono cresciute nell'intervallo 4,6/28,4 per cento nella prima metà del 2017; quelle gialle rappresentano i paesi in cui si rileva una crescita attorno al 2,0 per cento; quelle rosse in cui la diminuzione è all'interno dei valori -2,7/-1,8 per cento. La dimensione delle bolle rappresenta il peso del paese sulle esportazioni dell'Italia.
Fonte: ISTAT.

Esaminando i dati riferiti ai raggruppamenti principali di industrie (RPI), il contesto favorevole dell'attività economica si è tradotto in incrementi robusti delle vendite di beni intermedi (7,5 per cento), seguiti a breve distanza dai beni strumentali e di consumo (rispettivamente 6,9 e 6,8 per cento rispetto alla prima metà del 2016); variazioni tendenziali eccezionali sono state registrate dalle vendite dei beni energetici (46,9 per cento). A livello di composizione settoriale delle esportazioni, la crescita ha interessato sia i settori tradizionali del Made in Italy che i comparti più moderni. Infatti, oltre all'aumento registrato nei macchinari (6,4 per cento), nei metalli di base (7,8 per cento) e nei beni alimentari (7,2 per cento), si conferma il ruolo di traino degli autoveicoli (19,8 per cento), già emerso negli ultimi anni, seguiti dai prodotti farmaceutici e chimici che hanno raggiunto incrementi superiori al 12 per cento. Secondo gli ultimi dati di luglio, nonostante una lieve flessione congiunturale, prosegue la fase positiva delle esportazioni, che sono aumentate del 5,1 per cento rispetto allo stesso mese del 2016, con il contributo prevalente dell'area europea (6,2 per cento) rispetto ai paesi extra-UE (3,8 per cento).

Considerando il ranking nel contesto internazionale, secondo l'ultimo Rapporto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nel 2016 l'Italia è stata il nono esportatore mondiale (con una quota del 2,9 per cento), guadagnando una posizione rispetto al 2015[9]. La quota media delle esportazioni italiane in valore sul totale del commercio internazionale è risultata pari al 3,1 per cento negli ultimi tre anni. Nella prima metà del 2017, tale quota è rimasta sostanzialmente immutata (3,1 per cento) rispetto allo stesso periodo del 2016 (-0,1 punti percentuali). Tale andamento porta quindi a ritenere che i cambiamenti in atto della domanda mondiale[10] abbiano prodotto una dinamica degli

[9] La classifica dei primi trenta esportatori mondiali è ancora guidata dalla Cina (13,2 per cento), dagli Stati Uniti (9,1 per cento) e dalla Germania (8,4 per cento). (Fonte: WTO, 'Trade Statistics and Outlook.', 12 Aprile 2017).

[10] Considerando i maggiori paesi europei, le quote di mercato in rapporto alle esportazioni mondiali, rispetto alla prima metà del 2016, sono diminuite per la Germania di 0,5 punti percentuali (all'8,9 per cento), mentre rimangono sostanzialmente stabili (-0,2 punti percentuali) per la Francia (3,3 per cento) e invariate per la Spagna (al 2,0 per cento).Fonte: WTO, Short-term trade statistics, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/short_term_stats_e.htm, Agosto 2017.

scambi commerciali internazionali maggiormente favorevole per l'Italia: da un lato, infatti, i paesi emergenti accrescono via via la domanda di beni di consumo, e in particolare di quelli tipici del Made in Italy, dall'altro il protrarsi dei prezzi del greggio attorno ai 50$ al barile ha limitato la rilevanza di prodotti in cui il Paese è meno specializzato. Va inoltre considerato, negli ultimi anni, il cambiamento del mix merceologico delle esportazioni italiane che attribuisce maggiore peso ai settori più avanzati[11].

Un ulteriore approfondimento può essere condotto attraverso la *Shift and Share Analysis* (SSA)[12] che permette di valutare la più recente performance dei maggiori paesi europei (Germania, Francia, Italia e Spagna) nei mercati internazionali (Figura R.3)[13].
Nel 2016, prosegue il miglioramento già in atto in tutti i quattro paesi rispetto agli anni precedenti. Riguardo all'Italia, i risultati del periodo 2013-2016 pongono in evidenza che: i) la specializzazione produttiva nell'ultimo triennio non rappresenta più una causa di perdita di quote di mercato e i risultati per il 2016 prospettano un orientamento dell'export verso settori più vivaci e a maggiore domanda; ii) negli ultimi anni si rafforza l'esposizione verso mercati maggiormente dinamici che porta le esportazioni italiane a miglioramenti non trascurabili, soprattutto partire dal 2014; iii) sul piano della specializzazione geografica, nel 2016 la robusta crescita economica dell'UE, all'interno della quale il commercio ha registrato una maggiore tenuta rispetto ad altre aree avanzate, ha favorito le esportazioni italiane. Tendenze analoghe si notano negli ultimi quattro anni anche negli altri paesi europei.

Nel complesso, procede la buona performance del settore estero dell'Italia iniziata nel 2010 che, secondo recenti studi, è il risultato sia di fattori temporanei che di natura strutturale[14]. I primi comprendono il deprezzamento dell'euro, che ha favorito il recupero in termini di competitività di prezzo delle merci esportate, e il miglioramento della congiuntura internazionale caratterizzata da una domanda più dinamica nei settori di specializzazione dell'Italia. I fattori strutturali si fondano invece principalmente sulla trasformazione del sistema produttivo nazionale. Si è accentuato, infatti, il peso di settori a più alto contenuto tecnologico, da cui è derivata una qualità più elevata dei beni esportati con una minore esposizione alla concorrenza da parte delle economie emergenti (soprattutto della Cina). Inoltre, l'impatto della crisi economica ha accelerato il processo di selezione delle imprese esportatrici, spingendo verso un sistema maggiormente caratterizzato da imprese di dimensione medio-grande, che, grazie ad un potere di mercato più consistente, risultano più abili nel fronteggiare i cambiamenti della domanda mondiale e le variazioni del tasso di cambio.

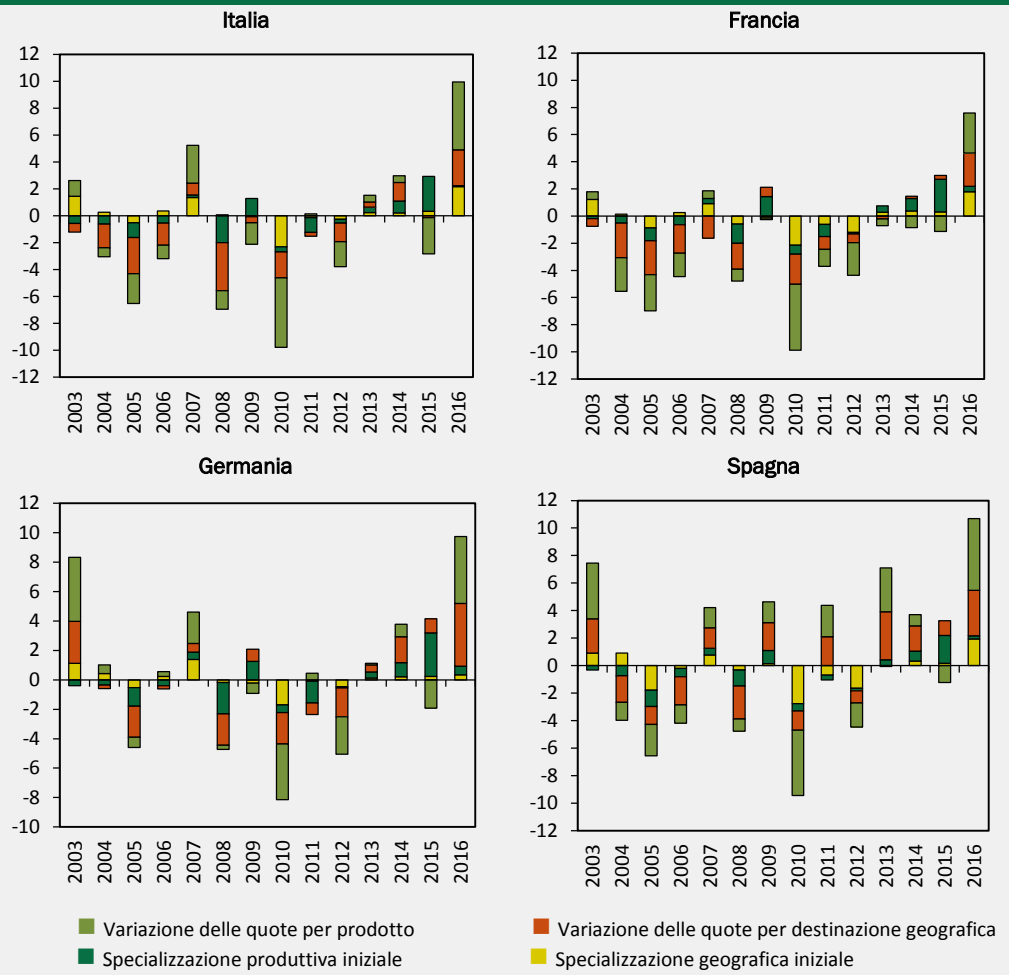
[11] Fonte: ICE-ISTAT, 'L'Italia nell'economia internazionale', Rapporto 2016-2017, Luglio 2017.

[12] Tale analisi esamina la performance di un paese nei mercati internazionali, considerando la differenza tra il tasso di crescita delle esportazioni di un paese e il tasso di crescita delle esportazioni mondiali in un dato periodo. Questo differenziale, che corrisponde alla variazione delle quote di mercato, può essere scomposto in quattro fattori: A) l'effetto della specializzazione settoriale inziale dell'export; B) l'impatto della specializzazione geografica iniziale; C) la performance del paese in esame nel mercato internazionale a livello merceologico; D) la performance del paese in esame nel mercato internazionale sul piano geografico. Le ultime due componenti riflettono la capacità competitiva di un paese di esportare i prodotti a domanda più dinamica e nei mercati a maggiore crescita. La somma delle componenti C e D è uno strumento utile per confrontare la competitività nello spazio e nel tempo.

[13] L'analisi è basata sui dati disponibili (88 per cento del totale) nella banca dati UNComtrade al 5 settembre 2017.

[14] Relazione Annuale, Banca d'Italia, Maggio 2017.

FIGURA R.3: ANALISI SHIFT AND SHARE DELLE ESPORTAZIONI DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (differenze dei tassi di crescita delle esportazioni mondiali e dei singoli paesi, %)



Nota: La differenza tra il tasso di crescita delle esportazioni di un paese e il tasso di crescita delle esportazioni mondiali corrisponde alla variazione delle quote di mercato del paese.
Fonte: elaborazioni su dati UN Comtrade.

Si conferma, tuttavia, la presenza anche di fattori di rischio per il futuro andamento del settore estero dell'Italia. In particolare, pesa l'incertezza connessa al perdurare delle tensioni geo-politiche nonché all'eventualità di un ulteriore apprezzamento della valuta europea, che potrebbe frenare le esportazioni. D'altra parte, il cambiamento in corso nel mercato unico legato alla Brexit non sembra costituire un elemento di particolare preoccupazione. In base ad un recente studio, ai prodotti italiani venduti nel mercato britannico verrebbe imposto un dazio medio del 5,0 per cento, leggermente inferiore a quello stimato per l'UE (5,2 per cento), qualora venisse adottata la clausola della "nazione più favorita" dell'OMC in mancanza di uno specifico accordo sugli scambi commerciali tra l'UE e il Regno Unito[15].

In linea con la crescita economica, anche il mercato del lavoro è migliorato, in misura maggiore delle attese, beneficiando della riforme introdotte negli ultimi

[15] Cappariello R., 'Brexit: estimating tariff costs for EU countries in a new trade regime with the UK', Questioni di Economia e Finanza Occasional Papers, N. 381, Giugno 2017.

anni. L'occupazione nei primi due trimestri dell'anno ha continuato a crescere sospinta da quella dipendente: secondo i dati della Rilevazione delle Forze di lavoro, in luglio il numero degli occupati ha superato il livello di 23 milioni di unità, oltrepassato solo nel 2008, vale a dire prima dell'inizio della grande recessione. Sono proseguiti i segnali di miglioramento della domanda di lavoro da parte delle imprese ed ha continuato a ridursi il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni.

La produttività del lavoro (misurata sulle unità di lavoro) è risultata lievemente positiva nella prima parte dell'anno con andamenti difformi tra settori. Nella prima parte del 2017 è proseguita la moderazione salariale, il costo del lavoro è cresciuto poco sopra il mezzo punto percentuale su base annua e le retribuzioni contrattuali hanno mantenuto un profilo sostanzialmente piatto. Nonostante la debole dinamica della produttività, l'evoluzione del costo del lavoro per unità di prodotto resta piuttosto contenuta.

Il tasso di inflazione è attualmente pari all'1,2 per cento secondo i dati di agosto, dopo il picco registrato in aprile (1,9 per cento). Nel corso dell'anno l'inflazione totale ha mantenuto un profilo superiore alla componente *core,* che è rimasta sotto l'1 per cento. Il deflatore del PIL si è ridotto nel primo trimestre per poi aumentare lievemente nel secondo. Nel primo trimestre l'andamento divergente tra deflatore del PIL e deflatore dei consumi privati è legato al peggioramento delle ragioni di scambio verificatosi a seguito dell'aumento dei prezzo del petrolio nei primi mesi dell'anno. Tenuto conto dell'apprezzamento dell'euro e dell'andamento del prezzo del petrolio, la crescita del deflatore del PIL dovrebbe accelerare nella seconda parte dell'anno.

Per quanto riguarda la seconda metà del 2017, si prevede che l'espansione economica continui, trainata dal settore manifatturiero e dai servizi.

Dal lato dei consumi, si rafforzano le indicazioni incoraggianti emerse nei ultimi mesi: anche in agosto il clima di fiducia delle famiglie aumenta grazie al miglioramento di tutte le componenti. Gli indicatori disponibili forniscono segnali molto positivi anche per gli investimenti, specie in chiave prospettica; l'informazione qualitativa proveniente dalle inchieste ISTAT evidenzia valutazioni favorevoli riferite agli ordini e alle attese sulla produzione, il che consente di ipotizzare per i prossimi trimestri tassi di crescita sostenuti rispetto alla prima parte dell'anno. Per la domanda estera, i livelli degli ordini desumibili dalle indagini PMI risultano elevati; tuttavia l'effetto dell'apprezzamento del tasso di cambio effettivo nominale implica una stabilizzazione della crescita delle esportazioni in volume.

Per quanto riguarda il lato dell'offerta, vi sono segnali positivi per il settore industriale e per quello dei servizi. A luglio l'indice di produzione industriale ha segnato una crescita oltre le attese, seppure di lieve entità (in particolare ha sorpreso al rialzo la produzione di beni di investimento). La crescita acquista della produzione industriale resta alta (1,1 per cento) e in linea con quanto registrato nel primo trimestre. Le indagini congiunturali riferite al mese di agosto evidenziano un miglioramento del clima di fiducia delle imprese (IESI) che si è collocato sui valori medi del 2007 (pre-crisi). Gli orientamenti delle imprese si rivelano positivi soprattutto nel settore manifatturiero grazie ad aspettative più ottimistiche sulla produzione. Sulla stessa linea anche l'indice PMI, che tocca il valore più elevato degli ultimi sei anni e mezzo. Più incerte le prospettive del

settore delle costruzioni: dopo il lieve recupero mostrato nel 2016 e all'inizio del 2017 la produzione è calata nei mesi primaverili per aumentare lievemente in luglio. Anche gli indicatori di fiducia del settore risultano meno ottimistici.

Resta positivo il quadro del settore dei servizi per la seconda parte dell'anno dopo la crescita sostenuta del valore aggiunto e del fatturato avvenuta nei primi due trimestri dell'anno. Le più recenti rilevazioni effettuate dall'ISTAT mostrano un aumento del livello di fiducia; puntano nella stessa direzione i risultati delle indagini presso i direttori degli acquisti che rilevano un altro forte incremento dell'attività nel mese di agosto. Anche i dati del turismo[16] sono incoraggianti e in aumento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, come pure le indicazioni sul traffico autostradale. In sostanza le informazioni disponibili suggeriscono che nei prossimi mesi dovrebbe proseguire la crescita del valore aggiunto dei servizi di mercato.

In conclusione, nella seconda parte dell'anno la crescita sarà sostenuta e quantomeno in linea con il ritmo del primo semestre. Conseguentemente, la previsione di crescita del 2017 è rivista al rialzo a 1,5 per cento, sostenuta principalmente dal contributo positivo della domanda interna, comprese le scorte, mentre le esportazioni nette sottrarranno circa 1 decimo di punto alla crescita del PIL.

Scenario tendenziale

Gli scenari presentati nella Nota di Aggiornamento sono due: il primo viene definito "tendenziale" e il secondo "programmatico". I due scenari sono formulati sula base delle stesse variabili esogene internazionali, descritte nel paragrafo precedente, e delle informazioni di contabilità nazionale[17]. A partire dal 2018, l'impatto delle future misure di politica fiscale comporta delle differenze tra i due scenari.

Lo scenario tendenziale si basa sulla legislazione vigente e tiene conto anche degli effetti sull'economia degli aumenti di imposte indirette per il 2018-2020. Nel determinare il tendenziale sono naturalmente incluse le disposizioni del DL n. 50/2017 approvato lo scorso aprile.

La revisione al rialzo della crescita 2017 ha un effetto positivo di trascinamento sulla previsione per il 2018. Anche le prospettive per il triennio successivo migliorano, grazie in parte a variazioni del quadro internazionale e agli effetti delle riforme strutturali e delle misure di sostegno alla crescita già prese dal Governo (si veda il riquadro *La revisione delle stime di crescita tendenziali rispetto al DEF e analisi di rischio*).

[16] Federalberghi, Comuncati stampa, Agosto e Settembre 2017.

[17] Per i dati trimestrali si fa riferimento alle serie storiche disponibili fino al secondo trimestre del 2016 e pubblicate dall'ISTAT lo scorso 1 settembre. I dati annuali si riferiscono alle serie pubblicate dall'ISTAT il 22 settembre riviste per gli anni 2015 e 2016. L'ISTAT pubblicherà il profilo trimestrale coerente con i nuovi dati annuali il 3 ottobre.

TAVOLA II.2: QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (var. perc. salvo ove non diversamente indicato)

	2016	2017	2018	2019	2020
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	3,1	4,7	3,9	4,0	3,7
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	43,6	51,4	52,2	52,8	53,6
Cambio dollaro/euro	1,107	1,132	1,186	1,186	1,186
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,9	1,5	1,2	1,2	1,3
Importazioni	3,1	5,5	3,4	3,7	4,5
Consumi finali nazionali	1,3	1,2	0,8	0,9	1,1
Consumi famiglie e ISP	1,5	1,4	1,0	1,0	1,2
Spesa della PA	0,5	1,0	0,1	0,3	0,8
Investimenti	2,8	3,1	2,7	2,2	3,0
- macchinari, attrezzature e vari	1,6	1,4	3,6	2,8	3,6
- mezzi di trasporto	28,1	26,3	4,3	2,5	2,7
- costruzioni	1,1	1,4	1,4	1,6	2,4
Esportazioni	2,4	4,8	3,5	3,6	3,6
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	*2,5*	*2,4*	*2,4*	*2,4*	*2,4*
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)					
Esportazioni nette	-0,1	-0,1	0,1	0,1	-0,2
Scorte	-0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,5	1,5	1,1	1,1	1,4
PREZZI					
Deflatore importazioni	-3,5	2,4	0,8	1,9	1,6
Deflatore esportazioni	-1,1	2,1	1,5	1,7	2,0
Deflatore PIL	0,8	0,6	1,8	1,8	1,7
PIL nominale	1,7	2,1	3,0	3,0	3,0
Deflatore consumi	0,0	1,5	2,0	2,1	1,8
p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, var.% (**)	*0,1*	*1,1*	*1,3*	*1,4*	*1,5*
LAVORO					
Costo lavoro	0,5	0,8	1,0	1,5	1,5
Produttività (mis.su PIL)	-0,4	0,5	0,4	0,3	0,4
CLUP (misurato su PIL)	0,9	0,3	0,6	1,2	1,1
Occupazione (ULA)	1,4	1,0	0,8	0,9	0,9
Tasso di disoccupazione	11,7	11,2	10,8	10,3	9,8
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,2	58,1	58,7	59,3	60,0
p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	*1.680.523*	*1.716.479*	*1.768.679*	*1.821.689*	*1.876.584*

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
(**) Fonte: ISTAT.
Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 22 settembre 2017.
Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni fino al 31 agosto 2017.
PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

FOCUS

La revisione delle stime di crescita per il 2017 e gli anni seguenti

Lo scopo di questo riquadro è duplice: in primo luogo, presenta un'analisi dei principali fattori che hanno portato alla revisione delle previsioni macroeconomiche per il 2017 rispetto al DEF; nella seconda parte illustra l'impatto delle nuove variabili esogene sulla crescita per l'intero arco previsivo (2017-2020). Le previsioni della Nota di Aggiornamento tengono conto di nuove informazioni sull'economia italiana, tra cui i dati aggiornati di contabilità nazionale disponibili per i primi due trimestri dell'anno, e delle nuove prospettive del quadro internazionale. Il nuovo quadro macroeconomico tendenziale è stato elaborato tenendo conto anche di questa analisi.

In linea con i precedenti documenti, la Tavola R.1 mostra i fattori sottostanti la revisione della previsione macroeconomica per il 2017.

Le prime due colonne rappresentano: a) l'impatto della revisione dei dati del 2016 (delta effetto trascinamento); b) l'effetto degli errori di previsione che hanno interessato i primi due trimestri del 2017: le stime del DEF si fondavano su una base dati ufficiale ferma all'ultimo trimestre 2016, mentre sono ora disponibili le stime ufficiali dell'ISTAT sui primi due trimestri dell'anno in corso. Complessivamente, questi due fattori porterebbero a una revisione verso l'alto delle previsioni di crescita del PIL di 0,3 decimi di punto rispetto al DEF, con un profilo migliore per tutte le componenti della domanda interna ad eccezione degli investimenti. Per l'analisi degli investimenti fissi lordi si rimanda al riquadro *L'andamento degli investimenti fissi lordi nella prima metà del 2017*. Indicazioni di segno opposto (colte dalla previsione tendenziale) emergono per il deflatore del PIL.

La revisione della previsione è influenzata anche dalle migliori prospettive del quadro internazionale. La **colonna c** ("delta scenario internazionale") mostra l'impatto, generalmente positivo, di tali mutamenti, stimato con il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro.

L'effetto congiunto dei tre fattori (**colonna d**) analizzati porta a concludere che il nuovo scenario giustifica un rialzo della previsione di crescita del PIL per il 2017 pari a circa cinque decimi di punto.

La **colonna h** (c.d. altri fattori)[18] mostra la differenza tra la revisione effettivamente apportata alle previsioni (**colonna g** = NADEF-DEF) e quella suggerita dall'analisi dei dati. Un valore negativo indica "prudenzialità" nell'effettuare le nuove previsioni. Come già riscontrato nel DEF, la stima di crescita del PIL risulta prudenziale[19].

La Tavola R.2 mostra gli impatti sulla crescita del PIL tra il 2017 e il 2020 delle revisioni delle variabili esogene internazionali rispetto alle assunzioni di marzo. La dinamica del commercio mondiale nel 2017 risulta maggiormente vivace rispetto a quanto prospettato nel DEF[20]. Tale comportamento si estende al 2018 e, in misura inferiore, al periodo 2019-2020. La maggiore crescita del PIL derivante dall'aumento degli scambi internazionali è pari a 3 decimi di punto per il 2017 e si riduce negli anni seguenti.

Dopo il rialzo delle quotazioni del greggio a fine 2016 e inizio 2017, il prezzo del petrolio si è stabilizzato in media poco sopra i 50 dollari al barile risentendo ancora dell'eccesso di offerta. Come già rilevato in primavera, i contratti *futures* indicano solo un marginale aumento del prezzo del petrolio tra il 2017 e il 2020. Unito anche al rafforzamento dell'euro, la nuova ipotesi del prezzo del petrolio avrebbe, in media nell'intero periodo, un effetto lievemente positivo sulla crescita del PIL reale.

[18] La definizione "altri fattori" è generica poiché include ulteriori informazioni che riguardano anche indicazioni sul grado di fiducia degli operatori economici non tutti necessariamente quantificabili tramite relazioni econometriche.

[19] L'intervallo delle previsioni di crescita del PIL è compreso tra l'1,2-1,5 per cento per il 2017 e 0,9-1,3 per cento per il 2018. Cfr. *Consensus Forecasts* , Settembre 2017, *Consensus Economics Inc.*.

[20] Si ricorda che per le simulazioni si utilizza la domanda internazionale pesata per l'Italia.

TAVOLA R.1: PRINCIPALI VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (dati destagionalizzati)

	2017							
	Fattori motivanti della revisione delle stime di crescita del 2017(differenze dei tassi di crescita)				Previsione		Delta previsione e altri fattori	
	Delta effetto trascinamento sul 2017	Errore previsione (acquisito I sem 2017 al netto trascinamento)	Delta scenario internaz.	Delta complessivo*	NADEF 2017	*DEF 2017*	NADEF - DEF	*Altri fattori*
	a	b	c	d=(a+b+c)	e	*f*	g=e-f	*h=g-d*
PIL	0,2	0,1	0,1	0,5	1,5	1,1	0,4	*-0,1*
Importazioni di beni e servizi	0,2	1,2	0,4	*1,8*	5,5	4,4	1,1	*-0,7*
Spesa per consumi delle famiglie	0,1	0,3	0,1	*0,5*	1,4	1,0	0,4	*-0,1*
Investimenti fissi lordi	0,4	-2,1	0,2	*-1,4*	3,1	3,7	-0,6	*0,8*
Esportazioni di beni e servizi	0,2	0,9	0,4	*1,4*	4,9	3,7	1,1	*-0,3*
Deflatore PIL	-0,1	-0,9	-0,1	*-1,1*	0,6	1,1	-0,5	*0,6*
Deflatore consumi	0,0	0,2	-0,3	*-0,1*	1,5	1,2	0,4	*0,4*
Occupazione (ULA)	-0,1	0,5	0,1	*0,5*	1,0	0,8	0,2	*-0,3*

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

Con riferimento ai tassi di cambio, la migliore congiuntura rispetto alle attese dell'Area dell'Euro unitamente alla recenti vicende politiche internazionali, hanno comportato un apprezzamento dell'euro non solo nei confronti del dollaro ma anche, seppur in misura più contenuta, delle altre principali valute. È importante sottolineare che l'impatto macroeconomico viene definito dagli scostamenti del tasso di cambio nominale effettivo, calcolato come media ponderata dei tassi di cambio bilaterali rispetto all'euro dei principali partner commerciali dell'Italia. Per la proiezione delle valute è stata adottata l'usuale ipotesi tecnica che mantiene invariata nell'arco previsivo la media degli ultimi 10 giorni lavorativi terminanti il 31 agosto. L'apprezzamento del tasso di cambio effettivo avrebbe un effetto negativo sulla crescita stimato -0,2 punti percentuali nel 2017 e di -0,4 punti percentuali nel 2018. Per il biennio 2019-2020 non vi sono effetti vista l'ipotesi di stabilità del tasso di cambio.

L'impatto dell'apprezzamento potrebbe essere tuttavia più contenuto rispetto a quanto catturato solo in termini di competitività di prezzo. Infatti è ragionevole ipotizzare che almeno altri due fattori possono incidere in direzione opposta: i) un dollaro più debole renderebbe più convenienti le materie prime denominate in dollari, in primo luogo il petrolio, con effetti positivi sul piano del contenimento dei costi interni di produzione; ii) la struttura produttiva delle imprese si è modificata agevolandone la presenza sui mercati esteri[21].

Rispetto al DEF la curva dei rendimenti sui titoli di stato italiani risulta più bassa. Il nuovo profilo dei tassi d'interesse congiuntamente alle minori tensioni finanziare legate anche al risanamento del sistema bancario, rendono maggiormente favorevoli le condizioni del credito. Secondo le stime del modello econometrico l'effetto sarebbe leggermente positivo a

[21] Cfr. Riquadro La performance delle esportazioni italiane.

partire dal 2019.

Complessivamente il nuovo contesto internazionale risulta più favorevole e porterebbe ad una maggior crescita di 0,1 punti percentuali nel 2017 e nel 2019 mentre nel 2018, anno in cui incide maggiormente l'apprezzamento del tasso di cambio, l'impatto sarebbe nullo (Tavola R.2).

TAVOLA R.2: EFFETTI SUL PIL DELLE IPOTESI SULLE ESOGENE INTERNAZIONALI (impatto sui tassi di crescita)

	2017	2018	2019	2020
1. Domanda mondiale pesata per l'Italia	0,3	0,2	0,1	0,0
2. Ipotesi tasso di cambio nominale effettivo	-0,2	-0,4	0,0	0,0
3. Ipotesi prezzo del petrolio	0,1	0,1	0,0	-0,1
4. Ipotesi tassi d'interesse	0,0	0,0	0,1	0,1
Totale (*)	0,1	0,0	0,1	0,0

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

FOCUS

Un'analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene

Le ipotesi sul profilo di crescita del commercio mondiale e l'evoluzione dei tassi di cambio, del prezzo del petrolio e dei mercati finanziari risultano fondamentali nell'aggiornamento del quadro macroeconomico per l'economia italiana, essendo essa particolarmente esposta allo scenario internazionale. Quello sottostante al quadro tendenziale adotta delle regole di proiezione condivise dai maggiori previsori nazionali ed internazionali. Per fornire elementi di valutazione circa i rischi sottostanti tali previsioni, è stato svolto un esercizio di simulazione per stimare quale potrebbe essere l'impatto sulla crescita derivante da un differente profilo delle principali variabili esogene internazionali. L'analisi dei rischi individua, quindi, quattro scenari alternativi rispetto alle ipotesi sottostanti al quadro macroeconomico di riferimento che prefigurano dei rischi (positivi e negativi) a cui l'economia nazionale risulta esposta.

Le prime due simulazioni si riferiscono rispettivamente alla domanda mondiale e al tasso di cambio nominale effettivo per l'Italia. Nel primo semestre del 2017 la crescita del commercio internazionale ha sorpreso positivamente comportando una revisione al rialzo delle stime per l'anno in corso al 5,5 per cento. Nel quadro macroeconomico tale dinamica tende ad affievolirsi lungo l'orizzonte di previsione fino a raggiungere una variazione del 3,8 per cento nel 2020. Nel primo scenario alternativo si è prospettato che il commercio mondiale mantenga un ritmo di crescita più vivace dal 2018 in avanti pari al 4,8 per cento. Riguardo i tassi di cambio si abbandona l'ipotesi tecnica incorporata nello scenario tendenziale di valori dei cambi a un livello costante[22] e si utilizzano invece i cambi previsti tra il dollaro e le principali valute dalla c.d. "Parità coperta dei tassi di interesse" collegata ai tassi di interesse previsti dal mercato. Questa metodologia di previsione proietta un maggiore apprezzamento dell'euro e una variazione del tasso di cambio nominale effettivo complessiva del 5,4 per cento nel triennio 2018 – 2020, rispetto al 1,6 per cento adottato nello scenario tendenziale. Il terzo scenario interessa il prezzo del petrolio, per il quale, rispetto alla previsione dello scenario tendenziale che utilizza i contratti *future* sul greggio e che prospetta una lieve risalita delle quotazioni, è stato simulato un aumento di 10$ dal 2018. Infine, si introduce uno scenario di miglioramento delle condizioni finanziarie per i soggetti privati. Da un lato si sconta un profilo dei tassi d'interesse praticati alla clientela più ottimistico di quanto ipotizzato nel tendenziale; dall'altro si prospetta una maggiore rivalutazione degli asset detenuti dalle famiglie.

Sul piano dei risultati si evidenzia che la maggiore domanda internazionale rafforzerebbe la

[22] Pari ad una media osservata negli ultimi dieci giorni lavorativi.

crescita delle esportazioni italiane e porterebbe ad una maggiore crescita di 0,6 punti percentuali nel triennio 2018-2020. Tuttavia, sia l'apprezzamento dell'euro (e in particolare del tasso nominale effettivo pesato per l'Italia) sia l'aumento del prezzo del petrolio rappresentano un fattore di potenziale freno alla crescita nel corso dei prossimi anni. Sul fronte finanziario, invece, una più rapida discesa dei tassi sui prestiti, favorita anche dai recenti interventi a favore del sistema bancario, congiuntamente ad un maggior rendimento degli asset delle famiglie avrebbe effetti favorevoli sul PIL andando ad alimentare i consumi e gli investimenti.

Per concludere tre degli scenari ipotizzati agiscono attraverso il canale estero, contribuendo positivamente alla crescita attraverso una domanda estera più vivace o apportando un minore stimolo per via di un ulteriore apprezzamento dell'euro o del rialzo del prezzo del greggio. Un miglioramento delle condizioni finanziarie, invece, porterebbe maggiori benefici alla domanda interna (si veda la Tavola R.1).

TAVOLA R.1: EFFETTI SUL PIL DELLE DIFFERENTI IPOTESI SULLE ESOGENE INTERNAZIONALI (impatto sui tassi di crescita)

	2018	2019	2020
1. Domanda mondiale pesata per l'Italia	0,1	0,2	0,3
2. Ipotesi tasso di cambio nominale effettivo	-0,2	-0,4	-0,4
3. Ipotesi prezzo del petrolio	-0,2	-0,3	-0,1
4. Ipotesi migliori condizioni finanziarie	0,1	0,2	0,2

Scenario programmatico

Il quadro macroeconomico programmatico incorpora gli effetti sull'economia delle misure che il Governo intende presentare al Parlamento con il disegno di legge di bilancio 2018.

Per quanto riguarda il 2018, vengono meno gli aumenti di imposta connessi all'attivazione delle clausole di salvaguardia. Saranno introdotte misure a favore della crescita attraverso l'incentivazione degli investimenti delle imprese. Inoltre si intende promuovere la crescita occupazionale in particolare dei giovani attraverso la riduzione degli oneri contributivi. Altri interventi dal lato della spesa sono volti a sostenere i redditi delle famiglie più povere.

Per quanto riguarda le coperture, la manovra per il 2018-2020 consiste grosso modo in un terzo di tagli strutturali alla spesa pubblica e due terzi di misure sul versante delle entrate , come illustrato nel capitolo III.

L'insieme di questi interventi produce un impatto positivo sulla crescita rispetto alla previsione tendenziale nel biennio 2018-19. La crescita programmatica risulta invece sostanzialmente pari a quella tendenziale nel 2020. Il processo di riduzione dell'indebitamento netto nello scenario programmatico è infatti più graduale nei primi due anni e più accentuato nell'ultimo anno del periodo, ma la *stance* fiscale più restrittiva nel 2020 è largamente compensata dagli effetti di stimolo su investimenti e esportazioni delle misure programmatiche introdotte anche negli anni precedenti. Le previsioni programmatiche sono basate su simulazioni effettuate con il modello econometrico del Tesoro (ITEM).

La tavola seguente mostra l'impatto stimato delle misure della manovra raggruppate per tipologia di intervento espresso come differenziale di crescita rispetto allo scenario tendenziale. Sulla base di una valutazione prudenziale delle

simulazioni econometriche, si stima un incremento del tasso di crescita del PIL di 0,3 punti percentuali all'anno nel 2018-19 e un impatto prossimo a zero nel 2020.

TAVOLA II.3: IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE PROGRAMMATICHE RISPETTO ALLO SCENARIO TENDENZIALE (differenze tra i tassi di variazione del PIL)

	2018	2019	2020
Rimodulazione imposte indirette	0,3	0,3	-0,3
Misure con effetti espansivi	0,1	0,1	0,2
Politiche invariate	0,1	0,0	0,0
Altre coperture finanziarie	-0,2	-0,1	0,0
Totale (*)	**0,3**	**0,3**	**0,0**

(*) Eventuali discrepanze derivano dagli arrotondamenti

TAVOLA II.4: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (VAR. PERC. SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

	2016	2017	2018	2019	2020
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	3,1	4,7	3,9	4,0	3,7
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	43,6	51,4	52,2	52,8	53,6
Cambio dollaro/euro	1,107	1,132	1,186	1,186	1,186
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,9	1,5	1,5	1,5	1,3
Importazioni	3,1	5,5	4,1	3,9	3,3
Consumi finali nazionali	1,3	1,2	1,1	1,1	0,9
Consumi famiglie e ISP	1,5	1,4	1,4	1,3	1,0
Spesa della PA	0,5	1,0	0,1	0,7	0,5
Investimenti	2,8	3,1	3,3	3,0	2,3
- macchinari, attrezzature e vari	1,6	1,4	4,3	3,6	3,1
- mezzi di trasporto	28,1	26,3	6,5	3,4	2,0
- costruzioni	1,1	1,4	1,8	2,3	1,5
Esportazioni	2,4	4,8	3,6	3,7	3,7
pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL	*2,5*	*2,4*	*2,2*	*2,2*	*2,5*
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)					
Esportazioni nette	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,2
Scorte	-0,4	0,1	0,0	0,0	-0,1
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,5	1,5	1,5	1,4	1,1
PREZZI					
Deflatore importazioni	-3,5	2,4	0,8	1,9	1,6
Deflatore esportazioni	-1,1	2,1	1,6	1,7	2,0
Deflatore PIL	0,8	0,6	1,6	1,9	2,1
PIL nominale	1,7	2,1	3,1	3,4	3,4
Deflatore consumi	0,0	1,5	1,4	2,1	2,5
p.m. Inflazione programmata	*0,2*	*1,2*	*1,7*		
p.m. inflazione IPCA al netto degli energetici importati, var.% (**)	*0,1*	*1,1*	*1,3*	*1,4*	*1,5*
LAVORO					
Costo lavoro	0,5	0,8	1,1	1,7	1,6
Produttività (mis.su PIL)	-0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
CLUP (misurato su PIL)	0,9	0,3	0,6	1,3	1,2
Occupazione (ULA)	1,4	1,0	0,9	1,1	0,9
Tasso di disoccupazione	11,7	11,2	10,7	10,0	9,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	57,2	58,1	58,7	59,5	60,2
p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	*1.680.523*	*1.716.479*	*1.770.266*	*1.830.623*	*1.893.325*

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti
(**) Fonte: ISTAT
PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.
Nota: Il quadro macroeconomico è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 22 settembre 2017
Per le esogene internazionali si fa riferimento alle informazioni fino al 31 agosto 2017.

FOCUS

Sviluppo dei modelli macroeconomici per la valutazione delle politiche di bilancio

La crisi finanziaria globale del 2008 e la successiva crisi del debito sovrano nell'Area dell'euro hanno messo in evidenza carenze nell'analisi macroeconomica tradizionale e limitazioni nei modelli macro econometrici standard. L'analisi del settore monetario e finanziario e delle modalità con cui shock di natura finanziaria si propagano all'attività economica è l'area in cui i modelli macroeconomici tradizionali appaiono più bisognosi di sviluppi ed affinamenti.

Le previsioni economiche formulate sulla base di modelli macroeconomici durante gli anni di crisi si sono infatti rivelate troppo ottimistiche anche per via del fatto che i canali di trasmissione degli shock all'interno di tali modelli erano assai semplificati. La lunga crisi ha danneggiato il sistema finanziario dei diversi paesi coinvolti, compromettendone le capacità di finanziamento dell'economia reale. In Italia, ad esempio, a partire dal 2013 l'incidenza sul PIL del credito erogato al settore privato è caduto di circa 10 punti percentuali, risentendo del rapido deterioramento della qualità degli impieghi.

Numerosi lavori di ricerca e contributi della letteratura hanno mostrato che i moltiplicatori fiscali – ovvero l'elasticità del PIL agli impulsi di politica di bilancio – diventano significativamente più elevati durante una crisi finanziaria profonda e prolungata, in ragione di: i) la difficoltà della politica monetaria a rilanciare la domanda aggregata quando i tassi di policy sono prossimi allo zero; ii) il più limitato accesso da parte di famiglie e imprese al credito bancario; iii) l'aumento dell'incertezza sistemica, che rende particolarmente difficile attribuire una probabilità ai diversi eventi sui quali basare decisioni di consumo e investimento (ad es. incertezza durante la crisi dei *Subprime* e quella successiva dei debiti sovrani).

In un contesto simile, gli impulsi della politica di bilancio producono un impatto sul PIL più elevato in confronto a cicli economici "ordinari". L'osservazione dei cambiamenti occorsi a livello globale ha anche portato alcuni economisti a sostenere che i paesi avanzati sarebbero entrati in una "stagnazione secolare", caratterizzata dall'aumento della propensione al risparmio e dalla riduzione di quella a investire. Da ciò deriverebbe una compressione della crescita, dell'inflazione e dei tassi reali, che a sua volta suggerirebbe livelli più elevati dei moltiplicatori fiscali in caso di crisi. Si tratta di questioni assai complesse, ma è evidente che non è possibile affrontarle e arrivare a valutazioni quantitative senza adottare modelli più sofisticati di quelli utilizzati nel periodo pre-crisi.

Un'altra questione importante è che l'impatto complessivo della politica di bilancio, in particolare in un paese ad elevato debito pubblico, deve tener conto della reazione dei mercati finanziari, che potrebbe compensare almeno in parte gli effetti "keynesiani" descritti più avanti. I modelli devono inoltre analizzare e quantificare le interazioni fra stock di debito, politica di bilancio e costo del finanziamento per il sistema bancario, altrimenti si rischia di trascurare fattori che si sono rivelati cruciali durante la crisi.

Se la caratterizzazione del settore bancario e finanziario all'interno di un modello è eccessivamente semplificata, si riduce anche la capacità di valutare i benefici per l'economia reale degli interventi a sostegno del sistema bancario stesso.

Alla luce di tutte queste considerazioni, il Tesoro ha avviato un'attività di ricerca e sviluppo dei modelli esistenti, lungo due direttrici principali che coinvolgono rispettivamente il modello ITEM e il modello IGEM successivamente descritte.

Il settore monetario e finanziario del modello ITEM

La prima direttrice coinvolge il modello econometrico trimestrale dell'economia italiana (ITEM)[23]. Su questo modello si è proceduto sia attraverso miglioramenti sui diversi aspetti

[23] Cfr. Cicinelli C., Cossio A., Nucci F., Ricchi O., Tegami C. (2010), The Italian Treasury Econometric Model (ITEM), Economic Modelling, 27, 125-133. I più recenti aggiornamenti di ITEM sono discussi nel focus a pag. 27 del Programma di Stabilità 2016, nonché nel Focus della presente nota.

del settore reale del modello (cfr. successivo paragrafo sui moltiplicatori fiscali) sia attraverso un progetto di ricerca per sviluppare un modello del settore monetario e finanziario che possa lavorare in tandem e in prospettiva essere incorporato in ITEM.
Nell'attuale versione di quest'ultimo, le attività e le passività finanziarie e il loro processo di accumulazione vengono descritti al livello dei grandi settori istituzionali, ovvero famiglie, imprese, amministrazioni pubbliche e resto del mondo. Nel modello vi è coerenza tra gli stock e i flussi finanziari di tali settori, ma non è prevista alcuna distinzione per tipologia di attività finanziaria detenuta dai singoli settori o di passività finanziaria. Non si distingue inoltre tra il settore delle società finanziarie e quello delle società non finanziarie.
Gli stock relativi alla posizione finanziaria dei settori istituzionali sono in alcuni casi inclusi nelle equazioni stocastiche di comportamento di ITEM. Questo avviene ad esempio per la posizione finanziaria netta delle famiglie (ricchezza finanziaria delle famiglie) nell'equazione dei consumi privati e per lo stock del debito pubblico, che entra quale variabile esplicativa nell'equazione di comportamento relativa al tasso di rendimento dei titoli a lungo termine emessi dal governo italiano. Il modello comprende anche un'equazione per i dividendi distribuiti dalle società utilizzati per determinare i redditi da capitale delle famiglie: in tale equazione entrano alcune variabili finanziarie di stock (in particolare, le passività finanziarie nette del settore delle società). Infine, è presente un'equazione per gli interessi passivi corrisposti dalle famiglie in cui questi sono determinati anche in funzione dell'andamento degli stock finanziari.
Le interazioni nelle equazioni di comportamento, oltre ad arricchire i meccanismi di trasmissione degli impulsi all'interno del modello, concorrono a stabilizzare l'ammontare di attività e passività finanziarie nel lungo periodo. Nel modello è anche inclusa una regola di stabilizzazione del debito pubblico, per cui quando il deterioramento di questo indicatore di finanza pubblica raggiunge una certa soglia, una regola di feedback viene attivata in automatico, attraverso l'aumento della tassazione dei redditi da capitale delle famiglie.
Appare tuttavia opportuno arricchire le interazioni tra flussi, stock e comportamenti descritti nel modello. Le principali direzioni di intervento volte ad arricchire la struttura delle relazioni tra stock e flussi finanziari dei settori istituzionali all'interno di ITEM sono le seguenti: 1) distinguere tra il settore delle società non finanziarie e quello delle società finanziarie; 2) considerare diverse tipologie di attività e passività finanziarie per uno o più settori istituzionali; 3) inserire più diffusamente di quanto avvenga finora le variabili finanziarie di stock all'interno delle equazioni di comportamento del modello.

Aggiornamento delle stime dei moltiplicatori fiscali secondo il modello ITEM

Come documentato nel DEF 2016, il modello econometrico ITEM è stato oggetto di una revisione sia per considerare i dati del nuovo Sistema europeo dei conti (Sec 2010) sia per tenere adeguatamente conto, nel campione di stima aggiornato, delle specificità registrate nell'evoluzione di molte variabili durante il lungo periodo di recessione dell'economia italiana.
La versione del modello ITEM utilizzata in occasione del DEF 2016 è stata recentemente oggetto di ulteriori affinamenti che hanno riguardato varie equazioni ed hanno consentito al modello di esibire proprietà più soddisfacenti da diversi punti di vista[24]. Nella fase di

[24] Tra le varie modiche apportate, si citano, a titolo di esempio, quelle riguardanti l'equazione dei consumi privati, in cui, tra l'altro, si sono riviste le modalità con cui i tassi di interesse entrano nella specificazione incidendo sulle decisioni di spesa. Inoltre, nell'equazione delle importazioni il prezzo dei prodotti importati è ora considerato relativamente ai prezzi al consumo invece che al deflatore del valore aggiunto, mentre nell'equazione delle esportazioni il tasso di cambio effettivo reale entra come variabile esplicativa non solo della dinamica di breve ma anche di quella di lungo periodo. Riguardo al deflatore delle esportazioni, nella corrispondente equazione che ne spiega la dinamica, è stato inserito il tasso di cambio nominale effettivo. Nell'equazione dei salari è stata modificata la modalità con cui viene inserita l'aliquota implicita sui contributi sociali, rimuovendone gli effetti di breve periodo. Un'altra modifica riguarda le

ristima, si è anche svolto un confronto sistematico tra le elasticità stimate dal modello ITEM e quelle di altri modelli econometrici, in particolare quello della Banca d'Italia.
L'ulteriore aggiornamento del modello ha dato luogo a modifiche nelle elasticità del prodotto e dei principali aggregati macroeconomici a fronte di variazioni nelle variabili esogene, sia del quadro internazionale (ad esempio, la domanda mondiale, il tasso di cambio e il prezzo del petrolio) sia di finanza pubblica.
Per quanto riguarda gli impulsi di carattere fiscale, si sono considerati sia variazioni di singoli aggregati di spesa pubblica sia interventi su specifiche aliquote fiscali o contributive. Per ciascun impulso di carattere espansivo, si riporta l'elasticità del PIL a seguito dello shock nel corso dei primi cinque anni. La Tavola R.1 riporta i moltiplicatori fiscali dell'ultima versione del modello ITEM e li confronta con la versione del modello utilizzata nel DEF 2016. In entrambi i casi, le simulazioni sono state condotte sotto l'ipotesi di invarianza, rispetto allo scenario di base, dei tassi di interesse di riferimento della politica monetaria. In altre parole, si assume che la politica monetaria dell'Area dell'Euro non reagisca a seguito di un impulso fiscale impartito in Italia[25]. Per ogni intervento la dimensione dell'impulso è standardizzata: nel caso di aggregato di spesa l'impulso ammonta a un punto percentuale di PIL nominale; nel caso di intervento dal lato delle entrate, viene ridotta l'aliquota implicita corrispondente alla singola voce di entrata in modo da generare *ex-ante* una riduzione del gettito in ogni anno pari a un punto percentuale di PIL. Si ipotizza che gli impulsi abbiano un carattere permanente.
Il quadro che emerge segnala valori dei moltiplicatori di entità generalmente maggiore rispetto a quelli della versione precedente del modello, con effetti che si dispiegano con più rapidità rispetto a quanto registrato in precedenza. Ciò risulta vero sia per gli interventi dal lato delle entrate sia per quelli sul fronte delle spese. Nel caso di interventi dal lato delle entrate, il moltiplicatore risulta prossimo all'unità per diverse ipotesi di riduzione di aliquota, già a partire dal secondo anno. Rispetto ad essi, gli interventi sul fronte della spesa hanno in genere un impatto maggiore nei primi anni dell'orizzonte temporale di riferimento. Con l'eccezione dei sussidi agli investimenti, i valori dei moltiplicatori degli interventi sulle spese sono superiori o pari all'unità nei primi due anni e l'effetto si stempera nel corso del tempo. Sia per gli impulsi dal lato delle entrate sia per quelli sulle spese si riportano nella tavola anche i valori dei moltiplicatori fiscali "di sintesi". Questi sono ottenuti come media ponderata dei singoli moltiplicatori, utilizzando quali loro pesi le quote delle corrispondenti voci di bilancio rispetto al totale delle spese o delle entrate riferite agli interventi esaminati.
La media tra i moltiplicatori di sintesi delle entrate e delle spese nel primo anno si porta in seguito agli affinamenti menzionati da circa 0,55 a 0,75, un valore che resta contenuto in confronto alle stime empiriche dei più recenti contributi sul tema. Gli interventi operati su ITEM, nel quadro dell'arricchimento della capacità modellistica e previsiva degli strumenti a disposizione del Tesoro, consentiranno di valutare più approfonditamente l'impatto degli impulsi di politica di bilancio negli anni successivi ad intense crisi finanziarie.
E' opportuno ricordare che i moltiplicatori del modello ITEM sono simmetrici, nel senso che, per interventi di entità pari a quelli considerati ma di segno contrario (interventi restrittivi invece che espansivi), i loro valori sono di segno opposto ma identici in valore assoluto. I moltiplicatori di ITEM sono anche lineari, in quanto la dimensione della risposta delle variabili macroeconomiche a un impulso esogeno o di politica di bilancio (quale, ad esempio, un incremento di spesa pubblica) varia proporzionalmente con l'entità di questo, senza effetti non lineari di amplificazione.

equazioni degli investimenti, distinte per tipologia di bene capitale. La stima di queste equazioni di comportamento per ciascuna tipologia è ora condotta facendo riferimento alla sola spesa per investimenti del settore *market*, escludendo la spesa del settore *non market*.

[25]Si noti che i risultati riportati nel DEF 2016 (cfr. Tavola R.2 del riquadro a pagina 27) si riferivano invece a simulazioni condotte sotto l'ipotesi di invarianza, rispetto allo scenario di base, dei tassi di interesse di policy in termini reali. L'ipotesi ora adottata di escludere ogni retroazione della politica monetaria, considerandola esogena durante gli esercizi di simulazione, appare più plausibile.

TAVOLA R.1: CONFRONTO TRA I MOLTIPLICATORI FISCALI DEL MODELLO ITEM: VERSIONE 2017 E VERSIONE 2016 (scostamenti percentuali rispetto alla simulazione di base)

a) Ultima versione del modello ITEM 2017

		Anni				
Tipologia di intervento	Pesi	1	2	3	4	5
IVA	0,28	0,3	0,8	0,8	0,8	0,7
Contributi sociali	0,27	0,4	0,9	1,0	1,0	1,0
IRPEF	0,33	0,3	0,7	0,8	0,8	0,8
IRES	0,06	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3
IRAP	0,06	0,4	0,8	0,9	1,0	0,9
Entrate (media ponderata effetti)	**1,00**	**0,4**	**0,8**	**0,8**	**0,8**	**0,8**
Investimenti pubblici	0,11	1,0	1,2	1,1	0,9	0,8
Sussidi agli investimenti	0,04	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Consumi intermedi	0,39	1,1	1,3	1,0	0,9	0,7
Occupazione pubblica	0,47	1,2	1,1	0,9	0,7	0,6
Spesa (media ponderata effetti)	**1,00**	**1,1**	**1,1**	**0,9**	**0,8**	**0,7**

b) Versione precedente, ITEM 2016

		Anni				
Tipologia di intervento	Pesi	1	2	3	4	5
IVA	0,28	0,2	0,6	0,7	0,8	0,7
Contributi sociali	0,27	0,2	0,6	0,8	1,0	1,1
IRPEF	0,33	0,2	0,6	0,7	0,7	0,7
IRES	0,06	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
IRAP	0,06	0,2	0,5	0,8	0,9	0,9
Entrate (media ponderata effetti)	**1,00**	**0,2**	**0,6**	**0,7**	**0,8**	**0,8**
Investimenti pubblici	0,11	0,7	1,0	0,9	0,8	0,6
Sussidi agli investimenti	0,04	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
Consumi intermedi	0,39	1,0	1,0	0,7	0,5	0,4
Occupazione pubblica	0,47	1,0	0,8	0,6	0,4	0,3
Spesa (media ponderata effetti)	**1,00**	**0,9**	**0,9**	**0,7**	**0,5**	**0,3**

Modello IGEM con frizioni finanziarie

IGEM è un modello dinamico di equilibrio economico generale sviluppato dal Tesoro sull'impianto del modello QUEST della Commissione Europea[26]. E' in corso di sviluppo una variante del modello, denominata IGEM-F che, includendo il settore bancario, consenta di tener conto delle cosiddette frizioni finanziarie.

In IGEM base, modello privo di intermediazione finanziaria, sono le famiglie che determinano attraverso le loro decisioni di consumo e risparmio quante risorse allocare in beni d'investimento in capitale fisico. Ogni unità in più di risparmio allocato dalle famiglie in beni d'investimento concorre alla determinazione dello stock di capitale fisico che le imprese utilizzano per l'attività produttiva. Per ogni unità di capitale le imprese remunerano le famiglie ad un tasso d'interesse ancorato al prodotto marginale del capitale stesso, che a sua volta dipende dalla tecnologia utilizzata e dal livello di attività economica.

In IGEM-F, invece, il settore bancario si frappone tra le famiglie che risparmiano e le imprese che utilizzano i beni capitali per la loro attività produttiva. La modellizzazione del settore bancario di IGEM-F è basata sul lavoro di Gertler e Karadi (2011)[27], in cui gli

[26] Annichiarico B., Di Dio F., Felici F., Monteforte L. (2013), IGEM: A Dynamic General Equilibrium Model for Italy, Italian Treasury Working Paper N.4.

[27] Gertler M., Karadi P. (2011), A Model of Unconventional Monetary Policy, Journal of Monetary Economics, 58(1), 17-34.

intermediari finanziari hanno una capacità (endogenamente) limitata di aumentare la propria leva finanziaria. In particolare, in ogni periodo le imprese decidono quanto acquistare in beni capitali e, per far fronte a questa spesa, devono ricorrere al finanziamento esterno rivolgendosi alle banche. A tal fine le imprese emettono titoli il cui prezzo dipende dal valore dei beni d'investimento. A loro volta le banche emettono depositi sottoscritti dalle famiglie. Le banche utilizzano queste risorse per finanziarie le imprese. In equilibrio ed in assenza di frizioni finanziarie il tasso d'interesse sui depositi bancari è uguale al tasso d'interesse che le imprese corrispondono alle banche. Questo tasso d'interesse, a sua volta, è legato al prodotto marginale del capitale.

La situazione patrimoniale delle banche, e quindi il valore del capitale bancario, dipendono dal valore dei finanziamenti erogati, per cui in caso di deterioramento del valore dei titoli emessi dalle imprese, il valore del capitale bancario tende a ridursi. L'impianto del modello è tale da ancorare la capacità di erogare credito al valore del capitale bancario, per cui se esso si riduce, a causa di una riduzione delle attività nello stato patrimoniale delle banche stesse, l'offerta di credito alle imprese dell'economia si contrae di conseguenza.

Per simulare una crisi finanziaria in IGEM-F, si introduce uno shock (esogeno) negativo sul valore dei titoli emessi dalle imprese in grado di ridurre il valore del capitale bancario e quindi l'offerta di credito delle banche. La riduzione dell'offerta di credito, a sua volta, provoca un aumento del costo d'indebitamento per le imprese che, pertanto, saranno indotte a ridurre la loro spesa in beni capitali. L'attività produttiva si riduce, le prospettive di profitto delle imprese si deteriorano ed insieme ad esse anche il valore dei titoli da loro emessi per finanziarsi. Questo meccanismo circolare è tale da indurre un'amplificazione dello shock iniziale.

In una simulazione sintetizzata nel Programma Nazionale di Riforma 2017, il modello IGEM-F veniva utilizzato per analizzare gli effetti macroeconomici delle tensioni nel mercato dei titoli di stato subìte dall'Italia a partire dal 2011, con la conseguente necessità di operare unforte risanamento della finanza pubblica[28]. IGEM-F appare in grado di simulare più accuratamente rispetto a IGEM la profondità della recessione del 2012-2013 partendo dalla situazione a fine 2011. Ciò in quanto, rispetto a quest'ultimo, si introduce un deterioramento della qualità del credito che impatta i bilanci bancari, erodendo la capitalizzazione delle banche e determinando una contrazione dei prestiti, così acuendo la severità della recessione.

Tuttavia, nell'approccio alla Gertler-Karadi non esiste un legame fra premio al rischio sui titoli sovrani e capacità di finanziamento delle banche, aspetto che non rileva nel caso USA (i titoli del Tesoro sono lo strumento *risk-free* per eccellenza) ma è fondamentale nel caso della crisi dell'Area dell'Euro. IGEM-F abbisogna pertanto di ulteriori sviluppi nella direzione di introdurre una modellizzazione dello *spread* sui titoli sovrani e della sua trasmissione alla capacità delle banche di coprire il loro *funding gap* e quindi all'erogazione di credito all'economia.

Anche alla luce di queste considerazioni, i risultati ottenuti con le sopracitate simulazioni su IGEM-F non devono essere lette come una rivisitazione critica della manovra di finanza pubblica introdotta a fine 2011 in risposta a gravi tensioni nel mercato dei titoli di stato. In quelle circostanze, il miglioramento del saldo di bilancio fu parte di un pacchetto di misure strutturali volte a recuperare la fiducia degli investitori e a ripristinare ordinate condizioni di finanziamento non solo del debito pubblico, ma anche, indirettamente, del sistema bancario.

[28] Cfr. il riquadro a pag.17 del Programma di Riforma 2017.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

Le stime di consuntivo rilasciate dall'ISTAT[1] rivedono in lieve miglioramento l'indebitamento netto nel 2015 e in leggero peggioramento quello del 2016. La stima dell'indebitamento netto sul PIL è rivista dal 2,7 al 2,6 per cento nel 2015 e dal 2,4 al 2,5 per cento nel 2016. L'avanzo primario risulta stabile all'1,5 per cento del PIL nei due anni, e la spesa primaria scende dal 46,1 del 2015 al 45,4 per cento del 2016. La spesa per interessi cala dal 4,1 per cento del PIL del 2015 al 4,0 per cento dell'anno scorso. Dal lato delle entrate, la pressione fiscale si riduce al 42,7 per cento, mentre al netto delle misure degli 80 euro è stimata al 42,1 per cento.

Per quanto attiene al debito pubblico, la revisione al rialzo del PIL nominale del 2015 e 2016 operata dall'ISTAT migliora sensibilmente il rapporto debito/PIL dei due anni scorsi. Emerge ora che tale rapporto, dopo aver toccato un massimo di 131,8 per cento nel 2014, è sceso al 131,5 per cento nel 2015 per poi risalire al 132,0 per cento nel 2016, un livello tuttavia sensibilmente inferiore a quello precedentemente stimato (132,6 per cento)[2].

L'evoluzione del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente per gli anni 2017-2020 di questo Documento sconta il miglioramento delle prospettive di crescita nel breve periodo rispetto alle attese formulate nel DEF di aprile. Considera, inoltre, i risultati dell'attività di monitoraggio sulla finanza pubblica e l'impatto dei provvedimenti adottati dal Governo successivamente al DEF 2017.

Per il 2017, la stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è confermata al 2,1 per cento del PIL; essa include l'impatto di circa 0,2 punti percentuali di PIL derivante dagli interventi correttivi adottati dal Governo con provvedimento d'urgenza a fine aprile[3] per ricondurre l'andamento dei saldi di finanza pubblica all'interno del percorso raccomandato dalla Commissione Europea. L'avanzo primario in rapporto al PIL è previsto salire all'1,7 per cento del PIL (1,5 per cento previsto nel DEF).

[1] ISTAT, Conti Economici Nazionali, 22 settembre 2017.

[2] È opportuno rilevare che i dati del PIL nominale per il 2015 sono definitivi, mentre quelli del 2016 sono ancora provvisori e quindi passibili di revisioni al rialzo.

[3] D.L. n. 50/2017 cvt. dalla Legge n. 96/2017.

Per gli anni 2018-2020 è attesa una progressiva riduzione dell'indebitamento netto, fino al conseguimento di un deficit nominale dello 0,1 per cento del PIL a fine periodo, contro l'indebitamento netto di circa 0,5 punti di PIL prefigurato in aprile. L'avanzo primario salirà al 2,6 per cento del PIL nel 2018, al 3,3 per cento nel 2019 e al 3,5 per cento nel 2020, grazie ad una crescita più sostenuta delle entrate fiscali e ad una dinamica più contenuta della spesa primaria. L'incidenza della spesa per interessi passivi sul PIL scenderà dal 3,8 per cento del 2017 al 3,5 per cento del 2019 per attestarsi al 3,6 per cento nel 2020. Secondo lo scenario tendenziale, infatti, dal 2019 la spesa per interessi della PA tornerà a crescere in termini nominali, dopo sei anni di riduzioni consecutive, a causa di una graduale ripresa dei tassi di interesse correlata al rialzo delle aspettative di crescita dell'economia europea e italiana. La stabilità prevista in rapporto al PIL è spiegata dalla previsione di una crescita nominale più elevata.

Il gettito tributario è atteso crescere dell'1,8 per cento nel 2017 rispetto al 2016 e in media del 2,6 all'anno nel triennio 2018-2020, sostenuto prevalentemente dalle imposte indirette, che segneranno un aumento di circa il 3,9 per cento nel 2017 e del 4,3 per cento in media nei rimanenti anni. L'andamento tendenziale delle imposte indirette beneficia sia della maggior crescita economica attesa, sia del maggior gettito derivante dalle misure di finanza pubblica introdotte con la manovra di aprile (D.L. n. 50/2017). I principali interventi hanno riguardato, tra l'altro, l'estensione delle transazioni cui si applica il meccanismo dello *split payment* e norme più stringenti per il contrasto alle compensazioni indebite per l'IVA, l'aumento delle accise sui tabacchi e l'inasprimento dei prelievi sui giochi. L'accelerazione attesa dal 2018 è, inoltre, legata all'entrata in vigore delle clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica, peraltro rimodulate dal decreto n. 50/2017[4] grazie al gettito e ai risparmi di spesa garantiti dalle altre misure ivi contenute[5].

Il ritmo di crescita delle imposte dirette è più moderato e pari all'1,1 per cento nell'anno in corso e circa all'1,0 per cento in media nel periodo 2018-2020. Le imposte in conto capitale, sostenute nel 2016 principalmente dal gettito derivante dalla *voluntary disclosure*, sono attese in calo nell'anno in corso e nel successivo.

Per i contributi sociali sono stimati incrementi progressivi che raggiungeranno il 3,9 per cento nel 2019. L'andamento riflette sia la crescita dei redditi di lavoro dipendente derivante dalle previsioni del quadro macroeconomico, sia il venir meno degli effetti della decontribuzione per le nuove assunzioni prevista dai provvedimenti legislativi passati. In rapporto al PIL, i contributi sociali raggiungeranno il 13,3 per cento nel 2019, rimanendo stabili nel 2020.

La pressione fiscale a legislazione vigente è attesa calare di un decimo di punto percentuale nel 2017, collocandosi al 42,6 per cento. Considerando l'intero periodo, si ridurrebbe ulteriormente di circa 3 decimi di punto, attestandosi al 42,3 per cento nel 2020. Al netto delle misure riguardanti l'erogazione del

[4] Nel complesso, le clausole ancora in vigore determinerebbero un gettito pari a circa 15,7 miliardi nel 2018, 18,9 miliardi nel 2019 e 19,2 miliardi a regime dal 2020.

[5] Si sottolinea che l'intendimento del Governo, come riflesso dalla scenario programmatico, è di sterilizzare totalmente tali aumenti nell'anno 2018 con la prossima manovra di bilancio.

beneficio degli 80 euro, la pressione fiscale è prevista diminuire dal 42,1 per cento del 2016 al 41,8 per cento nel 2020.

Le proiezioni della spesa pubblica stimano una crescita della spesa primaria dell'1,8 per cento per l'anno in corso e di circa l'1,2 per cento in media nel periodo 2018-2020. Nei prossimi anni, l'incidenza della spesa totale al netto degli interessi sul PIL è pertanto in calo, a fronte della crescita del PIL nominale del 3,0 per cento; essa passerà dal 45,3 per cento del 2017 al 42,9 per cento nel 2020.

La spesa corrente primaria scenderà al 41,7 per cento del PIL nel 2017 per attestarsi al 39,8 per cento a fine periodo, un livello inferiore rispetto a quanto previsto nel DEF. La componente più dinamica è quella delle prestazioni sociali in denaro, che crescerà dell'1,9 per cento nel 2017 e ad un ritmo medio annuo del 2,5 per cento nel 2018-2020. In rapporto al PIL, la spesa per prestazioni sociali in denaro conferma un profilo lievemente decrescente, scendendo dal 20,0 per cento nel 2017 al 19,8 per cento nel 2019 e 2020 (20,0 per cento nel DEF di aprile).

Dopo aver segnato tassi di crescita negativi dal 2011, i redditi di lavoro dipendente della PA cresceranno su base nominale di circa l'1,7 per cento nel 2017, per effetto dei rinnovi contrattuali comprensivi della quota di arretrati. Nel 2018 la spesa per i redditi di lavoro dipendente tornerebbe a contrarsi dello 0,2 per cento, per poi riprendere a crescere nel 2019-2020, ma ad un ritmo contenuto. L'incidenza sul PIL risulta pertanto in calo, dal 9,7 del 2017 all'8,9 per cento del PIL nel 2020, confermando le attese del DEF.

I consumi intermedi sono anch'essi attesi scendere in rapporto al PIL, dall'8,0 per cento del 2017 al 7,5 per cento del 2020.

Gli investimenti fissi lordi sono attesi crescere nel 2017 dello 0,4 per cento, mentre nel biennio successivo è prevista una ripresa più sostenuta dell'attività d'investimento con la crescita del 5,1 e 3,4 per cento rispettivamente negli anni 2018 e 2019. In termini di PIL, gli investimenti si collocheranno attorno al 2,1 per cento in media nel periodo 2017-2020. Le stime tengono conto del venir meno degli interventi di sostegno previsti negli anni passati (con orizzonte temporale fino al 2019) e nel decreto di aprile. La spesa per investimenti in termini nominali nel 2020 si manterrà comunque ad un livello superiore a quello registrato nel 2016.

TAVOLA III.1a: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	2016	2017	2018	2019	2020
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	163.960	166.726	166.403	166.771	167.064
Consumi intermedi	135.187	137.419	137.744	138.540	141.060
Prestazioni sociali	337.513	343.850	352.740	361.290	370.730
di cui: Pensioni	261.190	264.610	270.910	278.340	286.700
Altre prestazioni sociali	76.323	79.240	81.830	82.950	84.030
Altre spese correnti	68.212	67.827	67.674	68.438	68.197
Totale spese correnti al netto interessi	704.872	715.823	724.561	735.038	747.050
Interessi passivi	66.475	65.866	63.579	64.511	66.849
Totale spese correnti	771.347	781.689	788.140	799.549	813.899
di cui: Spesa sanitaria	112.542	114.138	115.068	116.105	118.570
Totale spese in conto capitale	58.764	61.885	61.000	59.979	58.538
Investimenti fissi lordi	35.394	35.541	37.356	38.626	38.113
Contributi in c/capitale	16.448	15.641	15.892	15.903	16.300
Altri trasferimenti	6.922	10.702	7.752	5.451	4.125
Totale spese finali al netto di interessi	763.636	777.708	785.561	795.017	805.588
Totale spese finali	830.111	843.574	848.140	859.528	872.437
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	495.749	504.512	521.783	534.705	544.355
Imposte dirette	247.788	250.459	247.374	253.372	257.736
Imposte indirette	242.668	252.243	273.534	280.450	285.727
Imposte in c/capitale	5.293	1.810	875	883	892
Contributi sociali	221.524	226.173	233.730	242.928	249.001
Contributi effettivi	217.577	222.280	229.760	238.883	244.883
Contributi figurativi	3.947	3.893	3.970	4.045	4.118
Altre entrate correnti	69.448	72.461	72.870	73.360	74.344
Totale entrate correnti	781.428	801.336	827.508	850.110	866.807
Entrate in c/capitale non tributarie	1.453	3.989	3.393	3.666	3.598
Totale entrate finali	788.174	807.135	831.776	854.659	871.297
p.m. Pressione fiscale	*42,7*	*42,6*	*42,7*	*42,7*	*42,3*
Pressione fiscale al netto misure 80 euro	*42,1*	*42,0*	*42,2*	*42,2*	*41,8*
SALDI					
Saldo primario	24.538	29.427	45.215	59.642	65.709
in % di PIL	*1,5*	*1,7*	*2,6*	*3,3*	*3,5*
Saldo di parte corrente	10.081	19.647	39.368	50.561	52.908
in % di PIL	*0,6*	*1,1*	*2,2*	*2,7*	*2,8*
Indebitamento netto	-41.937	-36.439	-17.364	-4.869	-1.140
in % di PIL	*-2,5*	*-2,1*	*-1,0*	*-0,3*	*-0,1*
PIL nominale tendenziale (x 1.000)	1.680,5	1.716,5	1.768,7	1.821,7	1.876,6

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.1b: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,7	9,4	9,2	8,9
Consumi intermedi	8,0	8,0	7,8	7,6	7,5
Prestazioni sociali	20,1	20,0	19,9	19,8	19,8
di cui: Pensioni	15,5	15,4	15,3	15,3	15,3
Altre prestazioni sociali	4,5	4,6	4,6	4,6	4,5
Altre spese correnti	4,1	4,0	3,8	3,8	3,6
Totale spese correnti al netto interessi	41,9	41,7	41,0	40,3	39,8
Interessi passivi	4,0	3,8	3,6	3,5	3,6
Totale spese correnti	45,9	45,5	44,6	43,9	43,4
di cui: Spesa sanitaria	6,7	6,6	6,5	6,4	6,3
Totale spese in conto capitale	3,5	3,6	3,4	3,3	3,1
Investimenti fissi lordi	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0
Contributi in c/capitale	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Altri trasferimenti	0,4	0,6	0,4	0,3	0,2
Totale spese finali al netto di interessi	45,4	45,3	44,4	43,6	42,9
Totale spese finali	49,4	49,1	48,0	47,2	46,5
ENTRATE					
Totale entrate tributarie	29,5	29,4	29,5	29,4	29,0
Imposte dirette	14,7	14,6	14,0	13,9	13,7
Imposte indirette	14,4	14,7	15,5	15,4	15,2
Imposte in c/capitale	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,2	13,2	13,2	13,3	13,3
Contributi effettivi	12,9	12,9	13,0	13,1	13,0
Contributi figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,1	4,2	4,1	4,0	4,0
Totale entrate correnti	46,5	46,7	46,8	46,7	46,2
Entrate in c/capitale non tributarie	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate finali	46,9	47,0	47,0	46,9	46,4
p.m. Pressione fiscale	*42,7*	*42,6*	*42,7*	*42,7*	*42,3*
SALDI					
Saldo primario	1,5	1,7	2,6	3,2	3,5
Saldo di parte corrente	0,6	1,1	2,2	2,7	2,8
Indebitamento netto	-2,5	-2,1	-1,0	-0,3	-0,1

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.1c: CONTO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (variazioni percentuali)

	2017	2018	2019	2020
SPESE				
Redditi da lavoro dipendente	1,7	-0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	1,7	0,2	0,6	1,8
Prestazioni sociali	1,9	2,6	2,4	2,6
di cui: Pensioni	1,3	2,4	2,7	3,0
Altre prestazioni sociali	3,8	3,3	1,4	1,3
Altre spese correnti	-0,6	-0,2	1,1	-0,4
Totale spese correnti al netto interessi	1,6	1,2	1,4	1,6
Interessi passivi	-0,9	-3,5	1,5	3,6
Totale spese correnti	1,3	0,8	1,4	1,8
di cui: Spesa sanitaria	1,4	0,8	0,9	2,1
Totale spese in conto capitale	5,3	-1,4	-1,7	-2,4
Investimenti fissi lordi	0,4	5,1	3,4	-1,3
Contributi in c/capitale	-4,9	1,6	0,1	2,5
Altri trasferimenti	54,6	-27,6	-29,7	-24,3
Totale spese finali al netto di interessi	1,8	1,0	1,2	1,3
Totale spese finali	1,6	0,7	1,2	1,5
ENTRATE				
Totale entrate tributarie	1,8	3,4	2,5	1,8
Imposte dirette	1,1	-1,2	2,4	1,7
Imposte indirette	3,9	8,4	2,5	1,9
Imposte in c/capitale	-65,8	-51,7	0,9	1,0
Contributi sociali	2,1	3,3	3,9	2,5
Contributi effettivi	2,2	3,4	4,0	2,5
Contributi figurativi	-1,4	2,0	1,9	1,8
Altre entrate correnti	4,3	0,6	0,7	1,3
Totale entrate correnti	2,5	3,3	2,7	2,0
Entrate in c/capitale non tributarie	174,5	-14,9	8,0	-1,9
Totale entrate finali	2,4	3,1	2,8	1,9

FOCUS

Recenti interventi sul sistema bancario e impatto sulla finanza pubblica

Con il decreto legge di dicembre 2016[6], il Governo ha istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze a copertura degli interventi per il rafforzamento patrimoniale di taluni istituti di credito e la concessione di garanzie pubbliche su passività di nuova emissione e l'erogazione di liquidità di emergenza necessarie a ripristinare la capacità di finanziamento a medio-lungo termine delle banche beneficiarie. La dotazione del Fondo per il 2017 è di 20 miliardi. Con la Relazione del 21 dicembre 2016, ai sensi della L. 243/2012, il Governo ha chiesto al Parlamento l'autorizzazione ad uno scostamento temporaneo dagli obiettivi programmatici di finanza pubblica incrementando, per un importo corrispondente alla dotazione del Fondo, il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario, nonché il livello massimo per le emissioni di titoli pubblici. Il Fondo è stato successivamente ripartito, destinando 16 miliardi al finanziamento degli esborsi necessari a colmare il fabbisogno di capitale delle banche, anche attraverso l'acquisto di azioni di nuova emissione, e la restante parte a copertura dell'impatto finanziario derivante dalle garanzie sottoscritte.

Contestualmente alla costituzione del Fondo, il 23 dicembre 2016 il Monte dei Paschi di Siena (MPS) ha annunciato l'intenzione di richiedere una ricapitalizzazione precauzionale, a seguito dell'insuccesso del tentativo di ottenere il capitale necessario da investitori privati. Questo tentativo era scaturito dai risultati della verifica condotta dall'Autorità Bancaria Europea sulla tenuta patrimoniale delle banche di maggiore rilevanza nell'area dell'Unione (*stress test*), che avevano evidenziato una carenza di capitale della banca senese nello scenario sfavorevole.

La Commissione Europea ha autorizzato la ricapitalizzazione precauzionale di MPS il 4 luglio, giudicando il piano di ristrutturazione 2017-2021 assistito da aiuti di Stato compatibile con i requisiti della Direttiva sul risanamento e la risoluzione delle banche (*Bank Recovery and Resolution Directive*, *BRRD*). Il piano prevedeva un aumento precauzionale di capitale pari a circa 8,1 miliardi (8,8 miliardi stimati inizialmente dalla BCE). I decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze di attuazione della ricapitalizzazione emanati il 27 luglio hanno disposto un aumento del capitale di qualità primaria pari a circa 8,3 miliardi, così ripartito: 3,9 miliardi, il cui versamento è già stato effettuato, di azioni di nuova emissione sottoscritti dallo Stato e i rimanenti 4,5 miliardi richiesti ad azionisti e creditori subordinati (detentori di titoli convertibili in azioni), nel rispetto del principio del *burden sharing* introdotto dalla normativa europea. Lo Stato potrà acquistare una quota di tali azioni, fino a un massimo di 1,5 miliardi, per prevenire o chiudere liti relative al collocamento di questi strumenti presso la clientela non qualificata, assegnando in cambio obbligazioni con basso livello di rischio (*senior*) emesse dalla banca. Qualora tutti i soggetti titolati ad esercitare il diritto al rimborso lo richiedessero, l'intervento dello Stato in MPS raggiungerebbe i 5,4 miliardi, incrementando fino al 70 per cento la partecipazione azionaria statale, attualmente pari al 52,2 per cento.

Nel piano di ristrutturazione è prevista, inoltre, la cessione a condizioni di mercato di un portafoglio di crediti deteriorati, pari a 26,1 miliardi, ad una società veicolo (*Special Purpose Vehicle, SPV*) e la sua successiva cartolarizzazione. Il Fondo Atlante II si è già impegnato ad acquistare il 95 per cento delle tranche di media-elevata rischiosità della cartolarizzazione. Per favorire la vendita della tranche dei titoli *senior*, è prevista l'applicazione dello schema di garanzie dello Stato sulla cartolarizzazione delle sofferenze (GACS), che è stato approvato dalla Commissione Europea nel febbraio 2016 e non costituisce un aiuto di Stato. L'ammontare massimo sottoscrivibile di garanzie è di quasi 3,3 miliardi.

[6] D.L. n. 237/2016 cvt dalla L. n. 15/2017.

L'operazione sulla Banca Popolare di Vicenza e Veneto Banca si è conclusa con una procedura di liquidazione coatta amministrativa ai sensi del Testo Unico Bancario assistita da garanzie dello Stato, al fine di assicurare la continuità operativa delle due banche. La ricapitalizzazione precauzionale, inizialmente ipotizzata, non è stata applicabile a seguito della dichiarazione dello stato di dissesto o rischio di dissesto da parte della Banca Centrale Europea il 23 giugno e della valutazione negativa del Comitato Unico di Risoluzione delle crisi bancarie circa la sussistenza di un interesse pubblico a sottoporre gli istituti a risoluzione.

Intesa Sanpaolo è stata selezionata sulla base di una procedura aperta e competitiva come acquirente di una parte delle attività e passività, quest'ultime acquisite al prezzo simbolico di 1 euro. Le poste dell'attivo e del passivo escluse dal perimetro dell'acquisizione sono rimaste nelle liquidazioni delle banche venete e sulla base di un successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, i crediti deteriorati saranno ceduti alla Società di Gestione delle Attività S.p.A. (SGA), che provvederà alla loro gestione e recupero.

L'onere finanziario derivante dagli interventi dello Stato è pari a circa 4,8 miliardi, di cui 3,5 miliardi a copertura del fabbisogno di capitale generatosi in capo a Intesa Sanpaolo a seguito all'acquisizione delle attività *in bonis* delle due banche[7]. I rimanenti 1,3 miliardi sono volti a sostenere le misure di ristrutturazione aziendale che Intesa dovrà attuare per rispettare gli obblighi assunti nell'ambito della disciplina europea sugli aiuti di Stato[8]. L'iniezione di liquidità, pari a circa 4,8 miliardi, è avvenuta successivamente all'emanazione del decreto di fine giugno[9].

Lo Stato concede inoltre una garanzia sul finanziamento erogato da Intesa Sanpaolo alle liquidazioni delle due banche a copertura dello sbilancio di cessione tra attività e passività acquisite (5,351 miliardi elevabile fino a 6,351 miliardi) e ulteriori garanzie, sempre a favore di Intesa Sanpaolo, a fronte di rischi legali e di deterioramento di crediti *in bonis* ad alto rischio, fino ad un valore massimo complessivo di circa 6 miliardi. Tali garanzie rispondono anche all'esigenza di sopperire a una serie di carenze informative che, data la rapidità con cui è stato necessario condurre l'asta competitiva, non è stato possibile colmare prima della presentazione delle offerte. Il valore nominale massimo delle garanzie che lo Stato potrebbe essere chiamato a pagare per questa operazione è quindi pari a circa 12,4 miliardi. Tale cifra rappresenta tuttavia uno scenario estremo, difficilmente realizzabile. A fronte delle garanzie sottoscritte, le regole contabili del SEC richiedono un accantonamento per rischi corrispondente al valore attuale degli esborsi futuri attesi per l'escussione delle garanzie (*fair value*). Questo valore finanziario presunto è pari a 400 milioni.

Sebbene non sia stato applicato il principio del *bail-in*, la procedura di liquidazione prevede il concorso di azionisti e detentori di obbligazioni subordinate al ripianamento delle perdite. Inoltre, il credito vantato dallo Stato per l'esborso a sostegno dei requisiti patrimoniali e per le garanzie concesse ha precedenza rispetto a quello degli altri creditori delle liquidazioni (fatta eccezione per i crediti prededucibili) e concorre con Intesa Sanpaolo secondo l'ordine previsto dal decreto legge di giugno.

Ipotizzando che il recupero sugli attivi della liquidazione sia in linea con il tasso medio di recupero sulle sofferenze registrato dal sistema bancario italiano nel decennio 2006-2015[10], la relazione tecnica del D.L. 99 stima un recupero sui crediti deteriorati pari a 9,9

[7] Per mantenere un coefficiente patrimoniale pari a quello al 31 marzo 2017 (12,5 per cento degli attivi ponderati per il rischio).

[8] Intesa Sanpaolo si impegna, tra l'altro, a gestire gli esuberi di personale conseguenti all'operazione, già individuati nell'ambito del meccanismo di ricapitalizzazione precauzionale poi abbandonato.

[9] D.L. n. 99/2017 cvt dalla L. n. 121/2017.

[10] Ciocchetta *et al.*, 'I tassi di recupero delle sofferenze', Note di stabilità finanziaria N.7 di Gennaio 2017, disponibile al sito https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-stabilita/2017-0007/Note_di_stabilita_finanziaria_e_vigilanza_N._7.pdf.

miliardi. A questi si aggiungerebbero partecipazioni ed altri attivi con un valore complessivo di 1,7 miliardi.

La tavola seguente riepiloga l'impatto complessivo sulla finanza pubblica dei due interventi sul sistema bancario.

TAVOLA R.1: IMPLICAZIONI DI FINANZA PUBBLICA DEGLI INTERVENTI SULLE BANCHE (milioni di euro)

	Operazione banche venete	Operazione MPS	Totale
Esborso a copertura del fabbisogno di capitale (1)	4.785	5.400	10.185
Memo:			
Garanzie (limite massimo sottoscrivibile) (2)	*12.351*		*12.351*
GACS (3)		*3.256*	*3.256*

1) Per MPS si assume che lo Stato acquisti l'intera quota prevista (1,5 mld) di titoli convertiti in azioni.
2) Il valore finanziario presunto (*fair value*) delle garanzie è quantificato in 400 milioni.
3) Si ricorda che le GACS sono fornite a prezzi di mercato e comportano quindi un introito per lo Stato.

L'impiego delle risorse del Fondo istituito a dicembre 2016, includendo l'intero importo della quota (1,5 miliardi) prevista per il ristoro dei detentori di titoli MPS, è complessivamente pari a circa 10,2 miliardi, circa la metà di quelle allocate e ben al di sotto della quota destinata a coprire gli interventi di rafforzamento patrimoniale (16 miliardi dei 20 miliardi totali). Si conferma, pertanto, l'ipotesi del DEF 2017 di un impatto sul fabbisogno del settore statale di poco superiore a 10 miliardi.

L'ammontare massimo di garanzie sottoscrivibili dallo Stato è di circa 15,6 miliardi nel complesso. Di queste, quelle sottoscritte sono pari a circa 9 miliardi, di cui 3,2 miliardi per le GACS sui crediti in sofferenza di MPS e 5,8 miliardi a favore di Intesa Sanpaolo. Il possibile impatto futuro su fabbisogno e debito pubblico è limitato e stimabile in 400 milioni, in base al *fair value*, per l'operazione sulle banche venete e in 700 milioni per le GACS sui crediti deteriorati di MPS, come quantificato nella relazione tecnica del decreto legge salva risparmio di dicembre 2016. L'impatto complessivo rimarrebbe dunque ben al di sotto della dotazione finanziaria del Fondo destinata a coprire gli esborsi connessi alle garanzie (4 miliardi). Una stima più puntuale dell'impatto degli interventi dello Stato nel settore bancario sullo stock di garanzie pubbliche sarà fornito nel DEF 2018.

Infine, per quanto riguarda la classificazione statistica di tutte le operazioni qui descritte in termini di saldi di bilancio e debito, nella presente Nota, trattandosi di partite finanziarie, si è ipotizzato un impatto nullo sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, e pari a 0,6 punti di PIL sullo stock di debito del 2017.

FOCUS

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

La valutazione degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle corrispondenti previsioni di bilancio dell'anno in corso viene effettuata, in sede di Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, primo e secondo periodo, della Legge di Stabilità 2014[11].

La valutazione delle maggiori risorse è effettuata mediante un confronto degli incassi derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale dell'anno corrente sia con le previsioni iscritte nel bilancio per l'esercizio in corso, sia con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente[12]. La valutazione in esame verifica che siano rispettate congiuntamente le seguenti tre condizioni: i) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso (2017); ii) l'esistenza di maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale rispetto a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente (2016); iii) le predette maggiori entrate devono essere permanenti.

L'esito positivo di tali condizioni implica, in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio, l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel Fondo per la riduzione della pressione fiscale, limitatamente al primo anno del triennio di riferimento (2018), delle maggiori risorse permanenti derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale.

Per la valutazione rilevano i dati gestionali e previsionali dei tributi erariali allocati nel titolo delle entrate tributarie, nell'ambito dell'attività di accertamento e controllo, e nel titolo delle entrate extra tributarie relativamente agli interessi e sanzioni ad essi correlati. Sotto il profilo gestionale, rilevano i versamenti risultanti a consuntivo 2016 contabilizzati nel Rendiconto generale dello Stato e i versamenti acquisiti a tutto il mese di agosto 2017; sotto il profilo previsionale, rilevano le stime di cassa a legislazione vigente indicate nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato per il 2017, nonché le stime aggiornate degli incassi attesi nel 2017.

Nella tabella seguente sono evidenziati i principali tributi (IRPEF, IRES, IVA) e sono indicati indistintamente quelli minori (inclusivi delle entrate derivanti dalla conciliazione); per ciascuna voce sono riportati: gli incassi realizzati nel 2016, risultanti dal rendiconto generale dello Stato (prima colonna); la stima delle entrate realizzate nel 2017 (seconda colonna); le previsioni di bilancio per il 2017 (terza colonna); la differenza tra la stima degli incassi attesi nel 2017 e quelli realizzati nel 2016 (quarta colonna); la differenza tra gli incassi stimati per il 2017 e le previsioni iscritte in bilancio per l'anno 2017 (quinta colonna); la stima della variazione delle entrate permanenti rispetto alle previsioni 2017 (ultima colonna).

[11] L. n. 147/2013.
[12] Art. 1, c. 431 e 434 della L. n. 147/2013.

TAVOLA R.1: INCASSI DERIVANTI DALLE ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'EVASIONE (in miliardi di euro)

	Incassi registrati nel 2016 (Rendiconto generale dello Stato)	Stima incassi 2017 basata sui dati a tutto agosto	Previsioni di bilancio assestate 2017	Differenza stima incassi 2017 incassi 2016	Differenza stima incassi 2017 previsioni 2017	Stima della variazione delle entrate permanenti rispetto alle previsioni 2017
	(a)	(b)	(c)	(b-a)	(b-c)	
	2016	2017	2017			
IRPEF	3,30	4,53	4,48	1,23	0,05	0,04
IRES	1,98	2,52	2,39	0,54	0,13	010
IVA	3,50	4,45	3,70	0,95	0,75	0,61
Altre imposte minori	0,60	0,49	0,49	-0,11	0,00	0,00
Totale ruoli tributarie	**9,38**	**11,99**	**11,06**	**2,61**	**0,93**	**0,76**
Totali ruoli extra tributarie	**2,10**	**2,11**	**2,59**	**0,01**	**-0,48**	**-0,39**
Totale	**11,48**	**14,10**	**13,65**	**2,62**	**0,45**	**0,37**

A differenza delle valutazioni effettuate negli anni scorsi, la stima degli incassi per il 2017 deve tenere adeguatamente conto degli effetti delle misure di *estinzione dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti di riscossione negli anni dal 2000 al 2016* (c.d. rottamazione delle cartelle)[13]. Considerando che la scadenza per l'adesione alla misura è stata fissata alla data del 31 luglio 2017, con pagamento rateale dell'importo dovuto a partire dal mese di agosto, la stima degli incassi 2017 è basata sui dati a tutto luglio, cui è stata aggiunta la proiezione su base annua del mese di agosto, che include gli effetti della prima rata della nuova misura. Sulla base di tale criterio, gli incassi realizzati nel 2017 sono pari a 14,1 miliardi, di cui circa 12 miliardi riferiti alle entrate tributarie e 2,1 miliardi alle entrate extra tributarie.

Si perviene, pertanto, ai seguenti risultati: i) la stima degli incassi attesi per il 2017 è maggiore degli incassi realizzati nel 2016 per circa 2,62 miliardi sostanzialmente per effetto delle misure introdotte con il decreto n. 193 del 2016; ii) il raffronto tra la stima degli incassi e le previsioni per il 2017 mostra un incremento di circa 0,45 miliardi (a fronte di 0,93 miliardi in più rispetto alle previsioni per le entrate tributarie, si registra una diminuzione di circa 0,48 miliardi per le entrate extra tributarie).

L'ammontare di risorse da destinare al Fondo per la riduzione della pressione fiscale è valutato, per ragioni prudenziali, al minore dei predetti importi (circa 0,45 miliardi). Tuttavia, soltanto una parte di queste risorse può essere considerata permanente. Inoltre, occorre tenere conto che le maggiori entrate derivanti dalla misura introdotta con il decreto n. 193 del 2016 non possono essere considerate permanenti.

Pertanto in sede di predisposizione del disegno di Legge di Bilancio 2018, limitatamente al 2018, saranno iscritti 0,37 miliardi nello stato di previsione dell'entrata e, contestualmente, nel predetto Fondo.

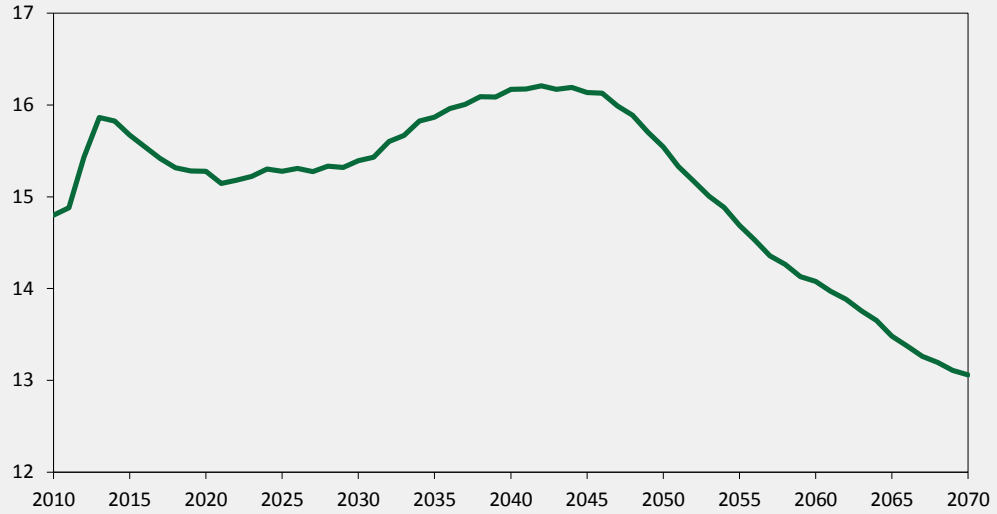
[13] Art.6, c.1 del D. Lgs. n. 193/2016.

FOCUS

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano e delle spese pubbliche connesse all'invecchiamento

La figura R.1 riporta la previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL[14] nelle ipotesi dello scenario nazionale base che recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano recentemente elaborato dall'Istat, con base 2016[15]. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta attorno all'1,2 per cento medio annuo. Il tasso di occupazione aumenta di circa 10 punti percentuali, nella fascia di età 15-64 anni, rispetto al valore del 2015. Per il periodo 2017-2020, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

FIGURA R.1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL (scenario nazionale base)



La previsione, a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati negli ultimi venti anni. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (L. 335/1995) e alle nuove regole introdotte con la L. 214/2011 che, elevando i requisiti di accesso per il pensionamento di vecchiaia ed anticipato, ha migliorato in modo significativo la sostenibilità del sistema pensionistico nel medio-lungo periodo, garantendo una maggiore equità tra le generazioni. Il processo di riforma ha

[14] L'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL viene presentata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995. I dati di Contabilità Nazionale relativi alla spesa pensionistica e al PIL sono elaborati in coerenza con il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010). Rispetto alla previsione contenuta nel DEF 2017, l'orizzonte temporale è esteso al 2070 in coerenza con gli orientamenti recentemente condivisi in ambito europeo e già recepiti nelle previsioni aggiornate elaborate dalla Ragioneria generale dello Stato. Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2017), *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 18 – Anticipazioni (Luglio) e Rapporto n. 18 (Agosto).

[15] Poiché le previsioni della popolazione prodotte da Istat coprono un orizzonte temporale fino al 2065, il valore dei parametri demografici relativi al quinquennio finale del periodo di previsione è stato estrapolato sulla base degli andamenti del decennio precedente. Circa le ipotesi sottostanti, si assume: i) un tasso di fecondità che converge gradualmente a 1,59 ii) un flusso netto di immigrati che si attesta mediamente su un valore medio annuo di circa 154 mila unità e iii) una speranza di vita alla nascita che aumenta, rispetto al 2015, di 6,4 anni per gli uomini e 6 anni per le donne. Si veda Istat (2016), *http://demo.istat.it* e Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2017), opc..

previsto altresì l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori. Infine, a partire dal 2013, tutti i requisiti di età (inclusi quelli per l'accesso all'assegno sociale) e quello contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica sono periodicamente indicizzati alle variazioni della speranza di vita, misurata dall'ISTAT. Con medesima periodicità ed analogo procedimento è previsto, inoltre, l'adeguamento dei coefficienti di trasformazione in funzione delle probabilità di sopravvivenza, estesi fino all'età di 70 anni, a partire dal 2013. Entrambi gli adeguamenti sono effettuati ogni tre anni dal 2013 al 2019, ed ogni due anni successivamente, secondo un procedimento che rientra interamente nella sfera di azione amministrativa e che garantisce la certezza delle date prefissate per le future revisioni[16].

TAVOLA R1: PREVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA AGE-RELATED (PENSIONI, SANITÀ, LTC, SCUOLA ED AMMORTIZZATORI SOCIALI) IN PERCENTUALE DEL PIL - SCENARIO BASELINE EPC-WGA 2018

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Pensioni	15,3	16,0	16,9	17,9	18,4	18,2	17,2	15,8	15,0	14,3	13,8
Sanità	6,3	6,6	6,8	7,0	7,3	7,5	7,7	7,7	7,7	7,6	7,6
- comp.LTC	*0,7*	*0,7*	*0,8*	*0,8*	*0,9*	*0,9*	*1,0*	*1,1*	*1,1*	*1,1*	1,0
LTC – comp. socio assist.	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6
Scuola	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4	3,4	3,3	3,3
Ammortizz. sociali	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Totale	26,9	27,7	28,6	29,9	30,7	30,9	30,2	29,1	28,3	27,5	26,9

Le previsioni scontano inoltre gli effetti contenuti nella Legge di Bilancio 2017-2019 (L. 232/2016), con la quale sono state introdotte misure dirette a aumentare i trattamenti pensionistici in essere per le pensioni di importo complessivamente pari o inferiori a 2 volte il Trattamento Minimo (TM) INPS (tramite la c.d. 14-sima) e a facilitare l'uscita anticipata rispetto ai generali requisiti di accesso al pensionamento. Sulla base delle stime e dei presupposti indicati nella relazione tecnica al medesimo provvedimento, le suddette misure determinano una maggiore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL crescente fino a 0,14 punti percentuali di PIL nel 2021 per poi attestarsi attorno a 0,1 punti percentuali di PIL per gli anni successivi.

Dopo la crescita del triennio 2008-2010, imputabile esclusivamente alla fase acuta della recessione, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL risente negativamente dell'ulteriore fase di recessione degli anni successivi. A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL è atteso decrescere nel primo quinquennio ed attestarsi, successivamente, attorno al 15,3% fino al 2029. Negli anni successivi, il rapporto spesa/PIL cresce fino a raggiungere il 16,2% nel 2042. Da qui in poi, il rapporto scende rapidamente portandosi al 15,5% nel 2050 ed al 13,1% nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

[16] L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2016 (4 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo (articolo 12, comma 12-bis, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010 n. 122) è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 16 dicembre 2014, pubblicato in GU il 30 dicembre 2014 e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 22 giugno 2015, pubblicato in GU il 6 luglio 2015.

La contenuta flessione iniziale del rapporto fra spesa pensionistica e PIL è largamente spiegata dall'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo. La successiva fase di crescita, evidenziata nella parte centrale del periodo di previsione, è dovuta all'incremento del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati indotto dalla transizione demografica, solo in parte compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Tale incremento sopravanza l'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa. La rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nella fase finale del periodo di previsione, è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Tale andamento si spiega sia con fattori demografici (minore numerosità delle coorti che accedono alla quiescenza) che con l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

Come già anticipato nel DEF 2017, l'aggiornamento dello scenario nazionale base con le nuove previsioni demografiche Istat[17], produce effetti peggiorativi in termini di sostenibilità di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e della finanza pubblica.

Tali effetti peggiorativi assumono dimensione ancora più rilevante nell'ambito dello scenario definito in sede di EPC-WGA (Economic policy Committee – Working Group on Ageing) per il nuovo round di previsione delle spese *age-related* (pensioni, sanità, *long term care*, ammortizzatori sociali e istruzione) funzionali alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche[18]. Le suddette previsioni, rappresentate in Tab.1, sono elaborate in coerenza con gli scenari definiti in ambito EPC-WGA per il Rapporto 2018 (2018-Ageing Report).

Riguardo al quadro macroeconomico, le ipotesi di scenario partono dalle previsioni elaborate dalla Commissione (*Spring forecast* 2017) sulla base della metodologia definita in ambito OGWG (Output Gap Working Group), ed approvata da EPC, per le previsioni di breve periodo e la successiva estrapolazione al 2026 (T+10). Tali ipotesi evidenziano una crescita della produttività, ed in particolare della produttività totale dei fattori (PTF), sostanzialmente nulla nel decennio, che si riflette negativamente anche nel ventennio successivo in ragione del posticipo della fase di convergenza del tasso di crescita della PTF sui livelli strutturali di lungo periodo comuni a tutti i paesi[19]. Una revisione, in senso negativo, ha riguardato anche l'ipotesi relativa al tasso di disoccupazione strutturale che converge su un valore di lungo periodo di 7,9 per cento contro il 7,3 per cento del precedente scenario. Diversamente, risultano sostanzialmente confermate le dinamiche strutturali dei tassi di attività[20], anche per le fasce di età più elevate, in ragione del carattere sperimentale e di "temporaneità" di taluni interventi della Legge di Bilancio 2017 volti a favorire l'uscita anticipata dal mercato del lavoro ad età inferiori a quelle conseguenti dai requisiti previsti per il pensionamento a normativa vigente (Ape sociale,

[17] Gli effetti dell'aggiornamento delle ipotesi di scenario in relazione alla previsione della spesa pensionistica e socio-sanitaria sono stati dettagliatamente illustrati in Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2017), opc..

[18] Per il quadriennio 2017-2020, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico di breve periodo definito per l'Aggiornamento del DEF 2017.

[19] In particolare, in ambito EPC è stata deliberata un'ipotesi di convergenza del tasso di crescita della TFP all'1 per cento nel 2045, a partire dal valore del 2026, mentre nelle precedenti previsioni la convergenza era ipotizzata al 2035.

[20] La previsione dei tassi di attività viene effettuata dalla Commissione sulla base di un modello di simulazione per coorte, la cui metodologia è stata definita in ambito AWG, scontando una stima degli effetti sui tassi di attività delle età superiori conseguenti all'innalzamento dei requisiti di accesso al pensionamento sulla base della normativa vigente.

Ape di mercato e c.d. Rita).

Riguardo al quadro demografico, Eurostat, coadiuvato dagli Istituti di Statistica dei paesi membri, ha elaborato e pubblicato a fine febbraio 2017 le nuove previsioni della popolazione, con base 2015, per tutti paesi dell'UE. Per quanto riguarda l'Italia, tutti i parametri demografici sono stati rideterminati in senso peggiorativo rispetto al precedente round di previsioni Europop 2013. In particolare: i) il tasso di fecondità parte da un livello più basso; ii) la speranza di vita di uomini e donne parte da un livello più elevato; iii) il flusso migratorio netto risulta fortemente ridimensionato. In particolare, quest'ultima variabile presenta una riduzione, rispetto, a quanto ipotizzato nella precedente previsione Eurostat, di poco inferiore al 50 per cento per i primi 25 anni del periodo di previsione. Per effetto della revisione delle ipotesi demografiche, e principalmente della riduzione del flusso netto di immigrati, la popolazione italiana al 2060 è prevista contrarsi di oltre 9 milioni rispetto al livello stimato nel precedente round previsivo e, contestualmente, l'indice di dipendenza degli anziani aumenta di oltre 8 punti percentuali.

La revisione delle ipotesi di scenario sopra indicate, particolarmente rilevante in termini di produttività e di flussi migratori, comporta una notevole riduzione delle proiezioni di crescita di lungo termine: il tasso di crescita del PIL potenziale passa da un livello medio annuo di circa 1,4% del precedente *round* 2015 ad un livello di circa 0,7%.

Come già anticipato in sede di DEF 2017 (Sezione I, Programma di Stabilità per l'Italia, 2017), e dettagliatamente illustrato nel Rapporto n. 18, "*Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e nelle relative "*Anticipazioni*"[21], la contrazione della dinamica strutturale della crescita economica del nostro paese, che emerge dall'aggiornamento delle ipotesi di scenario, si traduce in un peggioramento della previsione delle principali componenti di spesa pubblica *age-related* in rapporto al PIL e, in particolare, della spesa pensionistica. Rispetto ai risultati del DEF 2017, che scontavano le ipotesi di scenario di medio-lungo periodo del precedente *round* di previsioni EPC-WGA 2015, il livello della spesa pensionistica in rapporto al PIL aumenta di circa 2 punti percentuali nel 2035, raggiunge un massimo di 2,6 punti percentuali intorno al 2045, per poi ridursi a circa 1,2 punti percentuali al 2060 e a 0,5 punti percentuali al 2070.

La curva in grassetto della figura R.2 mostra la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL elaborata, a normativa vigente, sulla base del nuovo scenario EPC-WGA *Baseline* ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base di assetti normativi antecedenti i principali interventi di riforma. Ad eccezione delle ultime misure adottate con Legge di Bilancio 2017, gli interventi di riforma che si sono succeduti a partire dal 2004 hanno prodotto importanti effetti di contenimento. Cumulativamente, la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL fino al 2050[22], di cui circa un 1/3 è da ascrivere alla riforma introdotta con la L 214/2011.

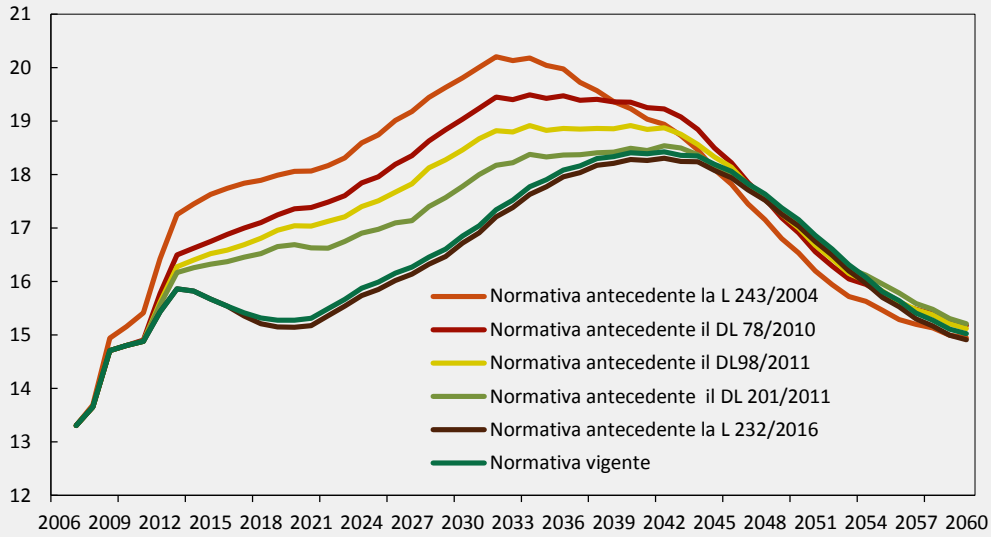
Negli scenari definiti in ambito EPC-WGA aumenta anche l'incidenza delle spese per le prestazioni sanitarie e per *long term care* (circa 0,3 punti percentuali di PIL dal 2048), mentre scende l'incidenza della spesa per istruzione (circa 0,3 punti percentuali in prossimità del 2040 e 0,2 punti percentuali alla fine del periodo di previsione). Complessivamente, il totale delle spese pubbliche *age-related* (considerando anche gli

[21] Ministero dell'economia e delle finanze – RGS (2017) opc., http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2017/NARP2017-08.pdf; http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2017/NARP2017.pdf.

[22] L'età media al pensionamento (pensionamento di vecchiaia ed anticipato) aumenta da 60-61 del periodo 2006-2010 a circa 64 anni del 2020, 67 del 2040 e circa 68 nel 2050.

ammortizzatori sociali) in rapporto al PIL registra un peggioramento rispetto alle precedenti previsioni fino a un massimo di 2,7 punti percentuali attorno al 2045. L'aumento si riduce a 1,4 punti percentuali di PIL al 2060 e a 0,5 punti percentuali al 2070.

FIGURA R.2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL (scenario nazionale base)



L'incremento dell'incidenza sul PIL del complesso delle spese pubbliche *age-related* determina un sensibile deterioramento sia dell'indicatore di sostenibilità della finanza pubblica di medio periodo S1 sia dell'indicatore di lungo periodo S2, con riferimento al quale si verificherebbe il passaggio del nostro paese dalla categoria a basso rischio a quella a medio rischio.

L'impatto sugli indicatori di sostenibilità, imputabile essenzialmente al ridimensionamento delle prospettive di crescita per effetto dell'aggiornamento delle ipotesi macroeconomiche e demografiche di scenario, non mette in discussione la validità dell'assetto normativo istituzionale italiano. L'architettura del nostro sistema pensionistico, come si è strutturata nel corso del tempo per effetto degli interventi di riforma, può contare su un avanzato meccanismo di correzione e adeguamento automatico dei parametri di calcolo e dei requisiti, che ne garantisce la tenuta complessiva. Su un piano più generale, l'obiettivo di migliorare gli indici di sostenibilità delle finanze pubbliche può essere realizzato proseguendo le politiche volte all'accrescimento della produttività e dei livelli occupazionali.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

Il quadro che emerge dai dati più recenti sul PIL consente di rivedere al rialzo le previsioni di crescita di questa Nota per il 2017 di circa 0,4 punti percentuali. La crescita del PIL nominale è rivista, tuttavia, lievemente al ribasso al 2,1 per cento, a fronte della crescita del deflatore al di sotto delle attese (0,6 per cento a fronte di 1,2 per cento previsto nel DEF). Le proiezioni per gli anni seguenti sono più positive rispetto ad aprile, sia pur nell'ambito di una valutazione che rimane prudenziale dato il pesante lascito della crisi degli ultimi anni. Nei prossimi anni,

infatti, l'intensità della crescita economica è prevista in rallentamento. Le previsioni inglobano aspettative di rialzo dell'euro, una politica monetaria meno accomodante della BCE e l'effetto di freno derivante dalle misure di bilancio restrittive richieste a vari Paesi Membri dalle regole del Patto di Stabilità e Crescita.

Il differenziale di crescita dell'Italia rispetto all'Unione Europea si sta restringendo, ma il ritmo di crescita rimane per ora al di sotto dei principali partner europei. Parte delle riforme adottate dal Governo non hanno ancora esplicato completamente i loro effetti, come quelle per promuovere un ambiente più favorevole agli investimenti produttivi e incentivare la capitalizzazione delle imprese, e i recenti interventi nel settore bancario. La ripresa degli investimenti nel settore privato rimane al di sotto delle attese e quelli del settore pubblico necessitano di nuove risorse per ritornare ai livelli pre-crisi.

La Commissione Europea ha recentemente sostenuto l'importanza di assicurare una *fiscal stance* nell'Area dell'Euro appropriata al contesto economico, per bilanciare meglio l'obiettivo della sostenibilità delle finanze pubbliche e quello del sostegno alla ripresa economica, e a tal fine utilizzerà più ampi margini di discrezionalità nel valutare il rispetto delle regole europee, consentendo agli Stati Membri che presentano obiettivi di consolidamento sfidanti e al contempo un'economia meno dinamica, di discostarsi dalla correzione strutturale richiesta dalla c.d. matrice alla base del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita. Per il 2018, tale matrice richiederebbe una correzione del deficit strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL nel caso dell'Italia, anche a causa dell'elevato debito pubblico.

Nelle Raccomandazioni specifiche sul Programma di Stabilità e il Programma Nazionale delle Riforme dell'Italia di maggio, la Commissione non ha quantificato esplicitamente la correzione fiscale strutturale per il 2018, limitandosi a richiedere *a substantial fiscal effort*.

Accogliendo questo nuovo orientamento, con la lettera del 30 maggio il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha anticipato alle istituzioni europee l'intenzione del Governo italiano di adottare una impostazione di politica di bilancio più orientata alla crescita e di modificare l'obiettivo di aggiustamento strutturale per il 2018.

La revisione degli obiettivi di finanza pubblica riflette quindi le nuove valutazioni sulla crescita e sull'*output gap* e l'impostazione comunicata alla Commissione Europea. A giudizio del Governo ricorrono pertanto le condizioni indicate dall'articolo 6, comma 5, della Legge n. 243 del 2012 per operare una revisione del sentiero di discesa del disavanzo strutturale.

Il profilo dei conti pubblici contenuto in questo Documento e illustrato nella Relazione al Parlamento allegata a questa Nota mostra un aggiustamento fiscale più graduale rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile. La correzione strutturale programmata, pari a circa 0,8 punti percentuali di PIL, è ridotta a 0,3 punti percentuali, al fine di sostenere la crescita e il processo di *catching-up* dell'economia italiana rispetto a quelle europee.

TAVOLA III.2: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

		2016	2017	2018	2019	2020
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-2,4	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2
	(DEF 2017)	-2,4	-2,1	-1,2	-0,2	0,0
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	4,0	3,8	3,6	3,5	3,5
	(DEF 2017)	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,5	1,7	2,0	2,6	3,3
	(DEF 2017)	1,5	1,7	2,5	3,5	3,8
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)	(Nota agg. DEF)	-0,8	-1,3	-1,0	-0,6	-0,2
	(DEF 2017)	-1,2	-1,5	-0,7	0,1	0,0
DEBITO (lordo sostegni)(2)	(Nota agg. DEF)	132,0	131,6	130,0	127,1	123,9
	(DEF 2017)	132,6	132,5	131,0	128,2	125,7
DEBITO (netto sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	128,5	128,2	126,7	123,9	120,8
	(DEF 2017)	129,1	129,1	127,7	125,0	122,6
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-2,7	-3,2	-2,6	-1,6	-0,9
	(DEF 2017)	-2,8	-3,5	-2,1	-1,1	-1,0
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-2,8	-3,4	-2,8	-1,8	-1,1

(1) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.
(2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2016 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM.

Per il 2017, le stime a legislazione vigente collocano l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,1 per cento del PIL, e confermano il conseguimento della correzione di circa 0,2 punti percentuali di PIL, rispetto al quadro risultante dalla Legge di Bilancio per il 2017, programmata nel DEF per ottemperare alla richiesta formulata dalla Commissione Europea nel Rapporto sui fattori rilevanti ai sensi dell'art.126 c. 3 del Trattato UE.

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2018 è rivisto dall'1,2 all'1,6 per cento del PIL, in coerenza con un obiettivo di saldo strutturale dell'1,0 per cento del PIL.

Si prevede una manovra netta per il 2018 pari a circa lo 0,6 per cento del PIL, da dettagliare nella Legge di Bilancio per il 2018. Come programmato nel DEF, sarà evitata l'entrata in vigore nel 2018 degli aumenti IVA previsti dalla legislazione vigente, in parte già disattivati dalla manovra di aprile. Saranno inoltre, rifinanziate le c.d. politiche vigenti, inclusive delle risorse per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego. Per quanto riguarda gli investimenti, saranno selettivamente mantenuti alcuni incentivi fiscali per il settore privato già previsti da precedenti disposizioni normative, allocate nuove risorse per gli investimenti pubblici e proposte nuove leve per la ripresa dell'accumulazione di capitale che è essenziale per accrescere il potenziale di crescita e innovatività dell'economia italiana. Le misure per lo sviluppo contemplano, inoltre, nuovi interventi di decontribuzione del lavoro. Tali misure saranno selettive e rivolte al sostegno delle assunzioni a tempo indeterminato dei giovani lavoratori. Ulteriori interventi riguarderanno il rafforzamento delle misure per il sostegno delle famiglie.

Al finanziamento di questi interventi concorrono per due terzi aumenti delle entrate e per un terzo riduzioni di spesa. Dal lato delle entrate, vi saranno misure volte ad accrescere la fedeltà fiscale e a ridurre i margini di evasione ed elusione, in particolare in ambito IVA, in linea con la strategia di bilancio attuata negli ultimi anni. Dal lato delle spese, il Governo conferma il proprio impegno a

introdurre nella prossima Legge di Bilancio misure di riduzione strutturale della spesa corrente, legate principalmente all'integrazione nel ciclo di programmazione economico-finanziaria del processo di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato.

FOCUS

I tagli di spesa dei ministeri in attuazione della nuova procedura di bilancio

La riforma della legge di contabilità e finanza pubblica introdotta nel 2016[23] ha integrato il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio. In fase di formazione del disegno di Legge di Bilancio, il contributo delle Amministrazioni centrali dello Stato alla manovra di finanza pubblica è, infatti, ancorato a specifici obiettivi assegnati, in aggregato, con il Documento di Economia e Finanza (DEF) nel mese di aprile e ripartiti per ciascuna amministrazione con un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). Con lo stesso DPCM sono indicate le priorità politiche del Governo circa l'allocazione delle risorse tra i settori di intervento.

La riforma è stata attuata per la prima volta nell'anno in corso con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. L'obiettivo complessivo, stabilito dal DEF in almeno un miliardo per ciascun anno in termini di risparmi strutturali di spesa, è stato ripartito con un apposito DPCM adottato nel mese di giugno[24] (Tavola R1). Le proposte di riduzione della spesa, definite per il disegno di Legge di Bilancio 2018-2020, potranno riguardare: i) la revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; ii) il de-finanziamento di interventi già previsti; iii) la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.

In relazione alle priorità dell'azione di Governo, sono state escluse dall'ambito di intervento le spese per investimenti fissi lordi, calamità naturali ed eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà. Le proposte di riduzione della spesa, che i ministeri stanno definendo in vista della presentazione del disegno di Legge di Bilancio, sono sottoposte alla valutazione tecnica del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - ai fini della verifica della corretta quantificazione degli effetti finanziari e della coerenza con l'obiettivo specifico di ciascun ministero. Successivamente all'approvazione della Legge di Bilancio 2018, per valutare l'effettivo raggiungimento dei risultati previsti, in termini finanziari e di quantità e qualità di beni e servizi erogati, gli interventi saranno oggetto di specifici accordi di monitoraggio triennali tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e ciascun ministero. Tali accordi, saranno perfezionati entro il 1° marzo 2018 con appositi decreti interministeriali pubblicati sul sito internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Entro il 1° marzo dell'esercizio successivo a quello di applicazione degli interventi, i risultati effettivamente conseguiti saranno illustrati da ciascun ministero in una relazione da allegare al DEF. Tali informazioni potranno così costituire una utile base per la eventuale revisione degli interventi proposti e per la definizione della nuova programmazione di bilancio.

[23] Modifiche introdotte alla L. n. 196/2009 dall'art. 4 del D.lgs. n. 90/2016 recante disposizioni per il completamento della riforma del bilancio dello Stato.

[24] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 giugno 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.186 del 10 agosto 2017.

TAVOLA R1: OBIETTIVI DI RIDUZIONE DI SPESA IN TERMINI DI INDEBITAMENTO NETTO - ALLEGATO 1 DPCM 28 GIUGNO 2017 (in milioni di euro)

	2018	2019	dal 2020
Ministero dell'Economia e delle Finanze	510	503	510
di cui: Presidenza del Consiglio dei Ministri	*30*	*12*	*12*
Ministero dello Sviluppo Economico	18	17	17
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	90	87	82
Ministero della Giustizia	36	39	38
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	29	31	31
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	86	92	94
Ministero dell'Interno	31	32	31
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	6	6	6
Ministero dell'Infrastruttura e dei Trasporti	127	122	120
Ministero della Difesa	24	25	25
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali	6	6	5
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	10	11	11
Ministero della Salute	27	29	30
Totale	1.000	1.000	1.000

Per il biennio successivo, l'indebitamento netto programmatico è previsto in forte discesa, fino ad approssimare il pareggio di bilancio nel 2020. L'avanzo primario salirebbe dall'1,7 per cento di quest'anno al 3,3 per cento nel 2020, grazie ad un continuo controllo della spesa e a nuove clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica.

Il saldo strutturale programmatico migliorerebbe al -1,0 per cento del PIL nel 2018, al -0,6 per cento nel 2019, e, scendendo al -0,2 per cento nel 2020, assicurerebbe il sostanziale raggiungimento del pareggio di bilancio.

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di competenza potrà aumentare fino a 46 miliardi di euro nel 2018, 26 miliardi nel 2019 e 14 miliardi nel 2020. Il corrispondente saldo netto da finanziare di cassa potrà aumentare fino a 104 miliardi di euro nel 2018, 74 miliardi nel 2019 e 57 miliardi nel 2020.

A completamento della manovra di bilancio 2018-2020, il Governo conferma, quali collegati alla decisione di bilancio, i disegni di legge già indicati nei precedenti documenti programmatici.

Risultati raggiunti in termini di saldo strutturale e di regola di spesa

Nel 2017 si prevede un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,1 per cento del PIL. Il deficit strutturale corrispondente sarebbe pari all'1,3 per cento del PIL, in peggioramento di circa 0,4 punti percentuali rispetto al 2016. Tale peggioramento si discosta dal miglioramento del deficit strutturale consentito dalle regole europee a fronte delle clausole di flessibilità concesse per il 2017, pari a 0,16 punti percentuali di PIL. La valutazione della Commissione Europea sarà condotta sulla base dei costi effettivamente sostenuti nel 2017, considerando i dati di consuntivo che saranno resi disponibili nel 2018. Al momento, la stima delle spese per le clausole sugli eventi eccezionali rimane confermata.

Nel 2018, il deficit strutturale corrispondente all'indebitamento netto a legislazione vigente dell'1,0 per cento del PIL è pari allo 0,4 per cento del PIL, in forte miglioramento (circa 1 punto percentuale) rispetto al 2017. Il quadro tendenziale garantirebbe un aggiustamento in eccesso rispetto al miglioramento strutturale richiesto a livello europeo. Il nuovo scenario programmatico qui presentato prevede di ridurre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche all'1,6 per cento del PIL nel 2018. In termini strutturali, secondo le stime del Dipartimento del Tesoro basate sulla metodologia concordata in sede europea[25], il saldo migliorerebbe dal -1,3 per cento del PIL del 2017 al -1,0 per cento nel 2018.

Per il 2018, le previsioni della Commissione dello scorso maggio prevedono che l'*output gap* si chiuda, prefigurando il ritorno dell'economia sul suo sentiero potenziale. Come già chiarito, la correzione strutturale richiesta per l'anno in corso in base alla c.d. matrice risulterebbe pertanto pari a quasi 0,6 punti percentuali di PIL, anche a causa dell'elevato debito pubblico[26]. La Commissione ha tuttavia chiarito che la valutazione sulla situazione del ciclo economico degli Stati Membri nel 2018 terrà conto anche di altri indicatori idonei a misurare la presenza di inerzia sul mercato del lavoro e ritardi per gli investimenti[27].

Per contro, nel presente Documento, la stima dell'*output gap* per il 2018, basata sulla metodologia concordata in sede europea, è pari a -1,3 per cento del prodotto potenziale. Tale livello suggerirebbe il ritorno a condizioni cicliche normali. La Commissione formulerà la propria valutazione sul rispetto del percorso di correzione dei conti pubblici sulla base del *Draft Budgetary Plan* 2018 che l'Italia invierà alle istituzioni europee entro il prossimo 15 ottobre. La valutazione della Commissione sarà basata sulle *Autumn Forecasts* che saranno pubblicate a novembre. Le indicazioni che provengono dai test sulla plausibilità[28] sulle stime dell'*output gap* punterebbero, tuttavia, a confermare condizioni cicliche normali

[25] Le stime del Tesoro si basano sulla metodologia della funzione di produzione concordata a livello UE e differiscono dalle stime della Commissione in termini della previsione macroeconomica sottostante e del suo orizzonte, che è di quattro anni (chiudendosi nel 2020) mentre quello della Commissione si ferma al 2018. Inoltre, per quanto concerne l'inizializzazione delle varianze per il calcolo del NAWRU, il MEF utilizza, di norma, una procedura di *grid search* per la loro selezione ottimale (si veda a questo proposito il Riquadro 'Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti' pubblicato nel DEF 2015), mentre la Commissione fissa i relativi *bounds* sulla base di valutazioni discrezionali.

[26] European Commission, *'Vade Mecum on the Stability and Growth Pact - 2016 edition'*, Institutional Paper 021, March 2016.

[27] Commissione Europea, "The Commission's degree of discretion in assessing compliance with the preventive arm of the SGP", Ares(2017)3232809-28/06/2017.

[28] La Commissione europea e l'*Output Gap Working Group* (OGWG) hanno recentemente messo a punto una metodologia per valutare la plausibilità delle stime dell'*output gap* ottenute mediante il modello concordato della funzione di produzione. Attraverso una tecnica panel, l'output gap dei diversi paesi europei viene regredito rispetto a variabili ritenute molto correlate con il ciclo economico, quali: la capacità utilizzata nel settore manifatturiero; una misura di ritardo (*slack*) nell'economia costruita utilizzando gli indici di fiducia settoriali; il tasso di inflazione salariale; il tasso di disoccupazione di breve periodo. Le stime dell'output gap ottenute sulla base di questa metodologia panel vengono confrontate per l'anno precedente a quello in corso con i valori ufficiali ottenuti in base alla funzione di produzione e, se lo scostamento è più ampio di una certa soglia, se ne deduce che la stima ufficiale è a rischio di non plausibilità. La differenza tra l'*output gap* ufficiale e quella ricavata dal modello panel per l'anno precedente a quello attuale viene applica tout court alle previsioni della Commissione per i successivi due anni. A questo riguardo, nelle 2017 *Spring Forecast* della Commissione, nel 2016 l'*output gap* dell'Italia stimato con la metodologia ufficiale è pari a -1,7 per cento del prodotto potenziale, mentre il modello panel produce un valore dell'*output gap* più ampio di 0,5 punti percentuali di PIL, pari a -2,2 per cento. Applicando questa differenza al 2018, l'*output gap* dell'Italia passerebbe da un livello nullo, corrispondente a una situazione di ritorno sul potenziale di crescita, al -0,5 per cento del prodotto potenziale, che confermebbe la presenza di condizioni cicliche normali.

per il 2018. Alla luce di tali considerazioni, il miglioramento di 0,3 punti percentuali del saldo strutturale stimata nello scenario programmatico di questo Documento è da ritenersi compatibile con il percorso delineato dalle regole europee.

Negli anni seguenti del programma di bilancio, il deficit strutturale è previsto scendere a -0,6 per cento nel 2019. L'Obiettivo di Medio Periodo del pareggio di bilancio strutturale verrebbe sostanzialmente conseguito nel 2020.

TAVOLA III.3: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,0	0,9	1,5	1,5	1,5	1,3
Indebitamento netto	-2,6	-2,5	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2
Interessi passivi	4,1	4,0	3,8	3,6	3,5	3,5
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,1	-0,1	0,4	0,5	0,6	0,7
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:						
Lavoro	0,1	0,0	0,4	0,4	0,5	0,4
Capitale	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
Produttività Totale dei Fattori	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Output gap	-4,3	-3,3	-2,2	-1,3	-0,4	0,1
Componente ciclica del saldo di bilancio	-2,3	-1,8	-1,2	-0,7	-0,2	0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,3	-0,7	-0,9	-0,9	-0,7	-0,3
Avanzo primario corretto per il ciclo	3,8	3,2	2,9	2,7	2,9	3,3
Misure una tantum	-0,2	0,2	0,4	0,1	0,0	0,0
Misure di entrata	0,2	0,3	0,4	0,2	0,0	0,0
Misure di spesa (incluse dismissioni immobiliari)	-0,4	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-2,4	-2,7	-2,5	-1,7	-0,9	-0,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-0,1	-0,9	-1,3	-1,0	-0,6	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	4,0	3,0	2,6	2,6	2,9	3,3
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum	0,8	-0,3	0,2	0,8	0,9	0,7
Var. saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	0,3	-0,8	-0,4	0,3	0,4	0,4

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA III.4 MISURE UNA TANTUM A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni)

	CONSUNTIVO			PREVISIONI		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale misure una tantum	-2.731	3.297	6.147	1.688	-732	-505
in % del PIL	*-0,2*	*0,2*	*0,4*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
a) Entrate	3.582	5.559	6.680	3.121	587	115
in % del PIL	*0,2*	*0,3*	*0,4*	*0,2*	*0,0*	*0,0*
Imposte sostitutive varie	750	1.067	1.032	553	265	0
Condono edilizio	29	20	15	15	15	15
Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	229	394	190	100	100	100
Imposta sostitutiva plusvalenze Banca d'Italia	16	0	0	0	0	0
Fondo solidarietà UE per sisma Amatrice	0	0	750	0	0	0
Fondo di risoluzione bancaria (quattro banche)	2.346	0	0	0	0	0
Gara Superenalotto	0	0	50	50	0	0
Contributo obbligatorio straordinario a Fondo di risoluzione bancaria	0	0	1.526	0	0	0
Emersione capitali all'estero (*voluntary disclosure)*	212	4.078	850	0	0	0
Rottamazione cartelle	0	0	2.267	2.403	207	0
b) Spese	-7.255	-3.045	-1.433	-2.283	-2.189	-1.490
in % del PIL	*-0,4*	*-0,2*	*-0,1*	*-0,1*	*-0,1*	*-0,1*
Arretrati pensioni sent. Corte Cost. n. 70/2015	-1.670	0	0	0	0	0
Interventi per calamità naturali	-1.973	-2.127	-1.413	-2.283	-2.189	-1.490
Dividendi in uscita	-50	-30	-20	0	0	0
Fondo di risoluzione bancaria (quattro banche)	-3.562	0	0	0	0	0
Nuova Decisione UE risorse proprie 2014	0	-888	0	0	0	0
c) Dismissioni immobiliari	942	783	900	850	870	870
in % del PIL	*0,1*	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
Ripartizione misure una tantum per sottosettori						
Amministrazioni centrali	-3.646	2.543	5.347	938	-1.502	-1.275
Amministrazioni locali	552	533	500	500	500	500
Enti di previdenza	363	221	300	250	270	270

Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione dell'indebitamento netto nominale.

FOCUS

La valutazione delle deviazioni significative e della regola di spesa

Il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) prevede che il percorso di avvicinamento all'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) venga valutato sulla base di due criteri: la variazione del saldo strutturale e la regola di spesa.

Per quanto riguarda il criterio della variazione del saldo strutturale, l'entità annua dell'aggiustamento fiscale viene estrapolata sulla base di una matrice che contiene i seguenti parametri[29]: i) le condizioni cicliche dell'economia sintetizzate dall'*output gap*; ii) il livello del rapporto debito/PIL; iii) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1[30].

La Comunicazione della Commissione di gennaio 2015 ha chiarito che gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole di flessibilità[31]. Ciò implica che, per esempio, in condizioni cicliche normali, a fronte di un aggiustamento annuo del saldo strutturale richiesto di 0,5 punti percentuali di PIL, l'attivazione congiunta della clausola delle riforme e degli investimenti può condurre ad un allentamento massimo del saldo strutturale fino a -0,25 punti percentuali del PIL.

Riguardo alla regola di spesa, i regolamenti europei[32] stabiliscono che, per i paesi che non abbiano ancora conseguito il proprio MTO, l'aggregato di spesa di riferimento[33] debba crescere ad un tasso pari alla differenza tra tasso di crescita medio del PIL potenziale[34] e il cosiddetto margine di convergenza. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia[35] e ulteriormente rimodulato in caso di applicazione delle clausole di flessibilità per le riforme strutturali e/o per la clausola degli investimenti e per le eventuali altre clausole legate agli eventi non usuali.

Si hanno deviazioni significative dal percorso di avvicinamento all'MTO nel caso in cui, sulla base dei dati consolidati ex post, si rilevi uno scostamento di 0,5 punti percentuali di PIL su un anno, o, in media, di 0,25 punti percentuali sui precedenti due anni, rispetto agli aggiustamenti richiesti dai criteri della variazione del saldo strutturale e della regola di spesa.

Nel 2015, le ipotesi macroeconomiche del Nota di Aggiornamento al DEF producono un *output gap* più ampio del -4,0 per cento del potenziale sia nello scenario programmatico sia in quello tendenziale. Le condizioni cicliche sarebbero pertanto definite come particolarmente avverse ('*Exceptionaly bad times*') richiedendo un aggiustamento nullo sia del saldo strutturale sia del margine di convergenza della regola di spesa. Sia su base annua

[29] Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'MTO in base alla situazione del ciclo economico presentata nella Comunicazione della Commissione '*Making the best use of flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*' del 13 gennaio 2015.

[30] Ad esempio, in condizioni cicliche 'normali' rappresentate da un output gap compreso tra -1,5 per cento e 1,5 per cento del PIL potenziale, un paese che presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento e, sulla base di S1, rischi di sostenibilità medi, deve convergere al proprio MTO attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL.

[31] La flessibilità viene concessa a fronte di riforme strutturali e di investimenti o a seguito di eventi non usuali al di fuori del controllo dei governi quali: gravi recessioni o calamità naturali, oppure la materializzazione di spese legate al fenomeno dei migranti.

[32] Recepiti nella legislazione nazionale dalla L. n. 243/2012.

[33] Tale aggregato si ricava sottraendo, in ciascun anno, alla spesa pubblica totale: la spesa per interessi; la spesa per investimenti dell'anno in corso smussata per la dinamica dei precedenti quattro anni; la spesa per programmi EU finanziata dal bilancio comunitario; la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e la variazione delle Discretionary Revenue Measures.

[34] Il tasso di crescita medio del potenziale viene calcolato sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo, considerando una media decennale delle *Forecast* della Commissione Europea centrata sull'anno in cui si esercita la valutazione stessa. La media decennale include pertanto i quattro anni precedenti a quello della valutazione e i cinque anni successivi (previsione di due anni e estrapolazione meccanica per i successivi tre).

[35] Per esempio, in condizioni cicliche 'normali', l'aggregato di spesa di riferimento deve ridursi in modo da assicurare un miglioramento annuale nel saldo strutturale che sia pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL.

sia sulla media dei due anni, il deficit strutturale del 2015 ricalcolato nell'esercizio corrente si è ridotto più dell'aggiustamento nullo richiesto dalla matrice. Per contro, si rileva una lieve deviazione di circa 0,1 punti percentuali di PIL se si considerano le variazioni cristallizzate degli scorsi esercizi in cui, tuttavia, a causa della stima di un output gap meno ampio di -4,0 per cento, le condizioni cicliche vengono definite come "molto negative" richiedendo una riduzione del saldo strutturale almeno pari a -0.25 punti percentuali di PIL. Per quanto riguarda la regola di spesa, la deviazione annuale sarebbe non significativa e ammonterebbe a circa 0,2 punti di PIL mentre non si avrebbe deviazione in ragione dei dati cristallizzati nei precedenti esercizi e sulla media dei due anni.

Per il 2016, in presenza di condizioni cicliche molto negative che richiedono un miglioramento del saldo strutturale di 0.25 punti percentuali di PIL, grazie all'attivazione cumulata della clausola delle riforme e degli investimenti, e, in virtù della concessione di ulteriore flessibilità per eventi non usuali, il deficit strutturale può aumentare di 0,58 punti percentuali di PIL rispetto al 2015. Analogamente, l'aggregato di spesa può aumentare del 2,6 per cento in termini nominali. Rispetto a questi parametri, nel 2016 non si riscontrano deviazioni di rilievo né con riguardo al saldo strutturale né relativamente alla regola di spesa sia su base annua che sulla media del 2015 e del 2016.

Per contro, per quanto riguarda il 2017, a fronte di condizioni cicliche ancora negative e di un miglioramento richiesto del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL, la Commissione ha concesso flessibilità aggiuntiva (da verificare ex post) per 0,34 punti di PIL per costi legati al fenomeno dei rifugiati e per i costi dei recenti sismi cha hanno colpito il centro Italia.

L'aggiustamento richiesto del saldo strutturale si attesta pertanto intorno a 0,16 punti percentuali di PIL. Rispetto a tale valore si rileva dal lato della convergenza del saldo strutturale verso l'MTO una deviazione di 0,5 punti percentuali su base annua e 0,4 punti sulla media dei due anni; sul versante della regola di spesa, si ricava una deviazione di 0,7 punti su un anno e di 0,3 punti su due anni.

Nel 2018, a fronte di condizioni cicliche normali segnalate dal livello dell'ouptut gap, che si chiude rapidamente attestandosi intorno ad un valore di -1,3 per cento del potenziale, l'aggiustamento annuale richiesto dalla matrice della Commissione europea prevedrebbe una riduzione del saldo strutturale di 0,6 punti percentuali di PIL.

Nello scenario a legislazione vigente, tale obiettivo viene ampiamente conseguito in quanto il saldo strutturale è previsto ridursi di circa 1 punto percentuale di PIL in virtù della supposta attivazione delle cosiddette clausole di salvaguardia e dei corrispondenti aumenti di aliquote IVA.

Nello scenario programmatico, il Governo intende disattivare totalmente tali clausole e sostenere l'ancora incerta fase di espansione dell'economia attraverso un aggiustamento fiscale in grado di garantire, nello stesso tempo, la stabilizzazione dell'attuale fase ciclica e la sostenibilità delle finanze pubbliche attraverso la riduzione del rapporto debito/PIL.

L'aggiustamento del saldo strutturale viene pertanto ridotto a 0,3 punti percentuali di PIL anche per tenere conto della significativa volatilità delle stime dell'output gap e del potenziale in corrispondenza dei punti di svolta dell'economia e, al contempo, dell'ampia capacità produttiva inutilizzata, che la metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo non riuscirebbe a cogliere. In questo contesto, l'aggregato di spesa, calcolato sulla base di ipotesi tecniche sulle misure che verranno adottate nella prossima legge di Bilancio, è previsto ridursi dello 0,2 per cento in termini nominali, in linea con le raccomandazioni del Consiglio europeo dello scorso giugno sul Programma di Stabilità.

La Tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla flessibilità accordata all'Italia e sulla convergenza all'MTO nello scenario a politiche invariate e nello scenario di policy per gli anni 2015-2018.

FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ

	2015	2016	2017	2018
Output gap Nota di Aggiornamento DEF 2017 (% del PIL potenziale)	-4,26	-3,28	-2,21	-1,27
Condizioni cicliche	Eccezionalmente negative	Molto negative	Negative	Normali
Aggiustamento richiesto sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p. di PIL)	0,25	0,25	0,5	0,6
Flessibilità accordata (p.p. di PIL)	0,03	0,83	0,34	
di cui				
per attivazione delle clausole di flessibilità				
per riforme strutturali		0,5		
per investimenti		0,21		
per attivazione delle clausole di eventi non usuali				
per rifugiati	0,03	0,06	0,16	
per costi di sicurezza		0,06		
per costi legati al terremoto			0,18	
Aggiustamento richiesto modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p. di PIL)	0,22	-0,58	0,16	0,60

DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

Convergenza del saldo strutturale verso il MTO	Tendenziale				Programmatico			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Indebitamento netto	-2,6	-2,5	-2,1	-1,0	-2,6	-2,5	-2,1	-1,6
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo Strutturale	-0,2	-1,0	-1,4	-0,4	-0,1	-0,9	-1,3	-1,0
A=Variazione annuale del saldo strutturale	0,1	-0,8	-0,4	1,0	0,1	-0,8	-0,4	0,3
B=Variazione richiesta del saldo strutturale	0,2	-0,6	0,2	0,6	0,2	-0,6	0,2	0,6
C=A-B (non più di -0,5) Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta	-0,1	-0,2	-0,5	0,4	-0,1	-0,2	-0,5	-0,3
D=Variazione (su due anni) del saldo strutturale	0,0	-0,3	-0,6	0,3	0,0	-0,3	-0,6	-0,1
E=Variazione richiesta (su due anni) del saldo strutturale	0,1	-0,2	-0,2	0,4	0,1	-0,2	-0,2	0,4
F= D-E (non più di -0,25) Deviazione del saldo strutturale dalla variazione (su due anni) richiesta	-0,1	-0,2	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4	-0,4

Regola di spesa	Tendenziale				Programmatico			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
A= Tasso di crescita annuo dell'aggregato di spesa di riferimento (%, in termini nominali)	0,9	2,5	2,3	-1,6	0,9	2,5	2,3	-0,2
B= Benchmark da raggiungere (modulato sulle condizioni cicliche prevalenti) (%) (in termini nominali)	0,4	2,6	0,6	-0,2	0,4	2,6	0,6	-0,2
C= (non più di -0,5) Deviazione annuale dell'aggregato di spesa effettivo da quello calcolato con il benchmark (% del PIL)	0,4	0,1	-0,7	0,6	0,4	0,1	-0,7	0,0
D= (non più di -0,25) Deviazione su due anni dell'aggregato di spesa effettivo da quello calcolato con il benchmark (% del PIL)	0,3	0,2	-0,3	-0,1	0,3	0,2	-0,3	-0,4

III.3 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

L'evoluzione del rapporto debito/PIL risente in modo significativo della già citata revisione della serie del PIL effettuata dall'Istat per gli anni 2015 e 2016. La stima preliminare del rapporto debito/PIL per il 2015 è rivista dal 132,1 per cento del DEF al 131,5 per cento. Tale stima è il risultato di revisioni statistiche effettuate dall'ISTAT sul livello del PIL[36]. Non sono state invece effettuate revisioni rilevanti dalla Banca d'Italia sullo stock di debito delle Amministrazioni pubbliche[37]. Per il 2016, nonostante la revisione al rialzo del PIL da parte dell'Istat sia più contenuta rispetto a quella operata sul 2015, il rapporto debito/PIL è rivisto al ribasso di circa 0,6 punti percentuali rispetto alle stime di aprile ed è ora pari al 132,0 per cento.

Nel 2017, il debito pubblico è atteso scendere al 131,6 per cento. Secondo i nuovi dati ISTAT, si tratterebbe di una nuova riduzione, dopo quella che si è verificata nel 2015.

TAVOLA III.5 DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1) (in milioni e in percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.217.910	2.258.817	2.302.003	2.326.508	2.345.025
in % del PIL	132,0	131,6	130,0	127,1	123,9
Amministrazioni centrali (3)	2.138.134	2.182.310	2.229.001	2.256.946	2.278.985
Amministrazioni locali (3)	131.624	128.355	124.850	121.410	117.888
Enti di previdenza e assistenza (3)	146	146	146	146	146
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.159.679	2.200.586	2.243.772	2.268.276	2.286.793
in % del PIL	128,5	128,2	126,7	123,9	120,8
Amministrazioni centrali (3)	2.079.903	2.124.079	2.170.770	2.198.714	2.220.753
Amministrazioni locali (3)	131.624	128.355	124.850	121.410	117.888
Enti di previdenza e assistenza (3)	146	146	146	146	146

1) Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.
2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2016 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 settembre 2017). I valori di consuntivo del 2015 e del 2016 tengono conto delle revisioni del PIL contenute nelle Tabelle allegate al comunicato stampa Istat "Conti economici nazionali del 2016" del 22 settembre 2017. Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,2 per cento nel 2017 e 0,3 per cento del PIL annuo nel periodo 2018-2020. Le stime scontano l'ipotesi di una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,7 per cento del PIL nel 2017 e per oltre lo 0,1 per cento di PIL nel 2018 e nel 2019. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi *forward* sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.
3) Al lordo delle passività nei confronti degli altri sotto-settori.

[36] Si veda comunicato ISTAT 'Conti Economici Nazionali' 22 settembre 2017.
[37] Si veda Banca d'Italia, 'Bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 settembre 2017

La stima del 2017 è pari ad un livello nettamente inferiore all'obiettivo programmatico del DEF di aprile, pari al 132,5 per cento, in parte grazie alla revisione al rialzo del PIL nominale previsto nell'anno in corso a seguito delle nuove stime ISTAT. Il miglioramento rispetto all'obiettivo del DEF è anche dovuto alla riduzione non trascurabile delle previsioni del Fabbisogno di cassa del Settore Pubblico (circa 0,3 punti percentuali), e all'aggiornamento della stima degli aggi di emissione relativi ai collocamenti dei titoli di Stato, che nell'ultimo semestre è salita per via di tassi di interesse di mercato risultati inferiori alle previsioni di aprile (circa 0,2 punti percentuali).

A fronte di questi fattori, incide negativamente la riduzione degli introiti da privatizzazioni, che nel 2017 saranno di poco inferiori a 0,2 punti percentuali di PIL contro la previsione di 0,3 punti percentuali di PIL del DEF. Resta invece confermata la previsione di aprile sull'impatto sul fabbisogno del Settore Pubblico nel 2017 degli interventi attuati sul sistema bancario già annunciati nel DEF.

Il rapporto debito/PIL prosegue la sua discesa per tutto l'orizzonte di previsione, raggiungendo un livello sostanzialmente in linea con la stima del DEF nel 2019 ma registrando una riduzione più marcata nel 2020.

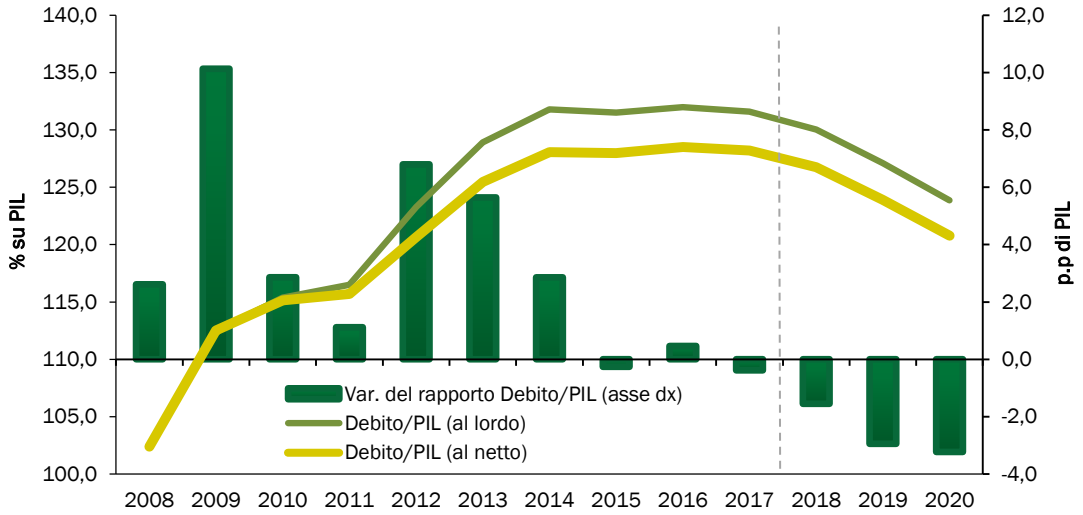
In particolare, nel 2018 il rapporto debito/PIL è previsto attestarsi al 130,0 per cento, in riduzione di circa 1,6 punti percentuali rispetto al 2017 grazie sia alla contrazione del fabbisogno di cassa del Settore Pubblico (circa 0,5 punti percentuali del PIL), sia ai più rilevanti introiti da privatizzazione attesi, pari allo 0,3 per cento del PIL. Altro fatto cruciale sarà la risalita della crescita nominale che dovrebbe superare il 3,0 per cento.

Nel 2019 il rapporto debito/PIL è stimato al 127,1 per cento, con una riduzione più pronunciata di circa 2,9 punti percentuali, grazie ad una più sostanziale riduzione del fabbisogno (per circa 1 punto di PIL) a parità di altri fattori e del rialzo della crescita nominale che si prevede arrivi al 3,4 per cento.

Nell'anno finale di previsione, il 2020, il rapporto continua a ridursi rispetto all'anno precedente, scendendo al 123,9 per cento. Il calo sostenuto del rapporto (circa 3,2 punti percentuali) beneficerà di un'ulteriore riduzione del fabbisogno e di una stabilizzazione della crescita del PIL nominale al 3,4 per cento. Le privatizzazioni continueranno a garantire introiti pari allo 0,3 per cento del PIL. Tali fattori tenderanno a compensare ampiamente l'incremento della rivalutazione del debito dovuto all'inflazione (attraverso i titoli indicizzati) che si prevede risalire significativamente sia in Italia che in Europa.

Nel confronto con il DEF di aprile, nonostante la rimodulazione degli obiettivi per l'indebitamento netto, il percorso di riduzione del rapporto debito/PIL risulta nel complesso più marcato.

FIGURA III.1: ANDAMENTO DEL RAPPORTO DEBITO/PIL AL LORDO E AL NETTO DEGLI AIUTI EUROPEI



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e Banca d'Italia.

III.4 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

La regola del debito, introdotta nell'ordinamento europeo dal *Six Pack* e recepita a livello nazionale con la legge di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione (L. n. 243/2012), è entrata completamente a regime nel 2015, dopo il periodo triennale di transizione avviato, per l'Italia, nel 2012, con l'uscita dalla procedura per disavanzi eccessivi.

La regola prevede che, per assicurare la riduzione ad un ritmo adeguato del rapporto debito/PIL verso la soglia del 60 per cento, almeno uno dei seguenti criteri venga rispettato:

- la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del PIL deve essere ridotta su base annua di 1/20 della media dei valori dei tre anni antecedenti a quello in corso (criterio di tipo *backward-looking*) o nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio di tipo *forward-looking*).
- l'eccesso di debito rispetto al *benchmark backward-looking* sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore fosse stato corretto per l'impatto del ciclo economico e il PIL nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale).

A partire dal Programma di Stabilità del 2016, la *compliance* con regola del debito sulla base del criterio *backward-looking* o quello corretto per il ciclo economico viene valutata interamente su dati 'storici' notificati dall'ISTAT[38]. Sia nella fase transitoria, sia a regime, in caso di deviazione dal sentiero di aggiustamento individuato sulla base della regola, la Commissione ha la facoltà di raccomandare al Consiglio ECOFIN l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tuttavia, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'articolo 126(3), stabilisce anche che, nel caso di mancata osservanza della regola del debito, la Commissione elabori preliminarmente un rapporto *ad hoc* nel quale vengono riportati tutti i fattori rilevanti a spiegare la deviazione rispetto al *benchmark*.

La valutazione della regola del debito viene effettuata rispetto al *benchmark* più favorevole determinato sulla base dei criteri descritti sopra. Sulla base dei dati pubblicati in questa Nota di aggiornamento, il *benchmark* più favorevole risulta essere quello *forward looking* in cui la *compliance* con la regola nell'anno di riferimento viene misurata quantificando il gap prodotto sulla base delle proiezioni del rapporto debito/PIL nei due anni successivi.

Per quanto riguarda la valutazione della *compliance* per il 2017, il rapporto debito/PIL del 2019 sia nello scenario a legislazione vigente sia in quello programmatico si attesterebbe su un valore pari a 127,1 per cento con un gap di 2,8 per cento del PIL rispetto al *benchmark forward looking*.

Per quanto riguarda la *compliance* della regola nel 2018 valutata sulla base della previsione del 2020, il rapporto debito/PIL del 2020 si collocherebbe, nel caso dello scenario a legislazione vigente, al 124,3 per cento del PIL, 1,5 per cento al di sopra del *benchmark forward looking*, e al 123,9 per cento del PIL, nel caso dello scenario programmatico, con un gap dell'1,1 per cento.

TAVOLA III.6 RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CRITERIO FORWARD LOOKING

	Scenario			
	A legislazione vigente		Programmatico	
	2017	2018	2017	2018
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	127,1	124,3	127,1	123,9
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	2,8	1,5	2,8	1,1

[38] Precedentemente, durante il cosiddetto periodo di transizione (2013 – 2015), per garantire che il rapporto debito/PIL potesse convergere senza strappi verso il più favorevole dei *benchmark* identificati sopra, si richiedeva comunque un aggiustamento fiscale lineare minimo espresso in termini strutturali (MLSA - *Minimum Linear Structural Adjustment*) che necessariamente doveva essere estrapolato, in tutto o in parte, su dati previsivi.

Nella Figura III.2 e III.3 si rappresentano le possibili combinazioni tra avanzo primario e il differenziale tra tasso di crescita del PIL nominale e tasso implicito sul debito che sono compatibili con il percorso di convergenza del rapporto debito/PIL verso il benchmark *forward looking* per il 2017 e per il 2018, rispettivamente, nello scenario a legislazione vigente e in quello programmatico.

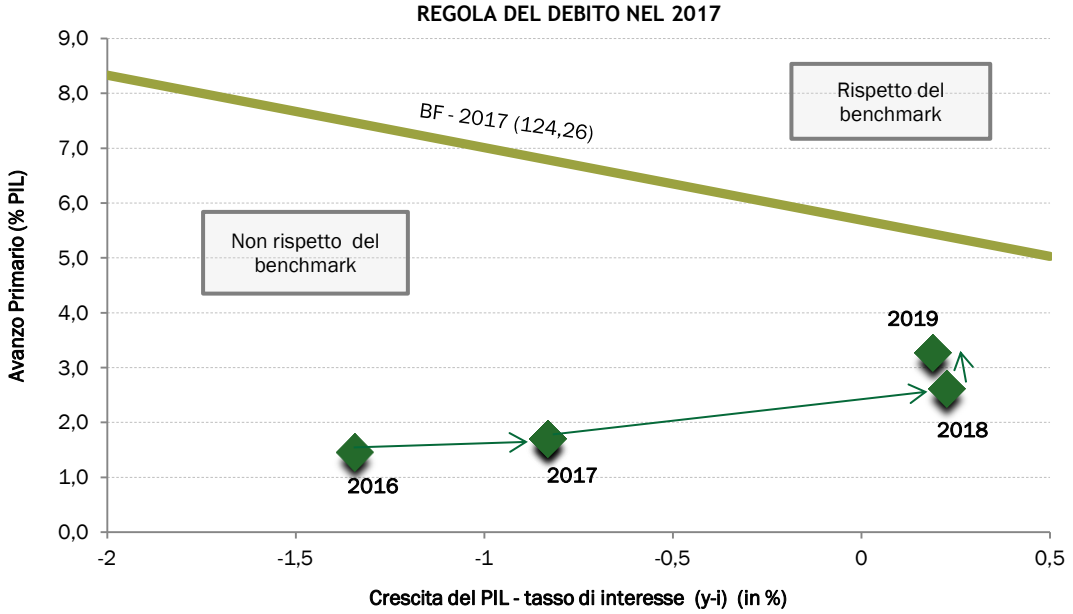
Le figure mostrano come la convergenza del rapporto debito/PIL verso il *benchmark,* dal 2018 venga guidata, per entrambi gli scenari, dal contributo crescente dell'avanzo primario. In particolare, nel quadro programmatico, il contributo dell'avanzo primario aumenta gradualmente per poi consolidarsi dal 2019. Parallelamente la convergenza verso il benchmark, assicurata dal contributo del differenziale tra crescita nominale ed il tasso d'interesse implicito, comincia a frenare repentinamente nel 2018 e, negli anni successivi, si arresta completamente.

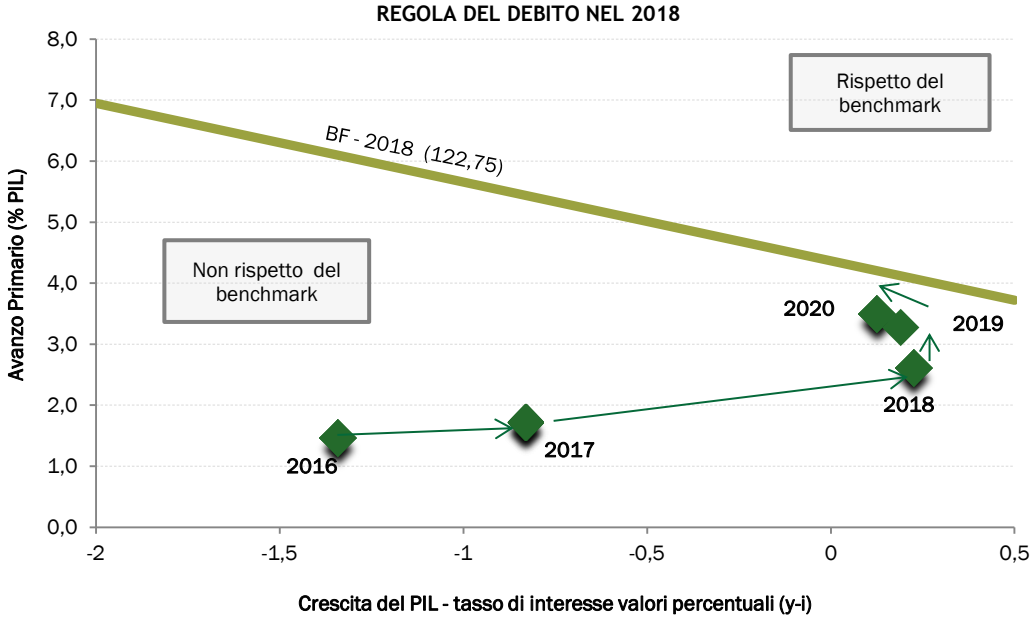
In caso di deviazione del rapporto debito/PIL dal sentiero di aggiustamento verso il valore del 60 per cento, la normativa europea stabilisce che la Commissione Europea possa valutare l'esistenza di eventuali fattori rilevanti per evitare l'apertura di una Procedura per Disavanzi Eccessivi ai sensi dell'art. 126(3) del TFUE.

Nel febbraio del 2015, la Commissione Europea aveva riscontrato una possibile deviazione eccessiva rispetto al *benchmark* della regola del debito. Per questo motivo, era stato redatto un Rapporto[39] per valutare l'eventuale presenza di fattori rilevanti tali da evitare l'apertura di una procedura di infrazione per deficit eccessivo.

[39] Si veda a questo proposito il Rapporto della Commissione ai sensi dell'art. 126(3) del Trattato disponibile su: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf.

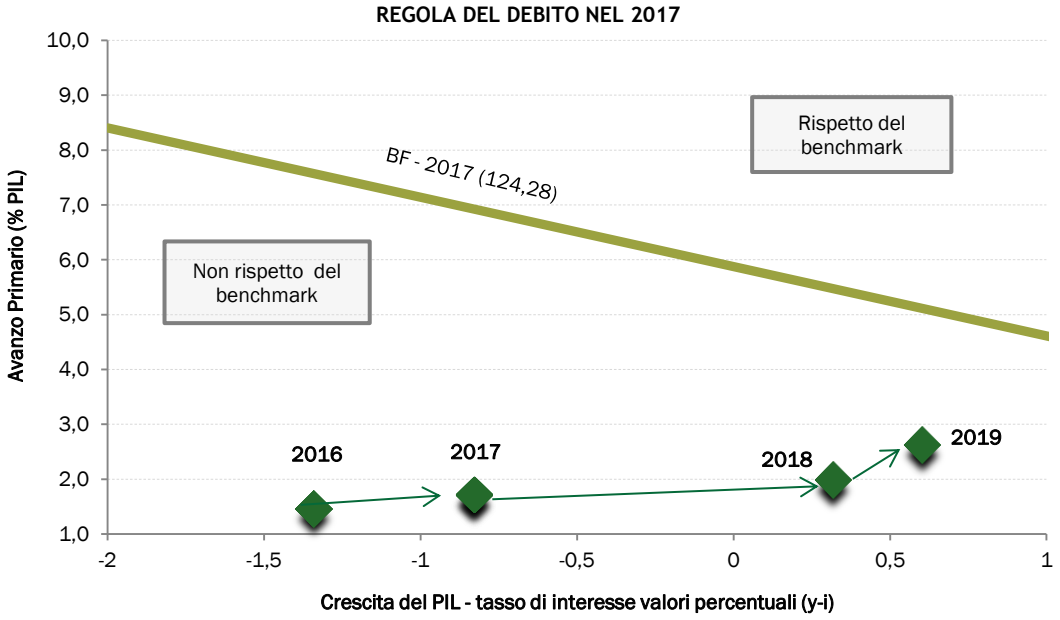
FIGURA III.2: SENTIERO DI AGGIUSTAMENTO E REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO A LEGISLAZIONE VIGENTE

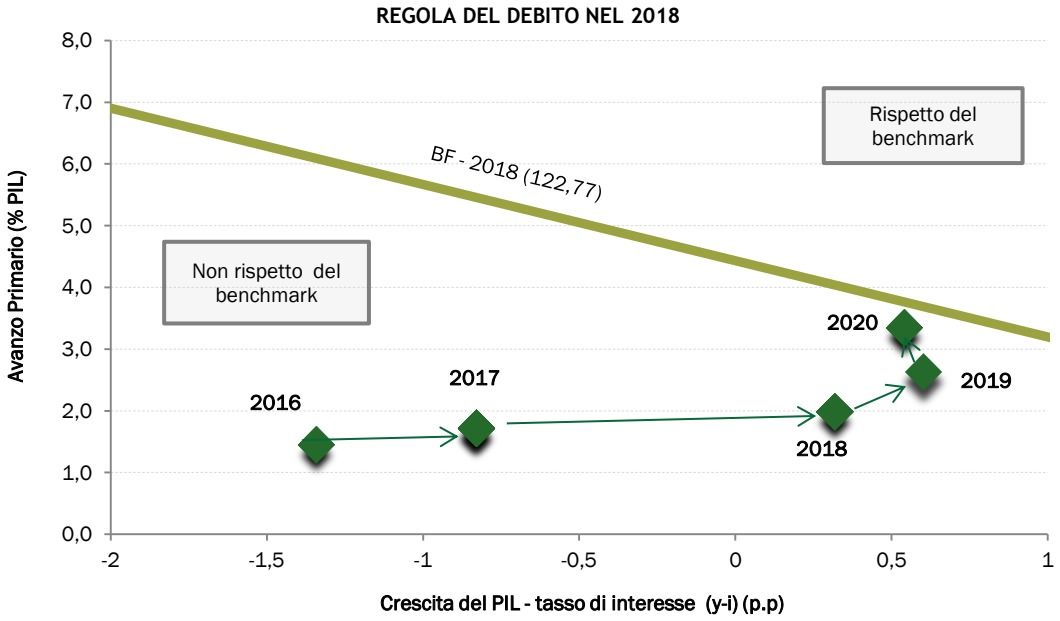




Nota: BF sta per *Benchmark Forward Looking*.
Fonte: Elaborazioni MEF su dati NADEF 2017.

FIGURA III.3: SENTIERO DI AGGIUSTAMENTO E REGOLA DEL DEBITO NELLO SCENARIO PROGRAMMATICO





Nota: BF sta per *Benchmark Forward Looking.*
Fonte: Elaborazioni MEF su dati 2017.

In seguito ad un'accurata analisi, supportata da considerazioni tecniche pervenute dal Governo[40] italiano, la Commissione ha concluso di non dover considerare come significativo lo sforamento rispetto all'aggiustamento richiesto dalla regola del debito da parte dell'Italia e non ha proceduto all'apertura della Procedura per Disavanzi Eccessivi.

In particolare, venivano considerati come fattori mitiganti: i) il rispetto del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita; ii) le condizioni economiche avverse (bassa crescita e bassa inflazione), che a quel tempo sconsigliavano l'attuazione di un massiccio sforzo fiscale che avrebbe reso ancora più ardua la riduzione del rapporto debito/PIL secondo il ritmo stringente fissato dalla regola del debito e, infine, iii) l'avvio di riforme strutturali capaci di aumentare la crescita potenziale e quindi la sostenibilità del debito pubblico nel medio periodo.

Anche nel 2016, il Governo ha ritenuto che tali fattori rilevanti continuassero a persistere e giustificassero la deviazione del rapporto debito/PIL rispetto alla dinamica prevista dalla regola, pubblicando, nel corso del mese di maggio, una nuova Relazione sui fattori rilevanti[41] a supporto di tale tesi. Nello stesso mese, la Commissione ha pubblicato la propria valutazione della *compliance* con la regola del debito (Rapporto 126.3), confermando che la bassa inflazione e l'ambizioso piano di riforme strutturali continuavano a rappresentare fattori mitiganti della deviazione rispetto al benchmark ma notando come il rispetto delle condizioni di convergenza verso l'MTO fosse a rischio. Il giudizio sull'esistenza dei fattori rilevanti è stato pertanto rimandato all'autunno ossia al momento della pubblicazione di dati più puntuali sulle misure di bilancio.

Con l'*Opinion* sul *Draft Budgetary Plan* pubblicata a novembre 2016, la Commissione ha concluso che lo sforzo fiscale pianificato dall'Italia non sembrava sufficiente per garantire il rispetto della regola del debito nel 2016 e nel 2017 preannunciando un nuovo rapporto sui fattori rilevanti. Il Governo italiano ha presentato lo scorso gennaio le proprie valutazioni riguardo la mancata *compliance* con la regola del debito[42], ribadendo, in particolare, i rischi di deflazione che rendono molto difficile ridurre rapidamente il rapporto debito/PIL, l'incertezza delle stime dell'output gap, i crescenti costi delle riforme strutturali e della crisi dei migranti.

Nel rapporto sui fattori rilevanti dello scorso febbraio[43], la Commissione Europea ha concluso che le condizioni macroeconomiche, tra cui la bassa inflazione, permangono sfavorevoli ma, al contempo, sono in graduale miglioramento. Inoltre, ha evidenziato un marcato rallentamento nella

[40] Nel febbraio 2015 il Governo ha prodotto un rapporto ad hoc motivando la scelta di deviare dal percorso di convergenza verso il benchmark compatibile con la regola del debito e adducendo numerosi fattori rilevanti, riguardanti principalmente: il perdurare degli effetti della crisi economica, la necessità di evitare che l'eccessivo consolidamento fiscale richiesto ai fini dell'osservanza delle condizioni stabilite dalla regola peggiorasse ulteriormente la dinamica del debito pubblico in rapporto al PIL; il persistere dei rischi di deflazione che avrebbero reso la riduzione richiesta del debito ancora più ardua e controproducente, e, infine, i costi connessi all'implementazione di un ambizioso piano di riforme strutturali in grado di favorire la ripresa della crescita potenziale e la sostenibilità del debito nel medio periodo. Per ulteriori informazioni si veda, il rapporto MEF, 2015, 'Relevant Factors influencing the debt dynamic in Italy" (http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Note_on_relevant_factors_-_IT.pdf).

[41] http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Relevant_Factor_Influencing_Debt_Developments_in_Italy.pdf

[42] http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Italy_Relevant_Factors_February_2017.pdf.

[43] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2017_106_en_act_part1_v6.pdf

prosecuzione dell'azione di stimolo alla crescita economica attraverso l'adozione di riforme strutturali. Infine, ha evidenziato il rischio per il 2016 e il 2017 di non conformità delle finanze pubbliche italiane con l'aggiustamento richiesto dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita per convergere verso l'MTO. A fronte di tali evidenze, la concessione dei fattori rilevanti per la mancata *compliance* con la regola del debito è stata legata alla ripresa della convergenza verso l'MTO attraverso l'introduzione di un pacchetto di misure correttive in grado di ridurre il saldo strutturale di almeno 0,2 punti percentuali di PIL che il Governo italiano ha presentato congiuntamente al DEF dello scorso Aprile[44].

Alla luce di tali misure supplementari, la Commissione europea, nella fase di valutazione del DEF 2017 ha ritenuto non necessari ulteriori passi per garantire la conformità alla regola del debito per il 2015. Tuttavia, la conformità dell'Italia alla regola del debito verrà nuovamente valutata nell'autunno 2017 sulla base dei dati notificati per il 2016, delle proiezioni per il 2017 relative anche all'esecuzione delle misure adottate e alle misure di bilancio annunciate dal Governo per il 2018.

In aggiunta, la Commissione europea, nelle sue Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017, ha ritenuto utile specificare che la valutazione delle misure di bilancio da adottare per il 2018 verrà effettuata in base a un margine di discrezionalità in quanto si dovrà necessariamente tenere in considerazione l'obiettivo di raggiungere una *stance* fiscale in grado di rafforzare le prospettive di crescita e al contempo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area dell'euro.

Il Governo italiano condivide questo approccio e, allo stesso tempo ritiene che l'eccessiva restrizione fiscale necessaria per ridurre il rapporto debito/PIL in linea con le raccomandazioni della regola del debito potrebbe mettere a rischio la ripresa economica e la coesione sociale.

Difatti, nonostante la recente accelerazione della crescita reale e del trend positivo dell'occupazione, la crescita nominale rimane relativamente bassa, a causa, tra le altre cose, della troppo lenta accelerazione dei salari a livello nazionale e globale. Inoltre, il tasso di disoccupazione resta elevato, soprattutto tra i giovani e il rapporto tra investimenti/PIL è ancora lontano dal livello pre-crisi.

Pertanto, pur in presenza prospettive di crescita rafforzate rispetto allo scorso aprile, il Governo ritiene che continuino a permanere fattori rilevanti che giustifichino la mancata *compliance* con la regola del debito.

[44] D.L. 50/2017

III.5 PRINCIPALI PROVVEDIMENTI DI FINANZA PUBBLICA ADOTTATI NEL 2017

Nel primo semestre dell'anno, in coerenza con il quadro programmatico di finanza pubblica del DEF 2017, il Governo ha adottato alcuni provvedimenti con carattere di urgenza[45] che associano misure di consolidamento degli andamenti di finanza pubblica a interventi per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, nonché iniziative per gli Enti territoriali, per il rilancio della crescita economica nel Mezzogiorno e per la gestione del fenomeno migratorio.

TAVOLA III.7: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2017	2018	2019	2020
D.L. n. 8/2017 (convertito dalla L. n. 45/2017)	2	43	2	2
D.L. n. 13/2017 (convertito dalla L. n. 46/2017)	2	7	7	7
D.L. n. 50/2017 (convertito dalla L. n. 96/2017)	3.103	17	33	39
D.L. n. 91/2017 (convertito dalla L. n. 123/2017)	0	1	0	0
INDEBITAMENTO NETTO	3.107	68	42	48
In % del PIL	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
FABBISOGNO	2.817	59	68	71
In % del PIL	*0,2*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
SALDO NETTO DA FINANZIARE	2.451	31	30	37
In % del PIL	*0,1*	*0,0*	*0,0*	*0,0*

Nota: I rapporti al PIL sono calcolati sulle previsioni del quadro tendenziale. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Nel complesso, tali provvedimenti comportano un miglioramento dell'indebitamento netto di 3,1 miliardi nel 2017, di circa 2,8 miliardi in termini di fabbisogno e 2,5 miliardi in termini di saldo netto da finanziare (Tav.III.1)[46].

Tenuto conto del carattere una tantum di alcune misure recate dal D.L. n. 50/2017, per l'anno 2017, il miglioramento del saldo strutturale di bilancio risulta pari a circa lo 0,2 per cento del PIL (3,4 miliardi). Negli anni successivi sono attesi lievi effetti migliorativi per tutti i saldi di finanza pubblica.

[45] D.L. n. 8/2017, recante 'Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017', convertito dalla L. n. 45/2017; D.L. n. 13/2017, recante 'Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale', convertito dalla L. n. 46/2017; D.L. n. 50/2017, recante 'Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo', convertito dalla L. n. 96/2017 e D.L. n. 91/2017, recante 'Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno', convertito dalla L. n.123/2017. Nello stesso periodo sono stati approvati anche ulteriori provvedimenti con effetti sostanzialmente neutrali sull'indebitamento netto. Tra questi si segnala, in particolare, il D.L. n.99/2017, convertito dalla L. n. 121/2017 che, mediante l'utilizzo di risorse precostituite lo scorso anno nell'ambito degli interventi intrapresi per il rafforzamento del sistema bancario e la salvaguardia del risparmio, disciplina la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. Per un maggior dettaglio su tale argomento vedasi il riquadro del capitolo III su 'Recenti interventi sul settore bancario: impatto sulla finanza pubblica'.

[46] Il diverso effetto sui saldi delle misure contenute nei provvedimenti dipende: dal perimetro di riferimento degli stessi (settore delle pubbliche amministrazioni per l'indebitamento netto e il fabbisogno, bilancio dello Stato per il saldo netto da finanziare), dai differenti criteri di contabilizzazione delle operazioni (competenza economica per l'indebitamento netto, cassa per il fabbisogno e competenza finanziaria per il saldo netto da finanziare) e dalla natura delle transazioni (ai fini dell'indebitamento netto rilevano infatti solo quelle di natura economica).

Le risorse reperite in termini di manovra lorda (maggiori entrate e minori spese) ammontano a 5,2 miliardi nel 2017, 10,2 miliardi nel 2018, 10,1 miliardi nel 2019 e 7,4 miliardi nel 2020 (Tav. III.8). Nel periodo considerato, circa il 90 per cento delle risorse è ottenuto attraverso disposizioni per il recupero della base imponibile e l'accrescimento della fedeltà fiscale.

Si tratta, in particolare, dell'estensione del meccanismo dello *split payment* a tutta la PA, ai professionisti, alle controllate dalla PA centrale e locale nonché alle società quotate in borsa e delle disposizioni che mirano a limitare gli abusi dell'istituto delle compensazioni fiscali. A queste si aggiungono le disposizioni che disciplinano l'incremento dell'aliquota del prelievo erariale unico applicato sulla raccolta derivante dal gioco attraverso apparecchi automatici tipo slot machine, il contestuale aumento del prelievo sulle vincite superiori a 500 euro conseguite nel gioco del lotto e nelle lotterie istantanee e quelle che rideterminano l'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio (c.d. ACE). Il maggior gettito atteso nel 2017 è finalizzato al miglioramento del saldo nominale e strutturale di bilancio, mentre negli anni successivi è destinato alla parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA e dell'incremento delle accise sui carburanti nel 2018. Dal lato della spesa, contribuisce al finanziamento degli interventi la riduzione delle spese di parte corrente con le misure di contenimento della spesa dei Ministeri e le riduzioni delle dotazioni finanziarie di alcuni fondi del bilancio dello Stato.

TAVOLA III.8: EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2017	2018	2019	2020
Manovra lorda	5.202	10.210	10.082	7.430
Maggiori entrate	3.784	9.222	9.490	6.630
Minori spese	1.418	988	592	800
- spese correnti	*995*	*636*	*354*	*407*
- spese in conto capitale	*424*	*351*	*238*	*392*
Interventi	2.095	10.142	10.041	7.382
Minori entrate	891	7.945	8.442	6.445
Maggiori spese	1.204	2.197	1.599	937
- spese correnti	*730*	*1.011*	*490*	*531*
- spese in conto capitale	*475*	*1.186*	*1.109*	*406*
Effetti su indebitamento netto	3.107	68	42	48
Variazione netta entrate	*2.893*	*1.277*	*1.049*	*185*
Variazione netta spese	*-214*	*1.209*	*1.007*	*137*
- spese correnti	*-265*	*374*	*136*	*124*
- spese in conto capitale	*51*	*835*	*872*	*14*

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Gli interventi adottati (maggiori spese e minori entrate) ammontano a circa 2,1 miliardi nel 2017, 10,1 miliardi nel 2018, 10 miliardi nel 2019 e 7,4 miliardi nel 2020.

Sui sottosettori della PA (Tav. III.9), migliora nel 2017 l'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali in virtù delle misure in materia di entrate e di riduzione delle spese dei Ministeri. Negli anni successivi, incidono sul disavanzo del sottosettore gli interventi per la ricostruzione post sisma.

Il saldo delle Amministrazioni locali risente, dal lato della spesa, degli interventi disposti a favore degli Enti territoriali. Dal lato delle entrate, la variazione risente delle disposizioni relative al contrasto delle compensazioni indebite per la quota riferibile all'IRAP.

TAVOLA III.9: EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2017	2018	2019	2020
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	3.387	87	-349	-689
- variazione netta entrate	*2.743*	*844*	*644*	*-333*
- variazione netta spese	*-644*	*757*	*993*	*356*
AMMINISTRAZIONI LOCALI	-250	-45	384	638
- variazione netta entrate	*219*	*397*	*385*	*403*
- variazione netta spese	*469*	*442*	*0*	*-236*
ENTI DI PREVIDENZA	-30	26	7	99
- variazione netta entrate	*-69*	*36*	*21*	*115*
- variazione netta spese	*-38*	*10*	*14*	*17*
TOTALE	3.107	68	42	48

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Tra i principali interventi, ulteriori risorse rispetto a quelle già stanziate da precedenti provvedimenti, sono destinate ai territori delle Regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo interessati dai recenti terremoti. In particolare, è stato istituito[47] un apposito fondo del bilancio dello Stato per il finanziamento di interventi di ricostruzione pubblica e privata, la verifica della vulnerabilità degli edifici pubblici e privati, la realizzazione di progetti di ripristino e di adeguamento antisismico e l'assistenza alla popolazione. Inoltre, per rilanciare la ripresa economica dei territori colpiti dal sisma è previsto che le imprese che vi hanno sede e hanno subito una riduzione del fatturato a causa del terremoto possono beneficiare - nei limiti e alle condizioni previste dalla normativa europea sugli aiuti alle imprese in regime '*de minimis*' - di una esenzione biennale ai fini IRES e IRPEF (fino a centomila euro di reddito), IRAP (fino a trecentomila euro di valore della produzione netta), nonché dell'esenzione delle imposte municipali proprie in relazione agli immobili ubicati nel territorio e impiegati per l'esercizio dell'attività economica e dell'esonero dei contributi previdenziali e assistenziali, con esclusione dei premi per l'assicurazione obbligatoria (c.d. zona franca urbana). Per le medesime imprese è stata ampliata[48] l'entità del credito d'imposta per l'acquisizione di nuovi beni strumentali, già previsto da precedenti disposizioni normative, nella misura del 25 per cento per le grandi imprese, del 35 per cento per le medie imprese e del 45 per cento per le piccole imprese. Sono stati prorogati i termini in materia di adempimenti e di versamenti tributari in favore di persone fisiche e giuridiche residenti nei comuni colpiti dal sisma,

[47] D.L. n. 50/2017.
[48] D.L. n. 8/2017 e D.L. n. 50/2017.

prevedendo al contempo la possibilità di rateizzare la restituzione delle somme dovute. Ai soggetti titolari di reddito d'impresa e di reddito di lavoro autonomo, nonché esercenti attività agricole, è riconosciuta[49] la facoltà di chiedere agli istituti di credito finanziamenti assistiti da garanzia dello Stato, nel limite complessivo di 380 milioni per l'anno 2017 e 180 milioni nel 2018, per il pagamento dei tributi sospesi fino al 30 novembre 2017 e per quelli dovuti nell'anno 2017 e 2018. Gli interessi relativi ai finanziamenti erogati, a carico dello Stato, saranno corrisposti agli istituti di credito sotto forma di credito d'imposta. Inoltre, per i nuclei familiari disagiati dei comuni interessati dagli eventi calamitosi, è stata prevista una misura di sostegno al reddito, mediante l'attribuzione del trattamento economico connesso al contrasto alla povertà (c.d. sostegno all'inclusione attiva). Per favorire gli investimenti connessi alla ricostruzione, il miglioramento della dotazione infrastrutturale e il recupero degli immobili e delle strutture destinate a servizi per la popolazione, sono attribuiti[50] spazi finanziari agli enti locali nell'ambito dei patti di solidarietà nazionali in misura pari alle spese sostenute per tali investimenti.

A beneficio degli Enti territoriali sono destinate nuove risorse per il finanziamento delle funzioni fondamentali e la manutenzione straordinaria della rete viaria delle province, delle regioni a statuto ordinario e degli interventi in materia di edilizia scolastica[51]. Inoltre, per l'anno 2017, alle regioni a statuto ordinario sono riconosciute nuove risorse, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, per il rilancio di investimenti aggiuntivi.

Tra gli interventi a sostegno della crescita e lo sviluppo di nuove realtà imprenditoriali nelle regioni meno sviluppate del Paese rientrano le disposizioni che regolano l'istituzione di zone economiche speciali (ZES)[52]. Nello specifico, le nuove imprese e quelle già esistenti che avviano un programma di attività economiche o di investimenti di natura incrementale nelle ZES potranno beneficiare di un credito di imposta per le spese di acquisto di nuovi beni strumentali effettuate entro il 31 dicembre 2020 nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni. Per le stesse finalità è stata attivata una nuova misura denominata 'Resto al Sud' che prevede, nell'ambito delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020, l'erogazione di finanziamenti in favore dei giovani imprenditori fino a un importo massimo di 50 mila euro. In tema di occupazione sono stati finanziati programmi per la riqualificazione e la ricollocazione di lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale o settoriale nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia che dovranno essere realizzati dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro.

È disposta, inoltre, la proroga di 3 mesi dei termini per l'effettuazione degli investimenti in nuovi beni strumentali ad alto contenuto tecnologico per i quali è consentito un iper-ammortamento del 250 per cento del costo di acquisto e il finanziamento di interventi di edilizia giudiziaria nelle Regioni del Mezzogiorno.

[49] D.L. n. 8/2017.
[50] D.L. n. 50/2017.
[51] D.L. n. 50/2017 e D.L. n. 91/2017.
[52] D.L. n. 91/2017.

TAVOLA III.10: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 50 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (VALORI IN MILIONI; AL LORDO DEGLI ONERI RIFLESSI)

	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	4.902	9.834	9.899	7.098
Maggiori entrate	3.774	9.163	9.442	6.592
Estensione split payment	*1.548*	*5.319*	*5.319*	*2.660*
Contrasto alle compensazioni indebite	*975*	*1.930*	*1.930*	*1.930*
Variazione rendimento ACE	*239*	*358*	*876*	*647*
Tassazione su giochi e vincite	*238*	*459*	*459*	*459*
Rafforzamento riscossione tramite pignoramento dei beni	*85*	*226*	*282*	*282*
Tassazione affitti brevi	*81*	*139*	*139*	*139*
Rimodulazione accise tabacchi	*83*	*125*	*125*	*125*
Liti pendenti	*320*	*80*	*0*	*0*
Modifiche all'esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA	*100*	*100*	*100*	*100*
Mediazione controversie tributarie	*0*	*72*	*72*	*72*
Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica - effetti fiscali e contributivi	*16*	*60*	*60*	*61*
Modifica regime patent box	*0*	*67*	*38*	*38*
Misure nel settore dei trasporti	*65*	*65*	*0*	*0*
Ripresa versamento tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma	*0*	*118*	*0*	*0*
Zona franca urbana sisma centro Italia	*0*	*0*	*0*	*38*
Altre misure in favore dei territori colpiti dal sisma del centro Italia	*1*	*3*	*2*	*2*
Altro	*23*	*41*	*40*	*40*
Minori spese	1.128	671	457	505
Riduzione stanziamenti programmi di spesa dei Ministeri	*446*	*14*	*0*	*0*
Fondo per le esigenze indifferibili	*142*	*122*	*52*	*73*
Trasporto pubblico locale - rideterminazione concorso finanziario dello Stato	*70*	*100*	*100*	*100*
Fondo "La buona scuola"	*69*	*144*	*71*	*61*
Riduzione contributo ANAS	*85*	*85*	*0*	*0*
Fondo per interventi strutturali di politica economica	*11*	*8*	*27*	*41*
Fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione nelle zone colpite dagli eventi sismici 2016 e 2017	*5*	*22*	*35*	*0*
Fondo per finanziamento ASDI	*58*	*0*	*0*	*0*
Fondo sviluppo e coesione	*20*	*26*	*0*	*0*
Misure per i beni artistici e la cultura	*15*	*7*	*7*	*7*
Misure nel settore dei trasporti	*2*	*22*	*2*	*0*
Altro	*206*	*122*	*164*	*224*
UTILIZZO RISORSE	1.799	9.816	9.866	7.058
Minori entrate	862	7.935	8.395	6.372
Sterilizzazione parziale aumenti aliquote IVA	*0*	*3.829*	*4.363*	*4.088*
Estensione split payment (rimborsi e compensazioni)	*502*	*3.764*	*3.764*	*2.156*
Interventi per la ricostruzione post sisma del centro Italia	*313*	*178*	*158*	*23*
di cui:				
- Zona franca urbana sisma centro Italia	*195*	*168*	*142*	*0*
- Proroga sospensione e rateizzazione tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma	*118*	*0*	*0*	*0*
- Altre misure in favore dei territori colpiti dal sisma del centro Italia	*1*	*10*	*16*	*23*
Tassazione su giochi e vincite	*0*	*46*	*46*	*46*
Fondo "La buona scuola" - effetti fiscali e contributivi	*0*	*60*	*31*	*26*
Misure nel settore dei trasporti	*10*	*10*	*0*	*0*
Altro	*37*	*48*	*34*	*34*
Maggiori spese	937	1.882	1.470	686
Interventi per la ricostruzione post sisma del centro Italia	303	978	879	106
di cui				
- Fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione nelle zone colpite dagli eventi sismici 2016 e 2017	*62*	*709*	*682*	*80*
- Rifinanziamento del Fondo per la ricostruzione e assistenza alla popolazione nelle aree terremotate	*46*	*110*	*120*	*26*
- Interventi urgenti per la ricostruzione pubblica e privata	*150*	*0*	*0*	*0*
- Utilizzo avanzi comuni colpiti dal sisma	*30*	*30*	*30*	*0*
- Altre misure in favore dei territori colpiti dal sisma del centro Italia	*15*	*129*	*47*	*0*
Contributi a favore degli enti territoriali (compresi interventi per edilizia scolastica)	*348*	*370*	*204*	*195*
Fondo per il rafforzamento dell'autonomia scolastica	*41*	*132*	*132*	*134*
Fondo per interventi strutturali di politica economica	*14*	*86*	*86*	*135*
Fondo per le esigenze indifferibili	*12*	*109*	*40*	*41*
Misure nel settore dei trasporti	*57*	*77*	*2*	*0*
Misure per i beni artistici e la cultura	*19*	*26*	*22*	*23*
Servizi nelle scuole	*64*	*0*	*0*	*0*
Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	*58*	*0*	*0*	*0*
Altro	*22*	*104*	*107*	*53*
EFFETTI SULL' INDEBITAMENTO NETTO	3.103	17	33	39

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

III.6 PIANO DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO PUBBLICO E PRIVATIZZAZIONI

Finalità del Piano

Il Piano di valorizzazione del patrimonio pubblico è parte integrante della strategia economica e di bilancio del Governo in quanto, oltre ai benefici per la finanza pubblica connessi al recupero della spesa e alla riduzione del debito pubblico, ha implicazioni rilevanti per l'efficienza nella gestione degli stessi asset pubblici.

Per il patrimonio immobiliare, il Piano si sviluppa secondo due principali direttrici: i) la messa a reddito dei cespiti più appetibili, attraverso variazioni nella destinazione d'uso degli immobili e il loro conferimento a Fondi di gestione del risparmio per la successiva cessione sul mercato; ii) una gestione economica più efficiente degli immobili utilizzati per fini istituzionali, attraverso la razionalizzazione degli spazi utilizzati e una più attenta verifica sulla congruità dei canoni di locazione. Le azioni di riqualificazione e dismissione prevedono il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali, necessario per completare l'attuazione del federalismo fiscale e demaniale, volto a valorizzare in termini funzionali i beni dello Stato conferiti agli Enti locali e ridurre il debito a livello locale.

Tali azioni sono affiancate dalle operazioni di collocamento sul mercato delle partecipazioni in società detenute dallo Stato e da quelle previste dal processo di razionalizzazione delle partecipate locali avviato dal 2015. Alla base di queste operazioni vi sono, tra l'altro, obiettivi di miglioramento dell'efficienza economico finanziaria e di sviluppo delle società partecipate pubbliche, anche attraverso l'acquisizione di nuovi capitali italiani ed esteri; nonché di miglioramento della regolamentazione dei mercati e crescita della concorrenza nei settori interessati.

La normativa prevede che i proventi derivanti dalla cessione delle partecipazioni dirette dello Stato siano destinati alla riduzione del debito pubblico. I proventi derivanti dal collocamento delle partecipazioni detenute indirettamente dal MEF tramite società controllate, invece, possono essere distribuiti all'azionista pubblico sotto forma di pagamento di un dividendo straordinario e quindi essere destinati alla riduzione del debito pubblico, oppure contribuire al rafforzamento patrimoniale delle capogruppo. L'attuazione delle operazioni è in ogni caso condizionata alla presenza di condizioni di mercato favorevoli, che permettano di valorizzare al meglio tali asset.

Per l'attività di valorizzazione del patrimonio il MEF si avvale di un sistema informativo, implementato nel febbraio 2010, finalizzato alla ricognizione annuale delle componenti dell'attivo patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche (immobili, partecipazioni, beni dati in concessione). Questo strumento consente una quantificazione della consistenza e, in futuro, del valore del patrimonio pubblico, informazioni indispensabili per una efficiente gestione e

valorizzazione[53]. Al riguardo, in un'ottica di revisione della spesa pubblica e di razionalizzazione, semplificazione e unificazione delle fonti informative, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Corte dei Conti hanno sottoscritto nel mese di maggio un protocollo d'intesa con il quale è stata sancita l'unificazione delle rilevazioni sulle partecipazioni. A seguito dell'accordo, la Corte dei Conti ha rinunciato al proprio canale informativo e, partire dalla rilevazione dei dati per l'anno 2015 (avviata nel corso del mese di luglio 2016), sarà il Dipartimento del Tesoro a raccogliere attraverso il proprio applicativo tutte le informazioni necessarie non solo alla rilevazione delle partecipazioni e dei rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti, ma anche alle attività di controllo e referto della Corte dei Conti.

Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Per il 2017, i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 900 milioni, di cui 100 milioni per le vendite di immobili delle Amministrazioni centrali, 500 milioni per le vendite effettuate dalle Amministrazioni locali e 300 milioni per le vendite degli Enti di previdenza.

Relativamente ai fondi immobiliari diretti gestiti INVIMIT[54], nel mese di agosto 2017, a seguito dell'apporto di un portafoglio immobiliare costituito da 21 immobili di proprietà dell'INPS del valore di 101 milioni, è divenuto operativo il fondo 'i3-Inps'. Nel complesso, secondo i dati riportati nelle Relazioni Semestrali dei fondi al 30 giugno 2017, gli immobili pubblici apportati nei fondi hanno un valore pari a circa 891,1 milioni[55], a fronte del quale sono state emesse quote che verranno successivamente collocate sul mercato. Attualmente, sono in corso le procedure di ulteriori apporti al fondo 'i3-Università' e al fondo 'i3-Inps' di immobili statali per un valore complessivo di 9,389 milioni. Inoltre, il Comparto Stato del fondo 'i3-core', al 30 giugno 2017 ha investito nei fondi diretti INVIMIT circa 372 milioni. I proventi generati dal collocamento delle quote dei fondi INVIMIT sul mercato potranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto negli anni in cui tali vendite saranno realizzate, contribuendo indirettamente al contenimento del debito pubblico.

Privatizzazioni

In fase di aggiornamento del piano di dismissioni enunciato nell'ultimo Documento di Economia e Finanza per il periodo 2017-2020, con riferimento alle società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato, il Ministero

[53] I risultati delle rilevazioni finora concluse sono contenuti nei Rapporti disponibili, all'interno delle rispettive sezioni, al link *http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/cartolarizzazioni/patrimonio_pa/*

[54] INVIMIT è la Società 'Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio S.p.A.' costituita nel maggio 2013, il cui capitale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Essa si pone l'obiettivo di valorizzare e/o dismettere il patrimonio pubblico attraverso i fondi istituiti ai sensi dell'art. 33 del D.L. n. 98/2011 e denominati i3-INAIL, i3-Regione Lazio, i3-Inps, i3-Università, i3-Sviluppo Italia, i3-Patrimonio Italia e il Fondo dei fondi i-3 Core.

[55] Al 30 giugno 2017, il valore degli immobili apportati ai fondi gestiti da INVIMIT risulta pari a 105,774 milioni per il fondo i3-INAIL; 178,835 milioni per il fondo i3-Regione Lazio; 71,09 milioni per il fondo i3-Università; 78,612 milioni per il Comparto 8-*quater* e 49,798 milioni per il Comparto *8-ter* del fondo i3-Sviluppo Italia; 101 milioni per il fondo i3-Inps e 306 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia.

dell'Economia e delle Finanze rivede a 0,2 punti percentuali di PIL l'obiettivo di proventi per il 2017 e conferma il perseguimento - nei prossimi anni - dell'obiettivo annunciato di introiti annui da privatizzazioni nell'ordine di 0,3 punti percentuali di PIL.

Come noto, peraltro, sono in corso alcuni aggiornamenti di vari piani industriali per effetto dell'imminente incorporazione di Anas nel gruppo Ferrovie dello Stato nonché dell'insediamento del nuovo vertice di Poste Italiane. Tali elementi, intervenuti recentemente e che stanno richiedendo specifiche analisi aggiuntive, hanno portato ad un temporaneo slittamento ma non hanno tuttavia compromesso la validità del piano di azione.

Infatti, in virtù dei necessari approfondimenti da effettuare circa il perimetro delle società soggette a razionalizzazione all'interno del nascente gruppo FS-Anas e quindi anche di eventuali operazioni straordinarie di scorporo di rami di attività del Gruppo soggetti a privatizzazione, è verosimile considerare i potenziali introiti come realizzabili nei prossimi mesi.

Inoltre, il recente cambiamento del *top management* di Poste Italiane e la conseguente rivisitazione del proprio piano industriale - che vedrà la sua finalizzazione entro l'anno - hanno posto in *stand-by* la cessione di un'ulteriore quota della partecipazione direttamente detenuta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, tenuto anche conto che il mercato dovrà valutare le prospettive reddituali derivanti dalle scelte strategiche, consentendo altresì una ripresa dei corsi azionari.

IV. ANALISI DI SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO

IV.1 SIMULAZIONI STOCASTICHE DELLA DINAMICA DEL DEBITO

In questa sezione si analizzano gli effetti simultanei sul rapporto debito/PIL riconducibili a shock congiunti che impattano sia sulla crescita economica sia sulla curva dei rendimenti.

Al fine di tenere conto simultaneamente dell'incertezza insita nelle previsioni relative alla curva dei rendimenti e alla crescita economica, la dinamica del rapporto debito/PIL nello scenario programmatico è stata sottoposta a shock di natura stocastica che recepiscono la volatilità storica dei tassi di interesse a breve e lungo termine, e della crescita economica nominale[1]. Le simulazioni sono condotte mediante metodo Montecarlo applicando alla dinamica del rapporto debito/PIL dello scenario di *policy*, gli *shock* sui tassi di interesse e sulla crescita. Nei documenti ufficiali degli anni precedenti, tali *shock* sono sempre stati ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze calibrata sulla volatilità osservata nel periodo storico 1990-2016. Nel presente documento di aggiornamento al DEF 2017 viene effettuata un'ulteriore analisi utilizzando un campione di dati osservati alternativo, limitato al periodo 1999-2016. La scelta di aggiungere tale simulazione è stata dettata dall'analisi delle serie sottostanti le quali mostrano andamenti fortemente disomogenei nel periodo precedente e successivo all'entrata nell'area dell'euro[2] e dalla volontà di confrontare gli impatti degli shock sui tassi di interesse sul debito pubblico italiano in seguito all'adesione all'Unione Economica Monetaria.

Nelle simulazioni si ipotizza che gli *shock* sui tassi di interesse abbiano natura sia temporanea sia permanente mentre si assume che, grazie al parametro dell'elasticità di bilancio alla crescita economica, gli *shock* temporanei sulla crescita nominale dispieghino i loro effetti anche sulla componente ciclica dell'avanzo primario. Pertanto, per ogni anno di proiezione e per ogni singolo *shock* è possibile identificare una distribuzione del rapporto debito/PIL rappresentata in termini probabilistici attraverso un *fan chart*.

L'analisi condotta prendendo a riferimento la matrice di varianze e covarianze osservata sull'intero periodo 1990-2016 (Figura IV.1A e IV.1B) mostra come sotto l'effetto di *shock* temporanei e simultanei sui tassi di crescita e sui

[1] Berti K., (2013), "Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries", *Economic Papers 480*.

[2] In particolare la serie dei tassi di interesse di breve periodo presenta una media pari a 4,9 per cento e una deviazione standard pari a 4,2 per cento se si considera il periodo 1990-2016 e pari rispettivamente a 2,3 e 1,5 per cento se si considera il sottocampione che parte dal 1999. Lo stesso si riscontra per i tassi di interesse di lungo periodo. La media del periodo 1990-2016 è pari a 6,2 per cento e scende a 4,2 considerando il sotto campione che parte dal 1999, mentre la deviazione standard è pari a 3,5 per cento nel campione totale e scende a 1,2 per cento nel sottocampione 1999-2016.

tassi di interesse, la cui ampiezza è tarata sulla volatilità passata di tali variabili, il debito si attesti intorno a un valore mediano pari a circa il 124 per cento del PIL alla fine dell'orizzonte temporale. L'incertezza registrata sui risultati del 2020 è relativamente elevata sia verso il basso sia verso l'alto, come mostrato da una differenza di 21,5 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante.

Nel caso di uno *shock* temporaneo il rapporto debito/PIL mostrerebbe una tendenza a ridursi a partire dal 2017 per i primi cinquanta percentili, a partire dal 2018 dal sessantesimo percentile e a partire dal 2019 dal novantesimo percentile. In ogni caso, anche per gli *shock* più severi, che si collocano al di sopra del novantesimo percentile, il rapporto debito/PIL mostra una tendenza a diminuire, seppur lentamente, dopo aver raggiunto un picco intorno al 137,5 per cento.

Lo *shock* permanente determina una distribuzione più ampia dei valori del rapporto debito/PIL intorno allo scenario centrale. Gli shock permanenti generano maggiore incertezza nei risultati, come mostrato da una differenza di circa 25 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del debito risultante.

FIGURA IV.1A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK TEMPORANEI CALCOLATI SUL PERIODO 1990-2016

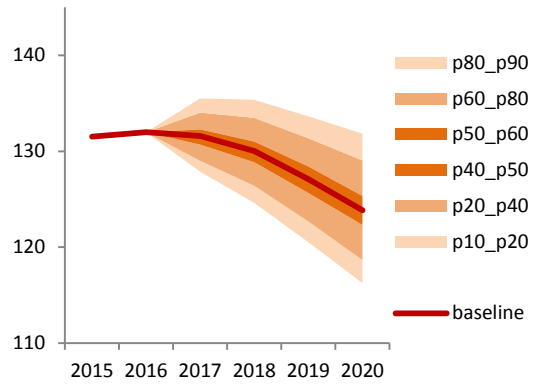
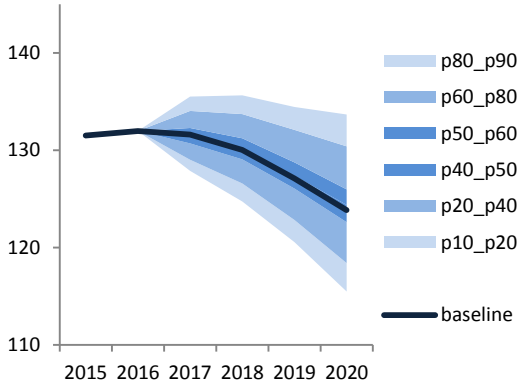


FIGURA IV.1B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK PERMANENTI CALCOLATI SUL PERIODO 1990-2016



Nota: I grafici riportano il 10°, 20°, 40°, 50°, 60°, 80° e 90° percentile della distribuzione del rapporto debito/PIL ottenuta con la simulazione stocastica.
Fonte: Elaborazioni MEF.

Se si effettua la simulazione utilizzando la matrice di varianze e covarianze osservata nel periodo post entrata nell'euro, sia gli shock temporanei che permanenti generano effetti più contenuti sulla dinamica del debito pubblico (Figura IV.2A e IV.2B). In particolare, nel caso di shock temporanei, l'incertezza registrata sui risultati del 2020 è notevolmente inferiore, e si registra una differenza di circa 15,5 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione del rapporto debito/PIL risultante. Anche nel caso di shock permanenti la volatilità dei risultati è inferiore nel caso in cui si utilizzi la matrice di varianze-covarianze osservata nel periodo 1999-2016 piuttosto che la matrice di varianze-covarianze che incorpora anche gli anni precedenti all'entrata dell'Italia nell'area euro. In questo caso, la differenza del rapporto debito/PIL del 2020 tra il decimo e il novantesimo percentile è pari a circa 18 punti di PIL.

Dalle analisi effettuate risulta evidente come l'ingresso nell'area dell'euro abbia segnato per l'Italia una sorta di break strutturale nella dinamica dei tassi di interesse di breve e lungo periodo. Nonostante l'ingente stock di debito pubblico, è stato possibile osservare una significativa riduzione della volatilità dei rendimenti osservati sui titoli di Stato, con conseguente contrazione dell'ampiezza degli shock a cui è sottoposta la curva governativa dei rendimenti.

FIGURA IV.2A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK TEMPORANEI CALCOLATI SUL PERIODO 1999-2016

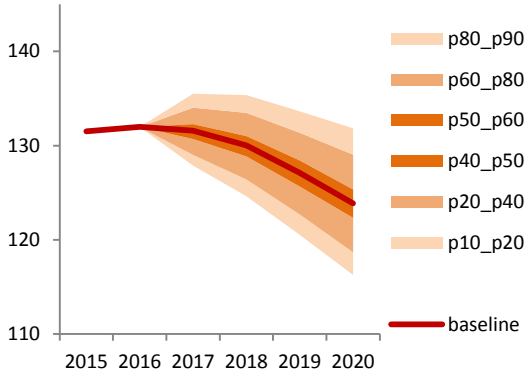
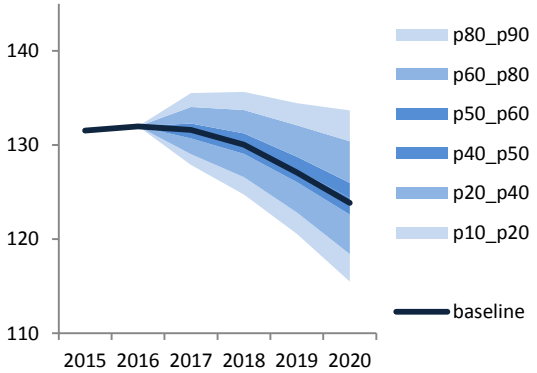


FIGURA IV.2B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK PERMANENTI CALCOLATI SUL PERIODO 1999-2016



Nota: I grafici riportano il 10°, 20°, 40°, 50°, 60°, 80° e 90° percentile della distribuzione del rapporto debito/PIL ottenuta con la simulazione stocastica.
Fonte: Elaborazioni MEF.

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

In questa sezione, vengono presentati gli aggiornamenti dei risultati degli scenari deterministici di proiezione del rapporto debito/PIL di medio periodo presentati nel DEF 2017. Lo scenario di proiezione viene esteso fino al 2028.

Le ipotesi sottostanti le simulazioni sono simili a quelle presentate lo scorso aprile[3]. Rispetto allo scenario programmatico, vengono elaborati due scenari alternativi di alta e bassa crescita in cui, in sintesi, si assume che negli anni 2017-2020, il tasso di crescita del PIL venga, rispettivamente, aumentato o ridotto di 0,5 punti percentuali ogni anno. Tali ipotesi di crescita vengono combinate con ipotesi più o meno favorevoli di shock sulla curva dei rendimenti.

Il punto di partenza per tali simulazioni sul rapporto debito/PIL è la composizione e la struttura per scadenza dello stock di debito sottostante il quadro programmatico della presente Nota di Aggiornamento. In tutti gli scenari, le proiezioni del rapporto debito/PIL sono effettuate stimando in modo endogeno il tasso di interesse implicito che, a sua volta, tiene conto sia delle ipotesi sulla crescita del PIL nominale, sia dell'andamento della curva dei rendimenti e, infine, delle assunzioni sull'avanzo primario che si modifica in base alla crescita economica.

[3] Si veda per maggiori informazioni il Documento di Economia e Finanza 2017 pag. 81-83 per una più esaustiva descrizione delle ipotesi.

Gli scenari alternativi consentono, pertanto, alcune interazioni tra variabili macroeconomiche di modo che, ad esempio, a tassi di crescita più bassi corrispondano avanzi primari più contenuti e a questi siano associati costi di indebitamento più alti.

La Tavola IV.1 illustra nel dettaglio le caratteristiche degli *shock* applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL. La Tavola IV.2 riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari per il periodo 2017-2020 e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo nel 2028.

TAVOLA IV.1: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI

	Scenario di:		
	Alta crescita	Riferimento	Bassa crescita
PIL	a) +0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2017-2020 b) convergenza dal 2020 al 2028 a un valore del NAWRU pari a 1,5pp minore del baseline, e convergenza della TFP al valore medio degli anni pre-crisi (0,5%)	a) scenario base del DEF 2017-2020 b) convergenza a parametri strutturali dello scenario OGWG T+10 (per es: NAWRU àncora di 9.1% nel 2028)	a) -0,5 pp l'anno rispetto a proiezioni baseline nel periodo 2017-2020 b)) convergenza dal 2020 al 2028 a un valore del NAWRU pari a 1,5pp maggiore del baseline, e convergenza della TFP a valori prossimi allo zero (0,05%)
Curva dei rendimenti	a) curva dei rendimenti dello scenario di riferimento ridotta di 50 bp dal 2018 fino a fine 2019. b) dal 2020 convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento. Dal 2021 scenario baseline costante.	a) curva dei rendimenti scenario DEF programmatico (2017-2020) b) Dal 2021 curva dei rendimenti costante	a) Aumento della curva dei rendimenti di +100 bp nel periodo 2017-2019 b) nel 2020, graduale convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento. Dal 2021 scenario baseline costante.
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2017-2020 b) nel 2021-2028 avanzo primario strutturale costante al livello del 2020	a) avanzo primario dello scenario DEF programmatico (2017-2020) b) nel 2021-2028 avanzo primario strutturale costante al livello del 2020	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2017-2020 b) nel 2021-2028 avanzo primario strutturale costante al livello del 2020
Inflazione	a) aumento deflatore come da scenario di alta crescita negli anni 2017-2020 b) convergenza al 2% tra il 2020 e il 2023	a) scenario base dal 2017-2020 b) convergenza al 2% tra il 2020 e il 2023	a) riduzione del deflatore come da scenario di bassa crescita negli anni 2017-2020 b) convergenza al 2% tra il 2020 e il 2023

TAVOLA IV.2: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)

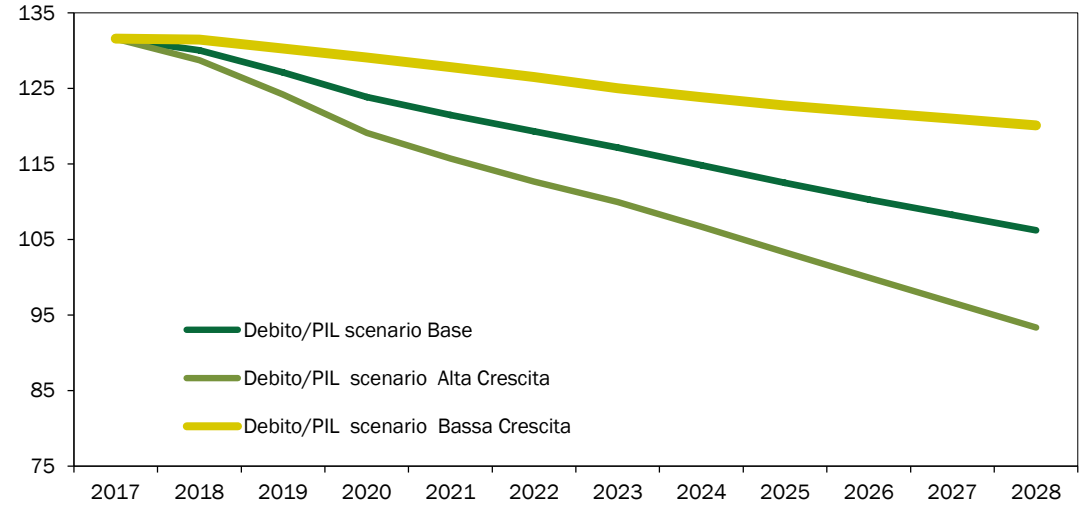
		2017	2018	2019	2020	...	2028
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario di maggiore crescita	2,1	3,7	4,0	4,0	...	2,9
	Scenario di base	2,1	3,1	3,4	3,4	...	2,3
	Scenario di minore crescita	1,1	2,5	2,8	2,8	...	2,0
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario di maggiore crescita	1,5	2,0	2,0	1,8	...	0,9
	Scenario di base	1,5	1,5	1,5	1,3	...	0,3
	Scenario di minore crescita	1,5	1,0	1,0	0,8	...	0,0
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario di maggiore crescita	0,5	0,6	0,8	0,9	...	0,9
	Scenario di base	0,4	0,5	0,6	0,7	...	0,3
	Scenario di minore crescita	0,2	0,4	0,4	0,5	...	0,0
Output gap	Scenario di maggiore crescita	-2,3	-1,0	0,1	1,0	...	0,0
	Scenario di base	-2,2	-1,3	-0,4	0,1		0,0
	Scenario di minore crescita	-2,1	-1,5	-1,0	-0,7	...	0,0
Indebitamento netto	Scenario di maggiore crescita	-2,1	-1,2	-0,1	1,0	...	1,0
	Scenario di base	-2,1	-1,6	-0,9	-0,2		0,0
	Scenario di minore crescita	-2,1	-2,0	-1,8	-1,6	...	-1,1
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	-0,9	-0,7	-0,1	0,5	...	1,0
	Scenario di base	-0,9	-0,9	-0,7	-0,3		0,0
	Scenario di minore crescita	-1,0	-1,2	-1,3	-1,2	...	-1,1
Avanzo primario	Scenario di maggiore crescita	1,7	2,3	3,3	4,4	...	3,9
	Scenario di base	1,7	2,0	2,6	3,3		3,3
	Scenario di minore crescita	1,7	1,6	2,0	2,3	...	2,7
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario di maggiore crescita	2,9	2,9	3,3	3,9	...	3,9
	Scenario di base	2,7	2,7	2,9	3,3		3,3
	Scenario di minore crescita	2,5	2,5	2,5	2,7	...	2,7
Tasso di Interesse implicito	Scenario di maggiore crescita	3,0	2,8	2,7	2,8	...	3,1
	Scenario di base	2,9	2,8	2,8	2,9	...	3,1
	Scenario di minore crescita	2,8	2,8	3,0	3,1	...	3,2
Debito Pubblico	Scenario di maggiore crescita	131,6	128,7	124,2	119,1	...	93,3
	Scenario di base	131,6	130,0	127,1	123,9	...	106,2
	Scenario di minore crescita	131,6	131,5	130,3	129,1	...	120,1

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la Figura IV.3 conferma, sebbene a ritmi alquanto differenti, la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio-periodo in tutti gli scenari. In quello di riferimento, il debito converge ad un livello pari a 106,2 per cento del PIL nel 2028 senza però ridursi alla velocità richiesta dal *benchmark* della regola del debito. Nello scenario di alta crescita, il rapporto Debito/PIL, si ridurrebbe in modo ancora più rapido fino a raggiungere, nel 2028, un valore pari a 93,3 per cento del PIL, circa 13 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base e, soprattutto, vicino alla soglia del 90 per cento, al di sotto della quale la sostenibilità del debito non è più considerata dalla Commissione europea a rischio

elevato nel medio periodo[4]. Il *benchmark* della regola del debito nella sua configurazione *forward-looking* verrebbe ampiamente conseguito nel 2018 (sulla base delle previsioni del 2020).

Nello scenario di bassa crescita, invece, il rapporto debito/PIL continuerebbe a ridursi, ma ad un ritmo molto lento. A fine periodo raggiungerebbe un valore pari al 120,1 per cento del PIL nel 2028, superiore di circa 14 punti percentuali rispetto allo scenario di base. Con ipotesi di crescita più bassa, la regola del debito non verrebbe mai rispettata lungo l'orizzonte di previsione.

FIGURA IV.3: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI ALTA E BASSA CRESCITA



Fonte: Elaborazioni MEF.

Separatamente, si è effettuata una serie di simulazioni di scenari avversi in risposta a questioni che vengono sovente sollevate nel recente dibattito, in particolare il rischio di una forte salita dei rendimenti in anticipazione della fine del QE della BCE e/o di una fase di incertezza politica in Italia. I risultati sono riassunti nel Focus alla pagina seguente *(L'evoluzione del rapporto debito/PIL dopo la fine del Quantitative Easing)*, che suggerisce un forte grado di resilienza dell'economia e del rapporto debito/PIL a fronte dei rischi ipotizzati.

Va sottolineato che in entrambi gli scenari avversi non si è ipotizzata una risposta della politica di bilancio e un'accelerazione delle riforme strutturali, che hanno caratterizzato invece il periodo successivo alla crisi del debito sovrano del 2011. Ciò spiega perché il rapporto debito/PIL non scenda più velocemente negli anni successivi alla fase di impennata dei rendimenti.

Si può quindi argomentare che, sulla base di ipotesi plausibili di politica economica, il rapporto debito/PIL scenderebbe maggiormente di quanto descritto dal grafico R.1 del Focus seguente.

[4] Si veda a questo proposito, European Commission, 2016, Fiscal Sustainability Report 2015, Institutional Paper 018.

FOCUS

L'evoluzione del rapporto debito/PIL dopo la fine del Quantitative Easing

Le percezioni riguardo alle prospettive politiche e di riforma dell'economia e all'eventuale uscita della Banca Centrale Europea (BCE) dalla politica di *quantitative easing* (QE), hanno da tempo influenzato la valutazione dei mercati riguardo all'Italia.

Con riferimento alla fine del QE, è opinione diffusa che, al pari di quanto accaduto in occasione della sua introduzione, la BCE orienterà le aspettative dei mercati mediante una serie di efficaci annunci in modo tale da conseguire un'uscita ordinata e graduale dal programma di acquisto di titoli nel corso del prossimo anno.

In quest'ottica, le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica dei documenti ufficiali del Governo, inclusa la presente Nota di Aggiornamento, sono formulate sulla base degli attuali rendimenti di mercato e scontano già tutte le informazioni attualmente a disposizione degli investitori. Essendo la curva dei rendimenti italiana più ripida di quella tedesca (ed anche di quella dei tassi swap in euro), essa già incorpora una salita dei tassi ed un ampliamento dei differenziali contro Bund e swap nei prossimi tre anni, tenendo conto, pertanto, dell'impatto "atteso" della exit strategy della BCE.

Per contro, investitori e analisti si interrogano circa la possibilità che il completamento del programma di QE, particolarmente se coincidente con una fase di incertezza politica, possa causare tensioni nel mercato del debito pubblico italiano nel corso del 2018 o dell'anno seguente.

Per tenere conto di tale incertezza, in questo focus vengono presentati due ulteriori scenari di simulazione dell'evoluzione del rapporto debito/PIL nel medio periodo alternativi rispetto al baseline. Il primo scenario assume una uscita più rapida e inattesa dal programma di QE della BCE. Il secondo somma agli effetti del precedente scenario, l'impatto derivante dall'incertezza sulla situazione post-elettorale del paese e il possibile significativo peggioramento del rischio di credito.

Nel primo scenario alternativo (scenario 1 – uscita inattesa da QE) si assume che i mercati, considerato l'elevato stock di debito, potrebbero orientarsi in massa verso titoli sicuri come quelli tedeschi (*flight to quality*), richiedendo un premio molto più elevato su tutte le scadenze. Conseguentemente, a partire da metà del 2018, la curva dei rendimenti è prevista aumentare parallelamente di 200 punti base rispetto ai livelli dello scenario programmatico. Tale shock si protrae fino a metà del 2019 e viene poi gradualmente riassorbito, fino a convergere ai tassi forward dello scenario baseline nel 2021.

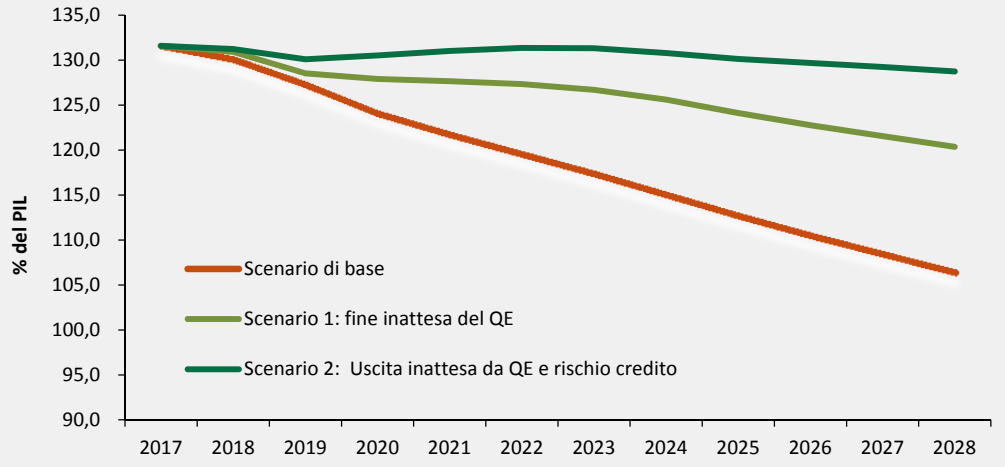
A seguito di tali ipotesi si ha che, rispetto allo scenario programmatico della Nota di Aggiornamento al DEF, la crescita del PIL reale si riduce di 0,1 per cento nel 2018, di 0,5 per cento nel 2019 e nel 2020, mentre negli anni successivi (2021-2028) si assume che essa converga ai parametri di medio periodo dello scenario di base attestandosi su un valore di 0,3 per cento in termini reali a fine periodo. Il deflatore del PIL si riduce dell'1,0 per cento rispetto al dato dello scenario programmatico del 2020 ed è ipotizzato convergere alla soglia del 2 per cento solo nel 2025. Rispetto allo scenario programmatico, l'avanzo primario si riduce dello 0,1 per cento del PIL nel 2018, dello 0,4 per cento nel 2019 e dell' 1,1 per cento del PIL nel 2020, anno in cui viene raggiunto un surplus del 2,2 per cento del PIL. Negli anni successivi, l'avanzo primario cresce gradualmente fino a convergere al 2,5 per cento del PIL nel 2028.

Nel secondo scenario alternativo (scenario 2 – uscita inattesa da QE e rischio di credito) si assume che i mercati, oltre ai timori sulla sostenibilità del debito imputabili alla fine del QE, sconterebbero un ulteriore rischio di credito innescato dall'incertezza post-elettorale. Pertanto, rispetto al precedente scenario 1, si assume anche che, a partire da metà del 2018 e fino alla fine del prossimo anno, la curva dei rendimenti si appiattisca a causa di un significativo aumento dei tassi sui titoli di stato a breve-medio termine. Lo shock sui tassi a breve viene gradualmente riassorbito nel corso del 2019 fino a convergere ai tassi forward dello scenario baseline nel 2021.

A seguito di tali ipotesi si ha che, rispetto allo scenario programmatico della Nota di Aggiornamento al DEF, la crescita del PIL reale si riduce di 0,1 per cento nel 2018, di 0,8 per cento nel 2019 e di 0,9 per cento nel 2020, mentre negli anni successivi (2021-2028) si assume che questa converga ai parametri di medio periodo dello scenario di bassa crescita, con tassi reali nulli nel 2028. Il deflatore del PIL si riduce dell'1,0 per cento rispetto al dato dello scenario programmatico del 2020 ed è ipotizzato convergere alla soglia del 2 per cento solo nel 2025. Rispetto allo scenario programmatico, l'avanzo primario si riduce dello 0,1 per cento del PIL nel 2018 e dello 0,5 per cento nel 2019 e dell'1,5 per cento del PIL nel 2020, anno in cui viene raggiunto un surplus del 1,9 per cento del PIL. Negli anni successivi, l'avanzo primario continua a decrescere gradualmente fino a convergere all' 1,5 per cento del PIL nel 2028.

A fronte di queste ipotesi, la figura riportata sotto mostra come in entrambi gli scenari avversi il debito pubblico italiano in rapporto al PIL, pur rimanendo su livelli elevati nel medio-periodo, non presenti comunque tendenze esplosive ma, sebbene a ritmi lenti, continui a ridursi come nel caso dello scenario 1, raggiungendo il 120 per cento a fine periodo, oppure si stabilizzi intorno a valori del 128 per cento, come accade nello scenario 2. Ne risulta che, grazie anche alla elevata vita media residua e alla durata finanziaria del debito pubblico (6,9 e 5,5 anni, rispettivamente), l'impatto di una crisi di fiducia di ragionevole durata sull'economia e sul rapporto debito/PIL sarebbe ampiamente gestibile. Si sottolinea infine che in entrambi gli scenari non si ipotizza una risposta della politica di bilancio e un'accelerazione delle riforme strutturali, che hanno caratterizzato invece il periodo successivo alla crisi del debito sovrano del 2011. Ciò spiega anche il fatto che nello scenario più avverso, e in misura minore in quello di fine inattesa del QE, il rapporto debito/PIL non scenda più velocemente negli anni successivi alla fase di impennata dei rendimenti.

FIGURA R.1: DEBITO/PIL NEGLI SCENARI DI FORTI TENSIONI DI MERCATO (% del PIL)



V. LE RIFORME E LE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

V.1 AZIONI DI RIFORMA DALLA PUBBLICAZIONE DEL PNR 2017

Il presente Capitolo della Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza illustra le riforme adottate e il loro stato di attuazione dopo la pubblicazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) ad aprile 2017. Si descrivono, inoltre, le raccomandazioni rivolte all'Italia dal Consiglio UE e come ad esse si stia rispondendo attraverso l'azione di Governo.

Molte delle misure annunciate nel PNR hanno già trovato attuazione negli ultimi mesi. Tra queste vanno segnalate: l'approvazione in via definitiva da parte del Parlamento della prima legge annuale per il mercato e la concorrenza, l'introduzione del Reddito di Inclusione (ReI) - una misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale - il completamento della riforma della giustizia penale e della prescrizione, l'approvazione definitiva dei decreti legislativi attuativi delle deleghe contenute nella Legge di riforma della Pubblica Amministrazione e in quella dell'istruzione nonché del lavoro autonomo.

A luglio 2017 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato le Raccomandazioni specifiche per Paese[1], proposte dalla Commissione a giugno. Queste delineano le azioni di politica economica che il Paese dovrà porre in atto nei mesi successivi per ridurre i propri squilibri macroeconomici ed assicurare il sostegno alla ripresa, nel rispetto della sostenibilità delle finanze pubbliche.

Alla luce di questi obiettivi, che per la prima volta pongono l'accento su un''intonazione di bilancio' (*fiscal stance*) a supporto della crescita, si raccomanda all'Italia una politica fiscale basata su: revisione delle *tax expenditures* e della tassazione sulla prima casa, riforma del catasto e rafforzamento della fatturazione e dei pagamenti elettronici.

Negli altri ambiti, la Commissione richiama alla necessità di procedere nel cammino di riforma per la modernizzazione del Paese, con misure che riguardano: la giustizia (penale e civile) e la lotta alla corruzione; la riforma del pubblico impiego e delle società partecipate; la legge sulla concorrenza; la dismissione da parte delle banche di parte dei crediti bancari in sofferenza e un'ulteriore velocizzazione delle procedure di insolvenza; la contrattazione salariale di secondo livello e una maggiore efficacia delle politiche attive del lavoro. Infine, secondo il Consiglio, è necessario che si agisca per razionalizzare e migliorare la composizione della spesa sociale.

[1] Il processo di adozione e le Raccomandazioni per ciascun Paese sono consultabili al sito https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_it

TAVOLA V.1 – LE AZIONI STRATEGICHE DEL PNR 2017

	Ambiti	Area di *Policy*	Azioni	Tempi
1	Il debito e la finanza pubblica	Finanza pubblica	Sostanziale raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio nel 2019	2017-2020
2		Finanza pubblica	Revisione della spesa	***2017-2020***
3		Finanza pubblica	Riduzione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione	2017-2018
4		Debito pubblico	Rafforzamento della strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni, dismissioni del patrimonio immobiliare e riforma delle concessioni	2017-2020
5	Tassazione, revisione della spesa e lotta alla evasione	Politiche fiscali	Proseguire la riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita	2017-2018
6		Politiche fiscali	Spostare la tassazione dalle persone alle cose.	2017-2018
7		Politiche fiscali	Revisione delle *tax expenditures*	2017-2018
8		Politiche fiscali	Coordinamento dell'amministrazione fiscale- Commissione consultiva per il contrasto all'evasione	***Entro il 2017***
9		Politiche fiscali	Investimenti in ICT e risorse umane a sostegno della lotta all'evasione fiscale e per favorire la *tax compliance*	***2017-2018***
10		Politiche fiscali	Ridurre le controversie tributarie e migliorare l'efficacia della riscossione	***2017-2018***
11	Credito	Banche e Credito	Proseguire la riduzione dello stock di crediti deteriorati	***2017-2018***
12		Banche e Credito	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza (Legge Delega)	Entro il 2017
13		Banche e Credito	Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza	Entro il 2017
14		Banche e Credito	Attrazione investimenti esteri e monitoraggio delle misure alternative al credito bancario	***Entro il 2017***
15	Lavoro, welfare e produttività	Lavoro e welfare	Implementare e monitorare le politiche attive del lavoro	**2017-2018**
16		Lavoro e welfare	Attuazione e monitoraggio delle misure in materia previdenziale (APE)	**Giugno 2017**
17		Lavoro e welfare	Misure di sostegno alla famiglia	Entro il 2017
18		Lavoro e welfare	Sostegno all'occupazione femminile e giovanile e politiche per il secondo percettore di reddito	***Entro il 2017***
19		Lavoro e welfare	Agire sulla produttività del lavoro per rafforzare la competitività	***Entro il 2017***
20		Lavoro e welfare	Completare la riforma del lavoro autonomo e varare la riforma del lavoro accessorio	**Maggio 2017**
21		Lavoro e welfare	Contrasto alla povertà: introduzione del Reddito di Inclusione	**Agosto 2017**
22		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione della Legge 'la buona scuola' e monitorare l'efficacia delle misure varate	***Entro il 2017***
23		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la formazione dei docenti	***2016-2019***
24		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale	***2015-2018***
25		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la scuola inclusiva	**Aprile 2017**
26		Istruzione e competenze	Programma nazionale per la ricerca	***2015-2020***
27	Investimenti e riequilibrio territoriale	Investimenti	Piano nazionale per gli investimenti pubblici	***2017-2020***
28		Investimenti	Adeguamento della normativa sugli appalti e monitoraggio dell'efficacia dei provvedimenti	***Entro il 2017***
29		Riequilibrio territoriale	Attuazione dei Patti per il Sud	2014-2020
30	Competitività	Competitività	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica	Entro il 2017
31		Competitività	Dissesto idrogeologico e rischio sismico (Casa Italia)	***2017-2020***
32		Competitività	Piano Industria 4.0	***2017-2020***
33		Competitività	Internazionalizzazione e competitività	***Entro il 2017***
34		Competitività	*Start up* e PMI innovative	***Entro il 2017***
35		Competitività	Piano strategico del turismo	***2017-2022***
36		Competitività	Strategia Energetica Nazionale 2017 e il Decreto Energia	***Entro il 2017***
37		Competitività	Approvazione della Legge annuale per il mercato e la concorrenza e predisposizione della nuova Legge per il 2017	***2017-2018***
38		Sanità	Attuazione Patto per la Salute e Patto per la Sanità digitale	Entro il 2017
39		PA	Completare la riforma della PA	***Entro il 2017***
40		PA	Razionalizzazione delle società partecipate	***Entro il 2017***
41		PA	Completare la riforma dei servizi pubblici locali	***Entro il 2017***
42		PA	Completare la riforma del pubblico impiego	***Entro il 2017***
43		PA	Completare l'attuazione dell'Agenda per la semplificazione, avviare il Piano Triennale per l'ICT nella PA e garantire una maggiore *cyber security*	***Entro il 2017***
44		Giustizia	Riforma del processo penale e disciplina della prescrizione	**Giugno 2017**
45		Giustizia	Contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	***Entro il 2017***
46		Giustizia	Disciplina della magistratura onoraria	**Luglio 2017**
47		Giustizia	Estradizione per l'estero	Entro il 2017
48		Giustizia	Efficienza del processo civile	Entro il 2017

Legenda: in ***grassetto corsivo*** le azioni in cui si è registrata una evoluzione nel 2017 e in **grassetto** le azioni portate a conclusione.

TAVOLA V.2: RACCOMANDAZIONI PER IL 2016 E PER IL 2017		
Area di *policy*	Raccomandazioni 2017	Raccomandazioni 2016
Finanza pubblica e *Spending Review*	Racc. 1 - Perseguire un consistente sforzo di bilancio nel 2018, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia [...]	Racc. 1 - Limitare nel 2016 la deviazione temporanea dall'aggiustamento dello 0,5 per cento del PIL richiesto verso l'obiettivo di bilancio a medio termine all'importo pari allo 0,75 per cento del PIL concesso per gli investimenti e l'attuazione delle riforme strutturali, a condizione di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2017; conseguire un aggiustamento annuo di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,6 per cento del PIL o più nel 2017; completare la riforma del processo di bilancio nel corso del 2016 e assicurare che la revisione della spesa ne costituisca parte integrante; [...]
Privatizzazioni e debito pubblico		Racc. 1 - [...] assicurare l'attuazione puntuale del programma di privatizzazioni e usare le conseguenti entrate straordinarie per accelerare la riduzione del debito pubblico; [...]
Politica fiscale	Racc. 1 - [...]trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali, con la riforma dell'obsoleto sistema catastale e con la reintroduzione dell'imposta sulla prima casa a carico delle famiglie con reddito elevato. Ampliare l'uso obbligatorio dei sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.	Racc. 1 - [...] trasferire il carico fiscale dai fattori di produzione al consumo e al patrimonio; ridurre numero e portata delle agevolazioni fiscali e completare la riforma del catasto entro il primo semestre 2017; attuare provvedimenti per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario, anche mediante sistemi elettronici di fatturazione e pagamento.
Giustizia civile	Racc. 2 - Ridurre la durata del processo civile mediante una gestione efficiente dei procedimenti e norme per assicurare la disciplina processuale [...]	Racc. 2 - [...]ridurre la durata dei procedimenti civili dando attuazione alle riforme e assicurando una gestione efficiente delle cause.
Giustizia penale e corruzione	Racc. 2 - [...] potenziare la lotta contro la corruzione, in particolare riformando l'istituto della prescrizione [...].	[...]potenziare la lotta contro la corruzione, anche riformando l'istituto della prescrizione entro fine 2016 [...]
Riforma della P.A.	Racc. 2 - [...] completare la riforma del pubblico impiego e migliorare l'efficienza delle imprese pubbliche [...].	Racc. 2 - Attuare la riforma della Pubblica Amministrazione adottando e applicando tutti i decreti legislativi necessari, in particolare in materia di riforma delle imprese di proprietà pubblica, servizi pubblici locali e gestione delle risorse umane; [...]
Concorrenza	Racc. 2 - [...] adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso e rimuovere le rimanenti restrizioni alla concorrenza.	Racc. 5 - Adottare e attuare rapidamente la legge sulla concorrenza rimasta in sospeso; intervenire ulteriormente per aumentare la concorrenza nelle professioni regolamentate, nei trasporti, nella sanità, nel commercio al dettaglio e nell'aggiudicazione delle concessioni.
Servizi finanziari e sistema bancario	Racc. 3 - Accelerare la riduzione dello stock dei crediti deteriorati e rafforzare gli incentivi alla ristrutturazione e al risanamento dei bilanci, in particolare nel segmento delle banche soggette alla vigilanza nazionale. Adottare la revisione complessiva del quadro normativo in materia di insolvenza e di escussione delle garanzie.	Racc. 3 - Accelerare il ridimensionamento dello stock dei crediti deteriorati, anche migliorando ulteriormente la disciplina dell'insolvenza e del recupero crediti; completare rapidamente l'attuazione delle riforme in corso in materia di governo societario nel settore bancario.
Lavoro	Racc. 4 - Con il coinvolgimento delle parti sociali, rafforzare il quadro della contrattazione collettiva, al fine di permettere contratti collettivi che tengano maggiormente conto delle condizioni locali. Assicurare efficaci politiche attive del mercato del lavoro. Incentivare il lavoro dei secondi percettori di reddito. [...]	Racc. 4 - Attuare la riforma delle politiche attive del mercato del lavoro, in particolare rafforzando l'efficienza dei servizi per l'impiego; incentivare al lavoro le persone che costituirebbero la seconda fonte di reddito; [...]
Povertà	Racc. 4 - [...] Razionalizzare la spesa sociale e migliorarne la composizione.	Racc. 4 - [...] adottare e attuare la strategia nazionale di lotta contro la povertà e rivedere e razionalizzare la spesa sociale.

V.2. LE PRINCIPALI INIZIATIVE IN RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI

Pubblica Amministrazione

Attuazione della Legge di riforma della Pubblica Amministrazione

Da Aprile 2017 sono stati approvati in via definitiva 7 decreti legislativi, attuativi delle deleghe legislative contenute nella Legge di riforma della Pubblica Amministrazione[2]. I primi due riguardano la riforma del lavoro pubblico e del sistema di valutazione della *performance* delle Pubbliche Amministrazioni. Il decreto legislativo sul **lavoro pubblico**, in particolare, interviene sulla disciplina generale del pubblico impiego, innovando il sistema di reclutamento delle risorse umane attraverso una pianificazione triennale basata sui fabbisogni di competenze, prevedendo forme di lavoro flessibile per prevenire il precariato, nonché sistemi di premialità e di misurazione della *performance* basati sul merito[3].

Il decreto legislativo sulla **valutazione della *performance* delle Pubbliche Amministrazioni** persegue l'obiettivo generale di migliorare i risultati e la qualità dei servizi resi da tali amministrazioni, ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e garantire l'efficienza e la trasparenza[4].

[2] L. n. 124/2015.

[3] Il D.Lgs. n. 74/2017 rafforza la dimensione strategica della performance organizzativa e l'incisività della valutazione individuale, che diviene rilevante anche ai fini del riconoscimento delle progressioni economiche, dell'attribuzione di incarichi di responsabilità al personale, nonché del conferimento degli incarichi dirigenziali, mentre la valutazione negativa incide ai fini dell'accertamento della responsabilità dirigenziale e del licenziamento disciplinare. Si introduce, inoltre, la valutazione esterna e la partecipazione dei cittadini e degli utenti finali alla valutazione della qualità dei servizi resi dall'amministrazione. Viene significativamente potenziato il ruolo, l'indipendenza, la professionalità e i poteri degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), i quali, al fine di svolgere le verifiche necessarie all'espletamento delle proprie funzioni, possono accedere a tutti i sistemi informativi e a tutti gli atti e i documenti in possesso dell'amministrazione; nel validare la Relazione sulla performance, gli OIV tengono conto delle comunicazioni ricevute dai cittadini e degli esiti di eventuali valutazione esterne. È infine definito un coordinamento temporale tra l'adozione del Piano della performance, redazione della Relazione e ciclo di programmazione economico-finanziaria. Il contratto collettivo nazionale stabilirà la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e i criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati.

[4] In particolare, in merito alla modifica del Testo Unico sul pubblico impiego, le disposizioni mirano al raggiungimento dei seguenti obiettivi: a) il progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni, fermi restando i limiti di spesa, attraverso il nuovo strumento del 'Piano triennale dei fabbisogni', con la rilevazione delle competenze dei lavoratori pubblici e la previsione di un sistema informativo nazionale volto ad orientare la programmazione delle assunzioni; b) l'accelerazione e la certezza dei tempi dell'azione disciplinare; c) l'aggiornamento delle procedure, attraverso una più estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; d) il miglioramento dei sistemi di reclutamento, con l'introduzione di meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le Pubbliche Amministrazioni, la facoltà di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei , di richiedere il possesso del titolo di dottore di ricerca, la previsione di prove di lingua straniera e informatica, la possibilità di svolgere procedure concorsuali centralizzate ed omogenee, anche per le Regioni, attraverso il Dipartimento della funzione pubblica; e) la disciplina delle forme di lavoro flessibile, anche al fine di prevenire il precariato, unitamente ad una soluzione transitoria per superare la delimitazione dell'ambito delle collaborazioni ammesse; f) l'integrazione nell'ambiente di lavoro delle persone con disabilità attraverso l'istituzione di una Consulta nazionale, composta da rappresentanti delle Pubbliche Amministrazioni centrali e territoriali, e la nomina, da parte delle Pubbliche Amministrazioni con più di 200 dipendenti, di un responsabile dei processi di inserimento; g) la definizione delle materie escluse dalla contrattazione integrativa, anche al fine di accelerare le procedure negoziali; h) la razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, lo sviluppo di sistemi di misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dai singoli dipendenti; i) l'attribuzione in via esclusiva all'INPS delle funzioni di accertamento medico-legali sui dipendenti assenti dal servizio per malattia e l'armonizzazione con la disciplina dei controlli nel settore privato.

Gli altri decreti riguardano le norme integrative sul licenziamento disciplinare, la riorganizzazione del Corpo dei Vigili del Fuoco, la revisione dei ruoli delle Forze di polizia, l'introduzione del Documento unico di proprietà degli autoveicoli (per il quale si rinvia al par. sulla semplificazione) e le disposizioni in materia di dirigenza sanitaria.

In materia di **licenziamento disciplinare**, le innovazioni apportate - accogliendo i pareri parlamentari - introducono un obbligo di carattere generale per le Pubbliche Amministrazioni, di comunicare all'Ispettorato per la funzione pubblica l'avvio e la conclusione dei procedimenti disciplinari e il relativo esito. Al fine di consentire un efficace e tempestivo monitoraggio, la comunicazione deve avvenire entro venti giorni.

La revisione dei **ruoli delle Forze di polizia** (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Penitenziaria) ha l'obiettivo di adeguare le dotazioni organiche complessive, rimodulando e valorizzando il percorso formativo, al fine di consentire l'ampliamento delle opportunità di progressione in carriera. Viene elevato il titolo di studio per l'accesso alla qualifica iniziale del ruolo di base nelle carriere degli ispettori, dei funzionari e degli ufficiali.

Per quanto riguarda il **Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco**, il decreto è volto a migliorarne l'efficacia e l'efficienza anche alla luce delle competenze, trasferite dal Corpo Forestale, in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi. A tal fine, il testo procede alla revisione e al riassetto delle strutture organizzative del Corpo, modifica l'ordinamento del personale per gli aspetti non demandati alla contrattazione collettiva nazionale, anche nell'ottica di una valorizzazione delle qualità professionali del relativo personale.

Le disposizioni integrative e correttive in materia di **dirigenza sanitaria** intervengono sulla disciplina riguardante il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e di direttore sanitario, nonché di direttore dei servizi socio-sanitari, ove previsto dalla legislazione regionale[5].

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre emanato la Direttiva sul **lavoro agile nella pubblica amministrazione**[6] in base alla quale, **e**ntro 3 anni, il 10 per cento dei lavoratori pubblici potrà avvalersi delle nuove modalità di lavoro agile, mantenendo inalterate le opportunità di crescita e di carriera. La finalità è di introdurre nuove modalità di organizzazione del lavoro basate sull'utilizzo della flessibilità lavorativa, sulla valutazione per obiettivi e la rilevazione dei bisogni del personale dipendente, anche alla luce delle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, favorendo contestualmente la qualità dei servizi resi al cittadino.

[5] Nello specifico, si conferma l'elenco nazionale dei soggetti idonei alla nomina di direttore generale, stabilendo i principi fondamentali e uniformi validi ai fini dell'attribuzione del punteggio da parte della Commissione nominata con DM del 16 novembre 2016 e insediatasi in data 4 settembre 2017. In particolare, viene precisato che: i) una volta individuati gli idonei appartenenti all'albo nazionale, la valutazione dei candidati è effettuata dalla Commissione regionale, nell'ambito della procedura regionale, 'per titoli e colloquio'; ii) la Commissione regionale è nominata dal Presidente della Regione; iii) le modalità e i criteri della valutazione vengono definiti dalle Regioni, tenendo conto che, in ogni caso, le Regioni possono indicare ulteriori 'modalità e criteri di selezione' al fine di individuare il candidato più idoneo a ricoprire l'incarico che si intende attribuire; iv) nell'ipotesi di decadenza e di mancata conferma dell'incarico, le Regioni possano procedere alla nuova nomina, anche mediante l'utilizzo degli altri nominativi inseriti nella rosa di candidati, purché non antecedente agli ultimi tre anni. Infine, è ampliato da 60 a 90 giorni il termine entro il quale la Regione procede alla verifica dei risultati aziendali conseguiti e al raggiungimento degli obiettivi di ciascun direttore generale.

[6] Direttiva n.3 del 2017

Con la prossima manovra, peraltro, si completerà il quadro complessivo delle risorse che consentiranno di proseguire i negoziati e gli incontri avviati con le rappresentanze dei lavoratori, secondo gli indirizzi già espressi dal Governo.

Infine, a settembre il Governo ha adottato disposizioni integrative e correttive a tre decreti di attuazione della riforma della PA. Essi riguardano: *i)* la razionalizzazione delle forze di polizia e l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato, chiarendo alcuni aspetti relativi al trasferimento del personale dello stesso nelle altre forze di polizia, definendo uno specifico regime transitorio e chiarendo l'assetto di alcune funzioni trasferite; *ii)* il Codice dell'Amministrazione Digitale, al fine di accelerare l'attuazione dell'agenda digitale europea; *iii)* la disciplina delle autorità portuali (v. infra par. Investimenti e innovazione nel settore dei trasporti).

Pagamenti effettuati da e verso la PA

L'introduzione della fatturazione elettronica – obbligatoria dal 2015 – ha permesso di ridurre i tempi medi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni. Nel corso del 2016, secondo i dati rilevati dalla Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC)[7], le fatture ricevute dalle pubbliche amministrazioni sono state 27,3 milioni per un importo complessivo pari a 157,6 miliardi, di cui 150,4 effettivamente liquidabili. Di queste fatture ne sono state pagate 17,3 milioni, per un totale di 111,2 miliardi (74 per cento dell'importo totale delle fatture riconosciute dalle PA nell'anno). Il tempo medio per il pagamento è stato di 58 giorni, mentre i tempi medi di ritardo si sono attestati intorno a 16 giorni, in diminuzione del 30 per cento rispetto al ritardo medio con cui le Pubbliche Amministrazioni hanno smaltito le fatture ricevute nell'anno 2015[8]. La PCC acquisisce in modalità automatica, direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle Entrate (SDI), tutte le fatture elettroniche emesse nei confronti delle PA e registra i pagamenti effettuati e comunicati dalle singole amministrazioni. Queste informazioni tuttavia non sono complete poiché non tutti gli enti pubblici sono attivi nella comunicazione dei dati di pagamento. A questa carenza, che impedisce di avere una visione completa del ciclo delle fatture, si porrà rimedio con lo sviluppo del SIOPE+, un sistema che consente l'acquisizione automatica dei dati dei pagamenti di tutte le amministrazioni, sia centrali sia territoriali. La prima fase di sperimentazione del SIOPE+, riferita a un campione di enti, è stata avviata a luglio 2017, mentre a partire dal 2018 saranno progressivamente coinvolte tutte le Pubbliche Amministrazioni. Con il nuovo sistema sarà possibile integrare le informazioni attualmente disponibili nel sistema 'SIOPE' (attinente la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le Pubbliche Amministrazioni) con quelle delle fatture passive in PCC, consentendo la conoscenza dei debiti commerciali in tempo reale, contestualmente all'effettuazione delle transazioni di pagamento.

[7] Realizzata e gestita, per il MEF, dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, che rileva le informazioni sulle singole fatture ricevute dalle oltre 22.000 Pubbliche Amministrazioni registrate.

[8] Si ricorda che le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a pagare le proprie fatture entro 30 giorni dalla data del loro ricevimento (60 giorni per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale). Il rispetto di questi termini è dettato anche dalle direttive europee in materia di pagamenti dei debiti commerciali, su cui la Commissione Europea effettua un puntuale e rigoroso controllo.

La gestione elettronica delle fatture ha già avuto riconoscimento in sede di valutazione del DESI, *Digital Economics Social Index*[9].

Sul versante dei pagamenti alle Pubbliche Amministrazioni, l'incremento nell'uso della piattaforma PagoPA da parte delle amministrazioni sta consentendo analoghi recuperi di efficienza, con eliminazione di code, tracciamento dei flussi di pagamento e maggiore trasparenza.

Riforma delle società partecipate

Con il decreto legislativo sulle società partecipate[10] - attuativo dell'art.18 della Legge delega di riforma della Pubblica Amministrazione - approvato ad agosto 2016, si è inteso ridurre tali società ed individuare criteri qualitativi e quantitativi attraverso i quali razionalizzare a regime le partecipate. In base al decreto non sono consentite le società prive di dipendenti o con un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, quelle che nella media dell'ultimo triennio hanno registrato un fatturato inferiore a un milione, quelle inattive che non hanno emesso fatture nell'ultimo anno, quelle che svolgono all'interno dello stesso Comune o Area Vasta duplicazioni di attività, quelle che negli ultimi cinque anni hanno fatto registrare quattro esercizi in perdita e quelle che operano in attività non strettamente necessarie ai bisogni della collettività. Riguardo quest'ultimo punto, saranno consentite solo le partecipate pubbliche che svolgono le seguenti attività: servizi pubblici, opere pubbliche sulla base di un accordo di programma, servizi pubblici o opere pubbliche in partenariato pubblico/privato, servizi strumentali, servizi di committenza, valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'amministrazione. In caso di crisi aziendali si applicheranno le regole privatistiche, mentre gli amministratori risponderanno al giudice civile e alla Corte dei Conti per danno erariale.

Il decreto approvato ad agosto 2016 è stato modificato a seguito della sentenza n. 251/2016 della Corte Costituzionale: dopo l'intesa in Conferenza Unificata e l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato e delle competenti Commissioni Parlamentari è stato quindi approvato in via definitiva, a giugno 2017, il decreto legislativo integrativo e correttivo[11]. In attuazione del Testo

[9] https://digital-agenda-data.eu/charts/desi-components#chart={'indicator':'DESI','breakdown-group':'DESI','unit-measure':'pc_DESI','time-period':'2017'}.

[10] D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

[11] Di seguito le principali modifiche introdotte: a) sono ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale la produzione di energia da fonti rinnovabili e le università possono costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche; b) le Pubbliche Amministrazioni possono acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi di interesse economico generale fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché queste ultime abbiano in corso o ottengano l'affidamento del servizio tramite procedure a evidenza pubblica e purché rispettino i parametri dimensionali e di efficienza stabiliti. Resta ferma, in ogni caso, l'applicazione di quanto previsto per le società *in house*, al fine di salvaguardare la disciplina europea e con essa la previsione secondo la quale tali società devono garantire che oltre l'80 per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci, potendo agire fuori da tale ambito solo ed esclusivamente per il restante 20 per cento; c) è prorogato al 30 settembre 2017 il termine per la ricognizione, in funzione della revisione straordinaria, di tutte le partecipazioni possedute; d) i Presidenti di Regione, con delibera motivata da ragioni di interesse pubblico, possono mantenere singole partecipazioni in società a partecipazione regionale, ferma restando l'applicazione del decreto a tali società e, pertanto, il rispetto dei parametri dimensionali e di efficienza imposti dal testo unico; e) è prorogato al 30 settembre 2017 il termine entro il quale le società a controllo pubblico effettuano una ricognizione del personale in servizio, per individuare eventuali eccedenze. Per le amministrazioni titolari di partecipazioni di controllo in società, è prevista la facoltà di riassorbimento del

unico, con decreto del MEF del 16 maggio 2017 è stata individuata la Struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione della riforma, con il compito, tra l'altro, di fornire orientamenti e indicazioni in merito all'applicazione della normativa. Inoltre, sono state rese disponibili le nuove funzionalità dell'applicativo Partecipazioni del Dipartimento del Tesoro[12] con cui le Amministrazioni devono comunicare l'esito della ricognizione, in funzione della revisione straordinaria, delle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente. Il provvedimento di ricognizione deve essere adottato entro il 30 settembre 2017. Il termine previsto per l'inserimento a sistema dei dati e dei provvedimenti è il 31 ottobre 2017.

Semplificazione

Il decreto legislativo di razionalizzazione dei processi di gestione dei dati di circolazione e di proprietà di autoveicoli – attuativo della riforma della Pubblica Amministrazione - introduce, dal 1° luglio 2018, il **documento unico di circolazione per gli autoveicoli**. In linea con quanto avviene negli altri paesi europei, la nuova 'carta di circolazione' sostituirà i due documenti attuali: il certificato di proprietà del veicolo, di competenza dell'ACI, e il libretto di circolazione prodotto dalla Motorizzazione Civile. Ciò consentirà di ottimizzare i costi di produzione, archiviazione e controllo a carico dell'amministrazione. All'unico documento, inoltre, corrisponderà una tariffa unica, che sostituirà i diritti di Motorizzazione e gli emolumenti per l'iscrizione o la trascrizione di ogni veicolo al Pubblico Registro Automobilistico (PRA). Manterranno validità le carte di circolazione rilasciate anteriormente al 1° luglio 2018.

Per consentire ai soggetti che abbiano presentato domanda di definizione agevolata dei debiti contributivi di proseguire nella loro attività, il D.L. n. 50/2017 ha previsto la possibilità che il Documento Unico Di Regolarità Contributiva (DURC) sia rilasciato successivamente all'adozione del provvedimento di rateizzazione (che si considera perfezionato con il pagamento della prima rata). Tuttavia, in caso di mancato, insufficiente o tardivo versamento dell'unica rata o di una delle rate, il DURC è annullato dagli enti preposti alla verifica. Questi ultimi rendono disponibile in apposita sezione del servizio 'Durc *On Line*' l'elenco dei documenti annullati per tale motivo.

Con due diversi accordi tra Governo, Regioni ed Enti Locali - siglati in Conferenza Unificata rispettivamente il 4 maggio e il 6 luglio 2017 - è stata approvata la modulistica unificata e semplificata per le principali attività

personale già in precedenza dipendente dalle amministrazioni stesse con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a determinate condizioni di neutralità finanziaria e senza che ciò rilevi nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili; f) in materia di *governance* societaria le società a controllo pubblico dovranno specificamente motivare, anche tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi, se al posto dell'amministratore unico si debba insediare un Consiglio di Amministrazione composto da tre o cinque membri. Il 30 luglio 2017 è scaduto il termine per l'adeguamento delle società a controllo pubblico alle disposizioni in tema di *governance* societaria; g) la disciplina non si applica alle società destinatarie di misure antimafia ai sensi del decreto legislativo n. 159 del 2011, e sono previste misure di graduale applicazione per le società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione dei Fondi Europei per conto di Stato e Regioni o la realizzazione di progetti di ricerca finanziati dall'Unione Europea, gli spin off e le *start up* universitarie.

[12] L'applicativo 'Partecipazioni', raggiungibile attraverso il portale http://portaletesoro.mef.gov.it è stato sviluppato dal Dipartimento del Tesoro per la ricognizione annuale delle partecipazioni pubbliche e dei rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti (ex art. 2, co. 222, L. n. 191/2009 e art. 17, co. 3 e 4, D.L. n. 90/2014).

commerciali, artigianali e edilizie in attuazione delle specifiche previsioni dei decreti attuativi della riforma[13]. Il numero annuo di adempimenti edilizi coperti dalla nuova modulistica è pari a circa 2.700.000, mentre la nuova modulistica commerciale e artigianale fa riferimento a settori di attività in cui operano oltre 1.500.000 imprese. Gli accordi garantiscono tempi e regole certi, oltre alla riduzione dei costi e degli adempimenti. Le amministrazioni comunali, alle quali sono rivolte domande, segnalazioni e comunicazioni, hanno l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale (rispettivamente entro e non oltre il 30 giugno 2017 ed entro il 20 ottobre 2017) i moduli unici standardizzati.

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione

A maggio è stato approvato il **Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica amministrazione 2017-2019**, un documento di indirizzo strategico ed economico che guiderà la trasformazione digitale della pubblica amministrazione italiana. Il Piano fornisce le linee di azione che consentiranno alle amministrazioni di pianificare investimenti e attività in maniera coordinata e con obiettivi comuni. Il Piano orienta i 4,6 miliardi di risorse stanziate verso gli obiettivi fissati dalla Strategia per la Crescita Digitale. In linea con le previsioni contenute nella Legge di Stabilità 2016, il Piano avvia la riqualificazione della spesa ICT per il raggiungimento dell'obiettivo di risparmio del 50 per cento della spesa annuale per la gestione corrente del settore informatico da raggiungere nel triennio 2016-2018. Sarà l'Agenzia per l'Italia Digitale a guidare le amministrazioni nella fase di adeguamento alle indicazioni contenute nel Piano.

Ad agosto è stato sottoscritto il **contratto quadro relativo al Lotto 4 per sviluppare modalità innovative e nuovi canali digitali per il dialogo tra Amministrazioni e utenti**. Il contratto prevede la realizzazione e gestione standardizzata sul territorio nazionale di portali e siti, APP e applicazioni web sulla base di un piano di fabbisogni presentato dalle amministrazioni stesse.

Il Governo ha approvato in via preliminare il correttivo al Codice dell'Amministrazione Digitale, che contiene le misure normative di attuazione di molti dei progetti identificati nel Piano Triennale tra i quali la nuova disciplina sul domicilio digitale, quella sul difensore civico digitale, quella relativa al servizio di cittadinanza digitale e, in generale alle infrastrutture abilitanti. Le misure contenute nel correttivo dovrebbero consentire la realizzazione di importanti risparmi di spesa e una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione.

Il Governo ha inoltre lanciato *Developers* Italia e *Designers* Italia, due piattaforme di collaborazione aperta che permettono la condivisione di documentazione tecnica, codice sorgente, API e SDK, kit di *design* e linee guida per lo sviluppo di servizi pubblici digitali. *Designers* Italia e *Developers* Italia rappresentano un nuovo modello di *procurement* pubblico per lo sviluppo di servizi digitali: più trasparente, aperto (basato sulla *community* di sviluppatori e *designers*), più efficiente e con importanti risparmi di spesa nel tempo.

Il Governo, attraverso l'istituzione del *Program Office*, in capo al *Team* per la trasformazione digitale, per l'implementazione dell'anagrafe nazionale

[13] D.Lgs. n.126 e n. 222 del 2016

popolazione residente (ANPR), ha avviato la fase operativa di migrazione dalle anagrafi comunali verso l'anagrafe unica. L'obiettivo atteso è una razionalizzazione della spesa per gli enti locali nella gestione dei servizi anagrafici e la semplificazione dell'interazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione.

Per attuare l'informatizzazione del servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal Patto per la Sanità Digitale, si è insediata la Cabina di Regia del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) opportunamente integrata al fine di assicurare un sistema di interventi unitario e condiviso con le iniziative già in essere. Tale Cabina svolge le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo della realizzazione del Patto per la Sanità Digitale. È stato inoltre istituito il Tavolo tecnico di monitoraggio e indirizzo per l'attuazione del fascicolo sanitario elettronico (FSE) che sta monitorando la realizzazione dei sistemi di FSE da parte delle Regioni e sta individuando i contenuti, i formati e gli standard degli ulteriori documenti previsti. Infine, la Legge di Bilancio 2017 ha disposto che le Regioni possano avvalersi - per la costituzione dei loro sistemi di FSE - dell'infrastruttura nazionale per l'interoperabilità dei fascicoli, realizzata dal MEF.

Giustizia

Lotta alla corruzione e riforma dei tempi di prescrizione

Con **l'approvazione in via definitiva della Legge delega di riforma del processo penale**, il Governo potrà introdurre novità sostanziali e processuali con l'obiettivo di semplificare e rendere spedita la celebrazione dei processi penali, in chiave di economia processuale e deflazione dei carichi pendenti, dando attuazione al principio della ragionevole durata del processo. Le nuove disposizioni mirano ad aggiornare il sistema di garanzie dell'imputato, a recepire le indicazioni definite in sede europea, ma anche a rendere il nuovo sistema compatibile con le altre innovazioni introdotte recentemente. Per i dettagli, si veda il box successivo.

FOCUS

LA RIFORMA DEL PROCESSO PENALE

Estinzione del reato per condotte riparatorie

La riforma prevede che, nei reati perseguibili a querela remissibile, il reato è estinto se, prima dell'inizio del dibattimento, l'imputato ripara interamente il danno mediante restituzione o risarcimento ed elimina le conseguenze del reato. Il Governo è chiamato ad estendere, ad esclusione di alcuni casi, la procedibilità a querela per i reati che arrecano offese di modesta entità.

Inasprimenti sanzionatori

Vengono inasprite le pene detentive e pecuniarie per i reati di furto in abitazione e scippo, per quello di rapina e per il reato di scambio elettorale politico–mafioso. Il minimo edittale della pena detentiva viene aumentato, rispettivamente, da uno a tre anni, da tre a quattro anni e da sei a dodici.

Riforma della disciplina della prescrizione

La riforma della prescrizione risponde non solo all'esigenza di assicurare tempi congrui per le attività di accertamento dei fatti di reato, ma anche alla necessità di garantire la ragionevole durata del processo. La nuova disciplina prevede la sospensione della prescrizione per 18 mesi sia dopo una sentenza di condanna di primo grado, sia dopo la

condanna in ciascun grado di impugnazione. Al contrario, la sospensione non vale in caso di assoluzione e quando, nei giudizi di impugnazione, la sentenza di condanna sia riformata o annullata o sia annullata la sua conferma in appello.

Delega al Governo in materia di regime di procedibilità per taluni reati, di revisione delle misure di sicurezza e del casellario giudiziale.

Il disegno di legge contiene principi e criteri direttivi relativi a una serie di deleghe legislative. Si prevede ad esempio, la destinazione alle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) dei condannati per i quali viene accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, mentre coloro in stato di infermità psichica sopravvenuta, di vizio parziale di mente o sottoposti a misura di sicurezza provvisoria vengono collocati prioritariamente presso sezioni specializzate degli istituti penitenziari. In tema di misure di sicurezza personali, si prevede l'abolizione del cd, 'doppio binario', ossia l'applicazione congiunta di pena e misure di sicurezza, e l'introduzione di un trattamento sanzionatorio volto a superare, anche attraverso trattamenti terapeutici e riabilitativi, le condizioni che hanno ridotto la capacità dell'agente. Il Governo viene inoltre delegato a riformare la disciplina del casellario giudiziale per tenere conto delle numerose novità introdotte.

Disposizioni processuali

Vengono previste una serie di disposizioni volte a ridurre i tempi di celebrazione dei processi, come le modifiche al procedimento di archiviazione e la disciplina della nullità del relativo provvedimento e le disposizioni sulla certezza dei tempi delle indagini preliminari.

Modifiche in materia di riti speciali

Alcune novità riguardano i riti speciali. Si modificano l'impugnazione della sentenza di non luogo a procedere e la disciplina del giudizio abbreviato e si semplifica il controllo sulle sentenze di patteggiamento prevedendo, tra l'altro, che in caso di impugnazione del provvedimento, la Cassazione provvede alla rettifica senza dover pronunciare l'annullamento della sentenza. Anche la disciplina del decreto penale di condanna viene modificata per potenziarne la capacità deflativa.

Struttura della sentenza

La riforma incide anche sulla struttura della sentenza. Essa deve contenere l'indicazione dei risultati acquisiti e dei criteri di valutazione della prova adottati relativamente a una serie di aspetti come, ad esempio, la punibilità e la determinazione della pena e della misura di sicurezza.

Riforma delle impugnazioni

Il disegno di legge mira a semplificare il regime delle impugnazioni, anche recependo alcuni principi definiti a livello europeo. Tra l'altro, viene reintrodotto il concordato sui motivi di appello in base al quale le parti potranno concludere un accordo sulla rideterminazione della pena con rinuncia agli altri motivi di impugnazione.

Il giudizio in Cassazione

Alcune innovazioni riguardano anche il giudizio in Cassazione, come gli interventi di carattere deflativo, tra i quali rientrano l'aumento delle sanzioni pecuniarie in caso di ricorsi inammissibili, la semplificazione del giudizio sulla inammissibilità dei ricorsi e l'aumento dei casi in cui la Corte di Cassazione può procedere all'annullamento della decisione senza rinvio al giudice di merito. Sono previsti inoltre criteri di delega relativi alla limitazione dell'ammissibilità dei ricorsi in Cassazione, avverso le sentenze sia del giudice di pace sia dei tribunali di primo grado e delle Corti d'Appello.

Modifiche alla normativa di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero

Al Procuratore della Repubblica viene affidato il potere–dovere di assicurare l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato.

Udienze a distanza

Nei casi in cui la persona è detenuta per un delitto di mafia o comunque particolarmente grave o è ammessa a misure di protezione, l'udienza a distanza diventa la regola. Con decreto motivato il giudice può prevedere delle eccezioni, ad esclusione dei casi di misure di detenzione speciale.

Delega al Governo per la riforma del processo penale

Il Governo dovrà adottare una serie di decreti legislativi per la riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario. In tema di intercettazioni si sottolinea la necessità di garantire il rispetto della riservatezza delle comunicazioni e delle conversazioni telefoniche e telematiche oggetto di intercettazione, con particolare attenzione alle persone coinvolte solo occasionalmente nel procedimento e alle comunicazioni non rilevanti. Il pubblico ministero deve garantire la riservatezza del materiale non utilizzabile o contenente dati sensibili non pertinenti. Viene introdotta inoltre, una nuova fattispecie penale per punire coloro che diffondono riprese audiovisive o registrazioni di conversazioni telefoniche captate in modo fraudolento con l'intento di recare danno alla reputazione, ad eccezione dei casi in cui queste vengano usate per l'esercizio del diritto di difesa o di cronaca. Vengono invece semplificate le regole per l'uso delle intercettazioni nei procedimenti per i resti più gravi contro la Pubblica Amministrazione da parte dei pubblici ufficiali. Si disciplinano infine, le intercettazioni mediante immissione di captatori informatici (c.d. *Trojan*) in dispositivi informatici. Per quanto riguarda la riforma dell'ordinamento penitenziario, l'obiettivo della delega è garantire una semplificazione delle procedure e una revisione di modalità e presupposti per l'accesso alle misure alternative e ai benefici penitenziari. Si prevedono attività di giustizia riparativa, si incentiva il lavoro retribuito e il volontariato, si rivedono le disposizioni in tema di medicina penitenziaria, si favorisce l'integrazione dei detenuti stranieri, si provvede ad attuare una riserva di codice nella materia penale, si prevedono norme a garanzia del rispetto della dignità umana, interventi a tutela delle donne e delle madri recluse, una revisione del sistema delle pene accessorie per favorire il reinserimento sociale del condannato, si rivedono le previsioni in materia di libertà di culto e diritti ad essa connessi. Alcune disposizioni riguardano infine, la detenzione di minori di età.

È stato, inoltre, approvato, in via definitiva, il decreto legislativo che, in attuazione della direttiva 2014/41/UE, introduce nell'ordinamento italiano **l'ordine d'indagine europeo** in sostituzione delle rogatorie e che consente la corrispondenza diretta tra le autorità competenti dei diversi Stati europei in varie materie. Infine, in attuazione di norme comunitarie, il Governo ha anche adottato un decreto legislativo per definire la disciplina in materia di **assistenza giudiziaria in sede penale tra gli Stati membri dell'UE**, con l'obiettivo di intensificare la lotta alla criminalità su scala europea.

Dopo un lungo iter parlamentare, sono stati introdotti nel codice penale **il reato di tortura e quello di istigazione alla tortura**[14] puniti con la reclusione da 4 a 10 anni, fino a un massimo di 12 anni se a commettere il reato è un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio, con abuso dei poteri o in violazione dei suoi doveri. Si punisce, inoltre, il reato consistente nell'istigazione a commettere tortura.

[14] L. n. 110/2017.

Efficienza della giustizia e riduzione dei tempi dei processi

Prosegue anche nel primo trimestre 2017 il *trend* di riduzione dei tempi dei procedimenti civili pendenti. Nel 2016, la durata media dei procedimenti civili in tribunale è stata di 981 giorni (1.007 nel 2015). Continuano ad essere elevati i numeri relativi all'arretrato nella giustizia civile: nonostante la riduzione riportata dal 2013 al 2016, i procedimenti ultra-triennali in tribunale (cioè a rischio di applicazione della Legge 'Pinto') e in Corte d'Appello hanno registrato un considerevole aumento nel primo trimestre 2017 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. I procedimenti ultra-annuali in Cassazione sono, invece, in costante aumento dal 2013.

Nel 2016 i procedimenti penali pendenti sono diminuiti del 6,2 per cento, mentre nel primo trimestre del 2017 la riduzione è stata dello 0,1 per cento. Nei tribunali, la durata media dei processi penali per il rito monocratico è stata pari a 534 giorni nel 2016 (in calo rispetto ai 598 giorni del 2015).

Con il D.L. n. 50/2017 **è stato stabilizzato l'istituto della mediazione obbligatoria** cui devono ricorrere preliminarmente tutti coloro che intendono promuovere alcune specifiche controversie civili e commerciali tra le quali rientrano, ad esempio, il condominio, la locazione, i contratti assicurativi, bancari e finanziari.

Continua al Senato l'iter parlamentare del disegno di legge relativo al rafforzamento delle competenze del tribunale delle imprese e del tribunale della famiglia e della persona, alla razionalizzazione del processo civile, alla revisione della disciplina delle fasi di trattazione e rimessione in decisione.

Riforma della magistratura onoraria

È stata completata la **riforma della magistratura onoraria** con l'introduzione di una serie di novità nell'ordinamento nazionale[15]. Viene innanzitutto definito uno statuto unico della magistratura onoraria che riguarda giudici di pace, i giudici onorari dei tribunali e i vice procuratori onorari. Si stabilisce la intrinseca temporaneità dell'incarico che non può protrarsi per più di due quadrienni, trascorsi i quali è necessaria la conferma. È previsto un regime transitorio per i magistrati in servizio alla data di entrata in vigore del decreto e per i procedimenti assegnati e assegnabili ai giudici di pace in servizio alla data della riforma: i magistrati onorari che ne facciano domanda possono essere confermati nell'incarico per un periodo massimo di quattro quadrienni, computati a partire dal giugno 2016, purché ogni quadriennio vengano confermati dal Consiglio Superiore della Magistratura. In ogni caso, l'incarico cessa al raggiungimento dei sessantotto anni di età. Cambiano anche il ruolo e le funzioni dei giudici onorari e dei vice procuratori onorari: ad essi vengono infatti attribuite sia funzioni propriamente giudiziarie, sia compiti di supporto all'attività dei magistrati professionali, appositamente individuati dalla riforma. Si riconosce, inoltre, la natura prettamente formativa dell'attività svolta, viene ridefinita la regolamentazione dei compensi e viene previsto un regime previdenziale, assistenziale e assicurativo adeguato. La riforma ridefinisce l'organizzazione

[15] D.Lgs. n. 116/2017.

dell'ufficio del giudice di pace introducendo un significativo ampliamento delle competenze a decorrere dal 2021, reso possibile dall'aumento del numero di magistrati onorari che passeranno dalle attuali 4000 a 8000 unità. I giudici onorari di pace sono assegnati all'ufficio per il processo istituito presso il tribunale del circondario nel cui territorio ha sede l'ufficio del giudice di pace cui sono assegnati. Ad essi possono essere delegati i provvedimenti che definiscono alcuni procedimenti espressamente identificati dal legislatore. Infine, sul modello dell'ufficio per il processo istituito presso i tribunali ordinari, viene costituito l'ufficio di collaborazione del Procuratore della Repubblica che si avvale dei vice procuratori onorari – il coordinamento e la vigilanza dei quali sono affidati al Procuratore della Repubblica - del personale di segreteria e di coloro che svolgono lo *stage* o la formazione professionale.

Riforma insolvenza e procedure fallimentari

È all'esame del Parlamento un disegno di legge delega per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza[16]. Oggetto del disegno di legge è la riforma organica della disciplina della amministrazione straordinaria, al fine di ricondurla a un quadro di regole generali comuni, come derivazione particolare della procedura generale concorsuale. Obiettivo della riforma è quello di assicurare coerenza sistematica, nonché di contemperare le esigenze dei creditori e l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio e alla tutela dell'occupazione di imprese in stato di insolvenza che, per dimensione, appaiono di particolare rilievo economico-sociale. I numerosi principi e criteri direttivi della delega riguardano, innanzitutto, una procedura unica di amministrazione straordinaria, con finalità conservative, finalizzata alla regolazione dell'insolvenza di singole imprese, ovvero di gruppi di imprese. Il disegno di legge modifica i presupposti di accesso alla procedura. Con riferimento ai profili dimensionali dell'impresa o dei gruppi di imprese, nelle imprese singole il numero minimo di dipendenti è stabilito in 250 e in complessivi 800 in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese del gruppo. Inoltre, il requisito dimensionale, cioè il concetto di grande impresa, non è più ancorato ai soli occupati, ma anche alla media del volume di affari degli ultimi tre esercizi. Infine, accanto alle concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, si prevede la salvaguardia della continuità produttiva e dell'occupazione diretta e indiretta.

Il D.L. n. 91/2017 ha modificato le procedure fallimentari, prevedendo per le imprese la possibilità di accedere alla procedura speciale di ammissione all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, anche in assenza dei requisiti dimensionali[17] previsti per le società cessionarie di complessi aziendali acquisiti da società sottoposte ad amministrazione straordinaria, ferma restando la sussistenza del presupposto dello stato di insolvenza. Presupposto per l'ammissione all'amministrazione straordinaria è

[16] A.C. 3671-ter-A, approvato dalla Camera il 10 maggio 2017.

[17] I requisiti dimensionali consistono in a) un numero minimo, da almeno un anno, di 500 lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni; b) debiti per un ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni.

l'esistenza di concrete prospettive di recupero, che può avvenire attraverso: un programma di cessione dei complessi aziendali (con il passaggio dunque dell'esercizio dell'attività ad un soggetto giuridico diverso); oppure un programma di ristrutturazione (che presuppone la prosecuzione dell'attività senza trasferimento a terzi).

Nel mese di luglio ha preso avvio la fase operativa del **portale delle vendite pubbliche**, un *marketplace* unico nazionale introdotto in fase sperimentale a gennaio 2017. Il portale costituisce uno strumento innovativo dove, su disposizione dei Tribunali, i professionisti e i creditori potranno inserire gli Avvisi di vendita per la pubblicazione e la messa in vendita dei beni mobili e immobili oggetto di tutte le procedure fallimentari ed esecutive. Il Ministero della Giustizia ha recentemente firmato una convenzione con Sogei che fornirà supporto tecnico per la gestione delle vendite giudiziarie attraverso il portale.

Sistema bancario

Nel settore bancario il Governo ha proseguito l'azione volta a ridurre il peso dei crediti deteriorati e migliorare la qualità degli operatori presenti sul mercato, renderne più trasparenti le attività e la *governance*, salvaguardando al contempo i risparmiatori. Al tempo stesso gli interventi pubblici messi in atto rispettano lo spirito delle nuove regole comuni europee: gli operatori inefficienti escono dal mercato e le risorse pubbliche che vengono impiegate nelle diverse operazioni sono limitate dal coinvolgimento di azionisti e obbligazionisti subordinati, e sono fornite nella prospettiva di recuperarle nel tempo.

Il D.L. n. 50/2017 ha introdotto disposizioni volte a potenziare il mercato dei crediti deteriorati di banche e intermediari finanziari, permettendo in particolare alle società cessionarie di tali *asset* (società di cartolarizzazione) di acquistare azioni, quote o altri titoli e strumenti partecipativi derivanti dalla conversione di parte dei crediti del cedente e di concedere finanziamenti, volti a migliorare le prospettive di recupero dei crediti deteriorati stessi e a favorire il ritorno in bonis del debitore ceduto. Le operazioni di acquisto e di concessione di credito possono esser svolte nell'ambito di: *i)* piani di riequilibrio economico-finanziario concordati con il soggetto cedente; *ii)* accordi previsti dalla legge fallimentare (in seno alla procedura di concordato preventivo); *iii)* analoghi accordi o procedure volti al risanamento o alla ristrutturazione previsti da altre disposizioni di legge.

Con il D.L. n. 99/2017 sono state introdotte disposizioni urgenti per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. L'operazione ha avuto lo scopo di limitare gli effetti negativi di una liquidazione ordinaria sull'economia e sul tessuto sociale della regione di insediamento delle banche e di mantenere la continuità dell'accesso al credito di famiglie e imprese. Per tali banche, dichiarate in condizioni di dissesto dalla BCE, non è stato possibile attuare una procedura di risoluzione secondo la direttiva europea per i salvataggi bancari (BRRD). Di conseguenza, si è fatto ricorso alla normativa nazionale (Testo Unico Bancario), che prevede l'avvio della procedura di liquidazione coatta amministrativa.

La Commissione Europea e la BCE hanno approvato il piano di ristrutturazione 2017-2021 di Banca Monte Paschi di Siena che prevede l'ingresso dello Stato nel capitale fino a un massimo del 70 per cento. Con la ricapitalizzazione approvata è

stato disposto un aumento di capitale pari a 8,3 miliardi. La banca venderà 28,6 miliardi di sofferenze, 26,1 dei quali tramite una *securitisation* dedicata. Atlante II acquisterà i titoli *junior* e *mezzanine* (per maggiori dettagli si veda il capitolo III).

È diventato operativo il Comitato per la programmazione e il coordinamento delle attività di educazione finanziaria, istituito con decreto del MEF (di concerto con MIUR e MISE) con l'obiettivo di promuovere e programmare iniziative di sensibilizzazione ed educazione dei risparmiatori.

Il D.L. n. 50/2017 ha escluso le forme di previdenza complementare dal *bail-in*. In dettaglio, sulla liquidità e sugli strumenti finanziari dei fondi pensione depositati, a qualsiasi titolo, presso un soggetto depositario, non sono ammesse azioni dei creditori del soggetto depositario e del sub-depositario (o nell'interesse degli stessi). In tal modo, si estende alla liquidità dei fondi pensione quanto già previsto per la liquidità dei Fondi Comuni di investimento.

Infine, il Governo ha approvato in via definitiva un decreto legislativo di adeguamento della normativa nazionale relativa ai mercati degli strumenti finanziari[18]. Al fine di rispondere all'incremento delle tipologie di strumenti finanziari e alla diffusione di sistemi di *trading* ad alta frequenza, sono stati inclusi settori in precedenza non regolamentati ed è stato impostato un sistema più completo di vigilanza e di applicazione delle regole. Le disposizioni del decreto legislativo sono tese a garantire una corretta informazione per gli investitori, a regolare i potenziali conflitti di interesse tra le parti e richiedono un'adeguata profilatura del risparmiatore.

Investimenti e infrastrutture

Secondo i dati della Commissione Europea, nell'ambito del Piano Juncker a luglio 2017 risultavano approvate in Italia operazioni per un volume totale di finanziamenti pari a 5,4 miliardi, a cui si ricollegano 33 miliardi di investimenti attesi. Sul totale dei finanziamenti, 3,8 miliardi sono destinati a 41 progetti già approvati nei settori infrastrutture ed innovazione, mentre 1,6 miliardi sono indirizzati a 50 accordi con intermediari finanziari per finanziamenti dedicati alle PMI.

Il D.L. n. 50/2017 prevede interventi finalizzati al rilancio economico e sociale del Paese, che si sviluppano su quattro direttrici prioritarie di intervento: i trasporti, il lavoro, il sostegno alle imprese e ai contribuenti, gli investimenti. Tra le misure di sostegno alla crescita, sono previste nuove disposizioni in materia di agevolazione e di incentivo per gli investimenti in ristrutturazione edilizia.

Ricostruzione dopo gli eventi sismici e rischio idrogeologico

Per il finanziamento degli **interventi necessari a seguito degli eventi sismici** del 2016 e del 2017, il D.L. n. 50/2017 ha stanziato risorse per 1 miliardo per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, e istituito un Fondo per accelerare le

[18] Attuazione della Direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari (cosiddetta MiFID II) e di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento 600/2014 (cosiddetto MiFIR).

attività di ricostruzione, con una dotazione pari a 461,5 milioni per il 2017, 687,3 milioni per il 2018 e 669,7 milioni per il 2019.

Il **piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico** da frane e alluvioni è stato presentato a maggio scorso. Il piano descrive, regione per regione, l'elenco delle opere, il loro costo e lo stato di avanzamento dei progetti e dei cantieri, per un fabbisogno finanziario complessivo di circa 29 miliardi di cui 12,9 già programmati tra fondi europei, nazionali e regionali, compresi quelli stanziati ma non spesi nel periodo 2000-2014. Il progetto ha un orizzonte ventennale, si basa sul coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali e sulla nomina a Commissari straordinari del Governo per il contrasto al dissesto dei 20 Presidenti di Regione.

Investimenti pubblici

La ripresa delle spese di investimento sembra confermata dai dati riguardanti gli importi messi a bando per lavori da parte delle amministrazioni locali (+18 per cento nel periodo gennaio-luglio 2017 rispetto all'analogo periodo del 2016).

Per sostenere lo sviluppo delle infrastrutture del Paese e creare un volano per la ripresa dell'economia, il Governo ha ripartito il Fondo Investimenti (47,55 miliardi in 15 anni)[19]. In base alla legge istitutiva[20], il Fondo ha una dotazione iniziale di bilancio di 1,9 miliardi per il 2017, 3,15 miliardi per il 2018, 3,5 miliardi per il 2019 e 3 miliardi per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032. Nel corso del 2017 il Fondo investimenti è stato interamente utilizzato, assegnando alle amministrazioni interessate le risorse per consentire l'avvio degli interventi previsti.

Una quota pari a 400 milioni[21] è stata attribuita alle Regioni a fronte dell'impegno a realizzare nuovi investimenti nell'ambito delle medesime finalità previste per il Fondo. Circa 300 milioni sono stati attribuiti al MIUR per interventi in materia di edilizia scolastica delle Province e Città Metropolitane[22] con un apposito provvedimento legislativo. Le ulteriori risorse sono state oggetto di riparto con due successivi Decreti del Presidente del Consiglio (DPCM). Il primo, ha assegnato 800 milioni per il finanziamento degli interventi di riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie e delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia. Il secondo ha disposto la ripartizione delle restanti risorse per circa 46 miliardi (vedi tavola V.3).

Gli interventi finanziati con il secondo DPCM riguardano per oltre 19 miliardi trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie. Tra questi interventi figurano quelli per investimenti nella rete ferroviaria (per oltre 10 miliardi) e quelli sulla rete viaria nazionale, comprensivi della manutenzione straordinaria della rete di interesse nazionale (oltre 6 miliardi). Per le attività industriali ad alta tecnologia e il sostegno alle esportazioni sono assegnati oltre 9,2 miliardi, in particolare per

[19] Una prima assegnazione dei fondi è stata effettuata con DPCM del 29 maggio 2017. Un secondo DPCM, che ha ricevuto i pareri positivi delle competenti Commissioni Parlamentari (A.G.421), con osservazioni, ancora non è pubblicato.

[20] L. n. 232/2016, co. 140 e segg. (Legge di Bilancio 2017).

[21] Art. 25, comma 1, DL. 50/2017.

[22] Art. 25, comma 1, DL. 50/2017.

misure a favore dell'espansione delle imprese italiane all'estero e per interventi ad alta tecnologia nel settore della difesa. All'edilizia pubblica, compresa quella scolastica e la messa in sicurezza delle scuole, sono assegnati 5,6 miliardi; sono inoltre previsti finanziamenti per l'edilizia abitativa, sanitaria e per immobili pubblici, compresi gli edifici museali. In materia di prevenzione del rischio sismico sono stanziati 5,2 miliardi, tra cui 2 miliardi per il "progetto Casa Italia. Per gli interventi antisismici sono previsti complessivamente 3,2 miliardi per investimenti nelle scuole e negli altri immobili dello Stato, comprese le indagini sulla vulnerabilità sismica degli edifici. Alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione sono destinati circa 3 miliardi. Nella ricerca saranno investiti complessivamente circa 1,4 miliardi, mentre 1,2 miliardi riguardano l'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria. Le restanti risorse sono destinate a difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche, riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia (che si aggiungono a quelli già disposti con la prima ripartizione del Fondo investimenti) ed eliminazione delle barriere architettoniche.

TAVOLA V.3 - FONDO INVESTIMENTI - RIPARTIZIONE DEGLI INTERVENTI PER SETTORE

	Stanziamenti complessivi
a) trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie	19.351.658.434
b) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione	2.645.156.786
c) ricerca	1.401.360.704
d) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche	857.316.951
e) edilizia pubblica, compresa quella scolastica	5.674.817.094
f) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni	9.261.513.888
g) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria;	1.246.603.932
h) prevenzione del rischio sismico;	5.238.972.210
i) investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia;	186.500.000
l) eliminazione delle barriere architettoniche	180.000.000
Totale complessivo	**46.043.900.000**

Con la legge di bilancio per il triennio 2017-2019 sono stati inoltre concessi, nell'ambito dei patti nazionali, margini di spesa agli enti locali per 700 milioni annui da destinare agli investimenti finalizzati alla tutela del territorio (prevenzione rischio sismico e dissesto idrogeologico) e all'edilizia scolastica[23], nonché alle Regioni a statuto ordinario per 500 milioni annui[24].

[23] Art. 1, commi da 485 a 494 della L. 232/2016, come modificati dall'art. 25 del DL 50/2017.

[24] Art. 1, commi 495 e 495bis della L. 232/2016, come modificati dall'art. 25 del DL 50/2017. Il comma 502 della stessa legge di bilancio assegna alle province autonome di Trento e di Bolzano, spazi finanziari nell'importo di 70 milioni per ciascuna provincia nell'anno 2017 e 50 milioni annui per ciascuna provincia negli anni dal 2018 al 2030.

A giugno 2017 è stato firmato il contratto per la realizzazione di una rete a banda ultra larga nelle c.d. aree a fallimento di mercato in 6 Regioni (Abruzzo, Molise, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Veneto) interessate dal primo bando di gara del 'Piano Aree Bianche', che rientra nella più ampia 'Strategia italiana per la banda ultra larga'. L'infrastruttura pubblica che verrà realizzata dal concessionario aggiudicatario, *Open fiber* S.p.A., garantirà la diffusione della banda ultra larga a 100Mbps in 3.000 Comuni, coinvolgendo 6,5 milioni di cittadini e circa 3,5 milioni di unità immobiliari. Ha altresì avuto luogo l'aggiudicazione provvisoria della seconda gara che riguarda le aree a fallimento di mercato delle Regioni Piemonte, Valle D'Aosta, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Basilicata, Sicilia e della Provincia autonoma di Trento interessando, nella realizzazione dell'infrastruttura a banda ultra larga, 3.710 Comuni, 5,5 milioni di cittadini e circa 3,9 milioni di unità immobiliari. Entro la fine dell'anno sarà bandita una terza gara relativa alle Regioni Puglia, Calabria e Sardegna, a completamento del su menzionato 'Piano Aree Bianche', che complessivamente interesserà 7.300 Comuni.

Il Piano Banda Ultra Larga per le aree bianche ha richiesto l'assegnazione[25] di 2,2 miliardi per gli interventi di immediata attivazione. Per la rimanente parte degli interventi previsti dalla strategia, anche nella aree a fallimento di mercato, sono previsti ulteriori 1,3 miliardi.

Il 7 Agosto 2017 il CIPE, su proposta del Ministro per la Coesione Territoriale e per il Mezzogiorno, ha completato la dotazione delle risorse per il Piano Banda Ultra Larga, per raggiungere tutti gli obiettivi della Strategia BUL, ossia gli interventi per il miglioramento della connettività a banda larga ultraveloce nelle aree a mercato (aree grigie) e per il sostegno della domanda. In particolare, la Delibera CIPE, da un lato, ha assegnato al Ministero dello Sviluppo economico, per interventi a sostegno della domanda, 1,3 miliardi a valere sulle risorse FSC[26], dall'altro ha approvato il finanziamento pari a 2,1 miliardi nelle 'aree grigie' che comprendono anche risparmi derivanti dai ribassi d'asta nelle due prime gare e dalla minore esigenza di risorse per le aree bianche, rispetto a quanto in precedenza previsto.

Edilizia scolastica

Con il D.L. n. 50/2017, che ha integrato le disposizioni relative al Fondo Investimenti, sono stati assegnati al MIUR 64 milioni nel 2017, 118 milioni nel 2018, 80 milioni nel 2019 e 44,1 milioni nel 2020, da attribuire alle Province e alle Città metropolitane per il finanziamento degli interventi in materia di edilizia scolastica. È stata inoltre autorizzata la spesa di 15 milioni per il 2017 in favore delle Province per gli interventi di edilizia scolastica.

Con lo stesso D.L. n. 50/2017 vengono inoltre modificate le disposizioni per **l'assegnazione di spazi finanziari agli enti locali per effettuare investimenti per interventi di edilizia scolastica**, prevedendo nuovi criteri di priorità, allargando il

[25] Con delibera CIPE n. 65 del 6 agosto 2015
[26] Già programmate dalla delibera CIPE n. 65/2015

novero dei Comuni che possono essere coinvolti e semplificando alcune fasi procedurali.

Investimenti e innovazione nel settore dei trasporti

Il processo di riforma vede nelle **Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche** di competenza del MIT (approvate con DM del 16 giugno 2017, n. 300) lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti sono stati adottati tre decreti attuativi che hanno definito rispettivamente: i requisiti per partecipare alle procedure di affidamento dei servizi di architettura e ingegneria; gli indirizzi generali di pubblicazione di avvisi e bandi al fine di garantire adeguati livelli di trasparenza; l'elenco delle opere per cui sono necessari lavori di notevole complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali, per le quali non è ammesso l'avvalimento[27].

Il settore dei trasporti è stato oggetto di numerosi interventi, operati attraverso il D.L. n. 50/2017 volti ad innovare sensibilmente alcuni segmenti e modalità specifiche, attraverso uno stimolo agli investimenti. Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale (TPL), oltre alle disposizioni in materia di organizzazione del servizio, regolazione e concorrenza (v. infra), in attuazione della Legge di Bilancio 2017 è in via di emanazione il decreto interministeriale che interverrà per aumentare la competitività delle imprese nella filiera del trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, per un finanziamento complessivo di circa 202 milioni. E', inoltre, in fase di predisposizione il Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile, finalizzato al rinnovo del parco degli autobus per il servizio di TPL, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa UE. Il Piano prevede un investimento complessivo, comprensivo del cofinanziamento, pari a 6.167 milioni per il periodo 2019-2033.

Il D.L. n. 50/2017 dispone anche lo **sviluppo di opportune sinergie tra ANAS S.p.A. e il gruppo Ferrovie dello Stato (FS)**. Tali sinergie permetteranno, tra l'altro, di aumentare gli investimenti di almeno il 10 per cento (rispetto al 2016) sia nel 2017 che nel 2018, attraverso la programmazione, la progettazione, la realizzazione e la gestione integrata delle reti ferroviarie e stradali di interesse nazionale. L'operazione si realizzerà tramite il trasferimento a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. delle azioni di ANAS S.p.A. mediante un aumento di capitale di FS[28] per un importo corrispondente al patrimonio netto di ANAS (nel bilancio 2015 il patrimonio netto risulta pari a circa 2,9 miliardi). Con la stessa norma si dettano le specifiche societarie, legali ed economiche per perfezionare il trasferimento delle quote societarie.

[27] Sono in corso le procedure di elaborazione ed approvazione di numerosi altri decreti attuativi, in particolare quello sulla riforma dei livelli di progettazione (Art. 23) e sulla trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico (Art. 22) che completeranno il mosaico normativo del nuovo Codice.

[28] Tramite conferimento in natura.

L'articolo 47 del D.L. n. 50/2017 interviene con ulteriori **disposizioni specifiche in materia ferroviaria**, in particolare per rafforzare la sicurezza ed individuare nuove forme di coinvolgimento di Rete Ferroviaria italiana (RFI) nella gestione del patrimonio infrastrutturale. In tal caso, a RFI verrà assegnato il ruolo di responsabile unico della realizzazione degli interventi necessari per mettere in sicurezza le linee regionali, tramite la stipula di apposite convenzioni con le Regioni interessate.

Con successivi interventi legislativi saranno anche individuate, nell'ambito delle linee ferroviarie regionali, quelle di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale che possono essere destinatarie di finanziamenti dello Stato per eventuali investimenti. Infine, le Regioni competenti, i gestori delle linee ferroviarie[29] e RFI possono stipulare contratti per interventi sulle reti ferroviarie regionali o per definire il subentro di RFI nella gestione delle reti stesse.

Per quanto riguarda le stazioni ferroviarie italiane si prevede la riprogrammazione[30], da parte del CIPE, del 50 per cento delle risorse disponibili in favore di Grandi Stazioni Rail[31], al fine di consentire il completamento del Programma Grandi Stazioni o realizzare ulteriori opere.

Oltre alle misure dirette a rafforzare la dotazione infrastrutturale delle ferrovie il decreto introduce anche uno strumento di **incentivazione del traffico ferroviario delle merci** in ambito portuale. A tal fine si riconosce a ciascuna Autorità portuale la facoltà di ridurre progressivamente i canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine destinate allo svolgimento di operazioni portuali, in funzione del raggiungimento – in ciascuna area - di specifici obiettivi di traffico ferroviario portuale. Obiettivi di traffico, entità e modalità dello sconto sono lasciate alla decisione di ciascuna Autorità, in base alle risorse in bilancio.

Gli interventi in questo comparto coinvolgono anche il trasporto su strada, il trasporto intermodale e la catena logistica. A tal fine si prevede un rifinanziamento - pari a 35 milioni per l'anno 2018 - per l'attuazione di progetti volti a potenziare la catena intermodale e decongestionare la rete viaria, attraverso nuovi servizi marittimi per il trasporto combinato delle merci o il miglioramento dei servizi su rotte esistenti, in arrivo e in partenza da porti italiani o europei. Altri 20 milioni saranno destinati per l'anno 2018 per servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo e in partenza da nodi logistici e portuali in Italia.

Ad agosto **il CIPE ha reso parere favorevole sullo schema di Contratto di Programma 2017-2021 tra il MIT e R.F.I. S.p.A. e approvato lo schema di Contratto di Programma 2016-2020 tra il MIT e Anas S.p.A**.

Infine, sempre ad agosto, è stato firmato il decreto per il **rinnovo del materiale rotabile ferroviario per servizi di trasporto regionale.**

[29] Si ricorda che Rete ferroviaria italiana non gestisce tutta la rete ferroviaria. Su 19.305,05 chilometri di infrastruttura ferroviaria solo 15.764 sono gestiti direttamente da Rete ferroviaria italiana mentre 3.655 chilometri (di cui circa 2000 chilometri interconnessi con l'infrastruttura nazionale) sono gestiti da soggetti pubblici o privati diversi.

[30] Attraverso la revoca di fondi da altre delibere.

[31] Le stazioni gestite da GS Rail (nuova denominazione di Grandi Stazioni S.p.A., integralmente controllata dal Gruppo FS Italiane) e di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana o di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. sono: Bari Centrale, Bologna Centrale, Firenze S. Maria Novella, Genova Brignole, Genova Piazza Principe, Milano Centrale, Napoli Centrale, Palermo Centrale, Roma Termini e Roma Tiburtina, Torino Porta Nuova, Venezia Mestre, Venezia S. Lucia, Verona Porta Nuova.

Complessivamente, si arriva ad una spesa di 2 miliardi e 400 milioni, ivi inclusi quelli previsti dal Fondo di Sviluppo e Coesione, che saranno destinati esclusivamente all'acquisto di materiale rotabile ferroviario per il trasporto ferroviario regionale o regionale metropolitano.

A settembre, il Consiglio dei Ministri ha approvato le disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. n. 169/2016 riguardante le autorità portuali. In sintesi il decreto: *i)* propone una nuova classificazione dei porti basata su un criterio semplificato; *ii)* prevede un adeguamento delle funzioni del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale in materia di *governance* del lavoro portuale, trasferendo allo stesso le funzioni che prima spettavano all'Ente gestore; *iii)* estende le disposizioni vigenti in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico ai membri del Comitato di gestione.

Infine, a settembre è stato presentato il primo **Piano della Mobilità Turistica** che integra il Piano Strategico del Turismo del MIBACT e gli interventi contenuti in 'Connettere l'Italia', l'allegato al DEF 2016 elaborato dal MIT, che ha riconosciuto i poli turistici come elementi costitutivi della rete del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT). Il Piano disegna un modello di accessibilità basato sulle 'porte di accesso al Paese', ossia porti, aeroporti e stazioni ferroviarie particolarmente rilevanti per il turismo, sovrapponendo le reti di mobilità e l'offerta di turismo. Oltre all'infrastruttura fisica, anche quella digitale è considerata come elemento determinante per garantire la qualità dell'offerta di mobilità turistica. Gli obiettivi del Piano sono: *i)* accrescere l'accessibilità ai siti turistici per rilanciare la competitività del turismo; *ii)* valorizzare le infrastrutture di trasporto come elemento di offerta turistica; *iii)* digitalizzare l'industria del turismo a partire dalla mobilità; *iv)* promuovere modelli di mobilità turistica sostenibili e sicuri. Il Piano verrà finanziato con le risorse nazionali per la politica infrastrutturale e finanziamenti europei.

Il Codice Appalti

Il D.Lgs. n. 56/2017 ha introdotto disposizioni integrative e correttive al Codice dei Contratti pubblici[32]. Oltre agli interventi di coordinamento e di correzione di errori materiali, tra le modifiche introdotte con il D.Lgs. n. 56/2017 si evidenziano le nuove previsioni in materia di progettazione semplificata, di appalto integrato (cui potrà farsi ricorso in via transitoria), di soccorso istruttorio (ora totalmente privo di oneri economici), di limiti al ribasso sul costo della manodopera e di requisiti di qualificazione delle imprese.

Tra i provvedimenti attuativi del Codice dei contratti pubblici, se ne richiamano due in fase avanzata di predisposizione:

- L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha adottato lo schema tipo[33] del disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati all'offerta

[32] Di cui al D.Lgs. n. 50/2016, secondo le previsioni della legge delega n. 11/2016 che stabiliva che entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione il Governo potesse adottare disposizioni correttive

[33] Ai sensi dei D.Lgs. n. 50/2016 e D.Lgs. n. 56/2017

economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo. Al fine di garantire la massima trasparenza e partecipazione ai procedimenti di regolazione, il disciplinare tipo è posto in consultazione, con un termine di trenta giorni che è scaduto il 5 agosto 2017.

- Il Codice dei Contratti pubblici prevede il progressivo utilizzo di sistemi, metodi e strumenti elettronici specifici di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (BIM), per razionalizzare le attività di progettazione e le connesse verifiche. A tal fine, il MIT ha istituito nel 2016 una Commissione, che ha elaborato una proposta che individua: gli adempimenti preliminari delle stazioni appaltanti; l'utilizzo facoltativo e obbligatorio dei metodi e degli strumenti, in relazione alla tipologia delle opere alle quali saranno applicati; il contenuto del capitolato. Tutti aspetti che vanno nella direzione di razionalizzare le attività di progettazione e delle connesse verifiche, andando a migliorare e snellire processi che fino ad oggi hanno influito su tempi e modi di partecipazione agli appalti. Tale proposta è stata sottoposta a consultazione *on line*, chiusasi il 3 luglio. È in preparazione il decreto.

In relazione ai poteri dell'ANAC, il D.L. n. 50/2017 ha modificato il Codice dei Contratti pubblici in materia di pareri di precontenzioso, legittimando l'Autorità ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi ai contratti di rilevante impatto di qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che violino le norme in materia di contratti pubblici. Inoltre, essa può agire in giudizio per l'impugnazione: se la stazione appaltante non si conforma al suo parere motivato entro il termine assegnatogli, e comunque entro il limite massimo di sessanta giorni dalla trasmissione del parere. L'ANAC ha la facoltà, entro i successivi trenta giorni, di presentare ricorso presso il giudice amministrativo. Tali disposizioni sono volte ad uniformare la disciplina di tale Autorità a quella dell'Antitrust, come rilevato dal Consiglio di Stato.

Infine il D.L. n. 50/2017 ha riconosciuto all'ANAC il potere di definire con propri regolamenti l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento giuridico del proprio personale[34].

Finanza per la crescita e altre misure a sostegno delle imprese

Sostegno al credito

A dicembre 2016 sono state emanate le nuove disposizioni per l'operatività del **Fondo di garanzia per le PMI (FGPMI)**, entrate in vigore a giugno 2017[35]. Esse disciplinano il funzionamento del nuovo modello di valutazione delle imprese ai fini dell'accesso alla garanzia, basato sulla determinazione della probabilità di inadempimento. Il nuovo modello di valutazione – che sostituisce quella attuale basata su *credit scoring* - è applicabile, in una prima fase, alle sole richieste di

[34] In analogia a quanto disposto dalla legge istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (L.481/1995)

[35] In attuazione di quanto previsto dall'art. 2, co. 6, del D.L. n. 69/2013.

garanzia relative ai finanziamenti agevolati ai sensi della cd. *Nuova Sabatini*[36]. Un successivo decreto[37], adottato a marzo 2016, ha fissato le modalità di estensione del nuovo modello di valutazione a tutte le richieste di garanzia del Fondo, rimodulando altresì, in funzione della rischiosità del prenditore e della tipologia di operazione finanziaria, le misure di garanzie offerte dal Fondo.

A fine giugno 2017, Fondo di garanzia e **Cassa depositi e prestiti** (CDP) hanno siglato un accordo avente ad oggetto il rilascio di una controgaranzia da parte di CDP su un portafoglio di garanzie in essere del Fondo per un ammontare di 3 miliardi. Tale iniziativa si colloca nell'ambito del Piano Junker e rappresenta la più importante 'piattaforma di investimento' realizzata a livello comunitario. L'operazione consentirà di liberare risorse sul Fondo di garanzia per 108 milioni, che attiveranno nuovi finanziamenti garantiti per circa 1,5 miliardi.

A partire da maggio 2017, i **Confidi** possono accedere ai 225 milioni stanziati per la costituzione di un apposito e distinto fondo rischi finalizzato alla concessione di nuove garanzie pubbliche alle PMI associate. Alla dotazione finanziaria iniziale si potranno aggiungere ulteriori risorse messe a disposizione da Regioni o da altri Enti Pubblici, oppure contributi derivanti dalla programmazione comunitaria 2014-2020. La misura favorirà, tra l'altro, l'aggregazione tra Confidi al fine di consentire anche a quelli di minori dimensioni di raggiungere - attraverso operazioni di fusione o la sottoscrizione di contratti di rete - una maggiore massa critica in termini di garanzie prestate. La procedura per la concessione dei contributi è improntata a criteri di massima celerità, con le valutazioni istruttorie che si concluderanno in 60 giorni dalla data di presentazione della richiesta.

Il D.L. n. 50/2017 è intervenuto, inoltre, sulla disciplina dei **PIR – Piani individuali di risparmio a lungo termine**, anch'essa introdotta dalla Legge di Bilancio 2017[38]. In particolare, è stabilito che agli investimenti delle casse previdenziali e dei fondi pensione in PIR non si applicano i limiti quantitativi di 30.000 e 150.000 euro[39]. Inoltre, nel caso di rimborso degli strumenti finanziari oggetto di investimento prima del quinquennio, è disposto che il controvalore conseguito sia reinvestito in strumenti finanziari contenuti nei piani di risparmio a lungo termine entro 90 giorni dal rimborso (non più 30 giorni come nelle precedenti disposizioni).

Infine, nel D.L. n. 50/2017 è stata estesa la platea dei beneficiari del **Fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti** istituito dalla Legge di Stabilità 2016 al fine di sostenere, per il triennio 2016-2018, le piccole e medie imprese che sono entrate in crisi a causa della mancata corresponsione di denaro da parte di altre aziende debitrici.

[36] Per maggiori dettagli si vedano le disposizioni operative del Fondo di Garanzia, disponibili al *link*: http://www.fondidigaranzia.mcc.it/allegati/fondo_di_garanzia/170127_Disposizioni%20operative_aggiorn_circ_1_2017.pdf .

[37] Si ricorda che l'art. 2, co. 6, del D.L. n. 69/2013 delegava a un successivo decreto ministeriale l'estensione del nuovo modello di valutazione all'intera operatività.

[38] Co. 100-114 della L. n. 232/2016.

[39] I PIR per beneficiare dell'esenzione devono essere detenuti per almeno 5 anni e devono investire nel capitale di imprese italiane e europee, con una riserva per le PMI, nei limiti di 30mila euro l'anno e, comunque, di complessivi 150mila euro.

Sono proseguite le fasi di attuazione e di gestione del Fondo per gli investimenti in agricoltura[40].

Incentivi, semplificazioni e misure fiscali per il sostegno alle imprese

Il sistema 'Industria 4.0' è entrato nella sua seconda fase di attuazione ed è stato esteso per includere interventi ad ampio respiro che definiscano un percorso innovativo e sinergico, capace di coinvolgere il sistema produttivo e dei servizi, la formazione specifica dei lavoratori, il sistema duale scuola-lavoro. Tutto ciò con l'obiettivo più generale di sviluppare il potenziale economico e supportare la valorizzazione delle risorse e le capacità del sistema Paese (**Piano Nazionale Impresa 4.0'**). Le nuove misure e la prosecuzione di quelle in essere saranno oggetto di declinazione nella imminente Legge di Bilancio, tuttavia vale la pena ricordare alcune azioni che hanno ottenuto i migliori risultati.

Al fine di favorire **l'ammodernamento del parco dei beni strumentali** e la trasformazione tecnologica e digitale delle aziende manifatturiere italiane, il Governo, con la Legge di Bilancio 2017 e nell'ambito del **Piano Nazionale Industria 4.0**, ha prorogato e rafforzato la disciplina relativa alla maggiorazione del costo di acquisizione di determinati beni ai fini della deduzione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria.

Il **super-ammortamento** (supervalutazione del 140 per cento degli investimenti in beni strumentali nuovi acquistati o in *leasing*), introdotto nel 2016, è stato prorogato per il 2017 e **affiancato da un iper-ammortamento al 250 per cento** per gli investimenti in beni dispositivi e tecnologie abilitanti la trasformazione **in chiave Industria 4.0** (con perizia tecnica per i beni con valore superiore a 500.000 euro). Il diritto al beneficio matura quando l'ordine e il pagamento di almeno il 20 per cento di anticipo sono effettuati entro il 31 dicembre 2017 e la consegna del bene avviene entro il 30 settembre 2018 (termine prorogato dal D.L. n. 50/2017).

La **misura Beni strumentali ('Nuova Sabatini')**, istituita[41] con una iniziale dotazione di 383,86 milioni, è l'agevolazione messa a disposizione dal Ministero dello Sviluppo Economico con l'obiettivo di facilitare l'accesso al credito delle imprese e accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese. La misura sostiene gli investimenti per acquistare o acquisire tramite finanziamento o in *leasing* macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e *hardware*. La Legge di Bilancio, considerata l'operatività dei primi trenta mesi, ha dotato la 'Nuova Sabatini' di un nuovo stanziamento pari a 560 milioni, portando lo stanziamento complessivo di bilancio della misura a 943,86 milioni. Con la stessa legge è stata altresì prevista la maggiorazione del 30 per cento del contributo per gli investimenti in tecnologie digitali riconducibili al Piano Industria 4.0, nonché in sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti, e ha previsto la proroga del termine per la concessione dei finanziamenti da parte di banche e intermediari finanziari al 31 dicembre 2018. Alla luce delle modifiche introdotte

[40] Questi progressi riguardano il settore lattiero-caseario e quello suinicolo con la rimodulazione delle somme stanziate per i singoli interventi per adeguarli alle esigenze dei settori coinvolti, nonché degli interventi europei a favore del settore lattiero-caseario, prevedendo un cofinanziamento nazionale straordinario (200 per cento) per le aziende colpite dagli eventi sismici del 2016.

[41] Ai sensi dell'art. 2, co. 2, del D.L. n. 69/2013.

l'aliquota del credito d'imposta per gli **investimenti in attività di Ricerca e Sviluppo** non è più differenziata in funzione della tipologia di spese ammissibili, ma è fissata unitariamente al 50 per cento per tutti i costi ammissibili. Inoltre, la validità del credito è stata estesa fino al periodo di imposta 2020. Infine, l'importo massimo annuale del credito riconosciuto a ciascuna impresa beneficiaria è stato elevato da 5 a 20 milioni. Al fine di favorire la **capitalizzazione delle nuove imprese**, dal 2017 è stata introdotta una misura che permette la cessione delle perdite prodotte nei primi quattro esercizi di attività di nuove aziende a favore di una società quotata che detenga una partecipazione nell'impresa cessionaria pari almeno al 20 per cento. Sono stati rifinanziati gli **interventi per l'autoimprenditorialità e per le *start up* innovative** con 47,5 milioni per l'anno 2017 e 47,5 milioni per l'anno 2018 per ognuno dei due strumenti gestiti da Invitalia.

Sono **estese alle PMI costituite sotto forma di S.r.l. le disposizioni derogatorie già previste per le *start up* innovative** costituite sotto forma di S.r.l., concernenti: *i)* la libera determinazione dei diritti attribuiti ai soci, attraverso la creazione, nell'atto costitutivo della società, di categorie di quote fornite di diritti diversi[42]; *ii)* la possibilità che le quote di partecipazione in tali S.r.l. possano costituire oggetto di offerta al pubblico di prodotti finanziari, anche attraverso i portali per la raccolta di capitali (*equity crowfunding)*; *iii)* la deroga al divieto di compiere, da parte della società, operazioni sulle proprie partecipazioni, qualora l'operazione sia compiuta in attuazione di piani di incentivazione che prevedono l'assegnazione di quote di partecipazione a dipendenti, collaboratori o componenti dell'organo amministrativo, prestatori di opera e servizi anche professionali.

È esteso da quattro a cinque anni dalla data di costituzione di una *start up* innovativa il periodo di applicazione delle disposizioni in materia di rapporto di lavoro nelle società in questione.

Il D.L. n. 50/2017[43] è intervenuto anche sulla disciplina dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE) riducendo le aliquote percentuali per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, da applicare dall'ottavo periodo d'imposta (1,5 per cento invece che 2,7 per cento) e per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2017 (1,6 per cento invece che 2,3 per cento).

La speciale **disciplina agevolativa degli investimenti a lungo termine** (almeno 5 anni) nel capitale delle imprese, introdotta dalla Legge di Bilancio 2017[44], che dispone la detassazione per i redditi derivanti da tali investimenti (se detenuti per almeno 5 anni), è estesa alle casse previdenziali e ai fondi pensione, nel limite del 5 per cento dei loro *asset*. Inoltre, è stabilito che, qualora le casse di previdenza private cedano gli strumenti finanziari oggetto di investimento qualificato prima del periodo di cinque anni richiesto dalla legge, i redditi realizzati attraverso la cessione e quelli percepiti durante il periodo minimo di

[42] L'atto costitutivo può prevedere l'attribuzione a singoli soci di particolari diritti riguardanti l'amministrazione della società o la distribuzione degli utili. Oppure, possono essere costituite, come per le S.p.A., categorie di quote anche prive di diritti di voto o con diritti di voto non proporzionali alla partecipazione.

[43] Modificato dalla legge di conversione n. 96 del 21 giugno 2017.

[44] Co. 88-99 della L. n. 232/2016.

investimento sono soggetti ad imposta sostitutiva in misura corrispondente a quella prevista dalle norme ordinarie.

La disciplina del regime ***patent box*** (introdotto dalla Legge di Stabilità 2015) è stata allineata alle linee guida OCSE[45]. In particolare, i marchi sono esclusi dai beni agevolabili e risultano, invece, nel novero dei redditi che beneficiano del regime speciale anche quelli derivanti dall'utilizzo congiunto di beni immateriali, legati da vincoli di complementarietà. Le nuove norme si applicano a decorrere dal 2017. È stata inserita anche la cd. clausola di *grandfathering*, che consente di conservare i benefici del *patent bo*x secondo la disciplina originaria relativamente alle opzioni esercitate per i primi due periodi d'imposta, per tutto il quinquennio di validità delle stesse e, comunque, non oltre il 30 giugno 2021.

Infine è stata rivista la disciplina relativa al **trattamento fiscale dei proventi derivanti dall'investimento** effettuato in quote del capitale o del patrimonio di società e/o fondi di investimento (OICR), da parte di dipendenti, manager o gestori delle medesime entità (compresi i soggetti delegati alla gestione e quelli con funzioni di *advisor*).

Misure di riequilibrio territoriale

Il rilancio del Mezzogiorno costituisce una delle priorità programmatiche del Governo. Proseguendo il percorso avviato attraverso misure di riequilibrio territoriale è stato recentemente approvato il **D.L. n. 91/2017**[46] (c.d. 'Decreto Sud') che mira ad incentivare, con risorse aggiuntive, la nuova imprenditorialità, prevedendo una specifica disciplina per la istituzione di **Zone Economiche Speciali (ZES) -** con particolare riferimento alle aree portuali – oltre a una serie di misure di semplificazione e per la velocizzazione degli investimenti, pubblici e privati, nel Mezzogiorno.

Tale decreto si affianca a precedenti interventi, come quelli che hanno innalzato le aliquote per i crediti di imposta e ulteriormente facilitato l'accesso agli investimenti per le imprese del Sud[47], misure che sono state recentemente modificate dal D.L. n. 50/2017[48] che ha rimodulato gli stanziamenti prevedendo che una quota, pari a 110 milioni nel 2017, sia utilizzata nella misura di 55 milioni per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e aumentato di 55 milioni l'anno quelli per il 2018 e il 2019.

[45] OCSE '*Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5*' - 2015 *Final Report*.

[46] Cvt con modificazioni dalla L. n. 123/2017.

[47] Ci si riferisce in particolare: alla Legge di Stabilità per il 2016 (art. 1, commi da 98 a 108), che ha modificato la disciplina del credito d'imposta stabilendo un credito (pari al 20 per cento per le piccole imprese, al 15 per cento per le medie imprese e al 10 per cento per le grandi imprese) per l'acquisto, dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2019, di beni strumentali nuovi destinati a strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno; al D.L. n. 243/2016 che ha aumentato le aliquote (al 45 per cento per le piccole imprese, al 35 per cento per le medie e al 25 per cento per le grandi aziende), incrementato il costo massimo agevolabile per ciascun progetto di investimento, reso possibile beneficiare del credito insieme ad altri aiuti di Stato e agli aiuti *de minimis* nei limiti consentiti dalla normativa europea, ed esteso l'agevolazione all'intero territorio della Regione Sardegna.

[48] Cvt. con L. n. 96/2017.

FOCUS

Gli interventi per il Mezzogiorno del D.L.91/2017

Con la misura '**Resto al Sud**' vengono proposti finanziamenti per i giovani meridionali che intendono avviare un'attività imprenditoriale. E' prevista una dotazione massima di 50.000 euro, di cui il 35 per cento a fondo perduto, a copertura dell'intero investimento e del capitale per la produzione di beni nei settori dell'agricoltura, dell'artigianato e dell'industria, ovvero relativa alla fornitura di servizi. Il finanziamento residuale, rispetto alla quota di contributo a fondo perduto, è a tasso zero ed erogato tramite il sistema bancario, con il beneficio della garanzia pubblica, attraverso apposita sezione del Fondo di Garanzia per le PMI. Al finanziamento della misura si provvede mediante il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione per un importo complessivo fino a 1.250 milioni. Sono inoltre previste misure per **sostenere l'imprenditoria giovanile nel settore agricolo** tramite la destinazione di 50 milioni del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione oltre a semplificazioni delle procedure adottate per la realizzazione degli interventi dei Patti per lo sviluppo nelle Regioni del Mezzogiorno.

Nell'intento di promuovere la costituzione di nuove imprese, il decreto riconosce ai comuni delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia la **possibilità di dare in concessione o in affitto terreni e aree in stato di abbandono ai soggetti in età compresa tra i 18 e i 40 anni** che presentino un progetto per la valorizzazione del bene.

L'istituzione e la regolamentazione delle **Zone Economiche Speciali (ZES)** - che saranno concentrate nelle aree portuali e nelle aree ad esse economicamente collegate – ha lo scopo di sperimentare nuove forme di governo economico di aree concentrate, nelle quali le procedure amministrative e le procedure di accesso alle infrastrutture per le imprese siano coordinate da un soggetto gestore in rappresentanza dell'Amministrazione centrale, della Regione interessata e della relativa Autorità portuale. Ciò al fine di consentire una progettualità integrata di sviluppo della ZES, con l'obiettivo di rilanciare la competitività dei porti delle Regioni meridionali. Allo stesso scopo, le ZES saranno dotate fino al 2020 di agevolazioni fiscali aggiuntive rispetto al regime ordinario del credito d'imposta per il Mezzogiorno. In particolare, al fine di incentivare anche i progetti di più rilevante dimensione, saranno eleggibili per il credito d'imposta investimenti fino a 50 milioni. Le ZES saranno attivate su richiesta di ognuna delle Regioni meno sviluppate[49] e in transizione[50]; le Regioni che non posseggono aree portuali aventi le caratteristiche richieste, possono presentare istanza di istituzione di ZES solo in forma associativa, qualora contigue, o in associazione con un'area portuale delle Regioni meridionali interessate.

Per garantire l'attuazione alle misure appena citate, il 7 agosto il CIPE ha dato via libera alle risorse a sostegno delle ZES ed ha approvato la prima assegnazione di risorse per la misura 'Resto al Sud'.

Con il 'Decreto Sud' sono stati valorizzati i **Contratti Istituzionali di sviluppo** che consentono l'attuazione di programmi di particolare complessità finanziati con risorse nazionali e comunitarie. Il decreto stanzia 40 milioni per il biennio 2017-2018 per **programmi di riqualificazione e ricollocazione di lavoratori coinvolti in crisi aziendali o settoriali nelle Regioni del Mezzogiorno**. L'attuazione dei programmi è affidata all'ANPAL in raccordo con le Regioni interessate. Nel settore della pesca marina inoltre, vengono estesi i casi di sospensione dell'attività lavorativa nei quali è prevista l'erogazione di una indennità giornaliera.

Infine, per favorire i patti di solidarietà regionali, si reintroduce un incentivo che, nelle Regioni che offrono bonus ai Comuni, svincola risorse per un valore doppio rispetto agli spazi concessi ai Comuni ma senza intaccare i finanziamenti per i livelli essenziali di assistenza.

[49] Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania.
[50] Sardegna, Abruzzo e Molise.

A fine aprile 2017, il Governo ha destinato 200 milioni delle risorse del **Programma Operativo Nazionale 'Imprese e competitività'** 2014-2020 all'istituzione di una **sezione speciale del Fondo di garanzia per le PMI**, denominata Riserva PON IC. La Riserva è finalizzata a rafforzare gli ordinari interventi di garanzia del Fondo in favore delle PMI e dei professionisti del Mezzogiorno, tenuto conto delle maggiori difficoltà di accesso al credito registrate in quest'area del Paese.

Il Governo ha approvato in via preliminare, il 16 giugno, il nuovo regolamento che disciplina la programmazione e l'ammissibilità della spesa dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) per il periodo di programmazione 2014-2020. A fine luglio sono stati stipulati gli Accordi di Programma Quadro tra il Governo, Invitalia e le Regioni interessate per il cofinanziamento di Contratti di Sviluppo. A ciò si aggiunge **l'incentivo Occupazione Sud** (vedi infra, par. Lavoro).

Infine, la Direttiva del 10 maggio 2017 ha definito gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione connessa all'attuazione della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) che coinvolge in vario modo gli strumenti della politica di coesione[51].

Va infine ricordato come i processi di riforma sono stati positivamente supportati anche dal sistema di regole definite con le 'condizionalità ex ante', prerequisiti per l'attuazione della programmazione 2014-2020, cofinanziata dai Fondi Strutturali e di Investimento europei[52].

Concorrenza

Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Il 2 agosto 2017 il Senato ha approvato in via definitiva la prima legge annuale per il mercato e la concorrenza. La legge sulla concorrenza è un elemento centrale della politica della concorrenza del Governo, ma si inserisce nel solco di altre norme pro-concorrenziali adottate nell'ultimo triennio.

La legge interviene sulle seguenti aree principali: assicurazioni; comunicazioni e poste; energia e ambiente; banche; professioni e farmacie; turismo, cultura e servizi di trasporto. In tutti questi ambiti, la legge è basata su

[51] La SNSI è il documento approvato dalla Commissione Europea che - partendo dalla mappatura delle strategie regionali e in linea con il Programma Nazionale per la Ricerca - individua cinque aree tematiche nazionali di specializzazione (Industria intelligente e sostenibile, energia e ambiente; Salute, alimentazione, qualità della vita; Agenda Digitale, *Smart Communities*, Turismo, patrimonio culturale e industria della creatività; Sistemi di mobilità intelligente), verso cui orientare le risorse per la ricerca e innovazione previste per il periodo 2014-2020. La Direttiva prevede che l'attuazione della SNSI avvenga attraverso la predisposizione di piani strategici, approvati dalla Cabina di regia (di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 febbraio 2016) che integrano i piani operativi del Fondo sviluppo e coesione (FSC), nonché attraverso misure generali e di contesto e di quelle specifiche individuate dai programmi Operativi nazionali 'Ricerca e Innovazione' e 'Imprese e Competitività', creando sinergie e sviluppando complementarietà tra diversi strumenti della politica di coesione.

[52] La condizionalità è stata introdotta dal Regolamento generale (UE) n. 1303/2013. L'obiettivo del soddisfacimento della condizionalità ex ante ha sostenuto e accelerato, tra l'altro, l'approvazione della Strategia nazionale e delle 21 Strategie regionali di specializzazione intelligente, del Piano nazionale delle Infrastrutture per la Ricerca, dell'Agenda Digitale, della Strategia per la Banda Ultra larga, della Strategia nazionale contro la povertà, il corretto recepimento e attuazione della normativa comunitaria in materia di energia, risorse idriche, rifiuti, la pianificazione nazionale e regionale in materia di trasporti. Un risultato di particolare rilevanza ha riguardato la normativa relativa agli appalti pubblici e agli aiuti di Stato.

tre direttrici principali: *i)* eliminare le barriere all'ingresso sul mercato e/o all'esercizio dell'attività imprenditoriale permettendo l'adozione di modelli organizzativi innovativi; *ii)* incentivare la mobilità della domanda, anche attraverso una maggiore trasparenza; *iii)* garantire adeguata protezione al consumatore. Dal punto di vista degli obiettivi di *policy* del Governo, tali interventi vanno letti nella logica di stimolare la stagnante dinamica della produttività. Infatti, la riduzione delle rendite e l'apertura a nuovi modelli organizzativi consentiranno di catturare i benefici dell'innovazione tecnologica e di processo in molti settori, nonché di superare le preesistenti limitazioni alla crescita delle imprese. La legge è inoltre coerente con la strategia del Governo di attrazione degli investimenti esteri. Nel focus vengono sinteticamente descritti i principali contenuti della norma.

FOCUS

La Legge annuale per il mercato e la concorrenza

La Legge annuale, approvata il 2 agosto 2017, interviene in diverse aree con misure che riguardano:

Assicurazioni e fondi pensione

In materia di assicurazioni, l'obiettivo principale delle misure contenute nella legge è il contrasto delle frodi e la maggiore libertà di scelta dei clienti. La diffusione di comportamenti fraudolenti, infatti, non solo determina un generale aumento dei rischi assicurati e dunque dei costi, ma – data la sua distribuzione sul territorio –comporta fenomeni di selezione avversa in alcune aree del Paese. Il principale strumento di contrasto alle frodi in campo RC Auto è la previsione di un obbligo per le assicurazioni di garantire 'sconti significativi' a quegli assicurati che sottoscrivano determinate clausole contrattuali, quali l'installazione di una scatola nera o di rilevatori del tasso alcolemico. Per quanto riguarda le scatole nere, ne viene disciplinato il valore probatorio legale e le modalità attraverso cui dovrà esserne garantita la portabilità. Vengono poi introdotte norme più stringenti per contrastare il fenomeno dei 'testimoni di comodo'.

Allo scopo di garantire risarcimenti adeguati e uniformi sull'intero territorio nazionale per i danni da lesioni personali, viene prevista la pubblicazione di una tabella per i danni da macrolesione. Vengono inoltre imposti alle compagnie di assicurazione più efficaci obblighi di trasparenza, con particolare riferimento alle variazioni del prezzo in presenza di clausole bonus/malus.

Per i fondi pensione complementari, oltre ad un tavolo tecnico per la riforma di queste forme pensionistiche si prevede la possibilità, per i disoccupati da più di 24 mesi, di anticipare la liquidazione del fondo.

Comunicazioni e poste

In materia di comunicazioni elettroniche l'obiettivo principale della legge è di garantire i diritti dei consumatori e favorire la mobilità. Viene stabilito il diritto per i consumatori di recedere dalle offerte con modalità analoghe a quelle utilizzate per la sottoscrizione del contratto; le compagnie di TLC dovranno inoltre mettere a disposizione un canale *on line* per il recesso. In presenza di promozioni, le compagnie di TLC dovranno dare adeguata trasparenza agli eventuali costi di uscita in caso di recesso anticipato; i costi di uscita dovranno inoltre essere anticipatamente dettagliati e motivati all'Autorità Garante delle Comunicazioni. Le promozioni non potranno in ogni caso avere una durata superiore ai 24 mesi.

Allo scopo di rendere più dinamico il mercato, vengono introdotte semplificazioni per la migrazione del cliente verso un nuovo gestore, nonché per l'identificazione del cliente attraverso la sua identità digitale.

La legge interviene anche sui sistemi di pagamento, consentendo l'utilizzo del credito telefonico per effettuare l'acquisto dei titoli di accesso a luoghi di cultura, manifestazioni culturali e spettacoli, nonché per le donazioni alle Onlus.

Per quanto riguarda i servizi postali, la disciplina del registro delle opposizioni viene estesa anche agli utenti dei servizi postali. Viene inoltre disposta la cessazione della riserva legale a favore di Poste Italiane sulla notifica degli atti giudiziari e la consegna a mezzo posta delle notifiche di sanzione.

Energia e ambiente

In materia di energia, la principale innovazione della legge consiste nel completamento della liberalizzazione dei mercati della vendita al dettaglio di energia elettrica e gas. A partire dal 1 luglio 2019, verranno superati gli attuali regimi, c.d. 'di tutela', con la previsione che i clienti debbano individuare un proprio fornitore sul libero mercato. La transizione al libero mercato – condizionata alla verifica di una serie di condizioni tra cui la realizzazione di un sito per la comparazione delle offerte, il rispetto delle tempistiche di *switching* e conguaglio, l'operatività del Sistema informativo integrato, l'implementazione della disciplina del *brand unbundling* e la tutela della famiglie in condizioni di disagio economico – sarà governata da un decreto del MISE - sentite l'Autorità per l'energia e il Garante della concorrenza nonché le Commissioni parlamentari competenti - che dovrà determinarne le modalità.

A ulteriore tutela del consumatore, viene prevista l'introduzione di un elenco dei venditori abilitati di energia elettrica, sulla scorta dell'elenco dei venditori gas già esistente. E' prevista inoltre la riforma dei bonus elettrico e gas, che attualmente rappresentano la principale forma di tutela delle famiglie in condizioni di disagio economico o fisico, coerentemente con il quadro delle operazioni di contrasto alla povertà energetica contenute nella Strategia Energetica Nazionale. Nel caso di maxiconguagli, viene previsto per i consumatori il diritto alla rateizzazione. Per quanto attiene ai mercati all'ingrosso, viene estesa la validità ed efficacia della clausola c.d. '*close out netting*' direttamente efficace in caso di crisi di una delle controparti di una transazione energetica internazionale all'ingrosso. In materia di carburanti, viene rafforzato il divieto per le Regioni di adottare norme discriminatorie in materia di obblighi del c.d. 'terzo carburante' da affiancare a benzina e gasolio, limitandoli ai casi individuati da un decreto del MISE. Vengono inoltre introdotte alcune semplificazioni per favorire la chiusura degli impianti di distribuzione c.d. 'incompatibili', razionalizzando così la rete distributiva.

Per quanto riguarda le gare per la distribuzione del gas naturale, è stata introdotta una misura di semplificazione per accelerarne l'indizione nei casi in cui il differenziale tra i parametri di valutazione degli *asset* del servizio (cd. VIR e RAB) sia limitato. Infine, sono state introdotte semplificazioni in materia di fonti rinnovabili, efficienza energetica, sistemi autonomi di raccolta degli imballaggi, raccolta di metalli ferrosi e non ferrosi e raccolta di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

Banche

In materia bancaria, è stato previsto il diritto del cliente che abbia sottoscritto un contratto di mutuo, di sostituire l'eventuale connessa polizza assicurativa proposta dalla banca con una, di contenuto equivalente, reperita autonomamente. E' stata codificata per la prima volta la disciplina del *leasing* finanziario con l'obiettivo anche di garantire maggiore certezza circa i diritti, gli obblighi e le responsabilità delle parti e rendere il mercato più trasparente e competitivo.

Professioni e farmacie

Per quanto riguarda i professionisti, viene anzitutto stabilito un generale obbligo di presentazione di un preventivo anche in assenza di richiesta esplicita da parte del cliente. Con riferimento agli avvocati, vengono eliminate le limitazioni territoriali legate al domicilio del professionista e viene eliminato il divieto di aderire a più di un'associazione

professionale. Viene inoltre introdotta una nuova disciplina dell'esercizio della professione in forma societaria, rimuovendo in particolare il divieto assoluto di partecipazione per i soci di capitale, ora possibile fino al limite di un terzo del capitale della società, favorendo così l'ingresso di nuove risorse e competenze. Per quanto riguarda i notai, ne viene incrementato il numero teorico, riducendo il rapporto con la popolazione da 1:7.000 a 1:5.000; vengono inoltre eliminate le restrizioni alla pubblicità e viene esteso l'ambito di operatività territoriale su scala regionale. È, inoltre, eliminato il reddito minimo, disciplinata la gestione finanziaria degli importi incassati e razionalizzati gli archivi notarili. Con riferimento alle società di ingegneria, è stato chiarito ex lege che esse possono accettare commesse da committenti privati (oltre che pubblici), assoggettandole nel contempo a una serie di obblighi tra cui quello di individuare un professionista responsabile di ciascun progetto e di garantire adeguate coperture assicurative. Anche per le società odontoiatriche sono stati previsti nuovi e ulteriori obblighi a tutela del cliente, tra cui la necessaria presenza di un direttore sanitario in possesso dei titoli abilitanti per l'esercizio della professione. Per quanto riguarda le farmacie, è stata prevista la possibilità per le società di capitali di acquisire la titolarità della licenza, eliminato il limite di quattro licenze per titolare e sostituito da un tetto alla quota di mercato pari al 20 per cento a livello regionale, salva in ogni caso l'applicazione delle norme *antitrust*. Sono stati pienamente liberalizzati gli orari e i turni di apertura (fermi restando gli obblighi di servizio pubblico) ed è stata disposta la facoltà di trasferimento delle farmacie c.d. 'soprannumerarie' nell'ambito della stessa Regione.

Turismo, cultura e servizi di trasporto

È stata introdotta una delega al Governo per riformare la disciplina del trasporto pubblico non di linea, con particolare riferimento agli obiettivi di promozione della concorrenza, contrasto all'abusivismo e adeguamento dell'offerta dei servizi alle nuove tecnologie. Nel settore dei trasporti sono stati introdotti anche gli obblighi di bigliettazione elettronica per tutti i servizi di TPL e di pubblicazione della carta dei servizi relativa a rimborsi e indennizzi. Nell'ambito dei servizi di intermediazione alberghiera, è stata stabilita la nullità ex lege delle clausole contrattuali che prevedono obblighi di 'parità tariffaria', che impedivano alle strutture ricettive di praticare sconti maggiori rispetto alle piattaforme *on line*. In materia di 'diritti connessi' è stata abolita l'esclusiva dei produttori sui compensi degli artisti, che potranno gestire direttamente i compensi per i diritti connessi alla diffusione in pubblico di musica registrata. Sono stati rimossi i vincoli alla riproduzione fotografica non a scopo di lucro di beni archivistici e bibliotecari. Sono state anche semplificate le norme in materia di circolazione internazionale di opere d'arte.

Concorrenza e regolazione nel settore dei trasporti

Nell'ambito delle norme specifiche sul trasporto pubblico locale il D.L. n. 50/2017 detta alcuni principi generali in materia di organizzazione del servizio, regolazione e concorrenza. Innanzitutto si afferma la separazione delle funzioni di regolazione, indirizzo, organizzazione e controllo da quelle di gestione del trasporto pubblico locale e regionale. La norma stabilisce, inoltre, che qualora il gestore uscente o uno dei concorrenti sia controllato o partecipato dall'ente affidante o sia affidatario in via diretta o *in house*, l'ente locale o la Regione affidante deve obbligatoriamente servirsi di una stazione appaltante per la procedura di affidamento del servizio di trasporto.

Altre disposizioni intervengono in materia di **affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale** riprendendo alcune norme già contenute nello schema di decreto delegato sui servizi pubblici locali non approvato. Tali misure sono finalizzate a migliorare le *performance* del settore, spingendo gli enti competenti ad orientare le attività di programmazione a criteri di efficienza,

incentivando l'utilizzo di procedure competitive per l'affidamento dei servizi e armonizzando la normativa settoriale con quella europea e nazionale. Esse prevedono:

- L'istituzione di specifici bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico locale e regionale e relativi enti di governo; questi sono determinati dalla Regioni[53] e hanno un'utenza minima di 350.000 abitanti.
- Il conferimento in uso agli enti di governo dei bacini delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti pubblici associati. In tal caso gli enti di governo devono costituire società interamente possedute dagli enti conferenti che possono affidare anche la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Al capitale di tali società non è ammessa la partecipazione, neanche parziale o indiretta, di soggetti privati.
- L'articolazione dei bacini di mobilità in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, per lo svolgimento delle gare per i servizi di trasporto locale e regionale al fine di favorire la più ampia partecipazione degli operatori economici.

Viene demandato all'Autorità di regolazione dei trasporti il compito di definire regole generali per le procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, compito che si innesta nelle funzioni già esercitate dalla stessa Autorità con propri atti di regolazione in materia di schemi dei bandi di gara[54]. All'Autorità si riconoscono inoltre alcuni specifici poteri di intervento per regolare: la riscossione dei proventi da traffico, i requisiti patrimoniali per la partecipazione alle gare; l'accesso dell'affidatario a beni immobili e strumentali per effettuare il servizio; il trasferimento del personale.

Il decreto riprende lo schema di decreto delegato sui servizi pubblici locali anche in relazione alle misure volte a potenziare gli strumenti di contrasto all'evasione tariffaria nel settore del trasporto pubblico locale e a migliorare la qualità del servizio attraverso la previsione di specifiche misure volte a indennizzare l'utenza in caso di disservizi.

Infine, alcune previsioni inserite nel D.L. n. 50/2017 agiscono sulla regolazione del trasporto pubblico locale prevedendo un disincentivo ai casi di mancato rispetto delle norme sulla concorrenza. In particolare, la norma che ha rideterminato la dotazione del **Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale** in 4.790 milioni per il 2017 e 4.933 milioni a decorrere dal 2018[55], stabilisce anche i criteri per la sua ripartizione. Tra questi criteri anche quello che prevede una penalizzazione nel caso in cui i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica ovvero non risulti pubblicato il bando di gara e qualora siano bandite gare non conformi alle misure adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti. Tra i parametri per il riparto del Fondo a partire dal secondo anno

[53] Sentite le Città Metropolitane, gli altri Enti di area vasta e i Comuni capoluogo di provincia.

[54] Ai sensi del D.L. n. 201/2011, art. 37, co. 2, lett. f).

[55] A partire dal prossimo anno, il riparto del Fondo sarà effettuato, entro il 30 giugno di ogni anno, con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa intesa con la Conferenza unificata. In mancanza di intesa, il Consiglio dei Ministri può provvedere con deliberazione motivata.

dall'entrata in vigore del decreto è previsto che le Regioni a statuto ordinario definiscano dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale automobilistico e ferroviario, valutati sulla base di criteri che saranno introdotti con apposito decreto[56].

Il D.L. n. 50/2017 ha introdotto delle disposizioni per consentire alle **imprese affidatarie del servizio di trasporto pubblico locale** di ricorrere: *i)* alla locazione di materiale rotabile per il trasporto ferroviario e *ii)* alla locazione senza conducente di veicoli per il trasporto su gomma a condizione che i veicoli abbiano un'anzianità non superiore ai 12 anni e purché la locazione abbia una durata pari o superiore ad un anno. Per rinnovare il materiale roteabile, le aziende affidatarie del TPL possono accedere agli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione dalle centrali di acquisto nazionali.

Lavoro

Riforma del mercato del lavoro

L'ultimo tassello per completare il percorso di riforma avviato con il Jobs Act è stato posto con l'entrata in vigore della legge sul **lavoro autonomo non imprenditoriale e sul lavoro agile**[57]. Si tratta di un provvedimento innovativo e di grande importanza, che punta a sostenere e valorizzare il lavoro autonomo non imprenditoriale, attraverso un sistema di tutele specifiche, e a migliorare la qualità della vita dei lavoratori autonomi, favorendo la conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro[58]. Le misure dedicate al 'lavoro agile' (*smart working*) sono invece volte a regolamentare questa particolare modalità di svolgimento dell'attività lavorativa alle dipendenze[59], basata sull'utilizzo di strumenti innovativi che permettono di adattare le condizioni lavorative all'evoluzione del sistema produttivo e favoriscono una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (cfr. il par. sulla Pubblica Amministrazione).

[56] In sede di riparto sarà superato il criterio della spesa storica e saranno utilizzati i criteri risultanti dal decreto sui costi standard in corso di emanazione. Infine, il meccanismo di riparto terrà conto anche dei proventi complessivi da traffico realizzati da ciascuna regione e del loro incremento.

[57] L. 22 maggio 2017, n. 81, Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

[58] Tra le novità che verranno introdotte con le nuove disposizioni si rilevano: le maggiori tutele nelle transazioni commerciali e contro i ritardi nei pagamenti; la deducibilità delle spese collegate all'attività professionale e alla formazione (entro il limite annuo di 10.000 euro); la possibilità di aggregarsi per accedere a bandi di gara nazionali ed internazionali; il riconoscimento dell'indennità di maternità (a prescindere dall'effettiva astensione dal lavoro) e l'aumento del congedo parentale da tre a sei mesi. Inoltre dal 1 luglio 2017 la Dis.Coll., l'indennità di disoccupazione per i collaboratori, diviene strutturale ed è riconosciuta ad una platea più ampia di beneficiari (assegnisti e dottorandi di ricerca). A queste previsioni si aggiungono quelle dedicate a rafforzare le prestazioni di sicurezza e protezione sociale dei professionisti iscritti a ordini o collegi; a tal fine il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per consentire alle Casse di Previdenza di diritto privato di attivare anche prestazioni sociali, finanziate da un'apposita contribuzione, destinate agli iscritti che hanno subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o che siano stati colpiti da una grave patologia.

[59] Basata sulla flessibilità di orari e di sede e caratterizzata, principalmente, da una maggiore utilizzazione degli strumenti informatici e telematici, nonché dall'assenza di una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti anche al di fuori dei locali aziendali.

Politiche attive del lavoro

È stata avviata dall'ANPAL la sperimentazione dell'assegno di ricollocazione, la nuova misura di politica attiva del lavoro istituita con il *Jobs Act*. A conclusione della fase di sperimentazione, l'assegno di ricollocazione verrà esteso alla platea prevista dal D.Lgs. n. 150/2015.

Al 27 luglio 2017 i giovani attivi nell'ambito del programma Garanzia Giovani erano quasi 1 milione e 200mila, il 53 per cento in più di quelli registrati a fine 2015; a più di 514mila giovani era stata proposta almeno una misura. A marzo 2017, il 59,5 per cento dei ragazzi che avevano concluso un intervento previsto dal Programma aveva avuto almeno un'esperienza di lavoro e il 43,7 per cento risultava ancora occupato. È stato rifinanziato inoltre per il 2017 l'Incentivo Occupazione Giovani, rivolto alle imprese per l'occupazione dei giovani Neet tra i 16 ed i 29 anni che hanno aderito al Programma[60]: al 28 giugno 2017 le domande presentate ammontavano a 49.369, di cui 30.687 accolte. Per quanto riguarda i rapporti di lavoro, quasi il 70 per cento delle assunzioni incentivate ha riguardato tipologie di occupazione stabile (contratti di apprendistato professionalizzante nel 50,4 per cento dei casi e contratti a tempo indeterminato nel 18,6 per cento).

A fine luglio, sono state accolte e confermate dall'INPS 73.782 domande per l'**incentivo Occupazione Sud**, riconosciuto ai datori di lavoro che assumono giovani o disoccupati da almeno 6 mesi al fine di favorire l'occupazione in alcuni territori italiani ad alto tasso di disoccupazione[61]. Quasi il 90 per cento delle domande si è concentrato nelle regioni meno sviluppate.

Nel primo semestre del 2017, inoltre, è cresciuto il ricorso all'apprendistato da parte delle imprese italiane, con una percentuale di contratti attivati pari al 27,3 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 2016.

Rafforza la crescita di questo istituto contrattuale, espressamente rivolto ai giovani, anche la sperimentazione del nuovo sistema duale, operativa dal 2016 e che vede coinvolti l'ANPAL e le Regioni.

Per quanto riguarda le politiche di conciliazione tra tempi di lavoro e famiglia, il 17 febbraio 2017 è stato adottato il DPCM, previsto dalla Legge di bilancio 2017, per l'erogazione di un buono annuale di 1000 euro per la frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche.

[60] Gli incentivi possono riguardare le assunzioni con contratto a tempo indeterminato, con contratto di apprendistato professionalizzante o con contratto a tempo determinato di almeno 6 mesi.

[61] L'assunzione deve essere con contratto a tempo indeterminato o di apprendistato, di giovani al di sotto dei 25 anni o persone prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi. L'incentivo consiste in uno sgravio contributivo pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro fino ad un massimo di 8.060 euro annui per persona assunta, decorrenti dall'assunzione. Viene erogato per assunzioni dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2017 con sede di lavoro in: Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia, Calabria, Abruzzo, Molise o Sardegna, a prescindere dalla residenza del lavoratore.

Welfare

Lotta alla povertà

Al fine di contrastare la povertà e l'esclusione sociale, il 29 agosto il Governo ha approvato definitivamente il decreto legislativo che introduce, a decorrere dal 1° gennaio 2018, il **Reddito di inclusione (ReI)**, quale misura unica nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Il ReI prevede un sostegno economico accompagnato da servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa. Non si tratta di una mera misura assistenzialistica: al contrario, al nucleo familiare beneficiario viene richiesto un impegno ad attivarsi, sulla base di un progetto personalizzato condiviso con i servizi territoriali, che accompagni il nucleo verso l'autonomia.

FOCUS

Il Reddito di Inclusione (ReI)

Per finanziare il Reddito di inclusione è stato istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con una dotazione strutturale che l'ultima Legge di Bilancio ha portato a 1,7 miliardi dal 2018. A tali risorse si aggiungono quelle destinate a rafforzare i servizi (anche a carico del PON Inclusione), per un totale di oltre 2 miliardi dal 2019. Il nucleo familiare del richiedente dovrà avere i seguenti requisiti: *i)* un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore a 6.000 euro; *ii)* un valore dell'ISRE (l'indicatore reddituale dell'ISEE diviso la scala di equivalenza) non superiore ai 3000 euro; *iii)* un valore del patrimonio immobiliare diverso dalla casa di abitazione non superiore a 20.000 euro; *iv)* un valore del patrimonio mobiliare (conti e titoli finanziari) non superiore a 10.000 euro per nuclei con tre o più componenti. In ogni caso, il beneficio (inclusivo di eventuali altre prestazioni, tranne l'indennità di accompagnamento) per ogni nucleo familiare non potrà essere superiore all'assegno sociale (valore annuo, 5.824 euro; circa 485 euro mensili). In prima applicazione sono ammessi al REI i nuclei con figli minorenni o disabili, donne in stato di gravidanza o disoccupati ultra cinquantacinquenni. E' previsto un meccanismo di allargamento della platea fino al pieno universalismo e di incremento del beneficio economico mediante l'adozione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, che disciplini l'utilizzo di eventuali ulteriori risorse che affluiscono al Fondo Povertà con la Legge di Bilancio o altri provvedimenti legislativi. Fermo restando il possesso dei requisiti economici, il REI è compatibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa. Viceversa, non è compatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della NASpI o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria. Il ReI è articolato in due componenti: *i)* un beneficio economico erogato su dodici mensilità, con un importo che dipende dalle risorse già in possesso della famiglia e con un massimo che andrà da circa 190 euro mensili per una persona sola, fino a quasi 490 euro per un nucleo con 5 o più componenti; *ii)* una componente di servizi alla persona, identificata in seguito ad una valutazione del bisogno del nucleo familiare, che terrà conto della situazione lavorativa e del profilo di occupabilità, dell'educazione, istruzione e formazione, della condizione abitativa e delle reti familiari, di prossimità e sociali della persona e servirà a dar vita a un progetto personalizzato volto al superamento della condizione di povertà. Il ReI sarà concesso per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi e sarà necessario che trascorrano almeno 6 mesi dall'ultima erogazione prima di poterlo richiedere nuovamente (il periodo di sospensione potrà essere rivisto con il Piano povertà). Al ReI si accederà attraverso una dichiarazione a fini ISEE precompilata (disponibile dal 1° settembre 2018). È un'innovazione di sistema che caratterizzerà l'accesso a tutte le prestazioni sociali agevolate, migliorando la fedeltà delle dichiarazioni da un lato e semplificando gli adempimenti per i cittadini dall'altro.

> In sede di prima applicazione, la platea potenziale della misura, sulla base dei dati del sistema informativo ISEE, è di circa 500 mila nuclei familiari, di cui 420 mila con minori. Le persone potenzialmente coperte dal REI sono complessivamente quasi 1,8 milioni, di cui 700 mila minori. La dimensione media del nucleo familiare è pari a poco più di 3,5 componenti.

È stata istituita, inoltre, la **Rete della protezione e dell'inclusione sociale**, presieduta dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e composta da rappresentanti dei diversi livelli di governo. E' una struttura permanente di confronto e programmazione delle politiche sociali, nonché di coinvolgimento nelle decisioni programmatiche del terzo settore e delle parti sociali.[62].

In attesa dell'avvio del ReI, a fine aprile 2017 sono entrati in vigore **i nuovi criteri per il SIA**. Il SIA è già stato completamente ridisegnato dal Governo per renderlo simile al ReI ed è partito a livello nazionale nel settembre 2016. Permangono comunque rilevanti differenze nella platea (con il ReI si aggiungono i disoccupati ultra cinquantacinquenni), nei requisiti di accesso (nel caso del SIA, c'è un'unica soglia ISEE a 3.000 euro), nella presenza di una scala di valutazione del bisogno (in modo da selezionare i beneficiari tra i più bisognosi, scala non necessaria per il ReI), nel beneficio economico (nel caso del SIA in somma fissa rispetto al numero dei componenti, nel caso del ReI variabile a seconda delle risorse della famiglia), negli altri trattamenti consentiti (nel caso del REI detratti dal beneficio, nel caso del SIA considerati soprattutto come requisito d'accesso), nelle risorse disponibili per i servizi (non finanziati dal SIA). Lo stanziamento di maggiori risorse con la legge di bilancio 2017 ha permesso di modificare i requisiti di eleggibilità del SIA per ampliare la platea dei beneficiari. Il nuovo decreto interministeriale (pubblicato il 30 aprile u.s.) interviene in particolare su 3 elementi: la riduzione della soglia di valutazione multidimensionale del bisogno da 45 a 25 punti; l'innalzamento della soglia di altri trattamenti consentiti, da 600 a 900 euro, per le famiglie con un componente non autosufficiente; l'incremento del beneficio per i nuclei composti esclusivamente da genitore solo e figli minorenni (+80 euro), con un beneficio massimo quindi di 480 euro. In questo modo si è potuto all'incirca raddoppiare la platea dei beneficiari (più di 80 mila nuclei familiari al momento dell'entrata in vigore dei nuovi criteri) riammettendo

[62] La Rete si articola in tavoli regionali e territoriali e ha l'obiettivo di rendere più omogeneo il sistema superando le attuali sperequazioni territoriali. Per agevolare l'attuazione del ReI, il decreto istitutivo prevede determinate articolazioni della Rete: saranno istituiti il Comitato per la lotta alla povertà - come organismo di confronto permanente tra i diversi livelli di governo - e l'Osservatorio sulle povertà, con il compito di predisporre un Rapporto biennale sulla povertà (in cui sono formulate analisi e proposte in materia di contrasto alla povertà), di promuovere l'attuazione del ReI, evidenziando eventuali problematiche riscontrate, anche a livello territoriale, e di esprimere il proprio parere sul Rapporto annuale di monitoraggio sull'attuazione del ReI. La regia è affidata al servizio sociale, nella logica della rete integrata dei servizi e del pieno coinvolgimento del Terzo settore, delle parti sociali e di tutta la comunità. Al rafforzamento dei servizi sociali territoriali è destinata una quota non inferiore al 15 per cento del Fondo Povertà (262 milioni nel 2018 e di 277 milioni annui a decorrere dal 2019). A queste risorse si aggiungono altri 550 milioni in tre anni per il potenziamento dei servizi sociali nel territorio, a valere sul Fondo sociale europeo 2014-2020: la gran parte del PON inclusione, con una dotazione di circa 1 miliardo. Circa un quarto delle risorse sarà volto a finanziare interventi diretti per l'inserimento lavorativo, tipicamente nella forma di tirocini per l'inclusione sociale. Questi ultimi interventi sono, in particolare, ulteriormente rafforzati a valere su risorse dei programmi operativi regionali (POR).

al beneficio coloro che ne erano stati esclusi solo per via della valutazione multidimensionale.

Previdenza

Il D.L. n. 50/2017 ha definito le caratteristiche che devono avere determinate attività lavorative ai fini della corresponsione dell'indennità riconosciuta, fino alla maturazione dei requisiti pensionistici, a favore di soggetti che si trovino in particolari condizioni di disagio lavorativo (cd **APE sociale**), nonché della applicazione della riduzione del requisito dell'anzianità contributiva in favore dei cosiddetti lavoratori precoci. A settembre 2017 è stato approvato il DPCM che fa decorrere dal 1° maggio 2017 il diritto ad accedere all'**Ape volontaria**[63] per coloro che hanno maturato i requisiti in una data compresa tra il primo maggio 2017 e la data di entrata in vigore del decreto; dovranno fare richiesta entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto ed avranno diritto alla corresponsione di tutti i ratei arretrati maturati a decorrere dalla suddetta data di maturazione dei requisiti.

La riforma del Terzo settore

Con i tre decreti legislativi approvati in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 28 giugno 2017, è stata portata a compimento una vasta ed organica opera di revisione e sistematizzazione della disciplina riguardante il Terzo settore, finalizzata alla promozione ed al sostegno del medesimo. In particolare, è stata introdotta una definizione generale di enti del Terzo settore, delle attività di interesse generale da essi esercitate in via esclusiva o principale e della *governance* degli enti medesimi. È stata semplificata la procedura di acquisto della personalità giuridica; è stata prevista l'istituzione del Registro Unico Nazionale del Terzo settore, in modalità telematica, con una dotazione finanziaria di 15 milioni, al quale gli enti sono tenuti a iscriversi al fine di poter accedere ai benefici ad essi riservati; è stata prevista l'istituzione del Consiglio nazionale del Terzo settore, organo consultivo e rappresentativo degli enti; è stato altresì riformato il sistema dei centri di servizio per il volontariato che potranno contare, oltre che sulle risorse garantite dalle Fondazioni bancarie, anche su di un sostegno finanziario pubblico stabile e di 10 milioni annui per lo sviluppo dei centri stessi. È stato, inoltre, istituito un Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale degli enti del Terzo settore, con una dotazione annua di 40 milioni. È stata rafforzata l'impresa sociale, attraverso l'estensione delle attività dalla stessa esercitabili; è stata prevista la possibilità, pur limitata, di distribuzione degli utili, l'introduzione di misure fiscali di sostegno volte a favorire gli investimenti nell'impresa sociale stessa e ad assicurare la detassazione degli utili e degli avanzi di gestione destinati al conseguimento dell'oggetto sociale.

[63] L'APE (Anticipo finanziario a garanzia pensionistica) volontaria consiste in un prestito concesso da un soggetto finanziatore e coperto da una polizza assicurativa obbligatoria per il rischio di premorienza corrisposto, a quote mensili per dodici mensilità, a un soggetto in possesso di specifici requisiti, da restituire a partire dalla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia con rate di ammortamento mensili per una durata di venti anni. È prevista la istituzione di un Fondo, a copertura dell'80 per cento del finanziamento e degli interessi erogati, la cui gestione è affidata all'INPS sulla base di apposita convenzione.

FOCUS

Il codice del Terzo settore

Tra le misure di promozione e sostegno previste dal Codice del Terzo settore vi sono:

- l'introduzione di un nuovo e articolato regime tributario di vantaggio, che tiene conto delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che prevede la facoltà di determinazione forfettaria del reddito d'impresa in favore degli enti del Terzo settore che svolgono in via non prevalente attività commerciali;
- l'istituzione del *social bonus*, ossia un credito d'imposta pari al 65 per cento per le persone fisiche e al 50 per cento per le persone giuridiche per le erogazioni liberali in denaro effettuate in favore degli enti del Terzo settore che abbiano presentato un progetto per sostenere il recupero degli immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata assegnati ai suddetti enti per essere utilizzati esclusivamente per lo svolgimento con modalità non commerciali di attività di interesse generale;
- una serie di agevolazioni in materia di imposte indirette (successioni e donazioni, registro, ipotecaria e catastale) con particolare riferimento agli immobili utilizzati dagli enti, nonché in materia di tributi locali;
- la ridefinizione della disciplina delle detrazioni e deduzioni per le erogazioni liberali in denaro o in natura a favore degli enti (innalzamento del limite di detraibilità per le persone fisiche dal 26 al 30 per cento per gli enti del terzo settore e al 35 per cento per le organizzazioni di volontariato);
- la nuova disciplina in materia di finanza sociale concernente i 'titoli di solidarietà', consistenti in obbligazioni o altri titoli di debito, emessi da istituti di credito, destinati a finanziare le attività degli enti del Terzo settore;
- un regime fiscale agevolato (tassazione al 12,50 per cento) per le attività di *social lending* svolta dai gestori dei portali *on line*;
- misure per favorire l'assegnazione in favore degli enti di immobili pubblici inutilizzati per fini istituzionali;
- la disciplina dello specifico Fondo istituito per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale promossi dagli enti del Terzo settore.

Il Codice prevede, infine, la disciplina delle attività di monitoraggio, di vigilanza e di controllo, anche di natura fiscale, nonché quella di carattere sanzionatorio.

La dotazione finanziaria di cui dispone la legge, pari a 190 milioni, viene ripartita in 105 milioni circa a copertura delle misure fiscali e tributarie di maggior vantaggio e per la parte restante, per le misure illustrate.

A maggio 2017 il Governo ha approvato lo statuto della Fondazione 'Italia sociale', istituita dalla legge delega di riforma del Terzo settore. La Fondazione ha lo scopo di sostenere, mediante l'apporto di risorse finanziarie e di competenze gestionali, la realizzazione e lo sviluppo di interventi innovativi da parte di enti del Terzo settore caratterizzati dalla produzione di beni e servizi con un elevato impatto sociale e occupazionale e rivolti, in particolare, ai territori e ai soggetti maggiormente svantaggiati.

La contrattazione salariale

Al fine di favorire lo sviluppo della contrattazione dei secondo livello (aziendale e territoriale), sono stati rafforzati con la Legge di Bilancio 2017 gli incentivi fiscali per le parti di retribuzione collegati a incrementi di produttività. La procedura per il deposito telematico dei contratti aziendali e territoriali presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è entrata a pieno regime a partire dal mese di luglio 2016. Sugli oltre 25mila contratti aziendali e territoriali

complessivamente depositati, 12.711 sono quelli attualmente in vigore, oltre 10mila dei quali sono riferiti a contratti aziendali e 2.252 a contratti territoriali. Quasi 10mila di essi si propongono di raggiungere obiettivi di produttività, 7.225 di redditività, 6.069 di qualità, mentre 1.709 prevedono un piano di partecipazione e 3.909 misure di *welfare* aziendale. La Regione con il maggior numero di contratti attivi è la Lombardia (3.714), seguita da Emilia Romagna (2.256) e Veneto (1.395).

Istruzione e ricerca

Attuazione della Legge 'La Buona Scuola'

Ai fini dell'attuazione della legge di riforma della scuola 'La Buona Scuola', ad aprile sono stati approvati 8 decreti legislativi dei 9 previsti dalla delega[64]. Ulteriori misure hanno riguardato prevalentemente, l'implementazione del sistema di valutazione scolastica, azioni per favorire l'inclusione scolastica, l'innovazione digitale l'alternanza scuola-lavoro.

FOCUS

Il percorso duale

Con la legge di riforma della scuola si è inteso anche favorire il passaggio dal mondo dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro, attraverso gli **istituti dell'alternanza scuola-lavoro e dell'apprendistato,** con l'obiettivo di contrastare la dispersione scolastica, orientare gli studenti verso il mondo del lavoro, facilitando l'occupabilità giovanile.

Sull'alternanza scuola-lavoro, in particolare, saranno disponibili nuovi strumenti per facilitare l'incontro tra la disponibilità di esperienze di alternanza offerte e le domande da parte delle scuole, nonché per la segnalazione di commenti e abusi.

Per quanto concerne l'apprendistato, il giovane può conseguire, con percorsi di apprendistato di primo livello, una qualifica professionale, un diploma professionale, un diploma di istruzione ed una specializzazione di istruzione e formazione tecnico professionale. Il periodo di apprendistato può avere la stessa durata del percorso formativo. Conseguito il titolo, il giovane potrà continuare con l'apprendistato professionalizzante (in questo modo il datore di lavoro prosegue il proprio investimento formativo, il giovane diplomato riceverà un regolare stipendio e l'azienda potrà contare su una contribuzione

[64] In particolare, sono state adottate misure per la riforma del reclutamento dei docenti nella scuola secondaria, l'introduzione di un nuovo modello di certificazione della disabilità, la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, l'istituzione di un sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni, il potenziamento del diritto allo studio, la promozione e diffusione della cultura umanistica, il riordino della normativa riguardante le istituzioni e le iniziative scolastiche italiane all'estero, la riforma della valutazione e certificazione delle competenze degli alunni. Per maggiori dettagli si veda PNR 2017. L'adozione dei decreti legislativi sarà seguita, nel periodo 2017-2020, da quella dei previsti decreti attuativi, grazie ai quali saranno banditi tre concorsi per il reclutamento di docenti presso la scuola secondaria, con percentuali crescenti nel tempo per i posti a disposizione dei giovani laureati che vorranno dedicarsi alla professione docente, si introdurrà un nuovo modello di definizione del progetto individuale e di piano educativo individualizzato per una maggiore inclusione scolastica degli alunni con disabilità, si definiranno gli ordinamenti scolastici di due nuovi indirizzi professionali e si riformeranno gli ordinamenti di quelli vigenti al fine di garantirne una maggiore aderenza alle necessità degli studenti e dei territori, si garantiranno risorse per ridurre il gap rispetto agli obiettivi europei per la copertura della popolazione e territoriale per i servizi educativi per l'infanzia, si stanzieranno risorse per incrementare il diritto allo studio degli alunni presso il sistema di istruzione scolastica, si potenzieranno la pratica e la cultura delle arti nelle scuole di ogni ordine e grado, saranno estese anche alle scuole ed iniziative scolastiche italiane all'estero le misure espansive previste dalla legge sulla buona scuola ed, infine, sarà introdotto un nuovo modello di valutazione e certificazione delle competenze per gli alunni e studenti, con un maggior peso al percorso scolastico e l'introduzione di una certificazione esterna per la conoscenza della lingua inglese.

ridotta). Il giovane può dunque conseguire fino al titolo di istruzione di secondo ciclo, beneficiando di un percorso duale della stessa durata prevista dal percorso di studi. Dopo il diploma, il giovane può optare per un successivo periodo di studio negli Istituti tecnici superiori (ITS) o nell'Università. In questo secondo percorso si utilizzerà l'apprendistato di terzo livello per arrivare al titolo terziario (ITS o laurea professionalizzante). A questo si potrebbe aggiungere nuovamente l'apprendistato professionalizzante con 1 anno di contribuzione agevolata per le imprese che assumono stabilmente. Il percorso può ancora continuare, sempre in apprendistato di terzo livello, con il conseguimento degli ulteriori titoli universitari.

A luglio sono stati firmati due decreti per la realizzazione di edifici scolastici innovativi e il riparto di 150 milioni per la realizzazione di Poli per l'infanzia previsti dal decreto attuativo della Buona Scuola relativo all'introduzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino ai sei anni.

È stato avviato un Piano nazionale per la sperimentazione del diploma in 4 anni. Alle 12 scuole che hanno già avviato la sperimentazione, nell'anno scolastico 2018/2019 se ne aggiungeranno altre: è stato infatti previsto un bando nazionale per 100 classi sperimentali in tutta Italia al quale potranno partecipare sia scuole statali che paritarie.

Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD)

Ai fini della completa attuazione del PNSD sono state stanziate risorse per il completamento di sedici azioni[65]. In particolare nel corso del 2017 si prevede di stanziare, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica: 140 milioni per i laboratori professionalizzanti in chiave digitale, con lo scopo di innovare gli indirizzi che caratterizzano gli interventi presenti nel Piano Industria 4.0; 15 milioni per estendere il registro elettronico a tutte le classi del primo ciclo; 2,5 milioni per la creazione di ambienti didattici innovativi contro la dispersione scolastica nelle scuole delle periferie; 5,7 milioni per fornire assistenza per la manutenzione tecnica di strumenti informatici per le scuole del primo ciclo; 25 milioni per la formazione avanzata sui temi del digitale per il personale della scuola.

Il PNSD dispone, inoltre, l'istituzione di un Osservatorio per la Scuola Digitale. I primi dati pubblicati a luglio, rilevati dell'Osservatorio, mostrano che, su un campione di 3.500 scuole, il 97 per cento degli edifici scolastici è connesso ad internet per la didattica e nel 47 per cento dei casi la connessione risulta molto buona. Per quanto riguarda il cablaggio interno degli istituti, il 48 per cento degli edifici è interamente cablato, il 75 per cento dei laboratori è cablato e connesso, il 56 per cento delle aule è cablato e connesso.

[65] Il PNSD, lanciato ad ottobre 2015 ha lo scopo di promuovere l'innovazione e la digitalizzazione della scuola italiana e prevede 35 azioni su: gli strumenti di cui il Piano deve disporre per poter essere avviato e completato; gli spazi e gli ambienti per l'apprendimento da utilizzare; le azioni da compiere per poter assicurare una identità digitale, sia agli studenti al fine di migliorare il loro percorso formativo sempre più mirato ad un immediata collocazione sul mercato del lavoro, sia ai docenti per migliorare la formazione in servizio. Ulteriori misure riguardano il supporto alla trasformazione digitale della scuola e l'informatizzazione degli ambienti didattici. Infine, il Piano dispone l'istituzione di un Osservatorio per la Scuola Digitale e di un Comitato Scientifico che allinei le azioni previste con le pratiche internazionali. Un'azione fondamentale prevista è quella del monitoraggio continuo dell'intero Piano.

Ricerca e università

Nell'ambito del Programma Nazionale per la Ricerca, a luglio 2017 è stato lanciato un bando da 497 milioni per finanziare progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale. L'obiettivo dell'investimento è quello di incentivare le collaborazioni fra pubblico e privato e rilanciare il sistema nazionale, promuovendo la creazione di reti per la ricerca, di filiere nazionali che siano coerenti con le dodici aree di specializzazione intelligente scelte a livello nazionale.

Le risorse sono destinate per 393 milioni alle Regioni del Mezzogiorno (quelle meno sviluppate e in transizione) e per 104 milioni alle Regioni del Centro-Nord, sempre per attività che abbiano ricadute in termini occupazionali, di capacità di attrazione di investimenti e competenze, di rafforzamento della competitività delle imprese e valorizzazione dei risultati della ricerca e della diffusione dell'innovazione.

Il D.L. n. 91/2017, per il settore della ricerca, contiene disposizioni riguardanti il riconoscimento dei *Cluster* Tecnologici Nazionali (CTN) quali strutture di supporto e di efficientamento per il coordinamento delle politiche di ricerca industriale a livello nazionale e locale, nonché di raccordo tra le misure promosse a livello centrale e regionale e, con riferimento alle Regioni del Mezzogiorno, anche come strumento facilitatore per l'attuazione e l'impiego degli interventi sul territorio. Ogni CTN dovrà elaborare un Piano di azione triennale con un'apposita sezione riferita al Mezzogiorno.

Nella seconda metà del 2017, il MIUR procederà all'attuazione delle azioni previste dal PNR 2015-2020 relativamente al Capitale umano, con particolare riferimento all'obiettivo di aumentare il numero di ricercatori e dottori di ricerca nel Paese, di aumentare il numero di donne dei gruppi sottorappresentati (*underrepresented groups*) e di attrarre i migliori talenti.

Per il **settore universitario**, il D.L. n. 50/2017 è intervenuto sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione della programmazione 2007-2013 destinate al Piano nazionale per il Sud – Sistema Universitario per l'attuazione di interventi per lo sviluppo infrastrutturale delle Università del Mezzogiorno: le risorse per le quali non sono state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti vengono infatti riassegnate non solo alle scuole superiori, ma anche alle Università alle quali erano state già assegnate purché si impegnino ad avviare i relativi progetti.

Il D.L. n. 91/2017 contiene ulteriori disposizioni per una rapida ed integrale assegnazione delle risorse statali per il 2017, confermando gli stanziamenti già effettuati nel periodo 2014-2016 e disciplinando in modo coerente ed esaustivo la materia del costo standard[66]. Lo sblocco delle risorse per il 2017 assicura anche

[66] Il decreto individua per il 2018 i criteri e le voci di costo sulla cui base andrà determinato il modello di costo standard per studente e sulla cui base è annualmente ripartita una percentuale del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali. I criteri terranno conto dei costi del personale docente, dei docenti a contratto, del personale tecnico-amministrativo, nonché dei costi di funzionamento e gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio. Tale metodologia di calcolo del costo standard per studente verrà rideterminata con un successivo decreto ministeriale che ha validità triennale a partire dall'anno 2018, e determinerà anche la percentuale del FFO, al netto degli interventi con vincolo di destinazione, da ripartire tra gli atenei in base al criterio del costo standard per studente. Per l'anno corrente, sono stati recentemente firmati i decreti con i criteri di riparto del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università statali per il 2017 e quello relativo alla determinazione del contingente di personale che ciascuna università potrà assumere

l'attuazione della '*no tax area*' che consente agli studenti con famiglie con ISEE inferiore a 13.000 euro di non pagare le tasse per l'ingresso all'università.

In linea con gli obiettivi individuati dalla Strategia Europa 2020 per lo sviluppo dei sistemi di istruzione terziaria, si è conclusa la prima parte dei lavori della Cabina di regia per il coordinamento degli Istituti tecnici superiori (ITS) e delle lauree professionalizzanti. È stato elaborato un documento che mira a sviluppare una visione sistemica dei rapporti tra ITS e lauree professionalizzanti secondo una logica di prosecuzione e completamento del percorso formativo.

Alla luce di quanto già indicato negli interventi relativi alla pubblica amministrazione, con le risorse stanziate con la prossima manovra di bilancio si procederà al rinnovo normativo ed economico del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Istruzione e Ricerca[67]: ciò consentirà di dare la giusta valorizzazione al ruolo fondamentale dei professori del sistema AFAM, dei ricercatori e tecnologi, dei docenti dell'istruzione scolastica e del personale amministrativo incluso quello dirigenziale. Si introdurranno altresì misure di valorizzazione per i professori universitari nel rispetto delle regole del regime di diritto pubblico che li caratterizza.

Misure di finanza pubblica

Contenimento della spesa pubblica e *spending review*

L'attività di revisione e razionalizzazione della spesa[68] agisce attraverso due processi generali distinti tra di loro ma logicamente interconnessi e collegati: da un lato la creazione di spazio nel bilancio della Pubblica Amministrazione, attraverso l'eliminazione e la riduzione di specifici capitoli di spesa; dall'altro attraverso l'efficientamento dell'organizzazione e dei processi delle pubbliche amministrazioni. L'attività di revisione e razionalizzazione della spesa si è concentrata sulla spesa pubblica corrente aggredibile, ad esclusione degli interessi sul debito, delle prestazioni assistenziali e previdenziali e dei trasferimenti alla UE e di partite di giro. L'ammontare complessivo di questa spesa è pari a 327,7 miliardi nel 2016. Circa tre quarti della spesa corrente sono concentrati in cinque macro aree: sanità, Comuni e Province, sicurezza, istruzione e difesa. Le attività di revisione e razionalizzazione della spesa hanno riguardato le prime tre voci[69]. I capitoli di spesa eliminati e/o ridotti nel periodo 2014-2017 hanno un valore cumulato di 29,9 miliardi nel 2017. Al netto del costo del personale, la riduzione rappresenta il 18 per cento della spesa corrente. Questa riduzione ha interessato tutti i comparti della Pubblica Amministrazione, ma con effetti differenziati. La

quest'anno. Il Fondo di finanziamento ordinario 2017 si attesta a circa 6,9 miliardi; in base a quanto previsto dal D.L. Sud, per il 2017 viene mantenuta stabile la quota ripartita secondo il criterio del cosiddetto costo standard.

[67] In attuazione degli impegni presi con l'accordo del 30 novembre 2016 tra Governo e Organizzazioni Sindacali.

[68] Rapporto sulla Revisione della spesa, presentato a fine giugno dal Commissario al Parlamento, disponibile all'indirizzo web: http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Relazione_Commissario_20_Giugno_2017_.pdf

[69] Per quanto riguarda l'istruzione, dove il costo del personale rappresenta oltre il 90 per cento del costo complessivo, l'obiettivo del rafforzamento degli organici e delle competenze che ha ispirato il progetto de 'La Buona Scuola' ha circoscritto il potenziale di recupero di risorse, rendendolo meno prioritario. Per quanto riguarda la difesa si è tenuto conto del progetto della L. n. 244/12, che prevede su un percorso pluriennale la riduzione degli organici delle forze armate da 220.000 unità (civili compresi) a 170.000 unità.

Pubblica Amministrazione centrale ha contribuito per il 24 per cento alla riduzione della spesa complessiva al netto del costo del personale, mentre i comparti locali hanno contribuito per il 17 per cento.

A fine giugno 2017, il Governo ha approvato un **DPCM che definisce gli obiettivi di spesa dei Ministeri**, in coerenza con quanto previsto dal DEF 2017, concorrendo alla definizione della manovra di finanza pubblica per gli anni 2018-2020 nella cifra di 1 miliardo annuo a partire dal 2018. Il decreto è un ulteriore passo nell'implementazione della revisione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. Ciascun Ministero deve indicare le azioni che intende intraprendere per conseguire il taglio di spesa deciso[70]. Gli obiettivi di spesa saranno conseguiti attraverso disposizioni che verranno definite nella Legge di Bilancio. Per rafforzare l'attenzione sul raggiungimento dei risultati previsti – dal punto di vista sia finanziario sia degli esiti dell'azione pubblica – gli interventi più rilevanti saranno oggetto di specifici accordi di monitoraggio triennale tra il MEF e ciascun Ministero.

Razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione

Tra gli interventi di efficientamento della spesa, quello degli acquisti di beni e servizi è stato basato su due programmi: *i)* il rafforzamento del ruolo di **CONSIP S.p.A.** come centrale di acquisto nazionale della Pubblica Amministrazione, e *ii)* la costituzione del Tavolo degli aggregatori come un nuovo sistema per l'aggregazione degli acquisti, soprattutto delle amministrazioni locali.

I principali risultati dell'azione di CONSIP S.p.A. possono essere riassunti attraverso una serie di indicatori tra i quali la spesa presidiata, ovvero le merceologie di beni e servizi che CONSIP mette a disposizione attraverso i suoi strumenti (convenzioni, accordi quadro, sistema dinamico di acquisizione, mercato elettronico, gare su delega) che ha raggiunto i 48,3 miliardi nel 2016, in aumento del 27 per cento rispetto al 2014; il valore delle gare bandite pari a 16,9 miliardi nel 2016, il 26 per cento in più rispetto al 2014; le gare bandite che si sono attestate a quota 274 nel 2016, in aumento del 56 per cento rispetto al 2014; la spesa intermediata, ovvero il valore complessivo delle forniture erogate alle amministrazioni su contratti attivi CONSIP pari a 8,2 miliardi nel 2016,in crescita del 37 per cento rispetto al 2014; infine, il risparmio ottenuto che ha raggiunto la cifra di 3 miliardi nel 2016.

La frammentazione delle stazioni appaltanti, 36.000 nelle varie Pubbliche Amministrazioni prima dell'intervento di razionalizzazione, ha rappresentato uno dei più importanti problemi strutturali di efficienza della Pubblica Amministrazione. Queste criticità hanno dato luogo da un lato, a un costo alto di gestione del processo degli acquisti e dall'altro, a prezzi alti e disomogenei anche

[70] Gli interventi andranno realizzati attraverso tre possibili direttrici: i) revisione di procedure amministrative o organizzative per l'efficienza; ii) de-finanziamento interventi previsti; iii) revisione meccanismi o parametri che determinano la spesa (prestazioni, aliquote etc.). Considerate le priorità dell'azione di Governo, il DPCM esclude dalle riduzioni di spesa quelle relative a investimenti fissi lordi, calamità naturali ed eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà. Gli obiettivi di spesa saranno conseguiti attraverso interventi che ciascuna Amministrazione proporrà in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio 2018-2020. Entro l'estate i singoli Ministeri hanno trasmesso al MEF le proprie proposte di intervento che saranno vagliate dalla Ragioneria Generale dello Stato.

tra amministrazioni geograficamente vicine. Per dare una risposta a questa inefficienza, grazie al **'Tavolo dei soggetti aggregatori'** si sono ottenuti i seguenti risultati: *i)* le gare bandite hanno raggiunto i 25 miliardi nel 2016 (+279 per cento rispetto al 2015); *ii)* le gare aggregate hanno rappresentato l'82 per cento del totale nel 2016 e l'86 per cento nel primo trimestre del 2017 (27 per cento nel 2015); *iii)* sulla base di un campione di gare già aggiudicate, il risparmio medio ottenuto è del 23 per cento.

Fabbisogni standard

Il D.L. n. 50/2017 ha previsto che, a partire dal 2017, la **Commissione tecnica per i fabbisogni standard** dovrà predisporre le metodologie per la determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario nelle materie diverse dalla sanità, previo aggiornamento da parte della Conferenza Unificata degli oneri posti a carico dei diversi livelli di governo per il concorso al consolidamento dei conti pubblici. Il contributo alla finanza pubblica per le Regioni a statuto ordinario è pari a 500 milioni per il 2014 ed a 750 milioni annui dal 2015 e seguenti; per il complesso delle Regioni e Province autonome è pari a 3.980 milioni per il 2017 e 5.480 per ciascuno degli anni dal 2018 al 2020. Esso va sancito con intesa della Conferenza permanente; in mancanza di intesa, la ripartizione del contributo alla finanza pubblica avviene con apposito DPCM.

Per quanto riguarda le Province e le Città Metropolitane, a fine luglio è stato approvato in via definitiva dal Governo il DPCM contenente la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo per la determinazione dei **fabbisogni standard e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni stessi per le funzioni fondamentali dell'istruzione, del territorio, dell'ambiente, dei trasporti e per altre funzioni generali**[71]. Al fine di assicurare il superamento graduale e definitivo della spesa storica, il Governo determina tali fabbisogni per rapportare, progressivamente nella fase transitoria e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni.

Sistema fiscale e *compliance*

Il Governo ha approvato alcune importanti misure finalizzate a un miglioramento della *compliance* e dell'efficacia della riscossione. Il D.L. n. 50/2017 ha esteso l'ambito operativo dello ***split payment***[72] in considerazione

[71] Il decreto è adottato a norma del D.Lgs. n.216/2010 'Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, città metropolitane e province'.

[72] Esteso a tutte le operazioni effettuate nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni inserite nel conto consolidato pubblicato dall'ISTAT, le società controllate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dai Ministeri e dagli enti territoriali, nonché le società quotate inserite nell'indice FTSE MIB della Borsa italiana e i professionisti. È una misura di contrasto alle indebite compensazioni fiscali e agli omessi versamenti che prevede che le Pubbliche Amministrazioni, all'atto del pagamento di una fattura, separino il pagamento, versando al fornitore quanto dovuto al netto dell'IVA; quest'ultima sarà versata direttamente al bilancio dello Stato. Intervenendo nell'ambito di norme armonizzate, relative alla riscossione dell'imposta, è stato necessario chiedere una deroga approvata con decisione del Consiglio UE 2017/784 del 25 aprile 2017. Le nuove norme si applicano alle operazioni per le quali è stata emessa fattura a partire dal 1° luglio 2017. Dal 1° gennaio 2018 si prevede una accelerazione dei rimborsi da conto fiscale pagati direttamente dalla struttura di gestione per i soggetti passivi d'imposta a cui si applica lo *split payment*.

dell'efficacia della misura nel contrastare l'evasione Iva, in particolare quella da omesso versamento. Inoltre, al fine di contrastare le indebite compensazioni IVA, lo stesso decreto ha ridotto da 15.000 a 5.000 euro il limite oltre il quale è necessario il **visto di conformità**[73] **per le compensazioni sulle imposte sui redditi, IRAP e IVA** e ha reso obbligatorio l'uso dei servizi telematici in tutti i casi di compensazione. Se le compensazioni sono effettuate senza il visto di conformità o senza la sottoscrizione alternativa (oppure se questi sono stati apposti da soggetti non abilitati), si procede al recupero dei crediti usati in difformità dalle regole, oltre al recupero degli interessi e all'irrogazione di sanzioni.

Il D.L. n. 50/2017 modifica la disciplina della ***voluntary disclosure***[74] e prevede l'introduzione di **indici sintetici di affidabilità fiscale** in sostituzione di parametri e studi di settore che verranno gradualmente disapplicati. I nuovi indici esprimono il grado di affidabilità fiscale riconosciuto a ciascun contribuente valutato su una scala da 1 a 10. Ad essi sono collegati livelli di premialità per i contribuenti più affidabili. I dati che i contribuenti dovranno dichiarare per l'applicazione degli indici così come le attività economiche interessate saranno definiti dall'Agenzia delle entrate. Gli indici sono approvati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 31 dicembre del periodo d'imposta per il quale sono applicati e sono soggetti a revisione ogni due anni. Si prevede l'istituzione di una commissione di esperti per la valutazione dell'idoneità degli indicatori a rappresentare la realtà cui si riferiscono.

In materia di entrate, è stato disposto l'aumento, a partire dal 1° ottobre 2017, del prelievo erariale sugli apparecchi da intrattenimento c.d. '*new slot*' e sulla raccolta derivante dagli apparecchi c.d. '*videolotteries*'.

Con il D.L. n. 50/2017 infine, sono stati **ampliati i limiti di pignorabilità degli immobili da parte dell'agente della riscossione** che può procedere all'espropriazione di più beni immobili del debitore, purché il loro valore complessivo sia pari almeno a centoventimila euro. La normativa precedente faceva invece riferimento al valore del singolo bene. Sono state previste alcune disposizioni per garantire la validità dell'atto avente ad oggetto diritti reali su fabbricati già esistenti.

Il Governo ha varato il D.Lgs. n. 32/2017 in materia di contrasto all'evasione fiscale, che rende obbligatorio lo scambio di informazioni fiscali nell'ambito di accordi commerciali preventivi transfrontalieri (*ruling*) e degli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento, fino ad oggi previsto solo in via opzionale.

Il Governo prosegue nelle politiche volte a ridurre le controversie tributarie: con il D.L. n. 36/2017 sono stati prorogati dal 31 marzo al 21 aprile 2017 i termini

[73] Per le start-up innovative la soglia per l'apposizione del visto di conformità ai fini delle compensazioni rimane fissata a 50.000 euro.

[74] Con il D.L. n. 50/2017 è stata modificata anche la disciplina della *voluntary disclosure* prevedendo che, se alla formazione del reddito complessivo concorrono redditi di lavoro dipendente o di lavoro autonomo prodotti all'estero, è possibile scomputare il credito d'imposta anche in caso di omessa presentazione della dichiarazione o di omessa indicazione dei redditi. Inoltre, si estende l'esonero dagli obblighi dichiarativi previsto dalla legge con riferimento all'IVIE (imposta sul valore degli immobili situati all'estero) ed all'IVAFE (imposta sul valore dei prodotti finanziari, dei conti correnti e dei libretti di risparmio detenuti all'estero dalle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato). Viene infine rivisto il regime delle sanzioni che si applica solo al caso in cui non si provveda spontaneamente al versamento delle somme dovute entro i termini di legge (e non anche ai casi di mancato o insufficiente versamento spontaneo delle somme dovute) e si modificano le conseguenze dell'insufficiente versamento delle somme dovute.

per gli adempimenti tributari connessi alla c.d. **rottamazione delle cartelle esattoriali**.

Il D.L. n. 50/2017 ha introdotto una nuova procedura che consente di definire con modalità agevolate le **controversie tributarie pendenti in ogni stato e grado del giudizio in cui è parte l'Agenzia delle Entrate**, mediante pagamento degli importi indicati nell'atto impugnato che hanno formato oggetto di contestazione in primo grado e degli interessi da ritardata iscrizione a ruolo, escludendo quindi il pagamento delle sanzioni e degli interessi di mora. Entro il 31 agosto 2017, ogni ente territoriale può stabilire l'applicazione delle norme in tema di definizione agevolata delle controversie tributarie a quelle in cui è parte il medesimo ente. La norma si applica anche alle controversie relative ai carichi affidati all'agente della riscossione. Con una circolare del 28 luglio, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito le disposizioni contenute nel D.L. n. 50/2017 relative alla definizione agevolata delle controversie in materia tributaria di cui l'Agenzia stessa è parte.

Anche la riscossione dei tributi è stata interessata dall'azione del Governo, *in primis* attraverso un'importante innovazione organizzativa. Infatti dal 1 luglio 2017 è divenuta operativa l'Agenzia delle Entrate – Riscossione, istituita con il D.L. n. 193/2016. Essa svolgerà l'attività di riscossione mediante ruolo orientandola al miglioramento del rapporto con il cittadino grazie ad un'offerta di servizi di elevata qualità, diversificati in base alle tipologie di contribuenti. L'Agenzia delle Entrate – Riscossione, inoltre, porrà particolare attenzione all'ottimizzazione del risultato economico della riscossione, incrementando i livelli di efficienza mediante il progressivo contenimento dei costi. Con il citato decreto n. 50/2017 inoltre, è stato disposto che **l' Agenzia delle entrate-Riscossione possa svolgere le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali di tutte le amministrazioni locali e delle società da esse partecipate**[75], con l'esclusione delle società di riscossione. Dunque dal 1° luglio 2017 le amministrazioni locali possono affidare a quest'ultima la sola attività di riscossione e non più anche quelle di accertamento e liquidazione. I Comuni e agli altri enti locali inoltre, possono effettuare il versamento delle entrate anche sui conti correnti postali.

Il D.L. n. 50/2017 modifica anche la **disciplina dell'imposta sul reddito d'impresa**. La norma prevede infatti che le somme prelevate da riserve IRI in caso di fuoriuscita dal regime (anche a seguito della cessazione dell'attività) concorrono a formare il reddito complessivo dell'imprenditore, dei collaboratori o dei soci nel caso in cui sono state assoggettate a tassazione separata al 24 per cento. Agli stessi soggetti però, è riconosciuto un credito d'imposta pari al 24 per cento, al fine di evitare doppie imposizioni. Il suddetto decreto, a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione del 21 giugno 2017 n. 96, ha introdotto anche una **procedura di cooperazione e collaborazione rafforzata** (anche detta ***web tax***) per la definizione dei debiti tributari dovuti in relazione alla eventuale stabile organizzazione di società non residenti che appartengono a gruppi multinazionali con ricavi superiori a 1 miliardo e che effettuano cessione di beni e prestazioni di servizio in Italia per un ammontare superiore a 50 milioni

[75] Fermo restando quanto previsto dall'articolo 17, commi 3-bis e 3-ter, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46.

avvalendosi di società residenti o di stabili organizzazioni di società non residenti. I soggetti non residenti possono presentare un'istanza all'Agenzia delle Entrate per una valutazione della sussistenza dei requisiti che configurano la stabile organizzazione. In caso di esistenza della stabile organizzazione, l'Agenzia delle entrate invia al contribuente un invito al fine di definire, in contradditorio, i debiti tributari per i periodi d'imposta per i quali sono scaduti i termini di presentazione delle dichiarazioni. Per coloro che estinguono i debiti tributari, le sanzioni sono ridotte ad 1/6; con l'estinzione del debito inoltre, il reato di omessa dichiarazione diventa non punibile. Il reato è invece punito in caso di mancata sottoscrizione dell'accertamento per adesione ovvero di omesso o parziale versamento delle somme dovute. A questa disciplina possono essere affiancati altri istituti già esistenti come il *ruling internazionale*[76] e la *cooperative compliance*[77].

È previsto **l'adeguamento della disciplina nazionale in materia di metodi di calcolo dei prezzi di trasferimento infragruppo** (*transfer pricing*) **alle indicazioni OCSE** (in seno al cd. progetto BEPS) per la corretta determinazione del valore delle operazioni tra imprese associate estere. In particolare si introduce quale parametro per la determinazione dei redditi derivanti da tali operazioni, in luogo del criterio del 'valore normale', il riferimento al principio della libera concorrenza e l'indicazione del valore delle transazioni tra soggetti indipendenti, nel caso di operazioni che comportano un aumento del reddito. Lo stesso criterio trova applicazione nel caso di diminuzione del reddito derivante dalle operazioni con le società estere collegate.

Al fine di contrastare l'evasione delle imposte sui redditi in caso di locazioni brevi, viene introdotta una ritenuta sui pagamenti, con aliquota del 21 per cento, da operarsi a cura dei soggetti che esercitano l'attività di intermediazione immobiliare, anche *on line*[78].

Nell'ambito del processo di revisione del **sistema catastale** di classificazione degli immobili sono state implementate alcune attività finalizzate alla costruzione di un'Anagrafe Immobiliare Integrata, gestita interamente con una nuova piattaforma tecnologica, che integra le informazioni relative al territorio con quelle relative ai proprietari: il risultato è stato un sensibile miglioramento della qualità delle informazioni catastali. L'obiettivo è di avere un unico accesso alle informazioni relative agli immobili, ai loro proprietari, alle relative basi imponibili ed ai contribuenti, in un contesto di razionalizzazione, trasparenza ed efficienza

[76] Il *ruling* internazionale, di cui all'articolo 31 – *ter* del D.P.R. n. 600/1973, è rivolto tra l'altro alle imprese non residenti che abbiano intenzione di esercitare la propria attività tramite una stabile organizzazione entro il periodo di imposta successivo a quello di presentazione dell'istanza. È possibile far valere retroattivamente l'accordo fino alla data di presentazione dell'istanza - tramite integrativa o ravvedimento (in questo caso senza l'applicazione di sanzioni). L'accordo inoltre, vale per il periodo di imposta in cui è stipulato e per i quattro successivi.

[77] Il regime di *cooperative compliance* riguarda le imprese residenti o meno che presentino alcune caratteristiche tra cui un volume d'affari o ricavi uguale o superiore a 10 miliardi o non inferiore ad 1 miliardo, o che abbiano richiesto la *web tax*. La procedura permette all'impresa di valutare preventivamente con l'Agenzia delle entrate la presenza di rischi fiscali e riconosce la possibilità di ridurre le sanzioni alla metà se i rischi vengono comunicati all'Agenzia stessa in modo tempestivo ed esauriente.

[78] Per i redditi derivanti dalle locazioni brevi - di durata non superiore a 30 giorni - di immobili ad uso abitativo, se stipulati da persone fisiche al di fuori dell'esercizio d'impresa, direttamente o in presenza di intermediazione immobiliare, la normativa fiscale vigente prevede, in alternativa alla tassazione ordinaria Irpef, una cedolare secca con aliquota al 21 per cento.

dell'azione governativa. Rispetto alla revisione delle *Tax Expenditures* in allegato alla Legge di Bilancio 2017 è stato pubblicato, come previsto dal D.Lgs. n.160/2015, il Rapporto annuale sulle spese fiscali. Tale rapporto costituisce uno strumento essenziale per il monitoraggio delle spese fiscali facilitando gli interventi legislativi di razionalizzazione delle agevolazioni esistenti. Di ogni misura sono indicati gli effetti finanziari; esse vengono inoltre distinte in base alle missioni di spesa, in coordinamento con i criteri di classificazione del bilancio, così da evidenziare eventuali sovrapposizioni tra interventi di spesa e di agevolazione fiscale, evitando duplicazioni di misure con la medesima finalità nel sistema *tax and benefit*.

Il Processo Tributario Telematico

Con l' estensione alle Commissioni tributarie delle Regioni Marche e Val D'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano, dal 15 luglio 2017 **il processo tributario telematico è attivo su tutto il territorio nazionale**. Tramite il portale è possibile effettuare il deposito telematico degli atti e dei documenti processuali già notificati via PEC alla controparte e consultare il fascicolo processuale contenente tutti gli atti e documenti del contenzioso. Inoltre - con il D.L. n. 50/2017 - l'a**mbito operativo dell'istituto del reclamo/mediazione**, introdotto nel processo tributario con finalità deflative, è stato esteso alle controversie di valore sino a cinquantamila euro (la soglia precedente era ventimila euro). Le nuove norme si applicano agli atti impugnabili notificati dal 1° gennaio 2018. Vengono esclusi dalla mediazione i tributi che costituiscono risorse proprie tradizionali UE. Al 30 giugno 2017, le **controversie tributarie pendenti** si sono ridotte del 12,8 per cento rispetto allo stesso periodo dell''anno precedente, proseguendo il trend positivo iniziato dal 2012. Le controversie instaurate in entrambi i gradi di giudizio, nel secondo trimestre 2017, sono diminuite dell'8,9 per cento mentre le controversie definite sono state oltre 70.000, con una riduzione delle decisioni del 13 per cento.

Ambiente ed energia

Nel corso del 2017 sono stati posti in consultazione due documenti rilevanti per le politiche ambientali: il documento di inquadramento e posizione strategica sull'Economia Circolare e la Strategia Energetica Nazionale (SEN).

Il documento sull'Economia Circolare, che costituisce un tassello importante per l'attuazione della più ampia Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile[79], persegue obiettivi generali quali: l'individuazione delle principali scelte strategiche per il sistema paese, tenendo conto dei nuovi obiettivi europei del pacchetto europeo per l'economia circolare e delle peculiarità nazionali; la riduzione degli impatti sull'ambiente e delle esternalità tramite una migliore gestione di tutto il ciclo di vita dei prodotti; la definizione delle priorità di azione e degli strumenti per realizzarle; una visione coordinata e coerente del modello economico circolare come volano della crescita sostenibile del Paese.

[79] La strategia ha concluso il processo di consultazione pubblica e di concerto interministeriale.

La SEN mira ad accrescere la competitività del Paese allineando i prezzi energetici a quelli europei, migliorare la sicurezza dell'approvvigionamento della fornitura e l'adeguatezza delle infrastrutture, indicare il percorso di decarbonizzazione nel quadro degli impegni presi nell'ambito dell'Accordo di Parigi.

Con la Legge Europea 2017 si è cercato di anticipare, nel rispetto delle regole europee sugli aiuti di Stato, due dei punti chiave della SEN: la necessità di tutelare i settori industriali a forte consumo di energia (energivori) esposti alla concorrenza internazionale e l'esigenza di proseguire le politiche di sostegno alle fonti rinnovabili elettriche. Con appositi emendamenti al disegno di legge – approvati a luglio - sono state riformate le agevolazioni sulle componenti di costo dell'elettricità destinate al sostegno delle fonti rinnovabili e della cogenerazione attraverso un meccanismo progressivo (per classi di intensità elettrica) che, tra l'altro, consentirà alle imprese che hanno un costo dell'energia superiore al 20 per cento del valore aggiunto lordo (VAL) di contribuire in proporzione al VAL conseguito, in misura che potrà scendere fino allo 0,5 per cento del VAL stesso. Riguardo alle fonti rinnovabili elettriche, la normativa di riferimento è stata conformata alle regole europee, in modo da permettere il riavvio degli strumenti di sostegno, non più operativi da fine 2016.

Inoltre, nella stessa legge europea è previsto l'avvio di una misura analoga per il sistema del gas, con l'introduzione di disposizioni volte alla rideterminazione dei corrispettivi a copertura degli oneri generali del sistema gas, oggi applicati alle imprese industriali a forte consumo di gas naturale, in modo conforme ai criteri di cui alla Comunicazione della Commissione europea 'Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020'. Tali imprese 'gasivore' analogamente alle imprese a forte consumo di elettricità, risultano particolarmente colpite dai costi di finanziamento delle misure di sostegno alle politiche di decarbonizzazione, incluse le politiche a sostegno delle energie da fonti rinnovabili. Al fine di evitare che tali imprese debbano affrontare uno svantaggio competitivo significativo si prevede che tali oneri possano essere rimodulati in base a quanto già oggi ammesso e sperimentato per le imprese energivore elettriche.

Infine, in attuazione della legge sulla *green economy* e l'efficienza delle risorse (n. 221/2015) e come previsto dall'art. 68, è stato inviato al Parlamento il primo 'Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli' quale prima rassegna di sussidi in vigore (sia tramite *tax expenditures* che leggi di spesa). Il catalogo offre una valutazione dell'impatto ambientale di tali sussidi con l'obiettivo di fornire al Parlamento uno strumento conoscitivo che possa favorire una possibile transizione verso un sistema fiscale ecologico e un modello di economia sostenibile, in linea con la revisione delle *tax expenditures* raccomandata dal Consiglio.

APPENDICE

TAVOLA A1 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 8 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	154	103	34	23
Maggiori entrate	2	29	13	3
Slittamento di un anno dei termini di pagamento per rottamazione cartelle esattoriali	*0*	*20*	*9*	*0*
Estensione della sospensione versamenti contributivi per residenti nei comuni colpiti dal sisma	*0*	*7*	*2*	*0*
Altro	*2*	*3*	*3*	*3*
Minori spese	152	74	21	20
Fondo per interventi strutturali di politica economica	*41*	*47*	*0*	*0*
Fondo per le esigenze indifferibili	*54*	*0*	*0*	*0*
Fondi speciali di parte corrente	*4*	*24*	*8*	*8*
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	*41*	*0*	*0*	*0*
Fondo attualizzazione contributi pluriennali	*7*	*0*	*10*	*9*
Altro	*5*	*3*	*3*	*3*
UTILIZZO RISORSE	152	60	33	21
Minori entrate	29	10	1	1
Slittamento di un anno dei termini di pagamento per rottamazione cartelle esattoriali	*20*	*9*	*0*	*0*
Estensione della sospensione versamenti contributivi per residenti nei comuni colpiti dal sisma	*8*	*0*	*0*	*0*
Altro	*1*	*1*	*1*	*1*
Maggiori spese	123	50	31	20
Credito di imposta investimenti nelle regioni del centro Italia colpite dal sisma	*20*	*24*	*0*	*0*
Sostegno al reddito delle fasce deboli della popolazione colpita dal sisma	*41*	*0*	*0*	*0*
Credito di imposta su interessi istituti credito per finanziamenti erogati per versamento tributi	*7*	*10*	*10*	*9*
Interventi per la ripresa del settore turistico nelle aree interessate dal sisma	*23*	*0*	*0*	*0*
Fondo di solidarietà nazionale	*15*	*0*	*0*	*0*
Fondo per interventi strutturali di politica economica	*0*	*0*	*9*	*0*
Fondo per le esigenze indifferibili	*0*	*6*	*1*	*0*
Altro	*17*	*10*	*11*	*11*
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	2	43	2	2

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A2 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 13 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	13	38	44	43
Maggiori entrate	9	30	35	35
Utilizzo di quota parte delle entrate derivanti dal contributo sui premi assicurativi	*6*	*23*	*28*	*28*
Assunzioni nelle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo - effetti fiscali e contributivi	*1*	*5*	*5*	*5*
Altro	*1*	*2*	*2*	*2*
Minori spese	5	9	8	8
Fondo speciale di parte corrente	*4*	*8*	*8*	*8*
Altro	*0*	*0*	*0*	*0*
UTILIZZO RISORSE	11	31	37	37
Maggiori spese	11	31	37	37
Oneri di gestione derivanti dall'attivazione dei nuovi posti nei centri di permanenza per i rimpatri	*4*	*12*	*18*	*18*
Assunzione personale uffici Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo	*3*	*10*	*10*	*10*
Invio nel continente africano di personale dell'Arma dei Carabinieri	*3*	*5*	*5*	*5*
Altro	*2*	*4*	*3*	*3*
EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO	2	7	7	7

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA A3 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 91 DEL 2017 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2017	2018	2019	2020
MAGGIORI RISORSE	133	235	106	266
Maggiori entrate	0	1	0	0
Altro	0	1	0	0
Minori spese	133	234	106	266
Fondo sviluppo e coesione	*0*	*25*	*31*	*150*
Fondo per le esigenze indifferibili	*17*	*150*	*3*	*4*
Fondo per interventi strutturali di politica economica	*0*	*0*	*38*	*66*
Fondo speciale di parte capitale	*5*	*27*	*27*	*40*
Carta elettronica per la cultura dei giovani	*90*	*0*	*0*	*0*
Fondo attualizzazione contributi pluriennali	*15*	*25*	*0*	*0*
Fondo speciale di parte corrente	*0*	*0*	*6*	*6*
Altro	*6*	*7*	*1*	*0*
UTILIZZO RISORSE	133	234	106	266
Minori entrate	0	0	45	72
Proroga termine per la consegna dei beni strumentali per l'iper-ammortamento	*0*	*0*	*45*	*72*
Altro	*0*	*0*	*0*	*0*
Maggiori spese	133	234	61	194
Credito di imposta per investimenti nelle zone economiche speciali (ZES)	*0*	*25*	*31*	*150*
Fondo da destinare ai Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale	*0*	*150*	*0*	*0*
Contributi alle Province e Città metropolitane	*100*	*0*	*0*	*0*
Edilizia giudiziaria nel Mezzogiorno	*4*	*25*	*25*	*40*
Ricollocazione dei lavoratori espulsi dai processi produttivi delle regioni del Sud	*15*	*25*	*0*	*0*
Altro	*14*	*9*	*4*	*4*
EFFETTI SULL' INDEBITAMENTO NETTO	0	1	0	0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

È possibile scaricare la

Nota di Aggiornamento del
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017
dai siti Internet
www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2240-0702