

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LVII

n. 2

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(CONTE)

SEZIONE I – Programma di stabilità dell'Italia

SEZIONE II – Analisi e tendenze della finanza pubblica

(con l'allegata nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali)

SEZIONE III – Programma nazionale di riforma

Trasmesso alla Presidenza il 10 aprile 2019

NOTA: Il presente stampato include le correzioni comunicate alla Presidenza con lettera del Ministro dell'economia e delle finanze in data 16 aprile 2019.

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

Lettere di trasmissione	<i>Pag.</i>	4
Premessa	»	7
SEZIONE I. Programma di stabilità dell'Italia	»	13
SEZIONE II. Analisi e tendenze della finanza pubblica	»	167
Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	»	303
SEZIONE III. Programma nazionale di riforma	»	363



Presidenza del Consiglio dei Ministri
PCM_CONTE 0003911 P-4.1.3
del 10/04/2019



*Al Presidente
del Consiglio dei Ministri*



Roma, 9 aprile 2019

Gentile Presidente,

Le trasmetto il Documento di Economia e Finanza 2019, predisposto ai sensi dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Il Documento di Economia e Finanza, unitamente agli allegati, viene inviato per mezzo dell'annesso supporto elettronico.

Con le più vive cordialità,

Roberto FICO

On.le Dott. Roberto FICO
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
ROMA



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Prot. 4465

Roma, **16 APR 2019**

Giustiziev Presidente,

a completamento di quanto già trasmesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 10 aprile 2019, mi premuro inviare l'Allegato sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) al Documento di Economia e Finanza 2019, predisposto ai sensi dell'articolo 10, comma 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Allego, altresì, gli *errata corrige* al predetto Documento di Economia e Finanza 2019.

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Musi".

On.le Dott. Roberto FICO
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
ROMA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il Documento di Economia e Finanza 2019, il primo del nuovo Governo, ripercorre i risultati conseguiti in dieci intensi mesi di attività e traccia le linee guida della politica di bilancio e di riforma che si intende attuare nel prossimo triennio. Il Governo ha pienamente realizzato il programma iniziale di riforma economica e sociale descritto a inizio autunno nella Nota di aggiornamento del DEF 2018. Ciò è avvenuto in un contesto economico internazionale ed europeo che si è fatto progressivamente più difficile e in presenza di periodi di tensione nel mercato dei titoli di Stato. Il Governo ha fronteggiato la situazione modificando il programma di bilancio per raggiungere alla fine dello scorso anno un accordo con la Commissione Europea che non ha precluso la realizzazione dei propri obiettivi di riforma e inclusione sociale.

Seppur in un contesto economico congiunturale profondamente cambiato e più complesso, con questo documento il Governo conferma gli obiettivi fondamentali della sua azione: ridurre progressivamente il gap di crescita con la media europea che ha caratterizzato l'economia italiana soprattutto nell'ultimo decennio e, al tempo stesso, il rapporto debito/PIL. A tal fine, la strategia dell'Esecutivo ribadisce il ruolo degli investimenti pubblici come fattore fondamentale di crescita, innovazione, infrastrutturazione sociale e aumento di competitività del sistema produttivo; l'azione di riforma fiscale in attuazione progressiva di un sistema di flat tax come componente importante di un modello di crescita più bilanciato; il sostegno alle imprese impegnate nell'innovazione tecnologica e il rafforzamento contestuale della rete di protezione e inclusione sociale.

La difficile situazione economica che abbiamo oggi di fronte si caratterizza per una caduta dell'attività manifatturiera che ha particolarmente colpito la Germania e l'Italia a causa sia della loro specializzazione produttiva sia della spiccata propensione all'esportazione. Le relazioni internazionali sono profondamente mutate negli ultimi due anni e l'andamento del commercio mondiale ne ha risentito in misura crescente. A ciò si sono aggiunti il rallentamento di alcune grandi economie emergenti, il deprezzamento dei rispettivi tassi di cambio, il protrarsi della incertezza sulla Brexit e i cambiamenti regolatori e tecnologici che hanno interessato l'industria dell'auto. Queste tendenze si sono risolte in un marcato rallentamento della crescita europea, cui si è associato il permanere di condizioni di bassa inflazione. Tali condizioni risultano più sfavorevoli per i Paesi maggiormente colpiti dalla crisi di inizio decennio, quali l'Italia.

In tale contesto, la performance del nostro paese mostra che l'occupazione e il valore aggiunto dei servizi hanno tenuto, ma ciò non è stato sufficiente ad assicurare un adeguato ritmo di crescita del Prodotto Interno Lordo. Il 2018 si è

chiuso con un incremento del PIL reale dello 0,9 per cento, su cui ha pesato la dinamica sfavorevole della seconda metà dell'anno che ha determinato anche un effetto di trascinamento lievemente negativo sul 2019. Come conseguenza delle mutate condizioni interne ed esterne, la proiezione di crescita tendenziale per quest'anno è stata rivista al ribasso, passando dall'1,0 per cento della previsione di fine anno allo 0,1 per cento del presente documento.

Il superamento di questa fase di bassa crescita nominale della nostra economia dipende dall'evoluzione dell'economia internazionale e dall'efficacia delle politiche di rilancio, sia macroeconomiche sia di riforma strutturale, che stiamo mettendo in campo.

È inoltre necessario un cambiamento a livello europeo per passare a un modello di crescita che, senza pregiudicare la competitività dei Paesi dell'Unione, si basi maggiormente sulla promozione della domanda interna. Gli altissimi surplus commerciali di alcuni paesi europei rappresentano squilibri macroeconomici che sono fonte di eccessiva esposizione a shock esterni all'Unione, soprattutto in una fase storica in cui a livello globale si assiste a un possibile cambio di approccio rispetto al commercio internazionale e al multilateralismo. Pertanto, a livello europeo il Governo promuoverà una rivisitazione dell'approccio di politica economica, dalle regole di bilancio alla politica industriale, commerciale, degli investimenti e dell'innovazione.

L'attuale fase di debolezza ciclica dell'economia rende necessario sostenere l'attività economica e in particolare gli investimenti pubblici e privati, che, pur in ripresa, nel 2018 sono risultati pari al 18 per cento del PIL, a fronte di livelli superiori al 20 per cento negli anni antecedenti la crisi.

Il Governo ha approntato due pacchetti di misure di sostegno agli investimenti. Il primo, il decreto-legge "Crescita", si concentra su misure di stimolo all'accumulazione di capitale e alla realizzazione di investimenti. Tra le altre misure si reintroduce, il super-ammortamento, rimodulato in modo da favorire le piccole e medie imprese, si sostituisce la mini-IREES con la riduzione delle aliquote delle imposte dirette sui redditi riconducibili agli utili trattenuti nell'impresa e si semplificano le procedure di fruizione dell'agevolazione patent box. Le misure di sostegno agli investimenti privati sono accompagnate da un aumento delle risorse di bilancio per gli investimenti degli enti territoriali. Risorse che si sommano agli effetti positivi attesi in termini di maggiori investimenti attribuibili alle misure di sblocco degli avanzi introdotte con la Legge di bilancio per il 2019.

Il secondo provvedimento, il decreto-legge "Sblocca cantieri", punta a invigorire la ripresa del settore delle costruzioni, snellendo la legislazione vigente in materia di aggiudicazione dei contratti, appalti integrati, subappalti, norme sulla progettazione, partenariato pubblico-privato e procedure di approvazione di varianti di progetto. Gli investimenti in costruzioni sono aumentati lo scorso anno

PREMESSA

del 2,6 per cento e il numero dei permessi di costruzione è notevolmente salito. Il miglioramento del quadro di regolamentazione derivante dall'intervento legislativo, unitamente all'impegno del Governo ad aumentare le risorse per gli investimenti pubblici e agli incentivi per la ristrutturazione degli immobili, anche in chiave antisismica, dovrebbero pertanto creare le condizioni per una vera ripresa di un settore che resta cruciale per l'occupazione e l'andamento generale dell'economia.

Questi interventi hanno un impatto neutrale sulla finanza pubblica, a testimonianza dell'attenzione del Governo alla disciplina di bilancio. Nell'accordo di fine anno con la Commissione Europea, il Governo aveva indicato una previsione di indebitamento netto per il 2019 pari al 2 per cento del PIL. La Legge di Bilancio contiene una clausola che, in caso di deviazione dall'obiettivo di indebitamento netto, prevede il blocco di due miliardi di spesa pubblica. Sulla base delle nuove previsioni pubblicate in questo documento, tale scenario appare ora probabile. Il Governo attuerà pertanto tale riduzione di spesa.

Per effetto dell'attivazione della riduzione di spesa prevista dalla legislazione vigente (che, quindi, non costituisce una 'manovra' aggiuntiva), il deficit di quest'anno è stimato al 2,4 per cento del PIL. In termini strutturali, ovvero al netto dell'andamento ciclico e delle misure temporanee, questo risultato darebbe luogo a una variazione dell'indebitamento di solo -0,1 punti percentuali. Tenendo conto della flessibilità concordata con la Commissione in relazione a spese straordinarie per il contrasto dei rischi idrogeologici e interventi straordinari sulle infrastrutture, nonché del livello negativo dell'output gap, il risultato di quest'anno rientrerebbe nei limiti del Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Per gli anni successivi, il Programma di Stabilità traccia un sentiero di finanza pubblica che riduce gradualmente il deficit della PA fino all'1,5 per cento nel 2022, con una diminuzione di 0,3 punti percentuali all'anno che determina un miglioramento quasi equivalente del saldo strutturale. Secondo le nuove proiezioni ufficiali, il deficit strutturale scenderebbe dall'1,5 per cento del PIL di quest'anno allo 0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale. Gli obiettivi programmatici tracciati nel Programma sono in linea con il dettato del PSC pur puntando a miglioramenti del saldo strutturale più contenuti in confronto a un'interpretazione letterale delle regole, come impongono le condizioni ancora difficili in cui versa la nostra economia e il recente indebolimento ciclico.

L'andamento previsto dell'inflazione e del deflatore del PIL per l'anno in corso e il prossimo triennio rimane improntato a una forte moderazione, rendendo più complesso il conseguimento di un'elevata crescita nominale e di una marcata riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL. Le nuove previsioni ufficiali

indicano per il 2019 un incremento del rapporto debito/PIL, che è già moderatamente aumentato lo scorso anno. Per i prossimi anni, il Programma di Stabilità mira a una riduzione del rapporto debito/PIL, che risulterebbe prossimo al 129 per cento nell'anno finale della previsione.

Per quanto riguarda gli obiettivi interni di politica di bilancio, lo scenario programmatico qui presentato prevede un aumento degli investimenti pubblici nel prossimo triennio, che dal 2,1 per cento del PIL registrato nel 2018 si porterebbero al 2,6 per cento del PIL nel 2022.

In linea con il Contratto di Governo, si intende inoltre continuare, nel disegno di Legge di Bilancio per il prossimo anno, il processo di riforma delle imposte sui redditi ("flat tax") e di generale semplificazione del sistema fiscale, alleviando l'imposizione a carico dei ceti medi. Questo nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti in questo documento.

Il profilo delineato per l'indebitamento netto, anche alla luce degli oneri necessari al rifinanziamento delle cd politiche invariate (missioni di pace, pubblico impiego, investimenti), richiederà l'individuazione di coperture di notevole entità. La legislazione vigente in materia fiscale viene per ora confermata nell'attesa di definire le misure alternative di copertura e di riforma fiscale nel corso dei prossimi mesi, in preparazione della Legge di Bilancio 2020.

La previsione di crescita del PIL nello scenario programmatico, pur influenzata dai vincoli di bilancio, è superiore a quella dello scenario tendenziale ad eccezione nell'anno finale, attestandosi allo 0,2 per cento per il 2019 per poi aumentare allo 0,8 per cento nei tre anni successivi (rispetto a uno scenario tendenziale che sconta tassi di crescita reale dello 0,6 per cento nel 2020, 0,7 per cento nel 2021 e 0,9 per cento nel 2022). Guardando alle più recenti previsioni delle istituzioni internazionali si osserva che, pur in un quadro di rallentamento, nel 2020 la nostra economia dovrebbe ridurre il divario di crescita rispetto alla media dei paesi dell'Area Euro e alle grandi economie europee (Francia e Germania).

In generale è opportuno ribadire quanto già affermato in passato, ovvero che le previsioni ufficiali sono e devono essere di natura prudenziale, poiché finalizzate alla costruzione di un quadro attendibile e condiviso di finanza pubblica. Il Governo punta a conseguire risultati ben più significativi in materia di crescita economica all'interno di un approccio attento alla dimensione del benessere equo e sostenibile.

Le riforme sono la via maestra per migliorare il potenziale di crescita dell'economia. Il Programma Nazionale di Riforma di quest'anno, il primo presentato dal nuovo Governo, ripercorre le diverse misure e riforme già intraprese ed espone la strategia per il prossimo triennio.

PREMESSA

Il Governo ha dato la priorità all'inclusione sociale, al contrasto alla povertà, all'avvio al lavoro della popolazione inattiva e al miglioramento dell'istruzione e della formazione. Il Decreto Dignità punta a ridurre la precarietà del lavoro, disincentivando l'utilizzo eccessivo dei contratti a termine e promuovendo l'utilizzo di quelli a tempo indeterminato. Il Reddito di Cittadinanza ha la duplice finalità di contrasto alla povertà e di attivazione dei beneficiari in termini di ricerca del lavoro e di sentieri formativi.

La revisione del sistema pensionistico operata con 'Quota 100' intende consentire un accesso più agevole alla pensione, favorendo anche il ricambio generazionale e l'innovazione e la produttività di imprese e Amministrazioni pubbliche.

Il tema del lavoro continuerà ad avere un posto centrale nell'azione di politica economica del Governo dei prossimi anni, con l'obiettivo di garantire agli italiani condizioni d'impiego più dignitose e adeguate retribuzioni. Saranno oggetto di valutazione l'introduzione di un salario minimo orario per i settori non coperti da contrattazione collettiva e la previsione di trattamenti congrui per l'apprendistato nelle libere professioni. Si continuerà inoltre a lavorare per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e gli adempimenti burocratici, anche attraverso la digitalizzazione.

Lo sviluppo dell'economia richiede, accanto all'investimento in infrastrutture fisiche, anche un ampio sforzo nel campo dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Il Governo predisporrà delle Strategie Nazionali per l'Intelligenza Artificiale e per la Blockchain. Risorse significative saranno investite nella diffusione della banda larga e nello sviluppo della rete 5G. Si sono inoltre rifinanziati gli strumenti del Piano Impresa 4.0 e per il supporto all'innovazione nelle piccole e medie imprese.

Il Governo rilancerà la politica industriale dell'Italia, con l'obiettivo non solo di rivitalizzare settori da tempo in crisi, ma anche di rendere l'Italia protagonista in industrie che sono al centro della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile. Il passaggio a standard ecologici più elevati rappresenta una vera opportunità di crescita per l'Italia, che deve essere perseguita attraverso l'incentivazione alle attività di ricerca, progettazione e produzione di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale nel nostro Paese. Il Governo rafforzerà il sostegno alla sperimentazione e adozione delle trasformazioni digitali e delle tecnologie abilitanti che offrano soluzioni per produzioni più sostenibili e circolari. La green finance può fornire un importante contributo alla crescita di tali attività, e il Governo ne sosterrà lo sviluppo.

Le semplificazioni amministrative saranno parte di un più generale provvedimento di accelerazione della crescita che il Governo intende varare nei prossimi mesi, che procederà alla ricognizione, tipizzazione e riduzione dei regimi abilitativi, individuando i procedimenti di autorizzazione non indispensabili ed eliminando tutti gli oneri amministrativi superflui.

L'efficienza della giustizia rappresenta un fattore decisivo per la ripresa economica e per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità. In questo contesto sono stati attuati interventi diretti alla velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali civili e penali, come la riforma organica delle procedure di insolvenza, cui si aggiungono le importanti risorse stanziare per risolvere le carenze di organico del personale amministrativo e della magistratura.

Inoltre, l'Italia si caratterizza ormai da anni per il declino delle nascite e la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro. Il Governo intende proseguire sulla strada dell'alleggerimento del carico fiscale e della destinazione di maggiori risorse a favore delle famiglie, con particolare riguardo a quelle numerose e con componenti in condizione di disabilità. Iniziative future verteranno prioritariamente sul riordino dei sussidi per la natalità e la genitorialità, la promozione del welfare familiare aziendale, il miglioramento del sistema sanitario e delle relative infrastrutture.

Infine, tra i principali obiettivi programmatici dell'azione di Governo vi è anche il sostegno all'istruzione scolastica e universitaria e alla ricerca attraverso misure atte a finanziarne lo sviluppo, con particolare attenzione al capitale umano e infrastrutturale.

In sintesi, l'obiettivo fondamentale del programma di Governo è il ritorno a una fase di sviluppo economico contraddistinta da un miglioramento dell'inclusione sociale e della qualità della vita, tale da garantire la riduzione della povertà e la garanzia dell'accesso alla formazione e al lavoro, agendo al contempo anche nell'ottica di invertire il trend demografico negativo. Sul versante della competitività, l'economia italiana sarà rafforzata dal miglioramento del contesto produttivo indotto dalla riduzione dei costi per le imprese, sia di tipo fiscale, sia più in generale inerenti il sistema burocratico.

Giovanni Tria

Ministro dell'Economia e delle Finanze

Sezione I
Programma di stabilità dell'Italia

PAGINA BIANCA

INDICE

I.	QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA DI BILANCIO	19
I.1	Tendenze recenti e prospettive per l'economia italiana	19
I.2	Scenario macroeconomico e finanza pubblica tendenziali	21
I.3	Scenario programmatico di finanza pubblica e previsioni macroeconomiche ufficiali....	24
II.	QUADRO MACROECONOMICO	29
II.1	L'economia internazionale	29
II.2	Economia italiana.....	37
III.	INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO	59
III.1	Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente	59
III.2	Percorso programmatico di finanza pubblica	66
III.3	Impatto finanziario delle misure del Programma Nazionale di Riforma	79
III.4	Evoluzione del rapporto debito/PIL	81
III.5	La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	85
IV.	SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	99
IV.1	Scenari di breve periodo	99
IV.2	Scenari di medio periodo	108
IV.3	Scenari di lungo periodo	113
V.	QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	135
V.1	Le azioni intraprese e linee di tendenza per i prossimi anni	135
VI	ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE	159
VI.1	Recenti sviluppi normativi in tema di riforma del bilancio dello Stato.....	159
VI.2	Le regole di bilancio per le Amministrazioni locali.....	160

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola I.3	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.2	Ipotesi di base
Tavola II.3a	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.3b	Prezzi
Tavola II.3c	Mercato del lavoro
Tavola II.3d	Conti settoriali
Tavola III.1	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche
Tavola III.2	Differenze rispetto al precedente Programma di Stabilità
Tavola III.3	Saldi di cassa del settore statale e del settore pubblico
Tavola III.4	Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di Stabilità
Tavola III.5	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.6	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.7	Scenario a politiche invariate
Tavola III.8	Deviazioni significative
Tavola III.9	Impatto finanziario delle misure nelle griglie del PNR
Tavola III.10	Determinanti del debito pubblico
Tavola III.11	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.12	Rispetto della regola del debito: criterio <i>forward looking</i> e debito corretto per il ciclo
Tavola IV.1	<i>Heat map</i> sulle variabili sottostanti ad SO per il 2017
Tavola IV.2	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.3	Spesa per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione
Tavola IV.4	Indicatori di sostenibilità
Tavola V.1	Effetti netti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.2	Effetti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.3	Effetti netti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.4	Effetti del D.L. n. 109 del 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.5	Effetti del D.L. n. 113 del 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.6	Effetti del D.L. n. 135 del 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.7	Effetti della manovra di finanza pubblica 2019-2021 e dei primi provvedimenti del 2019
Tavola V.8	Effetti della manovra di finanza pubblica 2019-2021 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.8 bis	Effetti del D.L. n. 4 del 2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.9	Effetti della manovra di finanza pubblica 2019-2021 e dei primi provvedimenti del 2019 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore

INDICE

- Tavola V.10 Effetti della manovra di finanza pubblica 2019-2021 sull'indebitamento netto della PA
- Tavola V.11 Effetti del D.L. n. 4 del 2019 sull'indebitamento netto della PA

INDICE DELLE FIGURE

- Figura I.1 Prodotto interno lordo
- Figura I.2 Indice produzione industriale relativo, Italia vs. Germania
- Figura II.1 PMI globale composito e commercio mondiale
- Figura II.2 Rendimento dei titoli di Stato a 10 anni
- Figura II.3 Prezzo del Brent e dei Futures
- Figura II.4 Indici PMI e di incertezza sulle politiche economiche a livello globale
- Figura II.5 Esportazioni di beni e servizi dell'Italia e dei maggiori Paesi europei
- Figura II.6 Indici di competitività di prezzo
- Figura II.7 Esportazioni di beni dell'Italia verso i principali Paesi europei
- Figura II.8 Esportazioni di beni dell'Italia verso i principali Paesi extra europei
- Figura II.9 Tassi d'interesse alle imprese non finanziarie e alle famiglie
- Figura II.10 Sofferenze verso residenti
- Figura III.1 Determinanti del debito pubblico
- Figura III.2 Evoluzione del rapporto debito/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi dell'Euro)
- Figura IV.1 Spesa per interessi in percentuale del PIL e costo medio ponderato all'emissione
- Figura IV.2 Evoluzione dei tassi di rendimento sui titoli di Stato a 1, 5 e 10 anni
- Figura IV.3 Differenziale di rendimento BTP-Bund – benchmark 10 anni
- Figura IV.4a Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock temporanei
- Figura IV.4b Proiezione stocastica del rapporto debito/PIL con shock permanenti
- Figura IV.5 L'indicatore SO e sottocomponenti
- Figura IV.6 Proiezione di medio termine del rapporto debito/PIL negli scenari alternativi
- Figura IV.7 Rapporto debito/PIL scenari di proiezioni a confronto
- Figura IV.8 Sensitività del debito pubblico a un aumento della speranza di vita e una riduzione del tasso di fertilità
- Figura IV.9 Sensitività del debito pubblico a un aumento/riduzione del flusso netto di immigrati
- Figura IV.10 Sensitività del debito pubblico alle ipotesi macroeconomiche, maggiore e minore crescita della produttività totale dei fattori
- Figura IV.11 Sensitività del debito pubblico alle ipotesi macroeconomiche, tasso di occupazione
- Figura IV.12 Sensitività del debito pubblico all'avanzo primario
- Figura IV.13 L'impatto delle riforme sul rapporto debito/PIL
- Figura VI.1 Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni locali

INDICE DEI BOX

- Cap. II Performance delle esportazioni italiane: ostacoli e impatto degli shocks esterni
 Gli errori di previsione sul 2018 e la revisione delle stime per il 2019 e gli anni seguenti
 Un’analisi di rischio (o di sensitività) sulle variabili esogene
 Una valutazione dell’impatto macroeconomico delle misure relative al reddito di cittadinanza
 Una valutazione degli effetti macroeconomici delle misure in materia di pensioni
- Cap. III Le principali misure di rilancio degli investimenti pubblici nella manovra di finanza pubblica 2019-2021
 La revisione triennale dell’Obiettivo di saldo strutturale di Medio Termine
 La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell’OMT e della regola di spesa
 La richiesta di flessibilità per eventi eccezionali: i primi interventi
 Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019
 La regola del debito
 Il giudizio della Commissione Europea sul rispetto della regola del debito
 Una valutazione dell’impatto delle misure relative al reddito di cittadinanza e di quota 100 sul PIL potenziale e sull’output gap
- Cap. IV Le ipotesi di sensitività nel medio periodo
 Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico italiano
 L’indicatore di sostenibilità fiscale di medio periodo S1
 Garanzie concesse dallo Stato
- Cap. V Contrasto all’evasione fiscale
 Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA DI BILANCIO

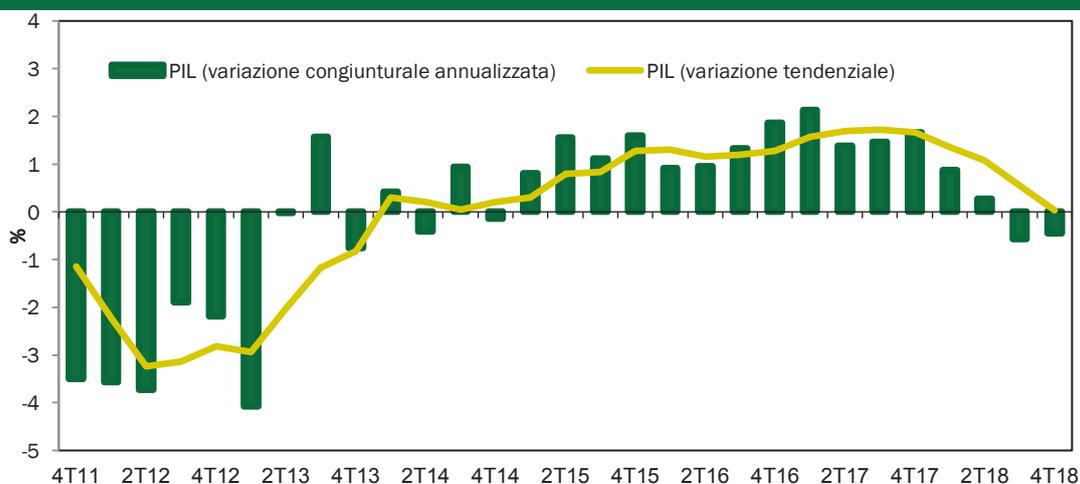
I.1 TENDENZE RECENTI E PROSPETTIVE PER L'ECONOMIA ITALIANA

L'economia italiana ha perso slancio durante lo scorso anno, registrando nel complesso una crescita del PIL reale dello 0,9 per cento, in discesa dall'1,7 per cento del 2017. Ai modesti incrementi dei primi due trimestri sono seguite, infatti, lievi contrazioni congiunturali del PIL nel terzo e quarto trimestre.

Nel complesso, gli indicatori economici sin qui disponibili e le stime di *nowcasting* con i modelli interni suggeriscono che la contrazione dell'attività economica si sia arrestata nel primo trimestre del 2019. In gennaio, i dati effettivi di occupazione, produzione industriale, esportazioni di merci e vendite al dettaglio hanno mostrato un notevole rimbalzo. D'altro canto, gli indici di fiducia di imprese e famiglie hanno continuato a flettere in gennaio e febbraio, riprendendo solo lievemente a marzo nei servizi e nelle costruzioni.

Le aspettative delle imprese restano improntate alla cautela, particolarmente nel caso del settore manifatturiero. A fronte di questi andamenti, nel quadro tendenziale, la previsione di crescita media del PIL in termini reali per il 2019 si attesta allo 0,1 per cento (1,0 per cento nello scenario del più recente documento ufficiale¹). Tale stima risente del trascinarsi negativo (-0,1 punti percentuali) dai dati trimestrali del 2018. Le prospettive risentono inoltre dell'attuale configurazione delle variabili esogene della previsione, tra cui una minore crescita attesa del commercio mondiale.

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



Fonte: ISTAT.

¹ Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica, dicembre 2018.

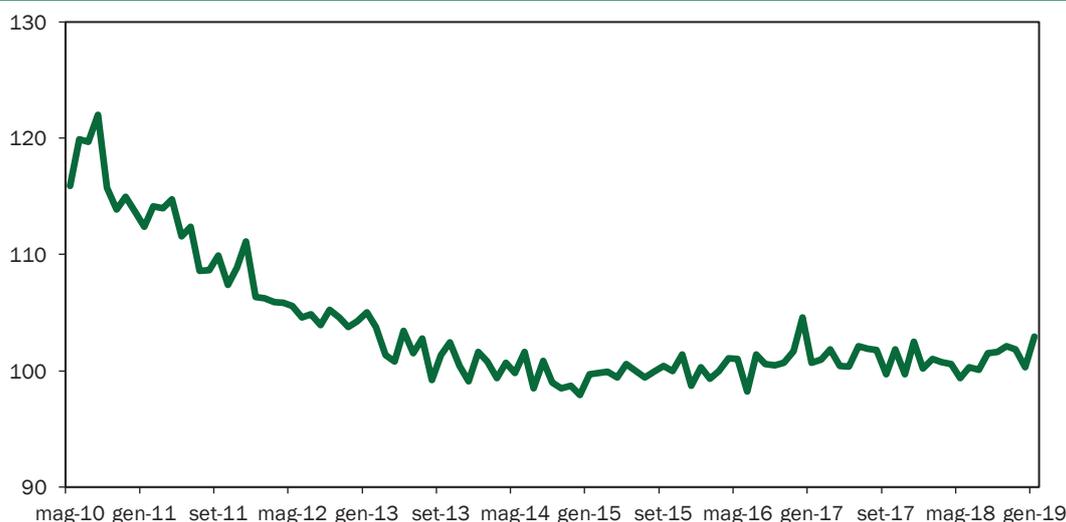
Per quanto riguarda il PIL nominale, la stima tendenziale prevista per il 2019 si attesta all'1,2 per cento. Alle dinamiche già evidenziate si aggiunge anche una limatura del deflatore del PIL, il cui incremento scende dall'1,1 all'1,0 per cento in presenza di deboli pressioni inflazionistiche.

Va segnalato che la nuova previsione tendenziale per il 2019 si basa sull'aspettativa di una graduale ripresa della crescita trimestrale del PIL, che da poco sopra lo zero nei primi due trimestri dell'anno si porterebbe ad un ritmo annualizzato dell'1,2 per cento nel secondo semestre.

Il rallentamento degli scorsi trimestri è stato principalmente dovuto alla forte flessione della crescita del commercio mondiale e ad una caduta della produzione industriale in Europa, in particolare in Germania. Le esportazioni di beni e servizi dell'Italia, dopo essere cresciute del 5,9 per cento in termini reali nel 2017, sono aumentate di solo l'1,9 per cento nel 2018. La caduta dell'export si è verificata a inizio 2018 e ha portato in corso d'anno ad una revisione al ribasso dei programmi di investimento delle imprese e ad una diminuzione della produzione industriale, che tuttavia è stata lievemente più contenuta di quella registrata in Germania.

A questi fattori esterni si è sommato a partire dal secondo trimestre un marcato rialzo dei rendimenti sui titoli di Stato, che si è accompagnato ad una maggiore cautela da parte di imprese e famiglie. La crescita dei consumi delle famiglie si è sostanzialmente arrestata a partire dal secondo trimestre, mentre gli investimenti fissi lordi si sono complessivamente ridotti nella seconda metà dell'anno, cosicché la loro crescita tendenziale è passata da una media del 5,7 per cento nel primo semestre a solo lo 0,9 per cento nella seconda metà dell'anno.

FIGURA I.2: INDICE PRODUZIONE INDUSTRIALE RELATIVO, ITALIA VS GERMANIA



Fonte: Elaborazioni MEF su dati Istat e Destatis.

I.2 SCENARIO MACROECONOMICO E FINANZA PUBBLICA TENDENZIALI

Le previsioni sull'andamento del commercio mondiale rilasciate dalle principali organizzazioni internazionali hanno subito anche recentemente una continua revisione al ribasso. Le aspettative di crescita per i principali partner commerciali dell'Italia sono positive, ma denotano un ritmo inferiore al 2018 e un minor traino del settore manifatturiero, anche a causa dell'incertezza sulle politiche commerciali degli USA e della Cina.

Per quanto riguarda i fattori interni, prima di considerare le più recenti iniziative di politica economica assunte dal Governo, discusse all'interno dello scenario programmatico, va rilevato il miglioramento delle condizioni finanziarie. I rendimenti sui titoli di Stato, ancorché elevati in rapporto ai dati di fondo dell'economia italiana, sono sensibilmente diminuiti rispetto ai mesi finali del 2018. Positiva anche l'evoluzione del mercato azionario, che ha recuperato gran parte delle perdite registrate nella seconda metà del 2018.

In questo contesto si deve inoltre tenere conto che le più importanti misure espansive previste dalla Legge di Bilancio 2019 cominceranno ad esercitare effetti di stimolo all'attività economica nei prossimi mesi. Dal mese di aprile è avviata l'erogazione dei benefici previsti dal Reddito di Cittadinanza (RdC). Ciò dovrebbe fornire uno stimolo ai consumi delle famiglie meno abbienti, che hanno una propensione al consumo più elevata della media. Pertanto, l'impatto sulla crescita congiunturale dei consumi delle famiglie è atteso a partire dal secondo trimestre di quest'anno. Considerato il ritardo con cui le altre principali variabili macroeconomiche rispondono all'aumento dei consumi, lo stimolo incrementale alla crescita del PIL persisterà per alcuni trimestri, influenzando anche la crescita media del PIL nel 2020. Nel complesso, il RdC dovrebbe innalzare la crescita del PIL reale di 0,2 punti percentuali sia nel 2019 che nel 2020; le modifiche al sistema previdenziale avrebbero un effetto neutrale quest'anno e aumenterebbero invece la crescita di 0,1 punti percentuali nel 2020².

La Legge di Bilancio 2019 prevede inoltre maggiori risorse per gli investimenti pubblici in confronto allo scorso anno, nonché la creazione di unità di coordinamento e progettazione per gli investimenti pubblici. Secondo il quadro tendenziale più aggiornato dei conti della PA, nel 2019 gli investimenti pubblici aumenteranno del 5,2 per cento. Nella previsione tendenziale si è ipotizzato che l'impulso di questo aumento si manifesti a partire dal secondo trimestre dell'anno. Nel complesso, l'aumento previsto nel quadro a legislazione vigente dovrebbe fornire un contributo alla crescita del PIL reale superiore a 0,1 punti percentuali.

Ciò detto, va sottolineato che la previsione di crescita del PIL per il 2019 è soggetta a rischi al ribasso, legati in particolare all'incertezza riguardante il commercio internazionale, alla minaccia del protezionismo, a fattori geopolitici e a cambiamenti di paradigma in industrie chiave quali l'auto e la componentistica.

² Cfr. i focus sulle caratteristiche e gli impatti macro dei due provvedimenti nel Capitolo II del presente documento.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,1	0,6	0,7	0,9
Deflatore PIL	0,8	1,0	1,9	1,7	1,5
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,8	1,5
PIL nominale	1,7	1,2	2,6	2,5	2,4
Occupazione (ULA) (2)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,6
Occupazione (FL) (3)	0,8	-0,3	-0,1	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,6
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione (4)	10,6	10,5	9,7	9,3	9,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA)

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

(4) Stima del tasso di disoccupazione al netto dell'effetto dell'attivazione di nuove forze lavoro incentivate dal reddito di cittadinanza.

Guardando oltre l'anno in corso, il profilo di crescita del PIL reale viene rivisto al ribasso anche per il biennio 2020-2021, sia pure in misura assai meno accentuata che per l'anno in corso. Il sentiero del PIL nominale scende in misura significativa in confronto alla precedente previsione ufficiale, il che riflette anche un abbassamento delle proiezioni del deflatore.

Se si confrontano le nuove previsioni con quelle del DEF 2018, la diversa configurazione delle variabili esogene pesa per la maggior parte della revisione al ribasso. All'interno delle esogene, le prospettive di crescita del resto del mondo e del commercio internazionale meno favorevoli sono il fattore più rilevante per il peggioramento della previsione, soprattutto per il 2019. Pesano anche in senso negativo, e solo fino al 2020, il tasso di cambio ponderato dell'euro e il prezzo del petrolio. Dal 2019 in poi incide negativamente e in misura crescente sulla revisione al ribasso l'elevato livello dello *spread* sui titoli di Stato.

Il tasso di crescita del PIL reale nel 2022, previsto per la prima volta, è cifrato allo 0,9 per cento. Questa previsione tiene conto del fatto che i principali previsori internazionali scontano una decelerazione della crescita mondiale su un orizzonte a tre-quattro anni e che è prassi consolidata quella di far convergere la previsione del PIL verso il tasso di crescita del prodotto potenziale laddove si guardi ad un orizzonte più lungo³.

Per quanto riguarda il PIL nominale, la crescita accelererebbe dall'1,2 per cento nel 2019 al 2,6 per cento nel 2020 e quindi rallenterebbe lievemente al 2,5 per cento nel 2021 e al 2,4 per cento nel 2022.

³ Le principali organizzazioni internazionali stimano un tasso di crescita potenziale del PIL reale italiano compreso fra lo 0,5 (Commissione Europea, previsione per il 2020 nell'Ageing Report 2018) e lo 0,8 per cento (Fondo Monetario Internazionale, Italy 2017 Article IV Consultation). Le questioni relative alla stima del prodotto potenziale secondo la metodologia comunitaria sono discusse nel paragrafo III.2 di questo documento.

I. QUADRO COMPLESSIVO

La lettura della previsione tendenziale deve tenere conto del fatto che la legislazione vigente, come modificata dalla Legge di Bilancio 2019, prevede un aumento delle aliquote IVA a gennaio 2020 e a gennaio 2021, nonché un lieve rialzo delle accise sui carburanti a gennaio 2020. Secondo stime ottenute con il modello econometrico del Tesoro (ITEM), l'aumento delle imposte indirette provocherebbe una minore crescita del PIL in termini reali e un rialzo dell'inflazione - sia in termini di deflatore del PIL, sia di prezzi al consumo - rispetto ad uno scenario di invarianza fiscale. Questi impatti sarebbero concentrati negli anni 2020 e 2021, ma persisterebbero in minor misura anche nel 2022 tramite la struttura di ritardi di ITEM.

La previsione macroeconomica tendenziale è stata validata dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio in data 25 marzo 2019.

Venendo alla previsione tendenziale di finanza pubblica, le proiezioni di indebitamento netto per il 2019-2022 sono state riviste alla luce del nuovo quadro macro e dei nuovi dati di consuntivo pubblicati dall'Istat⁴. Nel 2018 il saldo delle Amministrazioni pubbliche ha registrato un deficit del 2,1 per cento del PIL, in discesa dal 2,4 per cento del 2017. Il saldo primario (ovvero escludendo i pagamenti per interessi) si è attestato all'1,6 per cento del PIL, in miglioramento dall'1,4 per cento del 2017. Malgrado la stima del deficit nominale del 2018 sia superiore a quanto indicato nella previsione ufficiale di dicembre (che era pari a -1,9 per cento del PIL), la variazione del saldo strutturale (ovvero corretto per fattori ciclici e misure temporanee) nel 2018 risulta pari a zero, dopo aver registrato un peggioramento di 0,4 punti percentuali nel 2017.

Il rapporto debito/PIL nel 2018 è salito al 132,2 per cento, dal 131,4 del 2017. Tale dinamica è dovuta alla bassa crescita del PIL nominale e, per oltre 0,3 punti, all'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro a fine anno.

Per quanto riguarda il 2019, l'indebitamento netto tendenziale è attualmente previsto al 2,4 per cento del PIL (2,0 per cento del PIL nell'aggiornamento del quadro presentato a dicembre). La revisione al rialzo riflette per 0,4 punti percentuali la minore crescita nominale prevista e per 0,1 punti una diversa valutazione di rimborsi e compensazioni d'imposta, mentre il blocco di due miliardi di spesa pubblica introdotto dalla Legge di Bilancio riduce l'indebitamento netto di circa 0,1 punti. Si ricorda che la norma prevede che la spesa in questione possa essere autorizzata a metà anno solo all'esito del controllo di coerenza dell'andamento dei conti pubblici con l'obiettivo programmatico del 2,0 per cento del PIL.

Il rapporto debito/PIL nel 2019 è stimato al 132,8 per cento del PIL, includendo proventi da privatizzazioni pari all'1 per cento del PIL. Ciò per l'effetto combinato di un differenziale sfavorevole fra costo medio implicito di finanziamento del debito e crescita nominale e una discesa del surplus primario all'1,2 per cento del PIL, dall'1,6 per cento dell'anno scorso.

⁴ Istat, PIL e indebitamento delle AP: aggiornamento, 9 aprile 2019.

Nel corso del triennio 2020-2022, lo scenario di finanza pubblica a legislazione vigente si caratterizza per una discesa del deficit della PA al 2,0 per cento del PIL nel 2020 e all'1,8 per cento nel 2021, per poi chiudere all'1,9 per cento nel 2022. In corrispondenza di questi saldi nominali, il deficit strutturale si amplierebbe di 0,1 punti percentuali nel 2019, ma il rispetto dell'obiettivo in termini di saldo strutturale sarebbe comunque garantito considerando la clausola di flessibilità per eventi eccezionali concordata a fine anno con la Commissione Europea⁵. Esso migliorerebbe quindi di 0,4 punti nel 2020 e 0,2 punti nel 2021, per poi peggiorare di 0,1 punti nel 2022. Il principale motivo per cui i saldi in termini sia nominale che strutturale peggiorerebbero nel 2022 è che la pressione fiscale a legislazione vigente si ridurrebbe di 0,2 punti percentuali mentre la spesa per interessi salirebbe in rapporto al PIL al 3,9 per cento nel 2022 dal 3,7 per cento del 2021 a causa del rialzo previsto dei rendimenti sui titoli di Stato in emissione⁶.

Il rapporto debito/PIL nello scenario tendenziale si ridurrebbe dal 132,8 per cento del 2019 al 131,7 per cento nel 2020, per poi attestarsi al 129,6 per cento nel 2022. La regola del debito non sarebbe soddisfatta né in chiave prospettica, né a posteriori, il che evidenzia la difficoltà di conseguire riduzioni consistenti del rapporto debito/PIL in presenza di bassa crescita nominale, rendimenti reali relativamente elevati e un surplus primario che resterebbe lievemente al disotto del 2 per cento del PIL anche nell'anno finale della proiezione.

Ciò detto, le proiezioni del rapporto debito/PIL debbono comunque essere contestualizzate, giacché l'attuazione del quadro di finanza pubblica qui tracciato porterebbe probabilmente ad una discesa dei rendimenti sui titoli di Stato, che migliorerebbe sia le stime di deficit, sia quelle relative al rapporto debito/PIL.

I.3 SCENARIO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA E PREVISIONI MACROECONOMICHE UFFICIALI

A fronte delle tendenze sin qui esposte, lo scenario programmatico rivede al rialzo alcune entrate in conto capitale e, al contempo, il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate.

Inoltre, contestualmente alla pubblicazione del presente Programma di Stabilità, il Governo ha approvato due decreti legge contenenti, rispettivamente, misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali (D.L. 'Crescita') e misure volte a snellire le procedure di approvazione delle opere pubbliche e di progetti di costruzione privati (D.L. 'Sblocca Cantieri'). Le nuove misure sono illustrate in dettaglio nel Programma Nazionale di Riforma. L'impatto complessivo dei due provvedimenti sull'economia viene prudenzialmente stimato in 0,1 punti percentuali di crescita aggiuntiva del PIL reale nel 2019. La crescita del

⁵ L'accordo con la Commissione Europea considera spese di natura eccezionale per 0,18 punti percentuali di PIL, relative ad interventi di contrasto al dissesto idrogeologico e alla messa in sicurezza di viadotti, ponti e gallerie. La clausola di flessibilità deve in realtà essere applicata all'aggiustamento strutturale richiesto dal Patto di Stabilità e Crescita, che per il 2019 è di 0,6 punti percentuali di PIL secondo la Raccomandazione del Consiglio, ma si riduce a 0,25 punti in presenza delle condizioni cicliche illustrate nel presente documento. Cfr. paragrafo III.2 seguente.

⁶ Com'è prassi consolidata, la spesa per interessi viene proiettata in base alle previsioni degli avanzi primari e dei titoli di Stato in scadenza unitamente a livelli di rendimento sui titoli in emissione calcolati come tassi a termine in base alla curva dei rendimenti osservata nel periodo precedente la chiusura della previsione.

I. QUADRO COMPLESSIVO

PIL nello scenario programmatico risulta pertanto pari allo 0,2 per cento in termini reali e all'1,2 per cento in termini nominali. In confronto alla previsione tendenziale, è soprattutto la componente degli investimenti fissi lordi a spiegare la maggiore crescita del PIL.

L'indebitamento netto programmatico della PA per il 2019 è confermato pari al 2,4 per cento del PIL. Il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,1 punti percentuali, ma ciò non costituirebbe una deviazione significativa alla luce delle condizioni cicliche dell'economia e della già menzionata clausola per eventi eccezionali.

Per quanto riguarda il successivo triennio, lo scenario programmatico punta ad un indebitamento netto della PA pari al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022. Il saldo strutturale migliorerebbe di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2020 e di 0,3 all'anno nel 2021 e nel 2022, scendendo dal -1,5 per cento del PIL nel 2019 al -0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale.

Lo scenario programmatico sconta maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale, in misura crescente nel corso del triennio (le proiezioni a legislazione vigente già scontano un notevole aumento degli investimenti pubblici nel 2020). Gli investimenti pubblici salirebbero dal 2,1 per cento del PIL registrato nel 2018 fino al 2,6 per cento del PIL nel 2021 e 2022.

La legislazione vigente in materia fiscale viene confermata nell'attesa di definire misure alternative nel corso dei prossimi mesi, in preparazione della Legge di Bilancio 2020. Si prevedono, inoltre, aumenti aggiuntivi delle entrate nel 2021 e nel 2022, che deriverebbero principalmente da misure volte a rafforzare il contrasto all'evasione fiscale.

In aggiunta alle misure dal lato delle entrate, sarà anche attuato un programma di revisione organica della spesa pubblica, con effetti crescenti nel tempo.

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

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
Deflatore PIL	0,8	1,0	2,0	1,8	1,6
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
PIL nominale	1,7	1,2	2,8	2,6	2,3
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,1	0,3	0,6	0,5
Occupazione FL (3)	0,8	-0,2	0,1	0,6	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,1	10,7	10,4
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione (4)	10,6	10,5	9,6	9,0	8,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

(4) Stima del tasso di disoccupazione al netto dell'effetto dell'attivazione di nuove forze lavoro incentivate dal reddito di cittadinanza.

Lo snellimento delle procedure per appalti pubblici e costruzioni private e il più elevato livello degli investimenti pubblici del quadro programmatico, pur in presenza di misure di copertura finanziaria, assicurano un differenziale positivo di crescita del PIL in confronto allo scenario tendenziale pari a 0,2 punti percentuali nel 2020 e 0,1 punti nel 2021. Solo nell'ultimo anno della previsione, il 2022, la crescita del PIL risulterebbe inferiore a quella tendenziale per 0,1 punti percentuali, in ragione di un obiettivo di deficit più sfidante.

Per quanto riguarda l'osservanza delle regole di bilancio nazionali e del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), si segnala la deviazione registrata nel 2018, anno in cui, come si è sopra illustrato, il saldo strutturale è rimasto invariato, a fronte di un miglioramento di 0,3 punti percentuali che il precedente Governo aveva negoziato con la Commissione Europea⁷. Quanto al 2019, considerato che le previsioni del Governo stimano una crescita inferiore a quella potenziale e un output gap negativo per più di 1,5 punti percentuali (-1,7 per la precisione), il miglioramento del saldo strutturale richiesto dal PSC sarebbe pari a 0,25 punti percentuali. Sottraendo da tale valore la clausola di 0,18 punti riconosciuta per eventi eccezionali, si ottiene un miglioramento richiesto di 0,07 punti. Rispetto a questo *benchmark*, la previsione di variazione del saldo strutturale del 2019 non è in deviazione significativa.

Infine, come descritto in dettaglio nel paragrafo III.2 di questo documento, gli obiettivi programmatici qui tracciati sono in linea con il dettato del PSC pur puntando in media a miglioramenti del saldo strutturale più contenuti in confronto ad un'interpretazione letterale delle regole.

Il rapporto debito/PIL nello scenario programmatico è previsto salire dal 132,2 per cento del 2018 al 132,6 per cento a fine 2019. Una graduale discesa è invece prevista per il prossimo triennio, al 131,3 per cento nel 2020, 130,2 per cento nel 2021 e infine al 128,9 per cento nel 2022.

La sostanziale *compliance* del programma di finanza pubblica qui tracciato con il braccio preventivo del PSC costituirà un fattore rilevante per la valutazione dell'osservanza della regola del debito da parte dell'Italia, che la Commissione Europea dovrà effettuare sulla base del consuntivo 2018.

⁷ Il braccio preventivo del PSC avrebbe richiesto che, date le condizioni cicliche in cui l'Italia si trovava nel 2018, il saldo strutturale migliorasse di 0,6 punti percentuali. Nel 2017 la Commissione Europea decise tuttavia di applicare un margine di discrezionalità nel formulare la propria raccomandazione per la Raccomandazione del Consiglio relativa al 2018. Da ciò derivò l'indicazione di un miglioramento dello 0,3 per cento per il 2018.

I. QUADRO COMPLESSIVO

TAVOLA I.3: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL) (1)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-2,4	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5
Saldo primario	1,4	1,6	1,2	1,5	1,9	2,3
Interessi	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,4	-1,4	-1,5	-1,4	-1,1	-0,8
Variazione del saldo strutturale	-0,4	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,3
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	131,4	132,2	132,6	131,3	130,2	128,9
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,0	128,8	129,4	128,1	127,2	125,9
Proventi da privatizzazioni	0,0	0,0	1,0	0,3	0,0	0,0
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-2,4	-2,1	-2,4	-2,0	-1,8	-1,9
Saldo primario	1,4	1,6	1,2	1,6	1,9	2,0
Interessi	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,9
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,4	-1,5	-1,6	-1,2	-1,0	-1,2
Variazione del saldo strutturale	-0,4	0,0	-0,1	0,4	0,2	-0,2
Debito pubblico (lordo sostegni) (3)	131,4	132,2	132,8	131,7	130,6	129,6
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,0	128,8	129,5	128,5	127,6	126,6
MEMO: Aggiornamento del Quadro di Finanza Pubblica (dicembre 2018)						
Indebitamento netto tendenziale		-1,9	-2,0	-1,8	-1,5	
Indebitamento netto strutturale (2)		-1,1	-1,3	-1,2	-1,0	
Debito pubblico (4)		131,7	130,7	129,2	128,2	
MEMO: Nota Aggiornamento del DEF 2018 (settembre 2018)						
Indebitamento netto	-2,4	-1,8	-2,4	-2,1	-1,8	
Saldo primario	1,4	1,8	1,3	1,7	2,1	
Interessi	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9	
Indebitamento netto strutturale (2)	-1,1	-0,9	-1,7	-1,7	-1,7	
Variazione del saldo strutturale	-0,2	0,2	-0,8	0,0	0,0	
Debito pubblico (5)	131,2	130,9	130,0	128,1	126,7	
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1.000)</i>	1727,4	1757,0	1777,9	1823,3	1868,9	1914,5
<i>PIL nominale programmatico (val. assoluti x 1.000)</i>	1727,4	1757,0	1778,6	1828,4	1875,5	1918,9

(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 2018 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 marzo 2019). Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 1,0 per cento del PIL nel 2019, 0,3 per cento del PIL nel 2020 e 0 nei successivi anni. Inoltre si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021. 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) Al lordo 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 all'1,0 per cento del PIL nel 2019 e allo 0,3 per cento del PIL nel 2020.

(5) Al lordo 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 nel 2019 e nel 2020.

A completamento della manovra di bilancio, il Governo conferma i disegni di legge già indicati nel precedente documento programmatico e indica, altresì, quali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2020 i seguenti:

- Disegno di Legge di delega al Governo per l'adozione di disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive (Atto Camera 1603-ter);
- Disegno di Legge recante deleghe al Governo per il miglioramento della PA (Atto Senato 1122).

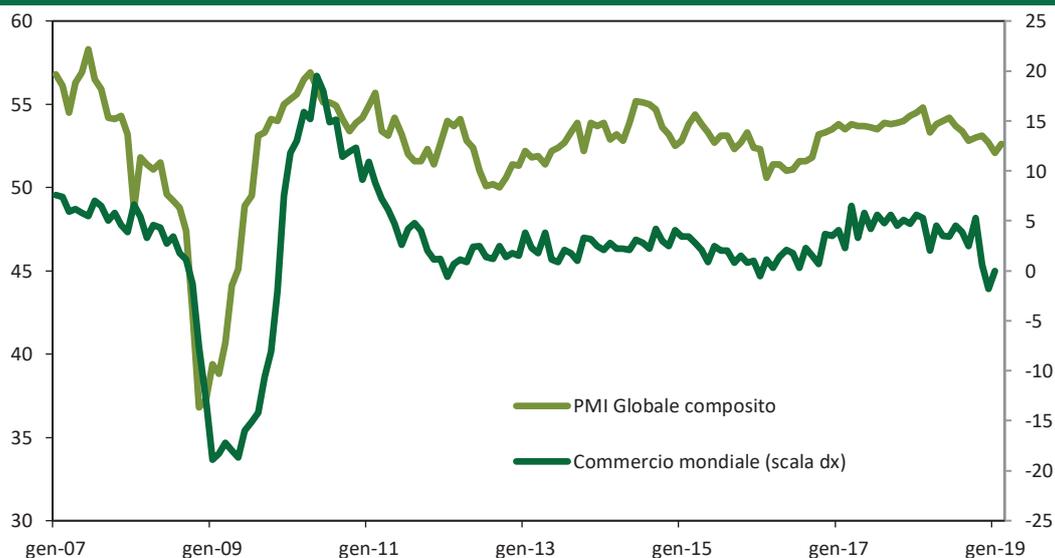
II. QUADRO MACROECONOMICO

II.1 L'ECONOMIA INTERNAZIONALE

L'andamento dell'economia mondiale nel 2018 è stato caratterizzato da un rallentamento della crescita dovuto principalmente ad un minor dinamismo del commercio internazionale, che aveva invece giocato un ruolo fortemente propulsivo nell'anno precedente.

Il rallentamento è stato innescato principalmente dall'acuirsi delle tensioni commerciali tra gli Stati Uniti e la Cina che, unitamente all'emergere di tensioni geopolitiche in altri rilevanti paesi e all'accresciuta instabilità socio-economica all'interno di alcuni paesi emergenti, hanno fortemente condizionato il clima di fiducia degli operatori economici e nei mercati finanziari portando all'adozione di strategie attendiste rispetto ai programmi di investimento in un contesto di crescente incertezza. Nella seconda metà dello scorso anno tali sviluppi hanno cominciato a dispiegare i loro effetti sulla domanda interna dei principali Paesi attraverso un sensibile calo degli investimenti e una moderazione dei consumi. Conseguentemente, l'attività manifatturiera, soprattutto quella rivolta alla produzione di beni di investimento, ha subito una battuta d'arresto, facendo risultare particolarmente esposte quelle economie che, come nel caso della Germania, sono tuttora altamente specializzate nel settore industriale.

FIGURA II.1: PMI GLOBALE COMPOSITO E COMMERCIO MONDIALE (indice; var. % a/a scala dx)



Fonte: CPB e Markit.

Le prospettive per l'industria rimangono deboli anche per l'anno in corso: l'indice PMI composito globale, esclusa l'area dell'euro, ha continuato a registrare una contrazione della produzione dell'attività manifatturiera, specie in quei paesi il cui ciclo economico appare ormai maturo. Appare più resiliente il settore dei servizi che ha comunque registrato una moderazione rispetto allo scorso anno e si attesta negli ultimi mesi poco al di sopra della soglia di espansione.

Secondo le ultime stime ufficiali del Fondo Monetario Internazionale, la crescita mondiale nel 2018 si sarebbe fermata al 3,6 per cento, dal 3,8 per cento registrato nell'anno precedente, con effetti negativi sull'anno in corso per effetto dell'accentuarsi del rallentamento nella seconda parte del 2018. Di conseguenza, le proiezioni aggiornate per il 2019, frutto del susseguirsi di revisioni al ribasso, prefigurano un'espansione più contenuta, al 3,3 per cento, legata principalmente all'indebolimento del ciclo nei Paesi avanzati (all'1,8 per cento, dal 2,2 per cento nel 2018).

Negli ultimi due anni l'economia statunitense ha beneficiato degli effetti di un forte stimolo fiscale avviatosi, peraltro, in una fase avanzata del ciclo espansivo. Tuttavia, in chiusura dello scorso anno si sono manifestati i primi segnali di affievolimento, prefigurando il rischio che il 2019 sia per gli Stati Uniti un anno di raffreddamento economico con un pesante debito pubblico in eredità. Nel 2018 l'economia statunitense ha continuato ad espandersi al ritmo sostenuto del 2,9 per cento, un tasso molto prossimo all'obiettivo governativo del 3 per cento, grazie al robusto contributo degli investimenti e all'incremento dei consumi, che hanno beneficiato di un mercato del lavoro in ottime condizioni con un tasso di disoccupazione stabile ai minimi storici intorno al 4 per cento. Anche le pressioni inflazionistiche sono rimaste sostanzialmente contenute grazie alla moderazione dei prezzi dei prodotti energetici che hanno portato l'inflazione al consumo ad attestarsi intorno all'1,7 per cento in chiusura d'anno. Tuttavia, il ritmo di crescita nella seconda metà del 2018 ha rallentato, offrendo minore slancio alle prospettive per l'anno in corso: nel 4T del 2018, il PIL è cresciuto su base annuale del 2,2 per cento, lievemente al di sotto delle attese e in decelerazione rispetto al risultato dei trimestri precedenti (rispettivamente 3,4 per cento nel 3T e 4,2 per cento nel 2T).

In quest'ottica la previsione del FMI indica una moderazione della crescita statunitense per l'anno in corso al 2,3 per cento, con un ulteriore rallentamento all'1,9 per cento nel 2020. Tali aspettative sono giustificate principalmente dall'affievolirsi dello stimolo indotto dalla politica fiscale degli ultimi due anni: il *Congressional Budget Office* (CBO) statunitense prevede un rallentamento del tasso di crescita dell'economia americana di 0,8pp per quest'anno e di ulteriori 0,6pp nell'anno successivo, indicando quali fattori di debolezza sia la diminuzione degli investimenti del settore privato, sia l'ampia riduzione della spesa federale, a partire dall'ultimo trimestre dell'anno in corso, prevista a legislazione vigente. Inoltre, secondo le valutazioni dello stesso CBO, già dallo scorso anno l'economia americana sta crescendo al di sopra del suo livello potenziale, generando pressioni al rialzo su salari, prezzi e tassi di interesse.

II. QUADRO MACROECONOMICO

D'altra parte, il potenziale di crescita dell'economia americana potrebbe beneficiare del rimpatrio dei capitali delle multinazionali statunitensi incentivato dalla riforma fiscale: nel corso del 2018 si è registrato un calo di oltre 360 miliardi di dollari degli utili reinvestiti dalle multinazionali americane rispetto all'anno precedente, che ha rappresentato la causa principale dell'ampia contrazione dei flussi di FDI verso le economie avanzate nel medesimo periodo (-40 per cento)¹. Il guadagno effettivo in termini di ampliamento del potenziale di crescita dipenderà in ogni caso da come le multinazionali stesse decideranno di impiegare su territorio nazionale i capitali rimpatriati.

Le preoccupazioni innescate sui mercati finanziari da aspettative rialziste sui tassi di interesse in relazione alla sostenibilità dell'elevato debito pubblico federale sono state calmierate dalla decisione della FED di riconsiderare il sentiero di normalizzazione della politica monetaria: discostandosi dai due rialzi dei tassi di policy inizialmente previsti per l'anno in corso, il consenso all'interno del FOMC (il comitato che decide la politica monetaria) si è spostato verso il mantenimento dell'attuale livello del *Fed funds rate* al 2,25-2,5 per cento, annunciando che la normalizzazione del proprio bilancio terminerà il prossimo settembre, quando raggiungerà un valore di poco superiore ai 3.500 miliardi di dollari.

Sempre sul fronte delle economie avanzate, anche in Europa stanno emergendo, in misura anche più marcata, segnali di rallentamento del ciclo economico, con la crescita del PIL che si è fermata all'1,8 per cento nel 2018 rispetto al 2,3 per cento del 2017. Già a partire dai primi mesi dello scorso anno si è assistito ad un progressivo deterioramento della performance delle principali economie dell'area, innescato inizialmente dal venir meno della spinta propulsiva del commercio estero e trasferitosi nel corso dei mesi sulla domanda interna, soprattutto di investimenti privati. Poiché la moderazione ha riguardato principalmente il settore manifatturiero, a fronte di una dinamica più resiliente dei servizi, ne sono risultati maggiormente interessati paesi, quali la Germania e l'Italia, le cui economie sono a trazione industriale. Il clima di fiducia degli operatori economici europei e le relative scelte di investimento sono stati poi fortemente condizionati dall'incertezza che ha accompagnato gli sviluppi dell'uscita del Regno Unito dall'UE, ancora in corso di definizione.

Sul piano della politica monetaria, a fine 2018 si è conclusa la fase di espansione del bilancio della Banca Centrale Europea (BCE) mediante il programma di *Quantitative Easing* (QE), sebbene l'Istituto abbia confermato l'impegno a reinvestire il capitale rimborsato sui titoli in scadenza per un prolungato periodo di tempo, ovvero anche successivamente alla data del primo aumento dei tassi di policy. In presenza di segnali di indebolimento ciclico e di un tasso di inflazione persistentemente al di sotto dell'obiettivo del due per cento, soprattutto nella componente 'sottostante' (ovvero al netto degli alimentari freschi e dell'energia), la BCE ha risposto variando la *forward guidance* (ovvero le indicazioni che fornisce ai mercati circa la tempistica di un eventuale rialzo dei tassi) e annunciando nuove operazioni di rifinanziamento a lungo termine. Secondo le ultime dichiarazioni del Consiglio direttivo, un eventuale rialzo dei tassi di policy non avverrà prima della fine di quest'anno e comunque fintanto che si riterrà necessario garantire un ampio

¹ UNCTAD "Investment Trade Monitor", gennaio 2019.

grado di accomodamento monetario. Inoltre, un supporto alla crescita sarà garantito anche attraverso nuove operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO III), a partire da settembre 2019 e ogni tre mesi fino a marzo 2021, con scadenza a due anni, finalizzate a preservare condizioni favorevoli per il credito bancario.

Le ultime indagini sul clima di fiducia degli operatori indicano che nel breve termine l'area dell'euro rimarrà in una condizione di crescita lenta. Nei primi tre mesi del 2019 le indagini PMI segnalano, infatti, una contrazione del manifatturiero nei principali Paesi dell'area, che sembra destinata a protrarsi anche nel trimestre successivo e che non trova più compensazione adeguata nella tenuta del terziario: l'indicazione che desta maggiore preoccupazione risiede nell'impatto che la contrazione degli ordini inizia ad avere sui piani di investimento e sulle decisioni occupazionali delle imprese.

D'altra parte, tenuto conto che sulla performance degli ultimi mesi hanno inciso in misura rilevante fattori specifici e potenzialmente temporanei, quali lo shock sul comparto automobilistico indotto dalla revisione delle norme antiinquinamento e le tensioni sociali in Francia, in assenza di nuovi fattori esogeni, le economie europee potrebbero mostrare nei prossimi mesi una maggiore resilienza. È questo il caso dell'economia tedesca, di recente fortemente penalizzata dalla dinamica del settore auto, ma ancorata alla robusta tenuta dei suoi fondamentali: dopo mesi in peggioramento, a marzo l'indagine IFO, rilevazione diretta presso le imprese, pur confermando la debolezza del manifatturiero, lascia intravedere spazi di recupero per i prossimi mesi, con aspettative degli operatori di nuovo in miglioramento. Nel complesso le attese sono quindi orientate su scenari di crescita ancora modesta nell'anno in corso, con una graduale stabilizzazione del ciclo negli anni successivi. In prospettiva, le stime di crescita tracciate dal FMI indicano una moderazione della crescita dell'area dell'euro nell'anno in corso (all'1,3 per cento) e una leggera ripresa per il 2020 (1,5 per cento).

Si protraggono, invece, anche nel 2019 le pressioni sulla crescita globale esercitate dal rallentamento delle principali economie asiatiche. In particolare la Cina cattura l'attenzione degli osservatori, le cui aspettative già da tempo sono orientate verso un graduale raffreddamento del secondo motore economico mondiale. Nel corso del 2018, la dinamica del PIL cinese ha manifestato una graduale moderazione, più accentuata nella seconda parte dell'anno, che ha condotto ad una crescita media annua del 6,6 per cento dal 6,8 per cento del 2017 (risultato rivisto al ribasso dall'Istituto nazionale di statistica dall'iniziale 6,9 per cento). Si tratta del tasso di crescita medio annuo più basso dal 1990, sebbene lievemente superiore al target fissato ad inizio anno dal Governo (6,5 per cento). Su tale risultato ha indubbiamente inciso l'inasprirsi delle relazioni commerciali con gli Stati Uniti che, sia pure in misura più contenuta di quanto inizialmente annunciato, si è tradotto l'anno scorso in un progressivo inasprimento dei dazi sui beni di importazione.

Inoltre, la domanda interna e, in particolare, gli investimenti, hanno risentito della politica fiscale restrittiva per la riduzione dell'indebitamento, del controllo più rigoroso sull'iter di approvazione dei progetti di investimento pubblico a livello locale e della stretta sulle c.d. "*shadow banks*", entità di intermediazione esterne al circuito finanziario ufficiale, molto esposte in termini di rischi di credito. L'insieme di queste misure ha depresso la domanda interna portando la Banca

II. QUADRO MACROECONOMICO

centrale ad intervenire ad inizio 2019 per riequilibrare il mercato e favorire l'erogazione di credito al settore privato attraverso un duplice canale. Da un lato, è stata disposta una forte iniezione di liquidità nel sistema bancario per la cifra record di 560 miliardi di yuan (83 miliardi di dollari); dall'altro, con il quinto intervento consecutivo in dodici mesi, è stata apportata una riduzione di 100 punti base dei coefficienti di riserva obbligatoria delle banche che dovrebbe aver liberato oltre cento miliardi di dollari per nuovi prestiti.

Anche la politica fiscale garantirà sostegno all'attività economica cinese: secondo quanto annunciato dal Premier Li Keqiang in apertura del Congresso nazionale del popolo, il taglio delle tasse e il sostegno all'occupazione, sotto pressione per la trasformazione dei processi produttivi, saranno due dei pilastri portanti delle strategie di politica economica per il prossimo futuro: l'obiettivo è la riduzione dell'imposizione fiscale a carico delle imprese affiancato al taglio dell'imposta sul valore aggiunto. Un ulteriore contributo arriverà dalle amministrazioni locali che potranno emettere nuovo debito per finanziare le infrastrutture. Nel complesso, le proiezioni dei principali previsori internazionali rimangono positive, prefigurando una graduale moderazione della crescita verso livelli sostenibili di medio-lungo periodo cui la Cina dovrebbe convergere anche grazie al graduale allineamento dei salari.

Anche il Giappone, la cui economia aveva ripreso slancio nel 2017 chiudendo in accelerazione di 0,8pp rispetto all'anno precedente, ha registrato un rallentamento della crescita del PIL che si stima si sia fermata allo 0,8 per cento nel 2018, accusando l'impatto dei pesanti disastri naturali che hanno colpito il Paese compromettendo l'attività economica nella seconda parte dell'anno. L'economia nipponica è peraltro tra quelle che maggiormente stanno risentendo delle tensioni commerciali internazionali: già dall'autunno dello scorso anno la flessione della domanda estera da parte della Cina sta danneggiando sensibilmente la dinamica dell'export nipponico con ripercussioni significative sull'attività industriale.

Secondo le più recenti indagini sul clima di fiducia delle imprese giapponesi, emerge una crescente preoccupazione degli operatori circa la riduzione degli ordini dalla Cina che sta portando ad un rallentamento complessivo degli investimenti produttivi, molti dei quali posposti o ridimensionati, soprattutto nel campo della robotica e dei macchinari industriali. In prospettiva, aumentano i timori che il rallentamento possa interessare anche i prossimi mesi, quando anche la politica fiscale potrebbe incidere negativamente sul ciclo economico essendo in programma un aumento delle imposte sui consumi che potrebbe portare ad una moderazione anche della domanda interna.

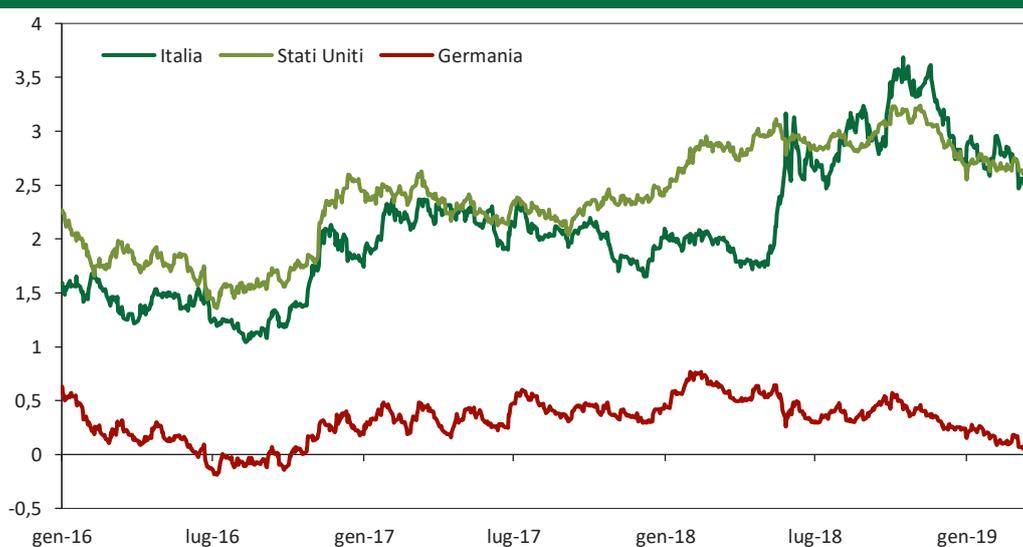
In questo contesto, sia il Governo che la Banca centrale hanno rivisto in peggioramento le proprie aspettative di crescita per l'anno in corso, pur senza esplicitare l'ipotesi di un rischio recessione. Sul fronte della politica monetaria questo si è tradotto nella conferma di una policy ancora accomodante, a tassi invariati e con l'impegno di ulteriori interventi qualora la dinamica economica dovesse richiederlo. Sul fronte della politica fiscale, già con il progetto di bilancio per l'anno in corso, il Governo si è impegnato ad adottare politiche espansive, rinviando al 2025 l'obiettivo di avanzo primario: per gli anni 2019-2020, infatti, l'impatto sul deficit - e conseguentemente anche quello macroeconomico - della stretta derivante dall'aumento dell'imposta sui consumi in programma ad ottobre sarà sostanzialmente neutralizzato dalla decisione di utilizzare metà delle maggiori

entrate per nuovi programmi di spesa. Le aspettative per l'anno in corso restano quindi nel complesso favorevoli, indicando una nuova accelerazione del tasso di crescita intorno all'1 per cento, grazie al contributo della domanda interna che dovrebbe beneficiare sia di nuove agevolazioni fiscali, sia dell'incremento dei salari, già avviato nella seconda metà del 2018 per effetto dei più ristretti margini di capacità produttiva.

A livello globale, quindi, le strategie di politica fiscale si differenzieranno in base alle condizioni congiunturali specifiche dei singoli Paesi, ma in nessun caso si prospettano interventi restrittivi di portata tale da pregiudicare l'espansione economica. Anche negli Stati Uniti, dove la riforma tributaria introdotta lo scorso anno ha di fatto più che esaurito lo spazio fiscale disponibile, si prevede² una politica di bilancio che potrà risultare moderatamente restrittiva solo nell'ultima parte dell'anno per effetto di una riduzione dei finanziamenti federali prevista a legislazione vigente. Verosimilmente, il Governo in carica punterà a conservare per l'inizio del prossimo anno i margini di manovra fiscale ancora disponibili in modo da poterli utilizzare con un timing utile a fornire un volano per la campagna elettorale delle prossime presidenziali 2020.

D'altro canto, anche la politica monetaria dovrebbe risultare nel complesso accomodante, tenuto conto della rimodulazione della strategia della FED e della conferma dell'attuale *stance* da parte di tutte le altre principali Banche centrali. Ciò alleggerisce anche le pressioni sui Paesi emergenti le cui economie, nel corso del 2018, hanno fortemente risentito dell'apprezzamento del dollaro innescato dai rialzi dei tassi di policy stabiliti dalla FED. L'atteggiamento accomodante delle Banche centrali sembra aver anche esercitato un effetto di forte stabilizzazione dei mercati, la cui volatilità resta tutto sommato contenuta nonostante i segnali negativi offerti dagli indicatori macroeconomici.

FIGURA II.2: RENDIMENTI DEI TITOLI DI STATO A 10 ANNI



Fonte: Bloomberg.

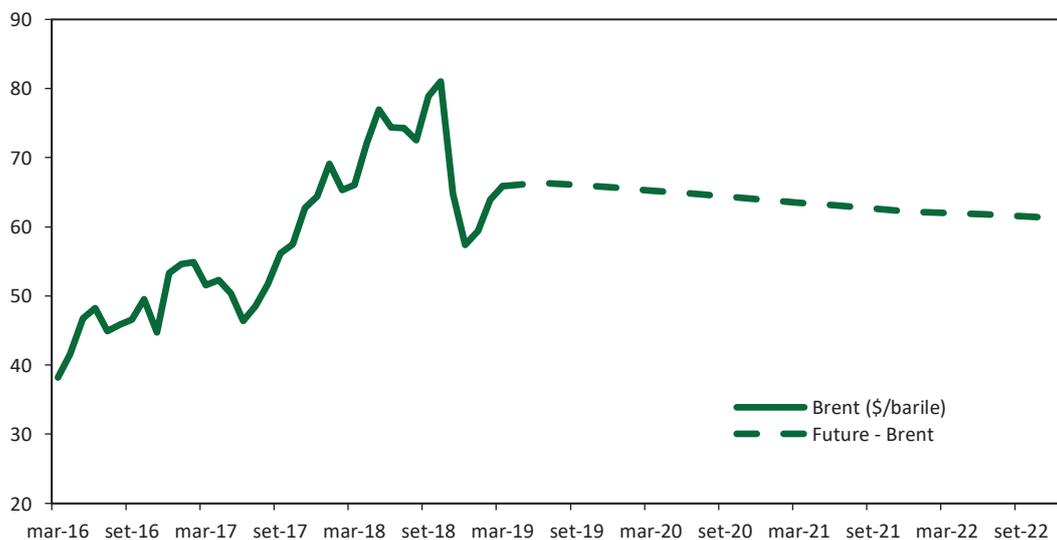
² CBO, "The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029", gennaio 2019.

II. QUADRO MACROECONOMICO

La politica monetaria accomodante è resa possibile anche da tassi di inflazione che in apertura d'anno risultano bassi in pressoché tutte le economie avanzate per effetto di una sensibile riduzione del costo dei beni energetici, materializzatasi già negli ultimi mesi dello scorso anno, nonché come riflesso del rallentamento economico complessivo. In quasi tutti i Paesi, infatti, l'inflazione al consumo si attesta su livelli ben lontani dai target delle principali Banche centrali. Fanno eccezione soltanto gli Stati Uniti ed il Regno Unito, dove la crescita dei prezzi al consumo si sta attestando in media su livelli superiori al 2 per cento. D'altra parte, in tutte le economie avanzate la crescita dei salari si mantiene modesta, nonostante in molti di essi, in primis gli Stati Uniti, il mercato del lavoro abbia raggiunto risultati positivi ai massimi storici. Anche nei Paesi emergenti, l'inflazione, dopo un picco raggiunto non più tardi dello scorso ottobre, è crollata ai livelli minimi degli ultimi dieci anni come conseguenza del rallentamento economico globale. Ciò ha innescato aspettative di ribassi dei tassi di policy da parte delle Banche centrali, in primis in Paesi quali Russia e Messico, dopo i rialzi che sono stati introdotti nell'autunno dello scorso anno in concomitanza del picco di inflazione e di alcuni deprezzamenti localizzati.

Per quanto riguarda il mercato dei prodotti energetici e delle *commodities*, nel corso del 2018, dopo un'iniziale risalita dei prezzi dei combustibili, si è riscontrata una sensibile decelerazione, più accentuata sul finire dell'anno, per effetto di molteplici fattori. Da un lato, infatti, hanno esercitato pressioni al ribasso fattori di offerta quali lo scudo temporaneo concesso dagli Stati Uniti per otto grandi importatori di greggio rispetto alle sanzioni imposte all'Iran e la produzione record statunitense di shale oil; dall'altro, il rallentamento congiunturale ha prodotto una moderazione della domanda mondiale. A partire dall'inizio dell'anno, tuttavia, si sta manifestando nuovamente una tendenza al rialzo per effetto principalmente di restrizioni all'offerta derivanti dalla crisi in Venezuela e dal perdurare delle tensioni con l'Iran, rispetto al quale lo scudo temporaneo dalle sanzioni scadrà il prossimo 4 maggio.

FIGURA II.3: PREZZO DEL BRENT E FUTURES



Fonte: Thomson Reuters Datastream.

Le tensioni che avevano interessato i mercati finanziari nel 2018, in particolare fino all'autunno dello scorso anno, sono sensibilmente rientrate dopo i recenti annunci di politica monetaria da parte delle Banche centrali dei principali Paesi avanzati che, come detto, si sono posizionate su un percorso molto più graduale di normalizzazione monetaria. Ciò ha offerto ossigeno anche ai Paesi emergenti i cui rendimenti sui titoli di debito sovrano e i relativi spread con i Paesi avanzati stanno gradualmente rientrando dopo i picchi registrati negli ultimi mesi del 2018. A seguito della flessione, le curve dei tassi si sono appiattite; in particolare quella degli Stati Uniti mostra ora una inclinazione leggermente negativa, andamento che normalmente denota prospettive di recessione. Tenuto conto della sostanziale stabilità degli indicatori di volatilità finanziaria sembra che al momento i mercati siano più focalizzati sulla *stance* accomodante della politica monetaria piuttosto che sul rischio di un rallentamento molto più accentuato o di recessione.

Rischi per la previsione

Negli ultimi mesi si è assistito ad un progressivo deterioramento delle aspettative degli osservatori internazionali, con uno sbilanciamento sempre più marcato al ribasso degli scenari di rischio. D'altra parte, dai più recenti segnali dal mondo economico sembra ravvisarsi un quadro meno fosco di quello che si prospettava negli ultimi mesi dello scorso anno. Di fatto, si osserva una situazione di incertezza tale da rendere più bilanciati gli scenari di rischio futuri.

L'incertezza sull'evoluzione del commercio internazionale continua a pesare sulle scelte di investimento e di produzione delle imprese. Se da un lato il 2019 si è aperto con segnali di distensione tra Stati Uniti e Cina, si teme che nel prossimo futuro possa materializzarsi un peggioramento dei rapporti commerciali tra l'America e l'Europa.

Le aspettative circa una dinamica più debole della domanda globale sono influenzate anche dalle preoccupazioni per un rallentamento a ritmi più rapidi del previsto delle principali economie mondiali, Stati Uniti, Cina e Europa. Tuttavia, gli ultimi dati macroeconomici per la Cina mostrano una tenuta della domanda interna e, per quanto riguarda l'export, una riorganizzazione dei flussi commerciali in area asiatica, che potrebbero determinare una maggiore stabilizzazione. La dinamica del PIL cinese dovrebbe inoltre beneficiare di politiche monetarie e fiscali nettamente favorevoli.

Rispetto al rallentamento dell'area euro, le prospettive sono di una moderazione della crescita ma i rischi di una vera e propria recessione appaiono relativamente contenuti: qualora si assistesse ad un recupero del commercio internazionale grazie ai progressi nelle trattative internazionali, la ripresa della domanda estera potrebbe supportare nuovamente le economie europee finora maggiormente penalizzate. D'altra parte, gli strumenti di politica monetaria ancora nell'effettiva disponibilità della BCE sono oggi molto più limitati di quelli che risultavano disponibili al momento della crisi dei debiti sovrani.

Sul piano dei mercati finanziari, le fibrillazioni registrate in chiusura del 2018 sono rientrate dopo gli annunci della BCE e, soprattutto, della FED. Tuttavia, se il rallentamento economico in atto dovesse risultare peggiore di quanto attualmente atteso o eventi imprevedibili portassero ad un repentino cambio delle aspettative, ciò potrebbe innescare brusche e pericolose correzioni sui mercati finanziari.

II. QUADRO MACROECONOMICO

II.2 ECONOMIA ITALIANA

Nel 2018 l'economia italiana è cresciuta dello 0,9 per cento, in rallentamento rispetto all'anno precedente. Il PIL, dopo la modesta crescita del primo trimestre 2018 (0,2 per cento t/t), ha rallentato ulteriormente nel secondo trimestre (0,1 per cento t/t) per poi riportare una crescita lievemente negativa nella seconda metà dell'anno (-0,1 per cento t/t nel terzo e nel quarto trimestre). La domanda interna al netto delle scorte ha continuato ad espandersi, seppur a tassi inferiori rispetto al 2017, mentre le scorte hanno fornito un contributo nullo. Le esportazioni nette hanno invece sottratto 0,1 punti percentuali alla crescita per effetto delle tensioni commerciali globali.

Nel dettaglio delle componenti, la crescita dei consumi privati si è più che dimezzata (0,6 per cento da 1,5 per cento) nonostante la dinamica sostenuta del reddito disponibile reale, sospinta dai rinnovi contrattuali del comparto pubblico e le favorevoli condizioni di accesso al credito. La propensione al risparmio è infatti aumentata nel corso dell'anno raggiungendo un picco massimo nel 2T18 (8,5 per cento da 7,8 del 1T18) per poi scendere gradualmente e collocarsi al 7,6 per cento nel 4T18. In media la propensione al risparmio si attesta all'8,0 per cento, un valore inferiore alla media degli ultimi 10 anni (9,0 per cento). Sul rallentamento dei consumi può aver inciso la riduzione della ricchezza, che nel 4T18 ha subito una contrazione di circa 130 miliardi rispetto al 3T18; evidenze empiriche indicano infatti che variazioni della ricchezza finanziaria hanno un impatto sui consumi delle famiglie³.

La situazione patrimoniale delle famiglie resta solida: il debito delle famiglie nel terzo trimestre del 2018 risultava stabile al 61,3 per cento del reddito disponibile, un livello nettamente inferiore alla media dell'area euro (94,8 per cento).⁴ La sostenibilità del debito è stata favorita anche dal permanere di bassi tassi di interesse.

Con riferimento alla tipologia di spesa, la crescita del consumo dei beni ha eguagliato quella dei servizi (0,7 per cento). All'interno della categoria dei beni rallentano quelli durevoli mentre crescono più dello scorso anno i semidurevoli. I beni non durevoli si riducono rispetto allo scorso anno per effetto delle maggiori pressioni inflazionistiche.

È proseguita l'espansione degli investimenti (3,4 per cento), grazie alla tenuta registrata in media nella prima parte dell'anno. In controtendenza rispetto agli anni precedenti, si è fortemente ridimensionato il contributo della componente dei mezzi di trasporto in seguito alla contrazione del mercato dell'auto, che aveva trainato la ripresa negli anni precedenti. L'industria dell'auto e della componentistica italiana, che coinvolge più di 250.000 addetti (tra diretti e indiretti) e quasi 6000 imprese⁵, nel 2018 ha infatti registrato un calo della produzione rispetto all'anno precedente (-3,4 per cento), così come a un calo del fatturato e degli ordinativi (rispettivamente -2,1 per cento e -2,4 per cento).

³ In particolare la propensione marginale al consumo risente maggiormente di un calo o aumento della ricchezza finanziaria rispetto a variazioni della ricchezza reale. Si veda ad esempio Bassanetti A., Zollino F. (2010) The Effects of Housing and Financial Wealth on Personal Consumption: Aggregate Evidence for Italian Households. In: de Bandt O., Knetsch T., Peñalosa J., Zollino F. (eds) Housing Markets in Europe. Springer, Berlin, Heidelberg

⁴ Banca d'Italia, Bollettino Economico, gennaio 2019.

⁵ Fonte: ANFIA

Gli investimenti in macchinari hanno rallentato il ritmo di crescita rispetto al 2017. Con riferimento al settore delle costruzioni, si è assistito ad un'accelerazione rispetto al 2017; gli investimenti in costruzioni sono stati trainati dalle abitazioni, mentre è risultato modesto l'incremento di quelli di natura infrastrutturale. Gli investimenti in abitazioni sono stati a loro volta sospinti dall'attività di recupero del patrimonio abitativo (manutenzione straordinaria) che arrivano oramai a rappresentare il 37 per cento del valore degli investimenti in costruzioni.⁶

Per quanto riguarda il mercato immobiliare, i prezzi delle abitazioni sono tornati in territorio negativo. Le rilevazioni più recenti⁷ confermano che le quotazioni nel quarto trimestre del 2018 hanno continuato a ridursi (-0,2 per cento) e risultano più basse dello 0,6 per cento in confronto al corrispondente periodo del 2017. Nel complesso, i prezzi delle abitazioni esistenti sono scesi dell'1,0 per cento nel 2018, mentre quelli delle nuove abitazioni sono aumentati dell'1,0 per cento.⁸ Le compravendite, che probabilmente hanno risentito positivamente della riduzione dei prezzi, hanno mostrato una contestuale ripresa nel corso del 2018.

Il settore delle costruzioni - in particolare quello immobiliare - resta un driver importante per la ripresa dell'economia, anche in ragione delle positive ricadute su consumi e occupazione. Inoltre, l'andamento delle quotazioni immobiliari ha un effetto diretto sulla ricchezza delle famiglie. I dati sulle consistenze di attività non finanziarie mostrano come le abitazioni costituiscano la quasi totalità della ricchezza reale delle famiglie⁹; un recupero delle quotazioni potrebbe avere un effetto favorevole sui consumi.

La domanda estera è risultata invece indebolita dal rallentamento degli scambi mondiali legato alle tensioni commerciali causate dall'inasprimento dei dazi all'importazione. Dopo il brusco calo nel 1T18, legato probabilmente all'incertezza derivante dall'annuncio dei dazi, le esportazioni sono tornate in territorio positivo ma senza raggiungere i picchi dell'anno precedente. Le importazioni hanno anch'esse rallentato in seguito all'indebolimento della domanda interna e in particolare del ciclo produttivo industriale.

Con riferimento all'offerta, l'industria manifatturiera ha continuato a crescere ma a tassi decisamente inferiori (2,1 per cento dal 3,6 per cento del 2017). I dati di produzione industriale per il 2018 indicano un marcato rallentamento dell'indice (corretto per gli effetti di calendario) allo 0,8 per cento dal 3,6 per cento dell'anno precedente. Differenziate le dinamiche all'interno dei comparti: i beni strumentali e quelli di consumo non durevoli hanno registrato performance ancora positive seppur in decelerazione mentre la produzione di beni intermedi e di consumo durevoli si è ridotta. In particolare il settore dell'auto e componentistica ha registrato un forte calo della produzione rispetto all'anno precedente. Il settore delle costruzioni si conferma in graduale miglioramento, con una crescita che

⁶ Rapporto ANCE <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=48610>

⁷ Si veda: ISTAT, "Prezzi delle abitazioni", aprile 2018 e Banca d'Italia, "Bollettino Economico", aprile 2018.

⁸ ISTAT, <https://www.istat.it/it/archivio/228988>

⁹ Il patrimonio residenziale detenuto dalle Famiglie costituisce nel 2017 più del 92 per cento del valore residenziale complessivo, di cui 81 per cento relativo alle unità residenziali utilizzate come abitazione principale o seconde case. Il calo dei prezzi delle abitazioni ha determinato una riduzione del valore della ricchezza abitativa (-1,4 per cento in media annua nel periodo 2011-2017). Tale dinamica risulta tuttavia in rallentamento: -0,8 per cento nel 2017, da -1,3 per cento nel 2016. ISTAT, "Le attività non finanziarie dei settori istituzionali", marzo 2019.

II. QUADRO MACROECONOMICO

tuttavia è ancora debole (1,7 per cento). Torna in territorio positivo il valore aggiunto dell'agricoltura (settore che comunque ha un peso limitato sul PIL).

Il settore dei servizi si è dimostrato più resiliente di quello manifatturiero nel corso dell'anno, ma è risultato anch'esso in rallentamento, con una crescita del valore aggiunto nel 2018 più che dimezzata rispetto all'anno precedente (0,6 per cento rispetto all'1,4 per cento). All'interno dei vari comparti, tuttavia, la dinamica è stata disomogenea. Nel settore del commercio, dei servizi di alloggio e ristorazione, trasporto e magazzinaggio e in quello delle attività immobiliari la crescita resta favorevole (rispettivamente 1,9 per cento e 1,6 per cento) mentre il valore aggiunto delle attività finanziarie e assicurative e dei servizi di informazione e comunicazione torna in territorio negativo (-1,3 per cento e -2,7 per cento rispettivamente); le attività professionali sono solo lievemente positive (0,4 per cento).

Con riferimento alle imprese non finanziarie, nel 2018 è proseguito, seppur gradualmente, il calo della quota di profitto (definito dal rapporto tra risultato lordo di gestione e valore aggiunto) che raggiunge il valore di 41,6 (da 42,7 del 2017 e 43,3 del 2016). Gli ultimi dati pubblicati dalla Banca d'Italia relativi al terzo trimestre 2018 indicano che il debito delle imprese in percentuale del PIL ha registrato un ulteriore calo, collocandosi al 70,9 per cento (dal 71,1 per cento di fine giugno 2018)¹⁰.

Nella prima metà del 2018 è proseguita la tendenza favorevole del mercato del lavoro, che si è invece parzialmente invertita nel secondo semestre. Nel complesso, la crescita degli occupati, quale rilevata dalla contabilità nazionale, è stata comunque pari allo 0,9 per cento, sospinta dall'occupazione dipendente, mentre gli indipendenti hanno continuato a ridursi per l'ottavo anno consecutivo. Le ore lavorate sono aumentate dell'1,1 per cento, quindi si è registrato un aumento delle ore lavorate pro-capite di 0,2 per cento, dopo il calo dello scorso anno.

In base ai risultati dell'indagine delle forze lavoro, l'occupazione cresce dello 0,8 per cento. Il tasso di occupazione sale al 58,5 per cento, a solo 0,1 punti di distanza dal picco del 2008. L'aumento è sospinto dai lavoratori dipendenti (1,2 per cento) a loro volta trainati esclusivamente dagli occupati a tempo determinato mentre per la prima volta dopo quattro anni si riducono gli occupati dipendenti a tempo indeterminato (-0,7 per cento). Con riferimento alla tipologia di orario, il lavoro a tempo pieno cresce a fronte di una lieve riduzione del part-time. Il part-time involontario continua invece ad aumentare (5,0 per cento) e rappresenta il 64,1 per cento del totale del tempo parziale. Il miglioramento del mercato del lavoro si è riflesso nella riduzione del tasso di disoccupazione (al 10,6 dall'11,2 per cento). Altro fattore positivo il calo degli inattivi (-0,9 per cento) e degli scoraggiati (-11,5 per cento).

Dopo la moderazione degli anni scorsi sono tornati a crescere i redditi pro-capite (2,0 per cento dallo 0,3 per cento del 2017) per effetto del rinnovo dei contratti in molti comparti, tra cui il pubblico impiego, e del progressivo esaurirsi degli sgravi contributivi introdotti a partire dal 2015. Il costo del lavoro per unità di prodotto ha mostrato un sensibile recupero (1,9 per cento dal -0,5 per cento del 2017) in seguito alla sostanziale stabilità della produttività del lavoro.

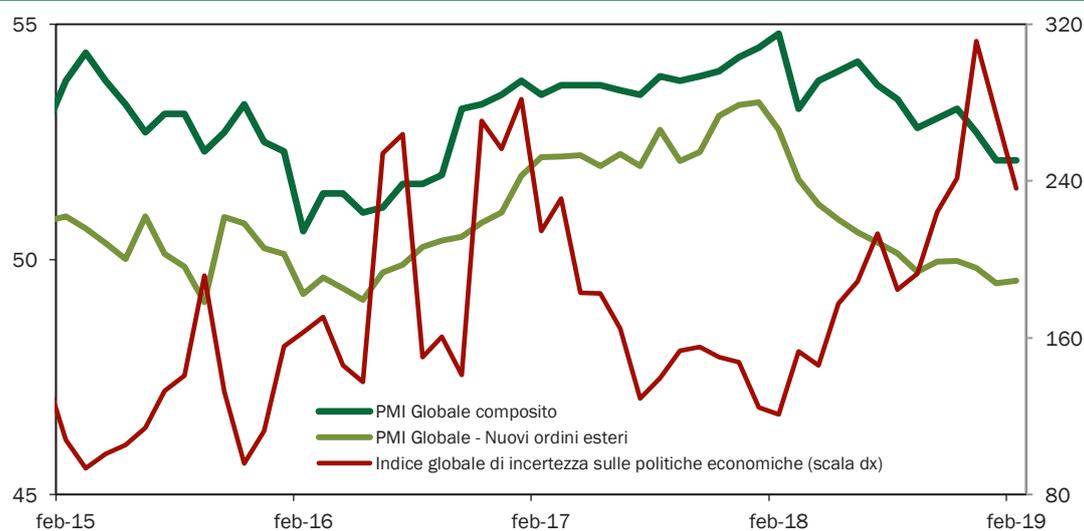
¹⁰ Banca d'Italia, Bollettino Economico, gennaio 2019.

L'inflazione è rimasta sostanzialmente sui livelli dell'anno precedente (1,2 per cento rispetto all'1,3 per cento) sempre sospinta dalle componenti volatili; risulta infatti più contenuta e in lieve decelerazione la componente di fondo rispetto all'anno precedente (0,7 per cento dallo 0,8 per cento). L'inflazione interna, misurata dal deflatore del PIL, ha invece lievemente accelerato (allo 0,8 per cento dallo 0,4 per cento) per effetto del rinnovo dei contratti della PA e del pagamento degli arretrati.

Commercio con l'estero

Nel corso del 2018 il profondo mutamento del quadro economico internazionale è stato in larga parte collegato all'ulteriore irrigidimento delle politiche commerciali, fenomeno già in corso dal 2012. La crisi di fiducia scaturita dalle nuove tariffe introdotte dagli Stati Uniti, soprattutto verso la Cina, ha generato ricadute negative sulla performance economica mondiale: il commercio e la produzione industriale globali sono entrambi cresciuti poco oltre il 3 per cento, decelerando rispettivamente di 1,4 e 0,3 punti percentuali rispetto al 2017¹¹. L'incertezza dello scenario globale si è tradotta in un atteggiamento di attesa da parte delle imprese, come mostrato dagli indici PMI globali e in particolare dalla componente degli ordini esteri, determinando minori investimenti. Secondo le ultime stime dell'UNCTAD, anche nel 2018 gli investimenti diretti esteri (IDE) sono diminuiti, soprattutto verso l'Europa¹², in larga parte per effetto della riforma fiscale introdotta negli Stati Uniti per favorire il rimpatrio degli utili realizzati all'estero dalle multinazionali.

FIGURA II.4: INDICI PMI E DI INCERTEZZA SULLE POLITICHE ECONOMICHE A LIVELLO GLOBALE



Fonte: Markit, S.R. Baker, N. Bloom e S. J. Davis
www.PolicyUncertainty.com

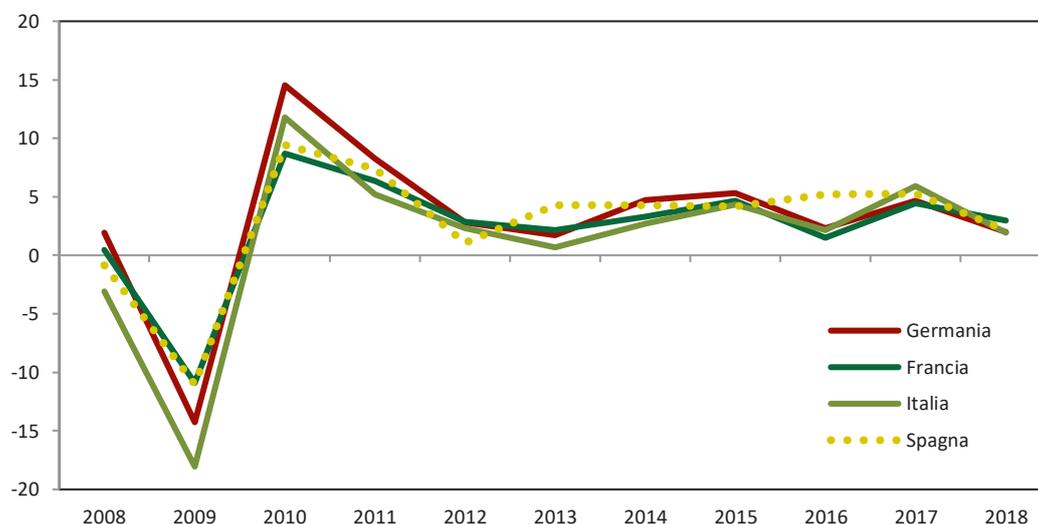
¹¹ Fonte: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 'World Trade Monitor', 25 Marzo 2018.

¹² Nel 2018 si stima che gli IDE siano diminuiti del 19 per cento a livello mondiale, con una riduzione maggiore in Europa (-73 per cento) rispetto al Nord America (-13 per cento); risulterebbero invece in lieve aumento quelli verso le economie in via di sviluppo (3 per cento). (Fonte: UNCTAD, 'Investment Trends Monitor', Gennaio 2019).

II. QUADRO MACROECONOMICO

In tale contesto, le statistiche di contabilità nazionale mostrano che, dopo aver registrato nel 2017 la migliore performance degli ultimi dieci anni (con un tasso di crescita prossimo al 6 per cento), nel 2018 le esportazioni dell'Italia sono aumentate di meno del 2 per cento, mostrando una moderazione più accentuata rispetto agli altri partner. Fra gli altri principali Paesi UE, le esportazioni della Francia hanno manifestato una maggiore tenuta (il tasso di crescita è stato pari al 3,0 per cento), pur frenando di 1,5pp. È invece più accentuata la decelerazione per la Germania e la Spagna, le cui vendite all'estero sono aumentate attorno al 2 per cento, rallentando rispettivamente di 2,6pp e di poco più di 3pp.

FIGURA II.5: ESPORTAZIONI DI BENI E SERVIZI DELL'ITALIA E DEI MAGGIORI PAESI EUROPEI (dati di contabilità nazionale, variazioni percentuali, dati in valore)



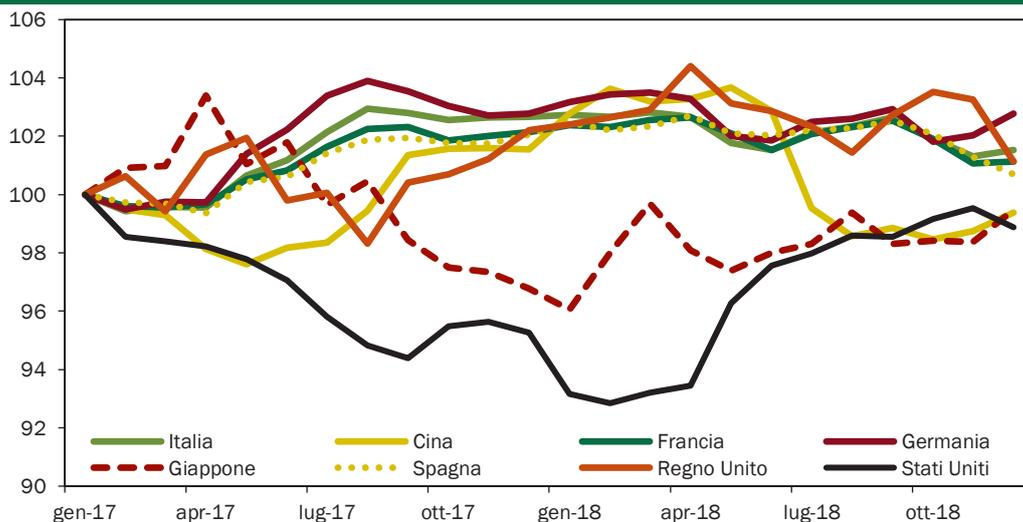
Fonte: Eurostat.

Se si considerano i dati di commercio estero di beni, nel 2018 i tassi di crescita delle vendite della Germania, dell'Italia e della Spagna sono risultati pari o poco al di sopra del 3 per cento, dimezzandosi nel primo caso e decelerando di circa 5 punti percentuali per gli altri due paesi. Si è rivelato invece più stabile il risultato francese, con un incremento del 4 per cento, in flessione di poco più di mezzo punto percentuale. Come per gli altri partner europei, la variazione delle esportazioni in valore dell'Italia è stata sostenuta maggiormente dall'area europea (4,1 per cento dal 7,2 per cento del 2017) rispetto a quella extra-UE (1,7 dall'8,2 per cento), ambito in cui può aver influito una minore competitività di prezzo.

Tra i mercati esteri, in relazione alla quota sulle esportazioni complessive, gli Stati Uniti si confermano la destinazione più dinamica per i prodotti italiani (5 per cento), seguiti dalla Svizzera (8,7 per cento). Nell'area europea, sebbene in decelerazione, prosegue la tenuta delle esportazioni verso i maggiori partner, con un aumento del 3,6 per cento verso la Germania e del 4,5 per cento verso la Francia. Le vendite verso la Spagna crescono più del 3 per cento, ma frenano per oltre 7 punti percentuali; rallentano anche quelle verso il Regno Unito (all'1,1 dal 2,3 per cento dell'anno precedente), riflettendo le incertezze legate all'evoluzione della Brexit. Pesa invece la contrazione delle esportazioni verso le principali economie emergenti (Turchia, Russia e Cina) e, tra i paesi produttori di energia, è più che

raddoppiata la riduzione delle vendite con l'area dell'OPEC (-7,6 per cento); si riducono anche le vendite verso il Mercosur, ma in misura più contenuta (di circa il 2 per cento).

FIGURA II.6: INDICI DI COMPETITIVITÀ DI PREZZO (indici gennaio 2017=100, calcolato sui prezzi dei prodotti manufatti)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

FIGURA II.7: ESPORTAZIONI DI BENI DELL'ITALIA VERSO I PRINCIPALI PAESI EUROPEI (indici gennaio 2017=100, dati destagionalizzati)

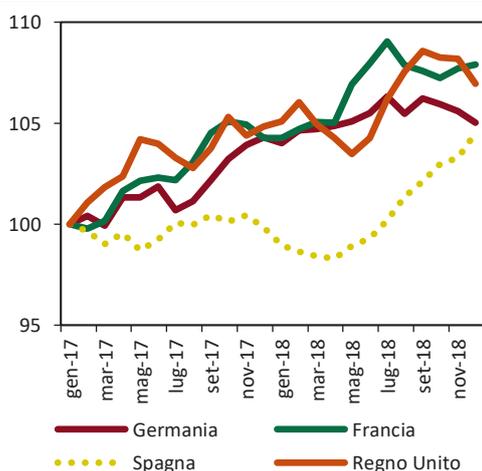
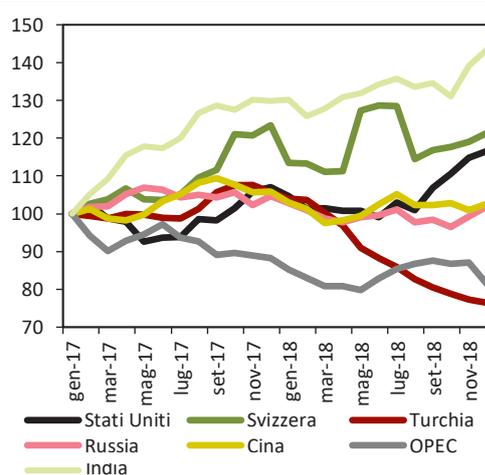


FIGURA II.8: ESPORTAZIONI DI BENI DELL'ITALIA VERSO I PRINCIPALI PAESI EXTRA-EUROPEI (indici gennaio 2017=100, dati destagionalizzati)



Fonte: elaborazioni basate su dati ISTAT Coeweb.

Guardando alle performance settoriali, rispetto al 2017, le esportazioni crescono per tutti i comparti, sebbene il farmaceutico e i trasporti presentino una moderazione più evidente. Le vendite di prodotti farmaceutici si sono accresciute del 4,7 per cento (decelerando di oltre 10 punti percentuali), con un aumento più robusto nell'area extra-europea (per oltre il 7 per cento), pur con riduzioni consistenti verso gli Stati Uniti (-6,5 per cento), la Turchia (-9,9 per cento) e la Russia (-7 per cento). Nel mercato europeo, l'incremento delle vendite è prossimo

II. QUADRO MACROECONOMICO

al 3 per cento, ma si registrano variazioni negative tra l'8 e il 9 per cento verso il Belgio e il Regno Unito.

Per il settore dei mezzi di trasporto, dopo cinque anni consecutivi di espansione, le vendite si sono ridotte (-0,1 per cento dal 7,2 per cento del 2017), in larga parte per la contrazione del comparto dell'auto (5,5 per cento dal 11,5 per cento dell'anno precedente) soprattutto nei mercati non europei (-15,1 per cento); le riduzioni di maggior peso si hanno negli Stati Uniti (-1,0 per cento), in Turchia (-28,4 per cento) e in Cina (-60,3 per cento). All'interno dell'UE il settore è invece cresciuto quasi del 3 per cento. Tra gli altri settori, l'incremento è attorno al 3 per cento per le esportazioni di prodotti chimici, di macchinari e di apparecchi elettrici, sebbene il primo abbia decelerato in misura più che doppia (per oltre 6 punti percentuali) rispetto agli altri due comparti. Accelerano leggermente le esportazioni di computer (al 6,7 per cento) e, tra i settori tipici del Made in Italy, quelle del comparto tessile mostrano una maggiore tenuta (3,3 per cento) rispetto ai beni alimentari, bevande e tabacco (2,5 per cento).

Nel complesso, il saldo commerciale dell'Italia (pari a circa 39 miliardi dai 47,6 miliardi nel 2017) rimane tra i più elevati dell'Unione Europea dopo quelli della Germania, dei Paesi Bassi e dell'Irlanda¹³, pur toccando il valore più contenuto degli ultimi cinque anni. Il deficit della bilancia energetica sale a 42,6 miliardi, in aumento per oltre 10 miliardi rispetto all'anno precedente, per effetto delle maggiori importazioni e delle più elevate quotazioni dei beni energetici. I risultati in termini di saldo delle partite correnti rimangono positivi (2,8 per cento del PIL), restando sostanzialmente in linea con i due anni precedenti.

FOCUS

Performance delle esportazioni italiane: ostacoli e impatto degli shock esterni

Tra i diversi aspetti relativi alla performance delle esportazioni italiane, il recente Rapporto dell'ISTAT¹⁴ riporta i fattori che hanno maggiormente influenzato l'attività delle imprese esportatrici e la trasmissione degli shocks esterni sulla performance settoriale. Per il 43 per cento delle aziende è migliorato il volume di affari, grazie ai maggiori investimenti e all'aumento dell'occupazione anche di personale ad elevata qualifica; tuttavia sale al 22 per cento (+2pp) la quota di aziende che ne rileva una diminuzione. Le imprese dell'industria (circa un terzo) ritengono che la concorrenza di aziende straniere è stato l'elemento che più ha compresso il fatturato estero, mentre per il 12,4 e l'11,1 per cento ritiene poco rilevanti la pressione sui prezzi da parte di altre società italiane o gli ostacoli burocratici (incluse le barriere tariffarie).

In un'ottica settoriale, la concorrenza nazionale rappresenta un fattore negativo, in particolare per i prodotti da minerali non metalliferi e della pelletteria; rimane presente la pressione esercitata da competitor esteri in diversi comparti (prodotti petroliferi, del legno, lavorazione di minerali non metalliferi, metallurgia, prodotti in metallo e i macchinari). Circa il 40 e il 20 per cento delle imprese operanti nei settori degli autoveicoli e della metallurgia rivela di aver risentito della 'guerra dei dazi'.

Passando all'effetto degli shocks economici sull'andamento settoriale, l'esame delle interconnessioni su scala internazionale, attraverso la *Social Network Analysis*, può consentire di determinare in che misura il settore estero italiano assorbe i mutamenti del ciclo economico o dell'avanzamento tecnologico. Indagando le relazioni dei settori esportatori italiani con la Germania, gli Stati Uniti e la Cina, per l'anno 2014, si evidenzia che quattro settori dell'industria (macchinari, chimica, autoveicoli, metallurgia e prodotti in

¹³ Fonte: Eurostat, 15 febbraio 2018.

¹⁴ ISTAT, 'Rapporto sulla competitività dei settori produttivi', 25 Marzo 2019.

metallo) hanno legami molto intensi sia in uscita sia in entrata con questi tre paesi. Altri comparti (costruzioni, prodotti da minerali non metalliferi e servizi sanitari) appaiono rilevanti per le vendite all'estero in relazione al loro elevato grado di interconnessione con i mercati considerati; appare invece meno importante il terziario.

In sintesi, i settori più avanzati dell'industria e del terziario italiani hanno un peso maggiore nelle connessioni con l'estero rispetto a quelle domestiche e sono più rilevanti le connessioni con la Germania e gli Stati Uniti. Per le costruzioni e i servizi (market e alla persona) è preponderante il ruolo nei legami intersettoriali su base nazionale.

Guardando alle prospettive di breve termine, permangono i rischi al ribasso del contesto internazionale legati all'incertezza delle relazioni commerciali cino-statunitensi, la cui più recente evoluzione potrebbe condurre ad una composizione. Rimane tuttavia aperto il confronto tra Stati Uniti ed UE, soprattutto sul settore degli autoveicoli che ben rappresenta i reciproci legami commerciali e all'interno del quale l'Italia costituisce il terzo paese esportatore per un valore di 4,6 miliardi di dollari nel 2018, dopo la Germania ed il Regno Unito¹⁵. Ulteriori opportunità potrebbero aprirsi con le recenti iniziative di confronto con la Cina, nella linea dei round negoziali già intrapresi dall'UE¹⁶.

Andamento del credito

Nel corso del 2018 è proseguita la dinamica positiva dei prestiti al settore privato e le rilevazioni più recenti confermano l'espansione del credito anche all'inizio del 2019. I dati preliminari per il mese di gennaio, diffusi dalla Banca d'Italia, mostrano infatti un'offerta complessiva in aumento dell'1 per cento su base tendenziale, sospinta dalla prosecuzione della crescita del credito concesso alle famiglie (2,6 per cento a/a). Per le società non finanziarie tuttavia si è verificata una contrazione dei prestiti (-0,7 per cento su base annua) che ha interrotto la serie di incrementi iniziata a fine 2017.

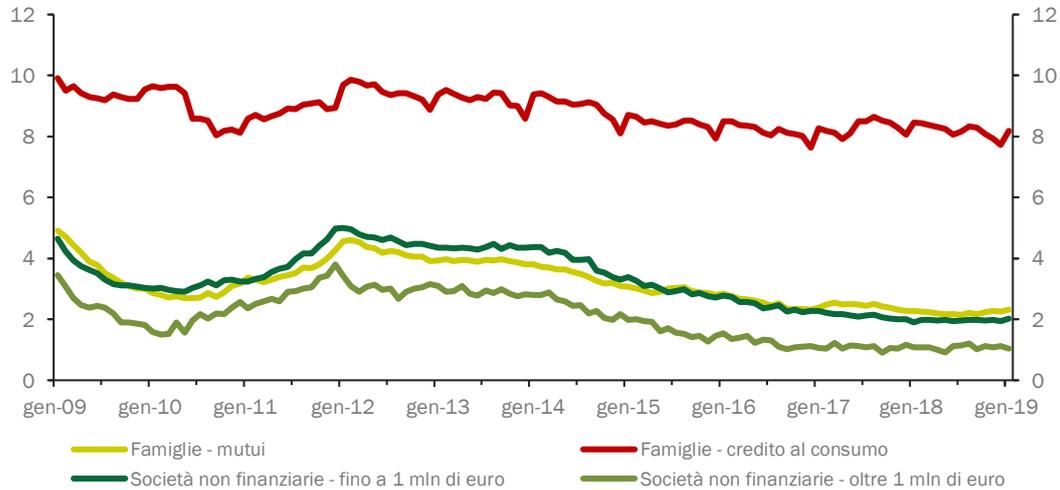
I tassi d'interesse continuano a rimanere su livelli contenuti e stabili. A inizio 2019, il tasso armonizzato applicato alle famiglie per nuove concessioni legate all'acquisto di abitazioni è pari al 2,3 per cento, mentre quello applicato al credito al consumo è pari all'8,2 per cento. Per quanto riguarda i nuovi prestiti alle imprese, il tasso medio relativo alle concessioni al di sotto della soglia del milione di euro è di poco superiore al 2 per cento, mentre al di sopra di tale soglia il tasso è pari all'1,04 per cento.

¹⁵ Fonte: ACEA (European Automobile Manufacturers Association), 'EU-US automobile trade: Facts And Figures', 18 Marzo 2019.

¹⁶ Fonte: European Commission, 'Report of the 20th round of negotiations for the EU-China Investment Agreement', 1 Marzo 2019 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/march/tradoc_157772.pdf).

II. QUADRO MACROECONOMICO

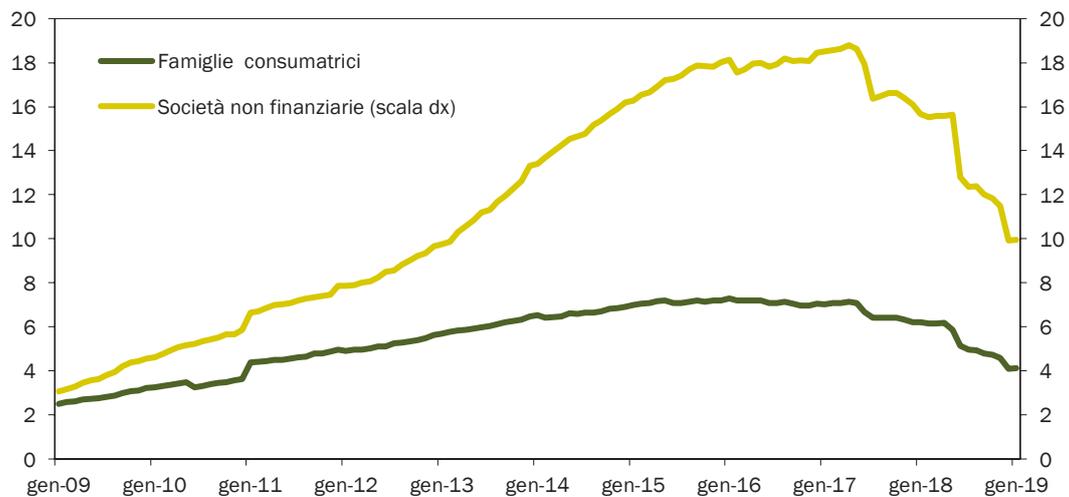
FIGURA II.9: TASSI D'INTERESSE ALLE IMPRESE NON FINANZIARIE E ALLE FAMIGLIE (in %)



Note: I dati fanno riferimento ai tassi armonizzati applicati alle nuove concessioni in euro.
 Fonte: Banca d'Italia.

La qualità del credito continua a migliorare e si è ulteriormente ridotta l'incidenza dei prestiti deteriorati. Si mantiene infatti sostenuta la contrazione delle sofferenze, che in gennaio segnano una riduzione di oltre 32 punti percentuali su base tendenziale. In particolare, nel corso dell'ultimo anno le esposizioni deteriorate nei confronti delle società non finanziarie si sono ridotte poco sotto il 10 per cento del totale dei prestiti, (ritornando sui valori di fine 2013), mentre le sofferenze delle famiglie corrispondono a circa il 4 per cento dei prestiti, quota paragonabile a quella del 2011.

FIGURA II.10: SOFFERENZE VERSO RESIDENTI (in percentuale dei prestiti totali)



Fonte: Banca d'Italia.

La più recente indagine sul credito bancario nell'area dell'euro (*Bank Lending Survey*), pubblicata in gennaio, rileva un lieve irrigidimento nei criteri di offerta dei

prestiti alle famiglie e alle imprese italiane. Per il primo trimestre dell'anno le attese degli intermediari suggeriscono politiche di offerta del credito sostanzialmente invariate. La domanda di prestiti da parte delle imprese ha registrato un incremento, al quale hanno contribuito soprattutto il basso livello dei tassi di interesse e la spesa connessa con scorte e capitale circolante. Allo stesso modo la domanda di mutui per l'acquisto di abitazioni da parte delle famiglie è in lieve aumento favorita dai tassi di interesse contenuti e dai prezzi delle abitazioni ancora bassi.

Prospettive per l'economia italiana

Scenario a legislazione vigente

Le informazioni più recenti di natura quantitativa e qualitativa confermano la prosecuzione di una fase ciclica debole per l'economia italiana ma in lieve miglioramento rispetto alla seconda metà del 2018. Gli indicatori disponibili confermano un quadro più fosco per il settore manifatturiero e più favorevole e resiliente per il settore dei servizi.

Le indagini sul clima di fiducia delle imprese manifatturiere mostrano una riduzione rispetto alla media del quarto trimestre. Nel primo trimestre sono anche aumentate le scorte di prodotti finiti. Il PMI manifatturiero resta sotto la soglia di espansione da sei mesi. La produzione industriale a gennaio è aumentata oltre le attese (1,7 per cento m/m) dopo il calo registrato in dicembre; a livello settoriale si registra un forte aumento congiunturale nel comparto dell'energia e dei beni di consumo non durevoli. Tenuto conto delle informazioni più recenti si stima un andamento piatto della produzione industriale nel primo trimestre.

Riguardo il settore delle costruzioni, le ultime indicazioni sulla produzione mostrano deboli incrementi congiunturali. Indicazioni positive provengono dal settore residenziale ancora favorito dai tassi sulle nuove erogazioni di prestiti per l'acquisto di abitazioni; inoltre la fiducia è aumentata sensibilmente alla fine del 1T19, avvicinandosi ai massimi storici.

Passando al settore dei servizi, le stime più recenti prefigurano una modesta ripresa nel 1T19 dopo il lieve aumento registrato nel 4T18: gli indicatori congiunturali disponibili indicano un graduale aumento della fiducia; il PMI a febbraio è tornato al di sopra della soglia di espansione, a 50,4, e a marzo è salito ulteriormente a 53,1, confermando le indicazioni dell'indagine Istat.

Le indagini congiunturali sulla fiducia dei consumatori mostrano un progressivo calo dalla seconda metà del 2018 e hanno raggiunto in marzo 2019 il livello più basso dall'agosto 2017. I consumatori nella prima parte dell'anno beneficeranno di un maggiore potere d'acquisto grazie ad un livello dei prezzi al consumo ancora prossimo all'1 per cento (1,1 per cento a marzo); l'inflazione di fondo è invece ferma allo 0,5 per cento.

Riguardo la domanda estera, le indicazioni disponibili mostrano nel complesso una modesta crescita grazie alla tenuta del commercio estero extra-UE registrata su base annua. Segnali incoraggianti provengono dalle attese del fatturato dell'export in miglioramento nel primo trimestre 2019.

II. QUADRO MACROECONOMICO

La crescita per il 2019 è rivista al ribasso 0,1 per cento in termini reali dall'1,0 per cento stimato lo scorso dicembre (si veda il riquadro 'Gli errori di previsione sul 2018 e la revisione delle stime per il 2019 e gli anni seguenti'). Nel 2020, 2021 e 2022, si stima che il tasso di crescita reale progredisca gradualmente e il PIL cresca dello 0,6 per cento nel 2020, dello 0,7 per cento nel 2021 e dello 0,9 per cento nel 2022. Nell'insieme, le previsioni per il 2019 e 2020 non si discostano sostanzialmente dalla media rilevata da Consensus Forecasts.

FOCUS

Gli errori di previsione sul 2018 e la revisione delle stime per il 2019 e gli anni seguenti¹⁷

Questo approfondimento ha lo scopo di analizzare la revisione delle previsioni di crescita rispetto a quelle formulate nell'Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica pubblicato lo scorso dicembre.

In primo luogo si analizzano gli scostamenti tra i valori previsti per il 2018 e i dati di consuntivo pubblicati dall'ISTAT in marzo. Tali scostamenti sono visibili nella Tavola R1 (colonna c, errore di previsione). Ai fini dell'analisi si ricorda che le precedenti previsioni per il 2018 erano formulate a dicembre e includevano i risultati del terzo trimestre e che i dati ISTAT pubblicati a marzo includono anche le revisioni intervenute successivamente; il differenziale riportato nella colonna c è attribuibile quindi sia all'errore di previsione quarto trimestre dell'anno che alla revisione dei trimestri precedenti.

TAVOLA R1: PRINCIPALI VARIABILI DEL QUADRO MACROECONOMICO (dati destagionalizzati)

	2018			2019					
	Previsioni e risultati			Fattori motivanti della revisione delle stime di crescita (differenze dei tassi di crescita)		Previsione		Delta previsione e altri fattori	
	Agg. Dicembre 2018	Consuntivo	Errore di previsione	Delta effetto trascinamento	Delta scenario internazionale	Agg. Dicembre 2018	DEF 2019	DEF - agg. dic. 18	Altri fattori
	a	b	c = b-a	d	e	f	g	h = g-f	i = h-d-e
PIL	0,9	0,8	-0,2	-0,2	-0,2	1,0	0,1	-0,81	-0,4
Importazioni di beni e servizi	1,9	1,8	-0,1	-0,3	-0,4	2,3	2,3	0,0	0,7
Spesa per consumi delle famiglie	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	0,8	0,6	-0,2	-0,2
Investimenti fissi lordi	4,0	3,2	-0,8	-0,4	0,1	2,5	0,7	-1,9	-1,5
Esportazioni di beni e servizi	0,9	1,4	0,5	0,4	-1,0	2,4	2,1	-0,3	0,4
Deflatore PIL	1,1	0,8	-0,3	-0,2	0,0	1,4	0,9	-0,4	-0,2
Deflatore consumi	1,1	1,1	0,0	0,0	0,2	1,4	1,0	-0,4	-0,6

Con riferimento al PIL si può constatare che le previsioni sono risultate lievemente superiori ai dati di consuntivo ISTAT principalmente per effetto della performance del 4T18, peggiore delle attese. Come si evince dall'analisi delle componenti della domanda aggregata, che mostrano un dato di consuntivo degli investimenti peggiore delle attese, l'economia italiana è stata particolarmente penalizzata dal rallentamento del settore manifatturiero a livello

¹⁷ In questo riquadro si fa riferimento ai dati dei conti economici trimestrali pubblicati il 5 marzo 2019 che risultano corretti per i giorni lavorativi. Il dato annuale grezzo, cioè non corretto per le giornate di lavoro, della crescita del PIL 2018 risulta pari allo 0,9 per cento poiché vi sono state 3 giornate lavorative in più. Nel 2019 i giorni lavorativi sono gli stessi del 2018.

globale e in particolare di quello tedesco. La produzione di beni di investimento in Italia è molto legata alla domanda mondiale e alle filiere in cui entra la Germania.

Per il 2019 è possibile formulare delle indicazioni sullo scenario tendenziale del DEF tenendo conto non solo dell'aggiornamento dei dati ma anche delle nuove ipotesi sullo scenario macroeconomico internazionale.

La **colonna d** "Delta Effetto trascinamento" indica la differenza dell'effetto statistico di trascinamento del 2018 sul 2019 tra il valore stimato nell'ultimo aggiornamento ufficiale e il valore di consuntivo; in sostanza, tale valore mostra di quanto si modificherebbe la previsione annuale del 2019 per effetto dell'aggiornamento dei dati del 2018 a parità di precedenti ipotesi di crescita in ciascun trimestre del 2019. Per il PIL la variazione dell'effetto di trascinamento è negativa e pari a -0,2 punti percentuali. Sull'effetto trascinamento pesa il risultato inferiore alle attese del 4T18 (-0,1 per cento t/t). Risulta lievemente negativo anche il trascinamento sul tasso di crescita del deflatore del PIL con ripercussioni sulla stima del PIL nominale.

La revisione del quadro internazionale rispetto a dicembre viene esplicitata nella **colonna e** ("delta scenario internazionale") che ne mostra l'impatto sulle principali variabili stimato con il modello econometrico del Dipartimento del Tesoro. L'effetto del nuovo quadro internazionale è anch'esso negativo e risente della sensibile revisione al ribasso della domanda mondiale pesata per l'Italia.

In sintesi, l'effetto congiunto delle due variazioni spiega metà della revisione al ribasso del PIL come si evince dalla **colonna i** (c.d. altri fattori) che mostra la differenza tra l'effettiva revisione delle previsioni (colonna h = DEF-DBP) e l'ammontare di revisione suggerito dall'analisi dei dati. L'altra metà della revisione è legata a una dinamica prevista del PIL nel primo semestre 2019 ancora modesta, spiegata da un accresciuto livello di incertezza e dal rallentamento del manifatturiero europeo, in particolare di quello tedesco, ancora non pienamente colto dalle variabili esogene internazionali.

La tavola R2 offre una sintesi degli impatti sulla crescita del PIL dell'evoluzione del contesto internazionale ponendolo a confronto con quanto ipotizzato nella Nota di aggiornamento di Dicembre 2018.

La dinamica della domanda estera pesata per l'Italia nell'ultimo trimestre del 2018 è risultata più debole rispetto a quanto si era prospettato a dicembre e le stime per il 2019 sono state riviste al ribasso dal 3,9 per cento al 2,3 per cento. Conseguentemente l'impatto negativo della domanda mondiale sulle esportazioni italiane e di conseguenza sul PIL, risulta maggiormente pronunciato nel 2019 con una riduzione della crescita dello 0,3 per cento nel 2019 e dello 0,1 per cento nel 2020. Nel 2021 si stima, invece, un decimo di punto di maggiore crescita.

Gli ultimi mesi del 2018 sono stati caratterizzati da una brusca caduta delle quotazioni del greggio terminata a dicembre, mentre nei primi mesi del 2019 si è assistito ad una risalita dei prezzi. La proiezione attuale basata sui contratti futures prevede una modesta riduzione del prezzo del petrolio fino al 2022. Rispetto a quanto prospettato a dicembre si ha invece un livello dei prezzi leggermente più alto su tutto l'orizzonte di previsione, soprattutto nel 2019 e 2020. Da ciò deriverebbe un impatto negativo di un decimo di punto per il PIL nel 2020.

Sul fronte dei tassi di cambio, nel 2018 si è osservato un deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro, che sembra protrarsi anche nei primi mesi del 2019. Per la proiezione delle valute è stata adottata un'ipotesi tecnica che implica che il tasso di cambio resti invariato nel tempo e risulti pari alla media degli ultimi 10 giorni lavorativi. L'aggiornamento del tasso di cambio nominale effettivo rispetto a dicembre vede un maggiore deprezzamento dell'euro rispetto alle altre valute dello 0,6 per cento nel 2019. L'impatto macroeconomico risulta positivo di un decimo di punto percentuale sulla crescita del PIL nel 2019 e nel 2020.

Il profilo dei tassi d'interesse sui titoli di Stato risulta maggiormente accomodante per l'economia nel triennio 2019-2021. Inoltre si prospetta una riduzione del differenziale tra il BTP e il BUND decennale e un miglioramento delle condizioni del credito. Secondo le stime

II. QUADRO MACROECONOMICO

del modello econometrico questi effetti porterebbero un beneficio sulla crescita di due decimi di punto nel 2020, tre decimi nel 2021.

Complessivamente il nuovo contesto internazionale risulta meno favorevole rispetto alla nota di dicembre nel 2019 per effetto del rallentamento della domanda mondiale, compensata solo in parte dai benefici derivanti dal deprezzamento dell'euro. Secondo le stime del modello econometrico l'economia beneficerebbe di 4 decimi di punto sulla crescita nel 2021 per effetto del profilo più favorevole dei tassi d'interesse.

TAVOLA R2: EFFETTI SUL PIL DELLE IPOTESI SULLE ESOGENE INTERNAZIONALI (IMPATTO SUI TASSI DI CRESCITA)

	2018	2019	2020	2021
1. Commercio mondiale	0,0	-0,3	-0,1	0,1
2. Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	0,1	0,1	0,0
3. Prezzo del petrolio	0,0	0,0	-0,1	0,0
3. Ipotesi tassi d'interesse	0,0	0,0	0,2	0,3

FOCUS

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

Lo scenario internazionale prospettato nel quadro macroeconomico tendenziale concorre in maniera determinante a designare l'evoluzione dell'economia italiana, notoriamente aperta con gli scambi con l'estero. La dinamica del commercio mondiale, il profilo dei tassi di cambio, le quotazioni petrolifere e le condizioni dei mercati finanziari delineano lo scenario internazionale di riferimento ed il profilo di queste variabili riflette metodi di proiezione di norma impiegati presso i principali centri di previsione nazionale ed internazionale. Poiché l'andamento prospettato per queste variabili è caratterizzato da incertezza, appare opportuno offrire una valutazione di alcuni degli elementi di rischio insiti nel quadro tendenziale. Tramite il modello econometrico ITEM sono stati quindi simulati alcuni scenari alternativi con un profilo delle principali variabili esogene internazionali differente da quello prefigurato nel quadro tendenziale per poter valutare il possibile impatto sulla crescita dell'economia italiana. In particolare, sono stati disegnati quattro scenari alternativi ciascuno dei quali si focalizza su uno specifico elemento di rischio (positivo e negativo) per l'economia nazionale. Le prime tre simulazioni si riferiscono a variabili esogene del quadro internazionale: rispettivamente la domanda mondiale, il tasso di cambio nominale effettivo per l'Italia e il prezzo del petrolio.

L'ultimo semestre del 2018 è stato caratterizzato da un progressivo rallentamento del commercio mondiale che ha comportato una revisione al ribasso delle sue prospettive di crescita per il 2019. Si prefigura per l'anno in corso un tasso di crescita della domanda mondiale pesata per l'Italia del 2,3 per cento più contenuta rispetto sia a quella del 2018 sia a quanto indicato per quest'anno nell'ultima Nota di aggiornamento del DEF. In tale quadro la dinamica della domanda mondiale accelera nel 2020 (3,9 per cento), per poi stabilizzarsi nei due anni successivi (rispettivamente 3,8 e 3,7 per cento). Tuttavia l'incertezza sulle prospettive di crescita di alcune economie emergenti, induce a considerare uno scenario ulteriormente sfavorevole in cui il tasso di crescita della domanda mondiale pesata per l'Italia sia inferiore, rispetto al profilo delineato nello scenario di riferimento, di 3 decimi di punto nel 2019 e di un punto percentuale nei tre anni successivi¹⁸.

Per quanto riguarda l'andamento dei tassi di cambio, nel quadro tendenziale si adotta l'ipotesi tecnica per cui i livelli dei tassi di cambio sono mantenuti costanti nell'orizzonte di previsione;¹⁹ nello scenario alternativo si utilizzano invece i tassi di cambio bilaterali a

¹⁸ Il nuovo profilo della domanda mondiale pesata per l'Italia è il risultato di una riduzione del tasso di crescita rispetto al trimestre precedente dello 0,25 per cento a partire dal 2° trimestre 2019.

¹⁹ Si considera la media delle quotazioni giornaliere più recenti, quelle registrate negli ultimi dieci giorni lavorativi.

termine alle diverse scadenze contrattuali fino al 2022 (*forward exchange rates*). Questo approccio dà luogo a un deprezzamento del tasso di cambio effettivo nominale inferiore nel 2019 rispetto a quanto prefigurato nello scenario di base (dello 0,7 e dello 0,4 per cento, rispettivamente). Nel triennio successivo vi sarebbe, invece, un apprezzamento dell'euro (inteso come variazione del tasso di cambio nominale effettivo) complessivo del 3,2 per cento rispetto alla invarianza prospettata nello scenario tendenziale.

Il terzo scenario di rischio riguarda le quotazioni del petrolio. Il profilo previsto nel quadro tendenziale si basa sui prezzi dei contratti *future* sul greggio e prospetta una graduale riduzione del prezzo del petrolio che nel 2019 è previsto a 64,8 dollari al barile fino a raggiungere i 61,7 dollari nel 2022. Nello scenario alternativo si ipotizzano livelli del prezzo del greggio in ogni anno superiori di 10 dollari rispetto ai livelli del quadro tendenziale a partire dal secondo trimestre 2019 (nel 2019, ad esempio, si ipotizza una quotazione del petrolio di 72 dollari al barile).

Infine, con riferimento alle condizioni finanziarie dell'economia viene considerato uno scenario più favorevole rispetto al quadro tendenziale. In particolare, si ipotizza uno scenario di maggior fiducia da parte dei risparmiatori e degli operatori finanziari in cui il tasso di rendimento dei BTP a dieci anni sarebbe inferiore di 100 punti base a partire dal secondo trimestre 2019 rispetto ai livelli corrispondenti del quadro di riferimento. In questo scenario, dunque, i livelli più contenuti dello spread BTP-Bund si traslerebbero, in parte, nei tassi di interesse applicati dalle banche rendendo maggiormente favorevoli le condizioni di credito verso i soggetti privati.

I risultati dell'analisi di sensibilità del quadro macroeconomico tendenziale ai diversi elementi di rischio sono riportati nella Tavola R1. La minore crescita della domanda mondiale indebolirebbe la dinamica delle esportazioni italiane e porterebbe ad una minore crescita del prodotto nel quadriennio 2019-2022. Nel 2022 il livello del PIL risulterebbe inferiore di circa 0,7 punti percentuali rispetto al corrispondente livello del quadro tendenziale. Anche l'apprezzamento dell'euro (in particolare del tasso di cambio nominale effettivo per l'economia italiana) e l'aumento del prezzo del petrolio costituiscono elementi di possibile freno alla crescita dei prossimi anni. Sul fronte delle condizioni finanziarie, l'ipotesi di scenario più favorevole associata a minori premi per il rischio richiesti dagli investitori si tradurrebbe in effetti favorevoli sul PIL nonché sui consumi e gli investimenti.

Per concludere, a causa dell'incertezza del quadro internazionale sono stati ipotizzati tre scenari di rischio che concorrono a indebolire il profilo di crescita dell'economia italiana tramite una domanda estera meno vivace o una dinamica meno favorevole del tasso di cambio e del prezzo del greggio. Il miglioramento delle condizioni finanziarie, al contrario, produrrebbe benefici che si trasmetterebbero in primo luogo alla domanda interna.

TAVOLA R1: EFFETTI SUL PIL DEGLI SCENARI DI RISCHIO (impatto sui tassi di crescita)

	2019	2020	2021	2022
Commercio mondiale	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Tasso di cambio nominale effettivo	0,0	-0,2	-0,4	-0,3
Prezzo del Petrolio	-0,1	-0,3	-0,1	0,0
Ipotesi migliori condizioni finanziarie	0,0	0,3	0,4	0,4

La revisione al ribasso tiene conto anche di una valutazione sui rischi geopolitici di medio termine. Nell'ultimo anno di previsione il tasso di crescita del PIL è stimato sotto l'1 per cento: il maggior grado di incertezza della previsione, connesso ad un orizzonte temporale più lungo, rende infatti opportuna l'adozione di un approccio tecnico in base al quale il trend di crescita dell'economia converge verso quello del prodotto potenziale. Durante l'intero arco previsivo il principale motore della crescita sarebbe rappresentato dalla domanda interna, mentre la domanda estera fornirebbe un contributo marginalmente positivo solo a fine periodo.

II. QUADRO MACROECONOMICO

Nello scenario tendenziale la spesa per consumi delle famiglie sarà sostenuta, a partire dalla fine del secondo trimestre 2019, dall'entrata in vigore delle due misure della L. n. 26/2019: il Reddito di Cittadinanza e il canale di pensionamento anticipato (c.d. Quota 100) grazie al ricambio generazionale degli occupati. L'effetto dei due provvedimenti sul PIL e sulle principali componenti è descritto nei due seguenti riquadri.

D'altra parte nel 2020-2021 l'effetto positivo dei due provvedimenti viene in parte ridimensionato dagli effetti dell'attivazione degli aumenti dell'IVA così come previsti nella Legge di Bilancio 2019. Nonostante non venga ipotizzata una traslazione completa sui prezzi, l'aumento dei prezzi al consumo inciderebbe sul reddito disponibile reale con ricadute sulla propensione al consumo: il tasso di risparmio si ridurrebbe lievemente, attestandosi poco sopra l'8 per cento a fine periodo.

Gli investimenti, in progressivo rallentamento dalla seconda metà del 2018, sono previsti solo in lieve crescita nel 2019 per poi tornare su un sentiero di espansione modesto negli anni successivi.

Per l'anno in corso la debolezza degli investimenti in macchinari risente del contesto globale incerto in particolare per le tensioni commerciali ancora in atto tra USA e Cina. Inoltre potrebbero influire condizioni di erogazione del credito meno favorevoli. In gennaio, i dati sui prestiti alle imprese hanno riportato un segno negativo; inoltre nelle indagini sul credito bancario è emerso un lieve restringimento del credito alle imprese. Dal 2020 inciderebbe positivamente la ripresa dell'export.

Gli investimenti in costruzioni crescerebbero a tassi moderati grazie alla componente residenziale favorita dalla politica monetaria accomodante e dagli incentivi alla ristrutturazione.

Le esportazioni aumenterebbero in media a un tasso inferiore a quello dei mercati esteri rilevanti per l'Italia a causa dell'incertezza generata dalle tensioni commerciali. Anche le importazioni riporterebbero un profilo di crescita moderato in linea con la domanda interna. Il saldo delle partite correnti risulterebbe pari a 2,5 punti percentuali di PIL a fine periodo.

La dinamica del mercato del lavoro è influenzata dalla debole fase ciclica e dagli effetti della L. n.26 del 28 marzo 2019 sul Reddito di Cittadinanza e Quota 100. Il numero degli occupati di forze lavoro si riduce dello 0,3 per cento e torna in territorio positivo successivamente con una crescita dello 0,6 per cento a fine periodo. Nel 2019 prosegue l'aumento delle ore lavorate per occupato poiché si ipotizza solo una parziale sostituzione degli aderenti a quota 100 in fase di prima attuazione. Sia il Reddito di Cittadinanza che Quota 100 hanno un impatto sull'offerta di lavoro: il primo provvedimento porterà a un aumento delle forze di lavoro mentre il secondo agirà in senso opposto. Tenuto conto delle ipotesi adottate per le simulazioni e la fase ciclica debole, il tasso di disoccupazione è previsto in lieve aumento nel 2019 (11,0 per cento) e nel 2020 (11,2) e in progressiva riduzione fino a tornare sui livelli del 2018 a fine periodo. La dinamica dei salari pro-capite rallenterà nel 2019 rispetto al 2018 e resterà modesta nel triennio successivo. Il tasso di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto, risentendo della moderata crescita della produttività, aumenterà in media dell'1 per cento nell'orizzonte di previsione (2019-2022).

L'inflazione resterà contenuta nel 2019 (1,0 per cento) per effetto della caduta dei prezzi dei beni energetici e del rallentamento della domanda interna. Nel 2020 e 2021 la crescita dei prezzi risente dell'aumento delle aliquote IVA.

FOCUS**Una valutazione dell'impatto macroeconomico delle misure relative al Reddito di Cittadinanza**

Lo scopo di questo riquadro è valutare gli effetti macroeconomici degli interventi in materia di reddito e pensione di cittadinanza adottati con il D.L. n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 26 del 28 marzo 2019. Il Reddito di Cittadinanza è uno schema di sostegno al reddito per le famiglie in condizioni economiche di povertà, accompagnato da misure per favorire la partecipazione al mercato del lavoro dei beneficiari e il loro inserimento nel mondo del lavoro.

Il provvedimento definisce la platea di individui a cui è rivolto il beneficio, i requisiti economico-patrimoniali per potervi accedere e l'importo annuo dello stesso, che varia a seconda della composizione familiare, del reddito e del titolo di godimento della casa di abitazione. Nel 2019 le risorse di finanza pubblica stanziare con la Legge di Bilancio per l'intervento ammontano a 7,1 miliardi, di cui 5,6 miliardi per l'erogazione del Reddito di Cittadinanza, a cui si aggiungono 274 milioni per il proseguimento del Reddito di Inclusione. L'ammontare rimanente del fondo stanziato è stato considerato come maggiore spesa per il rafforzamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Nel 2020 e 2021 gli stanziamenti complessivi sono pari, rispettivamente, a 8,1 e 8,3 miliardi, di cui 7,2 e 7,4 miliardi per l'erogazione del beneficio e il resto per i centri per l'impiego e le politiche attive del lavoro. Un costo complessivo di 8,3 miliardi è previsto per il 2022 e per gli anni successivi.

Secondo le stime dell'Istat, i percettori del reddito e della pensione di cittadinanza potrebbero essere 2 milioni e 706 mila individui, di cui un milione e 791 mila in età da lavoro (16-64 anni); tra questi ultimi, il 57 per cento risulterebbe occupato o in cerca di occupazione. Poiché la fruizione del Reddito di Cittadinanza è condizionata allo svolgimento di attività di ricerca di lavoro, il provvedimento dovrebbe indurre sin dall'inizio un incremento della partecipazione al mercato del lavoro tramite il ricorso ai centri per l'impiego anche da parte di individui in precedenza inattivi sul mercato del lavoro. L'Istat ha stimato in 470 mila unità l'incremento dello stock di forze di lavoro associato all'introduzione dell'intervento.

La valutazione del Reddito di Cittadinanza in termini di impatto macroeconomico è stata effettuata con il modello econometrico ITEM. Nel disegno della simulazione si è proceduto nel modo seguente. L'erogazione del reddito e della pensione di cittadinanza è assimilata a un trasferimento corrente alle famiglie e si ipotizza un loro incremento rispetto allo scenario di base dal secondo trimestre del 2019. I costi per rafforzare i centri per l'impiego sono classificati come maggiore spesa pubblica per aumentare il numero degli addetti di queste strutture. Si ipotizza, poi, in linea con la stima dell'Istat, un incremento esogeno delle forze di lavoro rispetto allo scenario di base a partire dal secondo trimestre del 2019, che raggiunge nel secondo trimestre del 2020 le 470 mila unità e permane a tale livello negli anni successivi. Tale incremento avviene gradualmente, anche a causa delle caratteristiche tecniche dell'indagine campionaria dell'Istat sulle forze di lavoro, sulla quale si basano i dati statistici su occupazione e disoccupazione considerati nella previsione macroeconomica.

Nell'esercizio di valutazione sono state adottate alcune ipotesi aggiuntive. In primo luogo, si è ipotizzata una propensione marginale al consumo rispetto al reddito disponibile pari, sin dall'inizio, a 0,8. Tale livello coincide con quello implicito nel modello sebbene, in quest'ultimo, esso sia raggiunto più gradualmente nel corso del tempo. Tale scelta tiene conto dell'evidenza secondo cui gli individui meno abbienti, quelli a cui si rivolge la misura, hanno, anche nel breve periodo, una propensione al consumo più elevata di quella media e del fatto che ITEM, in quanto modello aggregato, non è in grado di cogliere l'eterogeneità dei comportamenti a seconda del reddito individuale. Inoltre, il provvedimento prevede penalizzazioni nel caso in cui l'erogazione mensile del beneficio economico non si traduca, nel mese stesso, in spesa per consumi. D'altro canto, un livello di 0,8 per la propensione al

II. QUADRO MACROECONOMICO

consumo risulta coerente con l'ipotesi che taluni beneficiari del sussidio possano accrescere la loro propensione al risparmio con riferimento ai redditi diversi dal Reddito di Cittadinanza.

Un altro aspetto riguarda l'andamento delle retribuzioni medie e dell'occupazione. In generale, un aumento esogeno della partecipazione al mercato del lavoro dovrebbe indurre un incremento del tasso di disoccupazione e, di conseguenza, una tendenza deflattiva per i salari. Nel modello concorrono a questo effetto sia l'aumento dell'offerta di lavoro rispetto allo scenario di base, sia il minor potere negoziale dei lavoratori in presenza di un più elevato tasso di disoccupazione. Nella simulazione del modello, tuttavia, si è ipotizzato di mantenere le retribuzioni invariate rispetto allo scenario di base per i primi due anni dell'orizzonte di simulazione, dato che l'aumento esogeno dell'offerta di lavoro associato alle iscrizioni ai centri per l'impiego è inizialmente di natura puramente statistica e si manifesterà in concreto nel corso del tempo. Al contrario, a partire dal terzo anno (2021), viene consentito alle retribuzioni di variare endogenamente nel modello; queste tendono a ridursi rispetto ai livelli dello scenario di base, anche perché i salari di ingresso dei nuovi occupati sono verosimilmente inferiori rispetto alla retribuzione media dell'economia. Ciò avviene nonostante il provvedimento abbia stabilito una soglia minima di retribuzione (858 euro) rispetto alla quale valutare se una proposta di lavoro sia da ritenersi congrua e il suo rifiuto comporti la perdita del Reddito di Cittadinanza.

Inoltre, è ragionevole ipotizzare che il rafforzamento dei centri per l'impiego possa in parte migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, concorrendo a generare dal terzo anno effetti positivi sull'occupazione in aggiunta a quelli rinvenibili dal primo anno con la maggior domanda aggregata innescata dall'intervento. L'incremento della quantità domandata di lavoro tende a far in parte riassorbire l'aumento del tasso di disoccupazione rispetto allo scenario di base e si accompagna comunque a livelli retributivi inferiori a quelli dello scenario di base. Nel medio-lungo periodo, si auspica che l'effetto delle politiche attive in termini di maggiore formazione, unitamente all'effetto di livello generato dal salario definito nel provvedimento per considerare congrua una proposta di lavoro, possano agire sulle retribuzioni portandole al di sopra dei livelli dello scenario di base. Questo implicherebbe una riduzione della platea dei fruitori del Reddito di Cittadinanza, in quanto una porzione maggiore degli occupati con redditi bassi percepirebbe un salario superiore a quello fissato come soglia per accedere alla misura di sostegno.

L'impatto macroeconomico dell'intervento sul Reddito di Cittadinanza è riportato nella Tavola R1. Il tasso di variazione percentuale del PIL si accrescerebbe rispetto allo scenario di base di 0,2 punti percentuali sia nel 2019 sia nel 2020 e di 0,1 punti percentuali nel 2021. Dopo quattro anni, nel 2022, il livello del prodotto risulterebbe superiore, rispetto a quello dello scenario di base, di 0,5 punti percentuali. Tenendo conto che il costo complessivo di finanza pubblica dell'intervento è pari ex-ante a circa 0,4 punti percentuali di PIL in ciascun anno, i risultati riportati nella Tavola riflettono un moltiplicatore implicito sul prodotto pari a 0,6 nel primo anno, a 1 nel secondo e a 1,1 nel terzo.

TAVOLA R1: UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL REDDITO DI CITTADINANZA (differenze rispetto allo scenario di base nei tassi di variazione percentuali)

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,2	0,2	0,1	0,0
Deflatore del PIL	0,1	0,0	0,0	0,0
Deflatore dei Consumi	0,0	0,0	0,1	0,0
Consumi	0,5	0,2	0,1	0,1
Investimenti	0,1	0,4	0,0	0,0
Esportazioni	0,0	0,0	0,0	0,0
Importazioni	0,1	0,4	0,0	0,2
Occupazione	0,1	0,2	0,4	0,4
Tasso di partecipazione (*)	0,4	1,2	1,3	1,5
Tasso di disoccupazione (*)	0,4	1,3	1,2	0,9

(*) Differenza rispetto allo scenario di base

A determinare questo effetto espansivo sui livelli di attività economica concorrono i consumi indotti dal più elevato reddito disponibile dovuto allo schema di sostegno al reddito e alla maggiore occupazione. Quest'ultima, nel 2022, risulterebbe maggiore di 1,1 punti percentuali rispetto ai livelli dello scenario di base, con un numero maggiore di occupati pari a circa 260 mila unità.²⁰ Riguardo al tasso di disoccupazione, esso si accrescerebbe, fino a raggiungere nel 2020 un livello superiore rispetto a quello dello scenario di base per 1,3 punti percentuali. Negli anni successivi tale divario si andrebbe gradualmente assottigliando.

FOCUS**Una valutazione degli effetti macroeconomici delle misure in materia di pensioni**

Il D.L. n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 26 del 28 marzo 2019, contiene, oltre al Reddito di Cittadinanza, diverse misure in materia pensionistica. La principale modifica normativa riguarda il nuovo canale di accesso al trattamento pensionistico, con l'introduzione del requisito congiunto di anzianità contributiva non inferiore a 38 anni e un'età anagrafica di almeno 62 anni (c.d. "Quota 100"). La possibilità di anticipare il trattamento pensionistico mediante il meccanismo di "Quota 100" è consentita soltanto agli individui che maturano i requisiti indicati nel triennio 2019-2021. Inoltre, l'anzianità contributiva per l'accesso alla pensione anticipata viene ridotta di cinque mesi, portandola a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne. Si stabilisce anche che, fino all'anno 2026, tali requisiti non siano soggetti all'adeguamento connesso all'aumento della speranza di vita.²¹ Nella relazione tecnica al decreto, sulla base di stime della propensione al pensionamento anticipato (*take-up rate*), viene tra l'altro previsto il maggior numero di trattamenti pensionistici alla fine di ciascun anno in relazione al provvedimento, unitamente al corrispondente onere annuale per la finanza pubblica. In particolare, il maggior numero di pensioni associate al provvedimento è stimato pari a 290 mila unità a fine 2019, 327 mila a fine 2020 e 356 e 296 mila, rispettivamente, a fine 2021 e 2022. Nei primi quattro anni la maggiore spesa ammonterebbe a 3,8 miliardi di euro nel 2019, 7,9 miliardi nel 2020, 8,4 miliardi nel 2021 e 7,9 miliardi nel 2022. Per i lavoratori dipendenti privati che fruiscono del pensionamento con i nuovi requisiti, occorre considerare anche l'erogazione anticipata del TFR devoluto al fondo di gestione tenuto dall'INPS. Gli effetti per la finanza pubblica relativi a questo aspetto configurano un onere di 585 milioni nel 2019 mentre risultano più contenuti nel 2020 e 2021; configurano invece un risparmio per gli anni successivi.

In questo riquadro si presentano i risultati di un esercizio di valutazione dell'impatto macroeconomico dell'intervento effettuato con il modello econometrico ITEM. L'incremento del numero dei trattamenti pensionistici è stato distribuito per tipologia di lavoratore beneficiario secondo le stime della relazione tecnica, che distingue, alla fine di ogni anno, i pensionamenti anticipati per i lavoratori dipendenti del settore privato, i lavoratori autonomi

²⁰ Tale incremento potrebbe ritenersi troppo ottimistico ove si tenesse conto delle evidenze empiriche recenti circa l'incidenza dei posti di lavoro vacanti sul numero degli occupati (*vacancy rate*) in Italia. Tale incidenza è pari infatti a circa 1,2 punti percentuali, un livello solo di poco inferiore al previsto incremento percentuale dell'occupazione nel quarto anno dell'orizzonte di simulazione (1,1 per cento). Si fa presente, tuttavia, che l'altra misura contenuta nel decreto in corso di conversione in legge, quella sulle pensioni, denominata "quota 100", potrebbe condurre, per sua natura, ad accrescere in modo sensibile il *vacancy rate* in concomitanza con le decisioni individuali di prepensionamento.

²¹ Rispetto alla data di maturazione del requisito, la L. 26/2019 prevede per i lavoratori del settore privato una finestra di tre mesi per l'accesso al pensionamento con prima decorrenza utile il 1° aprile 2019. Per gli addetti del settore pubblico la finestra è di sei mesi con prima decorrenza utile il 1° agosto 2019 (il 1° settembre per i soli lavoratori del comparto scuola). La legge contiene varie altre misure che incidono sulla spesa pensionistica. Tra queste, l'opzione donna, la proroga dell'APE sociale e la sospensione fino al 2026 dell'adeguamento all'aumento della speranza di vita dei requisiti per l'accesso alla pensione anticipata dei lavoratori precoci. Nella valutazione dell'impatto macroeconomico degli interventi in materia di pensioni, anche questi provvedimenti sono stati inclusi.

II. QUADRO MACROECONOMICO

e i dipendenti pubblici. Con queste modalità è stata dunque imposta nel modello la riduzione esogena dell'occupazione per ciascuno dei tre comparti.

A parità di altre condizioni, la contrazione del numero degli occupati a seguito del nuovo canale di accesso al pensionamento porterebbe a una corrispondente riduzione delle forze di lavoro. Una riduzione di pari entità dell'occupazione e delle forze di lavoro spingerebbe al rialzo il tasso di disoccupazione rispetto allo scenario di base. Tuttavia, il turn-over generazionale, ovvero la sostituzione dei lavoratori che optano per la "quota 100" con nuovi assunti, spinge nella direzione opposta. Se ipotizziamo che i nuovi assunti provengano integralmente dai ranghi dei disoccupati, un tasso di sostituzione del 10 per cento sarebbe sufficiente a garantire l'invarianza del tasso di disoccupazione. Quindi, se, com'è plausibile, il turn-over generazionale sarà superiore al 10 per cento, il tasso di disoccupazione scenderà a parità di altre condizioni.

I risultati sono riportati nella Tavola R1. Il tasso di variazione percentuale del PIL si manterrebbe invariato nel 2019 rispetto allo scenario di base, aumenterebbe di 0,1 punti percentuali sia nel 2020 sia nel 2021 e rimarrebbe invariato nel 2022. Dopo quattro anni, nel 2022, il livello del prodotto risulterebbe quindi lievemente accresciuto di 0,2 punti percentuali rispetto allo scenario di base. All'andamento del PIL del 2019 contribuisce negativamente la riduzione del valore aggiunto del settore pubblico, misurato sulla base del numero degli occupati nella PA.

TAVOLA R1: UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE IN MATERIA PREVIDENZIALE (differenze rispetto allo scenario di base nei tassi di variazione percentuali)

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,0	0,1	0,1	0,0
Deflatore del PIL	-0,1	0,0	0,1	0,2
Deflatore dei Consumi	-0,1	-0,1	0,1	0,2
Consumi	0,1	0,2	0,2	0,0
Occupazione	-0,3	-0,2	0,1	0,1
Tasso di partecipazione (*)	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Tasso di disoccupazione (*)	-0,2	-0,6	-0,8	-0,9

(*) Differenza rispetto allo scenario di base.

La dinamica dell'occupazione nella seconda metà del 2019 risentirebbe della fuoriuscita dal mercato del lavoro degli aderenti al provvedimento e della loro parziale sostituzione con nuovi occupati. Il tasso di sostituzione è stimato dal modello ITEM e risulta pari a circa il 35 per cento. Negli anni successivi la percentuale di sostituzione stimata dal modello si attesta su valori tra il 70 e l'80 per cento dei pensionamenti anticipati.²² La graduale riduzione del tasso di disoccupazione, rispetto allo scenario di base, raggiungerebbe i 0,9 punti percentuali nel quarto anno (il 2022). Ciò, unitamente al fatto che un minor tasso di disoccupazione genera una lieve pressione al rialzo sulle retribuzioni, concorrerebbe a produrre effetti positivi sui consumi privati, che, dopo tre anni, risulterebbero maggiori rispetto allo scenario di base di 0,5 punti percentuali.

I risultati ottenuti evidenziano un aumento della produttività del lavoro rispetto allo scenario base, che raggiunge 0,5 punti percentuali nel terzo anno. Tale incremento si ricondurrebbe ad una maggiore intensità di utilizzo del fattore lavoro, soprattutto all'inizio del periodo di simulazione. Successivamente, la graduale immissione di nuovi assunti nel processo produttivo riporterebbe la produttività verso i livelli dello scenario di base. Gli effetti sulla

²² Gli effetti del provvedimento relativo all'introduzione del Reddito di Cittadinanza e alla riforma dei centri per l'impiego, incluso nella L. 26/2019, dovrebbe generare un aumento dell'offerta di lavoro, concorrendo in tal modo a riempire le posizioni lavorative lasciate vacanti dai pensionamenti anticipati.

retribuzione media sono inizialmente negativi (per via del cambiamento di composizione degli occupati), mentre successivamente diventano positivi. Ciò si rifletterebbe anche sul tasso di variazione del deflatore del PIL, leggermente inferiore nel primo anno rispetto allo scenario di base, nullo nel secondo e positivo nel 2021 e nel 2022.

TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO tendenziale (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	3,8	2,5	3,7	3,8	3,9
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, futures)	71,3	64,8	64,6	62,9	61,7
Cambio dollaro/euro	1,181	1,135	1,134	1,134	1,134
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,9	0,1	0,6	0,7	0,9
Importazioni	2,3	2,2	2,5	2,5	2,5
Consumi finali nazionali	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6
Consumi famiglie e ISP	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8
Spesa della PA	0,2	-0,3	0,4	0,1	0,0
Investimenti	3,4	0,7	1,2	1,3	1,5
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	2,1	0,1	1,1	1,3	1,6
- mezzi di trasporto	14,5	-1,4	1,3	1,4	1,4
- costruzioni	2,6	1,4	1,3	1,3	1,4
Esportazioni	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6
p.m. saldo corrente bilancia pagamenti in % PIL	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)					
Esportazioni nette	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Scorte	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	0,4	0,7	0,7	0,8
PREZZI					
Deflatore importazioni	2,9	1,7	1,8	1,7	1,6
Deflatore esportazioni	1,7	1,4	1,7	1,6	1,6
Deflatore PIL	0,8	1,0	1,9	1,7	1,5
PIL nominale	1,7	1,2	2,6	2,5	2,4
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,8	1,5
LAVORO					
Costo lavoro	2,0	1,2	1,3	1,2	1,6
Produttività (misurato su PIL)	0,1	0,3	0,4	0,3	0,3
CLUP (misurato su PIL)	1,9	0,9	0,9	1,0	1,3
Occupazione (ULA)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,6
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,5	58,7	58,9	59,3	59,8
p.m. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 9 aprile 2019.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

Scenario programmatico

Come descritto nel capitolo 1, lo scenario programmatico include gli effetti sull'economia italiana dei due decreti legge, presentati contestualmente al Programma di Stabilità, contenenti misure di stimolo agli investimenti privati e

II. QUADRO MACROECONOMICO

delle amministrazioni territoriali (D.L. 'Crescita') e misure volte a snellire le procedure di approvazione delle opere pubbliche (D.L. 'Sblocca Cantieri'). Lo scenario programmatico conferma la legislazione vigente in materia fiscale in attesa di definire misure alternative nel corso dei prossimi mesi, in preparazione della Legge di Bilancio 2020. Si prevedono, inoltre, maggiori investimenti pubblici, soprattutto per il 2020 e 2021.

TAVOLA II.2: IPOTESI DI BASE

	2018	2019	2020	2021	2022
Tasso di interesse a breve termine (1)	n.d.	-0,01	0,85	1,75	2,39
Tasso di interesse a lungo termine	2,54	2,73	3,13	3,49	3,77
Tassi di cambio dollaro/euro	1,181	1,135	1,134	1,134	1,134
Variazione del tasso di cambio effettivo nominale	2,8	-0,7	0,0	0,0	0,0
Tasso di crescita dell'economia mondiale, esclusa UE	3,9	3,3	3,5	3,6	3,6
Tasso di crescita del PIL UE	1,9	1,5	1,7	1,6	1,6
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	3,9	2,3	3,9	3,8	3,7
Tasso di crescita delle importazioni in volume, esclusa UE	3,9	2,4	4,0	4,1	4,1
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile)	71,3	64,8	64,6	62,9	61,7

(1) Per tasso di interesse a breve termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 3 mesi in emissione durante l'anno. Per tasso di interesse a lungo termine si intende la media dei tassi previsti sui titoli di Stato a 10 anni in emissione durante l'anno.

TAVOLA II.3a: PROSPETTIVE MACROECONOMICHE

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	Livello (1)	Variazioni %				
PIL reale	1.614.865	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
PIL nominale	1.756.982	1,7	1,2	2,8	2,6	2,3
COMPONENTI DEL PIL REALE						
Consumi privati (2)	969.098	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6
Spesa della PA (3)	314.173	0,2	-0,4	0,8	0,1	-0,1
Investimenti fissi lordi	296.078	3,4	1,4	2,0	1,8	1,6
Scorte (in percentuale del PIL)		0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni di beni e servizi	517.576	1,9	2,1	2,3	2,4	2,6
Importazioni di beni e servizi	484.721	2,3	2,2	2,7	2,6	2,5
CONTIRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL REALE						
Domanda interna	-	1,0	0,5	0,9	0,8	0,7
Variazione delle scorte	-	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Esportazioni nette	-	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1

(1) Milioni.

(2) Spesa per consumi finali delle famiglie e delle istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (I.S.P.).

(3) PA= Pubblica Amministrazione.

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Gli effetti dei suddetti provvedimenti sull'economia comporteranno una crescita aggiuntiva del PIL di 0,1 punti percentuali nel 2019, 0,2 punti percentuali nel 2020 e 0,1 punti percentuali nel 2021. Per contro, nell'ultimo anno della previsione, il 2022, la crescita del PIL risulterebbe inferiore a quella tendenziale per 0,1 punti percentuali, in ragione di un obiettivo di deficit più sfidante e di misure di contenimento della spesa pubblica e di contrasto all'evasione fiscale.

Nel 2019 la crescita del PIL reale risulterà pertanto pari allo 0,2 per cento e nel triennio successivo allo 0,8 per cento. Rispetto al quadro macroeconomico tendenziale la maggiore crescita negli anni 2019-2021 proviene essenzialmente dalla componente degli investimenti fissi lordi.

TAVOLA II.3B: PREZZI

	2018 Livello	2018	2019	2020	2021	2022
Deflatore del PIL	108,8	0,8	1,0	2,0	1,8	1,6
Deflatore dei consumi privati	110,1	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
IPCA	102,5	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
Deflatore dei consumi pubblici	105,3	2,1	0,7	1,2	0,0	0,4
Deflatore degli investimenti	106,6	0,5	0,6	1,6	1,9	1,7
Deflatore delle esportazioni	107,8	1,7	1,4	1,7	1,7	1,6
Deflatore delle importazioni	106,0	2,9	1,7	1,8	1,7	1,5

TAVOLA II.3C: MERCATO DEL LAVORO

	2018 Livello	2018	2019	2020	2021	2022
Occupati di contabilità nazionale	25.335	0,9	-0,3	0,2	0,7	0,6
Monte ore lavorate	43.641.891	1,1	-0,2	0,3	0,7	0,6
Tasso di disoccupazione		10,6	11,0	11,1	10,7	10,4
Produttività del lavoro misurata sugli occupati	63.739	0,0	0,6	0,6	0,0	0,0
Produttività del lavoro misurata sulle ore lavorate	37,0	-0,2	0,4	0,5	0,1	0,1
Redditi da lavoro dipendente	706.934	3,3	1,3	1,8	1,9	2,2
Costo del lavoro	41.265	2,0	1,2	1,5	1,3	1,6

(1) Unità di misura: migliaia di unità per gli occupati di contabilità nazionale e il monte ore lavorate; euro a valori costanti per la produttività del lavoro; milioni di euro a valori correnti per i redditi da lavoro dipendente ed euro per il costo del lavoro.

TAVOLA II.3D: CONTI SETTORIALI

% PIL	2018	2019	2020	2021	2022
Accreditamento/indebitamento netto con il resto del mondo	2,3	2,3	2,2	2,1	2,1
Bilancia dei beni e servizi	2,5	2,5	2,3	2,3	2,4
Bilancia dei redditi primari e trasferimenti	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Conto capitale	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Indebitamento/surplus del settore privato	4,5	4,7	4,3	4,0	3,6
Indebitamento/surplus delle Amministrazioni Pubbliche	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.1 DATI DI CONSUNTIVO E PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE

Le stime provvisorie diffuse dall'ISTAT il 9 aprile collocano il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il PIL al 2,1 per cento nel 2018, in miglioramento di circa 0,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Tale stima si discosta dall'obiettivo di deficit rivisto all'1,9 per cento nell'aggiornamento al Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica dello scorso dicembre.

Nel 2018, la stima preliminare dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è di circa 37,5 miliardi, segnando un miglioramento di quasi 4 miliardi rispetto al 2017. Il calo della spesa per interessi ha inciso per oltre 0,6 miliardi e il miglioramento dell'avanzo primario per circa 3,2 miliardi¹.

La spesa per interessi si è confermata in riduzione, sia pur contenuta, per il sesto anno consecutivo, collocandosi sui 64,9 miliardi. L'incidenza della spesa per interessi sul PIL è scesa dal 3,8 per cento del 2017 al 3,7 per cento nel 2018, una riduzione in linea con la previsione formulata a dicembre scorso.

L'avanzo primario si è collocato all'1,6 per cento del PIL nel 2018, lievemente al di sotto delle attese di dicembre scorso (1,8 per cento del PIL), registrando un miglioramento di circa 0,17 punti percentuali rispetto al 2017.

Il mantenimento di un avanzo primario elevato continua a rappresentare un fattore mitigatore della dinamica del rapporto debito pubblico/PIL. Secondo i dati più recenti pubblicati dalla Commissione Europea, l'Italia si conferma fra i Paesi con l'avanzo primario al di sopra della media registrata nell'Area dell'Euro e dell'Unione Europea, in entrambi i casi pari all'1,2 per cento del PIL². Nel nostro Paese, il rapporto tra avanzo primario e PIL nel periodo 2010-2018 è stato in media tra i più elevati dell'Area dell'Euro, pari all'1,4 per cento.

¹ Le revisioni delle serie storiche eseguite dall'ISTAT per gli anni 2015-2017, dovute al consolidamento delle informazioni di base rispetto a quelle disponibili a settembre 2018 e ai cambiamenti del perimetro del settore delle Amministrazioni Pubbliche definiti da Eurostat, pur avendo migliorato in termini assoluti l'indebitamento netto del 2015 e 2016, e peggiorato quello del 2017, hanno lasciato invariato il rapporto al PIL.

² Dati AMECO.

Nel 2018, le entrate totali si sono attestate al 46,4 per cento del PIL, lievemente al di sotto del valore registrato nel 2017 (46,5 per cento). Le entrate correnti, pari al 46,2 per cento del PIL, riflettono l'aumento dei contributi sociali (+4,2 per cento) e delle imposte indirette (+2,1 per cento). La dinamica di queste ultime sconta l'andamento del gettito IVA nella componente di prelievo sugli scambi interni che ha beneficiato dell'ampliamento dell'ambito applicativo dello *split payment* alle operazioni effettuate nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, delle società controllate dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché delle società quotate (D.L. n. 50/2017). Il gettito dell'IVA sulle importazioni registra, nel periodo, un incremento complessivo del 6,3 per cento per effetto dell'aumento del prezzo del petrolio.

Il comparto delle imposte dirette ha fatto registrare un calo dello 0,7 per cento. Il risultato è influenzato sia dalle consistenti entrate registrate nell'anno 2017, provenienti dalla rottamazione delle cartelle esattoriali, sia dagli effetti finanziari della riduzione di 3,5 punti percentuali dell'aliquota IRES³, sia dalla proroga a giugno 2018, dei benefici fiscali riguardanti la maggiorazione nella deduzione degli ammortamenti per gli investimenti in beni strumentali nuovi e ad alto contenuto tecnologico (c.d. superammortamento e iperammortamento) prevista dalla Legge di Bilancio 2017. La riduzione del gettito ha risentito, inoltre, del calo delle entrate in conto capitale derivanti dall'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero.

La pressione fiscale nel 2018 si è attestata al 42,1 per cento, in linea con quella registrata l'anno precedente.

Nel 2018 la spesa primaria totale è aumentata rispetto all'anno precedente (+1,2 per cento), mentre la sua incidenza sul PIL si è ridotta di 0,2 punti percentuali. La spesa corrente primaria è aumentata in termini nominali (+2,6 per cento) rispetto all'anno precedente, e la sua incidenza sul PIL, pari al 41,6 per cento, è cresciuta di 0,4 punti percentuali, interrompendo la tendenza alla riduzione. L'aumento nominale è correlato agli acquisti diretti (i consumi intermedi sono cresciuti dell'1,2 per cento e le prestazioni sociali in natura sono aumentate del 2,2 per cento) e ai trasferimenti monetari (le prestazioni sociali in denaro sono aumentate del 2,2 per cento). I redditi da lavoro dipendente sono cresciuti del 3,1 per cento, sostenuti dalla dinamica dell'occupazione e delle retribuzioni lorde pro-capite nel 2018.

³ Legge di Stabilità per il 2016.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.1: EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)

	2018		2019	2020	2021	2022
	Livello (2)	In % PIL	In % PIL			
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
1. Amministrazioni pubbliche	-37.505	-2,1	-2,4	-2,0	-1,8	-1,9
2. Amministrazioni centrali	-44.184	-2,5	-2,7	-2,2	-2,0	-2,1
3. Stato						
4. Amministrazioni locali	3.835	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
5. Enti previdenziali	2.844	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Amministrazioni pubbliche						
6. Totale entrate	816.113	46,4	46,5	47,1	47,0	46,6
7. Totale spese	853.618	48,6	48,9	49,1	48,8	48,5
8. Indebitamento netto	-37.505	-2,1	-2,4	-2,0	-1,8	-1,9
9. Spesa per interessi	64.979	3,7	3,6	3,6	3,7	3,9
10. Avanzo primario	27.474	1,6	1,2	1,6	1,9	2,0
11. Misure una tantum (3)	1.665	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Componenti del lato delle entrate						
12. Totale entrate tributarie	503.961	28,7	28,5	29,4	29,4	29,2
12a. Imposte indirette	253.607	14,4	14,5	15,6	15,7	15,6
12b. Imposte dirette	248.876	14,2	14,0	13,7	13,7	13,5
12c. Imposte in c/capitale	1.478	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
13. Contributi sociali	234.964	13,4	13,5	13,4	13,3	13,2
14. Redditi da proprietà	13.949	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
15. Altre entrate	63.239	3,6	3,7	3,6	3,6	3,6
15.a Altre entrate correnti	61.025	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4
15.b Altre entrate in c/capitale	2.214	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
16. Totale entrate	816.113	46,4	46,5	47,1	47,0	46,6
<i>p.m.: pressione fiscale</i>		42,1	42,0	42,7	42,7	42,5
Componenti del lato della spesa						
17. Redd. lavoro dip. + Consumi intermedi	269.793	15,4	15,2	15,1	14,7	14,5
17a. Redditi da lavoro dipendente	171.826	9,8	9,7	9,5	9,3	9,1
17b. Consumi intermedi	97.967	5,6	5,5	5,6	5,4	5,4
18. Totale trasferimenti sociali	394.781	22,5	23,1	23,2	23,3	23,2
<i>di cui: Sussidi di disoccupazione</i>	13.137	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
18a. Trasferimenti sociali in natura	45.888	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
18b. Prestazioni sociali non in natura	348.893	19,9	20,5	20,7	20,8	20,7
19. Interessi passivi	64.979	3,7	3,6	3,6	3,7	3,9
20. Contributi alla produzione	26.113	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4
21. Investimenti fissi lordi	37.081	2,1	2,2	2,4	2,4	2,5
22. Trasferimenti in c/capitale	20.839	1,2	1,0	1,0	1,0	0,9
23. Altre spese	40.032	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2
23a. Altre spese correnti	39.587	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1
23b. Altre spese in conto capitale	445	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24. Totale spese	853.618	48,6	48,9	49,1	48,8	48,5
<i>Spesa corrente primaria</i>	730.274	41,6	42,1	42,1	41,6	41,3
<i>Spesa totale primaria</i>	788.639	44,9	45,3	45,5	45,1	44,7

(1) I valori espongono gli andamenti a legislazione vigente. Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Valori in milioni.

(3) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.

Nel 2018 la spesa in conto capitale ha registrato un calo, sia in termini nominali (-13,1 per cento) che in ragione di PIL (3,3 per cento, dal 3,9 per cento dell'anno precedente). I contributi agli investimenti hanno segnato un decremento pari al 24,9 per cento. Gli investimenti fissi lordi hanno registrato un calo in termini nominali del 4,3 per cento, contro il 2,2 per cento previsto lo scorso autunno. In percentuale di PIL il livello raggiunto è pari all'2,1 per cento, dal 2,2 per cento del 2017.

Il forte calo registrato nelle altre spese in conto capitale (-33,6 per cento), è correlato al venir meno nel 2018 degli interventi una tantum connessi al settore bancario nel 2017 in risposta alla crisi di alcuni istituti di credito italiani.

Per il 2019 le stime a legislazione vigente collocano l'indebitamento netto al 2,4 per cento del PIL, in peggioramento di circa 0,2 punti percentuali rispetto al 2018. Per i due anni successivi è previsto un miglioramento del *deficit*, fino a raggiungere l'1,8 per cento del PIL nel 2021, mentre nel 2022 si registrerebbe un lieve peggioramento, all'1,9 per cento del PIL. Il surplus primario, salirà dall'1,2 per cento del PIL nel 2019 fino al 2,0 per cento nel 2022. Gli interessi passivi sono previsti scendere al 3,6 per cento del PIL nel 2019 e nel 2020, per tornare a salire nel 2021 e 2022, rispettivamente al 3,7 e al 3,9 per cento del PIL.

Le entrate tributarie a legislazione vigente in rapporto al PIL sono attese scendere al 28,5 per cento nel 2019, per aumentare al 29,4 per cento per ciascuno degli anni 2020 e 2021 e diminuire al 29,2 per cento nell'anno successivo. La riduzione del 2019 sconta gli effetti dei provvedimenti introdotti con la Legge di Bilancio 2019⁴ che ha previsto, tra l'altro, la disattivazione delle clausole di salvaguardia⁵, l'estensione dell'ambito di applicazione del regime forfettario agevolato e la tassazione a favore delle imprese che reinvestono gli utili in beni strumentali e per l'incremento dell'occupazione nonché l'aumento della deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali e la proroga al 2019 delle detrazioni fiscali delle spese destinate all'efficientamento energetico.

Negli anni seguenti, la dinamica delle entrate tributarie risente delle disposizioni che hanno aggiornato dal 2020 gli aumenti automatici dell'IVA e delle accise, e anche l'obbligo della trasmissione elettronica dei corrispettivi all'Agenzia delle Entrate, nonché accordato la definizione agevolata delle contestazioni fiscali e delle controversie tributarie pendenti. In base alla legislazione vigente, le imposte indirette in rapporto al PIL saliranno dal 14,5 per cento nel 2019 al 15,6 per cento nel 2020 e al 15,7 per cento nel 2021, mentre torneranno sul livello del 15,6 per cento nel 2022. Le imposte dirette nel 2019 segneranno un lieve calo dello 0,1 per cento ma nel 2020 riprenderanno il sentiero di crescita. In rapporto al PIL, tuttavia, passeranno dal 14,0 per cento nel 2019 al 13,5 per cento del PIL a fine periodo.

I contributi sociali sono stimati crescere del 2,4 per cento nel 2019, mentre nel 2020 e 2021 la crescita rallenterà, con tassi di crescita pari all'1,5 per cento e all'1,7 per cento. Nel 2022 sono previsti crescere ad un ritmo più sostenuto, pari al 2,1 per cento. Tale andamento è l'effetto congiunto dell'andamento dei redditi

⁴ Legge n. 145/2018.

⁵ Rispetto alla legislazione vigente, si determinano effetti finanziari pari a circa 23 miliardi nel 2020 (circa 1,3 punti percentuali di PIL) e a 28,7 miliardi a decorrere dal 2021.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

da lavoro dipendente, del venir meno degli effetti economici delle misure di esonero contributivo previste dalle Leggi di Stabilità 2015 e 2016 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, degli interventi di agevolazione per le assunzioni di giovani introdotti con la Legge di Bilancio 2018 e ai provvedimenti previsti dalla Legge di Bilancio 2019 in materia di occupazione. In rapporto al PIL, i contributi sociali saliranno al 13,5 per cento nel 2019 per scendere gradualmente al 13,2 per cento nel 2022.

La pressione fiscale è attesa ridursi di 0,1 punti percentuali nel 2019, collocandosi al 42,0 per cento del PIL. Nel 2020 e 2021 è prevista una ripresa al 42,7 per cento e un successivo calo al 42,5 per cento alla fine del periodo. La dinamica di crescita dal 2020 sconta gli effetti della prevista attivazione della clausola di salvaguardia.

Secondo le previsioni a legislazione vigente, l'incidenza della spesa totale primaria sul PIL segnerà cali progressivi, dal 45,3 per cento nel 2019 al 44,7 per cento nel 2022. La tendenza alla riduzione sarà favorita dal ridimensionamento della spesa corrente primaria, che passerà dal 42,1 per cento del PIL nel 2019 al 41,3 per cento del PIL nel 2022. I redditi da lavoro dipendente e i consumi intermedi sono attesi raggiungere rispettivamente il 9,1 e il 5,4 per cento del PIL nel 2022. Per i redditi da lavoro dipendente si prevede una crescita pari allo 0,4 per cento nel 2019 e dello 0,8 per cento nel 2020 mentre nei due anni successivi sono attesi, rispettivamente, un calo dello 0,2 per cento e una nuova crescita dello 0,6 per cento a fine periodo. Tale dinamica considera gli effetti dei rinnovi contrattuali e delle risorse stanziare dall'ultima legge di Bilancio, delle assunzioni in deroga, dei riflessi sull'occupazione pubblica della c.d. 'Quota 100' ed il venire meno nella legislazione vigente del finanziamento di alcune misure.

A fronte delle tendenze sin qui esposte, ed in particolare della revisione al rialzo della stima di indebitamento netto per l'anno in corso, il Governo intende attuare la procedura contenuta nella Legge di Bilancio 2019, in base alla quale due miliardi di euro di spesa resteranno congelati nella seconda metà dell'anno.

Nel triennio 2019-2021, la componente di spesa relativa alle prestazioni sociali non in natura, riflettendo anche gli effetti dell'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza prevista dalla Legge di Bilancio 2019⁶ e delle misure agevolative per l'accesso al pensionamento anticipato (tra cui la c.d. 'Quota 100'), anch'essa introdotta dalla Legge di Bilancio 2019, crescerà nel triennio del 4,4 per cento nel 2019, del 3,5 per cento nel 2020 e del 2,9 per cento nel 2021.

L'evoluzione degli investimenti fissi lordi nei prossimi anni indica una ripresa dell'attività di spesa, con una crescita nominale del 5,2 per cento nel 2019 che raggiungerà il 10,3 per cento nel 2020. La dinamica rallenterà nei due anni successivi, con una crescita attesa del 6,3 per cento nel 2021 e del 3,2 per cento nel 2022. La Legge di Bilancio 2019 ha rifinanziato un fondo ad hoc, con uno stanziamento pluriennale di 43,6 miliardi nel periodo 2019-2033, a sostegno degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato per la realizzazione di opere che riducano il rischio idrogeologico e per il rilancio degli investimenti degli Enti territoriali attraverso lo sblocco degli avanzi di amministrazione per la

⁶ D.L. n. 4/2019 convertito in legge dalla L. n. 26 del 28 marzo 2019: le misure per riformare il sistema pensionistico e introdurre il Reddito di Cittadinanza entreranno in vigore a partire dal 1° aprile 2019.

realizzazione di opere pubbliche e per la ricostruzione legata agli eventi sismici e alluvionali.

Nelle *Autumn Forecast* pubblicate dalla Commissione Europea a novembre 2018 l'indebitamento netto sul PIL dell'Italia era stimato all'1,9 per cento nel 2018, mentre i dati pubblicati il 9 aprile dall'ISTAT indicano un rapporto deficit/PIL pari al 2,1 per cento. Per il 2019 la stima del deficit della Commissione è stata del 2,9 per cento, mentre l'aggiornamento delle proiezioni di questo Documento indica un deficit al 2,4 per cento del PIL. In novembre la Commissione prevedeva una maggiore crescita del PIL reale nel 2019 (1,2 per cento), che ha peraltro rivisto al ribasso allo 0,2 per cento con le *Winter Forecast* lo scorso gennaio. Ciò tenderebbe a far peggiorare la stima di deficit. Per converso, le previsioni della Commissione non tenevano conto del successivo emendamento alla Legge di Bilancio presentato dal Governo con l'obiettivo di conseguire un minore livello di indebitamento netto. Le ipotesi sui pagamenti per interessi si basavano sui livelli molto elevati raggiunti dal mercato nello scorso ottobre. Nel 2020, secondo le stime a politiche invariate della Commissione, il saldo raggiungerà il -3,1 per cento del PIL pur con una crescita dell'economia dell'1,3 per cento poiché non vengono considerate le maggiori entrate derivanti dall'attivazione della clausola sull'IVA. Le *Winter Forecast* dello scorso gennaio hanno peraltro rivisto al ribasso anche la crescita del PIL nel 2020 (allo 0,8 per cento)⁷.

FOCUS**Le principali misure di rilancio degli investimenti pubblici nella manovra di finanza pubblica 2019-2021**

La manovra di bilancio per il 2019-2021 pone tra i principali obiettivi dell'azione di Governo il rilancio degli investimenti pubblici. In questa direzione, le misure adottate prevedono un incremento delle risorse da destinare agli investimenti pubblici rispetto a quanto già previsto e, contestualmente, mirano a incentivare la programmazione e a rafforzare la capacità di progettazione e realizzazione degli investimenti, attraverso la rimozione di ostacoli amministrativi, normativi e la costituzione di apposite strutture di supporto.

Una quota rilevante delle risorse destinata agli investimenti e allo sviluppo del Paese è assegnata ai fondi per il finanziamento degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e degli Enti territoriali. A favore del fondo delle Amministrazioni centrali, sono previsti complessivamente con la manovra di bilancio 43,6 miliardi di euro per gli anni dal 2019 al 2033, da ripartire sulla base di programmi settoriali presentati da ciascuna Amministrazione per le materie di propria competenza. In particolare, il fondo prevede stanziamenti per 0,7 miliardi nel 2019, 1,3 miliardi nel 2020 e 1,6 miliardi di euro nel 2021. Negli anni successivi, la dotazione di risorse aumenta di oltre 3 miliardi di euro in ciascun anno. Tale disposizione opera in continuità con le iniziative di potenziare gli investimenti pubblici già perseguite con le precedenti leggi di bilancio e si aggiunge a quanto già previsto dalla legge di bilancio per il 2017 e da quella per il 2018. Complessivamente, le risorse destinate al finanziamento di investimenti pubblici a livello centrale nel periodo 2017-2033 ammontano a oltre 124 miliardi di euro. Lo stanziamento di risorse finanziarie per un periodo temporale lungo concorre a favorire la programmazione di investimenti che, per loro natura, necessitano di un orizzonte pluriennale quali, ad esempio, le grandi infrastrutture, gli

⁷ Il confronto delle previsioni a legislazione vigente del presente DEF con quelle più aggiornate della Commissione è svolto nel rispetto della Direttiva UE n. 85/2011.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

interventi sul patrimonio pubblico (tra cui l'edilizia scolastica e sanitaria), la tutela del territorio, lo sviluppo di tecnologie di avanguardia, l'attività di ricerca, la sicurezza.

A favore degli Enti territoriali sono previsti complessivi 35,1 miliardi nel periodo 2019-2033 e 1,5 miliardi a decorrere dal 2034, per finanziare: lo "sblocco" degli avanzi di amministrazione delle Regioni e degli Enti territoriali (in termini di indebitamento netto della PA circa 0,4 miliardi nel 2020 e 0,7 miliardi nel 2021); piani di sicurezza pluriennali per la manutenzione e messa in sicurezza di strade e scuole; misure di premialità per gli investimenti delle Regioni e la revisione progettuale dei lavori della linea metropolitana C e il potenziamento e la manutenzione straordinaria delle linee metropolitane A e B e della rete stradale della città di Roma (complessivamente circa 1 miliardo nel 2019, 0,6 miliardi nel 2020 e 1,2 miliardi nel 2021). Sono previste, inoltre, maggiori risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico (4 miliardi dal 2021 al 2033) e per il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche per i sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie (0,4 miliardi nel triennio 2019-2021).

Accanto a tali misure, la manovra prevede risorse di conto capitale in relazione ad eventi emergenziali per complessivi 1,4 miliardi nel 2019 e 0,3 miliardi nel 2020. In tale ambito rientrano, tra l'altro, gli interventi per la ricostruzione dei territori interessati dagli eventi sismici, la prevenzione del rischio sismico, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di un Fondo per gli investimenti delle Regioni e Province autonome colpite dalle alluvioni di settembre e ottobre 2018, la realizzazione di piani di sviluppo portuale, dell'intermodalità e dell'integrazione tra la città e il porto di Genova a seguito del crollo del viadotto Polcevera e il rifinanziamento del fondo per le emergenze nazionali. Ulteriori risorse sono previste per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico (0,8 miliardi nel 2019, 0,9 miliardi sia nel 2020 che nel 2021) e l'attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, già previsto dalla legge di bilancio del 2018 (0,1 miliardi annui dal 2019 al 2028).

Per la programmazione degli interventi da finanziare con il Fondo sviluppo e coesione sono, inoltre, previsti ulteriori stanziamenti pari a 4 miliardi di euro nel periodo 2019-2023.

Con l'obiettivo di dare impulso agli investimenti e ridurre i tempi di esecuzione delle opere pubbliche, con la legge di bilancio è stata disposta la costituzione di una struttura di missione denominata 'Investitalia' con il compito di coordinare le politiche del Governo in materia di investimenti pubblici e privati. La struttura dovrebbe operare alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri in raccordo con la cabina di regia già esistente, denominata "Strategia Italia". Allo scopo di assicurare un adeguato supporto alle amministrazioni pubbliche, si prevede, inoltre, l'istituzione di un'apposita struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, di cui possono avvalersi le amministrazioni centrali e gli enti territoriali interessati.

Sono state, infine, introdotte delle modifiche volte ad adeguare l'impianto normativo e superare alcune difficoltà applicative connesse alla recente riforma del codice dei contratti pubblici. Si segnalano, in particolare, l'innalzamento da 1.000 a 5.000 euro della soglia al di sopra della quale le amministrazioni pubbliche devono ricorrere per i propri acquisti al mercato elettronico e la deroga alle procedure di affidamento dei contratti pubblici sotto la soglia di rilevanza europea (fino al 31 dicembre 2019, nelle more di una complessiva revisione del codice di contratti pubblici), che eleva la soglia prevista per l'affidamento di lavori con procedura diretta fino a 150.000 euro e consente di applicare la procedura negoziata per lavori da 150.000 fino a 350.000 euro.

III.2 PERCORSO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA

La programmazione di bilancio per i prossimi anni

A fronte delle tendenze sin qui esposte, lo scenario programmatico per il 2019 rivede al rialzo alcune entrate in conto capitale e, al contempo, il rifinanziamento delle cosiddette politiche invariate.

Inoltre, in parallelo alla pubblicazione del presente Programma di Stabilità, il Governo ha approvato due decreti legge contenenti, rispettivamente, misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali (D.L. 'Crescita') e misure volte a snellire le procedure di approvazione delle opere pubbliche e di progetti di costruzione privati (D.L. 'Sblocca Cantieri'). Le nuove misure sono illustrate in dettaglio nel Programma Nazionale di Riforma. L'indebitamento netto della PA nel 2019 è confermato pari al 2,4 per cento del PIL.

Per quanto riguarda il successivo triennio, lo scenario programmatico punta ad un indebitamento netto della PA pari al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022. Il saldo strutturale migliorerebbe di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2020 e di 0,3 all'anno nel 2021 e nel 2022, scendendo dal -1,5 per cento del PIL nel 2019 al -0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale.

Lo scenario programmatico sconta maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale, in misura crescente nel corso del triennio (le proiezioni a legislazione vigente già scontano un notevole aumento degli investimenti pubblici nel 2020). Gli investimenti pubblici salirebbero dal 2,1 per cento del PIL registrato nel 2018 fino al 2,6 per cento del PIL nel 2021 e 2022.

TAVOLA III.2: DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITÀ

	2018	2019	2020	2021
TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE				
Programma di Stabilità 2018	1,5	1,4	1,3	1,2
Programma di Stabilità 2019	0,9	0,2	0,8	0,8
Differenza	-0,6	-1,2	-0,5	-0,4
INDEBITAMENTO NETTO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2018	-1,6	-0,8	0,0	0,2
Programma di Stabilità 2019	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8
Differenza	-0,5	-1,6	-2,1	-2,0
DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)				
Programma di Stabilità 2018	130,8	128,0	124,7	122,0
Programma di Stabilità 2019	132,2	132,6	131,3	130,2
Differenza	1,3	4,6	6,6	8,2

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti. Previsioni a legislazione vigente per il Programma di Stabilità 2018, obiettivi programmatici per il Programma di Stabilità 2019.

La legislazione vigente in materia fiscale viene confermata nell'attesa di definire misure alternative nel corso dei prossimi mesi, in preparazione della Legge di Bilancio 2020. Si prevedono, inoltre, aumenti aggiuntivi delle entrate nel 2021 nel 2022, che deriverebbero principalmente da misure volte a rafforzare il contrasto all'evasione fiscale.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

In aggiunta alle misure dal lato delle entrate, sarà anche attuato un programma di revisione organica della spesa pubblica, con effetti crescenti nel tempo.

TAVOLA III.3: SALDI DI CASSA DEL SETTORE STATALE E DEL SETTORE PUBBLICO (1)

	2018		2019	2020	2021	2022
	Livello (2)	In % del PIL		In % del PIL		
Saldo Settore pubblico	-41.107	-2,3	-3,2	-2,4	-2,1	-1,3
Amministrazioni centrali	-43.610	-2,5	-3,4	-2,5	-2,2	-1,9
Settore statale	-45.219	-2,6	-3,4	-2,5	-2,2	-1,9
Amministrazioni locali	2.504	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Enti di previdenza	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) La prima riga espone i valori programmatici, i restanti valori descrivono gli andamenti a legislazione vigente.

(2) Valori in milioni.

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

Le regole europee prevedono che ciascuno Stato membro dell'Unione economica e monetaria consegua un obiettivo di saldo strutturale di medio termine (OMT) tale da garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche ed il rispetto dei parametri di debito e deficit concordati a livello europeo anche durante le fluttuazioni cicliche dell'economia. La Legge 243/2012, che reca disposizioni per l'attuazione del pareggio di bilancio dell'art. 81 della Costituzione⁸, ha identificato l'equilibrio dei bilanci con l'OMT⁹. Qualora il saldo di bilancio in termini strutturali previsto per l'anno in corso non corrisponda all'OMT, la legislazione italiana, in linea con il quadro europeo, prevede che il governo debba fissare un percorso di graduale avvicinamento teso a raggiungerlo.

Ciascuno Stato membro ha uno specifico obiettivo di saldo strutturale di medio termine calcolato ogni tre anni sulla base di una metodologia condivisa a livello europeo. Il valore risultante dalla revisione dell'OMT è considerato un livello minimo, pertanto gli Stati membri possono scegliere di perseguire degli obiettivi più ambiziosi. L'Italia fino ad oggi aveva scelto un obiettivo coincidente con il pareggio di bilancio in termini strutturali, sebbene, secondo i calcoli della metodologia ufficiale, l'OMT per il periodo 2017-2019 corrispondesse a un saldo strutturale pari a -0,5 per cento del PIL. A gennaio 2019 la Commissione Europea ha rivisto le stime dell'OMT di riferimento per il periodo 2020-2022. Per l'Italia il nuovo valore di riferimento è un avanzo strutturale pari a 0,5 per cento del PIL. La revisione è stata influenzata in modo determinante dal peggioramento delle previsioni di crescita economica nel lungo periodo e di quelle demografiche (con un aggravamento delle spese legate all'invecchiamento della popolazione, c.d. *cost of ageing*). Come conseguenza del ricalcolo, il presente Programma di Stabilità adotta il nuovo valore di 0,5 per cento di PIL come OMT di riferimento a

⁸ Introdotta dalla Legge Costituzionale 1/2012.

⁹ L. 243/2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", pubblicata nella G.U.n.12 del 15 gennaio 2013.

partire dall'anno fiscale 2020; per il 2019 il valore di riferimento su cui è valutato il percorso di avvicinamento corrisponde all'OMT 2017-2019 (pareggio di bilancio).

FOCUS**La revisione triennale dell'Obiettivo di saldo strutturale di Medio Termine**

Il regolamento EC 1466/97 sul "Rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche", come emendato nel 2011, prevede una revisione dell'OMT ogni tre anni, a seguito dell'aggiornamento dell'*Ageing Report*¹⁰. L'OMT è il più stringente fra tre differenti saldi strutturali che perseguono finalità diverse, ma complementari: i) il c.d. "*Minimum Benchmark*" (MB)¹¹: il valore minimo di saldo strutturale che garantisce, con un elevato grado di probabilità, che in caso di recessione il deficit nominale non superi la soglia del 3% del PIL; ii) il c.d. "*Medium Term Objective Implicit Liabilities and Debt*" (MTOILD): il saldo di bilancio che garantisce la sostenibilità delle finanze pubbliche tenendo conto: a) dello sforzo necessario alla stabilizzazione del debito al 60% del PIL; b) per i paesi con un debito superiore al 60% del PIL, dello sforzo ulteriore necessario a portare il debito entro tale soglia; c) di una percentuale (33%) delle maggiori spese (*implicit liabilities*) legate all'invecchiamento della popolazione; infine, iii) per i paesi dell'Euro area il deficit strutturale non può scendere al di sotto del -1% del PIL (-0,5% per i firmatari del *Fiscal Compact*).

Nel calcolo del nuovo OMT per l'Italia il criterio più stringente corrisponde al MTOILD, (caso ii), calcolato come somma aritmetica delle tre componenti a), b) e c). Il passaggio da -0,5% a +0,5% è principalmente legato all'aggiornamento dell'indicatore che stima la dinamica della spesa pubblica legata all'invecchiamento della popolazione (c.d. *cost of ageing*), componente c. Tale componente in passato assumeva un valore negativo ed elevato, e andava a ridurre la somma delle tre componenti. Le nuove proiezioni di crescita e demografiche di lungo periodo hanno sensibilmente ridimensionato tale effetto positivo: il valore del *cost of ageing* è salito da -0,4 a 1,1.

Nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità, durante il semestre europeo, la Commissione Europea valuta l'andamento del bilancio strutturale e la programmazione dei saldi pubblici per gli anni successivi e ne verifica la coerenza con il percorso di avvicinamento all'OMT nel medio periodo. La velocità di convergenza dipende dal livello iniziale del debito e dalle condizioni cicliche dell'economia, valutate sulla base della crescita reale e della distanza tra il PIL reale e quello potenziale specifico per ogni Paese. In caso di condizioni cicliche sfavorevoli, quanto più è ampio il divario - di segno negativo - tra prodotto effettivo e potenziale, tanto minore sarà lo sforzo di aggiustamento fiscale richiesto. Inoltre, a parità degli altri fattori, lo sforzo aumenta per i paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento.

¹⁰ Commissione Europea, 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070): https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en.

¹¹ Il *minimum benchmark* è soggetto ad una revisione annuale. Seguendo la metodologia di calcolo della Commissione, il MB per l'Italia è passato in pochi anni da -1.7 (stimato nel 2012) a -0.8 (valido per il 2019). In passato il valore nel MB ha oscillato in maniera rilevante. Problemi simili si sono manifestati anche per altri paesi europei, in genere quelli più soggetti alla crisi su un arco prolungato di tempo (es: Spagna, Grecia). Al fine di ottenere stime meno volatili del valore del MB, la Commissione in accordo con gli Stati Membri ha modificato la metodologia in uso per tenere maggiormente in conto la volatilità del ciclo economico dei vari Paesi. Il valore del MB per l'Italia nel 2020 ricalcolato attraverso la nuova metodologia è di -1.4. Si ricorda che il MB ha notevole rilevanza in quanto, oltre ad influire potenzialmente sull'OMT, incide sulla possibilità di ottenere una clausola di flessibilità per investimenti o riforme strutturali nel sentiero di aggiustamento verso l'OMT. Uno dei requisiti per la richiesta è infatti quello di conseguire nell'anno in corso un saldo strutturale migliore del MB.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Oltre alla coerenza con l'OMT, l'altro criterio utilizzato per la valutazione della programmazione di bilancio da parte della Commissione Europea è quello della regola della spesa. Tale criterio prescrive che il tasso di crescita dell'aggregato "rilevante" di spesa pubblica debba restare al di sotto di una certa soglia funzione del tasso di crescita medio del PIL potenziale. Si noti che eventuali divergenze rispetto al sentiero di avvicinamento all'OMT ed alla regola della spesa sono ritenute significative solo se maggiori di una soglia di tolleranza stabilita dal quadro fiscale europeo. Per maggiori dettagli si veda il Focus "La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell'OMT e della regola di spesa".

FOCUS

La valutazione delle deviazioni significative rispetto al raggiungimento dell'OMT 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 (OMT) venga valutato sulla base di due criteri: i) la variazione del saldo strutturale e ii) la regola di spesa.

Per quanto riguarda il criterio della **variazione del saldo strutturale**, l'entità annua dell'aggiustamento fiscale richiesto viene estrapolata sulla base di una matrice che tiene conto dei seguenti parametri¹²: i) le condizioni cicliche dell'economia come sintetizzate dall'*output gap* e dalla crescita reale; ii) il livello del rapporto debito/PIL; e iii) l'esistenza di rischi di medio periodo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche valutati sulla base dell'indicatore S1¹³. Gli aggiustamenti annuali modulati sulla base delle condizioni cicliche possono essere ridotti per l'applicazione delle clausole di flessibilità¹⁴, seguendo le indicazioni comunicate dalla Commissione nel gennaio del 2015.

La **matrice di convergenza verso l'OMT** prevede un aggiustamento di bilancio maggiore per gli Stati membri che si trovano in una congiuntura favorevole, ossia quando il loro divario tra prodotto effettivo e potenziale è stimato almeno pari a 1,5%. In tale condizione ciclica, gli Stati membri che presentano rischi per la sostenibilità di bilancio o il cui rapporto debito/PIL è superiore a 60 per cento, sono tenuti a prevedere un aggiustamento strutturale di bilancio almeno pari a 0,75 per cento del PIL (1 in caso di crescita reale superiore alla crescita potenziale). In periodi di congiuntura normale (quando il divario tra prodotto effettivo e potenziale è compreso tra -1,5 e +1,5 per cento), gli Stati con un alto livello di debito devono procedere ad un aggiustamento superiore allo 0,5 per cento del PIL. Nei periodi di congiuntura sfavorevole (ossia quando il divario tra prodotto effettivo e potenziale è compreso tra -3 e -1,5 per cento), l'aggiustamento richiesto è dello 0,25 per cento del PIL (0,5 in caso di crescita dell'economia superiore al potenziale). In periodi di congiuntura molto sfavorevole (un divario tra prodotto effettivo e potenziale compreso tra -4 e -3 per cento) gli Stati membri con alto debito devono fornire un aggiustamento di bilancio pari allo 0,25 per cento del PIL. In periodi di congiuntura eccezionalmente sfavorevole, intesi come periodi caratterizzati da un divario tra prodotto effettivo e potenziale inferiore a -4 per cento

¹² Si veda la matrice che specifica l'aggiustamento annuale verso l'OMT 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.

¹³ 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 OMT attraverso una riduzione del saldo strutturale superiore a 0,5 punti percentuali di PIL.

¹⁴ 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 terremoti oppure la materializzazione di spese legate al fenomeno dei migranti.

o in caso di contrazione del PIL reale, tutti gli Stati membri, a prescindere dal livello del debito, sono temporaneamente esentati dal compiere sforzi di bilancio.

Le più recenti proiezioni di output gap della Commissione (contenute nell'*Autumn Forecast 2018*) stimano per l'Italia un output gap su valori superiori a -1,5 per cento di PIL potenziale già dal 2017. Per la Commissione quindi l'Italia beneficia di condizioni cicliche normali già da due anni. Di conseguenza, la matrice che quantifica gli aggiustamenti fiscali richiesti in funzione delle condizioni cicliche dell'economia e del livello di debito pubblico, prescriverebbe all'Italia un miglioramento del saldo strutturale per ciascun anno di almeno 0,6 punti percentuali di PIL. Nel caso in cui la distanza tra il saldo strutturale e il valore dell'OMT sia inferiore al requisito che scaturisce dalla matrice (come accaduto per l'Italia nel 2015) tale distanza viene presa a riferimento per l'aggiustamento necessario.¹⁵

Riguardo alla **regola di spesa**, i regolamenti europei¹⁶ stabiliscono che, per i paesi che non hanno ancora conseguito il proprio OMT, l'aggregato di spesa di riferimento¹⁷ possa crescere ad un tasso pari alla differenza tra il tasso di crescita medio del PIL potenziale¹⁸ e il cosiddetto margine di convergenza. Il margine di convergenza è a sua volta calibrato in relazione alle condizioni cicliche dell'economia¹⁹ ed ulteriormente rimodulato nel caso dell'applicazione delle clausole di flessibilità.

Si ricorda, infine, che la valutazione relativa al percorso di convergenza del saldo di bilancio strutturale verso l'OMT e all'andamento della spesa è effettuata sia sul singolo anno, sia sulla media biennale. Il Regolamento Europeo n.1466/97 prevede che nel valutare se la deviazione rispetto all'OMT e alla regola della spesa sia significativa, si applichi un margine di tolleranza. La deviazione deve essere almeno di 0,5 per cento di PIL su base annuale e 0,25 per cento di PIL su base biennale per risultare significativa ed attivare il braccio correttivo della procedura di deficit eccessivo. Ciò implica che se si sfrutta il margine di tolleranza rispetto al criterio annuale in un determinato anno, l'anno successivo occorra compensare con un maggiore sforzo strutturale.

A partire dal 2015 il miglioramento richiesto in termini di saldo strutturale è stato mitigato dai margini di flessibilità riconosciuti dalla Commissione Europea all'Italia per finanziare riforme strutturali, investimenti infrastrutturali e per far fronte ad eventi eccezionali che hanno comportato spese impreviste (quali disastri naturali e l'afflusso di migranti). Per una quantificazione dettagliata della flessibilità accordata si rimanda alla Tavola III.4.

¹⁵ Per maggiori dettagli, si veda la pubblicazione annuale della Commissione Europea, *Vademecum on the Stability and Growth Pact, 2018 Edition*, Box 1.6 "Defining the appropriate adjustment path".

¹⁶ Recepiti nella legislazione nazionale dalla L. n. 243/2012.

¹⁷ 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 UE finanziata dal bilancio comunitario; la componente ciclica dei sussidi di disoccupazione e la variazione delle Discretionary Revenue Measures.

¹⁸ 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).

¹⁹ 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 0.6 per cento del PIL.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III.4: FLESSIBILITÀ ACCORDATA ALL'ITALIA NEL PATTO DI STABILITÀ

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Output gap DEF 2019 (% del PIL potenziale)	-4,34	-3,15	-1,80	-1,53	-1,72	-1,56	-1,63	-1,57
Condizioni cicliche	Eccezionalmente negative	Molto negative	Negative	Negative	Negative	Negative	Negative	Negative
Aggiustamento stimato sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p di PIL)	0,08	0,25	0,50	0,50	0,25	0,50	0,25	0,50
Flessibilità accordata (p.p di PIL) di cui:	0,03	0,83	0,39 ⁽¹⁾	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00
<i>a) per attivazione delle clausole di flessibilità:</i>								
riforme strutturali	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
investimenti	0,00	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>b) per attivazione delle clausole di eventi non usuali:</i>								
rifugiati	0,03	0,06	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di sicurezza	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
costi di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio	0,00	0,00	0,19	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00
Aggiustamento stimato modificato per le clausole di flessibilità e di eventi non usuali (p.p di PIL)	0,05	-0,58	0,11	0,50	0,07	0,50	0,25	0,50
Margine di discrezionalità				0,30				

(1) In ottemperanza alle procedure di calcolo stabilite dalla Commissione Europea, per il 2017 il calcolo della flessibilità accordata prende in considerazione il saldo strutturale a t-1, la distanza dall'OMT e le clausole concesse nell'ultimo triennio, risultando maggiormente favorevole della somma semplice delle clausole concesse per lo stesso anno.

FOCUS

La richiesta di flessibilità per eventi eccezionali: i primi interventi

Con l'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica di dicembre 2018, il Governo ha richiesto alla Commissione Europea di riconoscere all'Italia la flessibilità di bilancio per l'anno 2019 per un importo di circa 3,7 miliardi (corrispondente a poco meno dello 0,2 per cento del PIL), in relazione ad un piano straordinario di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a misure eccezionali volte alla messa in sicurezza della rete di collegamenti italiana. Si dà conto, di seguito, delle principali iniziative fino ad ora assunte.

Piano straordinario di interventi per mettere in sicurezza il territorio e la popolazione dai rischi collegati al dissesto idrogeologico: DPCM 'Proteggitalia'

Con DPCM 20 febbraio 2019 (cd. 'Proteggitalia') è stato adottato il "Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale" avente la finalità di definire, fra l'altro, gli ambiti specifici e le misure di intervento, un quadro unitario concernente i fabbisogni, la ripartizione tra i suddetti ambiti e le misure di intervento, il sistema di governance e il cronoprogramma delle attività. Il DPCM prevede un Piano stralcio immediato per l'anno 2019 con gli interventi aventi carattere di urgenza e

indifferibilità, fino alla concorrenza di un importo complessivo di 3 miliardi. Le risorse finanziarie complessivamente disponibili ammontano ad oltre 14 miliardi. Per i primi 3,3 miliardi si è già provveduto al riparto annuale delle risorse ai Commissari delegati, prevedendo la possibilità di finanziare la sola progettazione da realizzare nel 2019 nonché modalità per semplificare e velocizzare le procedure, quali, per esempio, il trasferimento di una quota a titolo di anticipo del 30 per cento dell'assegnazione per l'anno 2019 e la riprogrammazione immediata delle risorse non utilizzate. Anche per gli interventi ordinari il Ministero dell'ambiente si è fatto proponente di misure normative di semplificazione e razionalizzazione delle procedure vigenti per accelerare i tempi delle autorizzazioni nazionali e regionali nonché per fronteggiare la carenza di progettazione e per rafforzare la *governance* in capo ai Commissari. Le misure di accelerazione introdotte sono volte a consentire la concreta realizzazione degli interventi per un ammontare di spesa previsto in circa 2,5 miliardi nel 2019.

Piano straordinario per la messa in sicurezza e manutenzione di infrastrutture della rete di collegamenti italiana

Nell'ambito del contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e la società ANAS SpA 2016-2020, a seguito di una ricognizione dello stato di sicurezza della rete viaria nazionale, sono stati individuati gli interventi di manutenzione e di messa in sicurezza più urgenti, con particolare riguardo a ponti, viadotti e gallerie, con un piano di manutenzione straordinaria aggiuntivo per il triennio in corso di valore complessivo fra gli 1,7 e i 2 miliardi. A tali risorse si aggiungono quelle destinate alla messa in sicurezza della rete viaria e degli edifici pubblici del territorio assegnate direttamente a comuni e Regioni stanziata dalla Legge di bilancio per il 2019, che ammontano a poco meno di 2 miliardi complessivi sul triennio 2019-2021. Le misure descritte sono volte a consentire la realizzazione di interventi sulla rete per un ammontare di spesa previsto in circa 1 miliardo nel 2019.

Se il Consiglio, sulla base della valutazione della Commissione, ritiene che gli obiettivi di finanza pubblica debbano essere rafforzati, può invitare lo Stato Membro a modificare la programmazione attraverso una Raccomandazione della Commissione, come prescritto dagli Art. 5.2 e 9.2 del Regolamento Europeo n.1466/97.

A seguito della presentazione del Documento Programmatico di Bilancio 2019, la Commissione ha riscontrato una deviazione non significativa sia per il 2016 che per il 2017 dal percorso di avvicinamento all'OMT²⁰.

La prossima valutazione sul rispetto del percorso di avvicinamento all'OMT e della regola della spesa sarà effettuata dalla Commissione sulla base del presente Programma di Stabilità, che l'Italia, come gli altri Paesi Membri, invierà al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione entro il 30 Aprile. In particolare, la Commissione valuterà il rispetto dell'OMT o la coerenza del percorso di aggiustamento verso tale obiettivo: i) *ex post* per il 2018; ii) sulla base dei dati disponibili per l'anno corrente, il 2019; e iii) *ex ante*, per i successivi tre anni (2020 - 2022).

²⁰ Commissione Europea, Report From The Commission - Italy. Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. COM(2018) 809 final. Si noti che nella valutazione *ex post* per il 2017, sono state riconosciute all'Italia le maggiori spese pari allo 0,4 per cento di PIL per gli interventi eccezionali e di natura urgente legati all'accoglienza dei migranti, la prevenzione antisismica e la tutela del territorio. In considerazione di ciò, lo sforzo fiscale necessario a raggiungere l'OMT nel 2017 è stato ridotto di pari ammontare.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Per il 2018, la Commissione ha confermato quanto già dichiarato a luglio 2017²¹ ossia di voler applicare nel caso dell'Italia un 'margine di discrezionalità' all'aggiustamento fiscale necessario per conseguire l'OMT al fine di coniugare le esigenze di sostenibilità delle finanze pubbliche e di stabilizzazione dell'economia. In concreto, un aggiustamento fiscale pari allo 0,3 per cento del PIL sarà ritenuto adeguato per l'Italia in considerazione del fatto che uno sforzo fiscale maggiore avrebbe avuto severe implicazioni sulla ripresa economica²².

In base ai dati diffusi dall'ISTAT il 9 aprile 2019²³, nel 2018 l'indebitamento netto della PA è stato pari al 2,1 per cento del PIL, superiore alla stima dell'1,9 per cento del PIL dichiarata nell'Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica pubblicato a dicembre 2018. La variazione del saldo strutturale risulta invece essere pari a 0. La variazione si discosta dall'obiettivo programmato, in primo luogo per la componente nominale, per il verificarsi di spese in conto capitale superiori alle attese.

In termini strutturali ha giocato a sfavore anche una riduzione della correzione del saldo nominale per gli effetti del ciclo economico. La inattesa e drastica revisione verso il basso della previsione di crescita reale per gli anni successivi al 2018, ha portato ad una rettifica del profilo del PIL potenziale e dell'output gap. Ciò ha avuto un impatto consistente e non prevedibile sulla componente ciclica del saldo di bilancio per il 2018. Se la valutazione sul divario tra il PIL reale e quello potenziale per il 2018 fosse rimasta pari a -1,7 punti percentuali, come previsto nell'aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica presentato lo scorso dicembre, il saldo di bilancio strutturale sarebbe risultato pari a -1,3 per cento di PIL in luogo del -1,4 ottenuto con le nuove stime. Lo sforzo fiscale per il 2018 sarebbe stato quindi misurabile in 0,1 punti di PIL.

Infine, ad ulteriore deterioramento del saldo strutturale per il 2018 è intervenuta una variazione delle misure temporanee (c.d. misure *una tantum*) che devono essere scorporate dal saldo di bilancio perché non strutturali. Rispetto al DBP 2019, tali misure hanno registrato un aumento delle entrate ed una riduzione delle spese di natura *one off*.

Con riferimento al 2019, a seguito dell'interlocuzione con la Commissione e dell'accordo a cui si è pervenuti (si veda il Focus "Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019") il Governo italiano si è impegnato a conseguire una variazione nulla del saldo strutturale di bilancio. L'obiettivo concordato tiene conto della programmazione di un piano straordinario

²¹ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea dell'11 luglio 2017 sul Programma Nazionale di Riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul Programma di Stabilità 2017 dell'Italia (2017/C 261/11): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32017H0809%281%29>

²² All'interno dell'*opinion* sul DPB 2018, la Commissione ha richiesto al Governo 'di realizzare tale aggiustamento senza deviazioni di sorta in modo tale da coniugare le esigenze di stabilizzazione dell'economia con le sfide della sostenibilità delle finanze pubbliche'. Nel contesto delle Comunicazioni sull'implementazione del Semestre Europeo 2017, la Commissione ha ritenuto utile specificare che la valutazione sulla *compliance* con i requisiti del Patto di Stabilità e Crescita delle misure di bilancio da adottare per il 2018 sarebbe stata effettuata in base a un margine di discrezionalità al fine di 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. Si veda il documento della Commissione Europea.

²³ ISTAT,

Pil e Indebitamento delle Ap: Aggiornamento ,9 aprile 2019: <https://www.istat.it/it/archivio/229326>

di interventi tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a mettere in sicurezza le infrastrutture della rete stradale quali viadotti, ponti e gallerie. Tali spese gravano sul bilancio del 2019 per circa lo 0,2 per cento del PIL. In ragione della loro natura eccezionale ed improcrastinabile, il Governo ha chiesto alla Commissione di riconoscere la flessibilità di bilancio per un pari ammontare, e si è riservato la possibilità di richiedere tale flessibilità anche per le spese eccezionali che affronterà successivamente al 2019²⁴. La Commissione ha preso atto della richiesta dimostrandosi aperta ad accoglierla. Per il 2019 è stata concordata *ex ante* una flessibilità pari allo 0,18 per cento del PIL; nei prossimi mesi continuerà il confronto con la Commissione per gli anni successivi.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima che l'indebitamento netto per il 2019 si attesterà a 2,4 per cento del PIL. Una prima lettura della variazione del saldo strutturale vedrebbe un peggioramento del 0,1 per cento, dato migliore rispetto alle previsioni formulate dal governo in dicembre. Tale variazione è inferiore all'ammontare di spesa necessaria a realizzare gli interventi che hanno motivato la richiesta di flessibilità; l'impegno preso con la Commissione europea risulta dunque mantenuto. In aggiunta a ciò, l'aggiustamento strutturale richiesto da matrice sarebbe pari a 0,25 punti percentuali dovuto al fatto che le previsioni del Governo stimano una crescita reale inferiore a quella potenziale ed un output gap inferiore a -1,5 per cento. Tenendo conto della flessibilità concordata, l'aggiustamento richiesto sarebbe così ridotto a 0,07 (si veda la tavola III.4). Rispetto a tale *benchmark*, la deviazione strutturale per il 2019 risulterebbe non significativa.

Per gli anni successivi, a fronte di un ridimensionamento delle aspettative di crescita rispetto alle previsioni di dicembre, il saldo di bilancio nominale continua a riportare crescenti avanzi primari. A partire dal 2020 e per tutti gli anni successivi, in ragione della programmazione di bilancio illustrata all'inizio del paragrafo, il saldo strutturale è previsto migliorare; come evidenziato dalla tabella III.5. L'aggiustamento fiscale per il 2020 ammonta allo 0,2 per cento del PIL. Per gli anni 2021-2022 l'aggiustamento previsto è pari a 0,3 per ciascun'anno. Su tutto l'arco temporale del DEF l'Italia, pur non seguendo l'interpretazione più stringente dei criteri di convergenza verso l'OMT, non risulterà in deviazione eccessiva. Le attuali condizioni cicliche per conseguire una completa *compliance* con le regole richiederebbero interventi troppo restrittivi e controproducenti per l'economia; tuttavia verrà portato avanti un processo di miglioramento del saldo di bilancio sia in termini nominali che strutturali.

²⁴ Allegato n.4 della lettera inviata il 18 dicembre 2018 dal Governo Italiano alla Commissione Europea: Scheda che illustra la richiesta di flessibilità per aumentare la sicurezza delle infrastrutture viarie (strade e viadotti) e per mitigare i rischi idrogeologici: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Allegato_4_-_richiesta_di_flessibilitx.pdf.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

Ai fini del rispetto dei vincoli del c.d. braccio preventivo, è ritenuta condizione sufficiente risultare in deviazione non significativa rispetto al criterio di convergenza verso l'OMT. Nelle tavole sotto riportate, si ritiene comunque opportuno presentare la situazione della finanza pubblica programmata per quanto riguarda la regola della spesa.

In merito alla regola della spesa, per il 2019 la Commissione ha indicato un tasso di crescita nominale dell'aggregato della spesa non superiore al 0,1 per cento.

TAVOLA III.5: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (In percentuale del PIL)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,1	1,7	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
2. Indebitamento netto	-2,5	-2,4	-2,1	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5
3. Interessi passivi	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8
4. Misure una tantum (2)	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
di cui: <i>Misure di entrata</i>	0,3	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Misure di spesa</i>	-0,1	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,1	0,3	0,6	0,4	0,7	0,8	0,7
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
<i>Lavoro</i>	-0,1	0,2	0,4	0,1	0,3	0,3	0,1
<i>Capitale</i>	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4
6. Output gap	-3,1	-1,8	-1,5	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6
7. Componente ciclica del saldo di bilancio	-1,7	-1,0	-0,8	-0,9	-0,8	-0,9	-0,9
8. Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-0,8	-1,4	-1,3	-1,4	-1,2	-0,9	-0,7
9. Avanzo primario corretto per il ciclo	3,1	2,4	2,4	2,2	2,4	2,8	3,2
10. Saldo di bilancio strutturale (3)	-1,0	-1,4	-1,4	-1,5	-1,4	-1,1	-0,8
11. Avanzo primario strutturale (3)	2,9	2,4	2,3	2,1	2,2	2,6	3,1
12. Variazione saldo di bilancio strutturale	-0,9	-0,4	0,0	-0,1	0,2	0,3	0,3
13. Variazione avanzo primario strutturale	-1,1	-0,5	-0,1	-0,2	0,2	0,4	0,4

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze tra i valori presentati in tabella

(2) Il segno positivo indica misure una tantum a riduzione del deficit.

(3) Corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e altre misure temporanee.

La revisione delle stime di crescita e dell'output gap e la richiesta della flessibilità per le spese legate al dissesto idrogeologico e agli interventi sulla rete viaria hanno portato a rimodulare il percorso di aggiustamento richiesto della spesa pubblica, consentendo un incremento fino a 1,3 per cento rispetto al valore dell'anno precedente. Dalle stime attuali, la spesa pubblica conseguirà nel 2019 un incremento dell'1,7 per cento, realizzando una deviazione non significativa su base annuale. La deviazione è significativa rispetto alla media 2018-2019, ma la distanza dal percorso suggerito, al netto dei margini di tolleranza, non è ampia. Per il 2020 risulta una piena *compliance* sul criterio annuale, mentre si riscontra una deviazione non significativa su quello biennale.

TAVOLA III.6: SPESE DA ESCLUDERE DALLA REGOLA DI SPESA

	2018		2019	2020	2021	2022
	Livello (1)	In % del PIL				
Spese per programmi UE pienamente coperte da fondi UE	1.575	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- di cui spese per Investimenti pienamente coperte da fondi UE	708	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione (2)	933	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Entrate discrezionali (3)	1.124	0,1	0,2	1,0	0,1	-0,1
Incrementi di entrata già individuati per legge	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(1) Valori in milioni.

(2) La componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione è stata calcolata con la metodologia attualmente utilizzata dalla Commissione Europea, sulla base dell'*unemployment gap*.

(3) Sono comprese le entrate discrezionali contributive.

TAVOLA III.7: SCENARIO A POLITICHE INVARIATE

	2018		2019	2020	2021	2022
	Livello (1)	In % del PIL				
Totale entrate a politiche invariate	816.113	46,4	46,5	47,1	47,0	46,7
Totale spesa a politiche invariate	853.618	48,6	48,9	49,3	49,1	49,0
Voci di dettaglio della spesa						
Spese correnti	795.253	45,3	45,7	45,8	45,6	45,4
di cui:						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	171.826	9,8	9,7	9,6	9,4	9,3
<i>Consumi Intermedi</i>	143.855	8,2	8,1	8,1	8,0	7,9
Spese in c/capitale	58.365	3,3	3,2	3,5	3,5	3,6
di cui:						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	37.081	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6
<i>Contributi agli investimenti</i>	13.899	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8

(1) Valori in milioni.

Le Tavole sottostanti forniscono informazioni più dettagliate sulla convergenza all'OMT nello scenario programmatico e sul rispetto della regola di spesa.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

TAVOLA III. 8: DEVIAZIONI SIGNIFICATIVE

Convergenza del saldo strutturale verso l'MTO	2016	2017	2018*	2019	2020	
					Programmatico	Tendenziale
Indebitamento netto	-2,52	-2,39	-2,13	-2,37	-2,09	-1,97
Obiettivo di Medio Termine (MTO)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	0,50
Saldo Strutturale	-1,02	-1,37	-1,40	-1,54	-1,36	-1,21
Variazione annuale del saldo strutturale(**)	-0,75	-0,36	-0,02	-0,14	0,17	0,36
Variazione richiesta del saldo strutturale	-0,58	0,11	0,30	0,07	0,50	0,50
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione annuale richiesta (<0,5 pp)	-0,42	-0,47	-0,32	-0,21	-0,33	-0,14
Variazione media del saldo strutturale (su due anni)	-0,30	-0,55		-0,08	0,02	0,13
Variazione media richiesta	-0,26	-0,24		0,19	0,29	0,29
Deviazione del saldo strutturale dalla variazione media richiesta (<0,25 pp)	-0,04	-0,32		-0,27	-0,27	-0,16
Regola di spesa						
	2016	2017	2018*	2019	2020	
					Programmatico	Tendenziale
Tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (***) (%)	0,89	0,25	1,79	1,72	0,54	0,40
Benchmark modulato sulle condizioni cicliche prevalenti (***) (%)	1,29	-0,35	0,50	1,31	0,50	0,28
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione annuale richiesta (<0,5 p.p.)	0,10	-0,31	-0,56	-0,18	-0,02	-0,05
Deviazione dell'aggregato di spesa dalla variazione media richiesta su 2 anni (<0,25 p.p.)	0,27	-0,10		-0,37	-0,10	-0,13

* Nel 2018 la variazione richiesta è pari a 0,3 per margine di discrezionalità.
 ** Per quanto riguarda la valutazione della convergenza verso l'OMT e del rispetto della regola della spesa, in linea con le procedure concordate a livello comunitario, per gli anni precedenti al 2018 sono presi a riferimento i valori calcolati dalla Commissione Europea nei suoi esercizi di previsione.
 *** In termini reali fino al 2017, nominali dal 2018

FOCUS

Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019

Nel valutare il rispetto delle regole fiscali, a maggio 2018 la Commissione concluse che l'Italia non aveva rispettato il criterio di riduzione del debito. Sulla base delle previsioni economiche pubblicate dalla Commissione Europea a primavera 2018 (Spring Forecast 2018), il debito pubblico dell'Italia sia per il 2016 che per il 2017 non risultava perseguire un sentiero di riduzione tale da garantire il conseguimento dell'obiettivo del rapporto debito/PIL al 60 per cento in 20 anni. Tale deviazione sembrava essere confermata anche per gli anni successivi: infatti, il rapporto debito/PIL previsto per il 2018 e il 2019 risultava superiore al valore di riferimento che avrebbe permesso il progressivo avvicinamento verso il target di debito fissato nel Patto di Stabilità e Crescita.

Come prescritto dall'Articolo 126, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito Trattato), il Governo sottopose all'attenzione della Commissione alcuni fattori rilevanti che giustificavano la temporanea deviazione. In particolare: i) il miglioramento delle prospettive di crescita che avrebbe garantito una riduzione del debito, ii) il rispetto del percorso di aggiustamento verso l'OMT nel 2017; iii) il varo e l'implementazione di alcune importanti riforme strutturali che avrebbero rafforzato la crescita economica.

Nel report finale del 23 maggio 2018, la Commissione ritornò sul suo giudizio, concludendo che l'Italia rispettava il criterio del debito sebbene lo sforzo strutturale per il 2018 dovesse essere amplificato per non deviare dal sentiero dell'OMT. In quell'occasione la Commissione ribadì che sarebbe stata cruciale la valutazione *ex post* sul 2018 che si effettua nella primavera dell'anno successivo.

In occasione del Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2019, il Governo ha rivisto gli obiettivi di finanza pubblica nonché la strategia di programmazione economica in chiave più espansiva al fine di accompagnare la ripresa economica e rivitalizzare i consumi. Tale strategia evidenziò da subito un deterioramento del deficit strutturale per il 2019 di 0,9 per cento del PIL. Si ricorda che il 13 luglio 2018 il Consiglio dell'Unione Europea aveva raccomandato all'Italia un aggiustamento strutturale pari a 0,6 punti di PIL per il 2019. Nella prima valutazione del DPB, la Commissione riscontrò il mancato rispetto dell'aggiustamento necessario per l'avvicinamento all'OMT e il 23 Ottobre richiese una revisione della programmazione di bilancio attraverso un nuovo DBP. Il 13 novembre il Governo Italiano presentò alla Commissione una nuova versione del DPB dove confermava l'orientamento fiscale espansivo.

Il 21 novembre 2018 la Commissione adottò un secondo parere confermando l'esistenza di un'inosservanza particolarmente grave delle raccomandazioni rivolte dal Consiglio all'Italia e confermando il rischio di una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'OMT per il 2018 e 2019. Poiché la programmazione di bilancio dell'Italia per il 2019 modificava in maniera sostanziale i fattori rilevanti analizzati nella precedente relazione di Maggio 2018, la Commissione Europea ha aggiornato la relazione a norma dell'Articolo 126, par.3 del Trattato. A seguito di quell'analisi, la Commissione modificò il suo giudizio sul rispetto del criterio del debito nel 2017 e propose l'apertura di una procedura di infrazione per debito eccessivo. Il 29 novembre il Comitato Economico e Finanziario formulò un parere a norma dell'Art.126, par.4 del Trattato, confermando le conclusioni della Commissione e auspicando un dialogo costruttivo tra la Commissione e le autorità italiane. Anche l'Eurogruppo del 3 dicembre condivise la valutazione della Commissione, raccomandando all'Italia di adottare le misure necessarie per conformarsi al Patto di Stabilità e Crescita e esprimendo il suo sostegno al dialogo in corso fra la Commissione e le autorità italiane.

Le intense negoziazioni tra la Commissione e il Governo hanno portato all'adozione di misure fiscali aggiuntive nella Legge di Stabilità 2019 tali da consentire alla Commissione di non aprire la procedura di infrazione. Nella lettera del 18 dicembre il Governo italiano ribadì la sua volontà di effettuare miglioramenti dei saldi finali contenuti nella legge di bilancio del 2019, in aderenza ai rilievi della Commissione e di ulteriori valutazioni tecniche. In quella sede, il Governo chiese anche di usufruire della clausola di flessibilità per il 2019 per finanziare un piano di interventi straordinari tesi a contrastare il dissesto idrogeologico e a mettere in sicurezza le infrastrutture della rete di collegamenti italiana. Nella lettera di risposta inviata il 19 Dicembre 2018, la Commissione prese atto delle misure di bilancio che il Governo italiano intendeva sottoporre al Parlamento come emendamento al progetto di legge di bilancio 2019. L'adozione di tali misure - compresa la clausola di salvaguardia che prevede l'accantonamento di 2 miliardi di euro ed il relativo sistema di monitoraggio dei conti - nella legge di bilancio 2019 (Legge n. 145 del 30 dicembre 2018) ha permesso quindi alla Commissione di non raccomandare l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo in questa fase. La Commissione continuerà la sua sorveglianza fiscale con particolare attenzione all'esecuzione del bilancio per il 2019, nel contesto del semestre europeo e del processo di coordinamento delle politiche economiche a livello europeo.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.3 IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

I provvedimenti normativi considerati al fine di misurare l'impatto finanziario sono suddivise in dieci aree di policy. Si fa riferimento ai provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2018 a marzo 2019.

Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il Bilancio dello Stato, sia per la Pubblica Amministrazione (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti delle misure, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento. L'impatto sul saldo del Bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare)²⁵ è riportato, per ciascuna area, nella Tavola seguente, in cui sono inserite tutte le disposizioni che hanno effetto in termini di finanza pubblica relative al periodo di osservazione.

In particolare, per il triennio 2019 - 2021, gli aggiornamenti più significativi, dal punto di vista finanziario, risultano:

- maggiori spese complessive per circa 133 miliardi afferenti prevalentemente all'area 'Lavoro e Pensioni'. In particolare, si segnalano gli oneri per l'introduzione del 'Reddito di cittadinanza' e 'Quota 100', i due principali interventi a sostegno dell'occupazione, lotta alla povertà ed esclusione sociale. Tali disposizioni rispondono anche alla Raccomandazione UE n. 4/2018 relativa al lavoro ed alla povertà. Si segnalano anche le misure a favore del rilancio degli investimenti pubblici e il Fondo investimenti per gli Enti territoriali.
- minori spese per circa 16,6 miliardi per il Bilancio dello Stato. Tra le misure più rilevanti si segnala il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario introdotto dalla Legge n. 145/2018 all'art. 1, comma 841 (area 'Infrastrutture e Sviluppo');
- minori entrate per circa 47,5 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il Bilancio dello Stato fanno riferimento prevalentemente all'area 'Spesa pubblica e tassazione' e si riferiscono, tra l'altro, alla sterilizzazione delle clausole sull'aliquota IVA e sulle accise nell'anno 2019, all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI (che ha effetti significativi anche in termini di maggiori entrate) e all'adozione del regime contributivo forfettario di persone fisiche esercenti attività d'impresa, arte o professione (cd. 'Flat tax').
- maggiori entrate per circa 50,8 miliardi sono riconducibili prevalentemente sia all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI che alle disposizioni della Legge di Bilancio relative agli aumenti delle aliquote IVA e delle accise (dal 2020).

²⁵ Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure.

TAVOLA III.9: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE NELLE GRIGLIE DEL PNR (in milioni)

	2019	2020	2021
Efficienza amministrativa			
Maggiori entrate	0	0	0
Maggiori spese	159	303	329
Minori entrate	0	0	0
Minori spese	9	7	7
Energia e ambiente			
Maggiori entrate	223	698	92
Maggiori spese	915	1.047	1.074
Minori entrate	105	1.116	959
Minori spese	36	83	36
Federalismo			
Maggiori entrate	0	415	222
Maggiori spese	0	12	10
Minori entrate	261	629	506
Minori spese	0	0	0
Infrastrutture e sviluppo			
Maggiori entrate	0	0	1
Maggiori spese	7.932	7.080	4.310
Minori entrate	2.502	2.511	10
Minori spese	2.723	1.956	330
Innovazione e Capitale umano			
Maggiori entrate	0	0	0
Maggiori spese	525	865	884
Minori entrate	0	0	0
Minori spese	88	396	423
Lavoro e pensioni			
Maggiori entrate	299	56	111
Maggiori spese	23.729	34.469	35.436
Minori entrate	175	523	817
Minori spese	1.073	2.085	2.942
Mercato dei prodotti e concorrenza			
Maggiori entrate	234	318	351
Maggiori spese	234	74	0
Minori entrate	150	201	201
Minori spese	0	0	0
Sistema finanziario			
Maggiori entrate	1.506	15	19
Maggiori spese	556	575	575
Minori entrate	45	195	184
Minori spese	165	3	2
Sostegno alle imprese			
Maggiori entrate	18	2.156	1.228
Maggiori spese	375	344	206
Minori entrate	388	2.664	3.018
Minori spese	391	396	398
Spesa pubblica e tassazione			
Maggiori entrate	11.261	12.255	19.275
Maggiori spese	2.478	4.791	3.925
Minori entrate	16.679	6.530	7.109
Minori spese	893	724	1.438

Nota: Gli effetti della L. n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato esercizio finanziario 2019 e Bilancio pluriennale 2019-2021) in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori uscite si riferiscono solamente alla Sezione I.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei vari fondi destinati agli interventi a carattere europeo.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

III.4 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL

I dati degli ultimi anni delineano un quadro di stabilizzazione del rapporto debito/PIL. A seguito delle revisioni statistiche sul livello del PIL e al perimetro della PA effettuate dall'ISTAT²⁶, e di quelle sullo stock del debito di fonte Banca d'Italia²⁷, il rapporto debito/PIL si è attestato al 131,4 per cento nel 2016 e 2017. Il dato del 2016 rimane invariato rispetto alla precedente stima di settembre di 131,4 per cento, mentre quello del 2017 è rivisto verso l'alto rispetto al precedente valore del 131,2 per cento del PIL.

Nel 2018, il rapporto debito/PIL è stimato in aumento di 0,8 punti percentuali rispetto al 2017. Il dato preliminare, pari a 132,2 per cento, risulta superiore all'obiettivo del 131,7 per cento indicato nell'aggiornamento al Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica pubblicato a dicembre 2018 a seguito delle interlocuzioni con la Commissione Europea. Tale divergenza è dovuta a una crescita nominale inferiore alle attese, pari all'1,7 per cento rispetto al 2,1 per cento prefigurato a dicembre 2018.

L'aumento del rapporto debito/PIL per l'anno 2018 rispetto al 2017 è riconducibile all'aumento del fabbisogno del settore pubblico, ma anche all'incremento, per circa lo 0,32 per cento del PIL, delle disponibilità liquide del Tesoro, incremento ampiamente previsto nei precedenti documenti programmatici per tenere conto delle più elevate scadenze di titoli nel corso del 2019.

Alla dinamica osservata hanno contribuito altri fattori tecnici, quali gli scarti di emissione e il cosiddetto *up-lift*, ossia l'effetto di rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione. I due fattori sono complessivamente in crescita rispetto al 2017, con un impatto pari quasi allo 0,4 per cento del PIL. Nel 2018, infatti, l'aumento dei tassi di emissione ha dato luogo ad un volume significativo di emissioni effettuate sotto la pari mentre la maggiore inflazione, italiana ed europea, verificatasi rispetto al precedente anno, ha contribuito ad aumentare l'entità della rivalutazione. Infine, anche l'anno 2018, come il 2017, non ha beneficiato di introiti da privatizzazioni che invece erano ipotizzati nei precedenti obiettivi programmatici.

Guardando alle determinanti del debito, si nota come l'aumento del rapporto debito/PIL del 2018 sia accompagnato da un rafforzamento dell'avanzo primario, stimato all'1,6 per cento del PIL, che mitiga l'effetto complessivo della componente *snow-ball* (che quantifica l'impatto automatico della differenza tra gli interessi e la crescita nominale del PIL sulla dinamica del rapporto debito/PIL) e dell'aggiustamento stock flussi. La risalita dell'effetto *snow-ball* è attribuibile alla crescita nominale più bassa rispetto al 2017, pur in presenza di un'incidenza degli interessi passivi in lieve calo, al 3,7 per cento del PIL.

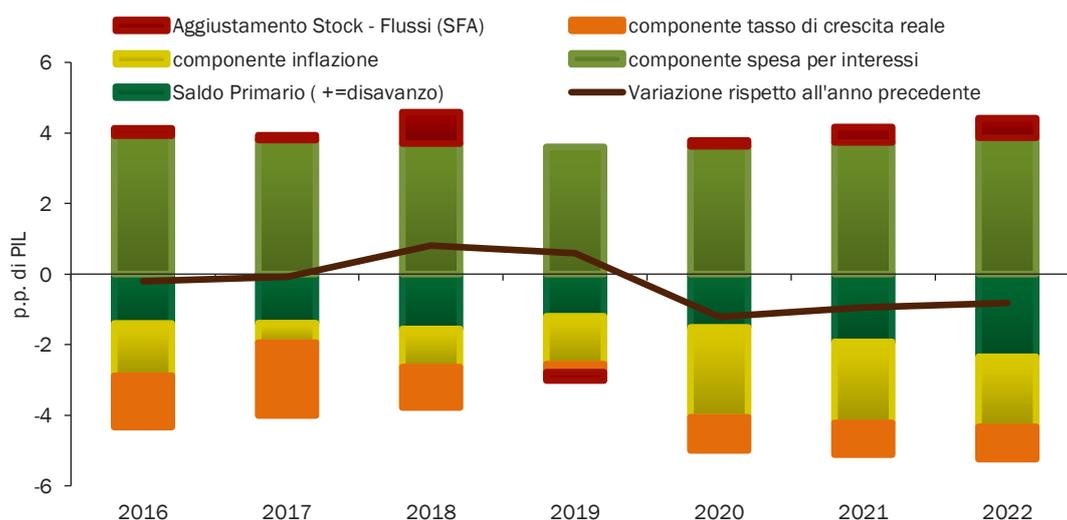
²⁶ Comunicati ISTAT del 1 marzo 2019 'PIL e indebitamento AP', del 4 aprile 2019 'Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche, reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società' e del 9 aprile 2019 'PIL e indebitamento delle amministrazioni pubbliche: aggiornamento'.

²⁷ Comunicato stampa Banca d'Italia del 9 aprile 2019 'Revisione delle stime del debito delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2015-2018'. Rispetto ai dati diffusi nel Bollettino del 15 marzo 2019, l'ampliamento del perimetro della PA ha determinato, in particolare, una revisione al rialzo dello stock di debito per quasi 800 milioni nel 2016, oltre 5,6 miliardi nel 2017 e oltre 5,9 nel 2018.

Nel 2019, la previsione del rapporto debito/PIL è pari al 132,6 per cento, rinviando all'anno successivo l'inversione di tendenza attesa nell'aggiornamento al Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica, con un aumento di circa 0,5 punti percentuali rispetto al 2018²⁸. La revisione al rialzo (+2,0 punti percentuali) del rapporto debito/PIL rispetto alle ultime previsioni²⁹, risente in parte del più alto livello di debito per circa 0,2 punti percentuali, principalmente derivante dalle riclassificazioni ereditate dagli anni precedenti richiamate sopra, e per la parte rimanente del significativo rallentamento della crescita del PIL nominale dal 2,3 per cento stimato a dicembre 2018 all'attuale 1,2 per cento.

La giacenza di liquidità, che si prevede diminuire di circa lo 0,1 per cento del PIL, e le ipotesi di realizzazione di proventi da privatizzazioni, pari all'1 per cento del PIL, rimangono in linea con quanto indicato nell'aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza pubblica pubblicato lo scorso dicembre.

FIGURA III.1: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale di PIL)



Fonte: Dal 2019, previsioni scenario programmatico del DEF.

Nel 2019, l'accumulazione del debito è totalmente spiegata dall'effetto *snow-ball*, positivo e crescente a causa della crescita nominale in rallentamento e di una componente di spesa per interessi stabile al 3,6 per cento del PIL. Infatti, nel 2019, si prevede un'inversione di segno nella componente stock flussi, che risulta in riduzione di circa tre decimi di punto di PIL anche per effetto delle ipotesi sui proventi da privatizzazione.

L'inversione di tendenza della dinamica del rapporto debito/PIL è attesa nel 2020, con un valore pari al 131,3 per cento, per effetto di un netto calo previsto del fabbisogno del settore pubblico pari al 2,4 per cento del PIL (circa 0,7 punti percentuali di PIL in meno rispetto al 2019) e di una crescita nominale in accelerazione al 2,8 per cento. D'altra parte, nel 2020 l'avanzo primario è

²⁸ Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

²⁹ Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

previsto in miglioramento di circa 0,3 punti percentuali del PIL; mentre l'effetto *snow-ball* è atteso ridursi significativamente, grazie alla crescita del PIL nominale e alla stabilizzazione degli interessi. La diminuzione del livello del debito deriverà inoltre dall'ulteriore riduzione nelle disponibilità liquide del Tesoro per circa lo 0,1 per cento del PIL e dagli introiti previsti da privatizzazione e da altri proventi finanziari per 0,3 punti percentuali di PIL, in linea con quanto ipotizzato a dicembre 2018.

Nel 2021 si stima che il rapporto debito/PIL continuerà a scendere, attestandosi al 130,2 per cento. Il miglioramento rispetto al 2020 (circa 1,1 punti percentuali) è dovuto, a parità di altri fattori, alla riduzione del fabbisogno del settore pubblico di circa 0,4 punti percentuali del PIL³⁰ e alla crescita nominale attesa al 2,6 per cento. L'effetto *snow-ball* e la componente stock flussi contribuiranno all'aumento del rapporto debito/PIL mentre in direzione opposta agirà l'avanzo primario che continuerà a migliorare, invece, all'1,9 per cento del PIL.

Nel 2022 è attesa un'ulteriore discesa del rapporto debito/PIL, che si attesterà al 128,9 per cento, confermando la tendenza in riduzione che prende avvio nel 2020. La discesa sarà sostanzialmente in linea con l'anno precedente, nonostante la riduzione marcata del fabbisogno (per circa 0,8 punti percentuali del PIL) e una crescita nominale in leggera flessione al 2,3 per cento. La riduzione del rapporto debito/PIL rispetto all'anno precedente è spiegata da un aumento dell'avanzo primario, che raggiungerebbe il 2,3 per cento del PIL, da una ricomposizione dell'effetto complessivo dell'aggiustamento stock flussi e della componente *snow-ball*. In particolare, la diminuzione della componente stock flussi è attesa compensare quasi tutto l'aumento della componente *snow-ball* spiegato, a sua volta, da una risalita della spesa per interessi accompagnata alla minore crescita.

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, il dato di consuntivo 2018 del rapporto debito/PIL è stato pari al 128,8 per cento del PIL e si stima che scenderà al 125,9 per cento del PIL nel 2022.

³⁰ Per un maggior dettaglio sulle previsioni del conto del settore pubblico si veda la Sezione II del DEF.

TAVOLA III.10: DETERMINANTI DEL DEBITO PUBBLICO (in percentuale del PIL) (1)

	2018	2019	2020	2021	2022
Livello (al lordo sostegni) (2)	132,2	132,6	131,3	130,2	128,9
Variazioni rispetto all'anno precedente	0,8	0,5	-1,3	-1,1	-1,3
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico:					
Avanzo primario (competenza economica)	-1,6	-1,2	-1,5	-1,9	-2,3
Effetto <i>snow-ball</i>	1,5	2,0	0,0	0,4	0,9
di cui: <i>Interessi (competenza economica)</i>	3,7	3,6	3,6	3,7	3,8
Aggiustamento stock-flussi	0,9	-0,3	0,2	0,4	0,1
di cui: <i>Differenza tra cassa e competenza</i>	0,2	0,4	0,0	0,0	-0,8
<i>Accumulazione netta di asset finanziari (3)</i>	0,2	-0,7	0,0	0,3	0,5
di cui: <i>Introiti da privatizzazioni</i>	0,0	-1,0	-0,3	0,0	0,0
<i>Effetti di valutazione del debito</i>	0,2	-0,1	0,2	0,2	0,3
<i>Altro (4)</i>	0,3	0,0	0,0	-0,1	0,0
p. m. : Tasso di interesse implicito sul debito	2,9	2,8	2,8	2,9	3,0

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

2) Al lordo 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 2018 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 marzo 2019). Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari all'1,0 per cento del PIL nel 2019, 0,3 per cento del PIL nel 2020 e 0 nei successivi anni. Inoltre, si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021. 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) Include gli effetti dei contributi per GLF e programma ESM.

4) La voce altro, residuale rispetto alle precedenti, comprende: variazioni delle disponibilità liquide del MEF; discrepanze statistiche; riclassificazioni Eurostat; contributi a sostegno dell'Area Euro previsti dal programma EFSF.

TAVOLA III.11: DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE (1)
(in milioni e in percentuale del PIL)

	2018	2019	2020	2021	2022
Livello al lordo dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.321.957	2.359.097	2.401.013	2.442.577	2.473.609
<i>in % PIL</i>	132,2	132,6	131,3	130,2	128,9
Amministrazioni centrali (3)	2.245.888	2.285.396	2.329.784	2.373.801	2.407.326
Amministrazioni locali (3)	126.096	123.728	121.257	118.804	116.312
Enti di previdenza e assistenza (3)	126	126	126	126	126
<i>Impatto dei sostegni in % PIL (4)</i>	3,3	3,3	3,2	3,1	3,0
Livello al netto dei sostegni finanziari Area Euro (2)					
Amministrazioni pubbliche	2.263.726	2.300.866	2.342.915	2.384.872	2.416.404
<i>in % PIL</i>	128,8	129,4	128,1	127,2	125,9
Amministrazioni centrali (3)	2.187.656	2.227.164	2.271.686	2.316.096	2.350.121
Amministrazioni locali (3)	126.096	123.728	121.257	118.804	116.312
Enti di previdenza e assistenza (3)	126	126	126	126	126

1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

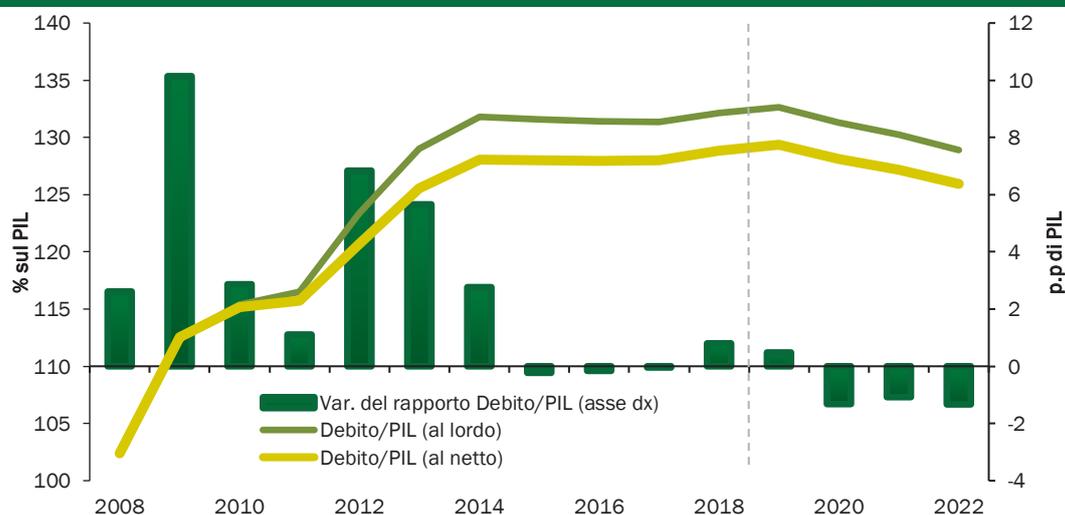
2) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati Membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2018 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 58,2 miliardi, di cui 43,9 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM (cfr. Banca d'Italia, 'Bollettino statistico finanza pubblica, fabbisogno e debito' del 15 marzo 2019). Le stime considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari all'1,0 per cento del PIL nel 2019, 0,3 per cento del PIL nel 2020 e 0 nei successivi anni. Inoltre, si ipotizza una riduzione delle giacenze di liquidità del MEF dello 0,1 per cento del PIL per ciascun anno dal 2019 al 2021. 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.

4) Include gli effetti del contributo italiano a sostegno dell'Area Euro: contributi programma *Greek Loan Facility* (GLF), EFSF e ESM.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

FIGURA III.2: EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (al lordo e al netto dei sostegni ai Paesi Euro)



Fonte: ISTAT e Banca d'Italia. Dal 2019, previsioni quadro programmatico.

III.5 LA REGOLA DEL DEBITO E GLI ALTRI FATTORI RILEVANTI

È importante assicurare la sostenibilità del debito pubblico e puntare ad una sua graduale riduzione, specialmente se in rapporto al PIL assume valori particolarmente elevati. In quest'ultime circostanze, il debito toglie risorse importanti alla finanza pubblica, in quanto allocate al pagamento degli interessi, e rappresenta un fardello per le generazioni future. L'obiettivo di riduzione del debito può essere conseguito da un lato investendo sulla crescita economica (dunque sul denominatore del rapporto), dall'altro migliorando il saldo di bilancio dei conti pubblici³¹ attraverso un'attenta politica di bilancio.

All'interno dell'ordinamento europeo, la programmazione dei bilanci pubblici deve assicurare nel tempo il conseguimento di un rapporto debito/PIL pari al 60 per cento seguendo una regola che ne detta il profilo temporale di riduzione. La Commissione europea, nell'ambito del processo di sorveglianza, è chiamata a valutare il rispetto di tale regola come in generale prescritto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) (si veda il box "La regola del debito").

Nel corso degli ultimi anni, la profonda crisi economica e la debolezza della ripresa, in un contesto di bassa inflazione, sconsigliavano manovre di correzione fiscale troppo pronunciate che, in ultima analisi, sarebbero risultate deflative e controproducenti in termini di dinamica del debito. Pertanto, da quando è stata istituita la regola, l'Italia ha raramente presentato una programmazione della finanza pubblica formalmente in linea con essa.

³¹ Sulla dinamica del debito incidono anche i proventi in conto capitale e altre voci che riducono il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche.

Dal 2015 la Commissione europea ha riscontrato che la dinamica del debito pubblico italiano era - *prima facie* - non conforme con il rispetto della regola del debito. Più volte la Commissione, avendo aperto una interlocuzione con l'Italia, ha sostanzialmente recepito le ragioni addotte dai governi italiani per il mancato rispetto della regola del debito e ha ritenuto di non aprire una procedura di violazione. Giocavano a favore, secondo l'interpretazione della Commissione, il rispetto del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita e l'adozione e implementazione di riforme idonee ad aumentare il potenziale di crescita e a migliorare la sostenibilità del debito nel medio periodo. In un caso (nel 2017) però, la Commissione ha chiesto di effettuare una correzione strutturale ai conti pubblici per assicurare la convergenza verso l'OMT. La raccomandazione fu recepita dal Governo italiano che presentò, contestualmente all'adozione del DEF 2017, un pacchetto di misure in grado di ridurre il disavanzo strutturale³².

FOCUS**La regola del debito**

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

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

- a. 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*).
- b. 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 venisse 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, il rispetto della regola del debito sulla base del criterio *backward-looking* o quello corretto per il ciclo economico viene valutata interamente su dati consolidati notificati dall'ISTAT. La valutazione della regola del debito viene effettuata rispetto al benchmark più favorevole determinato sulla base dei criteri descritti sopra. Sulla base dei dati attuali, 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.

Se da una prima analisi vi è evidenza di non conformità con la regola del debito o del deficit, la Commissione prepara una relazione approfondita a norma dell'art. 126.3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nel quale vengono considerati tutti i fattori pertinenti³³ a giustificare la deviazione. In tale occasione il Paese sotto osservazione può far

³² Misure contenute nel D.L. 50/2017 convertito in L. 96/2017, G.U.144/2017

³³ La normativa europea stabilisce, che la Commissione possa desistere dall'aprire una procedura per disavanzi eccessivi tenendo conto dell'esistenza di fattori rilevanti quali: le condizioni economiche di medio-termine, l'aderenza alle regole dettate dal patto di stabilità e crescita, la dinamica e la sostenibilità del debito

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

pervenire le proprie ragioni per motivare il mancato raggiungimento del risanamento fiscale richiesto. Nell'emettere un giudizio la Commissione può concludere che, in ragione di una valutazione complessiva, il Paese non risulti in deviazione e non raccomandi quindi l'apertura della procedura per disavanzo eccessivo.

A partire dal 2015, primo anno in cui la Commissione europea ha redatto il rapporto a norma dell'art.126.3 del Trattato nei confronti dell'Italia, la scelta di Governi italiani è stata quella di redigere e pubblicare un'analisi molto dettagliata dei fattori rilevanti per spiegare l'evoluzione del debito pubblico e il mancato raggiungimento del benchmark³⁴. Per un riassunto dell'interlocuzione tra il 2015 e il 2017 si rimanda al box intitolato "la regola del debito e il rapporto sui fattori rilevanti" presente a pagina 52 della Nota di Aggiornamento al DEF 2018. La valutazione effettuata dalla Commissione Europea nel maggio 2018 viene trattata nel box seguente "giudizio della Commissione Europea sul rispetto della regola del debito".

La "finestra di valutazione" sul profilo del debito resta ancora aperta sul triennio 2017-2019. Nel maggio del 2018 la Commissione aveva riscontrato che nel 2017 lo stock di debito italiano era al di sopra della soglia di riferimento del 60 per cento del PIL stabilita dal Trattato. Allo stesso tempo, oltre a non raggiungere gli obiettivi di riduzione posti dalla regola del debito per il 2017, le proiezioni per gli anni 2018 e 2019 sembravano confermare il mancato rispetto dell'aggiustamento anche per gli anni successivi. Nel suo giudizio di primavera, la Commissione sosteneva che le condizioni cicliche dell'economia italiana erano migliorate e che quindi la debole ripresa economica non poteva più essere causa del mancato aggiustamento rispetto al *benchmark forward looking*. Veniva però preso atto del rispetto *ex post* nel 2017 del braccio preventivo del PSC relativamente alla convergenza verso l'OMT e si riconoscevano i progressi nell'adozione e implementazione delle riforme strutturali a sostegno della crescita. Sulla base di tali considerazioni, l'Italia non infrangeva la regola del debito. Tuttavia la Commissione raccomandava di conseguire un aggiustamento fiscale più marcato per il 2018, al fine di non deviare dal sentiero di convergenza verso l'OMT³⁵. Una nuova valutazione sarebbe stata effettuata in occasione della presentazione del Documento Programmatico di Bilancio nell'ottobre 2018.

Il Documento Programmatico di Bilancio 2019, presentato nel mese di ottobre 2018, ha mostrato l'intenzione del Governo di seguire un approccio fiscale più espansivo rispetto ai saldi tendenziali, ovvero al quadro di finanza pubblica ereditato dalla precedente legislatura. La decisione proveniva dalla volontà di dare una graduale esecuzione al programma di Governo, finanziandone interventi di rilievo e particolarmente qualificanti, e di rilanciare la spesa per investimenti. Questo cambiamento della politica di bilancio ha portato la Commissione a mettere in discussione il suo giudizio circa il rispetto della regola del debito per il

pubblico nel medio periodo. Inoltre, ciascuno Stato membro può proporre al Consiglio e alla Commissione degli specifici fattori rilevanti a giustificazione della deviazione dal rispetto delle regole.

³⁴ Le analisi redatte dal Governo e i rapporti a norma dell'art 126(3) del Trattato possono essere consultate in ordine cronologico al seguente link: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/closed-excessive-deficit-procedures/italy_en.

³⁵ Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 13 luglio 2018 sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(11\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(11)&from=EN)

2017. In particolare, la Commissione rilevava una deviazione significativa rispetto allo sforzo strutturale dello 0,6 per cento del PIL richiesto nel 2019 per convergere verso l'OMT.

Le riserve espresse da parte della Commissione hanno dato avvio ad una fase intensa di dialogo tra le due parti, come previsto dalla normativa europea (si rimanda al focus “Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019” del par. III.2 pg. 42). Oltre alla richiesta di chiarimenti sul DPB, la Commissione ha ritenuto opportuno aggiornare il rapporto sui fattori rilevanti ai sensi dell'art. 126.3 del Trattato. A seguito di ciò l'Italia ha provveduto ad inviare un nuovo Documento Programmatico di Bilancio, in cui si ribadivano gli obiettivi di finanza pubblica, e a rispondere alla richiesta di motivare le ragioni per il non rispetto della regola del debito (si veda box “Il giudizio della Commissione Europea sul rispetto della regola del debito”). Il rapporto della Commissione di novembre 2018³⁶ redatto ai sensi dell'art. 126.3 del Trattato tuttavia concludeva che i fattori rilevanti addotti dall'Italia non erano sufficienti a motivare la deviazione dal percorso indicato dalla regola del debito. Di conseguenza, la Commissione riteneva giustificata l'apertura di una procedura per deficit eccessivo.

Il dialogo tra la Commissione e il Governo nelle settimane successive ha permesso di negoziare un nuovo percorso di finanza pubblica capace di conciliare le esigenze di sostenibilità della finanza pubblica con gli obiettivi del contratto di Governo³⁷. Tale negoziazione ha portato a scongiurare l'apertura della procedura di infrazione e a rimandare la valutazione nella primavera del 2019 come previsto dal calendario del semestre europeo.

FOCUS**Il giudizio della Commissione Europea sul rispetto della regola del debito**

Nella sua valutazione complessiva sull'evoluzione del debito pubblico italiano condotta ai sensi dell'art. 126.3 del TFUE e pubblicata a maggio 2018, la Commissione aveva concluso che il criterio del debito dovesse essere considerato al momento rispettato. La Commissione segnalava la necessità di attuare una maggiore correzione fiscale per il 2018 al fine di garantire il percorso di convergenza verso l'OMT. A novembre la Commissione ha ritenuto opportuno analizzare nuovamente il rispetto della regola del debito con un aggiornamento del rapporto a norma dell'art. 126.3 del Trattato. La revisione degli obiettivi di finanza pubblica in chiave espansiva contenuta nel Documento Programmatico di Bilancio 2019 aveva cambiato la base informativa sulla quale era stato emesso il giudizio di maggio 2018. In particolare, il peggioramento del deficit strutturale per il 2019 annunciato dal Governo andava nella direzione opposta rispetto al consolidamento fiscale indicato dalla disciplina europea.

In risposta, il Governo ha quindi adottato una serie di fattori rilevanti a supporto di una valutazione complessiva anche qualitativa della dinamica dei conti pubblici e del debito. Il primo fattore è la situazione congiunturale: nel 2018 l'area dell'Euro ha subito un rallentamento delle esportazioni e della produzione industriale, l'industria manifatturiera italiana è stata infatti colpita dal calo degli scambi internazionali e dall'ondata crescente di protezionismo. Tale situazione congiunturale si somma ad anni di debole crescita durante i

³⁶ Rapporto della Commissione Europea redatto ai sensi dell'art. 126.3 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1263_commission_report_211118_-_italy_en_1.pdf

³⁷ Per un resoconto dettagliato, si veda il focus “Il dialogo con la Commissione Europea sul Documento Programmatico di Bilancio 2019” al paragrafo III.2.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

quali le politiche fiscali restrittive hanno sì migliorato il numeratore del rapporto debito/PIL attraverso crescenti avanzi primari, ma non hanno contribuito a rivitalizzare il denominatore (ossia, il PIL nominale). Si è constatata infatti la difficoltà dell'economia a ritornare al suo pieno potenziale, con alti tassi di disoccupazione e bassa inflazione. Il secondo fattore rilevante è incentrato sul fatto che l'economia italiana soffra di un output gap molto più ampio di quello rilevato dalla metodologia concordata a livello europeo. Considerando le stime del MEF, il bilancio strutturale sarebbe in linea con le previsioni della disciplina fiscale europea. Il terzo fattore rilevante è basato sull'urgenza di promuovere l'inclusione sociale e rivitalizzare gli investimenti pubblici. L'approccio espansivo della politica fiscale proposta nel DPB 2019 sostiene proprio misure cardine quali il reddito di cittadinanza e "quota 100", nonché importanti investimenti infrastrutturali. Le misure, non solo di natura fiscale, previste dal Governo puntano a stimolare sia il lato dell'offerta che quello della domanda aggregata. Un ulteriore fattore rilevante è il fatto che la sostenibilità del debito usando misure alternative di crescita potenziale, non sarebbe a rischio sia nel medio che nel lungo periodo. La natura del debito pubblico caratterizzata da lunga maturità e tassi fissi, è tale da assicurare una certa resilienza alla volatilità del mercato finanziario. Inoltre l'Italia ha un livello molto basso di passività implicite (*contingent liabilities*).

Nel suo giudizio finale la Commissione riteneva che i fattori pertinenti presentati dal Governo Italiano non fossero sufficienti a giustificare il mancato aggiustamento del debito pubblico. In particolare: i) il deterioramento delle condizioni macroeconomiche non giustificava il divario rispetto alla riduzione del debito stabilito dalla regola europea, dato una crescita del PIL nominale superiore al 2 per cento dal 2016; ii) le misure presentate dal Governo rappresentavano un passo indietro rispetto ad alcune riforme attuate di recente, *in primis* nell'area della spesa pensionistica; ed, infine, iii) i dati di previsione della Commissione e quelli contenuti nella programmazione del DBP2019 evidenziavano il rischio di una deviazione significativa rispetto al percorso di aggiustamento verso l'OMT raccomandato per il 2018 e il rischio del serio non conseguimento dell'aggiustamento strutturale per il 2019 pari a 0,6 per cento di PIL previsto dalla matrice di aggiustamento concordata nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita e raccomandato dal Consiglio al Governo Italiano. Nel complesso quindi la relazione finale suggeriva che il criterio del debito come definito dal Trattato e dal Regolamento CE n.1467/97 fosse da considerare non rispettata e che ciò giustificasse l'apertura di una procedura per deficit eccessivo.

L'evoluzione del rapporto debito/PIL evidenzia una diminuzione del gap rispetto al sentiero di rientro verso la soglia del 60 per cento nella configurazione *forward looking* per gli anni 2018 e 2019, e nella configurazione del debito corretto per il ciclo per il 2020. Nel dettaglio, il rispetto della regola per il 2018 è valutato sulla base della previsione del rapporto debito/PIL del 2020 che risulta pari a 131,3 per cento. La regola del debito segnala un percorso di avvicinamento che implicherebbe, nella configurazione *forward looking*, un rapporto debito/PIL pari a 125,1 per cento. Il gap rispetto al *benchmark forward looking* sarebbe quindi del 6,2 per cento del PIL (comunque più favorevole rispetto alle altre configurazioni della regola del debito). Allo stesso modo, la *compliance* della regola nel 2019 è valutata sulla configurazione *forward looking*. Nello scenario programmatico il rapporto debito/PIL risulterebbe pari al 130,2 per cento che rispetto ad un obiettivo da conseguire di 125,1 nel *benchmark forward looking* rappresenta una deviazione pari a 5,2 per cento. Nel 2020 la distanza del debito/PIL risulta minima nella configurazione del debito corretto per il ciclo, con un gap pari a 3,9 per cento.

TAVOLA III.12 RISPETTO DELLA REGOLA DEL DEBITO: CRITERIO FORWARD LOOKING E DEBITO CORRETTO PER IL CICLO

	Scenario					
	Tendenziale			Programmatico		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Debito nell'anno t+2 (% del PIL)	131,7	130,6	129,6	131,3	130,2	128,9
Gap rispetto al benchmark forward looking (% del PIL)	6,5	5,4	4,9	6,2	5,2	4,4
Gap rispetto al debito corretto con il ciclo (% del PIL)	8,2	7,3	4,0	7,9	7,1	3,9

Resta dunque confermata la difficoltà a soddisfare la regola del debito pur in presenza di un percorso di aggiustamento del deficit di medio periodo sia in termini nominali che strutturali. La politica economica portata avanti dal Governo deve infatti affrontare un contesto di minore crescita nominale, causata dal peggioramento del quadro macro economico internazionale, ed un costo reale del debito ancora abbastanza elevato. Manovre di consolidamento che innalzino *ex ante* il surplus primario si dimostrerebbero ancora una volta controproducenti, assumendo una natura pro-ciclica. Va comunque osservato che le proiezioni di crescita sono molto prudenziali e sono il riflesso di una drastica revisione delle prospettive del commercio internazionale che in futuro potrebbero essere riviste verso l'alto. Da non trascurare anche l'impatto delle riforme che saranno messe in atto nei prossimi mesi dal Governo. È poi plausibile ipotizzare una discesa dei rendimenti sui titoli di Stato. Un contesto più favorevole renderebbe molto più facile conseguire il rispetto della regola del debito.

FOCUS

Valutazione dell'impatto delle misure relative al Reddito di Cittadinanza e di Quota 100 sul PIL potenziale e sull'output gap

Secondo la normativa europea e nazionale vigente, l'output gap concorre alla quantificazione del saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico e quindi alla stima del c.d. saldo strutturale. Quest'ultima è una grandezza cruciale nel valutare il rispetto da parte dei Paesi europei delle regole fiscali del Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione Europea e di quelle vigenti in ambito nazionale (per l'Italia la Legge 243/2012). Una valutazione complessiva degli effetti sull'economia delle misure relative al Reddito di Cittadinanza (RDC) e alla c.d. Quota 100 (contenute nel D.L. n° 4/2019) è stata presentata in un focus del presente Programma di Stabilità e - in maniera più articolata - nel Programma Nazionale di Riforma, ai quali si rimanda. In questo focus si concentra l'attenzione sulla stima dell'impatto dei due provvedimenti sul prodotto potenziale e sull'output gap.

La valutazione è effettuata come segue: si calcolano il PIL potenziale e l'output gap (OG) corrispondenti allo scenario tendenziale (che include il RDC e Quota 100) e a scenari alternativi appositamente costruiti. Questi ultimi fanno riferimento a quadri macroeconomici ottenuti sottraendo allo scenario tendenziale gli effetti sull'economia delle misure citate stimati tramite il modello econometrico ITEM. Vengono separatamente considerati quadri macroeconomici che escludono l'impatto del RDC, di Quota 100 e di entrambe le misure. L'impatto sul PIL potenziale e sull'output gap è quindi calcolato come differenza tra le stime prodotte dallo scenario alternativo considerato e da quello tendenziale; ad esempio: *stima*

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

impatto su OG = OG scenario alternativo - OG tendenziale.

I calcoli effettuati seguono la metodologia ufficiale della funzione di produzione³⁸. Una componente di valutazione è presente a monte dell'esercizio, in sede di stima degli impatti economici dei provvedimenti. I risultati ottenuti mostrano che nel complesso i provvedimenti hanno un effetto positivo sulla crescita potenziale; l'impatto non è immediato ma diffuso nel tempo. La misura più rilevante ai fini della vigilanza fiscale europea, tuttavia, non è il PIL potenziale, ma l'output gap; da questo punto di vista si stima che le due misure abbiano contribuito ad ampliarlo, ma in modo contenuto.

È importante sottolineare, infine, che gli effetti dei provvedimenti sulla crescita potenziale non sono immediatamente riscontrabili effettuando un confronto tra le stime relative al quadro macroeconomico tendenziale afferente al presente Programma di Stabilità e le stime presentate in precedenti documenti ufficiali. Il PIL potenziale è funzione di un quadro macroeconomico complessivo ed è influenzato dall'andamento del prodotto interno lordo, a sua volta funzione di un mutevole scenario esogeno di riferimento.

Le seguenti sezioni del Focus illustrano brevemente le caratteristiche della metodologia di stima del PIL potenziale e dell'output gap, per poi analizzare l'impatto delle misure, sia separatamente sia congiuntamente. Attenzione particolare è posta ai diversi caveat sottostanti le stime, la cui piena comprensione è fondamentale per cogliere l'incertezza delle stime puntuali presentate e l'intento prettamente indicativo dell'esercizio.

Stima del PIL potenziale e dell'output gap

Si definisce output gap la distanza tra il livello del prodotto reale (Y) di un'economia e il suo rispettivo potenziale (\bar{Y}), espressa in percentuale di quest'ultima grandezza. In formula:

$$YGAP = \left(\frac{Y}{\bar{Y}} - 1 \right) * 100 \quad (1)$$

Il prodotto potenziale si configura come il massimo output ottenibile da un'economia senza incorrere in dinamiche inflazionistiche ed è quindi una variabile non osservabile ("latente") che necessita di un modello teorico per la sua stima. Il modello di stima del PIL potenziale messo a punto dalla Commissione Europea si basa su una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas. Il PIL dell'economia può essere rappresentato come prodotto pesato tra i fattori della produzione: il lavoro (L), il capitale (K) e la produttività totale dei fattori (TFP, c.d. residuo di Solow). In sintesi:

$$Y = TFP * L^\alpha * K^{1-\alpha} \quad (2)$$

dove il peso del fattore lavoro (α) è posto uguale a 0.65.

Secondo la metodologia concordata a livello europeo, il fattore Lavoro è a sua volta così ottenuto:

$$L = (POPW * PART * (1 - UR)) * HOURS \quad (3)$$

Dove POPW è la popolazione in età lavorativa (15-74), PART il tasso di partecipazione, UR il tasso di disoccupazione e HOURS le ore lavorate per occupato.

Per passare dal PIL reale al PIL potenziale, si sostituiscono ai valori effettivi (o previsti, per gli anni futuri) dei fattori della produzione i corrispettivi valori potenziali ottenuti attraverso dei filtri statistici che consentono di estrarne la componente di trend. Nel caso del fattore lavoro, sono filtrate tutte le variabili della (3) tranne POPW. Il trend delle variabili PART e

³⁸ Si ricordi che la stima è sensibile alla scelta di alcuni parametri iniziali, quali le priors della TFP e i bounds del NAWRU.

HOURS si ottiene attraverso un filtro di Hodrick-Prescott³⁹. Per ottenere il trend del tasso di disoccupazione, invece, si utilizza un Filtro di Kalman in cui la scomposizione trend-ciclo è “indirizzata” da un’equazione che esplicita la relazione tra inflazione salariale e ciclo della disoccupazione (secondo il modello della c.d. curva di Phillips). Il valore così ottenuto corrisponde al NAWRU (Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment), ovvero il tasso di disoccupazione a cui la teoria economica associa assenza di pressioni inflazionistiche. In sintesi:

$$\bar{L} = (\text{POPW} * \overline{\text{PART}} * (1 - \text{NAWRU})) * \overline{\text{HOURS}} \quad (4)$$

Dove \bar{L} è il lavoro potenziale e le altre variabili, con l’eccezione di POPW, sono le componenti di trend.

Il fattore Capitale non viene filtrato poiché si suppone che il massimo contributo al potenziale del Capitale è dato dal pieno utilizzo degli impianti dello stock di Capitale presente in un economia (quindi $K = \bar{K}$).

Per ottenere il livello potenziale della Produttività Totale dei Fattori si utilizza un filtro di Kalman bayesiano in cui la scomposizione trend/ciclo è guidata da una variabile composta di capacità utilizzata (CUBS).

Il prodotto potenziale è quindi dato da:

$$\bar{Y} = \overline{\text{TFP}} * \bar{L}^\alpha * K^{1-\alpha} \quad (5)$$

dove $\overline{\text{TFP}}$ è il trend della Produttività Totale dei Fattori.

Gli effetti del provvedimento utilizzando la metodologia ufficiale

Premesse metodologiche

Come premesso, l’impatto dell’adozione del D.L. n° 4/2019 sull’output gap è rilevante al fine di considerazioni sulla sorveglianza fiscale operata nell’ambito del semestre europeo. È l’output gap, infatti, a essere impiegato nella correzione del saldo di bilancio nominale per la componente ciclica e derivare il saldo strutturale. È particolarmente importante quindi valutare l’impatto su tale grandezza per l’anno di riferimento t (attualmente corrispondente al 2019) e quello successivo (2020): è questo il biennio oggetto di maggiore attenzione da parte della Commissione Europea. Sono rilevanti però anche gli effetti sull’anno t-1 (2018)⁴⁰ e sugli ultimi due anni dell’orizzonte di programmazione (2021-2022), per verificare la convergenza del saldo di bilancio strutturale verso l’Obiettivo di Medio Termine.

Un’altra premessa è che gli effetti dei provvedimenti si ripercuotono solo gradualmente sulle diverse componenti del prodotto potenziale (lavoro e produttività totale dei fattori, come da equazione (5), dal momento che un aumento delle variabili effettive si trasmette con ritardo sui loro valori di trend (generati dai filtri statistici). A titolo esemplificativo, la Figura A mostra che, considerando nel 2019 un aumento immediato e permanente del tasso di partecipazione, la sua componente di trend ($\overline{\text{PART}}$), contraddistinta da una linea tratteggiata, reagisce più lentamente; in nero sono rappresentati i valori dopo lo shock, in verde quelli iniziali. L’aumento della variabile di trend diventa di entità pari a quello della variabile effettiva sottostante (PART) soltanto dopo 3 anni, nel 2021⁴¹. Il verificarsi del pieno impatto sulla variabile di trend sarebbe ulteriormente posticipato nel caso in cui lo shock su PART fosse modulato gradualmente nel tempo anziché mostrare un repentino

³⁹ Il valore del Lambda applicato dalla Commissione Europea per Filtrare PARTS e HOURS è pari a 10.

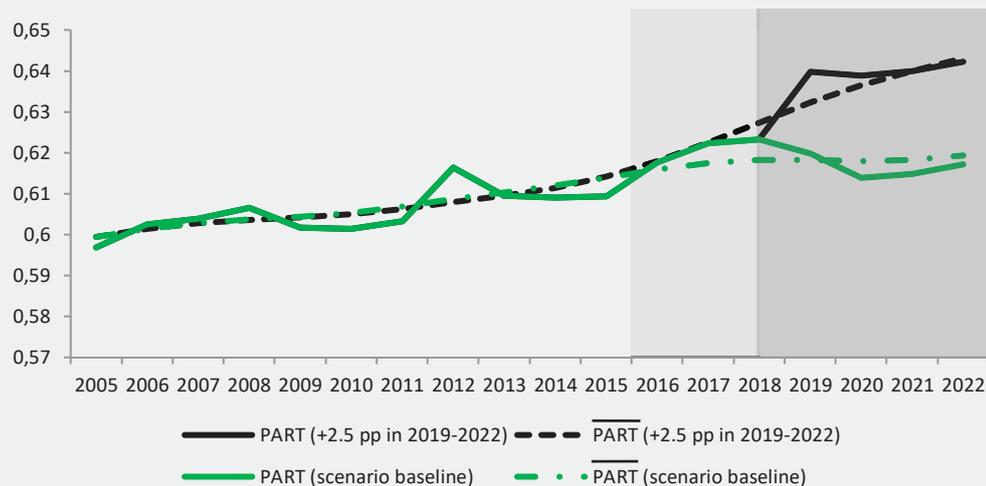
⁴⁰ Si ricordi che una revisione delle stime sulla crescita potenziale produce impatti sull’intero orizzonte di stima, non solo sugli anni oggetto di previsione.

⁴¹ Si osservi anche che la variazione di PART impatta anche sui valori passati della variabile $\overline{\text{PART}}$.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

innalzamento. Si osservi anche che il diverso valore del tasso di partecipazione implica un cambiamento della variabile filtrata anche nel passato (cioè negli anni precedenti al 2019).

FIGURA A: SERIE GREZZA DEL TASSO DI PARTECIPAZIONE (PART) CON SHOCK DI 2,5 PP E RELATIVA SERIE FILTRATA (\overline{PART})



Fonte: Elaborazioni del MEF

Concentrando l'attenzione sull'output gap, come definito dalla (1) e osservando le equazioni dalla (2) alla (5), si può desumere che il divario tra Y e \overline{Y} è il risultato dello scostamento tra ciascun fattore della produzione e il suo valore di trend.

Più precisamente, considerando che il capitale K è sempre eguale al suo valore potenziale, l'output gap si può scomporre nella somma di Labour gap e di TFP gap (espressi in logaritmi). A sua volta, il Labour gap può essere scomposto nella somma tra: scostamento tra ore lavorate reali e ore totali filtrate ($HOURS_{GAP}$), scostamento tra tasso di partecipazione reale e tasso di partecipazione filtrato ($PART_{GAP}$) e lo scostamento tra tasso di disoccupazione e NAWRU (corrispondente nella (6) a $UNEMPL_{GAP}$).

Pertanto, $YGAP$ può essere rappresentato come segue:

$$YGAP = \alpha(HOURS_{GAP} + PART_{GAP} + UNEMPL_{GAP}) + TFP_{GAP} \quad (6)$$

Reddito di Cittadinanza

Utilizziamo quest'approccio per valutare, in primo luogo, gli effetti del Reddito di Cittadinanza. L'elemento premiante della misura sul lato dell'offerta consiste nell'introdurre nella forza lavoro una parte di lavoratori inattivi aumentando il tasso di partecipazione ($PART$) e, in parte, anche le ore lavorate per occupato ($HOURS$). Allo stesso tempo, tuttavia, la misura porterebbe anche a un aumento – quanto meno iniziale – del tasso di disoccupazione. Coloro che percepiscono il contributo economico devono dichiararsi disponibili a lavorare nell'immediato; a questo punto, cessando di essere inattivi e non trovando immediatamente lavoro, verrebbero classificati come disoccupati⁴².

Al fine di stimare gli impatti sul prodotto potenziale e sull'output gap del Reddito di

⁴² Le tre condizioni per essere classificato come in cerca di occupazione nella rilevazione armonizzata europea sulle forze di lavoro sono: 1) Non essere occupato (è occupato chi nella settimana di indagine ha svolto almeno un'ora di lavoro per la quale percepisce un compenso); 2) Aver cercato attivamente lavoro nelle ultime 4 settimane; 3) Essere disponibile a iniziare un lavoro entro due settimane dalla settimana di indagine.

Cittadinanza, utilizzando la metodologia ufficiale è stato stimato il prodotto potenziale relativo a un quadro macroeconomico che non include gli effetti del provvedimento. Le stime sono confrontate con quelle relative allo scenario tendenziale che, invece, include gli effetti del provvedimento. Gli effetti macroeconomici da “sottrarre” allo scenario tendenziale sono allineati con le valutazioni effettuate con il modello econometrico ITEM illustrate nel box del capitolo II intitolato “Una valutazione dell’impatto macroeconomico delle misure relative al Reddito di Cittadinanza”.

La Tabella A riporta gli scostamenti tra le due stime di PIL potenziale e output gap attribuibili al provvedimento. Le prime due righe mostrano gli scostamenti tra tassi di crescita effettivi e potenziali dei due scenari, le restanti indicano gli scostamenti tra i livelli di output gap e delle diverse sotto-componenti.

TABELLA A: DIFFERENZA IN TERMINI DI CRESCITA REALE, CRESCITA POTENZIALE, OUTPUT GAP E SUE COMPONENTI, TRA GLI SCENARI CON E SENZA REDDITO DI CITTADINANZA

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crescita Reale	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,0
Crescita Potenziale	0,1	0,2	0,2	0,0	0,4	0,2
Output gap	0,1	-0,1	-0,1	0,1	-0,2	-0,4
Labour gap	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	-0,3	-0,3
Unemployment gap	0,2	0,1	-0,1	-0,5	-0,5	-0,4
Hours worked gap	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Participation rate gap	-0,2	-0,3	-0,2	0,3	0,2	0,2
Tfp gap	0,1	0,1	0,3	0,3	0,1	-0,1

Lo scenario che include gli effetti del provvedimento presenta un tasso di crescita del PIL più elevato, del tutto allineato alla valutazione di ITEM, in media pari a circa allo 0,15 per cento nel periodo 2019-2021. Le variazioni del PIL potenziale non sono immediatamente allineate (anno per anno) a quelle del PIL sottostante e sono, sempre in media, di entità maggiore. Per il potenziale si riscontrano variazioni anche a ritroso, come si può vedere dalla differenza di 0,3 punti percentuali di crescita potenziale nel 2018 nello scenario che include gli effetti del Reddito di Cittadinanza.

L’output gap aumenta in valore assoluto diventando maggiormente negativo a partire dal 2017 e per tutto l’orizzonte previsivo (ad eccezione del 2020). Con riferimento all’esercizio di scomposizione, l’ampliamento dell’output gap – denotato dai segni meno nella tabella A⁴³ – è ascrivibile all’aumento del Labour gap. All’interno di quest’ultimo, la componente che incide maggiormente è l’Unemployment gap. La Figura B mostra come, effettuando un confronto tra lo scenario macroeconomico che include il Reddito di Cittadinanza (“con RDC”) ed uno alternativo in cui la misura non sussiste (“escluso RDC”), a un repentino aumento del tasso di disoccupazione corrisponde una variazione del NAWRU proporzionalmente minore. L’aumento della disoccupazione, maggiore dell’aumento del NAWRU si caratterizza come disoccupazione ciclica. Di contro, il Participation gap agisce nella direzione opposta all’Unemployment gap poiché il rilevante aumento del tasso di partecipazione viene assegnato dal filtro HP alla componente ciclica (Figura C).

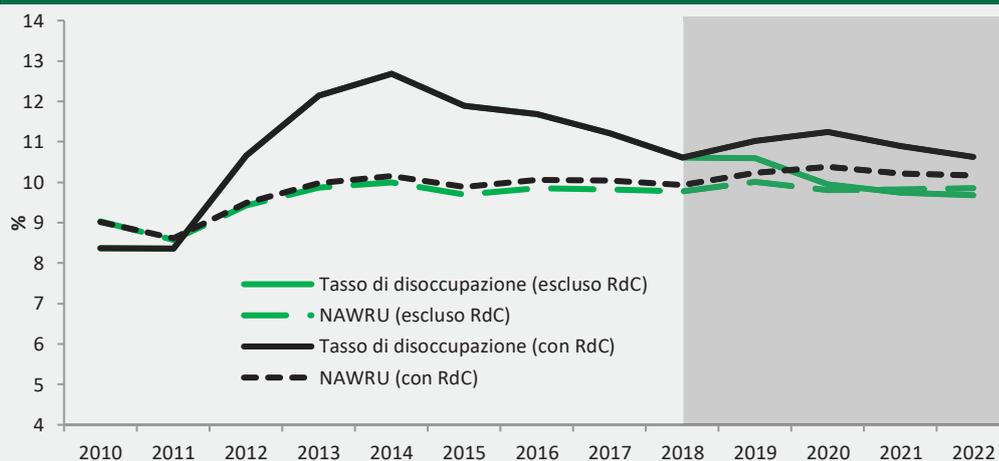
In gran parte della simulazione l’allargamento complessivo dell’output gap rispetto alla simulazione senza RDC è limitato da un restringimento del TFP gap. La valutazione a monte effettuata tramite il modello ITEM attribuisce al provvedimento una variazione positiva della produttività a seguito del suo effetto espansivo; più precisamente, l’aumento del PIL è

⁴³ I numeri negativi indicano un ampliamento dell’output gap perché nel periodo considerato si parte da valori negativi, con un livello del PIL inferiore al suo potenziale.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

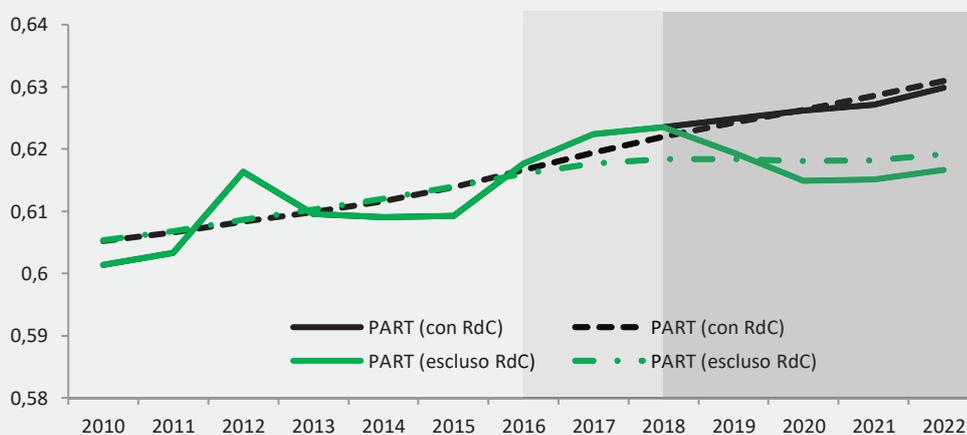
maggiore – in una prima fase – dell'aumento dell'occupazione. Tuttavia, una volta calato nella metodologia della funzione di produzione, l'aumento di TFP risulta maggiore di quello della sua componente di trend.

FIGURA B: CONFRONTO TRA LA SERIE DEL TASSO DI DISOCCUPAZIONE NEGLI SCENARI CON E SENZA REDDITO DI CITTADINANZA E DELLE SERIE DEL NAWRU NEGLI SCENARI CON E SENZA REDDITO DI CITTADINANZA



Fonte: Elaborazioni del MEF

FIGURA C: CONFRONTO TRA LE SERIE GREZZE E FILTRATE DEL TASSO DI PARTECIPAZIONE NEGLI SCENARI CON E SENZA REDDITO DI CITTADINANZA



Fonte: Elaborazioni del MEF

Quota 100

Il D.L. n° 4/2019, recante disposizioni urgenti in materia di Reddito di Cittadinanza e di pensioni, prevede anche l'introduzione di una misura che consente l'accesso al pensionamento ai lavoratori in possesso di almeno 38 anni di anzianità contributiva e 62 anni di età anagrafica (la cosiddetta Quota 100), riducendo quindi il requisito anagrafico.

Ai fini della valutazione sul potenziale, per meglio interpretare i risultati che si mostreranno, si premettono alcune osservazioni sugli impatti del provvedimento sul mercato del lavoro. Una prima e immediata conseguenza è la riduzione del tasso di partecipazione nella fascia di età interessata dal provvedimento (c.d. lavoratori anziani) e, in mancanza di contemporanee assunzioni sostitutive, si assisterebbe ad una corrispondente riduzione dell'occupazione. Tuttavia, il numero di occupati tenderà a rialzarsi sia per un effetto di

“rimpiazzo” dei lavoratori andati in pensione (effetto diretto), sia in ragione dell’impatto generale del provvedimento sull’economia (effetto indiretto).

Anche questa misura è stata valutata con ITEM (si veda il Focus del Capitolo II intitolato “Una valutazione degli effetti macroeconomici delle misure in materia di pensioni”). Facendo riferimento alle variabili che entrano nell’equazione (5), una prima indicazione è che è confermata una riduzione del fattore lavoro L (minore occupazione e riduzione del tasso di partecipazione). Tuttavia, quest’effetto è decrescente nel tempo (tra il 2019 e il 2022): in primo luogo, la minore partecipazione è gradualmente compensata da un recupero dei livelli occupazionali, secondariamente, già dal primo anno il tasso di disoccupazione si riduce⁴⁴. Infine, il modello ITEM stima un effetto lievemente espansivo del provvedimento sulla crescita economica: il calo occupazionale osservato, combinato con un pur lieve aumento del PIL, genera di conseguenza un aumento di produttività (si ricordi la (2)).

Per valutare l’impatto sul prodotto potenziale e sull’output gap di Quota 100 è stato seguito lo stesso approccio utilizzato per il Reddito di Cittadinanza. Anche in questo caso si è costruito uno scenario alternativo al tendenziale utilizzando le valutazioni effettuate tramite ITEM. La Tabella B mostra gli effetti stimati come differenza tra le due stime delle variabili potenziali. Un primo risultato è che, nell’insieme, la riduzione di del fattore lavoro e l’aumento della TFP si compensano e gli effetti sul prodotto potenziale sono sostanzialmente neutrali, con un effetto leggermente negativo a fine periodo.

TABELLA B: DIFFERENZA IN TERMINI DI CRESCITA REALE, CRESCITA POTENZIALE, OUTPUT GAP E SUE COMPONENTI, TRA GLI SCENARI CON E SENZA QUOTA 100

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crescita Reale	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Crescita Potenziale	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1
Output gap	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,2	0,3
Labour gap	-0,1	0,1	0,0	-0,1	0,1	0,2
Unemployment gap	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,3	0,3
Hours worked gap	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Participation rate gap	0,1	0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,1
Tfp gap	-0,2	-0,2	-0,1	0,1	0,1	0,0

Anche in questo caso, di meno immediata lettura è quanto avviene in termini di output gap. Il risultato complessivo è che, mentre in una fase iniziale si amplia, a fine periodo diminuisce in valore assoluto. Il restringimento dell’output gap – denotato da valori positivi nella tabella – è imputabile in buona misura a quanto avviene al Labour gap, e in special modo all’Unemployment gap. Lo scenario che include Quota 100 prevede, come anticipato, una progressiva riduzione del tasso di disoccupazione. Tuttavia, solo una parte della riduzione del tasso di disoccupazione è considerata strutturale (la riduzione del NAWRU è inferiore). Questa lettura da parte della metodologia della funzione di produzione tende a restringere l’Unemployment gap negli ultimi anni simulati. L’aumento della produttività

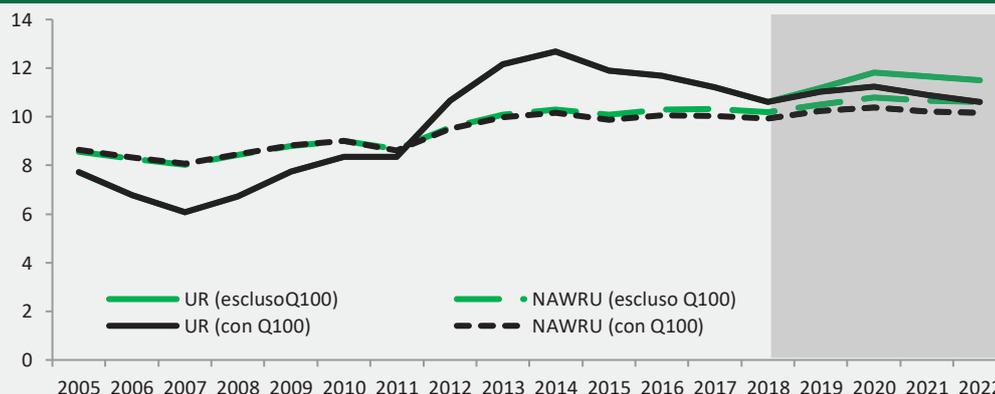
⁴⁴ L’intuizione dietro quest’ultima affermazione diventa chiara osservando la seguente identità relativa al tasso di disoccupazione (UR): $UR = UNEMPL / ACTIVE = (ACTIVE - EMPLOYED) / ACTIVE$ (7)

Restando invariato il numeratore (attivi e occupati si riducono dello stesso ammontare) la riduzione del denominatore (attivi) porta ad un aumento del tasso di disoccupazione. Tuttavia è sufficiente un contenuto aumento degli occupati per conseguire una riduzione del rapporto. Dato gli attuali livelli del tasso di disoccupazione e del numero di attivi, per ottenere una riduzione del tasso di disoccupazione a fronte del pensionamento di 350 mila effettivi, è sufficiente che il turnover copra almeno il 10% di questi lavoratori in uscita.

III. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

segnalato dalle simulazioni contribuisce a innalzare il potenziale, contrastando gli effetti della componente lavoro⁴⁵. Tuttavia, in termini di output gap, la componente legata alla TFP contribuisce a una sua chiusura: l'aumento di produttività viene considerato, in buona parte, ciclico dal filtro statistico utilizzato (il Kalman Filter).

FIGURA D: CONFRONTO TRA LE SERIE DEL TASSO DI DISOCCUPAZIONE E DEL NAWRU NEGLI SCENARI CON E SENZA QUOTA 100



Fonte: Elaborazioni del MEF

Effetti congiunti e conclusioni

Se si considerano congiuntamente gli effetti di entrambe le misure (Reddito di Cittadinanza e Quota 100), sottraendo allo scenario tendenziale gli effetti complessivi dei due provvedimenti stimati tramite ITEM, si ottiene un risultato intermedio tra i due presentati. Gli effetti sul prodotto potenziale e sull'output gap tendono a compensarsi ma, come mostrato nella Tabella C, prevale un effetto favorevole sul tasso di crescita del potenziale e si osserva un allargamento dell'output gap nei primi anni analizzati e nel 2022.

TABELLA C: DIFFERENZA IN TERMINI DI CRESCITA REALE, CRESCITA POTENZIALE, OUTPUT GAP E SUE COMPONENTI, TRA GLI SCENARI CON E SENZA REDDITO DI CITTADINANZA E QUOTA 100

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crescita Reale	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0
Crescita Potenziale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3	0,2
Output gap	-0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,0	-0,2
Labour gap	-0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	0,0
Unemployment gap	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1
Hours worked gap	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Participation rate gap	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,1
Tfp gap	-0,2	-0,2	0,1	0,3	0,2	-0,2

Le stime presentate sono soggette a diversi caveat. In primo luogo si osserva che l'impatto congiunto dei due provvedimenti non è lineare, ovvero i valori della Tabella C non sono esattamente pari alla somma delle Tabelle A e B. Questa è una caratteristica della metodologia sottostante la stima del potenziale. Occorre anche precisare che i risultati sono "base dependent", ovvero le differenze di potenziale osservate tra lo scenario di base (nel nostro caso il tendenziale) e quello di confronto dipendono dalla scelta dello scenario di

⁴⁵ In termini di effetti sul potenziale la maggiore produttività di trend compensa gli effetti della riduzione di offerta di lavoro. Da ciò deriva la risposta sostanzialmente neutrale cui si è appena accennato.

base. Pertanto, partendo da un quadro macroeconomico diverso, pur applicando le stesse variazioni, cambierebbero i risultati ottenuti. Le stime sono anche funzione dell'intervallo temporale sul quale è calcolato il prodotto potenziale; tradizionalmente l'Italia, in un'ottica di programmazione di medio periodo, arriva all'anno $t+3$; la Commissione, invece, si ferma a $t+1$ (o a $t+2$ nel caso della c.d. Autumn Forecasts). Infine si ricorda la questione della scelta dei parametri iniziali per filtrare le variabili originali, quali le priors della TFP e i bounds del NAWRU. Le priors scelte sono coerenti con quelle utilizzate per stimare il PIL potenziale nel presente documento di programmazione. Non è qui presentata una sistematica analisi di confronto con i risultati ottenibili scegliendo priors diverse, tuttavia alcune prove effettuate conducono a risultati analoghi dal punto di vista qualitativo.

Gli impatti di medio-lungo periodo

Ai fini della valutazione dell'impatto delle misure in oggetto sul PIL potenziale, è necessario considerare gli effetti che i provvedimenti, in special modo il Reddito di Cittadinanza, avranno sulla stima del parametro di medio termine cui tenderebbe la disoccupazione strutturale (c.d. "àncora"⁴⁶ del NAWRU), parametro impiegato nella stima del PIL potenziale di breve e di medio periodo e nelle analisi di sostenibilità.

Specificamente, gli importi provenienti dal Reddito di Cittadinanza percepiti da individui catalogati come disoccupati che abbiano dichiarato un reddito da lavoro entro i cinque anni precedenti saranno presi in considerazione per il computo del tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, impiegato nella stima dell'àncora del NAWRU e positivamente correlato con essa. Impatto negativo sul livello della disoccupazione strutturale hanno invece le Active Labour Market Policies (ALMP), pure impiegate nel modello di stima dell'àncora, la cui portata è prevista crescere per effetto del provvedimento in esame. L'effetto congiunto delle due opposte tendenze potrà essere stimato con analisi ulteriori. Si ricorda infine che analisi sugli effetti del provvedimento, che prescindono dal contesto della stima dell'àncora del NAWRU, sono presentate nel Programma Nazionale di Riforma.

⁴⁶ Nel medio periodo ($t+10$) il valore del NAWRU è fatto convergere a un parametro "àncora" ottenuto tramite una regressione panel che comprende 13 Paesi Membri dell'Unione Europea ("old Member States"). Tale parametro, ristimato in occasione di ogni Forecast round, incide sia sulla stima del NAWRU (e quindi del PIL potenziale e dell'output gap) di breve periodo, sia sugli indicatori di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo. Mentre il NAWRU corrisponde al tasso di disoccupazione in assenza di pressioni inflazionistiche, l'àncora rappresenterebbe il valore del tasso di disoccupazione strutturale di lungo periodo.

La regressione panel per ottenere l'àncora impiega sette variabili esplicative. Le variabili "strutturali" sono: Tasso di Sostituzione dei Sussidi di Disoccupazione, Cuneo Fiscale, Indicatore di Active Labour Market Policies, Union Density. Le variabili "non strutturali" sono: Produttività Totale dei Fattori, Tasso di Interesse Reale, Indicatore Ciclico del Settore Costruzioni.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IV.1 SCENARI DI BREVE PERIODO

La presente sezione contiene un'analisi di sensitività di breve periodo degli obiettivi di finanza pubblica rispetto a diversi shock di tipo macroeconomico. Si utilizzano diversi approcci. Nella prima parte viene presentata un'analisi di sensitività della spesa per interessi a shock sulla curva dei rendimenti. Successivamente, si mostrano gli effetti sul rapporto debito/PIL di shock che impattano simultaneamente sulla crescita economica, sul saldo primario e sulla curva dei rendimenti; l'analisi in questione è effettuata attraverso una simulazione stocastica dell'evoluzione del rapporto debito/PIL. Infine, ricorrendo ad una metodologia sviluppata dalla Commissione Europea, si valuta il rischio complessivo di stress fiscale per le finanze pubbliche; per far ciò si utilizza un indicatore di rischio che fornisce indicazioni sulla probabilità di crisi di natura fiscale e macro-finanziaria nel breve periodo (relativamente all'anno in corso e a quello immediatamente successivo).

Sensitività ai tassi di interesse

Il 2018 è stato un anno particolarmente impegnativo per la gestione del debito pubblico, il cui obiettivo è teso a garantire la copertura del fabbisogno del Settore Statale insieme al rifinanziamento dei titoli in scadenza in modo da conseguire un'efficiente combinazione rischio-rendimento. Infatti, in decisa discontinuità rispetto al 2017, il 2018 si è caratterizzato per il ruolo preponderante fatto registrare da eventi geopolitici sia internazionali che nazionali, manifestatisi soprattutto nel secondo semestre dell'anno. Il confronto tra USA e Cina in tema di dazi, con conseguente rallentamento del commercio mondiale, le vicende politiche che hanno caratterizzato la formazione del governo italiano dopo le elezioni nazionali del 4 marzo 2018 nonché l'elaborazione del programma del nuovo governo, hanno dato luogo a forti tensioni sul mercato dei titoli di Stato con conseguente allargamento del differenziale di rendimento rispetto ai principali paesi della zona euro e sensibile incremento nella volatilità dei prezzi dei titoli. Sebbene con diversa intensità, entrambi i fenomeni sono risultati persistenti per tutto il resto dell'anno con un impatto non marginale sull'attività di emissione di nuovo debito.

La composizione dello stock dei titoli di Stato a fine 2018 per larga parte presenta elementi di continuità rispetto all'andamento degli ultimi anni, anche se non mancano alcune differenze più marcate. Si conferma infatti la riduzione degli strumenti a breve termine come i BOT (per circa lo 0,1 per cento), mentre rispetto al precedente anno si è in presenza di una lieve crescita della quota dei titoli a medio e lungo termine (per circa lo 0,3 per cento), risultato di un rialzo della componente a medio termine e di una modesta riduzione di quella a lungo termine, nell'ambito della quale è stata realizzata tuttavia l'emissione di un nuovo *benchmark* BTP con scadenza 20 anni.

La componente dei titoli *linker* indicizzati all'inflazione, sia quelli legati all'indice HICP¹, ossia all'inflazione europea, che quelli legati all'indice FOI², ossia all'inflazione italiana, hanno registrato un lieve incremento (per circa lo 0,4 per cento), risultato dell'aumento della quota sia dei BTP Italia che dei BTP€i sul totale dello stock dei titoli di Stato. In effetti nel 2018 sono stati emessi due nuovi titoli BTP Italia (maggio e novembre 2018) e un nuovo BTP€i con scadenza a 5 anni (marzo 2018), a fronte di scadenze nulle, sebbene il comparto dei *linker* sia stato oggetto di riacquisti (circa 4,5 miliardi di euro), effettuati per alleggerire l'ammontare delle scadenze dei prossimi anni.

La componente a tasso variabile indicizzata all'*Euribor* a 6 mesi (CCTeu) rispetto allo scorso anno è diminuita (per circa lo 0,4 per cento), come risultato delle condizioni del mercato che hanno consentito minori emissioni sul comparto (per circa l'1,5 per cento), a cui si sono associate scadenze (per circa 22 miliardi di euro) e riacquisti (per circa 5,5 miliardi).

In analogia con gli scorsi anni, i titoli esteri hanno registrato una diminuzione (per circa lo 0,2 per cento), come conseguenza della mancanza di nuove emissioni con formato internazionale nell'anno, dovute a condizioni di mercato non vantaggiose per tale tipologia di titoli, e dell'entità delle scadenze (per circa 3,5 miliardi di euro).

A motivo delle turbolenze di mercato verificatesi nel corso del 2018, le emissioni effettuate, quantunque inferiori in valore assoluto rispetto al precedente anno, in virtù anche del minore volume di titoli in scadenza, si sono caratterizzate per alcuni elementi di discontinuità rispetto al 2017. Sono, infatti, aumentate le emissioni a breve termine (BOT) (per circa il 2,3 per cento), ma è soprattutto nell'ambito dei titoli a tasso fisso a medio-lungo termine che si è verificata una differente ricomposizione delle emissioni. Infatti, sebbene si sia registrato un aumento (per circa lo 0,69 per cento) degli strumenti con scadenza 2-3-5 anni, tuttavia contrariamente al 2017, si è emesso maggiormente sul comparto 7-10 anni (per circa l'1,37 per cento) e meno sul comparto con scadenza superiore a 10 anni (per circa il 2,6 per cento).

¹ Indice dei Prezzi al Consumo Armonizzato dell'area euro, al netto tabacchi.

² Indice nazionale dei prezzi al consumo per le Famiglie degli Operai ed Impiegati, al netto tabacchi.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

La vita media complessiva dello stock di titoli di Stato al 31 dicembre 2018 è risultata pari a 6,78 anni in linea, sebbene in diminuzione, con il 2017, pari a 6,90 anni, e comunque tale da continuare a garantire un basso rischio di rifinanziamento del debito e di esposizione ad improvvisi incrementi dei tassi di emissione; l'*Average Refixing Period*³, il principale indicatore utilizzato per la misura del rischio di tasso, si è solo leggermente ridotto dai 5,76 anni della fine del 2017 ai 5,67 anni della fine del 2018 (il dato comprensivo dei derivati è passato da 6,25 a 6,11 anni); la durata media finanziaria (*duration*) dello stock di titoli di Stato è passata da 5,5 anni di fine 2017 ai 5,3 anni di fine 2018 (il dato comprensivo dei derivati è passato da 6,01 a 5,79 anni). Il decremento nell'*ARP* è conseguenza della riduzione nella Vita Media del Debito, che in parte giustifica anche la diminuzione nella *duration*. Infatti, sebbene come indicato sopra tra il 2018 e il 2017 si sia assistito ad una riduzione dei CCTeu sullo stock del Debito Pubblico, tuttavia l'incremento dei tassi di interesse di mercato sui titoli di Stato italiani, associato alle minori emissioni sul comparto con scadenza 15-50 anni, ha più che controbilanciato l'effetto di riduzione della componente variabile, tanto da determinare la diminuzione della *duration* di cui sopra.

Anche per il 2018, in continuità con gli scorsi anni, tali indicatori indicano quindi che la politica di emissione ha consentito di confermare, nella sostanza, i risultati ottenuti negli scorsi anni in termini di riduzione dell'esposizione ai rischi di rifinanziamento e di interesse. A riprova di questo andamento è stata analizzata la sensitività ai tassi di interesse, indicatore che analizza gli effetti sulla spesa per interessi dei prossimi quattro anni (calcolata con il criterio di competenza economica SEC2010), derivanti da uno *shock* significativo sulla curva dei rendimenti dei titoli governativi. L'esercizio è stata condotto considerando l'intero stock dei titoli di Stato in circolazione e il portafoglio derivati in essere. Tenendo conto sia della composizione attuale dello stock dei titoli che di quella futura, derivante dalle ipotesi circa emissioni e gestione coerenti con quelle sottostanti le stime per la spesa per interessi, e ipotizzando una gestione passiva del portafoglio derivati in essere per i prossimi anni, è stato applicato uno *shock* permanente per i prossimi quattro anni di 100 punti base su tutta la curva dei rendimenti, nonché sul tasso *euribor*.

Il risultato fa registrare un incremento della spesa per interessi in rapporto al PIL pari allo 0,12 per cento nel primo anno, allo 0,27 per cento nel secondo anno, allo 0,39 per cento nel terzo anno e allo 0,51 per cento nel quarto anno. Questi risultati sono sostanzialmente in linea con quelli del DEF 2018, anche se con qualche lieve aumento⁴. Tali valori confermano pertanto come l'impatto sull'indebitamento netto di uno *shock* di mercato rilevante e permanente continui ad essere ampiamente diluito nel tempo.

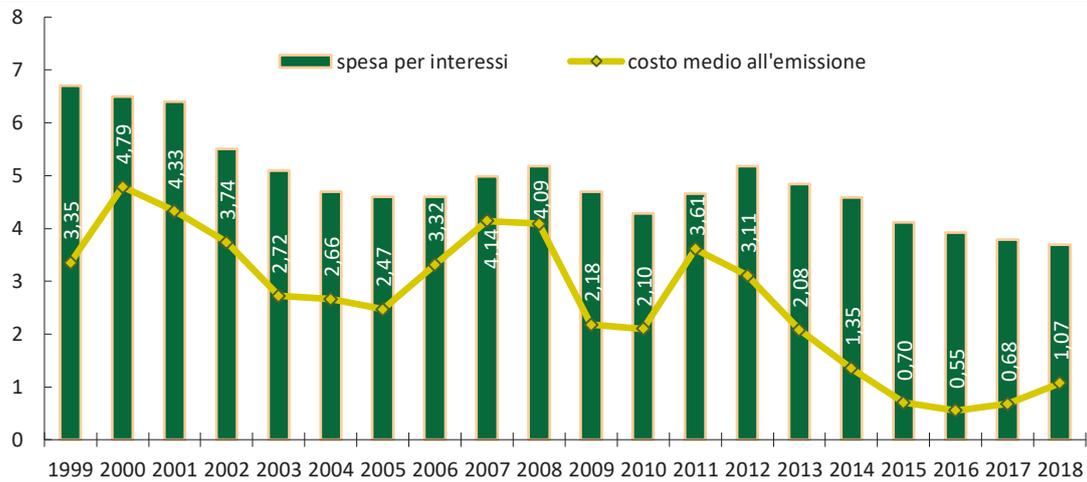
³ L'*Average Refixing Period (ARP)* misura il tempo medio con cui il debito recepisce i tassi di mercato. Per i titoli zero *coupon* o quelli a cedola fissa corrisponde alla vita residua. Per i titoli con cedola variabile corrisponde al tempo rimanente alla fissazione della cedola successiva.

⁴ Va sottolineato che il confronto con i dati del DEF 2018 deve tenere conto del fatto che in quel documento l'esercizio venne svolto sullo stock dei titoli domestici, senza tenere conto dei titoli esteri e del portafoglio derivati. D'altra parte va ricordato che i titoli domestici al 31-12-2018 rappresentavano oltre il 97 per cento dello stock dei titoli in circolazione e che alla stessa data il nozionale del portafoglio derivati era pari al 5,6 per cento dello stesso stock.

Il costo medio all'emissione per l'anno 2018, pari a 1,07, è risultato in aumento non trascurabile rispetto a quello del 2017, pari a 0,68 per cento, per effetto del significativo aumento della curva dei rendimenti sui titoli di Stato italiani dalla metà di maggio in poi. Tuttavia questo nuovo livello risulta ancora molto contenuto in una prospettiva storica.

La spesa per interessi di tutte le Amministrazioni Pubbliche (PA), calcolata in base al criterio di competenza economica SEC 2010, nel 2018 si è attestata a poco meno di 65 miliardi di euro, in riduzione per circa 619 milioni di euro rispetto al dato complessivo del 2017. In termini di percentuale sul PIL la spesa per interessi della PA nel 2018 è stata pari al 3,7 per cento, in riduzione dello 0,1 per cento rispetto al precedente anno.

FIGURA IV.1: SPESA PER INTERESSI IN PERCENTUALE DEL PIL E COSTO MEDIO PONDERATO ALL'EMISIONE



Fonte: Elaborazioni MEF.

Se si guarda alle varie componenti dell'aggregato delle Amministrazioni Centrali si nota come quella dei titoli domestici sia diminuita di circa 121 milioni di euro, quella dei titoli esteri per 66 milioni e quella dei Buoni Postali Fruttiferi (BPF) di competenza MEF per circa 582 milioni. In analogia con il 2017 la spesa per interessi relativa agli strumenti diversi dai titoli è invece aumentata, sebbene con minor intensità: gli interessi relativi alle giacenze liquide presso la Tesoreria dello Stato di enti non facenti parte delle PA hanno visto un incremento pari a circa 669 milioni di euro in parte controbilanciato dalla riduzione relativa agli altri interessi sui mutui a carico dello Stato, che in discontinuità con l'anno precedente, sono diminuiti di circa 336 milioni di euro.

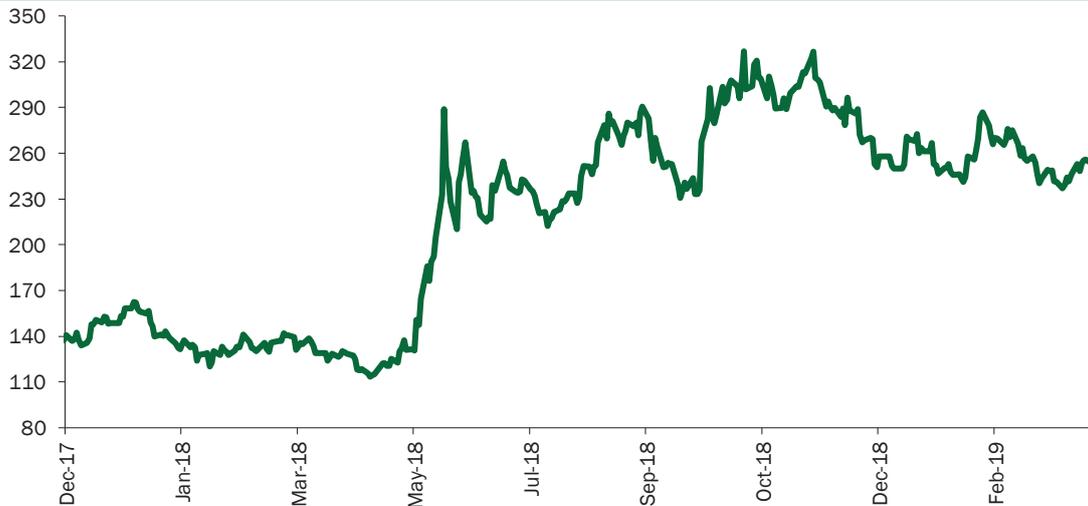
IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

FIGURA IV.2: EVOLUZIONE DEI TASSI DI RENDIMENTO SUI TITOLI DI STATO A 1, 5 E 10 ANNI



Fonte: Elaborazioni MEF.

FIGURA IV.3: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO BTP-BUND – BENCHMARK 10 ANNI



Fonte: Elaborazioni MEF.

La riduzione nella spesa per interessi derivante dai titoli di Stato (domestici ed esteri) è stata di ridottissima entità, se comparata con quella verificatasi nel 2017 rispetto al 2016, che fu di circa 1,4 miliardi di euro. Come già descritto, le mutate condizioni nel mercato dei titoli di Stato hanno fatto sì che il costo all'emissione del debito sia cresciuto significativamente nel 2018: le emissioni dei BOT e dei CTZ si sono realizzate con tassi positivi, mentre la maggior inflazione, sia europea che nazionale, ha avuto un effetto non trascurabile sui titoli ad essa indicizzati (BTP€i e BTP Italia); su tutto il comparto BTP nominale le emissioni sono avvenute a condizioni di costo in linea con gli incrementi dei tassi sul mercato secondario; solamente i CCTeu hanno fatto registrare una riduzione nella spesa per interessi, per circa 259 milioni di euro, a motivo delle minori emissioni e della scadenze verificatesi nel corso del 2018. Da queste considerazioni ne discende che, nonostante il sensibile incremento dei costi delle nuove emissioni avvenuto a partire

dalla seconda metà di maggio, gli oneri per interessi sullo stock di titoli di Stato ne hanno subito le conseguenze solo in termini di una minore riduzione rispetto a quella conseguita il precedente anno: questo risultato è da ascrivere quasi interamente alla struttura dei titoli in circolazione, la cui vita media consente di distribuire su un periodo lungo gli effetti di una fase di incremento repentino dei tassi di interesse richiesti dal mercato.

Le stime programmatiche circa l'evoluzione futura della spesa per interessi per il periodo 2019-2022, in continuità con la consueta metodologia, sono state elaborate sulla base di uno scenario dei tassi di interesse coerente con i tassi attesi impliciti nella curva dei rendimenti italiana (tassi *forward*) osservati nel periodo di predisposizione delle stime. Nell'arco temporale di stima, lo scenario ipotizza una crescita graduale dei tassi su tutte le scadenze, con una pendenza della curva dei rendimenti che tende a ridursi negli ultimi anni di previsione.

Le ipotesi sull'inflazione europea e italiana, necessarie per stimare l'impatto sulla spesa per interessi derivante dai titoli reali (BTP€i e BTP Italia), sono state assunte coerenti con il quadro macro programmatico.

Le previsioni sulle emissioni sono state elaborate in modo da garantire sia il rifinanziamento dei titoli in scadenza che il pagamento del fabbisogno di cassa del Settore Statale, la cui dinamica ipotizzata è in decremento nel periodo di stima: si passa dal 3,3 per cento del PIL del 2019 all'1,4 per cento del PIL del 2022.

La spesa per interessi di tutte le PA, secondo il criterio SEC 2010, nel 2019 è stimata in leggero decremento, per circa 996 milioni, rispetto al 2018, principalmente a motivo del risparmio derivante dai titoli di Stato indicizzati all'indice HICP, in virtù delle ipotesi sull'inflazione attesa. Nel 2020 la spesa per interessi risulta essere in linea con il precedente anno, essendo in percentuale al PIL pari al 3,6 per cento, ossia pari solo allo 0,1 per cento del PIL in più rispetto al 2019 in ragione dell'andamento dei tassi di interessi. Tale tendenza ad una crescita, sebbene contenuta, è confermata anche negli ultimi due anni, essendo pari allo 0,2 per cento di PIL sia nel 2021 che nel 2022, motivabile con l'effetto aumento dei tassi, con un volume di titoli in scadenza consistente in entrambi gli anni nonché con l'effetto cumulato dei Fabbisogni del Settore Statale del periodo di stima, che contribuiscono ad un aumento dello stock del debito a fine periodo di previsione.

Nel confronto con le stime elaborate per il DEF del 2018, quindi prima del significativo cambiamento delle condizioni di mercato intervenuto a metà maggio dello stesso anno, si osserva come tale aggregato a legislazione vigente sia salito di 0,1 punti percentuali di PIL nel 2019 e 2020, e di 0,2 punti percentuali nel 2022.

Simulazioni stocastiche della dinamica del debito

Al fine di fornire un'analisi di sensitività di breve periodo dell'andamento del rapporto debito/PIL sono state effettuate delle simulazioni stocastiche che incorporano la volatilità storica dei tassi di interesse, a breve e lungo termine, e della crescita economica in termini nominali. Le simulazioni sono state condotte mediante il metodo Montecarlo, applicando degli *shock* sui tassi di interesse e sulla crescita nominale alla dinamica del rapporto debito/PIL relativa allo scenario programmatico. Tali *shock* sono basati sulla volatilità storica dei rendimenti (a

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

breve e lungo termine) e del tasso di crescita del PIL nominale⁵, e sono ottenuti eseguendo 2000 estrazioni a partire da una distribuzione normale con media zero e matrice di varianze-covarianze osservata nel periodo 1999-2018. Quest’approccio, pertanto, consente di tenere conto simultaneamente dell’incertezza insita nelle previsioni relative alla curva dei rendimenti e in quelle alla crescita economica. Più nel dettaglio, si ipotizzano due casistiche: nella prima, gli *shock* sui tassi di interesse hanno natura temporanea, nella seconda hanno natura permanente. Per quanto riguarda gli *shock* sulla crescita nominale (sempre temporanei), si assume che questi dispieghino i loro effetti anche sulla componente ciclica dell’avanzo primario. Come risultato, per ogni anno di proiezione del quadro macroeconomico e per ogni tipologia di *shock* sui tassi di interesse (temporaneo e permanente) è possibile identificare una distribuzione del rapporto debito/PIL rappresentata in termini probabilistici attraverso un *fan chart* (Figure IV.1A e 1B).

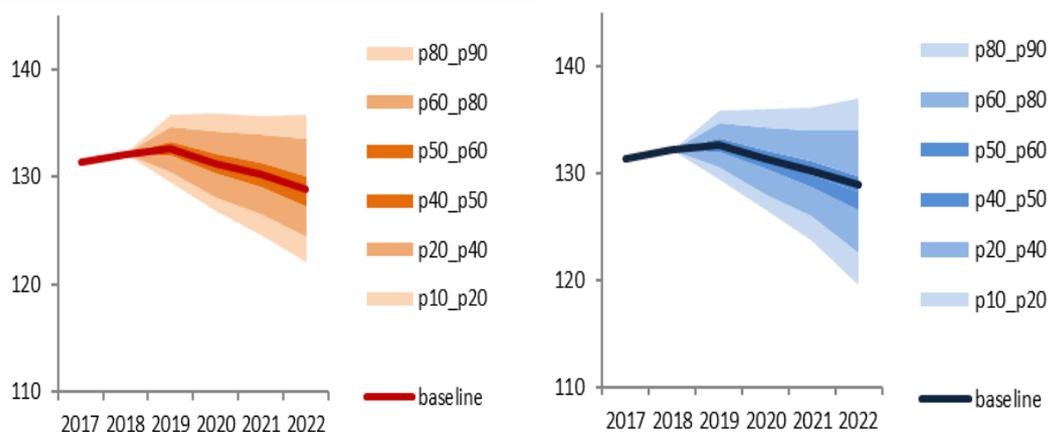
In caso di *shock* temporanei, il debito si distribuisce intorno a un valore mediano che è pari a circa il 129 per cento del PIL alla fine dell’orizzonte temporale. L’incertezza registrata sui risultati del 2022 è relativamente contenuta, come mostrato da una differenza di circa 15,4 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione risultante del debito previsto. Il rapporto debito/PIL mostrerebbe una tendenza a ridursi a partire dal 2019 per i primi quaranta percentili e a partire dal 2020 dal cinquantesimo all’ottantesimo percentile. Per gli *shock* più severi (che si collocano al di sopra del novantesimo percentile), il rapporto debito/PIL risulterebbe crescente, anche se lievemente.

Lo *shock* permanente determina una distribuzione più ampia dei valori del rapporto debito/PIL intorno allo scenario centrale, ma assume una dinamica simile a quella ottenuta con *shock* temporanei per i primi sessanta percentili. A partire dal novantesimo percentile la dinamica del rapporto debito/PIL risulterebbe crescente. Nel caso di *shock* permanenti l’incertezza registrata sui risultati del 2022 risulta più elevata, con una differenza di circa 17,6 punti percentuali tra il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione.

Rispetto a quanto riportato nel DEF 2018, la differenza fondamentale nelle simulazioni è dovuta alla mutata previsione della dinamica del rapporto debito/PIL nello scenario *baseline*, mentre la distribuzione degli *shock* intorno a quest’ultimo resta di ampiezza analoga.

⁵ Per approfondimenti sulla metodologia adottata, si veda Berti K., (2013), “Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries”, *Economic Papers* 480.

FIGURA IV.4A: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK TEMPORANEI **FIGURA IV.4B: PROIEZIONE STOCASTICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL CON SHOCK PERMANENTI**



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: Elaborazione MEF.

Al fine di valutare gli effetti della maggiore volatilità dei tassi di interesse a breve e lungo termini osservata nel periodo post crisi sulla dinamica del rapporto debito/PIL, è stata replicata l’analisi stocastica restringendo l’arco temporale utilizzato per estrarre la matrice di varianza e covarianza dei tassi di interesse e della crescita nominale osservati. Il nuovo periodo preso in considerazione è compreso tra il 2008 e il 2018. Si è constatato che, sebbene la variabilità delle due serie dei tassi di interesse sia aumentata, quest’effetto è contrastato dalla diminuzione della variabilità della crescita nominale. Come risultato, la dispersione del rapporto debito/PIL intorno al valore mediano rimane sostanzialmente identica a quella delle simulazioni presentate.

Analisi complessiva dei rischi fiscali a breve termine

La Commissione Europea ha introdotto nella propria analisi di sostenibilità l’indicatore S0 al fine di identificare i rischi legati alla sostenibilità fiscale nel breve periodo. L’analisi si concentra sui rischi immediati, con un orizzonte temporale di circa 12 mesi. La metodologia si discosta da quella impiegata per quantificare i rischi nel medio e lungo periodo, descritta nelle prossime sezioni, perché non si prendono in considerazione gap di natura fiscale. Si fa riferimento, piuttosto, ad un indice composito di probabilità, costruito sulla base di un’ampia serie di variabili fiscali e finanziarie che in passato hanno dato prova di detenere un potere previsivo rispetto a episodi di stress (*early warning*).

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Più precisamente, la metodologia per costruire l'indicatore $S0^6$ si basa su una tecnica statistica di estrazione del segnale applicata a 25 variabili. Per ciascuna di esse si stima un valore soglia il raggiungimento del quale massimizza la probabilità di prevedere l'evento. L'indicatore $S0$ è calcolato come una media ponderata delle variabili considerate (dove i pesi sono dati dalla rispettiva capacità predittiva); esistono due sotto-indici, uno fiscale ed uno finanziario. Il valore complessivo dell'indicatore $S0$ insieme a quello dei sotto-indici, messi a confronto con le rispettive soglie, sono utilizzati per misurare la probabilità di un imminente *shock*. In particolare, per l'indicatore $S0$, un valore superiore alla soglia indica un potenziale rischio nel breve periodo, mentre valori dei sotto-indici superiori alle soglie indicano un rischio concentrato nelle rispettive aree (fiscale o macro-finanziaria).

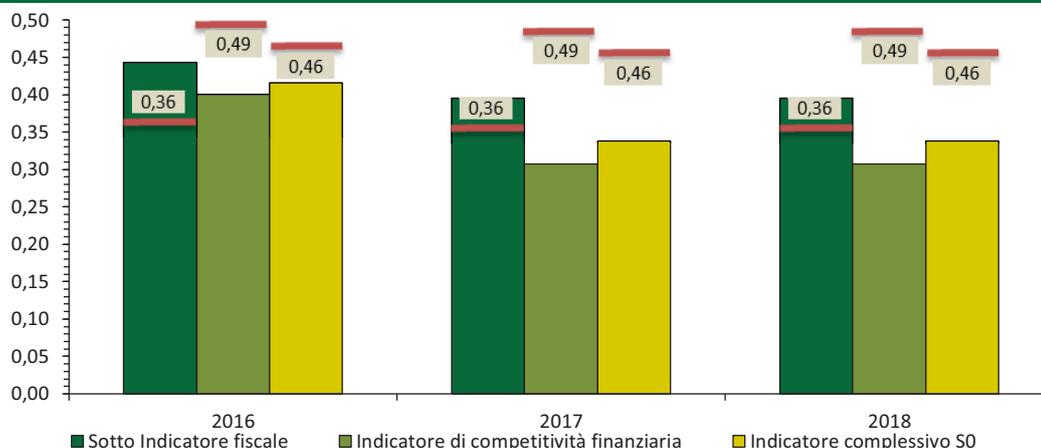
Con riferimento ai valori assunti dall'indicatore nel corso del tempo si può riferire che, dopo il picco raggiunto nel 2009 (0,58 il valore dell'indicatore complessivo $S0$), una successiva discesa, e un nuovo innalzamento nel 2012, la serie storica dell'indicatore ha evidenziato una marcata diminuzione fino al 2015 (0,19 il valore dell'indicatore complessivo $S0$). I valori dell'indicatore fino al 2015 non sono mostrati perché, a partire dal 2016, si è verificata una discontinuità nella metodologia; il set di variabili considerato è passato da 28 a 25 e i valori soglia di riferimento sono stati modificati, rendendo i risultati non pienamente confrontabili.

La Figura IV.5 mostra come per il 2017 i rischi di breve termine siano risultati contenuti e in calo rispetto all'anno precedente; questi risultati erano stati già commentati nello scorso Documento di Economia e Finanza. L'indice complessivo si attestava su un valore di 0,34 (rispetto allo 0,42 del 2016), e si manteneva al di sotto della soglia di 0,46, al di sopra della quale la probabilità del verificarsi di una crisi nell'anno successivo a quello di analisi sarebbe da considerarsi elevata. La componente fiscale segnava 0,40, al di sopra della soglia di 0,36 (ma in miglioramento rispetto allo 0,44 del 2016), mentre la componente macro-finanziaria non segnalava problematiche e si attestava su un valore di 0,31 (inferiore alla soglia di 0,49 e in netto miglioramento rispetto allo 0,40 del 2016), di fatto controbilanciando il rischio sul fronte fiscale, come evidenziato dalla *heat map* (tavola IV.1). I valori delle 25 variabili sono stati completamente aggiornati per il 2018, ma il valore dell'indicatore $S0$ non registra cambiamenti perché la posizione di ogni sotto-componente rispetto alle soglie critiche non è mutata. I risultati sono allineati con quanto riportato nel Fiscal Sustainability Report del 2018⁷ della Commissione Europea.

⁶ Berti, K., Salto, M. e Lequien, M., (2012), "An early-detection index of fiscal stress for EU countries", *European Economy Economic Papers n. 475*.

⁷ Si veda: European Commission "Fiscal Sustainability Report 2018, Volume 2 - Country Analysis", Institutional Paper 094, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip094_en_vol_2.pdf.

FIGURA IV.5: L'INDICATORE S0 E LE SOTTOCOMPONENTI



Fonte: Elaborazioni MEF su dati DEF 2019; AMECO; WEO; EUROSTAT.

TAVOLA IV.1: HEAT MAP SULLE VARIABILI SOTTOSTANTI AD S0 PER IL 2018

Rischio a breve da variabili fiscali	Indebitamento netto (%PIL)	Saldo primario (%PIL)	Saldo di bilancio corretto per il ciclo (%PIL)	Saldo primario stabilizzante (%PIL)	Debito pubblico lordo (%PIL)	Variazione del debito pubblico lordo (%PIL)
	Debito pubblico netto (%PIL)	Fabbisogno lordo (%PIL)	Differenziale interessi-crescita	Variazione della spesa pubblica (%PIL)	Variazione dei consumi finali della PA (%PIL)	Debito pubblico a breve termine (%PIL)
Rischio a breve da variabili macro-finanziarie	L1. Investimenti netti internazionali (%PIL)	L1. Risparmi netti delle famiglie (%PIL)	L1. Debito del settore privato (%PIL)	L1. Flusso di credito del settore privato (%PIL)	L1. Debito a breve delle società non finanziarie (%PIL)	L1. Debito a breve delle famiglie (%PIL) (*)
	L1. Valore aggiunto del settore edile (%VA totale)	L1. Saldo di parte corrente (media mobile a 3 termini) (%PIL)	L1. Variazione (3 anni) del REER (basato sul deflatore dell'export)	L1. Variazione del costo del lavoro unitario nominale	Curva dei rendimenti	Tasso di crescita del PIL reale
						PIL pro-capite in PPP (%US\$)

Nota: i colori rosso e verde segnalano rispettivamente le variabili sopra e sotto la soglia ottimale, calcolata periodicamente dalla Commissione Europea e pubblicate nel *Debt Sustainability Monitor*. La sigla L1 sta ad indicare che la variabile è riportata con il valore ritardato di un periodo.

Fonte: Elaborazione MEF.

IV.2 SCENARI DI MEDIO PERIODO

In questa sezione si presenta un'analisi di sensitività sul profilo del rapporto debito/PIL basata su scenari di proiezione deterministici. Si utilizzano insiemi di ipotesi (scenari alternativi) che impattano in modo congiunto sulla crescita del PIL, sulla curva dei rendimenti e sui saldi primari di bilancio e consentono di estrapolare la dinamica del rapporto debito/PIL lungo un orizzonte che si estende fino al 2030.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Fino al 2022 lo scenario di riferimento (o *baseline*) coincide con il profilo del quadro programmatico del presente Documento di Economia e Finanza. Nel medio periodo la crescita economica è allineata a quella del PIL potenziale e il saldo primario in rapporto al PIL è mantenuto pari al valore previsto per il 2022; gli interessi annuali che, in aggiunta all'avanzo primario della PA, vengono utilizzati per stimare la dinamica del debito, sono calcolati con il modello SAPE del Tesoro che è alimentato dalla base dati dello stock dei titoli di stato attuale e previsionale. Il rapporto debito/PIL viene prolungato assumendo, come punto di partenza, la composizione e la struttura per scadenza dello *stock* di debito sottostante l'ultimo anno (2022) del DEF.

L'analisi di sensitività è finalizzata a delineare il possibile percorso alternativo della dinamica del debito nell'arco dei prossimi dieci anni ipotizzando diversi profili di crescita in relazione a diverse ipotesi sui tassi di interesse.

Pertanto, attorno allo scenario *baseline* vengono costruiti uno scenario ottimistico e uno pessimistico basati, in primo luogo, su ipotesi alternative di andamento della curva dei rendimenti dei titoli del debito pubblico. Nel breve periodo (orizzonte temporale del quadro macro DEF) l'impatto delle ipotesi di sensitività è stimato dal modello macroeconomico del Tesoro (ITEM). Innovando rispetto agli esercizi di sensitività presentati negli ultimi documenti programmatici, le variazioni dei tassi incidono endogenamente sulla crescita nominale e quindi sull'avanzo primario della PA⁸. Nel medio periodo le ipotesi sottostanti l'esercizio sono maggiormente stilizzate e condizionano la crescita del prodotto interno lordo ad ipotesi alternative esogene sul comportamento della produttività totale dei fattori (TFP) e del tasso strutturale di disoccupazione (NAWRU).

Venendo alle caratteristiche dei diversi scenari in termini di ipotesi sulla curva dei rendimenti, si rileva innanzitutto che lo scenario *baseline* recepisce i livelli attuali dei tassi di mercato e i conseguenti tassi *forward* impliciti nell'attuale curva dei rendimenti. Peraltro, nell'elaborazione delle stime, proprio in un'ottica prudenziale, è stata modificata, riportandola ai livelli medi presenti sul mercato dall'introduzione della scadenza 50 anni, la pendenza della curva dei rendimenti - calcolata a partire dai tassi *forward* - sulle scadenze molto lunghe che vanno dai 30 ai 50 anni. In altri termini, la generazione dei tassi futuri è stata depurata dall'attuale inversione tra 30 e 50 anni che di si avrebbe considerando esclusivamente i tassi *forward*, inversione che appunto non ha mai avuto riscontro negli effettivi dati di mercato di questi oltre due anni di esistenza della scadenza 50 anni.

Nello scenario ottimistico, si ipotizza una riduzione parallela di tutta la curva dei tassi titoli di Stato italiani di 100 punti base a fine 2019, per restare invariato nel periodo successivo. Di contro, nello scenario pessimistico la curva dei rendimenti si ipotizza subisca un innalzamento parallelo di 100 punti base a fine 2019 e per tutto l'orizzonte di previsione. Sia per le ipotesi di alta che di bassa crescita, a dicembre 2022 i tassi tornano a convergere al livello del *baseline* per restare da allora ancorati allo stesso.

⁸ All'interno del modello econometrico del Dipartimento del Tesoro, un innalzamento dei tassi di lungo periodo, ipotizzando il permanere dei tassi tedeschi al livello del *baseline*, porta ad un aumento dello *spread*. Si innesca una restrizione finanziaria tramite il canale dei tassi praticati dalle banche alla clientela e ne conseguono effetti depressivi sulla domanda. Un abbassamento dei tassi, naturalmente, porta a conseguenze opposte.

FOCUS**Le ipotesi di sensitività nel medio periodo**

Le simulazioni di medio periodo di seguito presentate includono:

Uno scenario di riferimento (baseline) che recepisce, negli anni 2019-2022, i tassi di crescita del PIL reale e potenziale del quadro macroeconomico sottostante il presente Documento di Economia e Finanza. Per gli anni successivi al 2022, in linea con la metodologia denominata “T+10” attualmente utilizzata dalla Commissione Europea e discussa in sede di EPC-Output Gap Working Group (OGWG), il tasso di crescita del prodotto potenziale viene proiettato in base al modello della funzione di produzione, estrapolando le variabili relative ai singoli fattori produttivi con tecniche statistiche (è il caso della Total Factor Productivity, TFP, che nel 2030 raggiunge un tasso di crescita pari circa allo 0,5 per cento) o assumendo che convergano nel 2030 verso parametri strutturali (è il caso del Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment, NAWRU, che converge a un valore ancora pari a circa 9,76 per cento, come riportato alla tavola IV.29). L’output gap chiude linearmente nei tre anni successivi al 2022 (si azzerà nel 2025). Sempre dal 2022, la curva dei rendimenti viene tenuta costante fino alla fine dell’orizzonte di previsione, mentre il tasso di crescita del deflatore del PIL e il tasso d’inflazione calcolato sull’indice dei prezzi al consumo convergono al 2,0 per cento nel 2025¹⁰. Inoltre, coerentemente con l’ipotesi di politiche invariate, il saldo primario corretto per il ciclo del 2022 viene mantenuto costante sul livello di riferimento del 2,4 per cento del PIL fino al 2030.

Uno scenario pessimistico in cui si ipotizza un repentino aumento della curva dei rendimenti di circa 100 punti base rispetto al livello della curva dello scenario di riferimento. Tale shock viene riassorbito alla fine del 2022. Dal 2022, la curva dei rendimenti viene tenuta costante fino alla fine dell’orizzonte di previsione. Come conseguenza dell’innalzamento della curva dei tassi di interesse, rispetto al quadro di riferimento, la crescita del PIL decelera di 0,03 nel 2019, di 0,3 punti percentuali nel 2020 e di 0,4 nel 2021 e 2022¹¹. La serie del PIL potenziale per gli anni 2019-2022 si ottiene applicando la consueta metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo¹². Dal 2022 il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2030 su un valore di 1 punto percentuale superiore a quello dell’ancora dello scenario baseline, mentre il tasso di crescita della TFP converge a 0,5 punti percentuali al di sotto del livello registrato nello scenario baseline nel 2030, quindi a un valore negativo pari a 0. L’output gap si chiude linearmente al 2025. Per effetto della minore crescita, l’avanzo primario¹³ si riduce corrispondentemente negli anni 2019-2022 mentre successivamente viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell’orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL e il tasso d’inflazione dei prezzi al consumo convergono al 2,0 per cento nel 2025.

Uno scenario ottimistico in cui si ipotizza una repentina riduzione della curva dei rendimenti di 100 punti base rispetto al livello della curva dello scenario di riferimento. Tale shock viene riassorbito alla fine del 2022. Dal 2022, la curva dei rendimenti viene tenuta costante fino alla fine dell’orizzonte di previsione. Come conseguenza del decremento della curva dei tassi di interesse, rispetto al quadro di riferimento il PIL cresce di ulteriori 0,03 punti percentuali nel 2019, di 0,3 punti percentuali nel 2020 e di 0,4 nel 2021 e 2022. La serie del PIL potenziale per gli anni 2019-2022 si ottiene applicando la metodologia della funzione di

⁹ Per maggiori dettagli sui metodi di convergenza ai valori strutturali si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2019 alla sezione III.4.

¹⁰ Nei tre scenari di simulazione, il tasso d’inflazione è previsto invariabilmente convergere all’obiettivo di *policy* del 2 per cento, in ragione del fatto che il sentiero di crescita è sempre ipotizzato allinearsi a quello potenziale al 2025.

¹¹ Relativamente all’impatto delle ipotesi di sensitività nel breve periodo, il modello macroeconomico del Tesoro (ITEM) stima che la variazione esogena dei tassi di interesse impatti sulla crescita economica tramite il canale della domanda interna, ovvero investimenti e consumi.

¹² Si veda a questo proposito la Nota Metodologica allegata al DEF 2019 alla sezione III.1.

¹³ Per maggiori dettagli sulla metodologia di derivazione della serie alternativa dell’avanzo primario negli scenari di alta e bassa crescita si veda la Nota Metodologica allegata al DEF 2019 alla sezione III.3.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

produzione concordata a livello europeo. Dal 2022 il NAWRU è avviato su un sentiero di convergenza che si conclude nel 2030 su un valore di 1 punto percentuale inferiore rispetto all'ancora dello scenario baseline, mentre il tasso di crescita della TFP converge a 0,5 punti percentuali al di sopra del livello registrato nello scenario baseline nel 2030, quindi a circa 1,0 per cento. L'output gap si chiude linearmente al 2025. Per effetto della maggiore crescita, l'avanzo primario aumenta corrispondentemente negli anni 2019-2022 mentre per gli anni successivi viene mantenuto costante al suo livello strutturale fino alla fine dell'orizzonte di previsione. Il tasso di crescita del deflatore del PIL e il tasso d'inflazione dei prezzi al consumo convergono al 2,0 per cento nel 2025.

La Tavola R.1 illustra schematicamente le caratteristiche degli shock applicati alle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica sottostanti alla dinamica del rapporto debito/PIL.

TAVOLA R.1: SINTESI DEGLI SHOCK MACRO-FISCALI

	Ottimistico	Scenario Riferimento	Pessimistico
Curva dei rendimenti	a) curva dei rendimenti dello scenario di riferimento ridotta linearmente di 100 bp da aprile a dicembre 2019. b) a dicembre 2022 convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento. Dal 2023 scenario baseline costante.	a) curva dei rendimenti scenario DEF programmatico (2019-2022) b) Dal 2023 curva dei rendimenti costante	a) curva dei rendimenti dello scenario di riferimento aumenta linearmente di 100 bp da aprile a dicembre 2019. b) a dicembre 2022 convergenza a valori della curva dei rendimenti dello scenario di riferimento. Dal 2023 scenario baseline costante.
PIL	a) -0,03 p.p. di crescita per il 2019; -0,3 p.p. per il 2020 e -0,4 per il 2021-2022 b) Convergenza dal 2022 al 2030 a un valore del NAWRU pari a 1 p.p. minore del <i>baseline</i> e a un tasso di crescita della TFP di 0,5 p.p. superiore al <i>baseline</i> .	a) scenario base della NADEF 2018-2021 b) Convergenza al 2030 a parametri dello scenario OGWG T+10 (NAWRU a 9,8%, tasso di crescita della TFP a 0,5%)	a) +0,03 p.p. di crescita per il 2019; +0,3 p.p. per il 2020 e +0,4 p.p. per il 2021-2022 b) Convergenza dal 2022 al 2030 a un valore del NAWRU pari a 1 p.p. maggiore del <i>baseline</i> e a un tasso di crescita della TFP di 0,5 p.p. inferiore al <i>baseline</i> .
Avanzo primario	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2019-2022 b) nel 2023-2030 avanzo primario strutturale costante al livello del 2022	a) avanzo primario dello scenario NADEF programmatico (2019-2022) b) nel 2023-2030 avanzo primario strutturale costante al livello del 2022	a) rideterminazione avanzo primario sulla base delle elasticità (analisi di sensitività) nel periodo 2019-2022 b) nel 2023-2030 avanzo primario strutturale costante al livello del 2022
Inflazione	a) aumento come da scenario ottimistico negli anni 2019 - 2022 b) convergenza al 2% tra il 2022 e il 2025	a) scenario base dal 2019-2022 b) convergenza al 2% tra il 2022 e il 2025	a) riduzione come da scenario di bassa crescita negli anni 2019 - 2022 b) convergenza al 2% tra il 2022 e il 2025

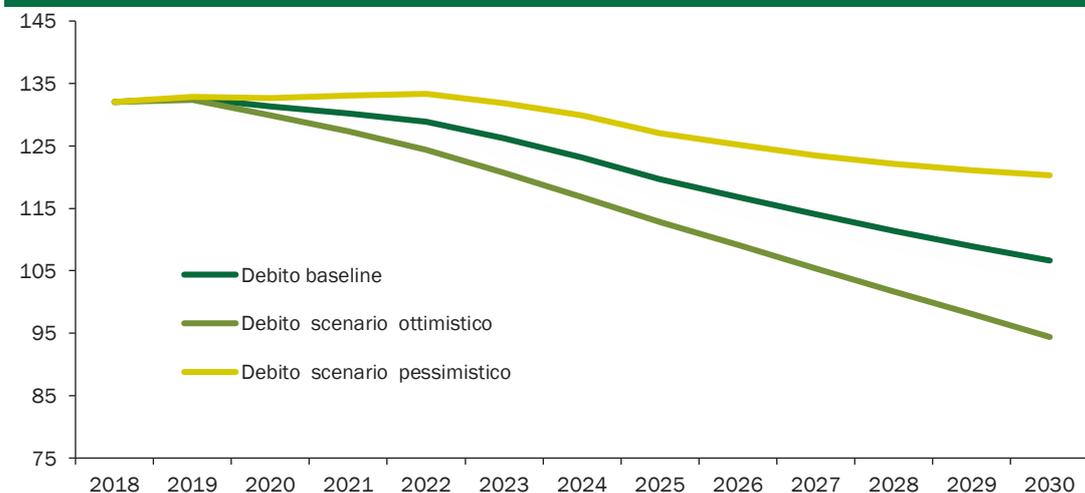
La Tavola IV.2 riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche e di finanza pubblica nei diversi scenari per il periodo 2019-2022 e i valori di convergenza al termine dell'orizzonte di previsione di medio periodo nel 2030.

TAVOLA IV.2: SENSITIVITA' ALLA CRESCITA (valori percentuali)		2019	2020	2021	2022	Media 2023-2029	2030
Tasso di crescita del PIL nominale	Scenario ottimistico	1,3	3,1	3,1	2,9	3,2	3,4
	Scenario baseline	1,2	2,8	2,6	2,3	2,9	2,6
	Scenario pessimistico	1,2	2,5	2,1	1,7	2,7	1,8
Tasso di crescita del PIL reale	Scenario ottimistico	0,3	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3
	Scenario baseline	0,2	0,8	0,8	0,8	0,9	0,6
	Scenario pessimistico	0,2	0,5	0,3	0,4	0,7	-0,1
Tasso di crescita del PIL potenziale	Scenario ottimistico	0,5	0,7	1,0	0,8	1,0	1,3
	Scenario baseline	0,4	0,7	0,8	0,7	0,8	0,6
	Scenario pessimistico	0,3	0,5	0,7	0,5	0,5	-0,1
Output gap	Scenario ottimistico	-1,7	-1,4	-1,2	-0,8	-0,1	0,0
	Scenario baseline	-1,7	-1,6	-1,6	-1,6	-0,2	0,0
	Scenario pessimistico	-1,6	-1,6	-2,0	-2,1	-0,4	0,0
Indebitamento netto	Scenario ottimistico	-2,3	-1,7	-1,0	-0,3	0,0	0,2
	Scenario baseline	-2,4	-2,1	-1,8	-1,5	-1,0	-0,7
	Scenario pessimistico	-2,4	-2,5	-2,7	-2,8	-2,0	-1,7
Indebitamento netto corretto per il ciclo	Scenario ottimistico	-1,4	-1,0	-0,4	0,2	0,0	0,2
	Scenario baseline	-1,4	-1,2	-0,9	-0,7	-0,8	-0,7
	Scenario pessimistico	-1,5	-1,6	-1,6	-1,6	-1,8	-1,7
Avanzo primario	Scenario ottimistico	1,3	1,7	2,4	3,1	3,6	3,6
	Scenario baseline	1,2	1,5	1,9	2,3	3,0	3,2
	Scenario pessimistico	1,2	1,3	1,4	1,5	2,5	2,7
Avanzo primario corretto per il ciclo	Scenario ottimistico	2,2	2,5	3,0	3,6	3,6	3,6
	Scenario baseline	2,2	2,4	2,8	3,2	3,2	3,2
	Scenario pessimistico	2,1	2,2	2,5	2,7	2,7	2,7
Tasso di Interesse implicito	Scenario ottimistico	2,7	2,7	2,7	2,7	3,3	3,6
	Scenario baseline	2,8	2,8	2,9	3,0	3,4	3,7
	Scenario pessimistico	2,8	2,9	3,1	3,3	3,6	3,7
Debito Pubblico	Scenario ottimistico	132,4	129,9	127,4	124,4	109,2	94,4
	Scenario baseline	132,6	131,3	130,2	128,9	117,2	106,6
	Scenario pessimistico	132,9	132,6	133,0	133,3	125,8	120,3

Sulla base delle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica considerate, la Figura IV.6 conferma la tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL nel medio periodo nei tre scenari proposti, sebbene a ritmi differenti. Nello scenario di riferimento, il debito converge ad un livello pari a 106,6 per cento del PIL nel 2030 senza ridursi alla velocità richiesta dal *benchmark* della regola del debito. Nello scenario ottimistico, il rapporto debito/PIL, si ridurrebbe più rapidamente fino a raggiungere, nel 2030, un valore pari a 94,4 per cento del PIL, circa 12 punti percentuali al di sotto del dato dello scenario di base. Nello scenario pessimistico, invece, il rapporto debito/PIL, dopo aver raggiunto un picco di 133,3 nel 2022, entra in un sentiero decrescente fino ad arrivare a un valore di 120,3 nel 2030.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

FIGURA IV.6: PROIEZIONE DI MEDIO TERMINE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEGLI SCENARI ALTERNATIVI



Fonte: MEF.

IV.3 SCENARI DI LUNGO PERIODO

In questa sezione sono presentati i risultati dell'analisi di sostenibilità fiscale di medio-lungo periodo. L'analisi segue la metodologia elaborata in ambito EPC-WGA (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing*) per aggiornare le proiezioni relative alle spese connesse all'evoluzione demografica della popolazione. Le proiezioni utilizzano le proiezioni demografiche di Eurostat (con base 2015) e sulla base di alcune ipotesi macroeconomiche sottostanti (ad esempio sulla produttività del lavoro) aggiornano anche le proiezioni di PIL e di rapporto debito/PIL su un orizzonte di riferimento che arriva al 2070.

L'aggiornamento rispetto al precedente ciclo di valutazione (compreso tra il 2015 e il 2017), sia delle ipotesi macroeconomiche sia delle tendenze demografiche, ha sortito un impatto negativo sulla evoluzione del fattore lavoro nel lungo periodo e sul tasso di crescita del PIL. Di conseguenza si osserva, come già evidenziato nel Programma di Stabilità dello scorso anno, un marcato peggioramento del rapporto fra il totale della spesa connessa all'invecchiamento e PIL rispetto alle stime precedenti. Ciò nonostante resta confermata la sostenibilità nel lungo periodo delle finanze pubbliche italiane.

L'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla sostenibilità fiscale

Le previsioni di medio-lungo periodo della spesa pubblica per pensioni¹⁴, sanità, *Long Term Care* (LTC), ammortizzatori sociali e istruzione, funzionali all'analisi

¹⁴ Le previsioni sono elaborate nel presupposto che, come già ipotizzato nei documenti di finanza pubblica, l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto alle famiglie e, allo stesso modo, che quanto disposto dall'articolo 23 del DL n. 4/2019 in materia di accesso al credito per anticipo del TFS dei dipendenti pubblici sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non comporti una

della sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche sono elaborate in linea con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-WGA. Le suddette previsioni recepiscono i dati di contabilità nazionale fino al 2018. Per il quadriennio successivo, le previsioni di spesa inglobate nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente. Le ipotesi di scenario sono coerenti con il quadro macroeconomico tendenziale elaborato per il DEF 2019. Nel medio-lungo periodo, sono stati recepiti gli scenari di previsione definiti in ambito EPC-WGA per il *round* di previsione 2018 modificati per tenere conto dell'impatto sui tassi di permanenza al lavoro delle misure in materia pensionistica di natura strutturale adottate con il D.L. n. 4/2019 e opportunamente raccordati con gli scenari di breve periodo¹⁵.

Le ipotesi demografiche si basano sullo scenario centrale elaborato dall'Eurostat, con base 2015. Tale scenario prevede per l'Italia: *i*) un flusso netto di immigrati di circa 190 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2040 e decrescente successivamente; *ii*) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 86,9 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; *iii*) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,66.

Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, per il biennio 2017-2018, sono stati recepiti i dati di contabilità nazionale. Per il quadriennio 2019-2022 sono state invece adottate ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale della DEF 2019. Per il periodo successivo sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario *EPC-WGA baseline 2018*, modificate per recepire l'impatto sulla permanenza al lavoro delle misure strutturali adottate con il DL n.4/2019. Tali ipotesi sono state ricollegate, nella fase transitoria, con le dinamiche di breve periodo¹⁶.

Le dinamiche di lungo periodo delle variabili del quadro macroeconomico, come desunte dalle ipotesi concordate in ambito *EPC WGA* (scenario *EPC-WGA baseline 2018*), prevedono un tasso di variazione medio annuo della produttività reale del lavoro crescente fino al 2045, dove si attesta su un valore attorno all'1,6 per cento, per poi scendere a circa 1,5 per cento del PIL alla fine del periodo di previsione. Sul fronte occupazionale, il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 58,8 per cento del 2018 al 62,2 per cento del 2070. L'interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del PIL reale che si attesta, nel periodo 2023-2070, attorno all'1 per cento medio annuo. A partire dal 2025, il deflatore del PIL e il tasso di inflazione

riclassificazione come anticipo di trasferimento monetario diretto a famiglie anche a seguito di quanto previsto dall'articolo 24 del medesimo decreto-legge.

¹⁵ Gli scenari di medio-lungo periodo definiti ai fini della predisposizione delle previsioni delle spese pubbliche *age-related EPC-WGA 2018* sono stati pubblicati in "*The 2018 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*" - *European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs* e anticipati agli Stati Membri a fine maggio 2017. Rispetto agli scenari dell'Ageing Report, le ipotesi sottostanti le proiezioni attuali sono state modificate per tenere conto dell'impatto sui tassi di partecipazione al mercato del lavoro della riduzione nell'anzianità di pensionamento di 9 mesi dovuta al blocco, per gli anni 2019-2026, degli adeguamenti per la speranza di vita del requisito di anzianità contributiva per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica così come previsto dal D.L. n.4/2019. Rispetto allo scenario WGA Baseline, i nuovi tassi di attività risultano essere inferiori di circa un decimo di punto percentuale.

¹⁶ Le differenze occupazionali evidenziate nel 2022, nel confronto fra lo scenario *EPC-WGA baseline* e lo scenario macroeconomico di breve periodo del DEF 2019, sono state progressivamente azzerate. In particolare, sia i tassi di attività che i tassi di disoccupazione sono stati gradualmente riallineati nell'arco di un quinquennio. Per quanto riguarda la dinamica della produttività le ipotesi dello scenario *EPC-WGA baseline* sono state sostanzialmente confermate a partire dal 2022.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

sono assunti pari al 2 per cento, valore raggiunto linearmente dall'1,5 per cento del 2022.

Le previsioni riportate nella Tavola IV.3 sono aggiornate sulla base del quadro normativo vigente, includendo sia gli interventi adottati con la Legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018) sia le misure in ambito previdenziale inserite nel D.L. n. 4/2019, attuativo delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio¹⁷.

In particolare, le proiezioni della spesa pensionistica tengono conto degli interventi normativi contenuti nella legge di Bilancio 2019¹⁸ (Legge n. 145/2018) tra i quali l'introduzione del nuovo regime di indicizzazione dei trattamenti pensionistici in vigore nel periodo 2019-2021 e l'applicazione nel quinquennio 2019-2024 dell'aliquota di riduzione per pensioni di importo superiore a 100.000 euro lordi. Inoltre, le proiezioni includono il complesso degli effetti delle disposizioni del D.L. n.4/2019 tra cui quelli derivanti dall'introduzione del nuovo canale di pensionamento anticipato "Quota 100" che, per gli anni 2019-2021, in presenza del requisito congiunto di un'età anagrafica non inferiore a 62 anni e di un'anzianità contributiva non inferiore a 38 anni, consente di accedere ai trattamenti pensionistici anche cumulando i periodi assicurativi non coincidenti presenti in due o più gestioni tra quelle indicate dalla norma e amministrare dall'INPS¹⁹. Infine, le proiezioni della spesa pensionistica inglobano, per il canale del pensionamento anticipato indipendente da requisiti anagrafici e per i cosiddetti lavoratori precoci, la disapplicazione degli adeguamenti alla speranza di vita per il periodo 2019-2026. Nel corso di questo intervallo temporale, la norma consente di accedere al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica avendo maturato un'anzianità contributiva non inferiore a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne²⁰. Per i lavoratori precoci²¹ l'accesso ai trattamenti pensionistici è possibile una volta maturata un'anzianità contributiva di almeno 41 anni.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione sconta gli effetti finanziari connessi con lo slittamento al 2019 degli oneri per il mancato rinnovo, per il solo 2018, delle convenzioni per l'assistenza medico generica e per i professionisti della medicina ambulatoriale nonché degli oneri contrattuali, per il triennio 2016-2018,

¹⁷ L'istituto del Reddito di Cittadinanza contenuto nel D.L. n. 4/2019 e convertito in legge il 27 marzo 2019, non viene classificato come una prestazione di ammortizzatore sociale. Esso rappresenta infatti una prestazione assistenziale di sostegno per famiglie in condizioni disagiate finalizzato anche al reinserimento nel mondo del lavoro e all'inclusione sociale, ed è compatibile con il reddito da attività lavorativa e con prestazioni concomitanti di ammortizzatori sociali. Per tale ragione, non entra nel calcolo dell'aggregato di spesa qui considerato che tiene conto delle voci dedicate a pensioni, sanità, *Long Term Care*, ammortizzatori sociali e istruzione.

¹⁸ La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di circa 5 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

¹⁹ La norma prevede un regime delle decorrenze (finestre mobili) differenziato di tre mesi per i lavoratori privati e di sei mesi per i lavoratori pubblici.

²⁰ Il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti.

²¹ Anche per i lavoratori precoci, il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti.

per il solo personale dipendente dirigente a seguito della mancata sottoscrizione dei relativi contratti, così come previsto dalla Legge di Bilancio del 2018. La previsione sconta, inoltre, gli oneri per il rinnovo dei contratti e delle convenzioni per il triennio 2019-2021, ai sensi della Legge di Bilancio del 2019²².

In materia di ammortizzatori sociali la previsione tiene anche conto del progressivo esplicarsi degli effetti di potenziamento delle tutele in materia di ammortizzatori sociali previsti dai decreti legislativi attuativi della Legge n. 183/2014 (in particolare i decreti legislativi n. 22/2015 e n. 148/2015).

Con riguardo del sistema scolastico, la previsione tiene conto degli oneri per il rinnovo dei contratti per il triennio 2019-2021, ai sensi della Legge di Bilancio del 2019, nonché delle differenti modalità di finanziamento dell'organico di fatto, i cui effetti vengono resi neutrali nel lungo periodo.

La Tavola IV.3 contiene le informazioni relative alle proiezioni della spesa per pensioni e per le altre prestazioni sociali. Sulla base delle nuove ipotesi demografiche e macroeconomiche, il totale della spesa connessa all'invecchiamento decresce lievemente da 27,9 per cento del PIL del 2015 al 27,7 per cento nel 2020. Successivamente, tale aggregato di spesa aumenta gradualmente fino ad attestarsi al picco del 30,9 per cento del PIL nel 2045. Nell'ultima parte dell'orizzonte di previsione il rapporto torna a ridursi attestandosi al 27 per cento del PIL nel 2070.

Relativamente alle singole componenti della spesa *age-related*, dopo l'aumento rilevato negli anni precedenti, dal 2015 il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un triennio fino a raggiungere il 15,3 per cento nel 2018 grazie ad un andamento di crescita più favorevole e alla graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento. Successivamente, il rapporto riprende a crescere raggiungendo il 18,4 per cento nel 2042. Nella fase finale del periodo di previsione, il rapporto spesa/PIL si riduce rapidamente attestandosi al 14,7 per cento nel 2060 e al 13,8 per cento nel 2070.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione è stata effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario*²³. Tale metodologia recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica della spesa sanitaria. Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento della dinamica della spesa, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e PIL presenta un profilo crescente a partire dal 2022 e si attesta attorno al 7,9 per cento nel 2060 e al 7,7 per cento del PIL nel 2070.

²² Si rinvia, per maggior informazioni, all'analisi di dettaglio contenuta nel DEF 2019, sez. II.

²³ Il *reference scenario*, applicato dal 2023, prevede, in particolare, per la componente *acute* della spesa sanitaria: *i*) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, secondo cui gli incrementi di speranza di vita si traducono in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento (anziché 100 per cento come nel caso dell'applicazione "integrale"); *ii*) la dinamica del costo unitario (*unit cost*) "agganciata" al PIL pro capite; *iii*) l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070). Per la componente *Long Term Care* della spesa sanitaria il *reference scenario* prevede: *i*) l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, come per la componente *acute* della spesa sanitaria; *ii*) la dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività; *iii*) l'elasticità del costo unitario alla produttività superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070).

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

TAVOLA IV.3 SPESA PER PENSIONI SANITÀ ASSISTENZA AGLI ANZIANI ISTRUZIONE E INDENNITÀ DI DISUCCUPAZIONE (2010-2070)

	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
Spesa Totale	49,9	50,3	49,1	49,9	51,9	54,0	55,5	56,4	56,3	55,5	55,0	54,5	54,2
<i>di cui:</i>													
- Spesa age-related	27,5	27,9	27,7	27,6	28,7	29,8	30,7	30,9	30,1	28,9	28,1	27,5	27,0
Spesa pensionistica	14,8	15,7	15,8	16,0	16,8	17,8	18,3	18,1	16,9	15,6	14,7	14,1	13,8
Spesa sanitaria	7,1	6,7	6,6	6,6	6,9	7,1	7,4	7,6	7,8	7,8	7,9	7,8	7,7
<i>di cui LTC - sanitaria</i>	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
LTC socio/assistenziale	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6
Spesa per istruzione	3,9	3,6	3,5	3,3	3,2	3,1	3,1	3,3	3,3	3,4	3,4	3,3	3,4
Indennità disoccupazione	0,7	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- Spesa per interessi	4,3	4,1	3,6	4,4	5,5	6,3	7,0	7,7	8,4	8,8	9,1	9,2	9,3
Entrate Totali	45,6	47,7	47,0	46,8	46,8	46,8	46,8	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7	46,7
<i>di cui: Redditi proprietari</i>	0,6	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
IPOTESI (%)													
Tasso di crescita della produttività del lavoro	2,6	0,3	0,4	0,2	0,6	0,9	1,2	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5
Tasso di crescita del PIL reale	1,7	0,9	0,6	0,8	0,3	0,4	0,5	1,1	1,3	1,6	1,2	1,4	1,1
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	78,4	79,5	80,4	80,3	80,2	80,3	80,3	80,6	80,6	80,5	80,5	80,4	80,4
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	54,6	57,8	60,7	62,6	63,7	64,2	64,5	64,6	64,7	64,7	64,7	64,7	64,8
Tasso di partecipazione totale (20-64)	66,3	68,6	70,5	71,4	72	72,3	72,5	72,8	72,8	72,8	72,8	72,8	72,8
Tasso di disoccupazione	8,4	11,9	11,2	9,3	8,5	8,1	7,8	7,6	7,4	7,4	7,3	7,3	7,3
Popolazione con 65+/totale popolazione	20,4	21,7	23,1	24,7	27,1	29,8	32,1	33,5	33,8	33,7	33,4	32,9	32,8
Indice di dipendenza degli anziani (65 e oltre/[20-64])	33,6	36,4	39,1	42,5	47,9	54,8	61,8	66,3	67,7	67,5	66,6	65,4	65,4

Note: (1) Per il quadriennio 2019-2022, sono state adottate ipotesi di crescita in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale sottostante il DEF 2019. Per il periodo successivo si adotta lo scenario che EPC-WGA ha predisposto per le previsioni di spesa *age-related* del round 2018. (2) Fino al 2018, la spesa per prestazioni sociali è riferita ai dati di Contabilità Nazionale. Per il periodo 2019-2022, i valori di previsione sono in linea con quelli sottostanti alla previsione del quadro di finanza pubblica. (3) La Legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di circa 5 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico. (4) La previsione è effettuata con la metodologia del *reference scenario*. (5) Per il 2010 i dati non scontano la diversa contabilizzazione degli interessi passivi, interamente esclusi dall'aggregato di spesa sanitaria per un importo annuo compreso fra i 250-300 milioni. (6) L'aggregato comprende i livelli di istruzione ISCED 1-8 secondo la classificazione OECD (ISCED 2011 level). Non comprende la spesa per istruzione degli adulti (formazione permanente) e la scuola dell'infanzia (*pre-primary*). (7) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono determinare incongruenze con i valori presentati in tabella.

Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La componente socio-assistenziale della spesa pubblica per assistenza di lungo corso (LTC) è composta per circa 4/5 dalle indennità di accompagnamento e per circa 1/5 dalle prestazioni socio-assistenziali erogate a livello locale²⁴. Riguardo quest'ultima, la previsione del rapporto spesa/PIL è stata effettuata in accordo con le ipotesi sottostanti il *reference scenario* così come definito per la componente sanitaria della spesa per LTC.

²⁴ Per maggiori dettagli, si confronti Ministero dell'economia e delle finanze-RGS (2018), Rapporto n. 19, capitolo 4.

Relativamente alle indennità di accompagnamento (*cash benefits*), in considerazione della specificità della prestazione costituita da importi monetari erogati a favore del beneficiario e non dall'acquisto di beni e servizi, l'importo delle prestazioni è stato strutturalmente "agganciato" alla dinamica del PIL pro capite a partire dal 2023²⁵. Dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, la componente socio-assistenziale della spesa per LTC presenta un profilo crescente in termini di PIL, che si protrae per l'intero periodo di previsione, attestandosi all'1,6 per cento nel 2070.

La proiezione della spesa per ammortizzatori sociali in rapporto al PIL passa dallo 0,7 per cento del 2010 allo 0,9 per cento del 2015, per poi scendere gradualmente ed attestarsi su un valore di circa 0,6 per cento a partire dalla seconda metà del periodo di previsione.

La proiezione della spesa per istruzione in rapporto al PIL²⁶ è coerente con l'aggregato di spesa definito in ambito *EPC WGA*. Il rapporto spesa/PIL presenta un andamento gradualmente decrescente che si protrae per circa un quindicennio. A partire dal 2022, tale riduzione è essenzialmente trainata dal calo degli studenti indotto dalle dinamiche demografiche. Il rapporto riprende a crescere leggermente nella parte finale del periodo di previsione attestandosi attorno al 3,4 per cento nel 2070.

FOCUS

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

In attuazione delle disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2019 (Legge n. 145/2018), il Decreto Legge n. 4/2019²⁷ ha istituito in via sperimentale e solo per il periodo 2019-2021 un nuovo canale di pensionamento anticipato a cui possono accedere tutti i lavoratori che presentino i seguenti requisiti congiunti: un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva di almeno 38 anni.

La norma prevede regole di accesso al pensionamento differenziate per i lavoratori del settore privato e per quelli del settore pubblico. Per i primi, è previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici pari a tre mesi a partire dalla data di maturazione dei suddetti requisiti congiunti. Per i lavoratori del settore pubblico, con l'eccezione del comparto scuola per il quale si applicano disposizioni specifiche, l'accesso ai trattamenti pensionistici si perfeziona decorsi 6 mesi dal conseguimento dei suddetti requisiti congiunti²⁸. Il Decreto Legge n. 4/2019 prevede ulteriori interventi in materia

²⁵ In linea con le indicazioni metodologiche concordate in ambito EPC-WGA per la predisposizione del round di previsioni 2018, l'elasticità del costo unitario rispetto al PIL pro capite passa da 1,1 ad 1 nell'intero periodo di previsione.

²⁶ La definizione di spesa per istruzione concordata in ambito EPC-WGA comprende i livelli di istruzione ISCED da 1 a 8 secondo la classificazione ISCED 2011 (da 1 a 6 secondo la classificazione ISCED 1997), escludendo la scuola dell'infanzia (*pre-primary*), che corrisponde al livello ISCED 0, e la formazione permanente (Cfr. European Commission, Special Report n° 1/2006). L'aggregato di spesa è costruito sui dati di fonte UNESCO/OECD/EUROSTAT (UOE). La previsione recepisce i dati UOE aggiornati all'anno finanziario 2015.

²⁷ Attuativo di quanto previsto dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) in termini di relativa programmazione finanziaria. La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di circa 5 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

²⁸ I trattamenti pensionistici conseguiti sulla base del nuovo canale di pensionamento anticipato con almeno 62 anni di età e almeno 38 anni di anzianità contributiva non sono cumulabili, fino al compimento dell'età

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

pensionistica. In particolare, la norma impone la riduzione al livello del 2018, ossia a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne, del requisito dell'anzianità contributiva per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica e il blocco, per il periodo 2019-2026, dei relativi adeguamenti alla speranza di vita. Anche a questo canale si applica il regime delle decorrenze per cui il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi 3 mesi dal conseguimento del requisito di anzianità contributiva.

La disapplicazione degli adeguamenti alla speranza di vita per il periodo 2019-2026 è prevista anche per i cosiddetti lavoratori "precoci" i quali possono accedere al pensionamento una volta maturata un'anzianità contributiva di 41 anni²⁹. Infine, il Decreto Legge n. 4/2019 potenzia la misura denominata "Opzione donna" prevedendo la possibilità per le lavoratrici che conseguano entro il 31 dicembre 2018 un'età anagrafica di 58 anni per le dipendenti e 59 anni per le lavoratrici autonome e almeno 35 anni di anzianità contributiva di accedere al pensionamento anticipato, con il calcolo del trattamento di quiescenza³⁰ interamente con il sistema contributivo.

Le nuove regole introdotte dal Decreto Legge n.4/2019 pur avendo un impatto finanziario significativo, hanno come finalità quella di rendere temporaneamente più agevole l'accesso al pensionamento anticipato.

Rimane confermata l'estensione, a partire dal 2012, del regime contributivo a tutti i lavoratori, compresi quindi quelli che, sulla base della precedente legislazione, avrebbero percepito una pensione calcolata secondo il regime retributivo (ossia coloro che al 31/12/1995 avevano più di 18 anni di contributi). Inoltre, in linea con gli assetti normativo-istituzionali presenti nella maggior parte dei Paesi europei, il sistema pensionistico italiano mantiene due canali di accesso al pensionamento³¹: a) il pensionamento di vecchiaia a cui si accede con almeno 20 anni di contributi versati e un requisito di età predefinito dalla legge che, per il 2019, è pari a 67 anni³²; b) il pensionamento anticipato consentito, con 20 anni di contributi versati, fino a tre anni prima del requisito di età per il pensionamento di vecchiaia per i lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996 e a condizione di aver maturato un importo del trattamento pensionistico sufficientemente elevato³³, oppure indipendentemente dall'età e dalla data di assunzione ma con un periodo di contribuzione più elevato.

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 indicizzati alle variazioni della speranza di vita misurata dall'ISTAT. Al di fuori di quanto recentemente stabilito dal Decreto Legge n. 4/2019, che ha previsto per il canale di pensionamento anticipato indipendente dall'età la disapplicazione per il periodo 2019-2026 degli adeguamenti per la speranza di vita, per tutti gli altri requisiti di accesso al pensionamento tali adeguamenti avvengono ogni due anni, in base ad una procedura

anagrafica della pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, a eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui.

²⁹ Anche per i lavoratori precoci, il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si perfeziona trascorsi tre mesi dalla maturazione dei predetti requisiti.

³⁰ La norma prevede anche il posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici di 12 mesi dalla maturazione dei requisiti per le lavoratrici dipendenti e di 18 mesi per le lavoratrici autonome.

³¹ Sono state altresì previste delle misure di salvaguardia, finalizzate a garantire una maggiore gradualità di applicazione della riforma del 2011, ovvero a tener conto di specificità in relazione alla prossimità al pensionamento e a situazioni di difficoltà connesse alla permanenza nel mercato del lavoro, casistiche tutte specificatamente individuate sul piano normativo.

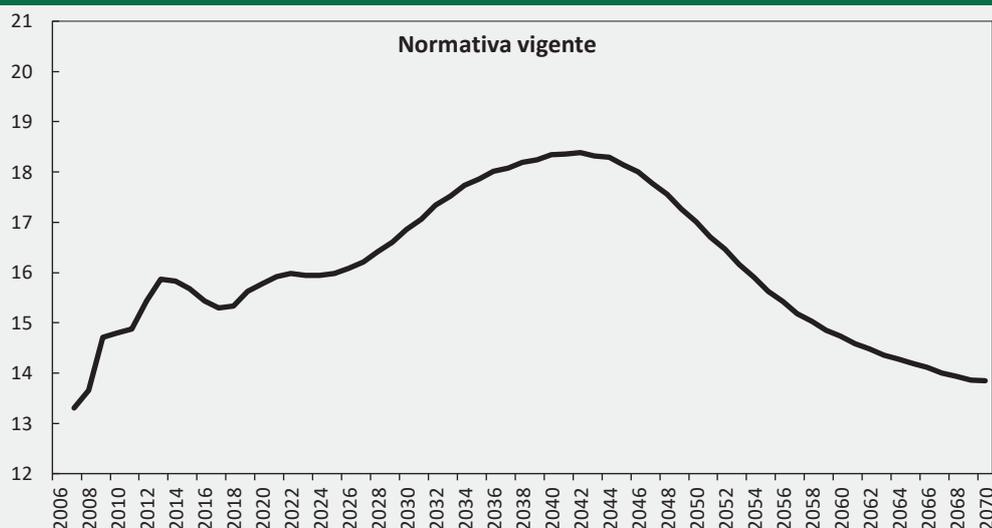
³² In aggiunta, per i lavoratori assunti dopo il 1 gennaio 1996, per i quali la pensione è interamente calcolata con il sistema contributivo, l'accesso al pensionamento di vecchiaia è soggetto anche al conseguimento di un importo minimo di pensione pari a 1,5 volte l'assegno sociale del 2012 rivalutato in base all'andamento del PIL.

³³ Per tali lavoratori, per i quali la pensione è interamente calcolata con il sistema contributivo, l'accesso al pensionamento anticipato è soggetto anche al conseguimento di un importo minimo di pensione pari a 2,8 volte l'assegno sociale rivalutato in base all'andamento del PIL.

interamente di natura amministrativa³⁴. Inoltre, a partire dal 2013 il calcolo dei coefficienti di trasformazione³⁵ al momento del pensionamento è stato esteso fino all'età di del requisito di vecchiaia maggiorata di quattro anni.

Sulla base di tale assetto normativo, la figura sottostante mostra la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL elaborata³⁶, a normativa vigente, sulla base dello scenario EPC-WGA *Baseline*³⁷.

FIGURA R.1: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL



Note: Lo scenario EPC-WGA *Baseline* recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2019.

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

³⁴L'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. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017. La normativa vigente prevede una clausola di garanzia in base alla quale il requisito anagrafico minimo di vecchiaia non potrà comunque essere inferiore ai 67 anni per coloro che maturano il diritto alla prima decorrenza utile del pensionamento a partire dal 2021. In ogni caso, sulla base delle previsioni demografiche ISTAT, il predetto obiettivo potrebbe essere assicurato già dal 2019.

³⁵Anche il coefficiente di trasformazione viene adeguato con lo stesso calendario dell'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento. L'adeguamento avente decorrenza dal 1° gennaio 2016 è stato adottato con decreto direttoriale del 22/06/2015, pubblicato in GU n° 154 del 6 luglio 2015 mentre l'adeguamento del 2019 è stato deliberato con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018.

³⁶Le previsioni sono elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto alle famiglie e, allo stesso modo, che quanto disposto dall'articolo 23 del DL n. 4/2019 in materia di accesso al credito per anticipo del TFS dei dipendenti pubblici sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non comporti una riclassificazione come anticipo di trasferimento monetario diretto a famiglie anche a seguito di quanto previsto dall'articolo 24 del medesimo decreto legge.

³⁷Le proiezioni della spesa pensionistica in rapporto al PIL scontano, per il quadriennio 2019-2022, le ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti del quadro macroeconomico tendenziale di breve periodo definito per il DEF 2019. Per il periodo successivo, sono state recepite le ipotesi strutturali dello scenario EPC-WGA *baseline* 2018, modificate per recepire l'impatto sulla permanenza al lavoro delle misure strutturali adottate con il DL 4/2019.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Dopo la crescita rilevata negli anni 2008-2014, imputabile esclusivamente al protrarsi delle fasi di recessione del ciclo economico, a partire dal 2015, grazie alla crescita economica più favorevole e in virtù della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dell'applicazione, pro rata, del sistema di calcolo contributivo, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL decresce per circa un triennio. Successivamente, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL inizia una lunga fase di crescita che si protrae fino al 2042, anno in cui viene raggiunto il picco del 18,4 per cento. Tale aumento è spiegato, in una prima fase, in parte dal rallentamento della dinamica del prodotto interno lordo di breve periodo e di quello assunto nello scenario EPC-WGA *Baseline*³⁸ e, in parte, da un maggior ricorso al pensionamento, come conseguenza delle misure previste dal Decreto Legge n.4/2019. In una seconda fase, successiva al 2030, la crescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è ascrivibile all'aumento del numero di pensioni rispetto al numero degli occupati dovuta all'ingresso in quiescenza delle generazioni del *baby boom* che viene solo in parte compensato dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e dall'effetto di contenimento degli importi pensionistici esercitato dalla graduale applicazione del sistema di calcolo contributivo sull'intera vita lavorativa.

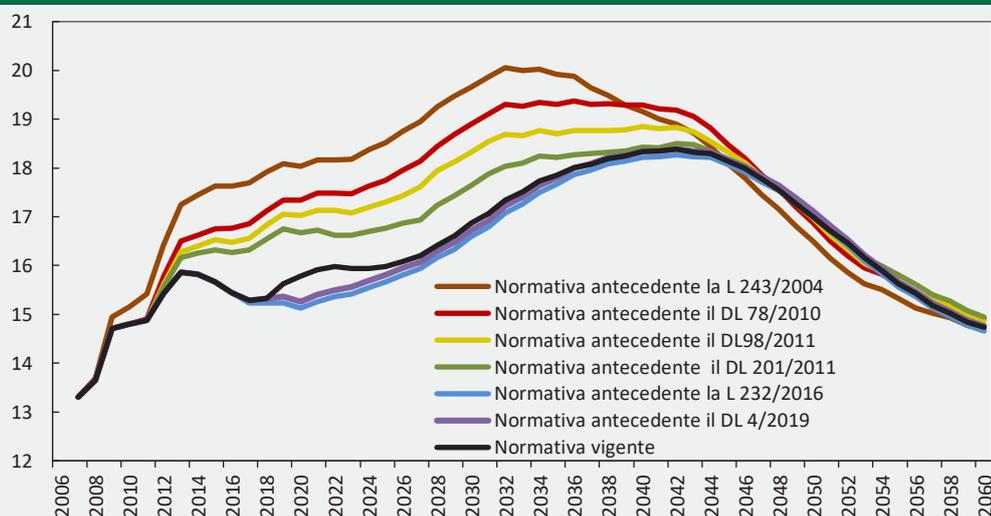
Dopo il picco del 2042, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL scende rapidamente portandosi al 16,9 per cento nel 2050 e al 14,7 per cento nel 2060 fino a convergere al 13,8 per cento nel 2070 con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo. La rapida riduzione del rapporto fra spesa 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 la progressiva uscita delle generazioni del *baby boom* sia con l'adeguamento automatico dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

La figura sottostante presenta la previsione della spesa pensionistica in rapporto al PIL a legislazione vigente ponendola a confronto con quella che si sarebbe avuta sulla base dei regimi antecedenti i principali interventi di riforma. Rispetto alla legislazione immediatamente precedente, le misure contenute nel D.L. n. 4/2019 e nella Legge di Bilancio per il 2019 (Legge n. 145/2018) incluse nello scenario a normativa vigente producono, nel periodo 2019-2036, un incremento di incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL pari in media a circa 0,2 punti annui, con profilo progressivamente decrescente a partire dai primi anni di previsione, ove è più concentrata la maggiore incidenza della spesa in rapporto al PIL. Nel lungo periodo, grazie al complessivo processo di riforma attuato a partire dal 2004, l'età media al pensionamento (tenendo in considerazione sia l'età del pensionamento di vecchiaia che i requisiti per il pensionamento anticipato) aumenta da 60-61 durante il periodo 2006-2010 a circa 63 nel 2017, a 67 nel 2040 e poi a circa 68 nel 2050. Cumulativamente la minore incidenza della spesa in rapporto al PIL derivante dal complessivo processo di riforma avviato nel 2004 ammonta a circa 60 punti percentuali di PIL al 2060.

³⁸ Come già rappresentato in sede di Nota di Aggiornamento del DEF 2017, nell'ambito del DEF 2018 (Sezione I, Programma di Stabilità 2018) e nella Nota di Aggiornamento al DEF del 2018, lo scenario EPC-WGA *Baseline* elaborato per il round di previsione 2018 ha evidenziato per l'Italia significativi peggioramenti rispetto al precedente (round 2015), da ascrivere alla revisione del quadro demografico, da parte di Eurostat, e del quadro macroeconomico di medio periodo da parte della Commissione Europea.

FIGURA R.2: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN RAPPORTO AL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Note: Lo scenario EPC-WGA Baseline recepisce, nel breve periodo, le indicazioni del quadro tendenziale del Programma di Stabilità 2019.

Fonte: Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La dinamica del debito nel lungo periodo e gli indicatori di sostenibilità fiscale

L'utilizzo delle proiezioni di spesa *age-related* e di PIL nel lungo periodo, congiuntamente ad ulteriori ipotesi di finanza pubblica consente, sempre in conformità con la metodologia utilizzata dalla Commissione Europea nella sorveglianza fiscale, di derivare proiezione del debito fino al 2070. Seguendo un tale approccio si assume che le entrate fiscali si mantengano costanti in rapporto al PIL, al livello del 2022, lungo tutto l'orizzonte di previsione. La spesa pubblica invece, come già ricordato varia in funzione della dinamica della popolazione. Infine, il deflatore del PIL converge al 2,0 per cento dal 2023 e il tasso di interesse reale, partendo dal livello del 2022, converge al 3,0 per cento in dieci anni³⁹.

Come mostrato in Figura IV.7, le proiezioni di lungo periodo del debito/PIL nello scenario di riferimento del presente documento disegnano una dinamica crescente che prevede che il debito si attesti intorno al 193,1 per cento del PIL nel 2070. Si tratta di un esito peggiore rispetto alle proiezioni dello scenario nazionale che prevede un rapporto debito/PIL pari a 113,8 nel 2070.⁴⁰ Dal confronto tra lo scenario

³⁹ European Commission, 2017, The 2018 Ageing Report: Underlying assumptions and Projection Methodologies, European Economy, Institutional Papers, n. 65

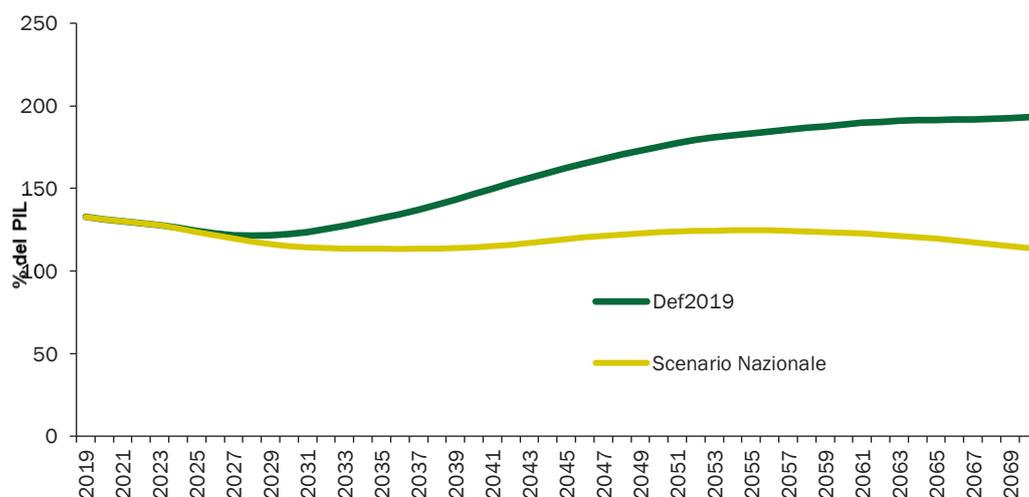
(https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf).

⁴⁰ Le proiezioni di lungo periodo dello scenario nazionale si basano, per quanto concerne le ipotesi demografiche, sullo scenario mediano ISTAT, con base 2017. Tale scenario prevede: i) un flusso netto annuo di immigrati pari, mediamente, alle 165 mila unità; ii) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 86,5 anni per gli uomini e a 90,6 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari all'1,61. Per quanto riguarda le variabili macroeconomiche, per il biennio 2016-2017, sono stati recepiti i dati di contabilità nazionale, e per il

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

nazionale e lo scenario DEF 2019 si evince una diversa dinamica del debito, derivante dalle ipotesi demografiche sottostanti la stima dell'evoluzione della spesa pubblica e dalla crescita economica. Come più volte evidenziato, l'aggiornamento dello scenario demografico in sede EPC-AWG congiuntamente alla revisione delle ipotesi macroeconomiche ha contribuito sensibilmente a modificare le dinamiche attese del rapporto debito/PIL.

FIGURA IV.7: RAPPORTO DEBITO/PIL SCENARI DI PROIEZIONE A CONFRONTO



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Lo scenario di base è utilizzato anche per calcolare gli indicatori di medio e lungo periodo (S1 e S2) utilizzati dalla Commissione europea per stimare l'aggiustamento necessario per il conseguire la c.d. sostenibilità fiscale tenendo conto anche dell'impatto delle passività implicite connesse all'invecchiamento della popolazione. In particolare, l'indicatore di medio periodo S1 misura l'aggiustamento del saldo primario strutturale da realizzare in termini cumulati nei cinque anni successivi all'ultimo anno di previsione, in modo da garantire, se mantenuto costante negli anni successivi, il raggiungimento di un livello di debito/PIL pari al 60 per cento entro quindici anni sostenendo anche i maggiori costi legati all'invecchiamento. A motivo della sua costruzione, l'indicatore S1 è parametrizzato rispetto all'obiettivo di debito pubblico sancito nel Patto di Stabilità e Crescita. L'indicatore di sostenibilità di lungo periodo S2 mostra, invece, l'aggiustamento fiscale in termini di saldo primario strutturale che, se realizzato e

quadriennio 2019-2022, sono state adottate le proiezioni di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, del quadro macroeconomico tendenziale del DEF 2019. Per il periodo successivo, il quadro macroeconomico dello scenario nazionale sconta un tasso di crescita della produttività che gradualmente aumenta dallo 0,4 per cento del 2020 fino al picco dell'1,6 per cento del 2045 per poi scendere all'1,5 nell'ultima parte dell'orizzonte di previsione. Il tasso di attività, nella fascia di età 20-64 anni aumenta dal 68,6 per cento del 2015 al 76 per cento del 2070, mentre, alla fine del periodo di previsione, il tasso di disoccupazione converge al 5,5 per cento. Sulla base di tali ipotesi demografiche e macroeconomiche, il tasso di crescita del PIL reale si attesta intorno all'1,2 per cento medio annuo, nel lungo periodo, con un profilo tendenzialmente crescente nel primo decennio, decrescente nel ventennio successivo e in leggera ripresa nell'ultima parte del periodo di previsione. Per ulteriori dettagli si veda RGS, 2018, Rapporto sulle Tendenze di Medio-Lungo Periodo del Sistema Pensionistico e Socio-Sanitario, n.19

mantenuto dall'ultimo anno di previsione in poi, consentirebbe di conservare l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito.

Nell'interpretazione della Commissione, più alti e positivi i valori degli indicatori di sostenibilità S1 e S2, maggiore è l'aggiustamento fiscale richiesto per conseguire l'obiettivo della sostenibilità del debito e quindi il rischio di sostenibilità fiscale. In ultima analisi, il rischio fiscale riflette l'iniziale saldo primario strutturale, il valore del debito attuale e le previsioni della dinamica dei costi di spesa pubblica legata all'invecchiamento. Entrambi gli indicatori sono basati sulle previsioni di crescita e di saldi di bilancio programmatici del DEF 2019 e incorporano le proiezioni a medio-lungo termine delle spese connesse all'invecchiamento.

La Tavola IV.5 riporta i risultati degli indicatori S1 e S2 e delle rispettive componenti stimati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze negli ultimi Programmi di Stabilità e dalla Commissione Europea nel *Fiscal Sustainability Report*⁴¹ e nel *Debt Sustainability Monitor*⁴².

Il valore dell'indicatore S1 stimato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze evidenzia un peggioramento rispetto ai documenti precedenti imputabile in larga misura all'aggiornamento delle proiezioni demografiche e alla revisione delle ipotesi macroeconomiche. La scomposizione di S1 per sotto-componenti mostra che il valore relativo alla misura dell'aggiustamento necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello attuale è pari a -0,8 punti di PIL che quasi compensa la componente legata ai costi di invecchiamento della popolazione. La componente che maggiormente incide sull'indicatore è l'aggiustamento necessario a ridurre il rapporto debito/PIL dal suo livello iniziale al 60 per cento di PIL nel 2034. Tale componente presuppone un aggiustamento fiscale cumulato sul quinquennio 2022 - 2026 pari a 5,1 p.p. di PIL. Il valore complessivo dell'indicatore è pari al 6,1 p.p. di PIL, superiore alla soglia di alto rischio nel medio periodo fissata dalla metodologia europea a 2,5 p.p. di PIL.

L'indicatore S1 stimato dalla Commissione Europea e presentato nel *Fiscal Sustainability Report* 2018 diverge dall'indicatore stimato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze principalmente per le diverse e più sfavorevoli previsioni di finanza pubblica e di condizioni macro economiche sottostanti⁴³. Da notare che la previsione di finanza pubblica parte dall'ultimo anno dell'orizzonte temporale che per il MEF è il 2022, mentre per la Commissione coincide con il 2020. Nell'esercizio della Commissione l'avanzo primario strutturale di partenza è pari allo 0,4 per cento del PIL; nello stesso anno il Ministero dell'Economia e delle Finanze stima un avanzo primario strutturale di 2,2 per cento di PIL. Date queste considerazioni, secondo le stime della Commissione sarebbe necessario conseguire un avanzo primario strutturale cumulato nel periodo 2021 - 2025 pari a 9,4 punti percentuali di PIL, ossia un consolidamento annuo medio di circa 2 p.p., per

⁴¹ European Commission, 2019, *Fiscal Sustainability Report 2018*, Institutional Papers 094. January 2019, disponibile su: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en

⁴² European Commission, 2019, *Debt Sustainability Monitor 2017*, Institutional Papers 071. January 2018, disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip071_en.pdf

⁴³ Le stime per S1 divergono anche per un diverso orizzonte temporale: l'obiettivo del debito/PIL al 60 per cento deve essere conseguito in quindici anni considerando l'anno base il 2019, mentre nel presente documento l'anno base è il 2019. Inoltre, la Commissione adotta una previsione a politiche invariate mentre nel DEF si utilizza lo scenario programmatico.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

riportare il rapporto debito/PIL al 60 per cento nel 2033. Il costo di aggiustamento è dovuto per 4,9 p.p. alla distanza tra il rapporto debito/PIL attuale e l'obiettivo da conseguire, per 2 p.p. alla stabilizzazione del rapporto debito/PIL data la posizione fiscale iniziale e per 1,6 p.p. al costo aggiuntivo dovuto al ritardo dell'aggiustamento fiscale. La maggiore spesa legata alle dinamiche demografiche peserebbe per circa 0,9 p.p. di PIL.

TAVOLA IV.4: INDICATORI DI SOSTENIBILITÀ (punti di PIL)

	DEF 2019	2018 Fiscal Sustainability Report	DEF 2018	Debt Sustainability Monitor 2017	DEF 2017	2015 Fiscal Sustainability Report	DEF 2016
Indicatore S1							
Aggiustamento totale	6,1	9,4	6,4	6,7	3,9	4,2	3,9
di cui:							
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-0,8	2,0	-1,6	0,4	-2,8	-1,4	-2,8
Per il ritardo dell'aggiustamento	1,1	1,6	1,3	1,1	0,7	0,7	0,7
Per raggiungere il target del 60%	5,1	4,9	5,6	5,1	5,6	5,1	5,6
Per costi di invecchiamento	0,8	0,9	1,0	0,1	0,3	-0,2	0,3
Indicatore S2							
Aggiustamento totale	0,2	2,9	0,2	0,6	-1,9	-0,9	-1,9
di cui:							
Per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	-0,6	1,8	-1,3	0,5	-2,0	-0,8	-2,0
Per costi di invecchiamento	0,8	1,1	1,5	0,1	0,1	-0,1	0,1

Fonte: Elaborazione MEF.

Nel lungo periodo invece l'Italia si conferma in grado di far fronte ai suoi impegni debitori. Infatti, l'indicatore S2 utilizzato nella sorveglianza fiscale europea, sia nelle stime del Ministero dell'Economia e delle Finanze sia in quelle della Commissione, è molto lontano dalla soglia critica di alto rischio (caratterizzata da un consolidamento fiscale necessario di 6 p.p. di PIL). Il valore complessivo dell'indicatore S2 stimato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze è pari a 0,2 per cento, inferiore alla soglia di 2 p.p. di PIL sotto alla quale un Paese è considerato a basso rischio nel lungo periodo. Questo valore è dovuto ai maggiori costi legati all'invecchiamento della popolazione. Per contro, il valore relativo alla componente che misura l'aggiustamento necessario a stabilizzare il rapporto debito/PIL al livello del 2022 è pari a - 0,6 punti di PIL. Nel *Fiscal Sustainability Report 2018*, la Commissione Europea stima invece come necessario un consolidamento fiscale cumulato di 2,9 p.p. di PIL del saldo primario strutturale per stabilizzare il rapporto debito/PIL nel lungo periodo e in condizioni di politiche invariate⁴⁴.

L'analisi di sensitività sulla dinamica del debito nel lungo periodo

Al fine di testare la robustezza della previsione del rapporto debito/PIL di lungo periodo nello scenario di riferimento a fronte dell'incertezza che lo caratterizza,

⁴⁴ Da questa edizione, il Fiscal Sustainability Report 2018 basa la valutazione della sostenibilità fiscale di lungo termine sull'utilizzo congiunto dell'analisi di sostenibilità del debito (DSA) e dell'indicatore S2. Nel complesso l'Italia risulta ora ad alto rischio; infatti, l'indicatore S2 segnala un livello di rischio medio (non più basso, come nell'edizione 2015 del Fiscal Sustainability Report) mentre la DSA segnala un alto rischio.

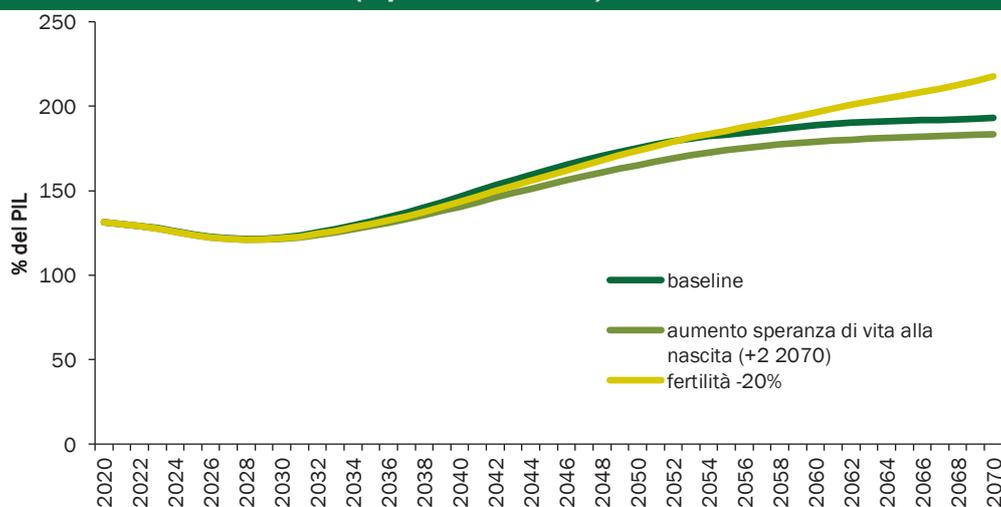
vengono costruiti alcuni scenari di sensitività che misurano la risposta del rapporto debito/PIL a *shock* di natura demografica, macroeconomica e fiscale. Gli scenari che seguono, quindi, replicano le ipotesi sottostanti gli esercizi di sensitività presentati nell'ultimo *2018 Ageing Report* della Commissione Europea.

Simulazioni rispetto alle variabili demografiche

L'invecchiamento della popolazione e i flussi migratori sono tra gli aspetti più critici che l'Italia dovrà affrontare nel corso dei prossimi decenni. A questo riguardo, assume particolare importanza valutare distintamente l'impatto delle principali determinanti dell'evoluzione demografica quali: i) l'aumento della speranza di vita; ii) l'andamento del tasso di fecondità della popolazione e iii) il flusso netto di immigrazione. Tali determinanti hanno un impatto sulla spesa pubblica e quindi sull'evoluzione del debito nel lungo periodo.

Nella Figura IV.8 è riportata l'evoluzione del debito nel lungo periodo a seguito dell'alterazione delle ipotesi sulle variabili demografiche di fertilità e longevità. Come già ricordato, le ipotesi demografiche dello scenario EPC-AWG prevedono per l'Italia: i) un livello della speranza di vita al 2070 pari a 86,9 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; ii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,66. Ipotizzando uno scostamento dallo scenario baseline dovuto alla progressiva riduzione del tasso di fertilità del 20 per cento a partire dal 2019, l'effetto che si osserva è un aumento del rapporto debito/PIL che, in media, nell'orizzonte di proiezione 2023-2070 è pari a 2,9 punti di PIL, crescente a fine periodo. In uno scenario che sconta l'ipotesi di un progressivo incremento della speranza di vita alla nascita maggiore di circa 2 anni nel 2070 rispetto all'ipotesi dello scenario di riferimento, il rapporto debito/PIL si riduce, negli anni 2023-2070, in media di 6,6 punti di PIL rispetto allo scenario base.

FIGURA IV.8: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO DELLA SPERANZA DI VITA E UNA RIDUZIONE DEL TASSO DI FERTILITÀ (in percentuale del PIL)

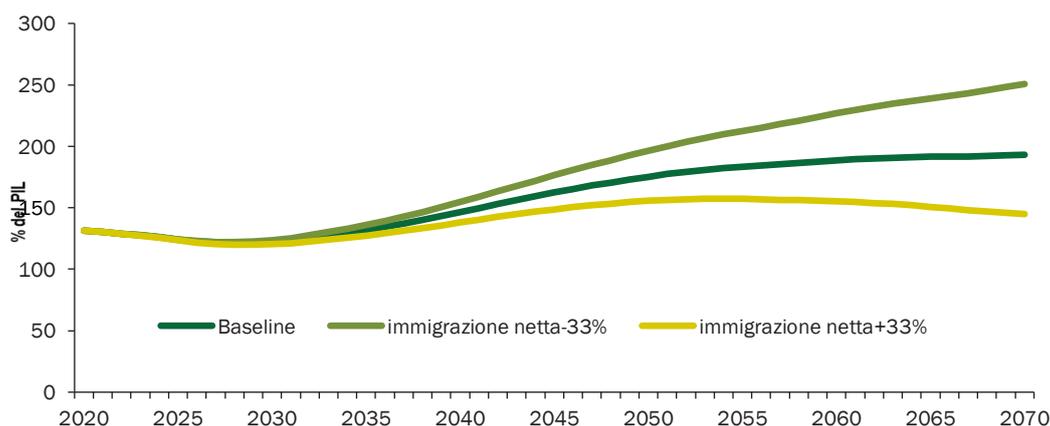


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

In linea con le ipotesi concordate in seno ad EPC-AWG e sulla base di uno scenario demografico elaborato *ad hoc* da Eurostat, il flusso netto di immigrati è di circa 190 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2040 e decrescente successivamente. L'esercizio di sensitività ipotizza due scenari alternativi per il periodo 2023-2070: i) una diminuzione del 33 per cento del flusso netto medio annuo di immigrati rispetto all'ipotesi base, a partire dal 2019; ii) un aumento del 33 per cento del flusso netto di immigrati, sempre a partire dal 2019. L'evoluzione del debito pubblico nei due scenari alternativi è confrontata con quella dello scenario di riferimento nella Figura IV.9. A parità di saldo primario strutturale del 2022 e dato il livello del debito iniziale di partenza, un aumento del flusso netto migratorio del 33 per cento a partire dal 2019 permetterebbe di diminuire sensibilmente il rapporto debito/PIL rispetto al *baseline*, con una riduzione media di circa 18,5 punti di PIL nel periodo 2023-2070.

FIGURA IV.9: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO A UN AUMENTO/RIDUZIONE DEL FLUSSO NETTO DI IMMIGRATI (IN PERCENTUALE DEL PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Per contro, la diminuzione del flusso netto migratorio dal 2019 avrebbe l'effetto di incrementare il debito, con un aumento medio rispetto al baseline di circa 20,5 punti di PIL tra il 2023 e il 2070.

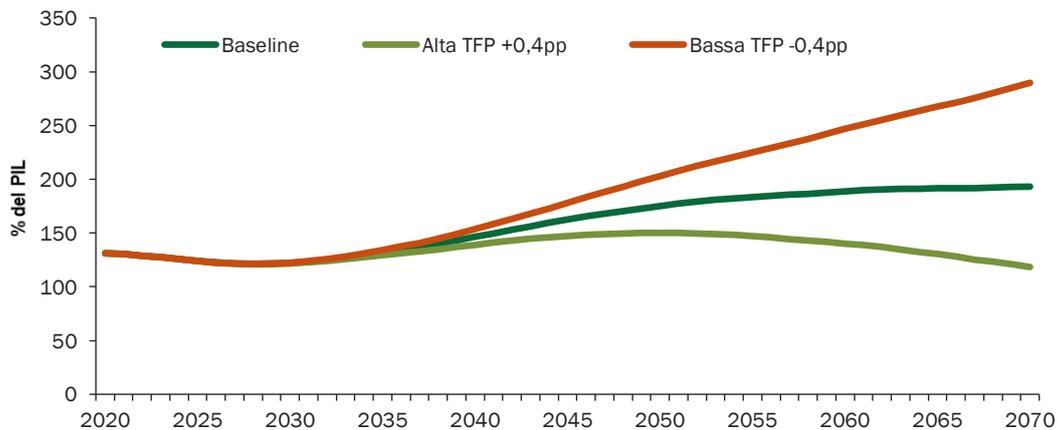
Simulazioni rispetto alle variabili macroeconomiche

L'analisi di sensitività sulle variabili macroeconomiche mira a testare la robustezza delle proiezioni del rapporto debito/PIL rispetto ad ipotesi alternative su dinamiche più o meno favorevoli della *Produttività Totale dei Fattori* (TFP - *Total Factor Productivity*) e del tasso di occupazione totale.

Relativamente alla TFP, l'esercizio di simulazione prevede due scenari alternativi in cui si assume che la crescita della TFP sia, rispettivamente, più alta o più bassa di 0,4 punti percentuali (gradualmente a partire dal 2026 e a regime dal 2045) rispetto al dato dello scenario di base. Si ricorda che nello scenario baseline si assume un valore della crescita della produttività del lavoro per il 2020 pari a 0,5 punti percentuali, crescente fino ad attestarsi a 1,6 p.p. nel 2045. L'impatto sulla sostenibilità di una migliore (peggiore) dinamica della TFP risulta abbastanza ridotto

nel breve e medio periodo ma diviene consistente su un orizzonte più lungo (Figura IV.10). In caso di bassa crescita della TFP, il rapporto debito/PIL registrerebbe, nel periodo 2023-2070, valori superiori al *baseline* in media del 29,6 per cento del PIL, mentre nel caso di alta crescita della TFP il debito si ridurrebbe in media del 25,1 per cento del PIL vis-à-vis lo scenario *baseline*.

FIGURA IV.10: SENSITIVITA' DEL DEBITO PUBBLICO ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, MAGGIORE E MINORE CRESCITA DELLA PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI (in percentuale del PIL)

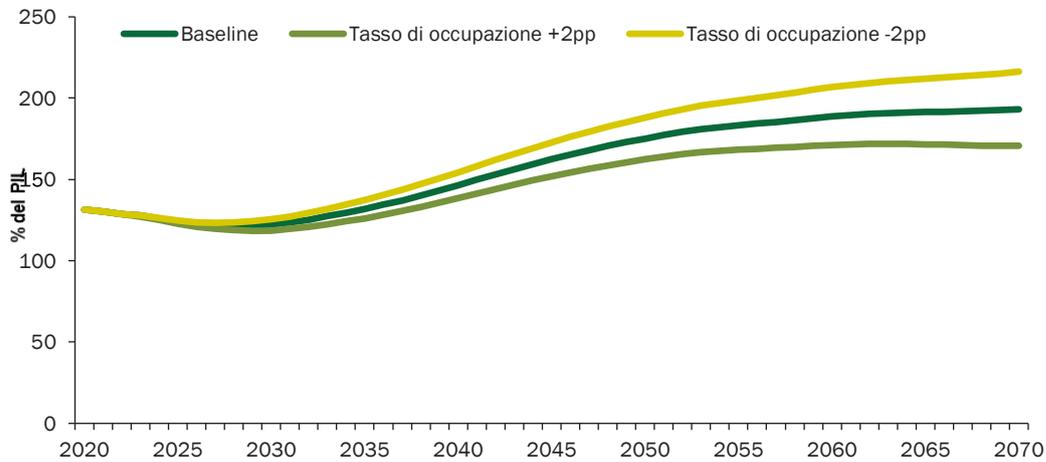


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Un altro scenario di simulazione assume che il tasso di occupazione, calcolato sulla popolazione 20-64, a partire dal 2019, venga aumentato/diminuito gradualmente, rispetto all'ipotesi base, fino a 2 punti percentuali nel 2030, e mantenuto tale per il resto del periodo. Nel caso di una diminuzione del tasso di occupazione, la dinamica del rapporto debito/PIL presenterebbe un profilo superiore di circa 11,2 punti per cento del PIL rispetto al *baseline* nel periodo 2023-2070, mentre, parallelamente, un suo aumento farebbe ridurre in media il rapporto debito/PIL di circa 11,3 punti per cento del PIL rispetto al *baseline* (Figura IV.11).

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

FIGURA IV.11: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALLE IPOTESI MACROECONOMICHE, TASSO DI OCCUPAZIONE (in percentuale del PIL)

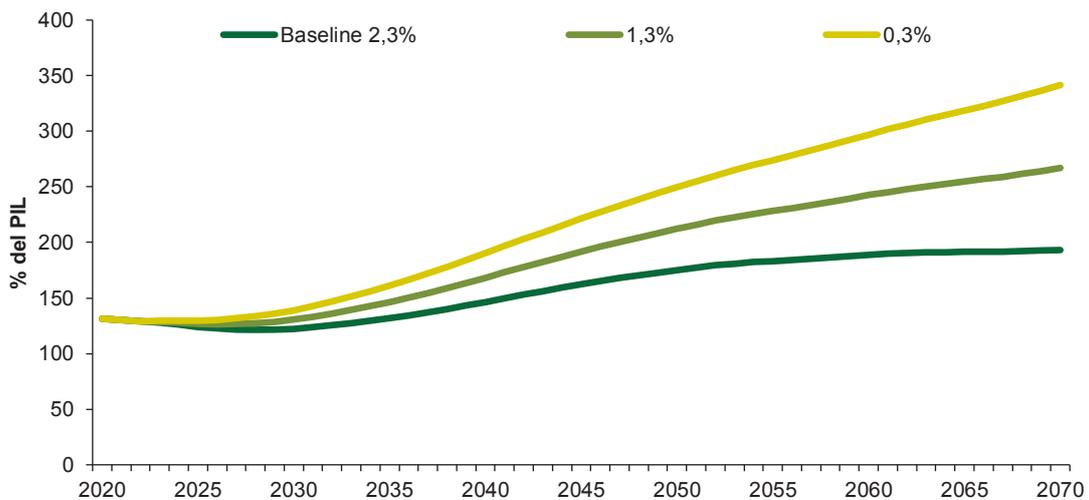


Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Simulazioni rispetto all'avanzo primario

Questa simulazione valuta la robustezza dei risultati di sostenibilità delle finanze pubbliche a fronte di un peggioramento dell'avanzo primario nel 2022. A tale fine, il valore dell'avanzo primario nello scenario di base del presente Documento di Economia e Finanza, pari al 2,3 per cento del PIL nel 2022, viene diminuito di 1 e di 2 punti di PIL, scendendo, rispettivamente, allo 1,3 e al 0,3 per cento (Figura IV.12).

FIGURA IV.12: SENSITIVITÀ DEL DEBITO PUBBLICO ALL'AVANZO PRIMARIO (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

La dinamica del debito pubblico si modifica significativamente a seguito del peggioramento dell'avanzo primario al 2022. Si osserva infatti che, per un livello

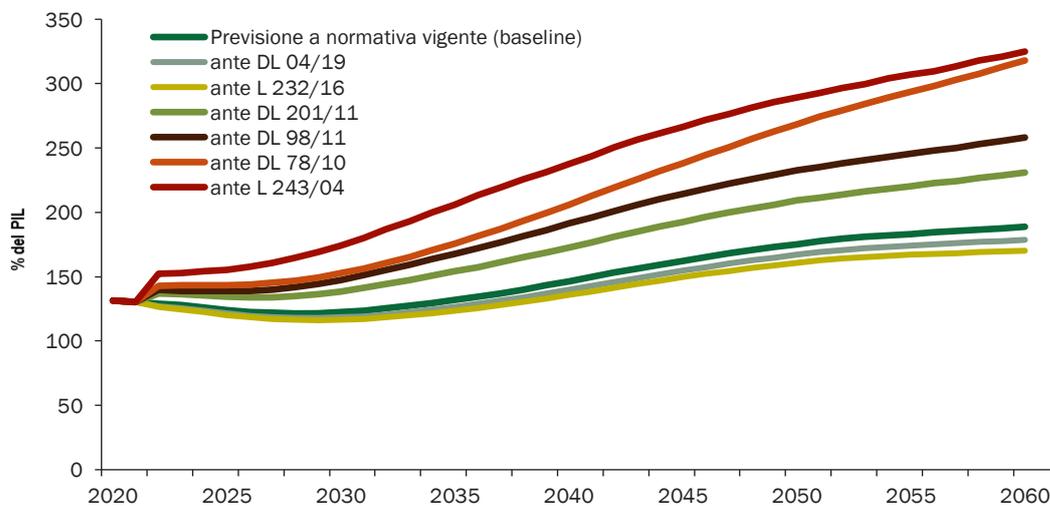
iniziale dell'avanzo primario ridotto di 1 punto per cento del PIL, il debito presenta, in media, un profilo superiore al baseline di circa 33,2 punti negli anni 2023-2070. Nel caso in cui l'avanzo primario del 2022 fosse ridotto permanentemente di 2 punti di PIL rispetto al baseline, il rapporto debito/PIL aumenterebbe in media di circa 66,8 punti nel periodo 2023-2070.

Simulazioni rispetto alle riforme pensionistiche

Questa sezione presenta una valutazione prospettica degli effetti finanziari attribuibili all'intensa stagione di riforme previdenziali dell'ultimo ventennio. Tali riforme hanno significativamente contribuito a ridurre i costi attesi legati all'invecchiamento della popolazione.

A questo proposito, la Figura IV.13 descrive le implicazioni sul rapporto debito/PIL dei vari interventi normativi adottati dal 2004 sino all'ultimo intervento approvato con il DL n. 4/2019 in virtù di un esercizio controfattuale che ridetermina il livello iniziale del debito e dell'avanzo primario nell'ipotesi di assenza della riforma pensionistica considerata.

FIGURA IV.13: L'IMPATTO DELLE RIFORME SUL RAPPORTO DEBITO/PIL (in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni MEF tramite il Modello di Previsione di Lungo Periodo della Ragioneria Generale dello Stato.

Al netto delle misure approvate a inizio anno 2019 e a fine 2016, che hanno comportato una lieve revisione verso l'alto delle previsioni di debito nel lungo periodo, tutti i precedenti interventi di riforma, dal 2004 in poi, hanno prodotto effetti nettamente riduttivi dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL rispetto alle previsioni a legislazione previgente, impattando pertanto sul valore attuale dei flussi di spesa attesi (si veda il Box "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano").

I risultati mostrano che nello scenario che sconta l'assenza delle riforme adottate a partire dal 2004, il rapporto debito/PIL aumenterebbe in modo consistente lungo tutto l'orizzonte di previsione attestandosi su livelli più alti

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

rispetto a quelli dello scenario di riferimento, che invece incorpora gli effetti di tutte le riforme successivamente implementate.

FOCUS

Garanzie concesse dallo Stato

Al 31 dicembre 2018 lo stock di garanzie concesse dallo Stato ha raggiunto 74,4 miliardi, pari al 4,2 per cento del PIL. L'aumento di circa 6,5 miliardi rispetto l'anno precedente è ascrivibile prevalentemente all'aumento delle GACS (+6,3 miliardi) e delle garanzie per rischi non di mercato in favore di SACE (+5,8 miliardi). Hanno inoltre contribuito all'aumento le garanzie relative alle emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e quelle in favore delle famiglie per la prima casa e delle piccole e medie imprese, aumentate in totale di 7,3 miliardi rispetto al 2017. Nel complesso le garanzie concesse ad istituti del settore finanziario, inclusive di banche, GACS e quelle relative alla Cassa Depositi e Prestiti sono state pari a circa 21 miliardi (1,2 per cento del PIL), in diminuzione di 4,2 miliardi rispetto al 2017. In particolare, il venir meno delle garanzie a favore delle banche italiane (-12,5 miliardi) ha più che compensato l'aumento delle GACS.

TAVOLA R.1: GARANZIE PUBBLICHE (in milioni)

	2018	
	Livello	in % del PIL
Stock garanzie	74.379	4,2
di cui: settore finanziario	20.850	1,2

All'ammontare complessivo hanno contribuito le seguenti componenti:

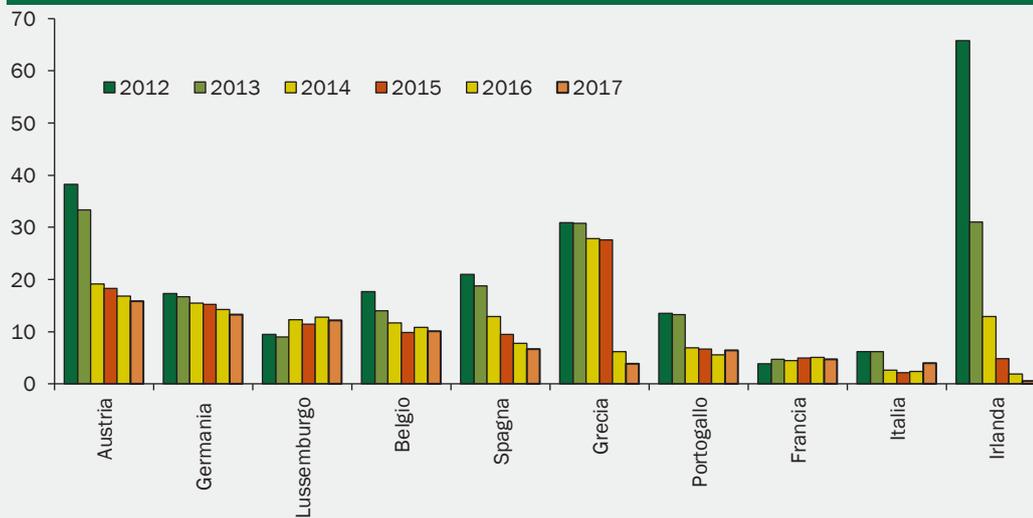
- *Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese.* È uno strumento di politica industriale del Ministero dello Sviluppo Economico che fruisce della garanzia dello Stato e opera attraverso tre distinte modalità di intervento: garanzia diretta, concessa alle banche e agli intermediari finanziari; riassicurazione/controgaranzia su operazioni di garanzia concesse da Confidi e altri fondi di garanzia; cogaranzia concessa direttamente a favore dei soggetti finanziatori e congiuntamente ai Confidi e altri fondi di garanzia ovvero a fondi di garanzia istituiti nell'ambito dell'UE o da essa cofinanziati. Ha assunto un ruolo centrale negli interventi di politica economica in chiave anticiclica. Al 31 dicembre 2018, il debito residuo garantito risulta pari a circa 25.735 milioni.
- *TAV S.p.A.* Il Ministero dell'Economia e delle Finanze garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. nei confronti della TAV S.p.A., in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del sistema Alta Velocità. Si tratta di una garanzia fideiussoria finalizzata a rendere possibile il reperimento sul mercato delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della rete ad alta velocità. Al 31 dicembre 2018 il debito residuo garantito risulta pari a circa 1.352 milioni.
- *GACS (Garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze).* È uno strumento che il Tesoro mette a disposizione degli operatori del credito e della finanza per favorire lo smaltimento delle sofferenze bancarie. Lo Stato garantisce soltanto le *tranche senior* dei portafogli di Non Performing Loans cartolarizzati, ovvero quelle più sicure, che sopportano per ultime le eventuali perdite derivanti da recuperi sui crediti inferiori alle attese: non si può procedere al rimborso delle tranches più rischiose, se non sono prima state integralmente rimborsate le *tranche senior* garantite dallo Stato. Il prezzo della garanzia è di mercato, come riconosciuto anche dalla Commissione Europea, che concorda sul fatto che lo schema non contempli aiuti di Stato distorsivi della concorrenza. Al 31 dicembre 2018, il debito residuo garantito è pari a 7.734 milioni.
- *Garanzie assunte dalle Amministrazioni locali.* I dati relativi alle garanzie prestate dagli enti locali sono forniti dalla Banca d'Italia, che li rileva attraverso le informazioni trasmesse, per mezzo delle segnalazioni di vigilanza, direttamente dagli istituti finanziari che ne beneficiano. Al 31 dicembre 2018, il debito residuo garantito risulta pari a circa 2.750 milioni.

- *Banche italiane.* Tali garanzie sono concesse dallo Stato sulle passività delle banche italiane relativamente ai titoli obbligazionari emessi dagli istituti di credito. Al 31 dicembre 2018, il debito residuo garantito risulta pari a circa 8.616 milioni.
- *Emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..* Con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 2545027 del 24 dicembre 2015, è stata concessa la garanzia dello Stato sulle emissioni obbligazionarie della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per un ammontare massimo complessivo di 5 miliardi, al fine di assicurare il reperimento delle risorse per lo svolgimento dell'attività di finanziamento pubblico. Al 31 dicembre 2018, sono state concesse garanzie per l'importo complessivo di 4.500 milioni.
- *Fondo di garanzia per la prima casa* (art. 1, c. 48, lettera c della Legge di Stabilità 2014), che garantisce il 50 per cento dei mutui ipotecari per l'acquisto, la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di immobili adibiti ad abitazione principale. Nel 2018, a fronte di 46.784 nuovi finanziamenti erogati dal sistema bancario per complessivi 5.230 milioni, sono state concesse nuove garanzie pari a circa 2.615 milioni, per cui le garanzie in essere risultano pari a 4.348 milioni.
- *Garanzia per i rischi non di mercato in favore di SACE.* Lo Stato riassicura, a titolo oneroso, quota parte dei rischi non di mercato già assunti da SACE S.p.A. per operazioni riguardanti settori strategici per l'economia italiana o società di rilevante interesse nazionale in termini di livelli occupazionali, di entità di fatturato o di ricadute per il sistema economico produttivo del Paese, che sono in grado di determinare in capo a SACE elevati rischi di concentrazione verso singole controparti, gruppi di controparti connesse o Paesi di destinazione e risultano pari a 18.944 milioni. La stima è preliminare in quanto basata su dati disponibili al 30 settembre 2018.
- *Garanzie dello Stato a favore dell'ILVA.* Le garanzie sono concesse su finanziamenti di importo fino a 400 milioni erogati dal sistema bancario in favore dell'organo commissariale di ILVA S.p.A., al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione. Al 31 dicembre 2018, sono state concesse garanzie per l'intero importo di 400 milioni.

Nel confronto con i principali partner europei, nel 2017 l'Italia si conferma tra i Paesi con il livello più basso di garanzie pubbliche. Lo stock di garanzie, come nella maggior parte dei Paesi UE, risulta inferiore rispetto al livello osservato nel biennio successivo alla crisi finanziaria del 2011, per il progressivo venir meno delle garanzie a favore del sistema finanziario, che erano risultate consistenti nei Paesi più colpiti dalla crisi. Nel 2017 l'Italia è tra i Paesi che hanno fatto minor ricorso alle garanzie per gestire la crisi finanziaria e solo una minima quota dello stock complessivo di garanzie è rivolta al settore bancario (circa l'1,2 per cento del PIL a fronte del 3,9 per cento complessivo).

IV. SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

FIGURA R.1: GARANZIE PUBBLICHE NEI PAESI UE (% del PIL)



Fonte: Eurostat.

PAGINA BIANCA

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

V.1 LE AZIONI INTRAPRESE E LINEE DI TENDENZA PER I PROSSIMI ANNI

Gli interventi adottati nel 2018

Nel corso del 2018 sono stati adottati diversi provvedimenti aventi carattere di urgenza. Tra questi, i principali prevedono ulteriori misure in favore delle popolazioni residenti nei territori interessati dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, interventi per il contrasto del precariato e la salvaguardia dei livelli occupazionali e disposizioni in materia di semplificazione fiscale e proroghe di termini legislativi. Sono state, inoltre, previste specifiche misure per fronteggiare lo stato di emergenza a seguito del crollo del Viadotto Polcevera nella città di Genova, disposizioni in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica e interventi di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione. Complessivamente, tali provvedimenti comportano, nell'arco temporale considerato, lievi effetti migliorativi per tutti i saldi di finanza pubblica (Tav. V.1).

TAVOLA V.1 - EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (al lordo degli oneri riflessi; valori in milioni;)

	2018	2019	2020	2021
D.L. n. 55/2018 (convertito dalla L. n. 89/2018)	0	0	0	0
D.L. n. 87/2018 (convertito dalla L. n. 96/2018)	4	29	0	0
D.L. n. 91/2018 (convertito dalla L. n. 108/2018)	0	1	0	0
D.L. n. 109/2018 (convertito dalla L. n. 130/2018)	30	15	12	16
D.L. n. 113/2018 (convertito dalla L. n. 132/2018)	3	8	9	7
D.L. n. 135/2018 (convertito dalla L. n. 12/2019)	0	0	1	0
INDEBITAMENTO NETTO	38	52	22	23
<i>In % del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
FABBISOGNO	8	42	22	23
<i>In % del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
SALDO NETTO DA FINANZIARE	40	120	11	19
<i>In % del PIL</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Le coperture (maggiori entrate e minori spese) ammontano a circa 0,7 miliardi nel 2018, 1,9 miliardi nel 2019, 1,5 miliardi nel 2020 e 1,4 miliardi nel 2021 (Tav. V.2). Gli interventi adottati (maggiori spese e minori entrate) ammontano a circa 0,7 miliardi nel 2018, 1,9 miliardi nel 2019, 1,5 miliardi nel 2020 e 1,4 miliardi nel 2021.

TAVOLA V.2 - EFFETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (al lordo degli oneri riflessi; valori in milioni)

	2018	2019	2020	2021
Coperture	748	1.920	1.518	1.368
Maggiori entrate	181	523	627	674
Minori spese	567	1.397	890	694
- spese correnti	274	585	301	258
- spese in conto capitale	292	811	590	436
Interventi	710	1.868	1.496	1.346
Minori entrate	276	662	659	596
Maggiori spese	434	1.207	837	749
- spese correnti	153	396	238	314
- spese in conto capitale	281	811	599	436
Effetti indebitamento netto	38	52	22	23
Variazione netta entrate	-95	-138	-32	78
Variazione netta spese	-133	-190	-53	55
- spese correnti	-121	-189	-63	55
- spese in conto capitale	-12	-1	10	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Con riferimento ai sottosettori della PA (Tav. V.3), i provvedimenti adottati migliorano l'indebitamento netto delle Amministrazioni centrali. Tra le disposizioni rilevano quelle che stabiliscono l'incremento del prelievo erariale unico sugli apparecchi per il gioco d'azzardo collegati alla rete telematica, e delle riduzioni di alcuni fondi del bilancio dello Stato. Peggiorano lievemente il deficit delle Amministrazioni locali tra il 2019 e il 2021, principalmente le misure che dispongono: l'istituzione di un fondo di sola cassa destinato a finanziare investimenti degli Enti locali attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, interventi in materia di sicurezza urbana e lo stanziamento di risorse per la ricostruzione dei comuni colpiti dal sisma del 21 agosto 2017. Un impatto negativo si riscontra anche sul saldo di bilancio degli Enti di previdenza, ascrivibile agli effetti delle misure in materia di lavoro e occupazione.

TAVOLA V.3 - EFFETTI NETTI CUMULATI DEGLI ULTIMI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (al lordo degli oneri riflessi; valori in milioni)

	2018	2019	2020	2021
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	22	153	98	139
variazione netta entrate	-46	-85	53	167
variazione netta spese	-68	-238	-45	28
AMMINISTRAZIONI LOCALI	52	-19	-11	-41
variazione netta entrate	-6	-1	11	15
variazione netta spese	-58	18	22	56
ENTI DI PREVIDENZA	-36	-82	-65	-74
variazione netta entrate	-43	-53	-95	-103
variazione netta spese	-7	29	-30	-29
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	38	52	22	23

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Diverse misure sono dirette a fronteggiare le esigenze emergenziali. A seguito del crollo di una sezione del Viadotto Polcevera nella città di Genova, sono state previste risorse per la predisposizione di un piano di interventi urgenti per la rimozione e lo smaltimento delle macerie, lo svolgimento delle attività di progettazione e ricostruzione dell'infrastruttura stradale e il ripristino del sistema viario nel capoluogo ligure¹.

Sono stati inoltre disposti interventi a beneficio delle popolazioni dei territori delle regioni Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo e Campania interessati dai terremoti del 2016 e del 2017². Si tratta, in particolare, di proroghe e sospensioni di adempimenti fiscali e contributivi, con la previsione, in alcuni casi, della possibilità di rateizzare la restituzione delle somme dovute. Allo stesso tempo è stato previsto il differimento dei termini di pagamento delle rate dei mutui in scadenza concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. ai comuni terremotati. Al fine di consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza delle tratte autostradali A24 e A25, resisi necessari in conseguenza degli eventi sismici degli ultimi anni, sono state anticipate agli anni 2018 e 2019 le risorse originariamente previste per le annualità 2022-2025³.

Nel mercato del lavoro, con riferimento al settore privato, è stata ridotta la durata complessiva del contratto a tempo determinato da 36 mesi a 24 mesi ed è stato esteso l'esonero dal versamento del 50 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro (con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL) che negli anni 2019 e 2020 assumono, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tutele crescenti, lavoratori che non abbiano compiuto il trentacinquesimo anno di età⁴. Il beneficio spetta per un periodo massimo di 36 mesi, nel limite massimo di importo pari a 3.000 euro su base annua. Per i rapporti di lavoro subordinato a termine, salvo i contratti di lavoro domestico, è stato previsto un incremento di 0,5 punti percentuali, per ciascun rinnovo del contratto, del contributo previdenziale addizionale, a finanziamento della prestazione NASpl, a carico del datore di lavoro pari all'1,4 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali⁵.

In ambito fiscale sono state emanate varie disposizioni di semplificazione, tra le quali quella che prevede il rinvio al 1° gennaio 2019 della decorrenza dell'obbligo della fatturazione elettronica per gli acquisti di carburante per autotrazione effettuati presso impianti stradali di distribuzione da parte di soggetti passivi IVA, in modo da uniformare tale settore alle scadenze previste in materia dalla disciplina generale per gli altri soggetti privati. Sono stati estesi a tutti i produttori agricoli le disposizioni, attualmente previste per i soli soggetti residenti in zone montane, in materia di esonero dall'obbligo di comunicazioni IVA. È stato abolito il meccanismo dello *split payment* per le prestazioni di servizi resi alla pubblica amministrazione da parte dei professionisti⁶. Sempre in materia fiscale, al fine di contrastare

¹ D.L. n. 109/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 130/2018.

² D.L. n. 55/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 89/2018 e D.L. n. 109/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 130/2018.

³ D.L. n. 109/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 130/2018.

⁴ D.L. n. 87/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 96/2018.

⁵ Tra le altre misure nel mercato del lavoro, previste dal D.L. n. 87/2018, rientra anche quella che dispone l'incremento dei limiti minimi e massimi della misura dell'indennità in caso di licenziamento illegittimo.

⁶ Ulteriori misure in tema di semplificazioni fiscali, per le quali non sono previsti effetti finanziari sul conto della PA, prevedono modifiche procedurali inerenti l'istituto dell'accertamento sintetico del reddito complessivo

fenomeni di elusione ed evasione dell'IVA nell'ambito di transazioni commerciali, il meccanismo dell'inversione contabile del tributo è stato esteso anche ai soggetti che mettono a disposizione di terzi l'uso di una piattaforma, un portale o mezzi analoghi per la vendita di prodotti elettronici⁷. Viene posticipata la decorrenza delle disposizioni che abrogavano la riduzione dell'IRES per alcuni enti del terzo settore⁸.

Per limitare il fenomeno dei disturbi da gioco d'azzardo è stato imposto il divieto di qualsiasi forma di pubblicità, con qualsiasi mezzo effettuata, relativa a giochi e scommesse con vincite in denaro, stabilendo opportune misure sanzionatorie in caso di violazione⁹.

In materia di sicurezza pubblica è stato previsto, tra l'altro, il potenziamento degli apparati tecnico-logistici della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, l'istituzione di un fondo finalizzato ad adottare provvedimenti normativi per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate e l'incremento delle risorse destinate ai comuni per l'installazione di sistemi di videosorveglianza¹⁰.

Per consentire il proseguimento, per l'anno 2018, delle attività di sostegno alle esportazioni italiane, è stato rifinanziato il Fondo impiegato per la stabilizzazione del tasso di interesse e di cambio in operazioni di *export credit*, la cui gestione è affidata a Simest S.p.a.¹¹

Da ultimo, è stato prorogato al 30 giugno 2019 il termine per la restituzione del finanziamento a titolo oneroso concesso alla compagnia Alitalia S.p.a.¹² e, per l'anno 2019, è stato attribuito un contributo a favore dei comuni a titolo di ristoro del mancato gettito derivante dalla sostituzione dell'IMU sull'abitazione principale con la TASI su tutti gli immobili¹³.

(cd. redditometro) e la revisione di alcune scadenze relative alla trasmissione dei dati delle fatture emesse e ricevute (c.d. spesometro) da parte dei soggetti passivi IVA.

⁷ D.L. n. 135/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 12/2019.

⁸ L'abrogazione della riduzione dell'IRES a metà è stata prevista inizialmente dall'articolo 1, commi 51 e 52 della Legge di Bilancio 2019. La L. n. 12 febbraio 2019 di conversione in legge del D.L. n. 135/2019 ha rinviato la decorrenza di tale abrogazione fino all'entrata in vigore di disposizioni, da individuare con successivi provvedimenti, a favore di soggetti che svolgono attività aventi finalità sociali con modalità non commerciali.

⁹ D.L. n. 87/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 96/2018.

¹⁰ D.L. n. 113/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 132/2018 e D.L. n. 135/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 12/2019.

¹¹ D.L. n. 91/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 108/2018.

¹² D.L. n. 135/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 12/2019. Trattandosi della proroga dei termini di restituzione del prestito di 900 milioni già previsto con il D.L. n. 50/2017 e con il D.L. n. 148/2017 la misura comporta effetti finanziari soltanto in termini di fabbisogno.

¹³ D.L. n. 135/2018 cvt. con modificazioni dalla L. n. 12/2019.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

TAVOLA V.4 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 109 DEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (al lordo degli oneri riflessi ; valori in milioni)

	2018	2019	2020	2021
COPERTURE	210	502	199	130
Maggiori entrate	53	11	14	17
<i>Acquisizione al bilancio delle sanzioni comminate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i>	49	0	0	0
<i>Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali - effetti fiscali e contributivi</i>	0	6	9	9
<i>Altro</i>	4	5	4	8
Minori spese	156	491	185	113
<i>Riduzione Fondo investimenti</i>	33	185	67	50
<i>Variazione Fondo sviluppo e coesione</i>	50	142	0	0
<i>Riduzione Fondo contributi pluriennali</i>	52	50	20	0
<i>Riduzione Fondo interventi strutturali di politica economica</i>	0	10	50	21
<i>Riduzione Fondo speciale di parte capitale</i>	0	21	20	20
<i>Riduzione somme da corrispondere all'INAIL per realizzazione scuole innovative e poli per l'infanzia</i>	9	14	14	0
<i>Riduzione Fondo speciale di parte corrente</i>	0	33	1	1
<i>Altro</i>	12	37	14	21
INTERVENTI	179	487	187	114
Minori entrate	17	29	29	0
<i>Sospensione dei termini per il pagamento del canone Rai, dei contributi previdenziali ed assistenziali, dei premi per l'assicurazione obbligatoria e per la notifica delle cartelle di pagamento nei comuni colpiti dal sisma 21 agosto 2017</i>	7	28	28	0
<i>Zona Franco Urbana nella Città metropolitana di Genova per il sostegno alle imprese danneggiate dall'evento disastroso</i>	10	0	0	0
<i>Altro</i>	0	1	1	0
Maggiori spese	162	458	159	114
<i>Spese per la ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del sistema viario a seguito del crollo di un tratto del viadotto Polcevera</i>	40	180	80	0
<i>Ripristino e messa in sicurezza delle tratte autostradali A24 ed A25 a seguito degli eventi sismici 2009, 2016 e 2017</i>	50	142	0	0
<i>Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale, di autotrasporto e viabilità per la città di Genova</i>	26	43	0	0
<i>Incremento Fondo per gli interventi per la ricostruzione nei comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno colpiti dal sisma 21 agosto 2017</i>	0	20	20	20
<i>Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali</i>	0	14	22	22
<i>Incremento Fondo contributi pluriennali</i>	0	0	0	50
<i>Progettazione scuole innovative e poli per l'infanzia</i>	9	14	14	0
<i>Ottimizzazione dei flussi veicolari logistici nel porto di Genova</i>	8	15	7	0
<i>Altro</i>	30	30	16	21
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	30	15	12	16

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

TAVOLA V.5 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 113 DEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (al lordo degli oneri riflessi; valori in milioni)

	2018	2019	2020	2021
COPERTURE	101	128	145	147
Maggiori entrate	25	15	16	14
<i>Fondo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate - effetti fiscali e contributivi</i>	24	10	10	10
<i>Altro</i>	1	6	7	4
Minori spese	76	112	128	133
<i>Riduzione Fondo speciale di conto capitale</i>	17	64	74	74
<i>Riduzione Fondo contratti personale statale</i>	45	15	15	15
<i>Riduzione Fondo speciale di parte corrente</i>	5	6	5	5
<i>Altro</i>	9	27	34	39
INTERVENTI	98	120	136	141
Minori entrate	22	7	7	7
<i>Fondo contratti personale statale - effetti fiscali e contributivi</i>	22	7	7	7
Maggiori spese	76	112	128	133
<i>Acquisto e potenziamento dei sistemi informativi per il contrasto del terrorismo internazionale e per il finanziamento di interventi di manutenzione straordinaria e adattamento di strutture ed impianti - Polizia di Stato e VV.FF.</i>	15	49	49	49
<i>Fondo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate</i>	50	20	20	20
<i>Misure per il potenziamento e la sicurezza delle strutture penitenziarie</i>	7	15	25	25
<i>Interventi in materia di sicurezza urbana: installazione di sistemi di videosorveglianza da parte dei Comuni</i>	0	10	17	27
<i>Altro</i>	4	18	17	12
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	3	8	9	7

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

TAVOLA V.6 - EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 135 DEL 2018 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (al lordo degli oneri riflessi; valori in milioni)

	2018	2019	2020	2021
COPERTURE	12	351	273	274
Maggiori entrate	4	77	103	102
<i>Contrasto ai fenomeni di elusione ed evasione IVA nell'ambito di transazioni commerciali, effettuate tramite piattaforme commerciali online</i>	0	72	86	86
<i>Altro</i>	4	5	17	16
Minori spese	8	274	169	171
<i>Riduzione Fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	0	108	131	78
<i>Riduzione Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili</i>	0	0	12	86
<i>Riduzione Fondo per il reddito di cittadinanza</i>	0	90	0	0
<i>Riduzione Fondo attuazione programma di Governo</i>	0	20	17	0
<i>Altro</i>	8	55	10	8
INTERVENTI	12	351	272	274
Minori entrate	4	123	158	159
<i>Rinvio decorrenza della riduzione delle agevolazioni IRES enti non commerciali</i>	0	118	158	158
<i>Altro</i>	4	4	0	1
Maggiori spese	8	228	114	115
<i>Incremento Fondo attuazione programma di Governo</i>	0	72	86	86
<i>Contributo ai Comuni per il ristoro del minor gettito in conseguenza dell'introduzione della TASI</i>	0	110	0	0
<i>Piano per la transizione energetica sostenibile</i>	0	1	16	15
<i>Incremento dei fondi per la sicurezza urbana</i>	0	20	0	0
<i>Altro</i>	8	25	12	14
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	0	1	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica per il 2019-2021 e i primi interventi del 2019: gli effetti sui saldi

La manovra di finanza pubblica per il triennio 2019-2021 si compone delle disposizioni della Legge di Bilancio per il 2019¹⁴, nonché degli effetti finanziari del Decreto Legge n. 119/2018¹⁵ recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

¹⁴ L. n. 145/2018.

¹⁵ Convertito con modificazioni dalla L. n. 136/2018.

Nel suo complesso, la manovra di finanza pubblica e i primi provvedimenti intrapresi nel 2019¹⁶ (Tav. V.7) comportano un incremento dell'indebitamento netto di circa 11,5 miliardi nel 2019, 14,4 miliardi nel 2020 e 9,2 miliardi nel 2021. In termini di fabbisogno il peggioramento atteso è di circa 12,8 miliardi nel 2019, 15,6 miliardi nel 2020 e 9,5 miliardi nel 2021. Sul bilancio dello Stato si determina un aumento del saldo netto da finanziare di circa 19,5 miliardi nel 2019, 14,3 miliardi nel 2020 e nel 2021¹⁷.

TAVOLA V.7 EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2019-2021 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2019 (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni)

	2018	2019	2020	2021
Legge di Bilancio 2019 (L. n. 145/2018)	0	-11.586	-14.551	-9.290
D.L. n. 119/2018 (cvt. dalla L. n. 136/2018)	7	42	43	55
D.L. n. 4/2019 (cvt. dalla L. n. 26/2019)	0	7	77	54
INDEBITAMENTO NETTO	7	-11.537	-14.431	-9.180
In % del PIL	0,0	-0,6	-0,8	-0,5
FABBISOGNO	442	-12.822	-15.554	-9.542
In % del PIL	0,0	-0,7	-0,9	-0,5
SALDO NETTO DA FINANZIARE	177	-19.450	-14.315	-14.283
In % del PIL	0,0	-1,1	-0,8	-0,8

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Sul piano contabile le coperture finanziarie (maggiori entrate e minori spese) della manovra di finanza pubblica ammontano a circa 29,7 miliardi nel 2019, 34,9 miliardi nel 2020 e 40,3 miliardi nel 2021 (Tav. V.8). Gli interventi (minori entrate e maggiori spese), pari a circa 41,2 miliardi nel 2019, 49,4 miliardi nel 2020 e 49,5 miliardi nel 2021, sono finalizzati a sostenere la crescita economica, attraverso la riduzione della pressione fiscale e il rilancio degli investimenti pubblici e privati e a prevedere nuove misure in materia di previdenza e inclusione sociale, le cui modalità attuative sono definite con il Decreto Legge n. 4/2019 (Tav. V.8 bis) tramite l'impiego di risorse stanziare con la manovra in appositi fondi del bilancio dello Stato.

¹⁶ Nel corso del 2019 sono stati emanati anche altri provvedimenti con effetti sostanzialmente neutrali sui saldi di finanza pubblica. Tra questi rientrano il D.L. n. 1/2019 cvt. con modificazioni dalla L. n. 16/2019, recante misure urgenti a sostegno della Banca Carige S.p.a. - Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, il D.L. n. 22/2019, recante misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilità finanziaria e integrità dei mercati, nonché tutela della salute e della libertà di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea e il D.L. n. 27/2019, recante disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoleto.

¹⁷ Il diverso effetto sul fabbisogno e sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato rispetto all'indebitamento netto deriva dai diversi criteri di contabilizzazione delle operazioni su tali aggregati e dal fatto che gli stessi fanno riferimento a diversi aggregati istituzionali.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

TAVOLA V.8 EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2019-2021 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni)

	2018	2019	2020	2021
Coperture	1.797	29.691	34.862	40.276
Maggiori entrate	223	14.286	21.014	25.654
Minori spese	1.574	15.405	13.848	14.622
<i>spese correnti</i>	1.047	7.864	9.672	10.495
<i>spese in conto capitale</i>	527	7.541	4.176	4.126
Interventi	1.790	41.235	49.370	49.511
Minori entrate	565	18.229	12.804	13.871
Maggiori spese	1.225	23.006	36.566	35.640
<i>spese correnti</i>	170	17.524	26.128	24.392
<i>spese in conto capitale</i>	1.055	5.482	10.439	11.248
Effetti indebitamento netto	7	-11.544	-14.508	-9.235
<i>Variazione netta entrate</i>	-342	-3.943	8.210	11.784
<i>Variazione netta spese</i>	-349	7.601	22.719	21.018
<i>spese correnti</i>	-877	9.660	16.456	13.897
<i>spese in conto capitale</i>	528	-2.059	6.263	7.122

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica 2019-2021 comprende gli effetti della Legge di Bilancio per il 2019 e del D.L. n. 119/2018 cvt. dalla L. n. 136/2018.

TAVOLA V.8-BIS EFFETTI DEL DECRETO LEGGE N. 4 DEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni)

	2018	2019	2020	2021
Coperture	0	11.204	16.594	17.309
Maggiori entrate	0	748	672	678
Minori spese	0	10.456	15.922	16.631
<i>spese correnti</i>	0	10.447	15.922	16.631
<i>spese in conto capitale</i>	0	9	0	0
Interventi	0	11.198	16.517	17.254
Minori entrate	0	14	170	278
Maggiori spese	0	11.183	16.347	16.976
<i>spese correnti</i>	0	11.183	16.347	16.976
<i>spese in conto capitale</i>	0	0	0	0
Effetti indebitamento netto	0	7	77	54
<i>Variazione netta entrate</i>	0	734	502	400
<i>Variazione netta spese</i>	0	727	425	346
<i>spese correnti</i>	0	737	425	346
<i>spese in conto capitale</i>	0	-9	0	0

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Con riferimento ai sottosettori della PA, la manovra e il Decreto Legge n. 4/2019 sono sostanzialmente neutrali sul saldo di bilancio delle Amministrazioni centrali nel 2019 e comportano un miglioramento di circa 3,6 miliardi nel 2020 e 8,5 miliardi nel 2021. Questo risultato dipende in larga parte dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia per l'anno 2019 e dalla loro rideterminazione a decorrere dal 2020. Influiscono, inoltre, sul versante della spesa la revisione di alcuni trasferimenti e fondi del bilancio dello Stato e le risorse per il finanziamento degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato e per i rinnovi contrattuali e le assunzioni di personale nel settore statale.

I predetti provvedimenti comportano un aumento del disavanzo delle Amministrazioni locali di circa 1,2 miliardi nel 2019, 4,3 miliardi nel 2020 e 4,0 nel 2021, da imputare essenzialmente alle disposizioni dirette a stimolare il rilancio degli investimenti degli Enti territoriali.

L'impatto sul deficit degli Enti di previdenza è peggiorativo per circa 10,3 miliardi nel 2019, 13,8 miliardi nel 2020 e 13,7 nel 2021, a seguito della previsione di nuove modalità di pensionamento anticipato dei lavoratori e all'istituzione del reddito di cittadinanza.

TAVOLA V.9 EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2019-2021 E DEI PRIMI PROVVEDIMENTI DEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA PER SOTTOSETTORE (valori consolidati al lordo degli oneri riflessi; milioni)

	2018	2019	2020	2021
AMMINISTRAZIONI CENTRALI	-209	-32	3.599	8.519
<i>variazione netta entrate</i>	-241	-4.097	7.637	11.593
<i>variazione netta spese</i>	-32	-4.065	4.037	3.074
AMMINISTRAZIONI LOCALI	298	-1.188	-4.258	-3.983
<i>variazione netta entrate</i>	-1	1.084	456	77
<i>variazione netta spese</i>	-298	2.271	4.714	4.059
ENTI DI PREVIDENZA	-81	-10.317	-13.773	-13.717
<i>variazione netta entrate</i>	-100	-195	619	514
<i>variazione netta spese</i>	-19	10.122	14.392	14.231
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	7	-11.537	-14.431	-9.180

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica per il 2019: le principali misure

La manovra di finanza pubblica (Tav. V.10) dispone una serie interventi finalizzati alla riduzione del carico fiscale per i cittadini e le imprese.

In tale direzione è prevista la completa disattivazione per il 2019 delle cosiddette clausole di salvaguardia (aumenti automatici delle aliquote IVA e delle accise sui carburanti) per complessivi 12,5 miliardi. Al contempo, si estende l'ambito di applicazione del regime fiscale forfettario agevolato, elevando a 65.000 euro la soglia di ricavi e compensi per l'accesso (in termini netti 0,3 miliardi nel 2019, 1,8 miliardi nel 2020 e 1,4 miliardi nel 2021) e, a favore degli imprenditori individuali e degli esercenti arti e professioni che percepiscono compensi compresi tra 65.000 e 100.000 euro, si introduce un'imposta sostitutiva delle attuali imposte sul reddito con aliquota unica al 20 per cento (circa 0,1 miliardi nel 2020 e a 1,13 miliardi nel 2021). A beneficio delle imprese è prevista una tassazione agevolata al 15 per cento sulla parte di reddito corrispondente agli utili reinvestiti in azienda per l'acquisto dei soli beni materiali strumentali (ad esclusione degli immobili e veicoli non strumentali) e per l'incremento dell'occupazione a tempo determinato e indeterminato (circa 1,9 miliardi nel 2020 e 1,8 miliardi nel 2021). Viene disposto, inoltre, l'aumento dal 20 per cento al 40 per cento della deducibilità ai fini IRES e

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

IRPEF dell'IMU versata per gli immobili strumentali (0,3 miliardi nel 2020 e 0,2 miliardi nel 2021).

Per favorire la competitività e lo sviluppo sono prorogate al 2019 le detrazioni fiscali per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico, ristrutturazione edilizia, acquisto mobili e sistemazione a verde (circa 0,6 miliardi nel 2020 e 0,9 miliardi nel 2021), le agevolazioni riguardanti gli investimenti in beni materiali strumentali nuovi e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica delle imprese (c.d. iperammortamento), prevedendo al contempo una rimodulazione del beneficio fiscale riconosciuto, e quelle inerenti l'acquisto di beni immateriali strumentali rientranti nella categoria di particolari *software* (c.d. superammortamento) con un effetto complessivo di circa 0,4 miliardi nel 2020 e 0,8 miliardi nel 2021. È prevista, inoltre, limitatamente al triennio 2019-2021, la riduzione delle tariffe dei premi contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali gestite dall'INAIL (in termini netti circa 0,4 miliardi nel 2019 e nel 2020 e 0,5 miliardi nel 2021).

In ambito previdenziale e assistenziale si prevede l'istituzione di appositi fondi finalizzati, rispettivamente, all'introduzione del reddito di cittadinanza e della pensione di cittadinanza (circa 7,1 miliardi nel 2019, 8,1 miliardi nel 2020 e 8,2 miliardi nel 2021), e alla definizione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato (circa 4 miliardi nel 2019, 8,3 miliardi nel 2020 e 8,7 miliardi nel 2021). Il Decreto Legge n. 4/2019 ha individuato le misure attuative per erogare la spesa (per un maggior dettaglio vedasi paragrafo successivo).

In ambito sociale sono, inoltre, rifinanziati il fondo per le non autosufficienze e per il *caregiver* (0,1 miliardi annui dal 2019), quello per le politiche sociali (0,1 miliardi annui dal 2019) e quello per le politiche per la famiglia (0,1 miliardi annui dal 2019) e quello per l'assistenza agli alunni con disabilità fisiche e sensoriali (0,1 miliardi annui nel periodo 2019-2021). Inoltre è esteso al 2019 l'assegno per la natalità - c.d. bonus bebè - (circa 0,2 miliardi nel 2019 e nel 2020).

Nel settore del pubblico impiego rilevano le risorse per la contrattazione collettiva nazionale del triennio 2019-2021 e i miglioramenti economici del personale delle amministrazioni centrali dello Stato (circa 0,7 miliardi nel 2019, 0,9 miliardi nel 2020 e 1,3 miliardi nel 2021 che al netto degli effetti fiscali e contributivi corrispondono a 0,3 miliardi nel 2019, 0,5 miliardi nel 2020 e 0,7 miliardi a decorrere dal 2021) e per le assunzioni di personale del settore statale (considerando anche gli oneri per l'espletamento delle procedure concorsuali circa 0,3 miliardi nel 2019, 0,9 miliardi nel 2020 e 1,1 miliardi nel 2021 che al netto degli effetti fiscali e contributivi corrispondono a 0,1 miliardi nel 2019, 0,5 miliardi nel 2020 e 0,6 miliardi nel 2021).

Per sostenere gli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato è istituito un apposito fondo, da ripartire con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con un effetto in termini di indebitamento netto di circa 0,4 miliardi nel 2019, 1,2 miliardi nel 2020 e 1,7 miliardi nel 2021 (a fronte di stanziamenti di bilancio dello Stato di circa 43,6 miliardi nel periodo 2019-2033). Si prevedono, inoltre, spese per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico (0,6 miliardi nel 2019, 0,8 miliardi nel 2020 e 0,9 miliardi nel 2021) e l'attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico già previsto dalla Legge di Bilancio del 2018 (0,1 miliardi annui dal 2019 al 2028).

Per rilanciare gli investimenti degli Enti territoriali è previsto: lo ‘sblocco’ degli avanzi di amministrazione delle Regioni e degli Enti territoriali (0,4 miliardi nel 2020 e 0,7 miliardi nel 2021); la riduzione per gli anni 2019 e 2020 del concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario disponendo la contestuale assegnazione di un contributo e l’obbligo di conseguire un valore positivo del saldo di bilancio (complessivamente circa 0,8 miliardi nel 2019, 1,7 miliardi nel 2020 e 1 miliardo nel 2021) e altri interventi per complessivi 0,9 miliardi nel 2019, 0,7 miliardi nel 2020 e 1,2 miliardi nel 2021, tra cui rientrano la manutenzione e messa in sicurezza di strade, scuole e le misure di premialità per gli investimenti delle regioni.

Sono altresì previste risorse per fronteggiare le emergenze e, in particolare, quelle relative agli eventi sismici e alluvionali degli ultimi anni, interventi per assicurare il sostegno alla popolazione della città di Genova per i danni provocati dal crollo del viadotto Polcevera e misure per la prevenzione del rischio sismico (complessivamente circa 1 miliardo nel 2019, 0,6 miliardi nel 2020 e 2021).

Infine, tra gli altri interventi sono rifinanziate, per il 2020, le missioni internazionali per 1,5 miliardi (1,1 miliardi al netto degli effetti fiscali e contributivi) e si introducono nuove misure per il ristoro dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto a seguito dell’acquisto di strumenti finanziari emessi dalle banche sottoposte ad azione di risoluzione (in termini netti circa 0,05 miliardi nel 2019, 0,3 miliardi nel 2020 e 0,4 miliardi nel 2021 rispetto a corrispondenti stanziamenti di bilancio di circa 0,5 miliardi annui nel triennio).

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

TAVOLA V.10: EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2019-2021 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni)

	2018	2019	2020	2021
COPERTURE	1.797	29.691	34.862	40.276
Maggiori entrate	223	14.286	21.014	25.654
Revisione clausole IVA e accise carburanti	0	0	3.910	9.182
Abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI	0	5.332	3.112	3.116
Abrogazione ACE	0	228	2.373	1.453
Estensione del regime fiscale dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro	0	232	2.150	1.229
Obbligo di memorizzazione e trasmissione elettronica dei corrispettivi	0	337	1.356	1.912
Rimodulazione deduzione ammortamenti avviamenti ed altre attività immateriali	0	1.308	926	658
Definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione	0	37	1.083	1.385
Imposta sostitutiva per imprenditori individuali ed esercenti arti e professioni	0	0	280	1.918
Disposizioni in materia di giochi	0	768	695	695
Regolarizzazione delle infrazioni, inosservanze, irregolarità o adempimenti di natura formale	0	810	540	0
Web tax	0	150	600	600
Disciplina della deducibilità delle svalutazioni crediti in sede di prima applicazione dell'IFRS 9	0	1.170	0	0
Rideterminazione acconto imposta assicurazioni	0	832	0	320
Differimento al 2026 deducibilità quota 10% delle svalutazioni crediti	0	950	0	0
Proroga detrazioni per ristrutturazioni edilizie, interventi di riqualificazione energetica, sistemazione a verde e acquisto di mobili ed elettrodomestici	0	157	697	0
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni	0	341	185	185
Banda larga - maggiori introiti frequenze 5G	0	200	200	200
Cedolare secca sul reddito da locazione di immobili ad uso commerciale	0	0	396	203
Riduzione delle agevolazioni IRES per gli enti non commerciali	0	118	158	158
Aumento accise tabacchi	0	135	135	135
Revisione delle tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali - effetti fiscali	0	0	174	147
Liti pendenti	0	78	104	104
Innalzamento delle aliquote dell'imposta sostitutiva sulla rideterminazione del valore dei terreni e delle partecipazioni	0	116	63	63
Imposta sull'acquisto dei veicoli inquinanti	0	62	74	74
Imposta per trasferimenti di denaro all'estero		63	63	63
Definizione agevolata dei processi verbali di constatazione	0	51	68	68
Modifica acconto cedolare secca sugli affitti	0	0	0	116
Saldo e stralcio dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2017 per le persone fisiche con ISEE < 20.000 euro	0	43	43	17
Assunzioni centri per l'impiego - effetti fiscali e contributivi	0	150	150	228
Assunzioni nelle Amministrazioni statali - effetti fiscali e contributivi	0	127	449	547
Borse di studio medici specializzandi - effetti fiscali e contributivi	0	11	22	33
Esigenze emergenziali - effetti fiscali e contributivi	0	30	40	0
Fondo missioni internazionali - effetti fiscali e contributivi	41	0	350	0
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università - effetti fiscali e contributivi	0	10	28	28
Rinnovo contratti personale statale 2019-2021 - effetti fiscali e contributivi	0	315	449	618
Riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze di polizia e forze armate - effetti fiscali e contributivi	0	0	49	49
Altro	182	128	93	151

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica 2019-2021 comprende gli effetti della Legge di Bilancio per il 2019 e del D.L. n. 119/2018 cvt. dalla L. n. 136/2018.

TAVOLA V.10 (SEGUE 1): EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2019-2021 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni)

	2018	2019	2020	2021
Minori spese	1.574	15.405	13.848	14.622
<i>Fondo povertà (quota confluita nel Fondo per il reddito di cittadinanza)</i>	0	2.198	2.158	2.130
<i>Fondo investimenti Enti territoriali (riduzione per misure in favore degli EE.TT.)</i>	0	1.080	2.342	2.249
<i>Fondo per la riduzione della pressione fiscale</i>	0	390	1.639	2.472
<i>Riduzione del concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario (mancato trasferimento del contributo per rilanciare gli investimenti pubblici e conseguimento di un valore positivo del saldo di bilancio)</i>	0	2.496	1.746	0
<i>Raffreddamento indicizzazione pensioni</i>	0	415	1.222	2.014
<i>Misure di razionalizzazione della spesa dei ministeri</i>	819	915	930	892
<i>Riprogrammazione trasferimenti dello Stato</i>	0	2.340	0	0
<i>Riduzione fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali</i>	0	33	802	992
<i>Fondo sviluppo e coesione</i>	300	1.335	0	0
<i>Razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione</i>	0	400	550	650
<i>Dismissioni di immobili pubblici</i>	0	950	150	150
<i>Determinazione livello tendenziale del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale 2019-2021</i>	0	0	175	1.000
<i>Programmi complementari piani di azione e coesione</i>	0	850	0	0
<i>Modifica disciplina credito di imposta ricerca e sviluppo</i>	0	0	300	300
<i>Fondo per acquisto di servizi di pulizia nelle scuole</i>	0	0	280	280
<i>Abrogazione credito di imposta per i contribuenti IRAP senza lavoratori dipendenti</i>	0	163	163	163
<i>Riduzione dei trattamenti pensionistici superiori a 100.000 euro lordi annui</i>	0	138	145	152
<i>Riduzione delle risorse strutturali destinate dall'INAIL per il finanziamento dei progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro</i>	0	110	100	100
<i>Riduzione e riprogrammazione spese militari</i>	0	103	120	76
<i>Differimento assunzioni pubblico impiego</i>	0	198	0	0
<i>Fondo per il reddito di cittadinanza</i>	0	0	0	160
<i>Riduzione Fondo per le esigenze indifferibili</i>	5	0	0	130
<i>Fondo ristoro risparmiatori</i>	0	26	26	26
<i>Altro</i>	451	1.264	999	686

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica 2019-2021 comprende gli effetti della Legge di Bilancio per il 2019 e del D.L. n. 119/2018 cvt. dalla L. n. 136/2018.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

TAVOLA V.10 (SEGUE 2): EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2019-2021 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni)

	2018	2019	2020	2021
INTERVENTI	1.790	41.235	49.370	49.511
Minori entrate	565	18.229	12.804	13.871
<i>Sterilizzazione clausole IVA e accise carburanti</i>	0	12.472	0	0
<i>Estensione del regime fiscale dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro</i>	0	563	3.971	2.603
<i>Abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI</i>	0	3.345	1.876	1.857
<i>Tassazione agevolata al 15% sulla parte di reddito corrispondente agli utili investiti in beni strumentali</i>	0	0	1.948	1.808
<i>Imposta sostitutiva per imprenditori individuali ed esercenti arti e professioni</i>	0	0	389	3.050
<i>Proroga detrazioni per ristrutturazioni edilizie, interventi di riqualificazione energetica, sistemazione a verde e acquisto di mobili ed elettrodomestici</i>	0	121	1.292	887
<i>Revisione delle tariffe dei premi e contributi INAIL per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali</i>	0	410	525	600
<i>Raffreddamento indicizzazione pensioni - effetti fiscali</i>	0	162	477	786
<i>Proroga dell'iper ammortamento e del super-ammortamento</i>	0	0	405	810
<i>Cedolare secca sul reddito da locazione di immobili ad uso commerciale</i>	0	261	369	367
<i>Deducibilità fino al 40% ai fini IRES ed IRPEF dell'IMU per gli immobili strumentali</i>	0	0	290	167
<i>Abrogazione aumento accise carburanti</i>	0	141	146	148
<i>Definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione</i>	355	20	13	11
<i>Regolarizzazione delle infrazioni, inosservanze, irregolarità o adempimenti di natura formale</i>	0	130	130	130
<i>Rideterminazione acconto imposta assicurazioni</i>	0	0	320	0
<i>Disciplina della deducibilità delle svalutazioni crediti in sede di prima applicazione dell'IFRS 9</i>	0	0	130	130
<i>Revisione della disciplina delle perdite fiscali riportabili</i>	0	143	12	102
<i>Esigenze emergenziali</i>	0	119	86	35
<i>Imposta sul consumo dei prodotti succedanei del tabacco</i>	0	70	70	70
<i>Riduzione dei trattamenti pensionistici superiori a 100.000 euro lordi annui - effetti fiscali</i>	0	62	65	68
<i>Altre misure di sostegno agli investimenti</i>	0	10	48	38
<i>Saldo e stralcio dei carichi affidati all'agente della riscossione dal 2000 al 2017 per le persone fisiche con ISEE < 20.000 euro</i>	0	5	5	25
<i>Differimento assunzioni pubblico impiego - effetti fiscali e contributivi</i>	0	97	0	0
<i>Misure di razionalizzazione della spesa dei ministeri - effetti fiscali e contributivi</i>	6	11	34	34
Altro	204	87	201	146

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

La manovra di finanza pubblica 2019-2021 comprende gli effetti della Legge di Bilancio per il 2019 e del D.L. n. 119/2018 cvt. dalla L. n. 136/2018.

TAVOLA V.10 (SEGUE 3): EFFETTI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA 2019-2021 SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA PA (valori al lordo degli oneri riflessi; milioni)

	2018	2019	2020	2021
Maggiori spese	1.225	23.006	36.566	35.640
Fondo per il reddito di cittadinanza*	0	7.100	8.055	8.317
Fondo per la revisione del sistema pensionistico*	0	3.968	8.336	8.684
Fondo investimenti Enti territoriali	0	1.080	2.342	2.249
Fondo per la riduzione della pressione fiscale	0	390	1.639	2.472
Fondo investimenti Amministrazioni centrali	0	415	1.185	1.700
Riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario e compensazione sentenza n. 103/2018	0	2.496	2.496	0
Rinnovo contratti personale statale 2019-2021	0	650	925	1.275
Misure a favore degli Enti Territoriali per la manutenzione e la messa in sicurezza di territori e infrastrutture pubbliche	0	882	655	1.234
Contributo alle Regioni a statuto ordinario per rilanciare gli investimenti pubblici	0	800	908	1.033
Assunzioni nelle Amministrazioni statali	0	267	929	1.128
Incremento Fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali	0	0	700	900
Esigenze emergenziali	0	959	583	560
Fondo per investimenti finalizzati alla mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico	0	600	800	900
Utilizzo del risultato di amministrazione per gli Enti territoriali	0	0	404	711
Riprogrammazione trasferimenti dello Stato	640	100	600	440
Fondo missioni internazionali	130	0	1.450	0
Fondo ristoro risparmiatori	0	75	325	425
Altre misure di sostegno agli investimenti	0	207	213	216
Rifinanziamento Fondo speciale di parte corrente	0	146	148	179
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università	0	60	159	159
Fondo politiche sociali	0	120	120	120
Bonus bebè	0	204	240	0
Rifinanziamento Fondo speciale di conto capitale	0	48	124	135
Fondo di garanzia per le PMI	435	0	0	0
Attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico	0	100	100	100
Fondo non autosufficienze	0	100	100	100
Fondo politiche per la famiglia	0	100	100	100
Implementazione delle infrastrutture tecnologiche per i sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie	0	75	125	100
Fondo attuazione Direttive UE	0	75	100	100
Assunzione centri per l'impiego	0	0	0	160
Contributo alle Regioni per l'assistenza all'autonomia degli alunni disabili	0	100	100	100
Riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze di polizia e forze armate	0	0	100	100
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili	0	14	11	102
Borse di studio medici specializzandi e formazione specialistica	0	33	55	78
Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche	0	0	174	80
Credito d'imposta per le spese di formazione	0	0	250	0
Obbligo di memorizzazione e trasmissione elettronica dei corrispettivi - credito di imposta	0	36	196	0
Contributi per l'acquisto di veicoli elettrici, ibridi e a bassa emissione Co2	0	70	70	70
Finanziamento dei programmi di edilizia sanitaria	0	0	0	100
Fondo per la messa in sicurezza dei ponti sul bacino del fiume Po	0	50	50	50
Proroga Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile	0	55	55	55
Fondo attuazione programma di Governo	0	44	17	58
Programmi complementari piani di azione e coesione	0	0	150	150
Programma di riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione	0	25	40	40
Servizi di manutenzione e decoro nelle scuole e incremento limite di spesa per acquisto materiali di pulizia	0	94	10	10
Contributo al Consiglio Nazionale delle ricerche	0	30	30	30
Incremento fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana	0	25	15	15
Ricerca sanitaria	0	10	25	20
Altro	20	1.402	1.356	1.083
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	7	-11.544	-14.508	-9.235

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti. La manovra di finanza pubblica 2019-2021 comprende gli effetti della Legge di bilancio per il 2019 e del D.L. 119/2018 convertito dalla L. 136/2018.

* Sulle modalità di utilizzo dei fondi si veda la tavola V.11

I primi provvedimenti adottati nel 2019: l'introduzione del reddito di cittadinanza e nuove forme di pensionamento anticipato

Nel mese di gennaio 2019 è stato emanato il provvedimento¹⁸ che dà attuazione all'istituto del Reddito di Cittadinanza e individua nuove modalità di accesso al pensionamento anticipato (Tav. V.11).

Il Reddito di Cittadinanza (5,6 miliardi nel 2019, 7,2 miliardi nel 2020 e 7,4 miliardi nel 2021) si concreta in un sussidio che comprende due componenti: una reddituale, di integrazione del reddito rispetto ad una determinata soglia, e una di sostegno alla spesa per i canoni di locazione delle famiglie non proprietarie di immobili. L'importo del beneficio è variabile a seconda della numerosità del nucleo familiare e non può superare complessivamente i 9.360 euro annui (moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, ridotto per il valore del reddito familiare) né essere inferiore a 480 euro annui ed ha una durata continuativa massima di 18 mesi, rinnovabile dopo un mese di sospensione. La prestazione assume la denominazione di pensione di cittadinanza per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, adeguata agli incrementi della speranza di vita. In entrambi i casi i nuclei familiari dei soggetti beneficiari dovranno possedere un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro, un valore del patrimonio immobiliare, come definito a fini ISEE, non superiore a 30.000 euro e un valore del patrimonio mobiliare, come definito a fini ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuto in ragione del numero dei componenti il nucleo familiare.

I beneficiari del Reddito di Cittadinanza devono aderire a un percorso di reinserimento (lavorativo, di completamento degli studi, di formazione professionale, etc.) e accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue. Nei limiti delle predette risorse autorizzate, previo apposito accantonamento, sono previsti esoneri contributivi per le aziende che assumono un beneficiario del Reddito di Cittadinanza e incentivi, sia per gli enti di formazione che prendono in carico un beneficiario e lo conducono ad un'effettiva assunzione, sia per i soggetti che avviano un lavoro autonomo nei primi 12 mesi di fruizione della prestazione. Sono adottate apposite disposizioni per consentire l'avvio del reddito di cittadinanza e l'attuazione di un piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro. Per tali finalità si autorizza l'ANPAL Servizi spa a procedere alla stipula di contratti di collaborazione e alla stabilizzazione del proprio personale già dipendente a tempo determinato e vengono incrementate le risorse per il suo funzionamento. Contestualmente sono previste assunzioni di personale, da parte delle regioni e delle province autonome, da destinare ai centri per l'impiego per i quali viene altresì stabilita una rimodulazione delle risorse precedentemente disposte per il loro potenziamento dalla legge di bilancio (complessivamente gli effetti di tali misure ammontano a circa 0,29 miliardi nel 2019, 0,42 miliardi nel 2020 e 0,36¹⁹ miliardi nel 2021, che, al netto degli effetti fiscali e contributivi, corrispondono a circa 0,2 miliardi annui nel 2019 e nel 2020 e a 0,3 miliardi nel 2021).

¹⁸ Si tratta del D.L. n. 4/2019, cvt. con modificazioni dalla Legge n. 26/2019.

¹⁹ A tale importo, sulla base di quanto previsto dall'articolo 1, comma 258 della L. n. 145/2018, si aggiungono 0,16 miliardi dal 2021 destinati ad assunzioni di personale presso i centri per l'impiego.

Ulteriori reclutamenti riguardano l'INPS e sono finalizzati a consentire lo svolgimento delle attività di verifica dei requisiti dei beneficiari e il monitoraggio dell'erogazione del Reddito di Cittadinanza (circa 0,15 miliardi nel triennio che, al netto degli effetti fiscali e contributivi, ammontano a circa 0,08 miliardi).

Contestualmente all'introduzione del Reddito di Cittadinanza, dal mese di aprile 2019 il reddito di inclusione (REI) non può più essere riconosciuto né rinnovato. Di conseguenza, per il soddisfacimento delle richieste del REI già presentate precedentemente all'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza si determinano oneri per circa 0,3 miliardi nel biennio 2019-2020.

In materia previdenziale si disciplina, in via sperimentale per il triennio 2019-2021, il diritto a conseguire la pensione anticipata in presenza del requisito anagrafico pari a 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni, disponendo, al contempo, apposite norme che regolano la decorrenza del trattamento e la possibilità di cumulo con i redditi da lavoro e prevedendo il blocco dal 2019 fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita del requisito contributivo per l'accesso alla pensione anticipata indipendentemente dall'età anagrafica, con contestuale posticipo di tre mesi dal 2019 della prima decorrenza utile del trattamento pensionistico dalla data di maturazione del requisito contributivo medesimo (complessivamente, considerati anche gli effetti dell'anticipo del TFR dei lavoratori che accedono a tale tipologia di pensionamento anticipato, circa 4,2 miliardi nel 2019, 7,9 miliardi nel 2020 e 8,4 miliardi nel 2021).

Si riconosce, altresì, la possibilità, per i soggetti rientranti nel sistema di calcolo contributivo, di riscattare in tutto o in parte, nella misura massima di cinque anni, periodi precedenti non coperti da contribuzione presso forme di previdenza obbligatoria, prevedendo la rateizzazione dei versamenti contributivi fino a 120 mesi e una detraibilità dell'onere del 50 per cento in cinque quote annuali.

Viene esteso il regime opzionale di pensionamento anticipato delle donne (c.d. opzione donna)²⁰ alle lavoratrici che maturano, entro il 31 dicembre 2018 un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età anagrafica pari o superiore a 58 anni (per le lavoratrici dipendenti) e a 59 anni (per le lavoratrici autonome), con conseguenti effetti finanziari di circa 0,25 miliardi nel 2019, 0,4 miliardi nel 2020 e 0,5 miliardi nel 2021.

Si prevede inoltre la proroga al 31 dicembre 2019 dell'APE sociale (circa 0,1 miliardi nel 2019, 0,2 miliardi nel 2020 e 0,17 miliardi nel 2021), la detassazione del trattamento di fine servizio dei dipendenti pubblici (0,2 miliardi complessivi nel biennio 2020-2021) e il blocco dal 2019 fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita del requisito contributivo per l'accesso alla pensione anticipata indipendentemente dall'età anagrafica dei lavoratori c.d. 'precoci', introducendo, anche in questo caso, dal 2019 un regime delle decorrenze con posticipo di tre mesi rispetto alla data di maturazione del requisito contributivo medesimo (circa 0,13 miliardi complessivi nel triennio considerato). Si dispone infine che, per l'anno 2019, il 50 per cento dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco sia devoluto a favore del Fondo di solidarietà del trasporto aereo (0,13 miliardi nel 2019).

²⁰ In tali casi il trattamento pensionistico è determinato interamente con il sistema contributivo ed è previsto il posticipo della prima decorrenza utile del trattamento pensionistico medesimo di 12 mesi per le lavoratrici dipendenti e di 18 mesi per le lavoratrici autonome dalla data di maturazione dei requisiti.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

TAVOLA V.11: EFFETTI DEL DECRETO LEGGE 4 DEL 2019 SULL'INDEBITAMENTO DELLA PA (valori in milioni; al lordo degli oneri riflessi)

	2018	2019	2020	2021
COPERTURE	0	11.204	16.594	17.309
Maggiori entrate	0	748	672	678
<i>Disposizioni in materia di giochi</i>	0	407	377	356
<i>Assunzione centri per l'impiego - effetti fiscali e contributivi</i>	0	58	136	147
<i>Erogazione anticipata del TFR devoluto al Fondo di tesoreria - effetti fiscali</i>	0	152	20	4
<i>Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive - effetti fiscali e contributivi</i>	0	78	63	24
<i>Facoltà di riscatto periodi non coperti da contribuzione - effetti fiscali</i>	0	17	35	54
<i>Assunzioni INPS - effetti fiscali e contributivi</i>	0	24	24	24
<i>Opzione donna - effetti fiscali</i>	0	0	0	48
<i>Altro</i>	0	13	18	21
Minori spese	0	10.456	15.922	16.631
<i>Riduzione Fondo per il reddito di cittadinanza</i>	0	6.366	7.490	7.880
<i>Riduzione Fondo per la revisione del sistema pensionistico</i>	0	3.968	8.336	8.684
<i>Assunzione centri per l'impiego</i>	0	10	0	0
<i>Altro</i>	0	112	96	66
INTERVENTI	0	11.198	16.517	17.254
Minori entrate	0	14	170	278
<i>Detassazione indennità di fine servizio</i>	0	0	75	93
<i>Assunzione centri per l'impiego - effetti fiscali e contributivi</i>	0	5	0	147
<i>Disposizioni in materia di giochi - recupero maggiorazione acconti PREU 2019</i>	0	0	70	0
<i>Facoltà di riscatto periodi non coperti da contribuzione</i>	0	8	18	29
<i>Altro</i>	0	1	7	9
Maggiori spese	0	11.183	16.347	16.976
<i>Reddito e pensioni di cittadinanza</i>	0	5.633	7.159	7.391
<i>Trattamento di pensione anticipata con requisito anagrafico e contributivo 62/38 e blocco fino al 2026 dell'adeguamento del requisito contributivo alla speranza di vita per l'accesso alla pensione anticipata</i>	0	3.781	7.860	8.397
<i>Opzione donna</i>	0	250	396	538
<i>Assunzione centri per l'impiego</i>	0	120	280	304
<i>Erogazione anticipata del TFR devoluto al Fondo di tesoreria</i>	0	585	75	14
<i>Proroga APE sociale</i>	0	98	199	168
<i>Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive</i>	0	160	130	50
<i>Reddito di inclusione - mancato riconoscimento da aprile 2019</i>	0	274	8	0
<i>Assunzioni INPS</i>	0	50	50	50
<i>Lavoratori precoci - blocco fino al 2026 dell'adeguamento del requisito contributivo alla speranza di vita per l'accesso alla pensione anticipata</i>	0	31	54	50
<i>Fondo di solidarietà trasporto aereo</i>	0	125	0	0
<i>Fondo per interventi strutturali di politica economica</i>	0	0	117	0
<i>ANPAL servizi spa - stabilizzazioni di personale e spese di funzionamento</i>	0	21	11	6
<i>Centri di assistenza fiscale in convenzione con l'INPS</i>	0	35	0	0
<i>Altro</i>	0	21	8	10
EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO	0	7	77	54

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

FOCUS

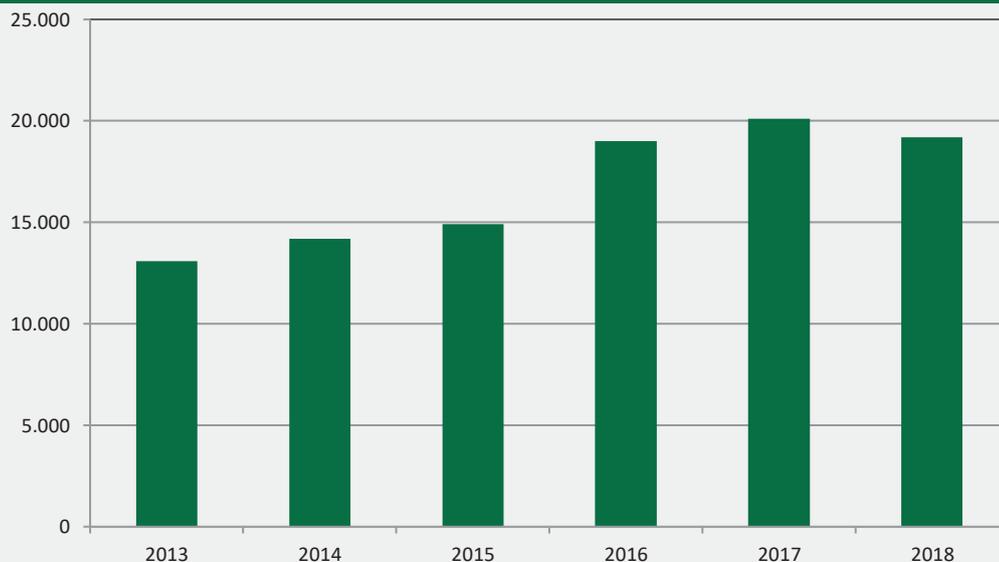
Contrasto all'evasione fiscale

Nel corso del 2018 sono stati riscossi dall'Agenzia delle Entrate oltre 16 miliardi dalle 'ordinarie' attività di controllo, l'11 per cento in più rispetto al 2017 (14,5 miliardi). Di questi, 11,25 miliardi derivano dai versamenti diretti su atti emessi dall'Agenzia (+10 per cento), circa 1,8 miliardi sono il frutto dell'attività di promozione della compliance (+38 per cento), 3,1 miliardi il recupero derivante dalla riscossione coattiva (+4 per cento) di competenza.

Di contro, si registra una variazione negativa del 46 per cento riferita al recupero derivante da misure 'straordinarie' pari a 3 miliardi contro i 5,6 del 2017. Di questi, 100 milioni (-87 per cento rispetto al 2017) derivano dalla definizione agevolata delle controversie tributarie, 2,59 miliardi (-41 per cento rispetto al 2017) derivano dalla 'rottamazione' delle cartelle riferite all'Agenzia delle Entrate, 300 milioni (-25 per cento rispetto al 2017) dalla *voluntary disclosure* e 50 milioni dalla definizione agevolata di cui all'articolo 2 del D.L. n. 119 /2018.

Complessivamente nel corso del 2018 l'attività di recupero dell'evasione ha fatto registrare incassi per un ammontare pari a 19,2 miliardi, con una riduzione del 4,5 per cento circa rispetto al 2017 (vedi Figura R.1).

FIGURA R.1: RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE: ENTRATE TRIBUTARIE ERARIALI E NON ERARIALI (in milioni)



Fonte: Agenzia delle Entrate.

Il Governo ha posto grande attenzione alla strategia complessiva per assicurare la *tax compliance*, focalizzando i propri sforzi sull'attuazione della delega fiscale per un fisco trasparente, equo e orientato alla crescita (Legge n. 23 del 2014) e sul cambiamento di approccio nei confronti dei contribuenti. In generale, le attività di contrasto all'evasione fiscale sono state orientate sia a potenziare e valorizzare il confronto preventivo tra fisco e contribuente, con l'intento di migliorare la propensione all'adempimento spontaneo (c.d. *effetto indiretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale), sia a recuperare gettito attraverso l'attività di accertamento e controllo (c.d. *effetto diretto* dell'attività di contrasto dell'evasione fiscale).

Con l'obiettivo di rispondere all'esigenza di mutare approccio alle modalità di gestione del fisco e dei rapporti con i contribuenti e tenuto altresì conto delle risultanze dei rapporti redatti dall'OCSE e dal FMI sullo stato dell'amministrazione finanziaria italiana, nel corso del 2018, l'Agenzia delle Entrate ha innovato profondamente il suo impianto organizzativo. Il nuovo assetto, che risponde ad esigenze di maggiore efficienza, ha previsto, tra l'altro, la creazione,

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

nell'ambito della Divisione contribuenti, di tre Direzioni centrali, ciascuna preposta a una specifica tipologia di soggetti (persone fisiche, enti non commerciali e lavoratori autonomi; piccole e medie imprese; grandi contribuenti). Questa soluzione, che consente di superare il precedente approccio funzionale, nel quale l'organizzazione era disegnata in ragione della tipologia di processo, a vantaggio di un approccio per tipologia di soggetto, è destinata a favorire la consulenza e un'azione di controllo più mirata e dunque più efficace. Sempre in quest'ottica, i compiti delle tre Direzioni Centrali non sono più circoscritti alla tradizionale funzione di indirizzo e coordinamento delle attività di accertamento e controllo, ma, coerentemente con la nuova impostazione che si intende dare a tali attività, si estendono anche alla consulenza, all'interpello e al contenzioso, venendo così a coprire l'intera gestione del rapporto fiscale nei confronti delle diverse tipologie di contribuenti.

In attuazione della delega fiscale e ai fini di monitorare e produrre una stima ufficiale dell'evasione fiscale e contributiva²¹, il Governo è tenuto a: i) presentare annualmente, nel quadro della procedura di bilancio, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione tributaria e contributiva; ii) avvalersi, per la redazione di tale rapporto, dei risultati della 'Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva' redatta dalla Commissione istituita ad hoc con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze²². Con questa Relazione viene stimata l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e determinata una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico.

La stima ufficiale dell'ammontare delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico calcola il *tax gap* come il divario (*gap*) tra le imposte e i contributi effettivamente versati e quelle che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente. Sulla base di prassi consolidate e condivise a livello internazionale, la Commissione ha quantificato il *tax gap* delle principali imposte e dei contributi, distinguendo, ove possibile, tra il *tax gap* al netto dei mancati versamenti (*assessment gap*) e quello dovuto ai mancati versamenti (*collected gap*).

Sulla base degli ultimi dati disponibili, relativi al 2016, l'evasione tributaria e contributiva è stata stimata in 107.522 milioni, di cui la sola evasione tributaria²³ è pari a 96.330 milioni; in media, nel periodo 2014-2016, l'evasione tributaria e contributiva è pari a 108.977 milioni, e la sola componente tributaria²⁴ risulta pari a 97.607 milioni. L'incremento del *tax gap* nel 2016 rispetto al 2015 è pari a 709 milioni, mentre la propensione al *gap* si è ridotta di 0,1 punti percentuali, passando dal 21,2 per cento nel 2015 al 21,1 per cento nel 2016; in particolare, aumenta di 412 milioni il *tax gap* dell'IVA e si riduce di 297 milioni quello relativo all'IRAP. Risultano in aumento il *tax gap* IRES (di circa 989 milioni) e quello dell'IRPEF di circa 1,2 miliardi (con una riduzione di -115 milioni per i lavoratori dipendenti e un aumento di 1,3 miliardi per lavoratori autonomi e imprese). Inoltre, rispetto al 2015, si registrano una riduzione della propensione all'evasione dell'IRPEF, pari a -0,1 punti percentuali sia per lavoratori autonomi e imprese che per i lavoratori dipendenti irregolari, e una riduzione della propensione all'evasione dell'IRAP di 0,4 punti percentuali; la propensione all'evasione dell'IRES, invece, aumenta di 1,8 punti percentuali.

Ulteriori miglioramenti del *tax gap* sono attesi nei prossimi anni a seguito delle nuove misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva introdotte con i più recenti provvedimenti.

A partire dal 1° gennaio 2019 è entrato in vigore l'obbligo della fatturazione elettronica tra tutti i soggetti IVA (B2B) e nei confronti dei consumatori finali (B2C) introdotto con la Legge di Bilancio 2018. Con questo provvedimento, l'obbligo di fatturazione elettronica, già previsto

²¹ Art. 3 L. n. 23/2014.

²² Art. 10-bis.1 L. n. 196/2009, introdotto dal D.Lgs. n. 160/2015.

²³ Il dato riportato è considerato al netto della Tasi.

²⁴ Il dato riportato è considerato al netto della Tasi.

dal 2015 per le operazioni commerciali con la Pubblica Amministrazione (B2G) e dal 1° luglio 2018 per i subappalti pubblici e il settore degli oli minerali, risulta notevolmente esteso.

La fatturazione elettronica obbligatoria attraverso il Sistema di Interscambio consente all'Amministrazione finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute fra operatori, consentendo alle autorità tributarie di effettuare controlli tempestivi e automatici della coerenza fra l'IVA dichiarata e quella versata, e imprimendo un impulso alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa.

Sotto il profilo del contrasto alle frodi IVA, prima dell'introduzione di tale obbligo, servivano circa 18 mesi all'Amministrazione fiscale per accertare l'esistenza di un operatore inadempiente. La disponibilità immediata delle fatture elettroniche consente di ridurre questo lasso di tempo a tre mesi, in modo tale da poter contrastare più rapidamente, rispetto al passato, le possibili 'catene fraudolente' di operatori economici, incrementando l'efficacia di tali azioni di contrasto. L'effetto atteso dall'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica è principalmente la riduzione dell'evasione da omessa dichiarazione (evasione senza consenso). L'efficacia di tale strumento può essere attestata dalle prime analisi del rischio basate su *e-fatture* e dati del portale Fatture e corrispettivi che, in poco più di due mesi del 2019, hanno accertato un complesso sistema di frodi messo in atto attraverso false fatturazioni tra società cartiere, intercettando e inibendo falsi crediti Iva per importi significativi.

In aggiunta, la fatturazione elettronica obbligatoria presenta molteplici vantaggi: automatismi degli obblighi di conservazione delle fatture, efficientamento dei processi contabili integrati coi sistemi di fatturazione, disponibilità di dati puntuali (non solo di riepilogo IVA) e in tempo reale, con la possibilità di attivare un confronto pre-dichiarativo costante con i contribuenti, miglioramento della trasparenza mettendo a disposizione le fatture nel portale fatture e corrispettivi presente nel sito *internet* dell'Agenzia delle Entrate.

Il Decreto Fiscale²⁵ rafforza il quadro legislativo vigente in materia di fatturazione elettronica, prevedendo l'obbligo di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi all'Agenzia delle Entrate per le transazioni effettuate al consumo finale (B2C). Il nuovo obbligo è previsto dal 1° luglio 2019 per le imprese con un volume d'affari superiore a 400.000 euro e dal 1° gennaio 2020 per le altre imprese.

L'introduzione del nuovo obbligo è accompagnata da misure volte alla semplificazione degli adempimenti amministrativi e dal riconoscimento di un credito d'imposta pari al 50 per cento dei costi sostenuti per l'adeguamento o la sostituzione dei misuratori fiscali, per un massimo di 250 euro in caso di acquisto e di 50 euro in caso di adattamento, e per ogni strumento.

All'introduzione dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi è collegata la 'lotteria degli scontrini'. Per partecipare alla lotteria, i clienti devono comunicare il loro codice fiscale ai venditori, che trasmetteranno i dati relativi all'acquisto all'Agenzia delle Entrate. La misura è volta a contrastare l'evasione da omessa certificazione dei corrispettivi realizzata con il consenso del compratore e del venditore mediante l'introduzione di un 'contrasto di interessi' tra le controparti della transazione economica che dovrebbe stimolare la *tax compliance*.

Con il 'Decreto Dignità'²⁶, inoltre, si è inteso semplificare e ridurre gli oneri amministrativi a carico dei contribuenti senza indebolire gli strumenti di contrasto all'evasione finora adottati. L'istituto del redditometro sarà oggetto di revisione al fine di orientarlo al contrasto all'evasione fiscale in modo più efficace: saranno individuati nuovi elementi indicativi di capacità contributiva, sentiti l'ISTAT e le associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori.²⁷

²⁵ Decreto Legge 23 ottobre 2018 n. 119 - Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

²⁶ Decreto Legge 12 luglio 2018 n. 87 - Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese.

²⁷ Altre misure previste dal 'Decreto Dignità' a favore dei cittadini e delle imprese sono stati: rinvio della scadenza dello spesometro; abrogazione dello *split payment* per i professionisti; rinvio dell'obbligo della fatturazione elettronica per i distributori stradali di carburanti.

V. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

L'introduzione degli ISA (indici sintetici di affidabilità fiscale), in sostituzione degli studi di settore e dei parametri, risponde alla esigenza di rafforzare il carattere collaborativo della relazione tra fisco e contribuente, incentivando la *tax compliance*, la trasparenza e il dialogo.²⁸

Gli ISA sono elaborati con una metodologia basata su analisi di dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta e rappresentano, con riferimento al singolo periodo di imposta, il posizionamento di ogni contribuente rispetto all'affidabilità dei suoi comportamenti fiscali. È una media semplice del risultato dell'applicazione degli indicatori elementari di affidabilità e di anomalia ed assume un valore compreso da 1 a 10.

La visualizzazione degli esiti dell'applicazione degli indicatori elementari e dell'indice sintetico di affidabilità consente al contribuente, che presenta un grado di affidabilità basso, di modificare per tempo i propri comportamenti al fine di migliorare il proprio profilo contabile e reddituale già in sede di dichiarazione dei redditi, con riflessi anche in ordine all'accesso a molteplici benefici premiali. È previsto, infatti, nei casi di alto grado di affidabilità, un meccanismo di premialità basato su uno o più livelli.

Il Governo punta, inoltre, a consolidare la *governance* dell'amministrazione fiscale, attraverso un rafforzamento del coordinamento generale e un miglioramento della gestione strategica in seno alle Agenzie, in linea con un'impostazione di contrasto all'evasione che privilegi le attività in grado di incentivare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorisca l'emersione spontanea delle basi imponibili rispetto ai tradizionali interventi di controllo e accertamento ex post. Questo obiettivo deve essere conseguito anche attraverso la semplificazione e la digitalizzazione degli adempimenti, la riduzione del *tax gap* e il miglioramento del sistema della riscossione.

L'attività di contrasto di fenomeni evasivi ed elusivi degli obblighi fiscali è stata, infine, potenziata anche mediante una sempre più efficace cooperazione amministrativa sul piano internazionale. In particolare, l'entrata in vigore dello standard internazionale (*Common Reporting Standard* - CRS), per lo scambio automatico di informazioni sulle attività finanziarie detenute all'estero dai contribuenti residenti in ciascuna delle 92 giurisdizioni che hanno aderito, alla data del 17 agosto 2017, ad accordi internazionali, rappresenta uno strumento di grande rilevanza operativa e consente alle amministrazioni fiscali degli Stati aderenti di ricevere informazioni sui conti finanziari detenuti all'estero al 31 dicembre di ogni anno, entro il 1° ottobre dell'anno successivo. L'avvio del primo scambio automatico di dati finanziari tra autorità fiscali è avvenuto nel settembre 2017 tra 47 giurisdizioni che avevano il quadro giuridico nazionale e internazionale in linea con il nuovo standard internazionale. Altre 53 giurisdizioni si sono impegnate a effettuare il primo scambio di informazioni entro il 30 settembre 2018. La rete delle giurisdizioni aderenti al CRS si è successivamente ampliata includendo anche 8 giurisdizioni che si sono impegnate a scambiare entro il 30 settembre 2019 o 2020, oltre a 45 Paesi in via di sviluppo che, pur aderendo alla rete CRS, non hanno ancora definito la data di effettivo avvio dello scambio. Per quanto riguarda l'Italia, la rete internazionale comprende, ad oggi, 103 partner che si sono impegnati a trasmettere i dati CRS. La qualità dei dati è particolarmente elevata tenuto conto degli obblighi di *due diligence* che impegnano gli intermediari finanziari che inviano le informazioni alle amministrazioni fiscali ad applicare le regole stabilite dallo standard CRS per individuare i beneficiari dei conti finanziari; tali regole sono ispirate alle norme anticiclaggio internazionali. I dati di fonte estera possono essere utilizzati ai fini dell'analisi del rischio di evasione, mediante l'incrocio con i dati fiscali presenti in Anagrafe tributaria.

²⁸ L'articolo 9-bis del Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96, ha introdotto la disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA). Successivamente l'art. 1, comma 931, della Legge di Bilancio 2018 (L. n. 205/2017) ha stabilito che gli indici sintetici di affidabilità fiscale si applicano a partire dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2018, sostituendo gli studi di settore e i parametri.

FOCUS

Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)

Sulla base di stime preliminari, nel 2018 l'APS italiano dovrebbe essersi attestato su 4,24 miliardi, pari allo 0,24 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), in calo rispetto ai 5,2 miliardi registrati nel 2017. Tale flessione è attribuibile in larga misura al sensibile decremento delle spese destinate all'accoglienza temporanea in Italia dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

Tenuto conto di tali dati, ancora provvisori, il Governo conferma l'esigenza di un riallineamento dell'Italia agli standard internazionali in materia di APS, proseguendo il percorso di avvicinamento all'obiettivo dello 0,7 per cento del RNL fissato nel 2015 dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Al riguardo, si ribadisce l'esigenza di assicurare, con una prospettiva pluriennale, graduali incrementi degli stanziamenti assegnati alle amministrazioni dello Stato per interventi di cooperazione allo sviluppo, in linea con quanto previsto dall'art. 30 della Legge n. 125 del 2014, con particolare riferimento alle risorse assegnate al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) per attività di cooperazione allo sviluppo.

Al contempo, si riafferma la necessità di promuovere un maggiore coordinamento delle politiche pubbliche nel settore della cooperazione internazionale, con l'obiettivo di migliorare la qualità e la coerenza dell'azione dell'Italia in tema di APS valorizzando, in particolare, gli strumenti previsti dalla Legge n. 125/2014.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

VI.1 RECENTI SVILUPPI NORMATIVI IN TEMA DI RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

Successivamente alla presentazione del Documento di Economia e Finanza 2018 sono proseguiti gli adempimenti attuativi per il completamento della riforma del bilancio dello Stato.

In particolare, lo scorso settembre è stato emanato un provvedimento correttivo¹ delle disposizioni riguardanti la struttura del bilancio dello Stato e la disciplina delle gestioni contabili operanti in tesoreria.

Le principali innovazioni introdotte riguardano:

- la previsione di un prospetto, allegato alla legge di bilancio che, con riferimento a ciascun Ministero, riporti la distinzione della spesa in oneri inderogabili, fattori legislativi e adeguamento al fabbisogno, distintamente per gli stanziamenti di parte corrente e di conto capitale;
- l'iter di aggiornamento delle 'azioni' che potrà avvenire, sia nella fase di sperimentazione sia successivamente, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, consentendo comunque ai decreti di variazioni di bilancio, conseguenti all'approvazione di nuove leggi, di istituire nuove azioni e modificare quelle esistenti. Inoltre, si è stabilito che le Note integrative al bilancio dello Stato dovranno essere redatte con riferimento specificatamente alle azioni e non alle unità elementari di bilancio (capitoli di bilancio);
- un affinamento delle norme di flessibilità e di regolamentazione di alcune situazioni contabili a ridosso della chiusura di esercizio;
- la predisposizione, in relazione alle entrate finalizzate, di un allegato conoscitivo al rendiconto generale dello Stato, per ciascun Ministero e per unità elementare del bilancio dell'entrata e della spesa, che illustri le entrate affluite e le spese sostenute nell'esercizio in relazione ai servizi e alle attività prestati dalle Amministrazioni centrali a favore di soggetti pubblici o privati, con separata indicazione di ciascuna voce di spesa;
- la revisione della disciplina dei c.d. 'fondi scorta', istituiti nei bilanci dei Ministeri cui sono attribuite funzioni in materia di difesa nazionale, ordine pubblico e sicurezza e soccorso, volti a soddisfare le esigenze inderogabili, mediante anticipazione di risorse finanziarie in favore delle strutture preposte a tali funzioni per sopperire alle momentanee deficienze di cassa;
- la ricognizione e gestione amministrativa delle gestioni contabili delle Amministrazioni centrali detenute presso il sistema bancario e postale;

¹ Si tratta del Decreto Legislativo 12 settembre 2018, n. 116, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2018 che ha recato modifiche al Decreto Legislativo 12 maggio 2016, n. 90 relativo al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato.

- la riformulazione dei principi contabili al fine di renderli coerenti con la nuova impostazione delineata con la riforma e, in particolare, con il nuovo concetto di impegno di spesa e con quello relativo all'accertamento qualificato dell'entrata;
- l'istituzione, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di un comitato deputato alla definizione degli indirizzi metodologici per l'adozione del bilancio di genere.

A fine 2018, inoltre, è stato emanato il provvedimento² che definisce la struttura del piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato. Questo strumento consente di introdurre, previa sperimentazione, un sistema di contabilità integrata mediante affiancamento a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale alla contabilità finanziaria. Lo scopo è quello di assicurare l'armonizzazione dei sistemi contabili delle diverse Amministrazioni pubbliche, rafforzare il consolidamento, nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione, delle informazioni contabili e garantirne una maggiore tracciabilità e trasparenza. È in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale il decreto Ministeriale che disciplina la sperimentazione della contabilità integrata e del nuovo piano dei conti integrato, al fine di valutarne gli effetti prima della definitiva adozione.

Nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa dal 1° gennaio 2019 è entrato in vigore il nuovo concetto di impegno contabile, in base al quale l'obbligazione giuridicamente perfezionata è imputata contabilmente agli esercizi in cui diventa esigibile. Parallelamente sono in corso di svolgimento le attività per la sperimentazione del nuovo concetto di accertamento qualificato che prevede l'iscrizione delle entrate nel bilancio di previsione dello Stato in relazione all'ammontare che si presume di riscuotere nell'anno³.

Una più ampia e dettagliata trattazione di tali argomenti è illustrata nel Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica allegato al presente Documento di programmazione.

VI.2 LE REGOLE DI BILANCIO PER LE AMMINISTRAZIONI LOCALI

La regola dell'equilibrio di bilancio

Nel 2018 il legislatore, anche a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, ha proceduto ad una forte semplificazione della regola di finanza pubblica che prevede il concorso delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, al raggiungimento dell'obiettivo di indebitamento perseguito a livello nazionale nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Tale

² Si tratta del decreto del Presidente della Repubblica 12 novembre 2018, n. 140, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2018.

³ Il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 25 maggio 2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 210 del 10 settembre 2018 disciplina le modalità e i tempi della sperimentazione del nuovo concetto di accertamento qualificato.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

regola, introdotta nel 2012, riformata nel 2016⁴ e quindi resa operativa dalle norme poste dalla Legge di Bilancio 2017⁵, individuava un unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti e all'avanzo o disavanzo di amministrazione, sia nella fase di previsione che di rendiconto. La riforma del 2016 aveva, inoltre, ampliato le possibilità di finanziamento degli investimenti sul territorio consentendo il finanziamento, oltre che attraverso il ricorso al debito, anche tramite l'utilizzo dei risultati d'amministrazione degli esercizi precedenti (avanzi pregressi) e l'inclusione nel saldo non negativo tra entrate e spese finali del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV), al netto della quota finanziata da debito, sia tra le entrate sia tra le spese⁶.

Con la sentenza n. 247 del 29 novembre 2017, la Corte Costituzionale, pur dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale avanzate dalle regioni sull'articolo 1, comma 1, lettera b), della Legge n. 164 del 2016 (saldo non negativo tra le entrate e le spese finali), ha fornito un'interpretazione in base alla quale l'avanzo di amministrazione e il FPV non possono essere limitati nel loro utilizzo, manifestando, di fatto, in più punti della sentenza, la predilezione per i principi contabili e gli equilibri di bilancio disciplinati dal Decreto Legislativo n. 118 del 2011 in materia di riforma/armonizzazione contabile. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, il D. Lgs. n. 118/2011, che richiede tra l'altro il rispetto dell'equilibrio di bilancio di competenza finale e di parte corrente e l'equilibrio finale di cassa per tutte le amministrazioni territoriali, è in grado di assicurare agli enti territoriali la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione e il loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

Se da un lato il superamento del c.d. 'doppio binario' (ovvero l'esistenza degli equilibri introdotti sia dal Decreto Lgs. n. 118/2011 sia dalla L. n. 243/2012 così come riformata dalla L. n. 164/2016) costituisce una semplificazione per gli enti territoriali e un incentivo per rilanciare gli investimenti sul territorio, dall'altro avrebbe potuto rappresentare un rischio in termini di impatto sull'indebitamento netto.

L'attuazione a regime della richiamata sentenza della Corte Costituzionale ha reso necessario, pertanto, il rinvenimento di risorse, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, ai sensi della legge di contabilità e finanza pubblica⁷ che prevede che *'il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte Costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165'*. Le

⁴ L. n. 164/2016 attuativa della riforma costituzionale prevista dalla L. Cost. n. 1/2012, che ha rivisto il Capo IV della L. n. 243/2012.

⁵ L. n. 232/2016, art. 1, c. 466.

⁶ Tale fondo è costituito da risorse già accertate nell'esercizio in corso ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive in esercizi successivi

⁷ L. n. 196/2009, art. 17, c. 13.

relative coperture finanziarie sono state individuate, quindi, dal D.L. n. 91/2018⁸ e dall'articolo 1, comma 826 della Legge di Bilancio 2019⁹.

Per le regioni a statuto ordinario, tenendo conto dell'accordo sancito dalla Conferenza Stato regioni del 15 ottobre 2018, concernente il '*concorso regionale alla finanza pubblica, rilancio degli investimenti pubblici e assenso sul riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese, in attuazione delle sentenze della Corte Costituzionale*', è stato previsto il rinvio al 2021 delle nuove regole di finanza pubblica. In particolare, le regioni hanno concordato l'applicazione delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 in materia di pieno utilizzo dell'avanzo di amministrazione a decorrere dall'anno 2021, al fine di conservare la possibilità di ricorrere al saldo positivo di finanza pubblica¹⁰ per realizzare una parte del concorso alla manovra previsto a loro carico¹¹, pari a 2.496,2 milioni per il 2019 e 1.746,2 milioni nel 2020. In attuazione dell'accordo 15 ottobre 2018 la Legge di Bilancio 2019¹² ha previsto che le regioni a statuto ordinario concorrano alla finanza pubblica attraverso un saldo positivo di 1.696,2 milioni nel 2019 e di 837,8 nel 2020.

A decorrere dal 2019 (dal 2021 per le regioni a statuto ordinario), il nuovo quadro delineato dal legislatore prevede per tutti gli enti territoriali:

- il rispetto degli equilibri di bilancio (risultato di competenza dell'esercizio non negativo, finale e di parte corrente, ed equilibrio di cassa finale) e degli altri principi contabili introdotti dal D. Lgs. n. 118/2011 e, di conseguenza, il definitivo superamento del richiamato 'doppio binario';
- una semplificazione degli adempimenti di monitoraggio e certificativi, che consente di utilizzare in modo più efficiente le proprie risorse umane;
- la possibilità di programmare le proprie risorse finanziarie nel medio-lungo periodo per assicurare il rilancio degli investimenti sul territorio, anche attraverso l'utilizzo senza limiti degli avanzi di amministrazione e dei fondi vincolati pluriennali.

In un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo e di finalizzazione del ricorso al debito, sono mantenuti fermi i principi generali, in particolare:

- il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, nei limiti previsti dalla legge dello Stato;
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura nei singoli esercizi finanziari.

⁸ Previsto dall'articolo 13, comma 4.

⁹ L. n. 145/2018.

¹⁰ L. n. 232/2016, art. 1, c. 466 (Legge di Bilancio 2017).

¹¹ Dall'articolo 46, comma 6, del D.L. n. 66/2014.

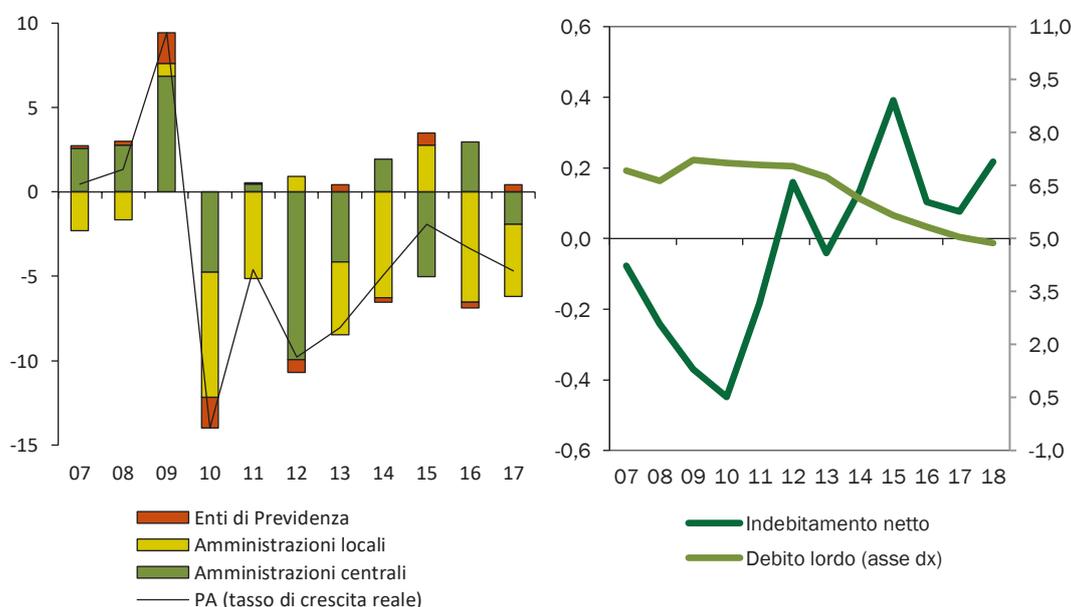
¹² L'articolo 1, comma 841.

VI. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

Essendo venuti meno, per effetto dell'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2019, gli adempimenti a carico degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione degli andamenti di finanza pubblica previgenti¹³, la verifica sugli andamenti della finanza pubblica in corso d'anno sarà effettuata attraverso il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)¹⁴, anche al fine di semplificare gli adempimenti a carico degli enti; mentre il controllo successivo verrà operato attraverso le informazioni trasmesse alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), istituita presso il MEF¹⁵. Al fine di assicurare l'invio da parte degli enti territoriali delle informazioni riferite ai bilanci di previsione ed ai rendiconti di gestione è stato previsto, inoltre, un sistema sanzionatorio (blocco assunzioni di personale e, per i soli enti locali, blocco trasferimenti, fino all'invio dei dati contabili¹⁶). Ciò al fine di assicurare un tempestivo monitoraggio sugli andamenti di finanza pubblica.

La semplificazione che discende dall'applicazione delle richiamate sentenze della Corte Costituzionale e le misure previste dalle ultime Leggi di Bilancio contribuiranno a rilanciare gli investimenti delle amministrazioni locali, il cui contributo alla crescita reale degli investimenti della PA è stato quasi sempre negativo dalla crisi del 2009.

FIGURA VI.1: INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN PERCENTUALE DEL PIL) CONTRIBUTI ALLA CRESCITA REALE DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PA (dati a prezzi 2010)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat e Banca d'Italia.

¹³ L. n. 232/2016, art. 1, c. 469.

¹⁴ Introdotta dall'art. 28 della L. n. 289/2002, come disciplinata dall'art. 14 della L. n. 196/2009.

¹⁵ Prevista dall'art.13 della L. n. 196 del 2009.

¹⁶ Articolo 9, comma 1-quinquies, D.L. n. 113/2016 (blocco assunzioni personale) e art.161, c. 4, D. Lgs. n. 267/2000 (blocco trasferimenti per enti locali).

Per favorire gli investimenti sul territorio, la Legge di Bilancio 2019¹⁷ rafforza, infatti, le misure in materia di investimenti delle amministrazioni locali avviate nel biennio 2017-2018. I primi interventi sono stati indirizzati al finanziamento della progettazione definitiva ed esecutiva dei comuni della zona a rischio sismico 1 (estesa alla zona a rischio sismico 2 nel 2018)¹⁸, per un ammontare pari a 5 milioni per il 2017, 25 milioni per il 2018 e 30 milioni per il 2019), con la Legge di Bilancio 2018 sono stati previsti, poi, contributi agli investimenti per opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 150 milioni per il 2018, 300 milioni per il 2019 e 400 milioni per il 2020.

La Legge di Bilancio 2019, nell'individuare il comparto e l'iter di individuazione degli enti beneficiari, prevede le seguenti misure finanziarie aggiuntive nel medio-lungo periodo¹⁹:

- contributi ai comuni per piccole opere, nel limite complessivo di 400 milioni per il 2019 (art. 1, c. da 107 a 114);
- contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio in favore delle regioni a statuto ordinario, nel limite complessivo di 135 milioni annui per il periodo 2021-2025, 270 milioni per il 2026, 315 milioni annui per il periodo 2027-2032 e 360 milioni per il 2033 (art. 1, c. da 134 a 138);
- contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio in favore dei comuni, nel limite complessivo di 250 milioni annui per il periodo 2021-2025, 400 milioni per il 2026, 450 milioni annui per il periodo 2027-2031 e 500 milioni per il 2032 (art. 1, c. da 139 a 148);
- contributi per edilizia sanitaria, nel limite complessivo di 100 milioni annui per ciascuno degli anni 2021 e 2022, 300 milioni annui per il triennio 2023-2025, 400 milioni annui per il periodo 2026-2031, 300 milioni per il 2032 e 200 milioni per il 2033 (art. 1, c. 555 e 556);
- contributo per le province delle regioni a statuto ordinario per strade e scuole, per un importo complessivo di 250 milioni annui per il periodo 2019-2033 (art. 1, c. 889 e 890);
- contributi per investimenti delle regioni a statuto ordinario, pari a 800 milioni per l'anno 2019, 908 milioni per il 2020, 1.033 milioni annui per il biennio 2021-2022 e 468 milioni per il 2033 (art.1, c. 833 e ss.);
- contributi per investimenti nell'ambito degli Accordi con le autonomie speciali, per un importo complessivo nel periodo 2019-2033 pari a 2.486 milioni (art.1, c. 126 e c. 875 e ss.);
- contributi per messa in sicurezza dei ponti, per un importo complessivo di 50 milioni annui per il periodo 2019-2023 (art. 1, c. 891);
- contributi per interventi di ripristino straordinario della piattaforma stradale della grande viabilità e per la revisione progettuale del completamento della Metro linea C a favore di Roma Capitale, nel limite complessivo di 95 milioni per il 2019, 85 milioni per il 2020 e 20 milioni il 2021 (art. 1, c. 931 e 933).

¹⁷ L. n. 145/2018.

¹⁸ Prevista dall'articolo 41-bis del D.L. n. 50/2017.

¹⁹ A tali misure vanno aggiunte, tra l'altro, le ulteriori risorse previste dal comma 95 (Fondo investimenti amministrazioni centrali) e dal comma 1028 (Rischio idrogeologico).

Il Patto per la Salute e i Tetti alla spesa farmaceutica

La spesa delle regioni per la sanità è soggetta alla disciplina contenuta nel Patto per la Salute, un'intesa avente un orizzonte temporale triennale, negoziata tra Stato, regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano. Dal 2000 attraverso tali intese, i soggetti istituzionali coinvolti concordano l'ammontare delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) al fine di garantire le risorse necessarie alla programmazione di medio periodo, fissando gli strumenti di *governance* del settore e le modalità di verifica degli stessi.

A fronte del finanziamento statale al SSN, si richiede alle regioni di assicurare l'equilibrio nel settore sanitario, tramite l'integrale copertura di eventuali disavanzi. In caso di deviazione dall'equilibrio sono previste misure correttive automatiche, quali l'aumento dell'imposta addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche e dell'IRAP e il divieto di sostituzione del personale in quiescenza (*turn over*). Strumento essenziale della *governance* è l'obbligo di presentare un Piano di rientro se il settore sanitario regionale presenta un deficit superiore ad una certa soglia fissata per legge ovvero se, pur in presenza di un deficit inferiore alla suddetta soglia, la regione non dispone di mezzi di copertura, oppure se la regione presenta rilevanti carenze nella qualità delle cure²⁰. All'interno del Piano sono programmate le misure da mettere in atto al fine di ripristinare la posizione di pareggio di bilancio su un orizzonte temporale di tre anni e la definizione degli strumenti di monitoraggio e verifica della sua attuazione. La normativa prevede, infine, il commissariamento della funzione sanitaria, qualora il Piano di rientro non sia redatto in modo adeguato o non sia attuato nei tempi e nei modi previsti. Recentemente è stata introdotta l'incompatibilità tra il ruolo di Commissario e l'esercizio di qualsiasi incarico istituzionale nella regione commissariata²¹. Dal 2016, la presentazione dei Piani di rientro è obbligatoria anche per le aziende ospedaliere, incluse quelle universitarie, gli Istituti di ricovero e cura di natura pubblica e degli altri enti che erogano prestazioni di ricovero e cura, che presentino squilibri di un certo rilievo tra costi e ricavi²² o non rispettino parametri di qualità ed efficacia delle cure²³.

L'ultimo Patto per la Salute è stato stipulato il 10 luglio 2014 ed è relativo al triennio 2014-2016. Nell'accordo è stato definito il livello del finanziamento cui concorre lo Stato e sono stati affrontati aspetti relativi all'organizzazione e alla regolamentazione del SSN. Il Patto è stato recepito nella Legge di Stabilità per il 2015. Per gli anni successivi al 2016 gli interventi normativi più recenti hanno ridefinito il livello di finanziamento del SSN, pur in assenza di un nuovo accordo. In particolare, la Legge di Bilancio 2019 ha definito il livello del finanziamento del SSN per il triennio 2019-2021²⁴ rispettivamente in 114.474, 116.474 e 117.974 milioni subordinando, tuttavia, l'accesso agli incrementi previsti per gli anni 2020 e 2021, rispetto al 2019, alla stipula di un nuovo Patto per la Salute per il periodo 2019-

²⁰ La soglia, fissata al 5 per cento, è data dal rapporto tra il deficit nominale regionale e l'importo totale delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale.

²¹ Art. 25-septies del D.L. n. 119/2018, convertito dalla L. n. 136/2018.

²² Scostamento tra costi e ricavi superiore al 7 per cento dei ricavi oppure pari ad almeno 7 milioni in valore assoluto.

²³ Art. 1, c. 521-536, L. n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016).

²⁴ Art. 1, c. 514, 518 e 526, L. n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019).

2021. Le disposizioni individuano anche i principali ambiti di intervento che dovranno essere oggetto del Patto. Sono attualmente in corso le interlocuzioni tra Amministrazioni centrali e regioni al fine di raggiungere una condivisione sulle tematiche.

A partire dal 2017, una quota del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, pari a 1 miliardo, è vincolata alla spesa per l'acquisto di particolari tipi di farmaci di cui 500 milioni per farmaci innovativi e 500 milioni per farmaci oncologici.

I vincoli sulla spesa farmaceutica, modificati in modo sostanziale dalla Legge di Bilancio 2017, sono confermati. In particolare, i tetti vigenti risultano fissati nella misura del 7,96 per cento del livello del finanziamento del SSN con riferimento alla spesa farmaceutica convenzionata²⁵ e nella misura del 6,89 per cento con riferimento alla spesa farmaceutica per acquisti diretti²⁶.

In caso di sfioramento dei tetti è tuttora vigente il meccanismo automatico di correzione (c.d. *payback*). Se viene superato il tetto della spesa farmaceutica convenzionata, la parte eccedente deve essere coperta dalla catena degli operatori del settore farmaceutico (produttori, grossisti, farmacie); eventuali eccedenze di spesa rispetto al tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti sono addebitate per il 50 per cento alle regioni e il restante 50 per cento alle aziende farmaceutiche. Con la Legge di Bilancio 2019 sono state introdotte, a decorrere dal 2019, modalità semplificate per la determinazione del *payback* della spesa farmaceutica per acquisti diretti, che tra l'altro prevedono che l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) si avvalga dei dati desunti dalle fatture elettroniche ai fini del monitoraggio della spesa. Ciò dovrebbe rendere più affidabili le informazioni di base e dovrebbe quindi consentire di evitare o quanto meno limitare il contenzioso che le aziende farmaceutiche hanno promosso a partire dal 2013. La definitiva regolazione del contenzioso pregresso dovrebbe invece essere assicurata dalle disposizioni introdotte dal Decreto Legge n. 135/2018, convertito dalla Legge n. 12/2019²⁷, che prevedono che qualora entro il 30 aprile 2019 le aziende farmaceutiche versino in entrata al bilancio dello Stato l'importo complessivo di 2.378 milioni di euro, al lordo delle somme già versate riferite al periodo 2013-2017, il contenzioso relativo alle suddette annualità si intenda estinto per cessata materia del contendere.

²⁵ La spesa farmaceutica convenzionata indica la spesa riferibile ai farmaci rimborsabili, al lordo delle quote di partecipazione alla spesa a carico degli assistiti, distribuiti attraverso le farmacie pubbliche e private convenzionate.

²⁶ La spesa farmaceutica per acquisti diretti indica la spesa riferibile ai farmaci acquistati direttamente dalle aziende sanitarie, erogati in ospedalieri oppure distribuiti direttamente dalle medesime aziende sul territorio. Tale distribuzione può avvenire anche attraverso specifici accordi con le farmacie convenzionate. La quota di spesa pari a un miliardo destinata, a partire dal 2017, ai farmaci innovativi ed oncologici è esclusa dal computo dei tetti.

²⁷ Art. 9-bis, c. 3-6.

Sezione II
Analisi e tendenze della finanza pubblica

PAGINA BIANCA

INDICE

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO.....	175
II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	179
II.1 I risultati del 2018	179
II.2 Previsioni tendenziali.....	189
II.3 Politiche invariate	202
III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA.....	205
III.1 Pubblico impiego.....	205
Risultati.....	205
Previsioni	205
III.2 Prestazioni sociali in denaro	206
Risultati.....	206
Previsioni	208
III.3 Sanità.....	212
Risultati.....	212
Previsioni	214
IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO	217
IV.1 I risultati del 2018	217
Settore pubblico	217
Amministrazioni centrali	223
Amministrazioni locali	226
Enti di previdenza e assistenza sociale	231
IV.2 Previsioni tendenziali 2019-2022	234
Settore pubblico	237
Amministrazioni centrali	238
Amministrazioni locali	239
Enti di previdenza.....	240
V. BILANCIO DELLO STATO	241
V.1 Risultati di sintesi.....	241
V.2 Analisi degli incassi.....	241
V.3 Entrate tributarie.....	242
V.4 Entrate non tributarie	243
V.5 Analisi dei pagamenti	246
V.6 Raffronti tra risultati e previsioni 2018.....	254
VI. DEBITO	283
VI.1 La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale.....	283

VII. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI	285
VII.1 Programmazione nazionale.....	286
Fondo per lo sviluppo e la coesione.....	286
VII.2 Programmazione comunitaria.....	288
Programmi Fondi strutturali.....	288
Programmi FEASR e FEAMP	289
VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2018 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE	291
IX. INDIVIDUAZIONE DEI PROGRAMMI DI SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI AI SENSI DELL'ARTICOLO 7-BIS DEL DECRETO-LEGGE 29 DICEMBRE 2016, N. 243.....	293
APPENDICE: QUADRI DI COSTRUZIONE DEI CONTI CONSOLIDATI DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO 2016-2018	295

INDICE DEI BOX

Monitoraggio dell'obiettivo di riduzione della spesa dei Ministeri della Legge di bilancio 2018-2020	187
Previsioni 2020-2022 a politiche invariate.....	203
Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano.....	210

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.1-1 Quadro macroeconomico tendenziale (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)	176
Tabella I.1-2 Quadro macroeconomico programmatico (variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)	177
Tabella II.1-1 Entrate tributarie della P.A. per tipologia di imposta (in milioni di euro)	180
Tabella II.1-2 Entrate tributarie della P.A. (in milioni di euro)	180
Tabella II.1-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche – Dati diffusi il 9 aprile.....	183
Tabella II.1-4 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche – Dati diffusi il 3 aprile.....	184
Tabella II.1-5 Conto economico delle Amministrazioni Centrali.....	185
Tabella II.1-6 Conto economico delle Amministrazioni locali.....	186
Tabella II.1-7 Conto economico degli enti di previdenza.....	187
Tabella II.2-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in milioni di euro)	193
Tabella II.2-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del PIL).....	194
Tabella II.2-3 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in milioni di euro).....	195
Tabella II.2-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in % del PIL).....	196
Tabella II.2-5 Conto economico delle Amministrazioni locali (in milioni di euro).....	197
Tabella II.2-6 Conto economico delle Amministrazioni locali (in % del PIL)	198
Tabella II.2-7 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in milioni di euro)	199
Tabella II.2-8 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in % del PIL).....	200
Tabella II.2-9 Elenco delle misure considerate " One-off "	201
Tabella II.3-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate (in milioni di euro).....	203
Tabella II.3-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche nello scenario a politiche invariate – tassi di variazione.....	204
Tabella III.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2015 – 2018.....	207
Tabella III.2-2 Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2018 - 2022.....	209
Tabella III.3-1 Spesa sanitaria 2015 – 2018.....	214
Tabella III.3-2 Previsione della spesa sanitaria 2019 – 2022.....	216
Tabella IV.1-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Risultati.....	220
Tabella IV.1-2 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - (in % del PIL).....	221
Tabella IV.1-3 Conto consolidato di cassa del settore pubblico. Differenze rispetto alle previsioni	222
Tabella IV.1-4 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Risultati	224

Tabella IV.1-5 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - (in % del PIL).....	225
Tabella IV.1-6 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Risultati	229
Tabella IV.1-7 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - (in % del PIL).....	230
Tabella IV.1-8 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - Risultati.....	232
Tabella IV.1-9 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza - (in % del PIL)	233
Tabella IV.2-1 Conto consolidato di cassa del settore pubblico - Previsioni	237
Tabella IV.2-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali - Previsioni.....	238
Tabella IV.2-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali - Previsioni.....	239
Tabella IV.2-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza e assistenza sociale - Previsioni.....	240
Tabella V.1-1 Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi Dicembre 2016-2018 (in milioni di euro)	241
Tabella V.4-1 Bilancio dello Stato: Incassi realizzati a tutto Dicembre 2016-2018.....	244
Tabella V.4-2 Bilancio dello Stato: Incassi rettificati realizzati a tutto Dicembre 2016 - 2018 (in milioni di euro)	245
Tabella V.4-3 Bilancio dello Stato: Analisi delle principali imposte dirette (in milioni di euro)	245
Tabella V.4-4 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi rettificati delle principali imposte indirette (in milioni di euro)	246
Tabella V.4-5 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi per l'IVA (in milioni di euro)	246
Tabella V.5-1 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel triennio 2016 - 2018 (in milioni di euro).....	247
Tabella V.5-2 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati. Impatto diretto ed indiretto sui conti della PA (in milioni di euro).....	253
Tabella V.6-1 Bilancio dello Stato: Raffronto tra i risultati e le stime di cassa per l'anno 2018 (in milioni di euro)	256
Tabella V.6-2 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi della manovra di finanza pubblica - anno 2019.....	257
Tabella V.6-3 Bilancio dello Stato: Effetti sulle entrate della manovra finanziaria per l'anno 2019	260
Tabella V.6-4 Effetti sulla spesa della Manovra 2019	262
Tabella V.6-4 bis Bilancio dello stato: manovra di finanza pubblica per il 2019 - legge di bilancio (sezione i e sezione ii) + dl 119/2018 presentato (in milioni di euro).....	262
Tabella V.6-5 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle previsioni iniziali di competenza e delle relative disponibilità - Anno 2019.....	264
Tabella V.6-6 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle autorizzazioni e delle stime degli incassi e dei pagamenti - Anno 2019 (in milioni di euro)	264
Tabella V.6-7 Bilancio dello Stato: quadro di sintesi delle gestioni di cassa 2018 (risultati) e 2019 (stime) (in milioni di euro).....	265
Tabella V.6-8 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi realizzati nel 2018 e stimati per il 2019 (in milioni)	266

Tabella V.6-9 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel 2018 e stimati per il 2019	267
Tabella V.6-10 Redditi da lavoro dipendente	270
Tabella V.6-11 Consumi intermedi.....	270
Tabella V.6-12 IRAP.....	271
Tabella V.6-13 Trasferimenti correnti	271
Tabella V.6-14 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni centrali	271
Tabella V.6-15 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali (1/2)	272
Tabella V.6-16 Trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale	274
Tabella V.6-17 Trasferimenti correnti a Famiglie e ISP	275
Tabella V.6-18 Trasferimenti correnti a Imprese	276
Tabella V.6-19 Trasferimenti correnti all'Estero	276
Tabella V.6-20 Risorse proprie UE	276
Tabella V.6-21 Interessi passivi e redditi da capitale	277
Tabella V.6-22 Poste correttive e compensative delle Entrate	277
Tabella V.6-23 Ammortamenti	277
Tabella V.6-24 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	277
Tabella V.6-25 Trasferimenti in conto capitale	278
Tabella V.6-26 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche centrali	278
Tabella V.6-27 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche locali	279
Tabella V.6-28 Contributi agli investimenti ad Imprese.....	280
Tabella V.6-29 Contributi agli investimenti ad Estero.....	281
Tabella V.6-30 Altri trasferimenti in conto capitale	281
Tabella V.6-31 Acquisizione di attività finanziarie	282
Tabella VII.1-1 Risorse destinate alla coesione territoriale e fondi nazionali addizionali (in milioni di euro).....	285
Tabella VIII.1-1 Bilancio dello Stato: entrate a mezzo ruolo e mediante accertamento con adesione: confronti previsioni-risultati 2017 e 2018.....	292
Tabella A.1-1 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2016 (1/2)	297
Tabella A.1-2 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2017 (1/2)	299
Tabella A.1-3 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2018 (1/2)	301

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.2-1 Spesa pubblica per pensioni in % PIL.....	212
Figura V.5-1 Spese correnti e spese in conto capitale 2016-2018.....	248
Figura V.5-2 Composizione in % delle spese correnti 2017 e 2018	248
Figura V.5-3 Composizione in % delle spese in conto capitale 2017 e 2018	249
Figura VI.1-1 Evoluzione del rapporto Debito/PIL nel periodo 2015-2018	284

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO

L'andamento dell'economia mondiale nel 2018 è stato caratterizzato da un rallentamento della crescita dovuto principalmente ad un minor dinamismo del commercio internazionale, che aveva invece giocato un ruolo fortemente propulsivo nell'anno precedente. Secondo le ultime stime ufficiali del Fondo Monetario Internazionale, la crescita mondiale nel 2018 si sarebbe fermata al 3,6 per cento, dal 3,8 per cento registrato nell'anno precedente. Di conseguenza, le proiezioni aggiornate per il 2019, frutto del susseguirsi di revisioni al ribasso, prefigurano un'espansione più contenuta, al 3,3 per cento, legata principalmente all'indebolimento del ciclo nei Paesi avanzati (all'1,8 per cento, dal 2,2 per cento nel 2018).

In questo contesto, nel 2018 l'economia italiana è cresciuta dello 0,9 per cento, in rallentamento rispetto all'anno precedente. La domanda interna al netto delle scorte ha continuato ad espandersi, seppur a tassi inferiori rispetto al 2017, mentre le scorte hanno fornito un contributo nullo. Le esportazioni nette hanno invece sottratto 0,1 punti percentuali alla crescita per effetto delle tensioni commerciali globali.

Le informazioni più recenti di natura quantitativa e qualitativa confermano la prosecuzione di una fase ciclica debole per l'economia italiana ma in lieve miglioramento rispetto alla seconda metà del 2018. Gli indicatori disponibili confermano un quadro più fosco per il settore manifatturiero e uno più favorevole e resiliente per il settore dei servizi. Le indagini sul clima di fiducia delle imprese manifatturiere mostrano una riduzione rispetto alla media del quarto trimestre. Il PMI manifatturiero resta sotto la soglia di espansione da sei mesi. La produzione industriale a gennaio è aumentata oltre le attese (1,7 per cento m/m) dopo il calo registrato in dicembre; a livello settoriale si registra un forte aumento congiunturale nel comparto dell'energia e dei beni di consumo non durevoli. Riguardo il settore delle costruzioni, le ultime indicazioni sulla produzione mostrano deboli incrementi congiunturali. Indicazioni positive provengono dal settore residenziale ancora favorito dai tassi sulle nuove erogazioni di prestiti per l'acquisto di abitazioni; inoltre la fiducia è aumentata sensibilmente alla fine del 1T19, avvicinandosi ai massimi storici. Passando al settore dei servizi, le stime più recenti prefigurano una modesta ripresa nel 1T19 dopo il lieve aumento registrato nel 4T18: gli indicatori congiunturali disponibili indicano un graduale aumento della fiducia. Le indagini congiunturali sulla fiducia dei consumatori mostrano un progressivo calo dalla seconda metà del 2018 e hanno raggiunto in marzo 2019 il livello più basso dall'agosto 2017. I consumatori nella prima parte dell'anno beneficeranno di un maggiore potere d'acquisto grazie ad un livello dei prezzi al consumo ancora prossimo all'1 per cento (1,1 per cento a marzo); l'inflazione di fondo è invece ferma allo 0,5 per cento.

Tenuto conto degli andamenti più recenti sopra descritti, la crescita per il 2019 è rivista al ribasso (0,1 per cento in termini reali dall'1,0 per cento stimato lo scorso dicembre). Nel 2020, 2021 e 2022, si stima che il tasso di crescita reale progredisca gradualmente e il PIL cresca dello 0,6 per cento nel 2020, dello 0,7 per cento nel 2021 e dello 0,9 per cento nel 2022.

Nello scenario programmatico, considerando gli effetti dei provvedimenti presentati contestualmente al DEF, la crescita del PIL reale risulterà pari allo 0,2 per cento nel 2019 e allo 0,8 per cento nel triennio successivo. Rispetto al quadro macroeconomico tendenziale la maggiore crescita negli anni 2019-2021 proviene essenzialmente dalla componente degli investimenti fissi lordi.

TABELLA I.1-1 QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

	2018	2019	2020	2021	2022
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	3,8	2,5	3,7	3,8	3,9
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, <i>futures</i>)	71,3	64,8	64,6	62,9	61,7
Cambio dollaro/euro	1,181	1,135	1,134	1,134	1,134
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,9	0,1	0,6	0,7	0,9
Importazioni	2,3	2,2	2,5	2,5	2,5
Consumi finali nazionali	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6
Consumi famiglie e ISP	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8
Spesa della PA	0,2	-0,3	0,4	0,1	0,0
Investimenti	3,4	0,7	1,2	1,3	1,5
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	2,1	0,1	1,1	1,3	1,6
- mezzi di trasporto	14,5	-1,4	1,3	1,4	1,4
- costruzioni	2,6	1,4	1,3	1,3	1,4
<i>Esportazioni</i>	1,9	2,1	2,3	2,5	2,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)					
Esportazioni nette	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Scorte	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	0,4	0,7	0,7	0,8
PREZZI					
Deflatore importazioni	2,9	1,7	1,8	1,7	1,6
Deflatore esportazioni	1,7	1,4	1,7	1,6	1,6
Deflatore PIL	0,8	1,0	1,9	1,7	1,5
<i>PIL nominale</i>	1,7	1,2	2,6	2,5	2,4
<i>Deflatore consumi</i>	1,1	1,0	2,3	1,8	1,5
LAVORO					
Costo lavoro	2,0	1,2	1,3	1,2	1,6
Produttività (misurato su PIL)	0,1	0,3	0,4	0,3	0,3
CLUP (misurato su PIL)	1,9	0,9	0,9	1,0	1,3
Occupazione (ULA)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,6
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,5	58,7	58,9	59,3	59,8
<i>pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 09 aprile 2019.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

TABELLA I.1-2 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (VARIAZIONI PERCENTUALI, SALVO OVE NON DIVERSAMENTE INDICATO)

	2018	2019	2020	2021	2022
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	3,8	2,5	3,7	3,8	3,9
Prezzo del petrolio (Brent, USD/barile, <i>futures</i>)	71,3	64,8	64,6	62,9	61,7
Cambio dollaro/euro	1,181	1,135	1,134	1,134	1,134
MACRO ITALIA (VOLUMI)					
PIL	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
Importazioni	2,3	2,2	2,7	2,6	2,5
Consumi finali nazionali	0,5	0,4	0,7	0,6	0,5
Consumi famiglie e ISP	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6
Spesa della PA	0,2	-0,4	0,8	0,1	-0,1
Investimenti	3,4	1,4	2,0	1,8	1,6
- macchinari, attrezzature e beni immateriali	2,1	0,7	1,3	1,1	1,4
- mezzi di trasporto	14,5	-1,3	1,6	1,6	1,4
- costruzioni	2,6	2,5	2,8	2,5	2,0
<i>Esportazioni</i>	1,9	2,1	2,3	2,4	2,6
<i>p.m. saldo corrente bil. pag. in % PIL</i>	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (1)					
Esportazioni nette	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,1
Scorte	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	1,0	0,5	0,9	0,8	0,7
PREZZI					
Deflatore importazioni	2,9	1,7	1,8	1,7	1,5
Deflatore esportazioni	1,7	1,4	1,7	1,7	1,6
Deflatore PIL	0,8	1,0	2,0	1,8	1,6
<i>PIL nominale</i>	1,7	1,2	2,8	2,6	2,3
<i>Deflatore consumi</i>	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
LAVORO					
Costo lavoro	2,0	1,2	1,5	1,3	1,6
Produttività (misurato su PIL)	0,1	0,3	0,5	0,2	0,3
CLUP (misurato su PIL)	1,9	0,9	0,9	1,1	1,3
Occupazione (ULA)	0,8	-0,1	0,3	0,6	0,5
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,1	10,7	10,4
Tasso di occupazione (15-64 anni)	58,5	58,7	59,0	59,5	60,0
<i>pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1.756.982	1.778.603	1.828.424	1.875.471	1.918.935

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Fonte: ISTAT.

Nota: Il quadro macroeconomico relativo alle esogene internazionali è stato elaborato sulla base delle informazioni disponibili al 09 aprile 2019.

PIL e componenti in volume (valori concatenati anno di riferimento 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

PAGINA BIANCA

II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

II.1 I RISULTATI DEL 2018

Il 9 aprile l'ISTAT ha diffuso i dati finali riferiti alla c.d. Notifica di marzo¹. In aggiunta alle revisioni pubblicate il 3 aprile, tali dati tengono conto del cambiamento del perimetro del settore delle Amministrazioni Pubbliche a seguito della riclassificazione di diverse unità, fra cui si segnalano Rete Ferroviaria italiana s.p.a., FerrovieNord s.p.a., Cassa del Trentino s.p.a. e Invitalia. L'ISTAT ha finora proceduto alla revisione del conto delle Pubbliche Amministrazioni solo per gli anni 2017 e 2018, comunicando che la ricostruzione delle serie per il periodo precedente il 2017 verrà effettuata in occasione della Notifica ad Eurostat di ottobre.

Le revisioni e le riclassificazioni effettuate incidono in misura molto limitata sul saldo del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, che viene all'incirca confermato ai valori comunicati in via provvisoria il 1 marzo scorso. In particolare, il rapporto indebitamento netto/PIL per l'anno appena trascorso è confermato al 2,1 per cento, superiore di tre decimi di punto al valore indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018 e di due decimi di punto a quello della Nota tecnico illustrativa alla Legge di Bilancio 2019-2021 (NTI 2019)². Rispetto al valore registrato nel 2017 (2,4%) il rapporto segna un miglioramento di tre decimi di punto.

Le singole voci del conto risentono soprattutto dell'effetto delle riclassificazioni, mentre le revisioni del 3 aprile sono state di entità limitata ed hanno interessato le entrate tributarie (-684 milioni), gli investimenti fissi lordi (-417 milioni), le altre entrate correnti (+111 milioni) e le entrate in conto capitale non tributarie (+218 milioni). Le riclassificazioni hanno comportato un aumento rilevante della spesa per redditi da lavoro dipendente, per consumi intermedi e per investimenti (rispettivamente +1.762, +1.982 e +4.038 milioni), quasi interamente compensata da minori contributi alla produzione e contributi agli investimenti e da maggiori entrate correnti per produzione di beni e servizi (rispettivamente -1.173, -3.527 e +2.989 milioni).

Le riclassificazioni hanno comportato modifiche in aumento anche ai valori del PIL e del Debito pubblico, si rimanda in proposito al capitolo VI e alla I sezione di questo documento - Programma di stabilità.

Le revisioni ai dati di consuntivo conseguenti all'ampliamento del perimetro di riferimento rendono poco informativa l'analisi dello scostamento fra risultati e stime della NTI 2019 (Tabella II.1.3). Tale analisi viene, perciò, condotta con riferimento ai dati rilasciati dall'ISTAT il 3 aprile (Tabella II.1.4).

¹ Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni Pubbliche trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi (PDE) annesso al *Trattato di Maastricht*.

² Si ricorda che le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica sono state riviste a dicembre 2018 con l'*Aggiornamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica*.

Al netto degli effetti delle riclassificazioni, sia le entrate sia le spese totali registrano valori in rapporto al PIL superiori alle attese, attestandosi rispettivamente al 46,3 e 48,5 per cento, a fronte di una stima di 46,1 e 48,1 per cento (Tabella II.1-4). Rispetto alle valutazioni contenute nella NTI 2019, gli scostamenti di maggior rilievo si riscontrano per le spese in conto capitale (+3.014 milioni). Per le entrate e le spese correnti al netto degli interessi, si osservano sulle singole voci delle differenze anche rilevanti, che nell'aggregato tendono a compensarsi. In particolare, nell'ambito delle entrate correnti gli scostamenti più significativi si osservano per le altre entrate correnti (-1.369 milioni), i contributi sociali (+803 milioni) e le entrate tributarie³ (+784 milioni). Per quanto riguarda le spese correnti al netto degli interessi, le differenze maggiori si rilevano per le altre spese correnti (+1.189 milioni), le prestazioni sociali in denaro (-887 milioni), i consumi intermedi (-525 milioni) e i redditi da lavoro dipendente (+431 milioni). Gli interessi passivi sono risultati a consuntivo più elevati di 403 milioni.

Entrando nel dettaglio delle singole voci, le entrate tributarie della P.A. per l'anno 2018 risultano superiori alle stime contenute nella NTI 2019 (+784 milioni), per effetto delle maggiori entrate derivanti dalle imposte indirette (+759 milioni) e dalle imposte in conto capitale (+109 milioni).

Si registra, invece, una sostanziale invarianza per la categoria delle imposte dirette (-84 milioni).

TABELLA II.1-1 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. PER TIPOLOGIA DI IMPOSTA (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati	Stime	Differenze
Totale Entrate tributarie P.A.	503.961	503.177	+784
Imposte dirette	248.876	248.960	-84
Imposte indirette	253.607	252.848	+759
Imposte in conto capitale	1.478	1.369	+109

Con riguardo ai singoli sotto-settori (Bilancio dello Stato, Poste correttive ed Enti territoriali) e alle principali categorie economiche, lo scostamento positivo rispetto alle stime riflette il risultato positivo degli Enti territoriali (+1.856 milioni), in parte ridimensionato dall'aumento delle poste correttive che hanno ridotto le entrate del Bilancio dello Stato (-1.068 milioni). È in linea con le previsioni il gettito del Bilancio dello Stato (-4 milioni).

TABELLA II.1-2 ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A. (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati	Stime	Differenze
Totale	503.961	503.177	+784
Bilancio dello Stato	463.295	463.299	-4
Poste correttive P.A.	-64.771	-63.703	-1.068
Enti territoriali	105.437	103.581	+1.856

Nel dettaglio, il risultato realizzato per il Bilancio dello Stato è imputabile all'effetto combinato dell'aumento delle entrate derivante dalle imposte dirette (+852 milioni) e dell'andamento meno favorevole registrato nel settore delle imposte indirette (-856 milioni).

Lo scostamento positivo delle imposte dirette è il risultato, da un lato, dell'andamento dell'autotassazione Ires che registra un differenziale positivo di

³ Comprensive delle imposte in conto capitale.

1.471 milioni per effetto dei maggiori versamenti registrati con il secondo acconto e, dall'altro lato, dell'andamento dell'imposta sostitutiva su ritenute, interessi e altri redditi di capitale che registra un gettito inferiore alle stime di 568 milioni a causa di una dinamica meno favorevole dei tassi di interesse.

Il gettito Irpef risulta sostanzialmente in linea con le previsioni (-126 milioni; -0,07 per cento).

Lo scostamento negativo delle imposte indirette è imputabile a una generalizzata flessione di tutte le principali voci d'imposta (imposta di bollo, imposta sulle successioni e donazioni, imposta sull'energia elettrica e addizionale, imposta unica sui giochi, PREU). Al contrario, l'IVA risulta in linea con le previsioni (+54 milioni; +0,04 per cento), a fronte dell'effetto combinato delle maggiori entrate derivanti dalla componente scambi interni (+312 milioni) e del risultato negativo dell'IVA sulle importazioni (-258 milioni).

Tra le imposte indirette, il gettito dell'imposta sul consumo dei tabacchi è risultato superiore alle previsioni di 224 milioni (+2,15 per cento).

Lo scostamento negativo per le poste correttive (-1.068 milioni) è essenzialmente ascrivibile a un aumento dei rimborsi, determinato principalmente dall'accelerazione nella tempistica di erogazione del credito.

Positivo lo scostamento registrato sul versante delle entrate territoriali (+1.856 milioni), per effetto delle maggiori entrate Irap (+288 milioni) e per l'aumento delle devoluzioni e regolazioni intercorse tra Stato e Regioni (+1.191 milioni).

Le innovazioni contabili introdotte dal SEC 2010 hanno determinato un diverso trattamento dei crediti per imposte anticipate (*Deferred Tax Asset*, DTA) che dal 2014 non vengono più contabilizzate per cassa tra le poste correttive che nettizzano le entrate tributarie del Bilancio dello Stato, bensì sono registrate tra le spese per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formate (principio della competenza).

In particolare, per l'anno 2018 tali crediti sono stati pari a 1.451 milioni.

Le entrate contributive sono superiori alle stime per 803 milioni, in ragione soprattutto del risultato per i contributi sociali effettivi (+625 milioni).

Le altre entrate correnti registrano un risultato inferiore alle stime (-1.369 milioni).

Sul fronte delle spese correnti, i redditi da lavoro dipendente risultano superiori di 431 milioni rispetto a quanto preventivato, per effetto del trascinarsi della revisione della base 2017.

I consumi intermedi sono inferiori di 525 milioni rispetto alle attese, anche a seguito della revisione della base 2017.

La spesa per prestazioni sociali in denaro è inferiore alle stime per 887 milioni, in parte a riflesso dell'aggiornamento del livello di spesa per l'anno 2017, sul dettaglio della loro dinamica evolutiva si rimanda al paragrafo III.2.

Le altre spese correnti sono superiori alle attese (+1.189 milioni) soprattutto per effetto del risultato dei contributi alla produzione (+814 milioni) e dei trasferimenti diversi in uscita (+679 milioni), solo in parte compensato dallo scostamento negativo su altre voci.

Fra le spese in conto capitale i contributi agli investimenti fanno registrare uno scostamento particolarmente elevato (+2.349 milioni). Risultati superiori alle attese si riscontrano anche per le altre spese in conto capitale (+553 milioni), mentre gli investimenti sono in linea con le stime.

Nel confronto con l'anno precedente, il dato 2018 delle spese totali in rapporto al PIL segna un ulteriore calo, marcando una riduzione di 0,4 punti percentuali (p.p.). Il risultato è interamente dovuto alle spese in conto capitale, in

calo di 0.6 p.p. di PIL, mentre le spese correnti segnano un aumento di 0.2 p.p. Prosegue, seppure ad un ritmo molto moderato, il calo della spesa per interessi, che si colloca nel 2018 al 3,7 per cento del PIL.

Le entrate totali segnano una modesta riduzione di 0.1 p.p., come risultato della riduzione delle entrate in conto capitale, mentre rimangono stabili le entrate correnti. La pressione fiscale si riduce di 0,1 p.p., attestandosi nel 2018 al 42,1 per cento.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019
CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

TABELLA II.1-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE – DATI DIFFUSI IL 9 APRILE

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	In milioni			In % di PIL			Assolute		%		NTI 2019	DEF - NTI 2019
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017	2017/2016	2018/2017	2018	2018
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	164.096	166.683	171.826	9,7	9,6	9,8	2.587	5.143	1,6	3,1	169.633	2.193
Consumi intermedi	136.652	141.744	143.855	8,1	8,2	8,2	5.092	2.111	3,7	1,5	142.398	1.457
Prestazioni sociali in denaro	336.354	341.258	348.893	19,9	19,8	19,9	4.904	7.635	1,5	2,2	349.780	-887
<i>Pensioni</i>	260.883	263.641	268.839	15,4	15,3	15,3	2.758	5.198	1,1	2,0	269.230	-391
<i>Altre prestazioni sociali</i>	75.471	77.617	80.054	4,5	4,5	4,6	2.146	2.437	2,8	3,1	80.550	-496
Altre spese correnti	67.853	62.417	65.700	4,0	3,6	3,7	-5.436	3.283	-8,0	5,3	65.630	70
Totale spese correnti netto interessi	704.955	712.102	730.274	41,7	41,2	41,6	7.147	18.172	1,0	2,6	727.440	2.834
Interessi passivi	66.288	65.598	64.979	3,9	3,8	3,7	-690	-619	-1,0	-0,9	64.476	503
Totale spese correnti	771.243	777.700	795.253	45,6	45,0	45,3	6.457	17.553	0,8	2,3	791.916	3.337
Investimenti fissi lordi	35.823	38.765	37.081	2,1	2,2	2,1	2.942	-1.684	8,2	-4,3	33.000	4.081
Contributi agli investimenti	13.986	9.649	13.899	0,8	0,6	0,8	-4.337	4.250	-31,0	44,0	15.077	-1.178
Altre spese in conto capitale	7.624	18.781	7.385	0,5	1,1	0,4	11.157	-11.396	146,3	-60,7	6.832	553
Totale spese in conto capitale	57.433	67.195	58.365	3,4	3,9	3,3	9.762	-8.830	17,0	-13,1	54.910	3.455
Totale Spese	828.676	844.895	853.618	49,0	48,9	48,6	16.219	8.723	2,0	1,0	846.826	6.792
ENTRATE												
Tributarie	495.012	501.344	503.961	29,3	29,0	28,7	6.332	2.617	1,3	0,5	503.177	784
Imposte dirette	247.633	250.642	248.876	14,7	14,5	14,2	3.009	-1.766	1,2	-0,7	248.960	-84
Imposte indirette	242.016	248.384	253.607	14,3	14,4	14,4	6.368	5.223	2,6	2,1	252.848	759
Imposte in conto capitale	5.363	2.318	1.478	0,3	0,1	0,1	-3.045	-840	-56,8	-36,2	1.369	109
Contributi sociali	220.648	225.566	234.964	13,1	13,1	13,4	4.918	9.398	2,2	4,2	234.161	803
Contributi sociali effettivi	216.636	221.405	230.822	12,8	12,8	13,1	4.769	9.417	2,2	4,3	230.197	625
Contributi sociali figurativi	4.012	4.161	4.142	0,2	0,2	0,2	149	-19	3,7	-0,5	3.964	178
Altre entrate correnti	68.919	72.403	74.974	4,1	4,2	4,3	3.484	2.571	5,1	3,6	73.139	1.835
Totale entrate correnti	779.216	796.995	812.421	46,1	46,1	46,2	17.779	15.426	2,3	1,9	809.109	3.312
Altre entrate in conto capitale	1.441	4.297	2.214	0,1	0,2	0,1	2.856	-2.083	198,2	-48,5	2.181	33
Totale entrate	786.020	803.610	816.113	46,5	46,5	46,4	17.590	12.503	2,2	1,6	812.659	3.454
<i>Pressione fiscale</i>	<i>42,4</i>	<i>42,1</i>	<i>42,1</i>				<i>-0,3</i>	<i>0,0</i>			<i>41,9</i>	<i>0,2</i>
Saldo corrente	7.973	19.295	17.168	0,5	1,1	1,0	11.322	-2.127	142,0	-11,0	17.192	-24
Indebitamento netto	-42.656	-41.285	-37.505	-2,5	-2,4	-2,1	1.371	3.780	-3,2	-9,2	-34.167	-3.338
Saldo primario	23.632	24.313	27.474	1,4	1,4	1,6	681	3.161	2,9	13,0	30.309	-2.835
PIL nominale	1.689.824	1.727.382	1.756.982				37.558	29.600			1.761.208	-4.227

TABELLA II.1-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE – DATI DIFFUSI IL 3 APRILE

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	In milioni			In % di PIL			Assolute		%		NTI 2019	DEF - NTI 2019
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017	2017/2016	2018/2017	2018	2018
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	164.096	164.993	170.064	9,7	9,6	9,7	897	5.071	0,5	3,1	169.633	431
Consumi intermedi	136.652	140.036	141.873	8,1	8,1	8,1	3.384	1.837	2,5	1,3	142.398	-525
Prestazioni sociali in denaro	336.354	341.258	348.893	19,9	19,8	19,9	4.904	7.635	1,5	2,2	349.780	-887
<i>Pensioni</i>	260.883	263.641	268.839	15,4	15,3	15,3	2.758	5.198	1,1	2,0	269.230	-391
<i>Altre prestazioni sociali</i>	75.471	77.617	80.054	4,5	4,5	4,6	2.146	2.437	2,8	3,1	80.550	-496
Altre spese correnti	67.853	63.567	66.819	4,0	3,7	3,8	-4.286	3.252	-6,3	5,1	65.630	1.189
Totale spese correnti netto interessi	704.955	709.854	727.649	41,7	41,2	41,5	4.899	17.795	0,7	2,5	727.440	209
Interessi passivi	66.288	65.497	64.879	3,9	3,8	3,7	-791	-618	-1,2	-0,9	64.476	403
Totale spese correnti	771.243	775.351	792.528	45,6	45,0	45,2	4.108	17.177	0,5	2,2	791.916	612
Investimenti fissi lordi	35.823	34.354	33.043	2,1	2,0	1,9	-1.469	-1.311	-4,1	-3,8	33.000	43
Contributi agli investimenti	13.986	13.799	17.496	0,8	0,8	1,0	-187	3.697	-1,3	26,8	15.077	2.419
Altre spese in conto capitale	7.624	18.781	7.385	0,5	1,1	0,4	11.157	-11.396	146,3	-60,7	6.832	553
Totale spese in conto capitale	57.433	66.934	57.924	3,4	3,9	3,3	9.501	-9.010	16,5	-13,5	54.910	3.014
Totale Spese	828.676	842.285	850.452	49,0	48,9	48,5	13.609	8.167	1,6	1,0	846.826	3.626
ENTRATE												
Tributarie	495.012	501.344	503.961	29,3	29,1	28,7	6.332	2.617	1,3	0,5	503.177	784
Imposte dirette	247.633	250.642	248.876	14,7	14,5	14,2	3.009	-1.766	1,2	-0,7	248.960	-84
Imposte indirette	242.016	248.384	253.607	14,3	14,4	14,5	6.368	5.223	2,6	2,1	252.848	759
Imposte in conto capitale	5.363	2.318	1.478	0,3	0,1	0,1	-3.045	-840	-56,8	-36,2	1.369	109
Contributi sociali	220.648	225.566	234.964	13,1	13,1	13,4	4.918	9.398	2,2	4,2	234.161	803
Contributi sociali effettivi	216.636	221.405	230.822	12,8	12,8	13,2	4.769	9.417	2,2	4,3	230.197	625
Contributi sociali figurativi	4.012	4.161	4.142	0,2	0,2	0,2	149	-19	3,7	-0,5	3.964	178
Altre entrate correnti	68.919	69.537	71.770	4,1	4,0	4,1	618	2.233	0,9	3,2	73.139	-1.369
Totale entrate correnti	779.216	749.129	809.217	46,1	46,1	46,1	14.913	15.088	1,9	1,9	809.109	108
Altre entrate in conto capitale	1.441	4.297	2.214	0,1	0,2	0,1	2.856	-2.083	198,2	-48,5	2.181	33
Totale entrate	786.020	800.744	812.909	46,5	46,4	46,3	14.724	12.165	1,9	1,5	812.659	250
<i>Pressione fiscale</i>	<i>42,4</i>	<i>42,2</i>	<i>42,1</i>				<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>			<i>41,9</i>	<i>0,3</i>
Saldo corrente	7.973	21.096	18.167	0,5	1,2	1,0	13.123	-2.929	164,6	-13,9	17.192	975
Indebitamento netto	-42.656	-41.541	-37.543	-2,5	-2,4	-2,1	1.115	3.998	-2,6	-9,6	-34.167	-3.376
Saldo primario	23.632	23.956	27.336	1,4	1,4	1,6	324	3.380	1,4	14,1	30.309	-2.973
PIL nominale	1.689.824	1.724.205	1.753.949				34.381	29.744			1.761.208	-7.259

TABELLA II.1-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017	2017/2016	2018/2017
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	96.190	99.040	102.814	5,7	5,7	5,9	2.850	3.774	3,0	3,8
Consumi intermedi	23.341	26.497	27.503	1,4	1,5	1,6	3.156	1.006	13,5	3,8
Prestazioni sociali	14.438	14.621	15.388	0,9	0,8	0,9	183	767	1,3	5,2
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	214.384	206.935	206.302	12,7	12,0	11,7	-7.449	-633	-3,5	-0,3
Altre spese correnti	43.497	38.816	41.926	2,6	2,2	2,4	-4.681	3.110	-10,8	8,0
Totale spese correnti netto Interessi	391.850	385.909	393.933	23,2	22,3	22,4	-5.941	8.024	-1,5	2,1
Interessi passivi	64.921	64.041	63.682	3,8	3,7	3,6	-880	-359	-1,4	-0,6
Totale spese correnti	456.771	449.950	457.615	27,0	26,0	26,0	-6.821	7.665	-1,5	1,7
Investimenti fissi lordi	16.323	20.066	18.664	1,0	1,2	1,1	3.743	-1.402	22,9	-7,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	5.685	4.998	5.165	0,3	0,3	0,3	-687	167	-12,1	3,3
Contributi agli investimenti	10.235	6.522	10.363	0,6	0,4	0,6	-3.713	3.841	-36,3	58,9
Altre spese in conto capitale	5.769	17.657	6.413	0,3	1,0	0,4	11.888	-11.244	206,1	-63,7
Totale spese in conto capitale	38.012	49.243	40.605	2,2	2,9	2,3	11.231	-8.638	29,5	-17,5
Totale spese	494.783	499.193	498.220	29,3	28,9	28,4	4.410	-973	0,9	-0,2
ENTRATE										
Tributarie	397.314	398.906	398.524	23,5	23,1	22,7	1.592	-382	0,4	-0,1
Imposte dirette	209.637	210.273	207.943	12,4	12,2	11,8	636	-2.330	0,3	-1,1
Imposte indirette	182.421	186.424	189.216	10,8	10,8	10,8	4.003	2.792	2,2	1,5
Imposte in conto capitale	5.256	2.209	1.365	0,3	0,1	0,1	-3.047	-844	-58,0	-38,2
Contributi sociali	2.310	2.369	2.361	0,1	0,1	0,1	59	-8	2,6	-0,3
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	12.855	13.050	13.292	0,8	0,8	0,8	195	242	1,5	1,9
Altre entrate correnti	31.384	33.115	35.482	1,9	1,9	2,0	1.731	2.367	5,5	7,1
Totale entrate correnti	438.607	445.231	448.294	26,0	25,8	25,5	6.624	3.063	1,5	0,7
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	3.602	3.487	3.606	0,2	0,2	0,2	-115	119	-3,2	3,4
Altre entrate in conto capitale	348	2.302	771	0,0	0,1	0,0	1.954	-1.531	561,5	-66,5
Totale entrate in conto capitale non tributarie	3.950	5.789	4.377	0,2	0,3	0,2	1.839	-1.412	46,6	-24,4
Totale entrate	447.813	453.229	454.036	26,5	26,2	25,8	5.416	807	1,2	0,2
Saldo Primario	17.951	18.077	19.498	1,1	1,0	1,1	126	1.421	0,7	7,9
Saldo di parte corrente	-18.164	-4.719	-9.321	-1,1	-0,3	-0,5	13.445	-4.602	-74,0	97,5
Indebitamento netto	-46.970	-45.964	-44.184	-2,8	-2,7	-2,5	1.006	1.780	-2,1	-3,9
PIL nominale	1.689.824	1.727.382	1.756.982				37.558	29.600	2,2	1,7

TABELLA II.1-6 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			In % di PIL			Assolute		%	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017- 2016	2018 -2017	2017/ 2016	2018/ 2017
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	64.968	64.768	66.109	3,8	3,7	3,8	-200	1.341	-0,3	2,1
Consumi intermedi	110.747	113.032	114.186	6,6	6,5	6,5	2.285	1.154	2,1	1,0
Prestazioni sociali	3.709	3.950	4.016	0,2	0,2	0,2	241	66	6,5	1,7
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	7.594	8.177	8.746	0,4	0,5	0,5	583	569	7,7	7,0
Altre spese correnti	22.347	21.724	22.072	1,3	1,3	1,3	-623	348	-2,8	1,6
Totale spese correnti netto interessi	209.365	211.651	215.129	12,4	12,3	12,2	2.286	3.478	1,1	1,6
Interessi passivi	2.735	2.848	2.476	0,2	0,2	0,1	113	-372	4,1	-13,1
Totale spese correnti	212.100	214.499	217.605	12,6	12,4	12,4	2.399	3.106	1,1	1,4
Investimenti fissi lordi	19.244	18.345	18.062	1,1	1,1	1,0	-899	-283	-4,7	-1,5
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	3.602	3.487	3.606	0,2	0,2	0,2	-115	119	-3,2	3,4
Contributi agli investimenti	3.751	3.127	3.536	0,2	0,2	0,2	-624	409	-16,6	13,1
Altre spese in conto capitale	1.817	1.124	972	0,1	0,1	0,1	-693	-152	-38,1	-13,5
Totale spese in conto capitale	28.414	26.083	26.176	1,7	1,5	1,5	-2.331	93	-8,2	0,4
Totale spese	240.514	240.582	243.781	14,2	13,9	13,9	68	3.199	0,0	1,3
ENTRATE										
Tributarie	97.698	102.438	105.437	5,8	5,9	6,0	4.740	2.999	4,9	2,9
Imposte dirette	37.996	40.369	40.933	2,2	2,3	2,3	2.373	564	6,2	1,4
Imposte indirette	59.595	61.960	64.391	3,5	3,6	3,7	2.365	2.431	4,0	3,9
Imposte in conto capitale	107	109	113	0,0	0,0	0,0	2	4	1,9	3,7
Contributi sociali	1.222	1.277	1.263	0,1	0,1	0,1	55	-14	4,5	-1,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	101.209	94.229	96.712	6,0	5,5	5,5	-6.980	2.483	-6,9	2,6
Altre entrate correnti	35.633	36.971	37.596	2,1	2,1	2,1	1.338	625	3,8	1,7
Totale entrate correnti	235.655	234.806	240.895	13,9	13,6	13,7	-849	6.089	-0,4	2,6
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5.685	4.998	5.165	0,3	0,3	0,3	-687	167	-12,1	3,3
Altre entrate in conto capitale	1.093	1.995	1.443	0,1	0,1	0,1	902	-552	82,5	-27,7
Totale entrate in conto capitale non tributarie	6.778	6.993	6.608	0,4	0,4	0,4	215	-385	3,2	-5,5
Totale entrate	242.540	241.908	247.616	14,4	14,0	14,1	-632	5.708	-0,3	2,4
Saldo Primario	4.761	4.174	6.311	0,3	0,2	0,4	-587	2.137	-12,3	51,2
Saldo di parte corrente	23.555	20.307	23.290	1,4	1,2	1,3	-3.248	2.983	-13,8	14,7
Indebitamento netto	2.026	1.326	3.835	0,1	0,1	0,2	-700	2.509	-34,6	189,2
PIL nominale	1.689.824	1.727.382	1.756.982				37.558	29.600	2,2	1,7

TABELLA II.1-7 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA

	Risultati						Variazioni			
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017	2017/2016	2018/2017
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	2.938	2.875	2.903	0,2	0,2	0,2	-63	28	-2,1	1,0
Consumi intermedi	2.564	2.215	2.166	0,2	0,1	0,1	-349	-49	-13,6	-2,2
Prestazioni sociali	318.207	322.687	329.489	18,8	18,7	18,8	4.480	6.802	1,4	2,1
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	5.272	4.906	4.551	0,3	0,3	0,3	-366	-355	-6,9	-7,2
Altre spese correnti	2.009	1.877	1.702	0,1	0,1	0,1	-132	-175	-6,6	-9,3
Totale spese correnti netto interessi	330.990	334.560	340.811	19,6	19,4	19,4	3.570	6.251	1,1	1,9
Interessi passivi	64	100	145	0,0	0,0	0,0	36	45	56,3	45,0
Totale spese correnti	331.054	334.660	340.956	19,6	19,4	19,4	3.606	6.296	1,1	1,9
Investimenti fissi lordi	256	354	355	0,0	0,0	0,0	98	1	38,3	0,3
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Contributi agli investimenti	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Altre spese in conto capitale	38	0	0	0,0	0,0	0,0	-38	0	-100,0	
Totale spese in conto capitale	294	354	355	0,0	0,0	0,0	60	1	20,4	0,3
Totale spese	331.348	335.014	341.311	19,6	19,4	19,4	3.666	6.297	1,1	1,9
ENTRATE										
Tributarie	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte dirette	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte indirette	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Imposte in conto capitale	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Contributi sociali	217.116	221.920	231.340	12,8	12,8	13,2	4.804	9.420	2,2	4,2
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	113.186	112.739	109.595	6,7	6,5	6,2	-447	-3.144	-0,4	-2,8
Altre entrate correnti	3.334	3.708	3.220	0,2	0,2	0,2	374	-488	11,2	-13,2
Totale entrate correnti	333.636	338.367	344.155	19,7	19,6	19,6	4.731	5.788	1,4	1,7
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Altre entrate in conto capitale	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0		
Totale entrate	333.636	338.367	344.155	19,7	19,6	19,6	4.731	5.788	1,4	1,7
Saldo Primario	2.352	3.453	2.989	0,1	0,2	0,2	1.101	-464	46,8	-13,4
Saldo di parte corrente	2.582	3.707	3.199	0,2	0,2	0,2	1.125	-508	43,6	-13,7
Indebitamento netto	2.288	3.353	2.844	0,1	0,2	0,2	1.065	-509	46,5	-15,2
PIL nominale	1.689.824	1.727.382	1.756.982				37.558	29.600	2,2	1,7

Monitoraggio dell'obiettivo di riduzione della spesa dei Ministeri della Legge di bilancio 2018-2020

Nell'ottica del rafforzamento della programmazione finanziaria e di una maggiore sistematicità del processo di revisione della spesa, con il completamento della riforma del bilancio dello Stato è stata prevista l'integrazione dell'attività di *spending review* nel ciclo di bilancio (articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

La procedura è stata adottata per la prima volta nella fase di formazione del disegno di legge di bilancio 2018-2020, nell'ambito della quale è stato definito un contributo aggregato dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica pari a 1 miliardo in termini di indebitamento netto, successivamente ripartito per Ministero tramite il DPCM del 28 giugno 2017. Le proposte di risparmio dei Ministeri sono confluite nella legge di bilancio, attraverso specifiche disposizioni normative, con le quali sono stati rivisti i parametri che determinano la spesa (Sezione I della legge di bilancio) e, in più ampia misura, tramite azioni di razionalizzazione delle strutture e dei processi o tramite il de-finanziamento di alcuni interventi in relazione alla loro efficacia o priorità (Sezione II della legge di bilancio). A fronte dell'obiettivo indicato, sono stati ridotti gli stanziamenti del bilancio per circa 1,3 miliardi a decorrere⁴.

Alcuni Ministeri hanno operato un efficientamento generale delle spese di funzionamento (per es., fitti, canoni e utenze; beni e servizi di facile consumo; etc.) e molti Ministeri hanno rinunciato a fondi di flessibilità o introdotto limiti alla possibilità di disporre di entrate di scopo

⁴ Questo deriva dal diverso impatto che hanno le spese, in base alla loro natura, sui conti pubblici secondo i criteri di contabilità nazionale piuttosto che sul bilancio secondo i criteri di contabilità finanziaria.

per ottenere un risparmio. In generale, l'avvio di questo processo ha spinto le amministrazioni a predisporre le proposte di bilancio andando nella direzione di superare la logica della spesa storica.

Appositi accordi interministeriali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa dettagliano gli interventi amministrativi e organizzativi da porre in essere per realizzare i risparmi e stabiliscono le modalità e i termini per il monitoraggio degli stessi⁵. Una prima verifica è stata effettuata a fine giugno 2018⁶, per consentire eventuali azioni correttive. Le relazioni annuali sullo stato di avanzamento degli interventi e dei risultati effettivamente conseguiti con la gestione 2018 sono state trasmesse da ciascun Ministro e allegate a questo Documento di Economia e Finanza.

Sulla base delle evidenze contabili e delle informazioni contenute nelle relazioni trasmesse da ciascun Ministero, le voci del bilancio interessate mostrano un'effettiva riduzione della spesa nel 2018 rispetto agli andamenti tendenziali e, anche, in confronto con la gestione 2017. La situazione è, tuttavia, differenziata a seconda degli interventi e, per alcuni di essi, sono emersi rischi per il completo conseguimento dell'obiettivo di risparmio. Per questi casi le amministrazioni hanno raramente proposto interventi correttivi e, talvolta, con la legge di bilancio 2019-2021, è stata prevista una integrazione delle risorse.

Questa prima esperienza di attuazione della procedura di integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio è un passo importante per arrivare a un maggiore coinvolgimento delle amministrazioni nel processo, evitando di calare dall'alto riduzioni che non siano accompagnate da misure di riorganizzazione amministrativa o da modifiche nei parametri che determinano il fabbisogno di risorse. Rispetto a precedenti iniziative di riduzione della spesa con cui era definito il contributo dei Ministeri alla manovra di finanza pubblica, il monitoraggio rende conto, per la prima volta, degli esiti effettivi e della tipologia di difficoltà incontrate nel conseguire gli interventi e i risparmi definiti ex-ante.

Questo tipo di dispositivo può anche diventare uno strumento per meglio orientare la spesa verso quegli impieghi che risultino maggiormente efficaci, in linea con le priorità strategiche e politiche del Governo. Una sua piena realizzazione presuppone, tuttavia, di potenziare la strumentazione e le capacità economico-finanziarie delle amministrazioni, per rimettere in discussione le attività svolte e i processi di erogazione dei servizi, anche con l'aiuto di una più frequente valutazione degli effetti delle politiche.

⁵ Cfr. <http://www.tesoro.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#contRevSpes>.

⁶ Una relazione di sintesi relativa al monitoraggio semestrale 2018 è disponibile all'indirizzo: http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2018/Relazione_di_sintesi_monitoraggio_SR_30_giugno_2018_Def_rev.pdf.

II.2 PREVISIONI TENDENZIALI

Periodo 2019-2022

Il presente documento aggiorna le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2019-2022. Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche è costruito sulla base delle risultanze del 2018, del nuovo quadro macroeconomico di cui alla Sezione I del DEF e in considerazione degli effetti finanziari associati ai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2019.

Rispetto a quanto considerato in sede di legge di Bilancio 2019, le nuove previsioni scontano gli effetti di un profilo di crescita del PIL nominale molto meno dinamico. Il livello di indebitamento netto previsto per l'anno 2019 è del 2,4 per cento del PIL, superiore di 0,4 p.p. all'obiettivo della NTI 2019. Tale stima sconta l'indisponibilità in via definitiva dei 2 miliardi di accantonamenti di cui all'articolo 1, commi da 1117 a 1120, della Legge di Bilancio 2019-2021.

Nel confronto con le valutazioni della NTI 2019, la previsione aggiornata per l'anno 2019 comporta maggiori spese ed entrate finali per, rispettivamente, 0,7 e 0,3 p.p. di PIL, per effetto di un livello più elevato soprattutto delle spese ed entrate correnti. Si ricorda che il confronto fra le due previsioni risente della variazione nei livelli delle variabili degli anni di consuntivo dovuta agli effetti delle riclassificazioni di diverse società commentate in precedenza.

Le nuove stime di indebitamento netto per gli anni successivi al 2019 sono meno favorevoli rispetto agli obiettivi della NTI 2019 ma in linea con quelli della Nota di aggiornamento al DEF 2018 (NADEF 2018). Per l'anno 2020 la previsione aggiornata è pari al 2,0 per cento del PIL, mentre per il 2021 l'indebitamento si attesterebbe all'1,8 per cento. I corrispondenti valori del saldo erano pari a -1,8 e -1,5 per cento del PIL nella NTI 2019 e a -2,1 e -1,8 per cento del PIL nella NADEF 2018. Nel 2022 il conto delle Pubbliche amministrazioni registrerebbe un disavanzo pari all'1,9 per cento del PIL.

Con riferimento alle principali componenti del conto, le nuove stime seguono le seguenti linee di sviluppo. Le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL aumentano al 46,5 per cento nel 2019 e al 47,1 per cento nel 2020, restano stabili al 47,0 per cento nel 2021 e si riducono di 4 decimi di p.p. al 46,6 per cento nel 2022. Tale andamento risente dell'effetto combinato della sterilizzazione delle clausole di salvaguardia nel 2019, del venir meno degli sgravi contributivi previsti dalle leggi di stabilità per il 2015 e il 2016 e delle disposizioni della legge di Bilancio per il 2019 in materia di entrate fiscali, in particolare la revisione delle tariffe INAIL, il potenziamento delle clausole di salvaguardia negli anni 2020 e 2021⁷, l'estensione del regime dei minimi e l'abrogazione del regime opzionale dell'IRI.

Le previsioni delle entrate tributarie considerano, oltre alle variazioni del quadro macroeconomico e agli effetti dei provvedimenti legislativi con impatto differenziale sugli anni di riferimento, l'effetto di trascinarsi dei risultati 2018, che si sono attestati a 784 milioni in più rispetto alle stime della NTI 2019.

Per l'anno 2019 si stima un aumento rispetto all'anno precedente di 2.898 milioni. Le prospettive di miglioramento della congiuntura economica producono effetti positivi sulle entrate previste per gli anni successivi. Nel dettaglio, le previsioni delle entrate tributarie mostrano maggiori entrate per 28.404 milioni nel

⁷ Mantenuite poi a regime negli anni successivi.

2020 rispetto al 2019 ascrivibili in parte al miglioramento del quadro congiunturale e per l'altra parte agli effetti, anche ad impatto differenziale, della legge di Bilancio 2019 e dei provvedimenti legislativi adottati in anni precedenti. Negli anni successivi si stimano maggiori entrate per 15.111 milioni nel 2021 rispetto al 2020 e per 8.943 milioni nel 2022 rispetto al 2021. Relativamente all'anno 2019 per il Bilancio dello Stato si stima un incremento di circa 4.366 milioni rispetto al risultato del 2018, mentre le previsioni di gettito degli Enti locali risultano sostanzialmente in linea con il 2018.

I contributi sociali in rapporto al PIL mostrano un incremento di 0,1 p.p. nel 2019 per poi mantenersi al 13,3 per cento nella media del triennio 2020-2022. Tale dinamica riflette gli andamenti delle variabili macroeconomiche rilevanti, il venir meno degli effetti economici delle misure di esonero contributivo previste dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, gli interventi di agevolazione per le assunzioni di giovani introdotti con la legge di Bilancio 2018, nonché la revisione delle tariffe INAIL introdotta dalla legge di Bilancio 2019. Il profilo previsionale tiene conto, inoltre, delle entrate connesse al rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

La pressione fiscale si riduce lievemente al 42,0 per cento del 2019 (42,1 per cento nel 2018), si attesta al 42,7 per cento nel biennio 2020-2021 per poi riscendere al 42,5 per cento nel 2022 a riflesso dell'entrata a regime degli incrementi delle imposte indirette previsti, a legislazione vigente, dalle c.d. clausole di salvaguardia e della crescita del PIL.

Le altre entrate correnti diminuiscono in rapporto al PIL, attestandosi a fine periodo al 4,0 per cento (4,3 per cento nel 2018), le entrate in conto capitale non tributarie rimangono stabili allo 0,1 per cento.

Le spese correnti al netto degli interessi in rapporto al PIL sono previste diminuire costantemente sull'orizzonte previsivo, fino a raggiungere il 41,3 per cento nel 2022. La spesa per interessi risale nel quadriennio di previsione, fino al raggiungere il 3,9 per cento nel 2022. Le spese in conto capitale si attestano al 3,4 per cento nel 2020 e rimangono stabili su tale valore fino al 2022. Tale andamento è imputabile alla spesa per investimenti, che è prevista aumentare di 0,3 p.p. dal 2019 al 2022. I contributi agli investimenti rimangono stabili allo 0,7 per cento del PIL. Le spese totali in rapporto al PIL si incrementano nel 2019 e 2020 per poi ridursi nel biennio successivo, tornando all'incirca allo stesso valore del 2018 (48,5 per cento nel 2022 contro 48,6 per cento nel 2018). L'incidenza della spesa primaria sul PIL si riduce di 0,2 punti percentuali, passando dal 44,9 per cento del 2018 al 44,7 per cento del 2022.

Tutte le principali componenti delle spese correnti mostrano andamenti decrescenti in rapporto al PIL. Le spese di personale si riducono costantemente sul periodo di previsione, passando dal 9,8 per cento del PIL nel 2018 al 9,1 per cento del 2022, pur considerando la conclusione della tornata contrattuale 2016-2018, le risorse stanziare dalla legge di Bilancio per il 2019 per il triennio 2019-2021, la nuova indennità di vacanza contrattuale relativa al triennio 2022-2024 e le assunzioni in deroga previste dalle leggi di Bilancio per il 2018 e 2019. D'altra parte, la stima della spesa per redditi da lavoro tiene anche conto del maggior numero di pensionamenti attesi già dal 2019 per effetto della c.d. "quota 100". Le spese per consumi intermedi passano dall' 8,2 per cento del 2018 al 7,8 per cento del 2022. Le prestazioni sociali in denaro aumentano dal 19,9 per del cento del 2018 al 20,7 per cento del 2022, anche per effetto delle erogazioni connesse al reddito di cittadinanza e degli impatti sulla spesa per pensioni degli interventi diretti ad

agevolare il ricorso al pensionamento anticipato. Le altre spese correnti si collocano nella media del periodo al 3,7 per cento del PIL; tale aggregato è composto, in larga parte, da spese legate a trattati internazionali.

Gli andamenti in valore assoluto delle singole componenti di entrata e di spesa mostrano delle tendenze diversificate. Le principali voci di entrata - con la parziale eccezione delle altre entrate correnti - hanno in linea di massima un andamento crescente sull'orizzonte di previsione, a riflesso degli sviluppi del quadro macroeconomico e degli interventi normativi previsti a legislazione vigente. Le imposte dirette rimarrebbero all'incirca costanti nel 2019, in ragione anche dei risultati attesi dall'autotassazione, nonché dei provvedimenti in materia fiscale della legge di Bilancio per il 2019. Si segnalano a tale proposito gli interventi in materia di differimento della deducibilità dell'IRES e l'abrogazione del regime opzionale IRI.

Quanto alle imposte indirette, si rammentano gli incrementi delle aliquote ordinarie e ridotte dell'IVA (rispettivamente per 3,2 e 3 punti percentuali) che scatterebbero nel 2020 come clausola di salvaguardia in assenza di misure compensative di spesa o di entrata e l'aumento delle accise sugli oli minerali con un obiettivo di gettito pari a 400 mln di euro. Si segnalano, inoltre, gli ulteriori incrementi nel 2021 dell'aliquota IVA ordinaria per 1,3 punti percentuali.

Le imposte tributarie in conto capitale si riducono di oltre 500 milioni nel 2019, per poi rimanere circa costanti sul periodo di previsione. Il calo nel 2019 è dovuto principalmente al venir meno del residuo degli incassi connessi alla c.d. *voluntary disclosure*.

I contributi sociali riflettono l'evoluzione delle variabili macroeconomiche rilevanti e gli interventi normativi richiamati in precedenza.

Le imposte in conto capitale non tributarie aumentano di 982 milioni nel 2019 per effetto principalmente di maggiori flussi provenienti dalla UE, che si riducono nel 2020 per poi rimanere circa stabili nel 2021 e 2022.

Sul lato della spesa, quella per redditi da lavoro mostra dinamiche molto contenute come effetto netto di fattori di incremento e di riduzione della spesa. Fra i fattori di incremento si segnala l'ipotesi di completamento nel 2019 della stagione contrattuale 2016-2018, l'erogazione nel 2019 dell'anticipazione contrattuale relativa ai contratti 2019-2021, la corresponsione a valere sulle risorse stanziata dalla legge di Bilancio per il 2019 dell'elemento perequativo⁸ e dell'accessorio del comparto sicurezza-difesa e soccorso pubblico, lo slittamento sul 2020 dei CCNL per il triennio 2019-2021, le assunzioni in deroga disposte dalle leggi di Bilancio per il 2018 e per il 2019. Per l'anno 2022 è stata considerata anche la maggiore spesa per l'anticipazione contrattuale connessa al triennio 2022-2024. A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti dal maggior numero di pensionamenti attesi già dal 2019 per effetto della c.d. "quota 100", il venir meno dal 2021 del finanziamento, a legislazione vigente, delle missioni internazionali di pace e, dall'anno scolastico 2020/2021, del finanziamento del c.d. organico di fatto della Scuola.

I consumi intermedi aumentano di circa 1.500 milioni l'anno nella media del quadriennio 2019-2022, con un'evoluzione più contenuta nel 2019 a seguito delle dinamiche del Bilancio dello Stato. Si ricorda, inoltre, che la stima per l'anno 2019 sconta anche l'indisponibilità in via definitiva dei 2 miliardi di accantonamenti di cui all'articolo 1, commi da 1117 a 1120, della legge di Bilancio 2019-2021, che incidono

⁸ Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

sulla spesa per consumi intermedi della PA per circa 1 miliardo. L'incremento della spesa per consumi intermedi è particolarmente significativo nel 2020, sia per un effetto di rimbalzo rispetto al 2019, che è particolarmente basso a seguito della predetta indisponibilità degli accantonamenti, sia a riflesso delle dinamiche della spesa sanitaria. Nel 2022 si stima un incremento significativo per il venir meno delle misure di contenimento adottate negli anni passati.

La spesa per interessi si riduce lievemente nel 2019 per effetto del costo delle nuove emissioni, ancora molto contenuto per larga parte del primo semestre dell'anno; a partire dal 2020, invece, prende avvio una tendenza crescente fino al 2022, che risente dell'aumento significativo dei rendimenti all'emissione a partire dalla seconda metà del 2019 e delle proiezioni al rialzo di tali rendimenti previsto utilizzando i tassi impliciti delle curve *forward* di questa fase di mercato.

Gli investimenti fissi lordi sono stimati in aumento su tutto il periodo di previsione, con dinamiche più accentuate nel biennio 2020-2021, in conseguenza delle specifiche misure di supporto disposte dalle ultime leggi di Bilancio e dell'ipotesi di ripresa della capacità di spesa in conto capitale degli Enti locali. Si ricorda che la stima per il 2019 sconta 950 milioni di introiti del piano straordinario di dismissioni contabilizzati a riduzione della spesa per investimenti.

I contributi in conto capitale si riducono nel 2019 e risalgono nel 2020 per poi rimanere circa costanti. La dinamica riflette, in particolare, le disposizioni dell'ultima legge di Bilancio in merito ai trasferimenti a Ferrovie dello Stato s.p.a., nonché l'indisponibilità degli accantonamenti di cui all'articolo 1, commi da 1117 a 1120, della legge di Bilancio per il 2019, per circa 1 miliardo.

Le altre uscite in conto capitale segnano una forte riduzione nel 2019 a seguito delle ipotesi adottate sulla deducibilità IRAP.

TABELLA II.2-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	171.826	172.594	174.018	173.751	174.859
Consumi intermedi	143.855	144.123	147.640	148.417	149.968
Prestazioni sociali in denaro	348.893	364.120	376.990	387.900	397.090
Pensioni	268.839	277.430	287.350	297.070	305.180
Altre prestazioni sociali	80.054	86.690	89.640	90.830	91.910
Altre spese correnti	65.700	67.792	68.085	68.312	68.478
Totale spese correnti netto interessi	730.274	748.629	766.733	778.380	790.395
Interessi passivi	64.979	63.984	65.983	69.659	73.739
Totale spese correnti	795.253	812.613	832.716	848.039	864.134
<i>Di cui: spesa sanitaria</i>	<i>115.410</i>	<i>118.061</i>	<i>119.953</i>	<i>121.358</i>	<i>123.052</i>
Investimenti fissi lordi	37.081	38.991	42.999	45.690	47.171
Contributi agli investimenti	13.899	12.192	13.494	13.371	13.205
Altre spese in conto capitale	7.385	5.928	5.765	5.118	4.636
Totale spese in conto capitale	58.365	57.111	62.258	64.179	65.012
Totale spese netto interessi	788.639	805.740	828.991	842.559	855.407
Totale Spese	853.618	869.724	894.974	912.218	929.146
ENTRATE					
Tributarie	503.961	506.859	535.263	550.374	559.317
Imposte dirette	248.876	248.619	250.184	255.118	259.290
Imposte indirette	253.607	257.273	284.107	294.278	299.042
Imposte in conto capitale	1.478	967	972	978	985
Contributi sociali	234.964	240.592	244.194	248.335	253.644
Contributi sociali effettivi	230.822	236.359	239.869	243.926	249.168
Contributi sociali figurativi	4.142	4.233	4.325	4.409	4.476
Altre entrate correnti	74.974	76.953	77.155	76.733	77.162
Totale entrate correnti	812.421	823.437	855.640	874.464	889.138
Entrate in conto capitale non tributarie	2.214	3.196	2.436	2.703	2.772
Totale entrate	816.113	827.600	859.048	878.145	892.895
<i>Pressione fiscale</i>	<i>42,1</i>	<i>42,0</i>	<i>42,7</i>	<i>42,7</i>	<i>42,5</i>
Saldo Primario	27.474	21.861	30.057	35.586	37.488
Saldo di parte corrente	17.168	10.824	22.924	26.425	25.004
Indebitamento netto	-37.505	-42.123	-35.926	-34.073	-36.251
(in % di PIL)	-2,1	-2,4	-2,0	-1,8	-1,9
PIL nominale	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

TABELLA II.2-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,7	9,5	9,3	9,1
Consumi intermedi	8,2	8,1	8,1	7,9	7,8
Prestazioni sociali in denaro	19,9	20,5	20,7	20,8	20,7
<i>Pensioni</i>	15,3	15,6	15,8	15,9	15,9
<i>Altre prestazioni sociali</i>	4,6	4,9	4,9	4,9	4,8
Altre spese correnti	3,7	3,8	3,7	3,7	3,6
Totale spese correnti netto interessi	41,6	42,1	42,1	41,6	41,3
Interessi passivi	3,7	3,6	3,6	3,7	3,9
Totale spese correnti	45,3	45,7	45,7	45,4	45,1
<i>Di cui: spesa sanitaria</i>	6,6	6,6	6,6	6,5	6,4
Investimenti fissi lordi	2,1	2,2	2,4	2,4	2,5
Contributi agli investimenti	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Altre spese in conto capitale	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Totale spese in conto capitale	3,3	3,2	3,4	3,4	3,4
Totale spese netto interessi	44,9	45,3	45,5	45,1	44,7
Totale Spese	48,6	48,9	49,1	48,8	48,5
ENTRATE					
Tributarie	28,7	28,5	29,4	29,4	29,2
Imposte dirette	14,2	14,0	13,7	13,7	13,7
Imposte indirette	14,4	14,5	15,6	15,7	15,6
Imposte in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,4	13,5	13,4	13,3	13,2
Contributi sociali effettivi	13,1	13,3	13,2	13,1	13,0
Contributi sociali figurativi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	4,3	4,3	4,2	4,1	4,0
Totale entrate correnti	46,2	46,3	46,9	46,8	46,4
Entrate in conto capitale non tributarie	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Totale entrate	46,4	46,5	47,1	47,0	46,6
<i>Pressione fiscale</i>	42,1	42,0	42,7	42,7	42,5
Saldo Primario	1,6	1,2	1,6	1,9	2,0
Saldo di parte corrente	1,0	0,6	1,3	1,4	1,3
Indebitamento netto	-2,1	-2,4	-2,0	-1,8	-1,9

TABELLA II.2-3 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	102.814	102.825	103.479	102.082	102.841
Consumi intermedi	27.503	26.106	26.573	25.905	25.891
Prestazioni sociali	15.388	14.994	14.602	14.864	15.137
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	206.302	215.375	232.409	240.574	247.820
Altre spese correnti	41.926	43.333	43.219	42.921	42.766
Totale spese correnti netto interessi	393.933	402.633	420.282	426.346	434.455
Interessi passivi	63.682	62.907	65.136	68.960	73.135
Totale spese correnti	457.615	465.540	485.418	495.306	507.590
Investimenti fissi lordi	18.664	18.929	20.133	20.723	21.119
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	5.165	7.456	6.703	6.960	5.897
Contributi agli investimenti	10.363	8.429	8.870	9.105	8.388
Altre spese in conto capitale	6.413	5.262	5.080	4.416	3.916
Totale spese in conto capitale	40.605	40.076	40.786	41.204	39.320
Totale spese	498.220	505.616	526.204	536.510	546.910
ENTRATE					
Tributarie	398.524	401.556	429.769	443.654	451.519
Imposte dirette	207.943	207.552	208.917	213.407	217.025
Imposte indirette	189.216	193.149	219.992	229.381	233.621
Imposte in conto capitale	1.365	855	860	866	873
Contributi sociali	2.361	2.463	2.522	2.573	2.614
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	13.292	13.410	13.879	14.075	14.728
Altre entrate correnti	35.482	36.080	35.430	34.230	33.900
Totale entrate correnti	448.294	452.654	480.740	493.666	501.888
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	3.606	3.554	3.605	3.659	3.660
Altre entrate in conto capitale	771	895	448	440	440
Totale entrate in conto capitale non tributarie	4.377	4.449	4.053	4.099	4.100
Totale Entrate	454.036	457.958	485.653	498.631	506.861
Saldo Primario	19.498	15.250	24.585	31.081	33.086
Saldo di parte corrente	-9.321	-12.886	-4.678	-1.640	-5.702
Indebitamento netto	-44.184	-47.657	-40.551	-37.879	-40.049
PIL nominale	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

TABELLA II.2-4 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	5,9	5,8	5,7	5,5	5,4
Consumi intermedi	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Prestazioni sociali	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	11,7	12,1	12,7	12,9	12,9
Altre spese correnti	2,4	2,4	2,4	2,3	2,2
Totale spese correnti netto interessi	22,4	22,6	23,1	22,8	22,7
Interessi passivi	3,6	3,5	3,6	3,7	3,8
Totale spese correnti	26,0	26,2	26,6	26,5	26,5
Investimenti fissi lordi	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Contributi agli investimenti	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Altre spese in conto capitale	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Totale spese in conto capitale	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1
Totale spese	28,4	28,4	28,9	28,7	28,6
ENTRATE					
Tributarie	22,7	22,6	23,6	23,7	23,6
Imposte dirette	11,8	11,7	11,5	11,4	11,3
Imposte indirette	10,8	10,9	12,1	12,3	12,2
Imposte in conto capitale	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Altre entrate correnti	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8
Totale entrate correnti	25,5	25,5	26,4	26,4	26,2
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate in conto capitale	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Totale Entrate	25,8	25,8	26,6	26,7	26,5
Saldo Primario	1,1	0,9	1,3	1,7	1,7
Saldo di parte corrente	-0,5	-0,7	-0,3	-0,1	-0,3
Indebitamento netto	-2,5	-2,7	-2,2	-2,0	-2,1

TABELLA II.2-5 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	66.109	66.827	67.588	68.714	69.054
Consumi intermedi	114.186	116.006	119.052	120.396	121.878
Prestazioni sociali	4.016	4.098	4.153	4.208	4.261
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	8.746	8.948	9.390	9.545	10.094
Altre spese correnti	22.072	22.743	23.114	23.608	23.897
Totale spese correnti netto interessi	215.129	218.622	223.297	226.471	229.184
Interessi passivi	2.476	2.206	2.019	1.929	1.895
Totale spese correnti	217.605	220.828	225.316	228.400	231.079
Investimenti fissi lordi	18.062	19.455	22.199	24.265	25.297
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	3.606	3.555	3.606	3.659	3.660
Contributi agli investimenti	3.536	3.763	4.624	4.266	4.817
Altre spese in conto capitale	972	666	685	702	720
Totale spese in conto capitale	26.176	27.439	31.114	32.892	34.494
Totale spese	243.781	248.267	256.430	261.292	265.573
ENTRATE					
Tributarie	105.437	105.303	105.494	106.720	107.798
Imposte dirette	40.933	41.067	41.267	41.711	42.265
Imposte indirette	64.391	64.124	64.115	64.897	65.421
Imposte in conto capitale	113	112	112	112	112
Contributi sociali	1.263	1.271	1.293	1.315	1.332
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	96.712	96.248	103.457	105.035	108.260
Altre entrate correnti	37.596	38.914	39.756	40.534	41.295
Totale entrate correnti	240.895	241.624	249.888	253.492	258.573
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5.165	7.456	6.703	6.960	5.897
Altre entrate in conto capitale	1.443	2.301	1.988	2.263	2.332
Totale entrate in conto capitale non tributarie	6.608	9.757	8.691	9.223	8.229
Totale Entrate	247.616	251.493	258.691	262.827	266.914
Saldo Primario	6.311	5.432	4.280	3.464	3.236
Saldo di parte corrente	23.290	20.796	24.572	25.092	27.494
Indebitamento netto	3.835	3.226	2.261	1.535	1.341
PIL nominale	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

TABELLA II.2-6 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	3,8	3,8	3,7	3,7	3,6
Consumi intermedi	6,5	6,5	6,5	6,4	6,4
Prestazioni sociali	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Altre spese correnti	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
Totale spese correnti netto interessi	12,2	12,3	12,2	12,1	12,0
Interessi passivi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti	12,4	12,4	12,4	12,2	12,1
Investimenti fissi lordi	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Contributi agli investimenti	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Altre spese in conto capitale	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	1,5	1,5	1,7	1,8	1,8
Totale spese	13,9	14,0	14,1	14,0	13,9
ENTRATE					
Tributarie	6,0	5,9	5,8	5,7	5,6
Imposte dirette	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
Imposte indirette	3,7	3,6	3,5	3,5	3,4
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	5,5	5,4	5,7	5,6	5,7
Altre entrate correnti	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2
Totale entrate correnti	13,7	13,6	13,7	13,6	13,5
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Altre entrate in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
Totale Entrate	14,1	14,1	14,2	14,1	13,9
Saldo Primario	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Saldo di parte corrente	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4
Indebitamento netto	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1

TABELLA II.2-7 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN MILIONI DI EURO)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	2.903	2.942	2.951	2.955	2.964
Consumi intermedi	2.166	2.011	2.015	2.116	2.199
Prestazioni sociali	329.489	345.028	358.235	368.828	377.692
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	4.551	4.463	4.491	4.530	4.635
Altre spese correnti	1.702	1.716	1.752	1.783	1.815
Totale spese correnti netto interessi	340.811	356.160	369.444	380.212	389.305
Interessi passivi	145	146	147	148	149
Totale spese correnti	340.956	356.306	369.591	380.360	389.454
Investimenti fissi lordi	355	607	667	702	755
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	0	0	0	0	0
Altre spese in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale spese in conto capitale	355	607	667	702	755
Totale spese	341.311	356.913	370.258	381.062	390.209
ENTRATE					
Tributarie	0	0	0	0	0
Imposte dirette	0	0	0	0	0
Imposte indirette	0	0	0	0	0
Imposte in conto capitale	0	0	0	0	0
Contributi sociali	231.340	236.858	240.379	244.447	249.698
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	109.595	119.128	128.953	135.539	139.560
Altre entrate correnti	3.220	3.234	3.288	3.347	3.407
Totale entrate correnti	344.155	359.220	372.620	383.333	392.665
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0
Altre entrate in conto capitale	0	0	0	0	0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0	0	0	0	0
Totale Entrate	344.155	359.220	372.620	383.333	392.665
Saldo Primario	2.989	2.453	2.509	2.419	2.605
Saldo di parte corrente	3.199	2.914	3.029	2.973	3.211
Indebitamento netto	2.844	2.307	2.362	2.271	2.456
PIL nominale	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457

TABELLA II.2-8 CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE (IN % DEL PIL)

	Consuntivo	Previsione			
	2018	2019	2020	2021	2022
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Consumi intermedi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Prestazioni sociali	18,8	19,4	19,6	19,7	19,7
Trasferimenti a Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre spese correnti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale spese correnti netto interessi	19,4	20,0	20,3	20,3	20,4
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese correnti	19,4	20,0	20,3	20,4	20,4
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre spese in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale spese	19,4	20,1	20,3	20,4	20,4
ENTRATE					
Tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte dirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte indirette	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	13,2	13,3	13,2	13,1	13,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	6,2	6,7	7,1	7,3	7,3
Altre entrate correnti	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totale entrate correnti	19,6	20,2	20,4	20,5	20,5
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre entrate in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale entrate in conto capitale non tributarie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale Entrate	19,6	20,2	20,4	20,5	20,5
Saldo Primario	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo di parte corrente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Indebitamento netto	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Le misure “one-off”

In ottemperanza a quanto richiesto sia dalla normativa interna⁹, sia dalla *governance europea*¹⁰, si riporta di seguito l’elenco delle misure una tantum e con effetti temporanei (indicate come “one-off”) che hanno inciso sull’indebitamento netto nel triennio 2016-2018 e le previsioni per il periodo 2019-2022 (Tabella II.2-9). Le misure *one-off* sono una componente essenziale per il calcolo dell’indebitamento netto strutturale¹¹ e della regola della spesa¹², che sono due parametri rilevanti considerati dalla Commissione Europea nell’ambito delle procedure di sorveglianza delineate dai regolamenti europei. Nel 2015 la Commissione Europea ha aggiornato le linee guida per l’identificazione delle *one-off*¹³, per dare conto dell’affinamento delle definizioni e delle classificazioni intervenuto nel tempo, nonché delle revisioni determinate dal passaggio al SEC 2010.

TABELLA II.2-9 ELENCO DELLE MISURE CONSIDERATE " ONE-OFF "

	Risultati			Previsioni			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Totale misure One-off	3.430	-685	1.665	1.860	2.307	2.402	2.375
<i>in % del PIL</i>	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
a) Entrate	5.539	8.848	3.040	2.279	2.375	1.762	1.885
- Imposte sostitutive varie	1.067	1.070	1.359	1.128	648	248	0
- Rientro dei capitali / Scudo fiscale ter	0	0	0	0	0	0	0
- Allineamento valori di bilancio ai principi IAS	394	250	202	202	202	202	202
- Sostitutiva plusvalenze BKI	0	0	0	0	0	0	0
- Fondo solidarietà U.E. per sisma Amatrice	0	1.167	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	1.526	0	0	0	0	0
- Emersione capitali all'estero (<i>voluntary disclosure</i>)	4.078	956	264	0	0	0	0
- Rottamazione cartelle (*)	0	3.879	1.215	949	1.525	1.312	1.683
b) Spese	-3.045	-10.289	-2.200	-2.239	-1.048	-340	-340
- Interventi per calamità naturali:	-2.127	-2.326	-1.900	-2.239	-1.048	-340	-340
- Dividendi in uscita	-30	-20	0	0	0	0	0
- Fondo risoluzione bancaria	0	-1.000	0	0	0	0	0
- <i>One off EU</i> nuova decisione risorse proprie 2014	-888	0	0	0	0	0	0
- Riclassificazione operazione MPS	0	-1.587	0	0	0	0	0
- Banche Venete	0	-4.756	0	0	0	0	0
- Riclassificazione prestito Alitalia	0	-600	-300	0	0	0	0
- c) Dimissioni immobiliari	936	756	825	1.820	980	980	830
PIL (x 1.000)	1.689,8	1.727,4	1.757,0	1.777,9	1.823,3	1.868,9	1.914,5
Ripartizione per sottosettori							
- <i>Amministrazioni Centrali</i>	2.600	-1.404	870	1.020	1.507	1.612	1.595
- <i>Amministrazioni Locali</i>	595	550	626	530	560	580	600
- <i>Enti di Previdenza</i>	235	169	169	310	240	210	180

(*) Comprende le misure del DL 193/2016, DL 148/2017 e DL 119/2018

⁹ Art. 10, comma 3, lett. b della L. 196/2009.

¹⁰ Codice di Condotta, Allegato II, “Tabelle da inserire nei Programmi di Stabilità e convergenza e relativi aggiornamenti”.

¹¹ L’indebitamento netto strutturale è il valore dell’indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico e per le misure one-off.

¹² Cfr. “*Improving the predictability and transparency of the SGP: a stronger focus on the expenditure benchmark in the preventive arm*”, 29 Novembre 2016.

¹³ *Report on Public Finances in EMU 2015*, December 2015.

II.3 POLITICHE INVARIATE

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica¹⁴ prevede un'indicazione delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, riferite almeno al triennio successivo. Tali stime sono utilizzate anche dalla Commissione Europea come ulteriore elemento per la valutazione della posizione fiscale di ciascun Paese, nonché degli aggiustamenti da programmare per conseguire gli obiettivi previsti nel Programma di Stabilità e Crescita.

Tuttavia, è opportuno ricordare che la stessa legge di contabilità pone come scenario primario di riferimento per la valutazione sia degli andamenti di finanza pubblica, sia della manovra necessaria a realizzare gli obiettivi stabiliti dalla *governance europea*, le previsioni formulate sulla base del criterio della legislazione vigente. È questo anche il criterio utilizzato per la formulazione delle previsioni del bilancio dello Stato e per la sua gestione.

Si deve pure sottolineare come, proprio per le regole che disciplinano il nostro sistema contabile - istituzionale, le maggiori risorse che dovessero risultare necessarie in uno schema a politiche invariate non possano essere considerate al pari di un peggioramento dei saldi di finanza pubblica. In base al nostro ordinamento costituzionale, infatti, ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve provvedere ai mezzi per farvi fronte. La legge 243/2012 stabilisce, inoltre, che le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine.

La Commissione europea ha pubblicato a fine 2016¹⁵ una descrizione dettagliata dei criteri che utilizza per l'elaborazione delle previsioni a politiche invariate. Fra i principi metodologici indicati è confermato quello dell'extrapolazione dei trend storici per le entrate e le spese, effettuata in coerenza con i passati orientamenti di *policy* ed integrata da tutte quelle misure che comportano una modifica di tali orientamenti, a condizione che le misure siano specificate con sufficiente dettaglio ed adottate, o almeno annunciate, in modo credibile. La Commissione sottolinea anche che, di regola, le previsioni a politiche invariate non dovrebbero scontare il rispetto di regole ed obiettivi di bilancio. Le ipotesi di politiche invariate si dovrebbero riflettere anche nel quadro previsivo macroeconomico. Infine, è rimarcato che lo scopo delle stime a politiche invariate della Commissione è di evidenziare la dimensione delle misure di *policy* che devono ancora essere specificate e credibilmente annunciate per raggiungere gli obiettivi di bilancio.

La metodologia di elaborazione delle stime a politiche invariate presentata in questo documento differisce in parte da quella solitamente adottata, basata sul confronto degli andamenti storici delle entrate complessive e delle principali voci di spesa con l'evoluzione prevista a legislazione vigente. La differenza è dovuta al fatto che non è ancora stata effettuata la ricostruzione in serie storica dei dati di finanza pubblica diffusi il 9 aprile. Le serie di dati presentano quindi delle discontinuità che rendono poco significativi i confronti in serie storica. I valori a politiche invariate qui presentati sono stati elaborati partendo dai dati a legislazione vigente e tenendo conto di alcuni rifinanziamenti cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi in considerazione di impegni internazionali o fattori legislativi. Gli oneri per i prossimi

¹⁴ Legge 196/2009 e successive modificazioni.

¹⁵ Cfr. 'Report on public finances in EMU', December 2016.

rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono stati valutati sulla base di ipotesi meramente tecniche.

Si sottolinea, comunque, che l'indicazione delle risorse «aggiuntive» a politiche invariate ha carattere puramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica. L'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali ritenuti meritevoli di attenzione dovrà, infatti, essere oggetto di una specifica valutazione anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Nel riquadro seguente viene illustrata sinteticamente la metodologia seguita per la valutazione delle politiche invariate.

Previsioni 2020-2022 a politiche invariate

Le previsioni a politiche invariate sono state elaborate partendo dalle stime a legislazione vigente. Tali stime sono state incrementate per tenere conto del rifinanziamento di alcune misure cui si potrebbe dover dar corso nei prossimi mesi, in considerazione di impegni internazionali e fattori legislativi.

Per la dinamica delle spese di personale si sono considerate, rispetto alla legislazione vigente, ipotesi meramente tecniche per i prossimi rinnovi contrattuali. In particolare, gli oneri sono stati quantificati considerando la stima dell'IPCA. I valori delle entrate sono stati aumentati per tenere conto degli effetti indotti conseguenti agli adeguamenti dei contratti¹⁶.

I conseguenti valori a politiche invariate sono riportati nelle tabelle seguenti.

TABELLA II.3-1 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE (IN MILIONI DI EURO)

	Previsioni a legislazione vigente				Differenziale politiche invariate			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Totale entrate	827.600	859.048	878.145	892.895	0	499	893	1.315
<i>In % del PIL</i>	46,5	47,1	47,0	46,6	0,0	0,0	0,0	0,1
Totale spese	869.724	894.974	912.218	929.146	0	3.219	6.063	9.082
<i>In % del PIL</i>	48,9	49,1	48,8	48,5	0,0	0,2	0,3	0,5
Spese correnti	812.613	832.716	848.039	864.134	0	2.469	4.083	5.002
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	172.594	174.018	173.751	174.859	0	1.259	2.331	3.156
Consumi intermedi	144.123	147.640	148.417	149.968	0	535	985	1.035
Spese in C/capitale	57.111	62.258	64.179	65.012	0	750	1.980	4.080
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	38.991	42.999	45.690	47.171	0	360	1.130	2.530
Contributi agli investimenti	12.192	13.494	13.371	13.205	0	390	850	1.550

¹⁶ Si tratta delle maggiori entrate correlate alle trattenute fiscali e previdenziali sui dipendenti pubblici che si determinano a seguito degli incrementi retributivi.

TABELLA II.3-2 CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NELLO SCENARIO A POLITICHE INVARIATE – TASSI DI VARIAZIONE

	Leg. Vig.	Politiche invariate						
	Var% 2019/2018		Var% 2020/2019		Var% 2021/2020		Var% 2022/2021	
Totale entrate	1,4	1,4	3,8	3,9	2,2	2,3	1,7	1,7
Totale spese	1,9	1,9	2,9	3,3	1,9	2,2	1,9	2,2
Spese correnti	2,2	2,2	2,5	2,8	1,8	2,0	1,9	2,0
<i>di cui</i>								
Redditi da lavoro dipendente	0,4	0,4	0,8	1,6	-0,2	0,5	0,6	1,1
Consumi intermedi	0,2	0,2	2,4	2,8	0,5	0,8	1,0	1,1
Spese in C/capitale	-2,1	-2,1	9,0	10,3	3,1	5,0	1,3	4,4
<i>di cui</i>								
Investimenti fissi lordi	5,2	5,2	10,3	11,2	6,3	8,0	3,2	6,2
Contributi agli investimenti	-12,3	-12,3	10,7	13,9	-0,9	2,4	-1,2	3,8

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA

Nei paragrafi che seguono si riportano alcune informazioni di dettaglio sui principali settori di spesa del conto delle Amministrazioni pubbliche: pubblico impiego, prestazioni sociali in denaro e spesa sanitaria¹⁷.

Per tali settori sono analizzati, in particolare, i principali elementi che hanno concorso ai risultati del 2018, posti a raffronto con gli anni precedenti, cui segue l'analisi delle dinamiche di spesa previste per il periodo 2019-2022.

III.1 PUBBLICO IMPIEGO

Risultati

Le riclassificazioni discusse in precedenza impattano in misura rilevante sulla spesa per redditi da lavoro, determinandone un innalzamento di quasi 1.800 milioni rispetto al dato pubblicato il 1 marzo e confermato il 3 aprile. Al netto dell'effetto delle riclassificazioni, la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche nell'anno 2018 sarebbe pari a 170.064 milioni, di poco superiore alla stima contenuta nella NTI 2019 (169.633 milioni) ed in aumento rispetto al valore registrato nell'anno precedente (+3,1%). L'incidenza della spesa sul PIL sarebbe del 9,7 per cento (9,8 per cento con le riclassificazioni), in leggero aumento rispetto al 2017, dopo diversi anni di cali consecutivi.

L'incremento di oltre 5 miliardi registrato nel 2018 rispetto al 2017 è dovuto principalmente alla sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018, siglati nel corso dell'anno, che hanno interessato diversi settori del pubblico impiego (personale del comparto Istruzione e ricerca, personale del comparto Funzioni centrali, personale del comparto Funzioni locali, personale del comparto Sanità, Carriera prefettizia, Carriera diplomatica, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale non dirigente appartenente alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare).

Previsioni

Nel quadro a legislazione vigente la spesa per redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è stimata nel 2019 in 172.594 milioni (+0,4 per cento), nel 2020 in 174.018 milioni (+0,8%), nel 2021 in 173.751 milioni (-0,2%) e nel 2022 in 174.859 milioni (+0,6%).

Fra i fattori di incremento della spesa si segnala il rinnovo contrattuale per il triennio 2019-2021 che prevede, in base alle risorse stanziare dalla legge di Bilancio per il 2019, incrementi dell'1,3 per cento per il 2019, dell'1,65 per cento per il 2020 e dell'1,95 per cento complessivo a decorrere dal 2021. Considerato che la stagione contrattuale 2016-2018 non è ancora conclusa, la previsione sconta l'ipotesi che i CCNL per il triennio 2019-2021 verranno sottoscritti a decorrere dal 2020. Con riferimento al nuovo triennio contrattuale, per l'anno 2019 è stata considerata la

¹⁷ A norma dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

sola spesa per l'anticipazione contrattuale decorrente dal mese di aprile (corrispondente sostanzialmente all'indennità di vacanza contrattuale prevista dal precedente ordinamento), per la corresponsione dell'elemento perequativo decorrente dal mese di gennaio 2019¹⁸ e per l'accessorio del comparto sicurezza-difesa e soccorso pubblico, rinviando la restante spesa di competenza di tale anno al 2020. Inoltre, le leggi di Bilancio per il 2018 e per il 2019 hanno previsto graduali assunzioni in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali, con una spesa a regime dal 2024. Per l'anno 2022 è stata considerata anche la maggiore spesa per la corresponsione dell'anticipazione contrattuale connessa al triennio contrattuale 2022-2024.

A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti dal maggior numero di pensionamenti attesi già dal 2019 per effetto della c.d. "quota 100", il venir meno dal 2021 del finanziamento, a legislazione vigente, delle missioni internazionali di pace e, dall'anno scolastico 2020/2021, del finanziamento del c.d. organico di fatto della Scuola.

Gli effetti di slittamento salariale sono stimati sulla base delle risultanze nell'ultimo quinquennio.

III.2 PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO

Risultati

Con riferimento all'anno 2018 la spesa per prestazioni sociali in denaro è risultata, nella stima di Contabilità Nazionale, pari a 348.893 mln di euro, registrando in rapporto al PIL¹⁹ un'incidenza pari al 19,9 per cento. La spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di incremento rispetto all'anno 2017 pari a 2,2 per cento. Nel dettaglio, si segnala in particolare:

- per quanto concerne *la spesa pensionistica* (+2,0%), l'indicizzazione ai prezzi applicata al 1° gennaio 2018 è stata pari a +1,1% nel mentre gli altri residuali fattori di incremento afferiscono al saldo tra le nuove pensioni liquidate²⁰ e le pensioni eliminate, sia in termini numerici sia di importo, nonché alle ricostituzioni di importo delle pensioni in essere e arretrati liquidati;
- per quanto concerne *la spesa per le altre prestazioni sociali in denaro* (+3,1%), l'andamento è condizionato, tra l'altro, da un aumento della spesa per liquidazioni di fine rapporto, da un incremento della spesa per tutela di maternità per il progressivo operare dell'istituto dell'assegno di natalità introdotto dalla legge n. 190/2014 e dei nuovi istituti previsti dalla legge n. 232/2016, da un aumento della spesa per altri assegni e sussidi assistenziali²¹, a fronte di incrementi più contenuti di altre componenti di spesa e di un contenimento della spesa per ammortizzatori sociali²².

¹⁸ Per i comparti ove tale emolumento è stato previsto dai CCNL 2016-2018.

¹⁹ L'anno 2018 è stato caratterizzato da una variazione del PIL reale pari a +0,9 per cento e del PIL nominale pari a +1,7 per cento.

²⁰ Nel 2018 le nuove pensioni liquidate hanno registrato una dimensione analoga a quella del 2017 e pertanto significativamente superiore alla media del periodo 2012-2016.

²¹ In particolare per il progressivo operare delle prestazioni Rel e delle prestazioni c.d. Ape sociale.

²² In particolare per la riduzione della spesa per integrazioni salariali.

I risultati di Contabilità Nazionale per l'anno 2018 della spesa per prestazioni sociali in denaro evidenziano un livello di spesa in parte inferiore²³ a quanto previsto nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018 e nella NTI 2019.

Per un'analisi di sintesi delle dinamiche registrate con riferimento alla spesa per prestazioni sociali in denaro, si evidenzia, a livello complessivo, il rallentamento della dinamica dell'aggregato di spesa in esame nel periodo 2010/2018. Tale rallentamento della dinamica di spesa, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, risulta evidente confrontando il periodo 2010-2018 (tasso di variazione medio annuo pari a circa il 2,0%, prendendo a base l'anno 2009) con il decennio 2000-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,4%, prendendo a base l'anno 1999) e, a maggior ragione, con il quadriennio precedente 2006-2009 (tasso di variazione medio annuo pari a circa 4,7%, prendendo a base l'anno 2005). In considerazione della dimensione dell'aggregato in esame (la spesa per prestazioni sociali in denaro risulta, per il complesso delle amministrazioni pubbliche pari a circa il 50% della spesa corrente al netto degli interessi) la riduzione della dinamica registrata nel periodo 2010-2018 ha contribuito in modo significativo al contenimento della dinamica della spesa delle pubbliche amministrazioni e, conseguentemente, al processo di progressiva stabilizzazione della finanza pubblica e al conseguimento dei relativi obiettivi di progressiva riduzione dell'indebitamento netto. Va, in ogni caso, rilevato che al contenimento della dinamica dell'ultimo quadriennio 2015-2018 (con un tasso medio annuo di crescita nominale della spesa in esame dell'1,6%), ha certamente contribuito la sostanziale assenza di indicizzazione delle prestazioni ai prezzi nel triennio 2015-2017, per effetto di un tasso di inflazione sostanzialmente nullo nel periodo 2014-2016²⁴.

TABELLA III.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2015 – 2018

	Risultati di Contabilità Nazionale			
	2015	2016	2017	2018
Pensioni	258.897	260.883	263.641	268.839
<i>(tasso di variazione in %)</i>		0,8%	1,1%	2,0%
<i>(in % di PIL)</i>	15,7%	15,4	15,3	15,3%
Altre prestazioni sociali in denaro	73.895	75.471	77.617	80.054
<i>(tasso di variazione in %)</i>		2,1%	2,8%	3,1%
<i>(in % di PIL)</i>	4,5%	4,5%	4,5%	4,6%
Totale prestazioni sociali in denaro	332.792	336.354	341.258	348.893
<i>(tasso di variazione in %)</i>		1,1%	1,5%	2,2
<i>(in % di PIL)</i>	20,1%	19,9%	19,8%	19,9%
PIL	1.652.085	1.689.824	1.727.382	1.756.982
<i>(tasso di variazione in %)</i>		2,3%	2,2%	1,7%

Valori assoluti in milioni di euro

²³ In buona parte da ascrivere a componenti di spesa afferenti a istituti di recente introduzione la cui erogazione, rispetto a quanto previsto, è in parte slittata all'anno successivo anche per i tempi conseguenti alle necessarie procedure implementative e accertative.

²⁴ A fronte di quanto sopra rappresentato in merito agli andamenti registrati, per converso, si evidenzia che le previsioni dell'aggregato di spesa in esame manifestano un aumento della dinamica di crescita nel periodo 2019-2022 rispetto al periodo 2010-2018, in ogni caso già considerato nell'ambito della programmazione finanziaria come derivante dalla legge di bilancio 2019-2021.

Previsioni

Le previsioni²⁵ della spesa per prestazioni sociali in denaro inglobate nel Conto delle PA del DEF 2019 e dell'Aggiornamento del Programma di stabilità 2019 (codice D62) sono state elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento.

Previsioni per l'anno 2019

Per l'anno 2019 la stima della spesa per prestazioni sociali in denaro a legislazione vigente è prevista crescere, rispetto all'anno precedente, del 4,4 per cento. Con riferimento alle diverse componenti di spesa si fa presente quanto segue:

- per quanto concerne la spesa pensionistica (+3,2%) la previsione tiene conto del numero di pensioni di nuova liquidazione, dei tassi di cessazione stimati sulla base degli elementi più aggiornati, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2019, a +1,1%), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni in essere. Le previsioni per l'anno 2019 e successivi tengono anche conto degli interventi normativi contenuti nella legge di Bilancio 2019-2021 (legge n. 145/2018) e dei relativi provvedimenti attuativi, con particolare riferimento al DL n. 4/2019, convertito con legge n. 26/2019. La previsione tiene altresì conto degli elementi emersi nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2018 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2019;
- per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro (+8,3%), la previsione tiene anche conto delle misure introdotte con la legge di Bilancio 2019-2021 e i relativi provvedimenti attuativi, con particolare riferimento al DL n. 4/2019 e, in particolare, dei maggiori oneri conseguenti, anche considerando la relativa attuazione sul piano amministrativo, al potenziamento delle misure relative al contrasto alla povertà e a ulteriori benefici riconosciuti²⁶, nonché di incrementi di spesa comunque programmati²⁷. La previsione tiene, altresì, conto degli elementi emersi

²⁵ Come già rappresentato nei documenti di finanza pubblica, le previsioni sono elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato, introdotto dalla legge n. 232/2016) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie e, parimenti, che quanto disposto dall'articolo 23 del DL n. 4/2019 in materia di accesso al credito per anticipo del TFS dei dipendenti pubblici sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non comporti una riclassificazione come anticipo di trasferimento monetario diretto a famiglie, anche a seguito di quanto previsto dall'articolo 24 del medesimo decreto-legge.

²⁶ Tra i quali anche la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1, comma 179 della legge n. 232/2016 (c.d. ape sociale), prorogata per il 2019 e la proroga per il 2019 anche della misura c.d. assegno di natalità effettuata in sede di conversione del DL n. 119/2018 con legge n. 136/2018. A tale ultimo riguardo è da tenere presente che, rispetto alle previsioni NTI LB 2019, le disposizioni approvate in sede di conversione del citato DL n. 119/2018, nonché la specificazione delle disposizioni del DL n. 4/2019, hanno deliberato una maggiore spesa per prestazioni sociali in denaro per più di 800 mln di euro per l'anno 2019. Per converso, in sede di previsione per l'anno 2019, un'ipotesi di concreta attuazione sul piano amministrativo in parte graduata nei primi mesi di applicazione di talune misure programmate, anche sulla base dell'esperienza passata, ha consentito, di fatto, di compensare in buona parte i sopra indicati effetti di maggiore spesa.

²⁷ Tra i quali, in particolare, la spesa per liquidazioni di fine rapporto e per altre prestazioni.

nell'ambito dell'attività di monitoraggio ai fini della stima dei risultati per l'anno 2018 e dei primi elementi disponibili per l'anno 2019.

Previsioni per il periodo 2020-2022

Per il periodo **2020-2022** la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro presenta un tasso di variazione medio, prendendo a riferimento l'anno 2019, del 2,9% annuo. Il tasso di variazione medio del periodo per la spesa pensionistica risulta pari al 3,2% annuo, mentre quello della spesa per altre prestazioni sociali in denaro è pari al 2,0% annuo.

Per quanto riguarda, in particolare, la spesa pensionistica, i tassi di variazione sono condizionati dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi²⁸, dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione e dalla ricostituzione delle pensioni in essere. Le previsioni tengono anche conto degli interventi normativi contenuti nella legge di Bilancio 2019-2021 e dei relativi provvedimenti attuativi, con particolare riferimento al DL n. 4/2019.

Per quanto concerne la spesa per altre prestazioni sociali in denaro, i relativi tassi di variazione risentono delle specifiche basi tecniche riferite alle diverse tipologie di prestazione e degli aspetti normativo-istituzionali che le caratterizzano. Le previsioni sono elaborate a normativa vigente e, pertanto, tengono anche conto degli effetti derivanti dal potenziamento degli istituti di contrasto alla povertà, di tutela della famiglia, in materia di prestazioni assistenziali, come anche previsto in sede di legge di Bilancio 2019-2021 e dei relativi provvedimenti attuativi, tra cui il DL n. 4/2019.

In via di sintesi, si stima per gli anni 2019 e successivi un livello complessivo della spesa per prestazioni sociali in denaro inferiore a quanto previsto nel Conto delle PA programmatico della Nota tecnico-illustrativa alla legge di Bilancio 2019-2021, derivante in parte da quanto registrato con riferimento all'anno 2018 e per la quota effettivamente confermabile per l'anno 2019 e successivi e, in particolare, da un aggiornato profilo di indicizzazione ai prezzi delle prestazioni per gli anni considerati, sulla base di dinamiche dei prezzi aggiornate, rispetto a quanto previsto nello scenario tendenziale della Nota tecnico-illustrativa alla legge di Bilancio 2019-2021²⁹.

TABELLA III.2-2 PREVISIONI DELLA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO, 2018 - 2022

	Risultati Contabilità	Previsioni			
	Nazionale	2019	2020	2021	2022
	2018				
Pensioni	268.839	277.430	287.350	297.070	305.180
(tasso di variazione in %)	2,0%	3,2%	3,6%	3,4%	2,7%
(in % di PIL)	15,3%	15,6%	15,8%	15,9%	15,9%
Altre prestazioni sociali in denaro	80.054	86.690	89.640	90.830	91.910
(tasso di variazione in %)	3,1%	8,3%	3,4%	1,3%	1,2%
(in % di PIL)	4,6%	4,9%	4,9%	4,9%	4,8%
Totale prestazioni sociali in denaro	348.893	364.120	376.990	387.900	397.090
(tasso di variazione in %)	2,2%	4,4%	3,5%	2,9%	2,4%
(in % di PIL)	19,9%	20,5%	20,7%	20,8%	20,7%
PIL	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457
(tasso di variazione in %)	1,7%	1,2%	2,6%	2,5%	2,4%

Valori assoluti in milioni di euro

²⁸ Come disciplinata per il triennio 2019-2021 dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019-2021).

²⁹ La revisione del profilo del tasso di inflazione tiene anche conto dello slittamento al 2020-2021 dell'attivazione delle clausole di salvaguardia sulle imposte indirette ai sensi della normativa vigente.

Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

La previsione dell'andamento di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL³⁰ recepisce i parametri demografici sottostanti allo scenario mediano elaborato dall'Istat, con base 2017³¹. Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, il tasso di crescita reale del PIL si attesta, nel lungo periodo, 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 2019-2022, le ipotesi di crescita sono coerenti con quelle delineate nel presente documento nell'ambito del quadro macroeconomico tendenziale.

La previsione³², a normativa vigente, sconta gli effetti delle misure contenute negli interventi di riforma adottati. Si fa riferimento, in particolare, all'applicazione del regime contributivo (Legge n. 335/1995) e alle regole introdotte con la Legge n. 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 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. 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 revisioni³³. La previsione tiene anche conto degli effetti delle misure contenute nel Decreto Legge

³⁰ 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).

³¹ 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. Complessivamente, i parametri demografici con la nuova previsione della popolazione Istat risultano così specificati: i) il tasso di fecondità è leggermente crescente dall'1,34 del 2017 all'1,59 del 2065, con una progressione pressoché lineare, ii) la speranza di vita al 2065 raggiunge 86,1 anni per gli uomini e 90,2 anni per le donne con un incremento, rispettivamente, di 5,5 e 5,2 anni rispetto al 2017 e iii) il flusso migratorio netto si attesta su un livello medio annuo di 165 mila unità fino al 2065 con un profilo leggermente decrescente. Si veda Istat (2018), <http://demo.istat.it> e Ministero dell'economia e delle finanze - RGS (2018), *Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 19.

³² Le previsioni a legislazione vigente e le valutazioni di seguito rappresentate sono state elaborate nel presupposto che l'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. APE di mercato) sia qualificato e classificato in Contabilità nazionale quale prestito e non come trasferimento monetario diretto a famiglie.

³³ 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. L'adeguamento dei requisiti avente decorrenza 2019 (5 mesi ulteriori), in ottemperanza al dettato normativo è stato adottato almeno dodici mesi prima della decorrenza dell'adeguamento medesimo con decreto direttoriale del 5 dicembre 2017, pubblicato in GU il 12 dicembre 2017, e quello dei coefficienti di trasformazione con decreto direttoriale del 15 maggio 2018, pubblicato in GU n. 131 dell'8 giugno 2018.

n. 4/2019³⁴ che ha introdotto agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato, in particolare, consentendo l'anticipo del pensionamento ai soggetti che maturano, in via congiunta, i requisiti anagrafici e contributivi rispettivamente di 62 anni di età e di 38 anni di contributi entro il 31 dicembre 2021³⁵ e stabilendo la disapplicazione dell'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica agli incrementi della speranza di vita per l'intero periodo 2019-2026³⁶.

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, in presenza di un andamento di ciclo economico più favorevole e della graduale prosecuzione del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e PIL si riduce per circa un triennio, per poi iniziare una fase di crescita a partire dal 2019 fino al 2021. Segue una fase di lieve flessione che si protrae fino al 2026 dove il rapporto raggiunge il 15,7 per cento. Successivamente, il rapporto spesa e PIL riprende ad aumentare fino a raggiungere il 16,2 per cento nel 2044. Infine il rapporto scende rapidamente portandosi al 15,4 per cento nel 2050 e al 13,1 per cento nel 2070, con una decelerazione pressoché costante nell'intero periodo.

La contenuta flessione nel triennio 2015-2017 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. L'andamento dal 2019 al 2026 è condizionato, in una prima fase, dall'esplicitarsi delle misure in ambito previdenziale contenute nel Decreto Legge n. 4/2019 che, fino al 2021 favoriscono una più rapida uscita dal mercato del lavoro e il conseguente aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati. Nel quinquennio successivo, la flessione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL viene spiegata in parte dalla riduzione dell'importo medio di pensione, conseguente all'anticipo del pensionamento, ed in parte dal recupero dei livelli occupazionali precedenti l'adozione del provvedimento.

Negli anni che seguono e fino al 2044 l'aumento della spesa pensionistica in rapporto al PIL è essenzialmente dovuto 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.

Infine, la rapida riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nell'ultima fase 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 la progressiva uscita delle generazioni del *baby boom* sia con l'adeguamento automatico dei

³⁴ Attuativo di quanto previsto dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) in termini di relativa programmazione finanziaria. La legge di Bilancio n.145/2018 al comma 256 ha istituito il "Fondo per la revisione del sistema pensionistico anticipato e per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani" la cui dotazione a regime è di 7000 milioni l'anno a partire dal 2024. I maggiori oneri che conseguono dalle disposizioni in ambito previdenziale del D.L. n.4/2019 hanno trovato copertura mediante il sostanziale azzeramento della dotazione dell'autorizzazione di spesa in esame fino al 2023. Negli anni seguenti, residuano a normativa vigente nella predetta autorizzazione di spesa delle somme crescenti fino a raggiungere un livello di circa 5 miliardi annui dal 2028. In questa sede tali stanziamenti residui non ancora normativamente definiti non sono attribuiti a interventi strutturali specifici in ambito pensionistico.

³⁵ È comunque previsto un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi per il settore privato e sei mesi per il settore pubblico.

³⁶ È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi.

requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita.

FIGURA III.2-1 SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN % PIL



III.3 SANITÀ

Risultati

Nel 2018 la spesa sanitaria è risultata pari a 115.410 milioni³⁷, con un tasso di incremento dell'1,6 per cento rispetto al 2017³⁸. Con riferimento alle singole componenti di spesa, si evidenzia quanto segue:

- la spesa per i redditi da lavoro dipendente è pari a 35.540 milioni, in aumento del 2,4 per cento rispetto al 2017. Tale dinamica è imputabile all'aumento connesso al rinnovo contrattuale per il personale del comparto. Sul 2018, oltre all'onere di competenza dell'anno, ricadono, infatti, anche i costi degli arretrati previsti per il 2016 e il 2017. L'incremento della spesa è comunque attenuato dai perduranti effetti positivi derivanti dagli strumenti di *governance* del settore sanitario introdotti dagli Accordi Stato-Regioni intervenuti in materia, incentrati principalmente sui seguenti fattori:
 - il blocco del *turnover* in vigore nelle regioni sotto piano di rientro, sia nell'ambito delle manovre di contenimento della dinamica della spesa,

³⁷ La stima di Contabilità nazionale per il 2018 tiene conto dei dati del Conto Economico (CE) degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) relativi al IV trimestre 2018. Le stime per le annualità precedenti fanno, invece, riferimento ai valori di consuntivo. Il Conto riporta la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche fra le quali, oltre agli Enti Sanitari Locali (ESL) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali e altri enti minori (Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.) in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate. Negli ESL sono ricomprese quattro specifiche tipologie di enti del SSN: le Aziende sanitarie locali (ASL), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), le Aziende ospedaliere e i Policlinici universitari.

³⁸ Il tasso di crescita è inferiore a quello previsto nella Nota di aggiornamento del DEF 2018, pari al 2,4 per cento, in relazione allo slittamento al 2019 dei rinnovi contrattuali relativi al triennio 2016-2018 del personale dipendente dirigente e dei rinnovi per il solo 2018 del personale convenzionato.

- sia a seguito della procedura sanzionatoria di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 311/2004 e s.m.i.;
- le politiche di contenimento delle assunzioni messe in atto autonomamente dalle regioni non sottoposte ai piani di rientro;
 - gli automatismi introdotti dalla legislazione vigente in materia di rideterminazione dei fondi per i contratti integrativi in relazione al personale dipendente cessato.
- la spesa per i consumi intermedi è pari a 33.533 milioni, in crescita rispetto al 2017 dell'1,7 per cento. La crescita complessiva dell'aggregato è determinata esclusivamente dalla dinamica della spesa per l'acquisto dei prodotti farmaceutici³⁹ (+6,5%), in quanto la restante componente dei consumi intermedi denota una contrazione (-0,8%). Tale contrazione rifletterebbe le misure vigenti di contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi, fra le quali:
 - lo sviluppo dei processi di centralizzazione degli acquisti anche tramite l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione da CONSIP e dalle centrali regionali;
 - la messa a disposizione in favore delle regioni, da parte dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), dei prezzi di riferimento di un insieme di beni e servizi, quale strumento di programmazione e controllo della spesa;
 - la fissazione, in ciascuna regione, di un tetto alla spesa per l'acquisto di dispositivi medici, pari al 4,4 per cento del fabbisogno sanitario regionale *standard*⁴⁰.
 - la spesa per le prestazioni sociali in natura, corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*, è pari a 40.345 milioni, in aumento rispetto al 2017 (+2,1%). Con riferimento alle principali componenti dell'aggregato, si registra quanto segue:
 - la spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata è pari a 7.581 milioni, in riduzione dello 0,6 per cento rispetto al 2017. Tale risultato conferma la tendenza in riduzione registrata negli ultimi anni, a seguito delle misure di contenimento previste dalla legislazione vigente e, in particolare, della fissazione di un tetto di spesa⁴¹ e dell'attivazione del meccanismo automatico del *pay-back* in caso di superamento del tetto;
 - la spesa per l'assistenza medico-generica è pari a 6.821 milioni, superiore al valore del 2017 (+2,2%) per l'effetto connesso all'imputazione nel 2018 dei costi degli arretrati relativi al rinnovo delle convenzioni per il biennio 2016-2017;
 - la spesa per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliera, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è pari a

³⁹ Fra i prodotti farmaceutici sono ricompresi i farmaci acquistati dagli ESL per essere impiegati all'interno delle strutture ospedaliere o per essere erogati attraverso il canale della distribuzione diretta. Su tale spesa incide fortemente l'acquisto di farmaci innovativi costosi, tra i quali quelli oncologici e quelli per la cura dell'epatite C.

⁴⁰ Tale tetto, originariamente introdotto dall'articolo 17, comma 2 del decreto legge 98/2011, è stato fissato al 4,4 per cento dall'articolo 1, comma 131, lettera b) della legge 228/2012 (Legge di Stabilità 2013).

⁴¹ A decorrere dal 2017, il tetto per la spesa farmaceutica convenzionata è pari al 7,96 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato (articolo 1, comma 399 della legge 232/2016).

25.943 milioni, in aumento del 3 per cento rispetto all'anno precedente. La dinamica di tale componente di spesa risente, tra gli altri fattori:

- di una migliore regolazione, in particolare nelle regioni sotto piano di rientro, dei volumi di spesa per le prestazioni sanitarie acquistate da operatori privati accreditati, realizzata attraverso la definizione di tetti di spesa e l'attribuzione di *budget*, con il perfezionamento dei relativi contratti in tempi coerenti con la programmazione regionale;
 - dell'effetto delle disposizioni previste dalla normativa vigente sugli importi e sui volumi di acquisto di prestazioni, erogate da soggetti privati accreditati, per l'assistenza specialistica e ospedaliera⁴²;
 - dell'onere connesso al pagamento degli arretrati relativi al biennio 2016-2017 per il rinnovo delle convenzioni dell'assistenza specialistica dei professionisti della medicina ambulatoriale.
- per le altre componenti di spesa, il livello registrato è pari a 5.992 milioni, con un decremento del 6,9 per cento rispetto al 2017.

TABELLA III.3-1 SPESA SANITARIA 2015 – 2018

	2015	2016	2017	2018
Spesa Sanitaria	111.224	112.504	113.611	115.410
In % di PIL	6,7%	6,7%	6,6%	6,6%
Tasso di variazione in %		1,2%	1,0%	1,6%

Previsioni

Le previsioni sono state effettuate sulla base della legislazione vigente e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento⁴³. In particolare, esse scontano gli oneri, comprensivi di arretrati, derivanti dal rinnovo dei contratti ancora in attesa di sottoscrizione relativi al personale dipendente, nonché quelli relativi al rinnovo delle convenzioni dell'assistenza medico-generica⁴⁴.

Previsioni per l'anno 2019

La spesa sanitaria del 2019 è prevista pari a 118.061 milioni, con un tasso di crescita del 2,3 per cento rispetto all'anno precedente. Nel dettaglio, la previsione evidenzia:

- per i redditi da lavoro dipendente un livello di spesa pari a 36.502 milioni. La previsione considera il completamento dei rinnovi contrattuali del triennio 2016-2018 e l'applicazione delle altre disposizioni in materia di rinnovi contrattuali⁴⁵, la riduzione permanente delle risorse destinate al

⁴² Articolo 15, comma 14, del decreto legge 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 135/2012, come integrato dall'articolo 1, comma 574 della legge 208/2015.

⁴³ Le previsioni assumono come anno base i dati del Conto economico consolidato della Sanità del 2018.

⁴⁴ È da includersi anche il costo delle convenzioni dei professionisti della medicina ambulatoriale.

⁴⁵ In particolare, la previsione include gli oneri per il mancato rinnovo contrattuale del personale dipendente dirigente relativamente al triennio 2016-2018 (articolo 1, commi 679, 682 e 683 della legge 205/2017) nonché parte dei costi connessi al rinnovo contrattuale per tutto il personale dipendente relativamente al triennio 2019-2021 (articolo 1, commi 436 e seguenti della legge 145/2018).

trattamento accessorio definita dalla legislazione vigente⁴⁶ nonché i potenziali effetti derivanti dalle disposizioni di riforma del sistema pensionistico contenute nel decreto legge n. 4/2019;

- per i consumi intermedi un livello di spesa pari a 34.152 milioni. La previsione riflette un incremento della spesa di poco superiore a quello del 2018 (+1,8% contro +1,7%, rispettivamente). Tale aumento dipende soprattutto dalla componente farmaceutica, per la quale si stima una crescita del 3,9 per cento, in coerenza con gli andamenti degli ultimi anni, nonché con il rispetto del tetto del 6,89 per cento della spesa farmaceutica per acquisti diretti⁴⁷. Per le altre componenti dei consumi intermedi la spesa risulta in leggera crescita rispetto all'anno precedente (+0,7%), anche per effetto della prosecuzione degli effetti di contenimento derivanti dalle misure già implementate a legislazione vigente;
- per le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* un livello di spesa pari a 41.421 milioni. Con riferimento alle singole componenti dell'aggregato:
 - per l'assistenza farmaceutica convenzionata è prevista una spesa pari a 7.573 milioni che sconta le misure di contenimento della spesa farmaceutica previste dalla normativa vigente e risulta coerente con il rispetto del tetto del 7,96 per cento della spesa farmaceutica convenzionata⁴⁸;
 - per l'assistenza medico-generica è prevista una spesa pari a 7.213 milioni, tenuto anche conto delle specifiche disposizioni in materia di rinnovo della convenzione⁴⁹ nonché delle disposizioni di riforma del sistema pensionistico contenute nel decreto legge n. 4/2019;
 - per le altre prestazioni sociali in natura (ospedaliere, specialistiche, riabilitative, integrative ed altra assistenza) è prevista una spesa pari a 26.636 milioni. La previsione tiene conto del *trend* storico dell'aggregato e delle misure previste dalla vigente normativa⁵⁰.
- per le altre componenti di spesa è previsto un livello di spesa pari a 5.987 milioni.

Previsioni per gli anni 2020-2022

Nel triennio 2020-2022, la spesa sanitaria è prevista crescere ad un tasso medio annuo dell'1,4 per cento; nel medesimo arco temporale il PIL nominale crescerebbe

⁴⁶ Articolo 1, comma 456 della legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014).

⁴⁷ Articolo 1, comma 398 della legge 232/2016.

⁴⁸ Articolo 1, comma 399 della legge 232/2016.

⁴⁹ In particolare, la previsione sconta gli oneri per il mancato rinnovo delle convenzioni per il solo 2018 relativamente al triennio 2016-2018 (articolo 1, comma 683 della legge 205/2017) nonché parte dei costi connessi al rinnovo delle convenzioni relativamente al triennio 2019-2021 (articolo 1, commi 439 della legge 145/2018).

⁵⁰ Articolo 15, comma 14, del decreto legge 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 135/2012, come integrato dall'articolo 1, comma 574 della legge 208/2015. In tale componente di spesa, sono scontati anche gli oneri per il mancato rinnovo delle convenzioni dei professionisti della medicina ambulatoriale per il solo 2018 relativamente al triennio 2016-2018 (articolo 1, comma 683 della legge 205/2017) nonché parte dei costi connessi al rinnovo delle convenzioni relativamente al triennio 2019-2021 (articolo 1, comma 439 della legge 145/2018).

in media del 2,5 per cento. Conseguentemente, il rapporto fra la spesa sanitaria e PIL decresce e si attesta, alla fine dell'arco temporale considerato, ad un livello pari al 6,4 per cento. La previsione riflette:

- la dinamica dei diversi aggregati di spesa coerente con gli andamenti medi registrati negli ultimi anni;
- gli interventi di contenimento della spesa sanitaria già programmati a legislazione vigente;
- la normativa relativa all'indennità di vacanza contrattuale e al rinnovo dei contratti per il personale dipendente e convenzionato con il SSN;
- la riduzione permanente delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale dipendente, prevista dalla legislazione vigente.

TABELLA III.3-2 PREVISIONE DELLA SPESA SANITARIA 2019 – 2022

	2019	2020	2021	2022
Spesa sanitaria	118.061	119.953	121.358	123.052
In % di PIL	6,6%	6,6%	6,5%	6,4%
Tasso di variazione in %	2,3%	1,6%	1,2%	1,4%

IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

IV.1 I RISULTATI DEL 2018

Settore pubblico

Nel 2018 il fabbisogno del Settore pubblico si è attestato a 41.107 milioni (2,3% del PIL), con una diminuzione di 9.605 milioni rispetto al dato rilevato nel 2017 pari a 50.711 milioni (2,9% del PIL).

Si precisa che il perimetro di riferimento del conto di cassa del Settore pubblico è coerente con l'elenco delle Amministrazioni pubbliche indicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 226 del 28 settembre 2018. Tale perimetro differisce da quello considerato nel Conto economico delle Amministrazioni pubbliche presentato in questo documento, che recepisce gli ultimi cambiamenti inseriti nelle tavole di notifica trasmesse alle autorità europee l'8 aprile 2019⁵¹.

Rispetto alla previsione del fabbisogno per il 2018 contenuta nella Nota Tecnico Illustrativa alla Legge di bilancio 2019-2021, pari a 44.364 milioni, il dato di consuntivo è migliore di 3.257 milioni per effetto di un'evoluzione più favorevole dei pagamenti finali, mentre gli incassi finali sono in linea con la previsione. Dal lato dei pagamenti, i dati di consuntivo evidenziano livelli più contenuti rispetto alle attese nella parte corrente (-4.241 milioni) e nelle operazioni finanziarie (-1.949 milioni), al contrario risultano più elevati nella parte in conto capitale (+3.172 milioni). Tra gli incassi la sottostima di quelli correnti (-1.894 milioni) è compensata dalla previsione più elevata di quelli in conto capitale (+559 milioni) e delle operazioni finanziarie (+1.574 milioni).

In confronto ai risultati del 2017, il fabbisogno del 2018 si riduce per effetto dell'incremento degli incassi finali (+17.339 milioni, +2,1%) in parte attenuato dalla crescita dei pagamenti finali (+7.734 milioni, +0,9%). In particolare, peggiora il saldo sia di parte corrente (-900 milioni) che capitale (-3.327 milioni), ma migliora sensibilmente quello delle operazioni finanziarie (+13.832 milioni) che aveva risentito nel 2017 delle erogazioni effettuate al settore creditizio nell'ambito dei provvedimenti di tutela del risparmio (10.175 milioni).

Tra gli incassi, l'aumento è presente soprattutto nella parte corrente (+13.287 milioni) per effetto della dinamica favorevole delle entrate contributive e delle imposte indirette riconducibili alle Amministrazioni centrali e locali.

Le Amministrazioni centrali hanno beneficiato, infatti, dei maggiori incassi dell'IVA sugli scambi interni e dell'entrata a regime dell'ampliamento dell'applicazione dello *split payment* alle società controllate dalle Pubbliche amministrazioni⁵² (D.L. 50/2017, art. 1).

L'evoluzione positiva dei contributi sociali (+8.715 milioni) è ascrivibile alla crescita rilevata sia nel settore privato, sia nel settore pubblico. Tale ultimo

⁵¹ Comunicato stampa dell'ISTAT del 9 aprile 2019 "PIL e indebitamento delle Amministrazioni pubbliche: aggiornamento".

⁵² Decreto legge 24 aprile 2017 n. 50, articolo 1.

aggregato risente, in particolare, degli effetti del rinnovo dei contratti del pubblico impiego avvenuti nel corso del 2018.

I trasferimenti correnti hanno risentito dell'entrata a regime degli interventi della programmazione comunitaria 2014-2020, che hanno determinato maggiori trasferimenti dall'estero (+687 milioni).

Tra i pagamenti, le variazioni maggiori sono imputabili ai pagamenti correnti (+14.187 milioni) e alle operazioni finanziarie (-10.333 milioni).

La spesa per il personale (+4.952 milioni) cresce per effetto del rinnovo dei contratti di lavoro per il triennio 2016-2018 di alcuni comparti della Pubblica Amministrazione, che hanno ricevuto il nuovo assegno mensile e gli arretrati.

In aumento anche i trasferimenti correnti (+9.905 milioni) sia alle famiglie (+7.350 milioni), per effetto della crescita delle prestazioni erogate dall'INPS e dei pagamenti degli oneri relativi alle misure di contrasto della povertà, sia alle imprese (+2.416 milioni), conseguentemente all'evoluzione delle erogazioni di contributi per il sostegno della produzione agricola da parte dell'Unione europea.

Gli acquisti di beni e servizi (+207 milioni) hanno registrato un aumento nel comparto delle Amministrazioni centrali, compensato da una riduzione nelle Amministrazioni locali.

I pagamenti per interessi passivi (-1.782 milioni) hanno beneficiato dei minori interessi erogati sui titoli pubblici.

I pagamenti in conto capitale (+3.881 milioni) risentono delle maggiori erogazioni degli incentivi alle imprese e degli accresciuti interventi a favore dei territori colpiti da calamità naturali.

La consistenza del debito delle Amministrazioni pubbliche nel 2018 è stata pari a 2.321.957 milioni⁵³, in aumento di circa 52.950 milioni rispetto al 2017. L'incremento del debito risulta più elevato rispetto al fabbisogno, poiché include l'incremento delle disponibilità liquide del Tesoro (circa 5.800 milioni) e altre partite di raccordo (scarti e premi all'emissione e al rimborso, rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione e variazione del cambio).

In ottemperanza a quanto previsto dall'art.10, comma 3, lett. f della Legge n. 196/2009, si forniscono di seguito le informazioni richieste.

Tra il 2017 e il 2018 la spesa per interessi relativa agli strumenti finanziari derivati è passata da 4,6 a 3,9 miliardi di euro. Il maggior contributo alla riduzione della spesa per interessi da derivati è stato determinato dalla scadenza nel biennio in esame di *interest rate* e *cross currency swap*: rispetto al miglioramento complessivo di poco inferiore ai 700 milioni di euro, l'impatto è attribuibile per circa 400 milioni alle operazioni scadute nel 2017 e per circa 300 milioni a quelle scadute nel primo semestre del 2018.

La spesa in derivati comprende, inoltre, una componente relativa a flussi finanziari da derivati aventi natura diversa da interesse, per la quale si è verificata una consistente diminuzione: si è passati da 1.162 milioni nel 2017 a 384 milioni di euro nel 2018. Si ricorda che rispetto a questa posta il 2017 era stato un anno fortemente condizionato dall'esercizio di quattro opzioni *cash settled* di elevato importo (con un contributo negativo di circa 972 milioni).

Nel corso del 2018 è iniziata l'attività di collateralizzazione degli strumenti derivati, riferita in particolare ad alcune posizioni in derivati esistenti, selezionate

⁵³ Comunicato stampa della Banca d'Italia del 9 aprile 2019 "Revisione delle stime del debito delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2015-18".

sulla base dei criteri indicati nell'articolo 6 del DM n. 103382 del 20 dicembre 2017 (Contratti di garanzia bilaterale su strumenti finanziari derivati). Durante il secondo semestre del 2018, a fronte del progressivo versamento della garanzia in contanti, la Repubblica Italiana ha sostenuto una spesa per interessi pari a circa 405 mila euro per cassa e a circa 650 mila euro per competenza, a causa dei tassi Eonia⁵⁴ in territorio negativo.

⁵⁴ I contratti di prestazione di garanzia bilaterale prevedono, infatti, la remunerazione del margine in contanti al tasso Eonia.

TABELLA IV.1-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - RISULTATI

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017	2017/2016	2018/2017
Incassi correnti	798.951	807.771	821.058	8.820	13.287	1,1	1,6
Tributari	501.337	502.666	508.204	1.329	5.538	0,3	1,1
Contributi sociali	215.624	220.828	229.543	5.204	8.715	2,4	3,9
Trasferimenti da altri soggetti	36.373	33.480	34.182	-2.892	702	-8,0	2,1
da Famiglie	14.960	14.358	14.286	-602	-72	-4,0	-0,5
da Imprese	11.154	10.372	10.460	-782	88	-7,0	0,8
da Estero	10.259	8.750	9.437	-1.509	687	-14,7	7,8
Altri incassi correnti	45.618	50.797	49.129	5.179	-1.668	11,4	-3,3
Incassi in conto capitale	7.733	8.001	8.554	268	553	3,5	6,9
Trasferimenti da altri soggetti	2.786	2.649	2.948	-137	299	-4,9	11,3
da Famiglie	548	155	209	-393	54	-71,7	34,9
da Imprese	2.045	2.288	2.311	243	23	11,9	1,0
da Estero	193	206	428	13	222	6,7	107,9
Altri incassi in conto capitale	4.946	5.352	5.605	405	254	8,2	4,7
Incassi partite finanziarie	2.638	3.634	7.133	996	3.499	37,8	96,3
Incassi finali	809.322	819.406	836.745	10.084	17.339	1,2	2,1
Pagamenti correnti	804.187	812.266	826.453	8.079	14.187	1,0	1,7
Personale in servizio	159.344	159.978	164.929	633	4.952	0,4	3,1
Acquisto di beni e servizi	139.378	140.444	140.651	1.066	207	0,8	0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	385.639	391.580	401.485	5.941	9.905	1,5	2,5
a Famiglie	341.291	346.050	353.401	4.759	7.350	1,4	2,1
a Imprese	27.336	27.278	29.694	-58	2.416	-0,2	8,9
a Estero	17.012	18.251	18.390	1.239	139	7,3	0,8
Interessi passivi	74.382	73.549	71.767	-833	-1.782	-1,1	-2,4
Altri pagamenti correnti	45.443	46.715	47.620	1.272	906	2,8	1,9
Pagamenti in conto capitale	39.173	37.583	41.464	-1.590	3.881	-4,1	10,3
Investimenti fissi lordi	21.483	20.449	20.570	-1.034	120	-4,8	0,6
Trasferimenti ad altri soggetti	15.232	16.037	19.085	805	3.049	5,3	19,0
a Famiglie	1.606	1.232	1.907	-375	676	-23,3	54,9
a Imprese	13.333	14.315	16.755	981	2.440	7,4	17,0
a Estero	292	490	423	198	-67	67,8	-13,7
Altri pagamenti in conto capitale	2.458	1.097	1.809	-1.361	712	-55,4	64,8
Pagamenti partite finanziarie	11.081	20.268	9.935	9.187	-10.333	82,9	-51,0
Pagamenti finali	854.441	870.117	877.852	15.676	7.734	1,8	0,9
Saldo di parte corrente	-5.236	-4.495	-5.394	741	-900	-14,2	20,0
Saldo primario	29.263	22.838	30.660	-6.425	7.822	-22,0	34,3
Saldo	-45.119	-50.711	-41.107	-5.592	9.605	12,4	-18,9
PIL (1)	1.689.824	1.727.382	1.756.982				

(1) Fonte ISTAT: Comunicato del 9 aprile 2019

TABELLA IV.1-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017
Incassi correnti	47,3	46,8	46,7	-0,5	0,0
Tributari	29,7	29,1	28,9	-0,6	-0,2
Contributi sociali	12,8	12,8	13,1	0,0	0,3
Trasferimenti da altri soggetti	2,2	1,9	1,9	-0,2	0,0
da Famiglie	0,9	0,8	0,8	-0,1	0,0
da Imprese	0,7	0,6	0,6	-0,1	0,0
da Estero	0,6	0,5	0,5	-0,1	0,0
Altri incassi correnti	2,7	2,9	2,8	0,2	-0,1
Incassi in conto capitale	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	0,2	0,2	0,4	0,1	0,2
Incassi finali	47,9	47,4	47,6	-0,5	0,2
Pagamenti correnti	47,6	47,0	47,0	-0,6	0,0
Personale in servizio	9,4	9,3	9,4	-0,2	0,1
Acquisto di beni e servizi	8,2	8,1	8,0	-0,1	-0,1
Trasferimenti ad altri soggetti	22,8	22,7	22,9	-0,2	0,2
a Famiglie	20,2	20,0	20,1	-0,2	0,1
a Imprese	1,6	1,6	1,7	0,0	0,1
a Estero	1,0	1,1	1,0	0,0	0,0
Interessi passivi	4,4	4,3	4,1	-0,1	-0,2
Altri pagamenti correnti	2,7	2,7	2,7	0,0	0,0
Pagamenti in conto capitale	2,3	2,2	2,4	-0,1	0,2
Investimenti fissi lordi	1,3	1,2	1,2	-0,1	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	0,9	0,9	1,1	0,0	0,2
a Famiglie	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
a Imprese	0,8	0,8	1,0	0,0	0,1
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,1	0,1	0,1	-0,1	0,0
Pagamenti partite finanziarie	0,7	1,2	0,6	0,5	-0,6
Pagamenti finali	50,6	50,4	50,0	-0,2	-0,4
Saldo di parte corrente	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,0
Saldo primario	1,7	1,3	1,7	-0,4	0,4
Saldo	-2,7	-2,9	-2,3	-0,3	0,6
PIL	1.689.824	1.727.382	1.756.982		

TABELLA IV.1-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO. DIFFERENZE RISPETTO ALLE PREVISIONI

	2018		Differenze
	Previsione NTI	Risultato	
Incassi correnti	822.952	821.058	-1.894
Tributari	509.931	508.204	-1.727
Contributi sociali	229.402	229.543	141
Trasferimenti da altri soggetti	34.269	34.182	-86
Altri incassi correnti	49.350	49.129	-221
Incassi in conto capitale	7.994	8.554	559
Trasferimenti da altri soggetti	2.546	2.948	403
Altri incassi in conto capitale	5.449	5.605	157
Incassi partite finanziarie	5.559	7.133	1.574
Incassi finali	836.506	836.745	240
Pagamenti correnti	830.693	826.453	-4.241
Personale in servizio	166.174	164.929	-1.244
Acquisto di beni e servizi	143.404	140.651	-2.753
Trasferimenti ad altri soggetti	400.500	401.485	985
Interessi passivi	74.192	71.767	-2.425
Altri pagamenti correnti	46.424	47.620	1.197
Pagamenti in conto capitale	38.292	41.464	3.172
Investimenti fissi lordi	20.378	20.570	192
Trasferimenti ad altri soggetti	16.051	19.085	3.034
Altri pagamenti in conto capitale	1.863	1.809	-54
Pagamenti partite finanziarie	11.884	9.935	-1.949
Pagamenti finali	880.869	877.852	-3.018
Fabbisogno complessivo	-44.364	-41.107	3.257

Amministrazioni centrali

Il conto consolidato delle Amministrazioni centrali registra nel 2018 un fabbisogno pari a 43.610 milioni, in riduzione di 9.214 milioni rispetto all'importo di 52.824 milioni rilevato nel 2017. Il miglioramento è attribuibile al saldo delle operazioni di carattere finanziario (+13.087 milioni), mentre sono peggiorati i saldi di parte capitale (-2.417 milioni) e di parte corrente (-1.456 milioni). L'avanzo primario, pari a 24.759 milioni, è aumentato di 7.694 milioni rispetto al 2017.

Per quanto riguarda il saldo corrente, l'andamento positivo degli incassi tributari (+2.962 milioni, +0,7%), calcolati al netto dei rimborsi e delle compensazioni di imposta, dipende dall'incremento delle imposte indirette (+4.011 milioni), avendo le imposte dirette mostrato una riduzione (-1.049 milioni). Tale andamento, in presenza di un trend di crescita più consistente degli incassi tributari del bilancio dello Stato calcolati al lordo dei rimborsi e delle compensazioni (+17.065 milioni, +3,7%), è influenzato dalla gestione delle riscossioni in Tesoreria statale per il tramite della delega unica (+412 milioni), dai rimborsi e dalle compensazioni di imposta (+2.411 milioni) e dalle regolazioni contabili delle imposte riscosse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome (+11.176 milioni). Risultano inoltre in riduzione gli introiti della componente tariffaria A3 (-600 milioni circa).

L'aumento dei trasferimenti dall'estero (+680 milioni) sconta, tra l'altro, l'entrata a regime degli interventi della programmazione comunitaria 2014-2020. La crescita degli altri incassi correnti (+976 milioni) risente dei maggiori versamenti rispetto al 2017 degli utili della Banca d'Italia (+1.200 milioni circa).

Tra i pagamenti di parte corrente, l'aumento dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (+786 milioni) è dovuta ai maggiori prelevamenti dai conti di Tesoreria delle Amministrazioni locali, mentre si sono ridotti quelli degli Enti di previdenza. In crescita la spesa di personale (+4.240 milioni) per il nuovo assegno mensile e gli arretrati derivanti dal rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro per il triennio 2016-2018 di alcuni comparti della pubblica amministrazione. Risultano in aumento sia i trasferimenti alle famiglie (+707 milioni) per il pagamento degli oneri inerenti le misure relative al contrasto della povertà, sia i trasferimenti alle imprese (+1.914 milioni), prevalentemente per le maggiori erogazioni di contributi per il sostegno della produzione agricola da parte dell'Unione europea.

In flessione la spesa per interessi passivi (-1.520 milioni) a causa soprattutto della componente degli interessi sui titoli di Stato.

Per quanto riguarda il saldo di parte capitale, si segnala che tra i pagamenti risultano in crescita sia i trasferimenti alle imprese (+1.941 milioni) per l'accresciuta erogazione degli incentivi e dei contributi a Ferrovie, sia quelli alle famiglie (+644 milioni) conseguentemente ai maggiori interventi a favore dei territori colpiti da calamità naturali.

L'andamento del saldo delle partite finanziarie è stato influenzato da fattori straordinari, in particolare dal venir meno delle erogazioni al settore creditizio relative ai provvedimenti di tutela del risparmio effettuate nel 2017 (10.175 milioni) e dal pagamento di 1.050 milioni a titolo di garanzia bilaterale per le operazioni in strumenti finanziari derivati in attuazione del Decreto Ministeriale del 20 dicembre 2017, introdotto dalla Legge di stabilità per il 2015.

TABELLA IV.1-4 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - RISULTATI

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017	2017/2016	2018/2017
Incassi correnti	469.423	469.660	474.360	237	4.700	0,1	1,0
Tributari	402.267	402.994	405.957	728	2.962	0,2	0,7
Contributi sociali	0	0	0	0	0		
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	12.338	12.439	12.724	102	284	0,8	2,3
Trasferimenti da Altri soggetti	35.524	32.317	32.795	-3.207	478	-9,0	1,5
da Famiglie	14.825	14.212	14.097	-613	-115	-4,1	-0,8
da Imprese	10.467	9.366	9.279	-1.101	-87	-10,5	-0,9
da Estero	10.233	8.739	9.419	-1.494	680	-14,6	7,8
Altri incassi correnti	19.294	21.909	22.885	2.615	976	13,6	4,5
Incassi in conto capitale	4.415	4.451	4.155	35	-296	0,8	-6,7
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	630	446	418	-184	-28	-29,2	-6,3
Trasferimenti da Altri soggetti	90	15	0	-75	-15	-83,5	
da Famiglie	0	0	0	0	0		
da Imprese	80	0	0	-80	0		
da Estero	10	15	0	5	-15	52,1	
Altri incassi in conto capitale	3.695	3.989	3.736	294	-253	8,0	-6,3
Incassi partite finanziarie	3.425	3.948	7.280	523	3.333	15,3	84,4
Incassi finali	477.263	478.058	485.795	795	7.737	0,2	1,6
Pagamenti correnti	494.983	491.638	497.794	-3.346	6.156	-0,7	1,3
Personale in servizio	92.366	93.929	98.168	1.562	4.240	1,7	4,5
Acquisto di beni e servizi	25.445	26.439	26.841	994	403	3,9	1,5
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	227.764	219.068	219.854	-8.696	786	-3,8	0,4
Trasferimenti ad Altri soggetti	48.717	51.540	54.302	2.823	2.762	5,8	5,4
a Famiglie	17.441	18.070	18.777	629	707	3,6	3,9
a Imprese	14.287	15.248	17.161	961	1.914	6,7	12,5
a Estero	16.989	18.222	18.364	1.233	142	7,3	0,8
Interessi passivi	70.513	69.889	68.369	-624	-1.520	-0,9	-2,2
Altri pagamenti correnti	30.177	30.773	30.259	595	-514	2,0	-1,7
Pagamenti in conto capitale	21.620	23.450	25.571	1.830	2.121	8,5	9,0
Investimenti fissi lordi	5.792	6.118	6.006	326	-112	5,6	-1,8
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	5.382	5.472	4.897	90	-576	1,7	-10,5
Trasferimenti ad Altri soggetti	9.907	12.069	14.591	2.162	2.522	21,8	20,9
a Famiglie	471	517	1.161	46	644	9,8	124,6
a Imprese	9.151	11.091	13.032	1.940	1.941	21,2	17,5
a Estero	285	461	398	176	-63	61,8	-13,7
Altri pagamenti in conto capitale	539	-210	77	-749	286	-138,9	-136,6
Pagamenti partite finanziarie	7.232	15.794	6.040	8.562	-9.754	118,4	-61,8
Pagamenti finali	523.836	530.882	529.405	7.047	-1.477	1,3	-0,3
Saldo di parte corrente	-25.560	-21.978	-23.434	3.582	-1.456	-14,0	6,6
Saldo primario	23.941	17.065	24.759	-6.876	7.694	-28,7	45,1
Saldo	-46.573	-52.824	-43.610	-6.251	9.214	13,4	-17,4
PIL (1)	1.689.824	1.727.382	1.756.982				

(1) Fonte ISTAT: Comunicato del 9 aprile 2019

TABELLA IV.1-5 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017
Incassi correnti	27,8	27,2	27,0	-0,6	-0,2
Tributari	23,8	23,3	23,1	-0,5	-0,2
Contributi sociali					
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	2,1	1,9	1,9	-0,2	0,0
da Famiglie	0,9	0,8	0,8	-0,1	0,0
da Imprese	0,6	0,5	0,5	-0,1	0,0
da Estero	0,6	0,5	0,5	-0,1	0,0
Altri incassi correnti	1,1	1,3	1,3	0,1	0,0
Incassi in conto capitale	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,0	0,0		0,0	
da Famiglie					
da Imprese	0,0				
da Estero	0,0	0,0		0,0	
Altri incassi in conto capitale	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	0,2	0,2	0,4	0,0	0,2
Incassi finali	28,2	27,7	27,6	-0,6	0,0
Pagamenti correnti	29,3	28,5	28,3	-0,8	-0,1
Personale in servizio	5,5	5,4	5,6	0,0	0,1
Acquisto di beni e servizi	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	13,5	12,7	12,5	-0,8	-0,2
Trasferimenti ad altri soggetti	2,9	3,0	3,1	0,1	0,1
a Famiglie	1,0	1,0	1,1	0,0	0,0
a Imprese	0,8	0,9	1,0	0,0	0,1
a Estero	1,0	1,1	1,0	0,0	0,0
Interessi passivi	4,2	4,0	3,9	-0,1	-0,2
Altri pagamenti correnti	1,8	1,8	1,7	0,0	-0,1
Pagamenti in conto capitale	1,3	1,4	1,5	0,1	0,1
Investimenti fissi lordi	0,3	0,4	0,3	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	0,6	0,7	0,8	0,1	0,1
a Famiglie	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
a Imprese	0,5	0,6	0,7	0,1	0,1
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	0,4	0,9	0,3	0,5	-0,6
Pagamenti finali	31,0	30,7	30,1	-0,3	-0,6
Saldo di parte corrente	-1,5	-1,3	-1,3	0,2	-0,1
Saldo primario	1,4	1,0	1,4	-0,4	0,4
Saldo	-2,8	-3,1	-2,5	-0,3	0,6
PIL	1.689.824	1.727.382	1.756.982		

Amministrazioni locali

Il conto consolidato delle Amministrazioni locali nel 2018 registra una disponibilità pari a 2.504 milioni, in aumento di 391 milioni (+18,5%) rispetto al 2017 (2.113 milioni). A tale dinamica hanno contribuito l'incremento del saldo di parte corrente (+1.337 milioni) e la diminuzione di quello in conto capitale (-890 milioni), mentre risultano pressoché invariate (-57 milioni) le operazioni di carattere finanziario. Il saldo primario, pari a 7.010 milioni, rimane all'incirca stabile (-0,2%).

L'andamento del saldo corrente è stato influenzato dall'aumento degli incassi tributari (+2.576 milioni) e dei trasferimenti dalle altre Amministrazioni pubbliche (+3.902 milioni), quest'ultimo riconducibile al Settore statale. In particolare l'andamento degli incassi tributari è ascrivibile alle Regioni (+1.947 milioni) e ai Comuni e Province (+623 milioni).

Risultano invece in riduzione le spese per l'acquisto di beni e servizi (-304 milioni), in particolare quelle di Comuni e Province (-663 milioni).

Alla diminuzione del saldo di parte capitale contribuisce la riduzione dei trasferimenti dalle altre Amministrazioni pubbliche, pari a 576 milioni (-10,5%), e l'aumento di quelli alle imprese, pari a 499 milioni (+15,5%), dovuto al comparto delle Regioni (+512 milioni). In aumento gli investimenti fissi lordi (+178 milioni).

Regioni⁵⁵

Dal conto consolidato del 2018 emerge un fabbisogno di cassa pari a 375 milioni, con un peggioramento (-1.552 milioni) rispetto alla disponibilità finanziaria di 1.177 milioni del 2017.

I pagamenti per rimborso prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 1.675 milioni, costituiti da 302 milioni per rimborso di prestiti obbligazionari e da 1.373 milioni per rimborso di finanziamenti a medio e lungo termine e altri finanziamenti (nel 2017 i rimborsi di prestiti agli Istituti di credito risultavano essere pari a 4.848 milioni).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno ed al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti verso il sistema bancario per 2.050 milioni (nel 2017 i prestiti verso il sistema bancario erano stati di 3.671 milioni).

Il trasferimento dal Settore statale (corrente e in conto capitale) risulta diminuito di 284 milioni (-0,3%). Al netto dei trasferimenti, le riscossioni correnti hanno registrato un aumento passando da 63.965 a 66.310 milioni (+3,7%).

Relativamente ai pagamenti, al netto della spesa sanitaria (corrente e di investimento) e delle operazioni finanziarie, si è avuto un aumento di 2.772 milioni (+5,7%).

I pagamenti per il finanziamento della spesa sanitaria corrente (115.818 milioni) sono costituiti per 111.066 milioni dai finanziamenti alle Aziende sanitarie e ospedaliere e per 4.752 milioni dalla spesa sanitaria corrente direttamente gestita dalle Regioni.

⁵⁵ L'aggregato dei flussi di cassa al 31 dicembre 2018 delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano è elaborato sulla base dei dati SIOPE trasmessi, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, tramite i propri tesoriери, da tutti gli Enti del comparto. Anche i dati dei flussi di cassa del 2016 e 2017 sono stati rielaborati sulla base dei dati SIOPE.

Con riferimento alla situazione delle disponibilità liquide presso il sistema bancario si è verificata una diminuzione delle giacenze dei depositi bancari valutabile in circa 54 milioni.

Le disponibilità presso le contabilità speciali di tesoreria intestate a tutte le Regioni, presentano un aumento, rispetto al 1° gennaio 2018, pari a 2.432 milioni (passando da 19.575 a 22.007 milioni). Le giacenze dei conti correnti intestati a tutte le Regioni, presso la Tesoreria statale, relativi all'IRAP amministrazioni pubbliche, all'IRAP altri soggetti e all'Addizionale IRPEF hanno registrato un aumento complessivo, rispetto al 1° gennaio 2018, pari a 1.159 milioni.

Sanità⁵⁶

Il conto consolidato di cassa del 2018 evidenzia un fabbisogno di 20 milioni, con un miglioramento di 985 milioni rispetto al fabbisogno del 2017.

Il totale degli incassi comprensivi delle operazioni di gestione della Tesoreria statale (-2.148 milioni), risultano pari a 122.312 milioni e il totale dei pagamenti pari a 122.332 milioni.

Le entrate e le spese presentano un aumento pari rispettivamente al 2,9 per cento e al 2,0 per cento.

Sempre con riferimento ai pagamenti, l'ammontare della spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni può valutarsi in 4.839 milioni.

Dall'inizio del 2018 le disponibilità liquide presso il sistema bancario sono diminuite di 317 milioni e quelle presso i conti della Tesoreria statale risultano aumentate di 2.168 milioni (le contabilità speciali, accese a qualunque titolo, sono, infatti, passate da 11.831 milioni al 1° gennaio 2018 a 13.999 milioni al 31 dicembre 2018).

⁵⁶ Il conto consolidato del comparto sanitario del 2018 è stato elaborato sulla base dei dati SIOPE trasmessi ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, tramite gli istituti cassieri, da n. 116 aziende sanitarie, n. 82 aziende ospedaliere (comprese le aziende ospedaliere universitarie e i policlinici universitari) e n.19 istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

Il conto comprende anche i pagamenti delle fatture delle ASL e delle aziende ospedaliere effettuati dalla Regione Lazio e quelli delle strutture sanitarie della Regione Campania effettuati dalla Centrale Pagamenti So.Re.Sa. e comunicati direttamente dalla Regione Lazio e da So.Re.Sa. SpA.

Il conto comprende inoltre la spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.

La spesa sanitaria direttamente gestita dalle autonomie speciali, nei casi di insufficiente significatività delle informazioni SIOPE, è stimata sulla base delle informazioni presenti nei modelli CE di cui al Decreto del Ministero della Salute 15 giugno 2012.

La spesa sanitaria direttamente gestita dalle regioni a statuto ordinario è stata elaborata sulla base dei dati SIOPE delle gestioni sanitarie accentrate delle regioni che, nel rispetto dell'articolo 21 del d.lgs. 118/2011, sono rilevate distintamente rispetto alla gestione ordinaria.

Con riferimento all'esercizio precedente il numero delle aziende sanitarie monitorate risulta invariato. Anche il numero degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico risulta invariato mentre il numero delle aziende ospedaliere risulta aumentato di 1 unità.

Comuni e Province⁵⁷

Il conto consolidato di cassa evidenzia per il 2018 una disponibilità pari a 2.762 milioni rispetto ad una disponibilità di 1.819 milioni riscontrata nel 2017.

I pagamenti per rimborso prestiti agli Istituti di credito sono stati pari a 13.385 milioni, di cui 8.788 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria, 1.628 milioni per rimborso di mutui erogati dalla Cassa Depositi e prestiti S.p.A e 571 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari (nel 2017 i rimborsi di prestiti agli Istituti di credito ammontavano a 14.200 milioni, di cui 10.001 milioni per restituzione di anticipazioni di tesoreria, 1.613 milioni per rimborso di mutui erogati dalla Cassa Depositi e prestiti S.p.A e 515 milioni per il rimborso di prestiti obbligazionari).

A copertura delle esigenze finanziarie legate al rimborso dei prestiti sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti dal sistema bancario per 10.623 milioni, di cui 735 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e prestiti S.p.A., 1 milione proveniente dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 8.588 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2017 il comparto aveva assunto prestiti dal sistema bancario per un totale di 12.381 milioni, di cui 738 milioni provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., 10 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 10.057 milioni per anticipazioni di tesoreria).

Gli incassi registrano un aumento di 606 milioni (+0,8%) essenzialmente imputabile all'incremento di 968 milioni degli incassi di capitale (+11,9%); si riducono le operazioni finanziarie di 326 milioni (-32,6%) e restano stabili gli incassi correnti (-0,1%).

Nella parte capitale aumentano sia i trasferimenti (+757 milioni, +10,6%), sia gli altri incassi di capitale (+211 milioni, +21,5%).

In crescita di 623 milioni le entrate tributarie (+1,6%) sia dirette per 178 milioni (+3,1%) che indirette per 445 milioni (+1,4%).

In riferimento ai trasferimenti, quelli dal Settore statale aumentano (+1.400 milioni, +18,2%) sia nella componente corrente (+904 milioni, +15,2%) che in conto capitale (+496 milioni, +28,8%), così come quelli dalle Regioni (+266 milioni, + 2,6%) soprattutto per la parte in conto capitale (+197 milioni, +6,8%).

I pagamenti sono risultati in flessione di 337 milioni. Tale diminuzione è dovuta all'effetto congiunto del decremento dei pagamenti correnti (-424 milioni, -0,7%), dell'aumento delle operazioni finanziarie (+74 milioni, +8,2%) in presenza di una sostanziale stabilità di quelli in conto capitale (+0,1%).

In particolare, nella parte corrente, si riduce la spesa per l'acquisto di beni e servizi (-663 milioni, -2,1%), quella per interessi (-17 milioni, -0,7%) e la spesa per il personale (-52 milioni, -0,3%); in aumento i trasferimenti al Settore statale (+586 milioni, +18,2%).

Risulta stabile la spesa in conto capitale (+13 milioni, +0,1%).

⁵⁷ I dati dei flussi di cassa del comparto Comuni e Province per l'anno 2018 sono stati forniti da 87 Amministrazioni provinciali, tutte adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide, dalle 14 Città Metropolitane, tutte adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide e da 7.900 Comuni, su un totale di 7.968 enti presenti nell'anagrafica SIOPE alla data del 5 febbraio 2019, dei quali 7.888 risultano adempienti all'invio del prospetto delle disponibilità liquide. A decorrere dal 2012 la rilevazione dei dati di cassa di Comuni e Province include anche le Unioni di Comuni e le Gestioni Commissariali sia provinciali che comunali.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017	2017/2016	2018/2017
Incassi correnti	239.333	234.151	238.572	-5.182	4.421	-2,2	1,9
Tributari	99.070	99.671	102.247	601	2.576	0,6	2,6
Contributi sociali	22	22	0	0	-22	0,0	
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	114.552	106.362	110.264	-8.190	3.902	-7,1	3,7
Trasferimenti da altri soggetti	848	1.161	1.387	313	225	36,9	19,4
da Famiglie	135	146	189	11	43	8,5	29,2
da Imprese	687	1.004	1.179	317	175	46,1	17,5
da Estero	26	11	18	-15	7	-58,2	63,6
Altri incassi correnti	24.840	26.934	24.674	2.094	-2.260	8,4	-8,4
Incassi in conto capitale	9.097	9.322	9.534	225	212	2,5	2,3
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	5.382	5.472	4.897	90	-576	1,7	-10,5
Trasferimenti da altri soggetti	2.697	2.634	2.948	-62	314	-2,3	11,9
da Famiglie	548	155	209	-393	54	-71,7	34,9
da Imprese	1.965	2.288	2.311	323	23	16,4	1,0
da Estero	183	191	428	8	237	4,2	124,1
Altri incassi in conto capitale	1.018	1.215	1.689	197	474	19,3	39,0
Incassi partite finanziarie	2.689	1.442	2.094	-1.247	652	-46,4	45,2
Incassi finali	251.119	244.915	250.200	-6.204	5.285	-2,5	2,2
Pagamenti correnti	222.265	220.811	223.894	-1.455	3.084	-0,7	1,4
Personale in servizio	64.185	63.427	63.993	-758	566	-1,2	0,9
Acquisto di beni e servizi	112.319	112.532	112.228	213	-304	0,2	-0,3
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	7.330	7.935	8.519	606	583	8,3	7,3
Trasferimenti ad altri soggetti	19.155	17.204	18.281	-1.951	1.077	-10,2	6,3
a Famiglie	7.258	6.441	6.874	-817	433	-11,3	6,7
a Imprese	11.888	10.758	11.401	-1.131	643	-9,5	6,0
a Estero	9	5	6	-4	1	-44,4	20,0
Interessi passivi	5.095	4.913	4.506	-182	-407	-3,6	-8,3
Altri pagamenti correnti	14.181	14.799	16.367	617	1.568	4,4	10,6
Pagamenti in conto capitale	23.139	19.556	20.658	-3.583	1.102	-15,5	5,6
Investimenti fissi lordi	15.264	13.835	14.013	-1.429	178	-9,4	1,3
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	630	446	418	-184	-28	-29,2	-6,3
Trasferimenti ad altri soggetti	5.325	3.967	4.494	-1.358	527	-25,5	13,3
a Famiglie	1.135	715	746	-421	32	-37,1	4,4
a Imprese	4.182	3.223	3.723	-959	499	-22,9	15,5
a Estero	7	29	25	22	-4	315,1	-13,9
Altri pagamenti in conto capitale	1.919	1.307	1.732	-612	425	-31,9	32,5
Pagamenti partite finanziarie	4.261	2.435	3.144	-1.826	709	-42,9	29,1
Pagamenti finali	249.665	242.802	247.696	-6.864	4.895	-2,7	2,0
Saldo di parte corrente	17.068	13.340	14.678	-3.728	1.337	-21,8	10,0
Saldo primario	6.549	7.027	7.010	478	-16	7,3	-0,2
Saldo	1.454	2.113	2.504	660	391	45,4	18,5
PIL (1)	1.689.824	1.727.382	1.756.982				

(1) Fonte ISTAT: Comunicato del 9 aprile 2019

TABELLA IV.1-7 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017
Incassi correnti	14,2	13,6	13,6	-0,6	0,0
Tributari	5,9	5,8	5,8	-0,1	0,0
Contributi sociali	0,0	0,0		0,0	
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,8	6,2	6,3	-0,6	0,1
Trasferimenti da altri soggetti	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	1,5	1,6	1,4	0,1	-0,2
Incassi in conto capitale	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
da Famiglie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
da Estero	0,0	0,0		0,0	
Altri incassi in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	0,2	0,1	0,1	-0,1	0,0
Incassi finali	14,9	14,2	14,3	-0,7	0,1
Pagamenti correnti	13,2	12,8	12,8	-0,3	0,0
Personale in servizio	3,8	3,7	3,6	-0,1	0,0
Acquisto di beni e servizi	6,6	6,5	6,4	-0,1	-0,1
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,4	0,5	0,5	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	1,1	1,0	1,0	-0,1	0,0
a Famiglie	0,4	0,4	0,4	-0,1	0,0
a Imprese	0,7	0,6	0,7	-0,1	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	0,8	0,9	0,9	0,0	0,1
Pagamenti in conto capitale	1,4	1,1	1,2	-0,2	0,0
Investimenti fissi lordi	0,9	0,8	0,8	-0,1	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	0,3	0,2	0,3	-0,1	0,0
a Famiglie	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
a Imprese	0,2	0,2	0,2	-0,1	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	0,3	0,1	0,2	-0,1	0,0
Pagamenti finali	14,8	14,1	14,1	-0,7	0,0
Saldo di parte corrente	1,0	0,8	0,8	-0,2	0,1
Saldo primario	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Saldo	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
PIL	1.689.824	1.727.382	1.756.982		

Enti di previdenza e assistenza sociale

Nel 2018 gli Enti di previdenza e assistenza sociale hanno ricevuto trasferimenti dalle Amministrazioni pubbliche per 109.595 milioni, in riduzione del 2,8 per cento rispetto all'importo registrato nel 2017 (112.739 milioni).

Le entrate contributive sono risultate pari a 229.543 milioni, in aumento di 8.737 milioni (+4,0%). I pagamenti per prestazioni istituzionali, pari a 327.750 milioni, hanno registrato complessivamente una crescita dell'1,9 per cento (+6.211 milioni), riferibile sostanzialmente alla dinamica delle prestazioni erogate dall'INPS.

Scendendo nel dettaglio dei singoli enti, l'INPS ha ricevuto nel 2018 trasferimenti dal Settore statale per complessivi 110.506 milioni, in diminuzione rispetto ai 113.200 milioni del 2017. Le riscossioni contributive sono state pari a 211.452 milioni, in aumento di 8.180 milioni. L'incremento registrato è il risultato sia della crescita delle entrate contributive del settore privato (+4,2%) sia di quelle del settore pubblico (+3,7%). La crescita di quest'ultimo aggregato è ascrivibile principalmente agli effetti economici del rinnovo dei contratti del pubblico impiego avvenuti nel corso del 2018. I pagamenti per prestazioni istituzionali sono risultati pari a circa 315.480 milioni, in aumento dell'1,9 per cento rispetto al 2017.

L'INAIL ha registrato entrate contributive pari a 7.954 milioni, in crescita del 2,3 per cento rispetto all'anno precedente, a fronte di una diminuzione delle prestazioni istituzionali erogate (5.177 milioni rispetto ai 5.229 milioni contabilizzati nel 2017). In relazione a tali andamenti e alla complessiva dinamica delle entrate e delle spese, l'Istituto ha fatto osservare nel 2018 un avanzo di cassa pari a 1.050 milioni.

Gli Enti previdenziali dotati di personalità giuridica privata hanno evidenziato un aumento delle entrate contributive del 3,9 per cento, passando da 6.706 milioni nel 2017 a 10.137 milioni nel 2018. Le prestazioni istituzionali erogate sono risultate pari a 7.018 milioni, con un aumento del 4,7 per cento rispetto all'anno precedente.

TABELLA IV.1-8 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA - RISULTATI

	in milioni			Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017	2017/2016	2018/2017
Incassi correnti	331.599	336.795	341.899	5.196	5.104	1,6	1,5
Tributari	0	0	0	0	0		
Contributi sociali	215.602	220.806	229.543	5.204	8.737	2,4	4,0
Trasferimenti da Amministrazioni	113.223	112.739	109.595	-484	-3.144	-0,4	-2,8
Trasferimenti da altri soggetti	0	2	1	2	-1		-50,0
da Famiglie	0	0	0	0	0		
da Imprese	0	2	1	2	-1		-50,0
da Estero	0	0	0	0	0		
Altri incassi correnti	2.774	3.248	2.760	474	-488	17,1	-15,0
Incassi in conto capitale	233	147	180	-86	33	-36,9	22,4
Trasferimenti da Amministrazioni	0	0	0	0	0		
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0		
da Famiglie	0	0	0	0	0		
da Imprese	0	0	0	0	0		
da Estero	0	0	0	0	0		
Altri incassi in conto capitale	233	147	180	-86	33	-36,9	22,4
Incassi partite finanziarie	92	1.348	536	1.256	-812	1365,2	-60,2
Incassi finali	331.924	338.290	342.615	6.366	4.325	1,9	1,3
Pagamenti correnti	328.342	332.652	338.537	4.310	5.885	1,3	1,8
Personale in servizio	2.793	2.622	2.768	-171	146	-6,1	5,6
Acquisto di beni e servizi	1.614	1.473	1.581	-141	108	-8,7	7,3
Trasferimenti ad Amministrazioni	5.019	4.537	4.210	-482	-327	-9,6	-7,2
Trasferimenti ad altri soggetti	317.767	322.836	328.902	5.069	6.066	1,6	1,9
a Famiglie	316.592	321.539	327.750	4.947	6.211	1,6	1,9
a Imprese	1.161	1.273	1.132	112	-141	9,6	-11,1
a Estero	14	24	20	10	-4	71,4	-16,7
Interessi passivi	51	27	71	-24	44	-47,1	163,0
Altri pagamenti correnti	1.098	1.157	1.005	59	-152	5,4	-13,1
Pagamenti in conto capitale	427	496	550	69	54	16,2	10,9
Investimenti fissi lordi	427	496	550	69	54	16,2	10,9
Trasferimenti ad Amministrazioni	0	0	0	0	0		
Trasferimenti ad altri soggetti	0	0	0	0	0		
a Famiglie	0	0	0	0	0		
a Imprese	0	0	0	0	0		
a Estero	0	0	0	0	0		
Altri pagamenti in conto capitale	0	0	0	0	0		
Pagamenti partite finanziarie	3.155	5.142	3.528	1.987	-1.614	63,0	-31,4
Pagamenti finali	331.924	338.290	342.615	6.366	4.325	1,9	1,3
Saldo di parte corrente	3.257	4.143	3.362	886	-781	27,2	-18,8
Saldo primario	51	27	71	-24	44	-47,1	162,5
Saldo	0	0	0	0	0		
PIL (1)	1.689.824	1.727.382	1.756.982				

(1) Fonte ISTAT: Comunicato del 9 aprile 2019

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019
CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

TABELLA IV.1-9 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA - (IN % DEL PIL)

	Risultati in % di PIL			Variazioni	
	2016	2017	2018	2017-2016	2018-2017
Incassi correnti	19,6	19,5	19,5	-0,1	0,0
Tributari					
Contributi sociali	12,8	12,8	13,1	0,0	0,3
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche	6,7	6,5	6,2	-0,2	-0,3
Trasferimenti da altri soggetti		0,0	0,0		0,0
da Famiglie					
da Imprese		0,0	0,0		0,0
da Estero					
Altri incassi correnti	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Incassi in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni Pubbliche					
Trasferimenti da altri soggetti					
da Famiglie					
da Imprese					
da Estero					
Altri incassi in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
Incassi finali	19,6	19,6	19,5	0,0	-0,1
Pagamenti correnti	19,4	19,3	19,3	-0,1	0,0
Personale in servizio	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Acquisto di beni e servizi	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche	0,3	0,3	0,2	0,0	0,0
Trasferimenti ad altri soggetti	18,8	18,7	18,8	-0,1	0,0
a Famiglie	18,7	18,6	18,7	-0,1	0,0
a Imprese	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
a Estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Pagamenti in conto capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche					
Trasferimenti ad altri soggetti					
a Famiglie					
a Imprese					
a Estero					
Altri pagamenti in conto capitale					
Pagamenti partite finanziarie	0,2	0,3	0,2	0,1	-0,1
Pagamenti finali	19,6	19,6	19,5	0,0	-0,1
Saldo di parte corrente	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Saldo primario	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo			0,0		
PIL	1.689.824	1.727.382	1.756.982		

IV.2 PREVISIONI TENDENZIALI 2019-2022

Per il 2019 si prevede un fabbisogno del Settore pubblico pari a 57.673 milioni (3,2% del PIL), in aumento di 16.567 milioni rispetto al risultato del 2018 (41.107 milioni, 2,3% del PIL).

Il peggioramento del saldo previsto per il 2019 è riconducibile all'aumento dei pagamenti finali (+22.923 milioni) dovuto soprattutto a quelli correnti ed in particolare:

- ai trasferimenti alle famiglie (+14.641 milioni) sui quali incidono in misura sostanziale gli effetti dei provvedimenti relativi al reddito di cittadinanza e ai pensionamenti sulla base del requisito “quota 100”⁵⁸;
- ai trasferimenti verso l'estero (+2.140 milioni) per la maggiore contribuzione a titolo di finanziamento del bilancio dell'Unione europea dovuta, essenzialmente, all'incremento della spesa del bilancio comunitario da finanziare da parte degli Stati membri e alla contabilizzazione di alcuni conguagli negativi per l'Italia sulle risorse IVA e RNL riferiti ad anni precedenti;
- all'acquisto di beni e servizi (+2.176 milioni) prevalentemente nei comparti della Sanità e degli Enti locali.

Gli incassi finali crescono di 6.356 milioni in ragione dell'incremento degli incassi correnti (+9.614 milioni) e della riduzione di quelli relativi alle operazioni finanziarie (-3.235 milioni). Tra gli incassi tributari (+787 milioni) si prevede aumentino le imposte indirette (+4.469 milioni) e diminuiscano quelle dirette (-3.682 milioni); la variazione, riconducibile al sotto-settore delle Amministrazioni centrali, è dettagliatamente descritta nel Capitolo V - Bilancio dello Stato. È stimato in crescita anche il trend dei contributi sociali (+5.403 milioni) e le riscossioni dalle famiglie (+2.440 milioni) legate, per la maggior parte, ai proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali tradizionali e istantanee.

In riferimento allo scenario previsivo 2020-2022, il fabbisogno del Settore pubblico rispetto al PIL è pari rispettivamente al 2,3 per cento, al 2,1 per cento e all'1,7 per cento. Tra i fenomeni di maggior rilievo che influenzano l'evoluzione del saldo appena delineata si segnala l'incremento delle aliquote IVA e delle accise sugli oli minerali previsto a legislazione vigente, a seguito dell'attivazione delle clausole di salvaguardia, che determinano un effetto migliorativo sugli incassi, e gli oneri correlati al reddito di cittadinanza e alla cosiddetta “quota 100” i cui effetti sono peggiorativi sul saldo.

Per quanto riguarda gli incassi finali, nel periodo previsivo, l'incidenza sul PIL è in media pari al 47,5 per cento. In valore assoluto si stima una crescita più sostenuta dal 2020 passando dallo 0,8 per cento nel 2019, al 3,2 per cento nel 2020, al 2,0 per cento nel 2021 e all'1,8 per cento nel 2022.

L'andamento degli incassi finali si riflette interamente sugli incassi correnti ed è guidato sia dagli incassi tributari, sia dagli incassi contributivi. In particolare, l'incremento degli incassi tributari, pari allo 0,2 per cento nel 2019, diventa più consistente negli anni successivi (+5,5% nel 2020), quando si prevede, tra l'altro, l'attivazione delle clausole di salvaguardia precedentemente richiamate. Gli incassi contributivi sono previsti crescere nel 2019 del 2,4 per cento, con un incremento

⁵⁸ Legge 30 dicembre 2018 n. 145 “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”; Decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4.

medio annuo nel quadriennio 2019-2022 pari a circa il 2 per cento. Tale dinamica sconta: l'esaurimento degli effetti degli interventi di esonero contributivo disposti dalle Leggi di stabilità 2015 e 2016; le misure di sgravio in favore delle assunzioni under 35 previste a normativa vigente⁵⁹; le misure di definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione (cosiddetta rottamazione -ter)⁶⁰; le misure disposte dalla Legge di Bilancio 2019-2021⁶¹, in particolare gli effetti economici della revisione delle tariffe INAIL (articolo 1, commi 1121 e seguenti).

Tra le entrate in conto capitale si realizzerà nel 2022 l'incasso dei maggiori proventi derivanti dall'assegnazione dei diritti d'uso delle frequenze radiotelevisive, delle frequenze in banda 694-790 MHz e delle bande di spettro 3,6-3,8 GHz e 26,5-27,5 GHz per lo sviluppo della rete 5G, a seguito della procedura di gara conclusasi nel mese di ottobre 2018.

Le previsioni a legislazione vigente dei pagamenti finali mostrano una riduzione costante della loro incidenza sul PIL passando dal 50,7 per cento del 2019 al 49,0 per cento nel 2022. In valore assoluto la crescita stimata per il 2019 pari al 2,6 per cento si riduce negli anni successivi passando all'1,3 per cento nel 2020, all'1,5 per cento nel 2021 e all'1,3 per cento nel 2022.

I pagamenti correnti al netto degli interessi aumentano con tasso decrescente fino al 2021 passando dal 2,8 per cento all'1,0 per cento; nel 2022 l'incremento è pari all'1,5 per cento. Nel dettaglio, l'andamento dei pagamenti per il personale è previsto in crescita dello 0,3 per cento e dello 0,2 per cento nel 2019 e nel 2020 per poi scendere a -1,4 per cento e -0,7 per cento nel 2021 e nel 2022. In particolare, la previsione per il 2019 sconta le assunzioni in deroga previste dalle ultime leggi di bilancio, il completamento della tornata contrattuale per il triennio 2016-2018, l'anticipazione contrattuale decorrente dal mese di aprile 2019, il proseguimento della corresponsione dell'elemento perequativo e le erogazioni per l'accessorio del comparto sicurezza e difesa e soccorso pubblico a valere sulle risorse stanziare dalla legge di bilancio per il 2019; nel 2020 si ipotizza la sottoscrizione dei contratti relativi al triennio 2019-2021, sulla base delle risorse stanziare dalla legge di bilancio per il 2019 e per l'anno 2022 è stata considerata la maggiore spesa per la corresponsione dell'anticipazione contrattuale connessa al triennio 2022-2024. A tali dinamiche si contrappongono effetti di riduzione della spesa derivanti dal maggior numero di pensionamenti attesi già dal 2019 per effetto della cosiddetta "quota 100".

I trasferimenti correnti presentano un tasso di crescita medio annuo pari al 2,7 per cento, mantenendo un'incidenza rispetto al PIL del 23,5 per cento. Tale aggregato è influenzato principalmente dai trasferimenti alle famiglie che includono le prestazioni di natura previdenziale e assistenziale.

La spesa per interessi in termini di PIL è pari in media a 4,1 punti percentuali e, nel 2021, si prevede un aumento rilevante pari al 6,8 per cento.

Tra i pagamenti in conto capitale, gli investimenti si attestano in media al 4,7 per cento del PIL.

⁵⁹ Legge 27 dicembre 2017 n. 205, articolo 1, commi 100-108 e Decreto legge 12 luglio 2018 n. 87, articolo 1-bis.

⁶⁰ Decreto legge 23 ottobre 2018 n. 119, articoli 3 e 4.

⁶¹ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021".

La previsione della spesa per interessi per il periodo 2019-2022 associata agli strumenti finanziari derivati presenta un andamento in progressiva riduzione. La stima per il 2019 è pari a 3.666 milioni e per gli anni successivi si prevede che l'importo scenda, sebbene ad un ritmo non costante: diminuirà infatti significativamente, attestandosi intorno ai 2.843 milioni, nel 2020, per poi ridursi in modo meno marcato a 2.709 e a 2.510 milioni rispettivamente negli anni 2021 e 2022.

Tale progressiva riduzione è dovuta alle seguenti motivazioni.

In primo luogo, nel corso del 2019 giungeranno a scadenza posizioni in derivati di notevole entità, che spiegano l'ingente diminuzione di spesa per interessi prevista tra il 2019 e il 2020. Un secondo fattore che inciderà sul miglioramento della spesa riguarda l'andamento atteso del tasso variabile Euribor 6 mesi, che dopo un lungo periodo è previsto tornare in territorio positivo. Pertanto, dal 2021 in poi i flussi a ricevere degli *swap* indicizzati a tale tasso non dovrebbero più rappresentare un'uscita di cassa, come accaduto negli ultimi anni, bensì un flusso in entrata regolarmente ricevuto dal Tesoro.

Gli strumenti finanziari derivati, oltre agli interessi, danno luogo ad altri flussi finanziari aventi natura diversa da interesse. Per quanto riguarda questa voce, nel biennio 2019-2021 giungeranno a scadenza i pagamenti delle rate relative sia a premi per opzioni sia ad operazioni di ristrutturazione poste in essere negli anni precedenti. Per questa tipologia di flussi si prevede un'uscita netta di cassa con un profilo in progressiva diminuzione negli anni: si inizia con 450 milioni negli anni 2019 e 2020, per poi scendere a 130 milioni nel 2021.

Infine, a partire dal 2018 nelle stime di cassa relative a strumenti finanziari derivati è incluso un ulteriore flusso di natura diversa e nuova, non presente negli anni precedenti, derivante dalle erogazioni (cosiddetti margini di garanzia) attese connesse con l'avvio del sistema di garanzie (*collateral*) a fronte dell'attività in derivati (ai sensi del decreto ministeriale n. 103382 del 20/12/2017). Le stime circa questa voce di spesa riguardano sia nuove operazioni, sia, selettivamente, contratti derivati già in essere ai sensi dell'art. 6 del citato decreto. Il flusso annuo previsto per il periodo 2019 per dette erogazioni rimarrà costante e pari a 1.300 milioni di euro, mentre si prevede un incremento per i successivi tre anni, con un'uscita di cassa stimata in 1.600 milioni di euro annui. La spesa per interessi sui margini di garanzia che si prevede di dover versare durante il periodo 2019-2022 è stata stimata in base all'andamento atteso del tasso Eonia, che è previsto tornare progressivamente in territorio positivo. Per il 2019 si stima una spesa pari a circa 7,5 milioni di euro per cassa e a circa 8 milioni per competenza economica (criterio ESA 2010). Per gli anni successivi, l'importo previsto si collocherà intorno ai 10,6 milioni di euro per cassa e ai 10,5 milioni per competenza economica nel 2020, per poi scendere a circa 3,7 milioni di euro (cassa) e circa 3 milioni (competenza) nel 2021. Nel 2022, invece, è atteso un introito pari a circa 10 milioni di euro per cassa e 11,4 milioni per competenza economica.

Settore pubblico

TABELLA IV.2-1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO - PREVISIONI

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Incassi correnti	821.058	830.672	860.049	877.187	890.979	46,7	46,7	47,2	46,9	46,6
Tributari	508.204	508.991	536.828	552.887	561.976	28,9	28,6	29,4	29,6	29,4
Contributi sociali	229.543	234.946	238.761	242.521	247.410	13,1	13,2	13,1	13,0	12,9
Trasferimenti da altri soggetti	34.182	36.969	35.283	33.604	33.714	1,9	2,1	1,9	1,8	1,8
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	14.286	16.700	16.469	15.935	16.066	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
<i>Trasferimenti da imprese</i>	10.460	10.344	10.308	10.163	10.122	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
<i>Trasferimenti da estero</i>	9.437	9.925	8.506	7.506	7.525	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4
Altri incassi correnti	49.129	49.766	49.178	48.175	47.880	2,8	2,8	2,7	2,6	2,5
Incassi in conto capitale	8.554	8.532	6.384	6.190	10.692	0,5	0,5	0,4	0,3	0,6
Trasferimenti da altri soggetti	2.948	3.029	3.056	3.075	3.082	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	209	235	237	239	239	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	2.311	2.333	2.337	2.339	2.339	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	428	460	483	497	504	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	5.605	5.503	3.327	3.115	7.611	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4
Incassi partite finanziarie	7.133	3.898	3.832	4.392	3.159	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
Incassi finali	836.745	843.101	870.265	887.769	904.831	47,6	47,4	47,7	47,5	47,3
Pagamenti correnti	826.453	845.863	859.355	872.286	879.211	47,0	47,6	47,1	46,7	46,0
Personale in servizio	164.929	165.319	165.741	163.377	162.279	9,4	9,3	9,1	8,7	8,5
Acquisto di beni e servizi	140.651	142.827	143.689	143.793	144.255	8,0	8,0	7,9	7,7	7,5
Trasferimenti a altri soggetti	401.485	417.635	429.382	439.357	446.226	22,9	23,5	23,5	23,5	23,3
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	353.401	368.041	378.829	388.507	397.313	20,1	20,7	20,8	20,8	20,8
<i>Trasferimenti a imprese</i>	29.694	29.064	29.443	29.731	29.396	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5
<i>Trasferimenti a estero</i>	18.390	20.530	21.110	21.120	19.517	1,0	1,2	1,2	1,1	1,0
Interessi passivi	71.767	72.298	72.946	77.916	78.721	4,1	4,1	4,0	4,2	4,1
Altri pagamenti correnti	47.620	47.783	47.597	47.844	47.730	2,7	2,7	2,6	2,6	2,5
Pagamenti in conto capitale	41.464	44.453	43.138	44.100	44.383	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3
Investimenti fissi lordi	20.570	22.297	22.827	23.752	24.695	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3
Trasferimenti a altri soggetti	19.085	19.614	17.815	17.757	17.538	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	1.907	2.409	2.389	2.301	1.932	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a imprese</i>	16.755	16.696	15.044	14.948	15.051	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8
<i>Trasferimenti a estero</i>	423	509	382	507	555	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	1.809	2.543	2.495	2.591	2.150	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti partite finanziarie	9.935	10.459	10.396	9.921	14.355	0,6	0,6	0,6	0,5	0,8
Pagamenti finali	877.852	900.775	912.889	926.307	937.949	50,0	50,7	50,1	49,6	49,0
Saldo di parte corrente	-5.394	-15.191	694	4.901	11.768	-0,3	-0,9	0,0	0,3	0,6
Saldo al netto delle partite finanziarie	-38.305	-51.113	-36.060	-33.010	-21.922	-2,2	-2,9	-2,0	-1,8	-1,1
Saldo primario	30.660	14.625	30.323	39.377	45.604	1,7	0,8	1,7	2,1	2,4
Saldo	-41.107	-57.673	-42.624	-38.538	-33.117	-2,3	-3,2	-2,3	-2,1	-1,7
Saldo del settore statale	-45.219	-60.146	-45.227	-40.835	-35.581	-2,6	-3,4	-2,5	-2,2	-1,9
PIL	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457					

Amministrazioni centrali

TABELLA IV.2-2 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI - PREVISIONI

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Incassi correnti	474.360	478.043	502.225	513.739	521.606	27,0	26,9	27,5	27,5	27,3
Tributari	405.957	407.118	433.768	448.306	456.327	23,1	22,9	23,8	24,0	23,9
Contributi sociali	0	0	0	0	0					
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	12.724	11.633	11.680	11.496	11.674	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Trasferimenti da altri soggetti	32.795	36.014	34.321	32.636	32.741	1,9	2,0	1,9	1,7	1,7
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	14.097	16.507	16.276	15.740	15.871	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8
<i>Trasferimenti da imprese</i>	9.279	9.598	9.555	9.406	9.361	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
<i>Trasferimenti da estero</i>	9.419	9.909	8.490	7.490	7.509	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4
Altri incassi correnti	22.885	23.277	22.456	21.302	20.863	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1
Incassi in conto capitale	4.155	4.063	1.960	1.767	6.303	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	418	362	362	362	362	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da altri soggetti	0	22	22	22	22		0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	0	0	0	0					
<i>Trasferimenti da imprese</i>	0	20	20	20	20		0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da estero</i>	0	2	2	2	2		0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	3.736	3.679	1.576	1.383	5.919	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
Incassi partite finanziarie	7.280	3.554	3.569	3.668	3.667	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
Incassi finali	485.795	485.659	507.754	519.174	531.576	27,6	27,3	27,8	27,8	27,8
Pagamenti correnti	497.794	510.092	518.928	526.463	536.217	28,3	28,7	28,5	28,2	28,0
Personale in servizio	98.168	97.872	98.761	96.624	95.283	5,6	5,5	5,4	5,2	5,0
Acquisto di beni e servizi	26.841	26.887	27.094	26.708	26.763	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	219.854	231.218	239.279	245.348	258.037	12,5	13,0	13,1	13,1	13,5
Trasferimenti a altri soggetti	54.302	54.974	54.558	54.039	51.986	3,1	3,1	3,0	2,9	2,7
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	18.777	18.047	16.869	16.354	16.385	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9
<i>Trasferimenti a imprese</i>	17.161	16.402	16.585	16.571	16.090	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8
<i>Trasferimenti a estero</i>	18.364	20.525	21.104	21.114	19.511	1,0	1,2	1,2	1,1	1,0
Interessi passivi	68.369	68.831	69.409	74.296	75.078	3,9	3,9	3,8	4,0	3,9
Altri pagamenti correnti	30.259	30.310	29.826	29.448	29.070	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5
Pagamenti in conto capitale	25.571	29.321	27.587	28.159	25.517	1,5	1,6	1,5	1,5	1,3
Investimenti fissi lordi	6.006	6.526	6.567	6.746	7.050	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	4.897	6.978	7.251	7.877	5.794	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Trasferimenti a altri soggetti	14.591	15.002	13.050	12.806	12.424	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	1.161	1.598	1.552	1.448	1.044	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a imprese</i>	13.032	12.900	11.121	10.856	10.830	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
<i>Trasferimenti a estero</i>	398	504	377	502	550	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	77	814	720	731	250	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pagamenti partite finanziarie	6.040	6.289	6.334	5.546	5.452	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Pagamenti finali	529.405	545.702	552.849	560.169	567.186	30,1	30,7	30,3	30,0	29,7
Saldo di parte corrente	-23.434	-32.049	-16.703	-12.724	-14.611	-1,3	-1,8	-0,9	-0,7	-0,8
Saldo al netto delle partite finanziarie	-44.850	-57.307	-42.330	-39.116	-33.825	-2,6	-3,2	-2,3	-2,1	-1,8
Saldo primario	24.759	8.789	24.314	33.302	39.467	1,4	0,5	1,3	1,8	2,1
Saldo	-43.610	-60.043	-45.096	-40.994	-35.610	-2,5	-3,4	-2,5	-2,2	-1,9
PIL	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457					

Amministrazioni locali

TABELLA IV.2-3 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI - PREVISIONI

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Incassi correnti	238.572	240.428	241.733	243.174	252.650	13,6	13,5	13,3	13,0	13,2
Tributari	102.247	101.873	103.059	104.581	105.648	5,8	5,7	5,7	5,6	5,5
Contributi sociali	0	0	0	0	0					
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	110.264	112.746	112.702	112.542	120.881	6,3	6,3	6,2	6,0	6,3
Trasferimenti da altri soggetti	1.387	953	961	968	972	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	189	192	193	195	195	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	1.179	745	752	756	760	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da estero</i>	18	16	16	16	16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi correnti	24.674	24.856	25.010	25.083	25.149	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
Incassi in conto capitale	9.534	11.469	11.784	12.442	10.366	0,5	0,6	0,6	0,7	0,5
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	4.897	6.978	7.251	7.877	5.794	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Trasferimenti da altri soggetti	2.948	3.007	3.034	3.053	3.060	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	209	235	237	239	239	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da imprese</i>	2.311	2.313	2.317	2.319	2.319	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti da estero</i>	428	458	481	495	502	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri incassi in conto capitale	1.689	1.484	1.498	1.512	1.512	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi partite finanziarie	2.094	1.624	1.363	1.355	1.305	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Incassi finali	250.200	253.522	254.880	256.970	264.321	14,2	14,3	14,0	13,7	13,8
Pagamenti correnti	223.894	226.803	227.656	228.747	229.747	12,7	12,8	12,5	12,2	12,0
Personale in servizio	63.993	64.630	64.159	63.942	64.175	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4
Acquisto di beni e servizi	112.228	114.330	114.955	115.415	115.791	6,4	6,4	6,3	6,2	6,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	8.519	7.980	8.014	7.762	7.741	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Trasferimenti a altri soggetti	18.281	18.867	19.216	19.658	19.831	1,0	1,1	1,1	1,1	1,0
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	6.874	7.352	7.484	7.624	7.651	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<i>Trasferimenti a imprese</i>	11.401	11.510	11.726	12.028	12.174	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<i>Trasferimenti a estero</i>	6	5	6	6	6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi	4.506	4.550	4.594	4.653	4.652	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Altri pagamenti correnti	16.367	16.447	16.719	17.318	17.557	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Pagamenti in conto capitale	20.658	21.627	22.318	23.354	24.226	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
Investimenti fissi lordi	14.013	14.861	15.351	16.107	16.776	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	418	362	362	362	362	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a altri soggetti	4.494	4.611	4.765	4.951	5.114	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	746	811	838	854	888	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti a imprese</i>	3.723	3.796	3.923	4.092	4.221	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>Trasferimenti a estero</i>	25	5	5	5	5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti in conto capitale	1.732	1.793	1.840	1.935	1.975	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti partite finanziarie	3.144	2.722	2.433	2.412	7.855	0,2	0,2	0,1	0,1	0,4
Pagamenti finali	247.696	251.153	252.408	254.514	261.828	14,1	14,1	13,8	13,6	13,7
Saldo di parte corrente	14.678	13.625	14.076	14.426	22.903	0,8	0,8	0,8	0,8	1,2
Saldo al netto delle partite finanziarie	3.554	3.467	3.542	3.513	9.043	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5
Saldo primario	7.010	6.919	7.066	7.109	7.145	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Saldo	2.504	2.369	2.472	2.456	2.493	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
PIL	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457					

Enti di previdenza

TABELLA IV.2-4 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE - PREVISIONI

	Valori in milioni					in % di PIL				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Incassi correnti	341.899	356.221	368.197	378.241	387.534	19,5	20,0	20,2	20,2	20,3
Tributari	0	0	0	0	0					
Contributi sociali	229.543	234.946	238.761	242.521	247.410	13,1	13,2	13,1	13,0	12,9
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	109.595	118.476	126.583	132.811	137.160	6,2	6,7	6,9	7,1	7,2
Trasferimenti da altri soggetti	1	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	0	0	0	0					
<i>Trasferimenti da imprese</i>	1	1	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Trasferimenti da estero</i>	0	0	0	0	0					
Altri incassi correnti	2.760	2.798	2.852	2.908	2.962	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Incassi in conto capitale	180	340	253	220	180	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti da Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0					
Trasferimenti da altri soggetti	0	0	0	0	0					
<i>Trasferimenti da famiglie</i>	0	0	0	0	0					
<i>Trasferimenti da imprese</i>	0	0	0	0	0					
<i>Trasferimenti da estero</i>	0	0	0	0	0					
Altri incassi in conto capitale	180	340	253	220	180	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incassi partite finanziarie	536	753	774	788	832	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Incassi finali	342.615	357.314	369.224	379.249	388.545	19,5	20,1	20,2	20,3	20,3
Pagamenti correnti	338.537	352.988	364.876	375.042	384.058	19,3	19,9	20,0	20,1	20,1
Personale in servizio	2.768	2.817	2.821	2.811	2.821	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Acquisto di beni e servizi	1.581	1.610	1.640	1.670	1.701	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	4.210	3.658	3.671	3.739	3.938	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a altri soggetti	328.902	343.794	355.608	365.660	374.409	18,7	19,3	19,5	19,6	19,6
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	327.750	342.642	354.476	364.528	373.277	18,7	19,3	19,4	19,5	19,5
<i>Trasferimenti a imprese</i>	1.132	1.152	1.132	1.132	1.132	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Trasferimenti a estero</i>	20	0	0	0	0	0,0				
Interessi passivi	71	72	74	75	76	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altri pagamenti correnti	1.005	1.037	1.062	1.088	1.112	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pagamenti in conto capitale	550	910	910	900	870	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	550	910	910	900	870	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0					
Trasferimenti a altri soggetti	0	0	0	0	0					
<i>Trasferimenti a famiglie</i>	0	0	0	0	0					
<i>Trasferimenti a imprese</i>	0	0	0	0	0					
<i>Trasferimenti a estero</i>	0	0	0	0	0					
Altri pagamenti in conto capitale	0	0	0	0	0					
Pagamenti partite finanziarie	3.528	3.415	3.438	3.307	3.617	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pagamenti finali	342.615	357.314	369.224	379.249	388.545	19,5	20,1	20,2	20,3	20,3
Saldo di parte corrente	3.362	3.233	3.321	3.199	3.476	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Saldo al netto delle partite finanziarie	2.992	2.663	2.664	2.519	2.786	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo primario	71	72	74	75	76	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	0	0	0	0	0	0,0				
PIL	1.756.982	1.777.899	1.823.329	1.868.945	1.914.457					

V. BILANCIO DELLO STATO

V.1 RISULTATI DI SINTESI

Nell'esercizio finanziario 2018 la gestione di cassa del Bilancio statale ha registrato un saldo negativo per 45.424 milioni, a fronte di un disavanzo pari a 62.252 milioni realizzato nel 2017 (Tabella. V.1-1). Il miglioramento del saldo è spiegato dalla favorevole evoluzione delle entrate. Gli incassi per entrate finali, pari a 546.207 milioni, sono stati più alti di 17.335 milioni rispetto al 2017 e i pagamenti per spese finali, pari a 591.631 milioni, sono risultati sostanzialmente in linea con quelli dell'esercizio precedente.

TABELLA V.1-1 BILANCIO DELLO STATO: RISULTATI DI SINTESI DICEMBRE 2016-2018 (IN MILIONI DI EURO)

	2016	2017	2018	Variazioni 2018/2017	
				Assolute	%
INCASSI					
- Tributari	455.164	463.523	480.588	17.065	3,7
- Altri	66.073	65.349	65.619	270	0,4
Totale incassi	521.237	528.872	546.207	17.335	3,3
PAGAMENTI ⁽⁶²⁾					
- Correnti	527.101	538.332	552.947	14.615	2,7
- In conto capitale	36.539	52.792	38.684	-14.108	-26,7
Totale pagamenti	563.640	591.124	591.631	507	0,1
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	-42.403	-62.252	-45.424	16.828	-27,0

V.2 ANALISI DEGLI INCASSI

Le entrate finali incassate nel 2018 (Tabella V.4-1) sono state, nel complesso, pari a 546.207 milioni, con un incremento, rispetto allo scorso anno, di 17.335 milioni (+3,3%). Aumentano in particolare le entrate tributarie per 17.065 milioni, mentre sono sostanzialmente stabili le altre entrate.

Per una maggiore significatività del raffronto, gli incassi contabilizzati a bilancio sono depurati e integrati per tener conto dei seguenti fattori:

- incassi di competenza di esercizi precedenti, contabilizzati rispettivamente nel 2018 (647 milioni), nel 2017 (2.298 milioni) e nel 2016 (2.136 milioni);
- integrazioni per giacenze relative alla struttura di gestione (527 milioni per il 2018, 647 milioni per il 2017 e 2.298 milioni per il 2016) non contabilizzate entro il 31 dicembre;
- stima per il 2018 della quota di condono di spettanza dell'erario, pari complessivamente a 61 milioni, attribuibile per 49 milioni alle imposte dirette e per 12 milioni alle indirette;
- rettifica in riduzione, per l'anno 2018, di 502 milioni a seguito degli incassi per l'acconto IVA.

⁶² I dati dei pagamenti sono consolidati con le spese relative a P.C.M., Tar, Corte dei Conti, Agenzie fiscali.

Gli incassi, comprensivi delle rettifiche, ammontano complessivamente a 544.649 milioni, con un incremento di 18.664 milioni (Tabella V.4-2).

V.3 ENTRATE TRIBUTARIE

Per il comparto tributario, tenuto conto delle rettifiche operate, sono stati realizzati introiti pari a 479.911 milioni (461.918 milioni nel 2017), con un incremento di 17.993 milioni dovuto all'andamento particolarmente positivo del gettito sia delle imposte dirette, sia di quelle indirette.

Imposte dirette

Nella Tabella V.4-3 è analizzato, nel dettaglio, l'andamento dei principali tributi diretti.

Con riferimento all'IRPEF, si evidenzia, complessivamente, un incremento degli incassi (+10.618 milioni) rispetto a quanto registrato lo scorso anno. Considerando la composizione del gettito, le variazioni più significative riguardano le ritenute da lavoro sui dipendenti privati (+6.486 milioni) e pubblici (+3.305 milioni) ed i versamenti relativi alle ritenute d'acconto per i redditi da lavoro autonomo (+821 milioni). Si rileva, di contro, una variazione negativa del gettito derivante dalla riscossione a mezzo ruoli (-309 milioni).

I versamenti dell'IRES registrano un decremento pari a 1.348 milioni rispetto al 2017, riconducibile alla contrazione dei versamenti a saldo e acconto per autotassazione (-1.241 milioni) e degli incassi connessi ai ruoli (-156 milioni), mentre aumentano le entrate derivanti dall'accertamento con adesione (+49 milioni).

In aumento gli incassi legati alle ritenute sui redditi da capitale (+79 milioni).

Relativamente alle altre imposte dirette (Tabella V.4-2), la variazione negativa (-519 milioni) è da attribuire, principalmente, alla contrazione delle entrate derivanti dalla procedura di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero (c.d. *voluntary disclosure*), i cui incassi nel 2017 si sono attestati a 987 milioni a fronte di 248 milioni del 2018, parzialmente compensata dall'incremento di gettito registrato in modo diffusa dalle restanti imposte appartenenti alla medesima categoria.

Imposte indirette

Il comparto delle imposte indirette (Tabella V.4-4) conferma l'andamento crescente avviato dal 2013, contabilizzando un incremento nel 2018 di 9.174 milioni (+4,3%). Il risultato dipende dalle variazioni positive registrate nella totalità delle categorie, principalmente in quella degli Affari (+8.754 milioni), ad esclusione di quella della Produzione caratterizzata da una marginale diminuzione di gettito (-17 milioni).

L'aumento registrato per la categoria Affari è ascrivibile fondamentalmente all'incremento di gettito relativo all'IVA (+7.507 milioni). Tale andamento è da imputarsi alla dinamica particolarmente positiva delle principali voci, ad eccezione della lieve contrazione che ha caratterizzato il gettito IVA riservato all'erario e gli incassi per accertamento con adesione. Per un maggiore dettaglio della distribuzione dei versamenti dell'IVA contabilizzata in bilancio si rimanda alla Tabella V.4-5.

Incrementi sono registrati anche per i versamenti relativi alle imposte di registro, di bollo e sostitutiva (+762 milioni) e per l'imposta sulle assicurazioni (+605 milioni); risultano, invece, in lieve contrazione gli incassi relativi al canone di abbonamento radio e TV (-60 milioni), all'imposta sulle concessioni governative (-58 milioni), nonché alle restanti imposte della categoria.

Il maggior gettito registrato nella categoria Lotto, lotterie ed attività di gioco (+423 milioni) è ascrivibile sia ai maggiori introiti relativi al gioco del lotto e superenalotto (+209 milioni), sia all'aumento delle altre entrate rientranti nella categoria, tra le quali è ricompreso il prelievo unico erariale sugli apparecchi di gioco (+28 milioni).

Per la categoria di Produzione, consumi e dogane si rileva, nel complesso, un decremento di gettito rispetto al 2017 (-17 milioni) determinato, principalmente, dalla flessione degli incassi derivanti dalle accise sugli olii minerali (-69 milioni); confermano l'andamento positivo le accise sul gas metano (+22 milioni) ed i versamenti d'imposta dovuti per il consumo dell'energia elettrica (+29 milioni).

V.4 ENTRATE NON TRIBUTARIE

Per le entrate non tributarie, al netto dei dietimi di interesse e altri proventi connessi alla gestione del debito i cui incassi sono passati da 1.305 milioni nel 2017 a 997 milioni nel 2018, si evidenzia una crescita per 671 milioni (Tabella V.4-2).

Di rilievo la variazione positiva dei trasferimenti correnti (+876 milioni), sia per effetto del maggior contributo alla finanza pubblica degli enti territoriali, in particolare di quello dovuto dai comuni e dalle province (+400 milioni), sia per l'incremento dei trasferimenti provenienti dalle famiglie e dalle imprese (+524 milioni).

In contrazione i proventi relativi alla vendita di beni e servizi (-479 milioni) ed i trasferimenti in conto capitale da altri enti pubblici (-534 milioni).

TABELLA V.4-1 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2016-2018

	2016	2017	2018	Variazioni 2018/2017	
				Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE	249.358	249.452	257.960	8.508	3,4
- IRPEF	181.753	183.832	194.310	10.478	5,7
- IRES	37.056	36.906	35.448	-1.458	-4,0
- Ritenute sui redditi da capitale	9.035	8.551	8.362	-189	-2,2
- Ritenuta sui dividendi	1.129	1.134	1.168	34	3,0
- Rivalutazione beni d'impresa	118	54	9	-45	-83,3
- Altre ⁽⁶³⁾	20.267	18.975	18.663	-312	-1,6
IMPOSTE INDIRETTE	205.806	214.071	222.628	8.557	4,0
AFFARI	147.130	155.763	164.257	8.494	5,5
di cui:					
- IVA	124.724	133.236	140.942	7.706	5,8
- Registro, bollo e sostitutiva	11.868	11.701	12.316	615	5,3
PRODUZIONE	34.034	34.176	33.838	-338	-1,0
di cui:					
- Oli minerali	25.445	25.738	25.657	-81	-0,3
MONOPOLI	10.799	10.573	10.587	14	0,1
di cui:					
- Tabacchi	10.732	10.508	10.563	55	0,5
LOTTO	13.843	13.559	13.946	387	2,9
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE ⁽⁶⁴⁾	455.164	463.523	480.588	17.065	3,7
ALTRE ENTRATE	66.073	65.349	65.619	270	0,4
di cui:					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	1.926	1.843	1.943	100	5,4
- Trasferimenti correnti	37.361	37.785	38.543	758	2,0
- Risorse proprie U.E.	3.901	4.335	4.629	294	6,8
- Vendita beni e servizi	3.290	4.928	4.448	-480	-9,7
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	6.236	1.975	1.441	-534	-27,0
- Dividendi e utili	1.652	2.218	2.398	180	8,1
TOTALE ENTRATE FINALI ⁽⁶⁵⁾	521.237	528.872	546.207	17.335	3,3

⁶³ Comprende la quota di gettito IMU riservata allo Stato pari a 3.722 milioni nel 2018.

⁶⁴ Al netto delle risorse proprie UE contabilizzate tra le "Altre entrate" pari a 1.653 milioni per il 2016, a 2.056 milioni per il 2017 ed a 2.335 milioni per il 2018.

⁶⁵ Al netto del Fondo Ammortamento Titoli di Stato pari a 883 milioni per il 2016, 55 milioni per il 2017 ed a 2 milioni per il 2018.

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.4-2 BILANCIO DELLO STATO: INCASSI RETTIFICATI REALIZZATI A TUTTO DICEMBRE 2016 - 2018 (IN MILIONI DI EURO)

	2016	2017	2018	Variazioni 2018/2017	
				Assolute	%
IMPOSTE DIRETTE ⁽⁶⁶⁾	249.463	249.412	258.230	8.818	3,5
- IRPEF	181.821	183.771	194.389	10.618	5,8
- IRES	37.077	36.880	35.532	-1.348	-3,7
- Ritenute sui redditi da capitale	9.021	8.551	8.630	79	0,9
- Ritenute sui dividendi	1.129	1.134	1.168	34	3,0
- Rivalutazione beni d'impresa	119	55	9	-46	-83,6
- Altre	20.296	19.021	18.502	-519	-2,7
IMPOSTE INDIRECTE	205.924	212.506	221.680	9.174	4,3
AFFARI	147.247	154.199	162.953	8.754	5,7
di cui:					
- IVA	124.798	131.667	139.174	7.507	5,7
- Registro, bollo e sostitutiva	11.883	11.680	12.442	762	6,5
PRODUZIONE	34.034	34.177	34.160	-17	0,0
di cui:					
- Oli minerali	25.438	25.740	25.671	-69	-0,3
MONOPOLI	10.798	10.573	10.587	14	0,1
di cui:					
- Tabacchi	10.782	10.556	10.563	7	0,1
LOTTO	13.845	13.557	13.980	423	3,1
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	455.387	461.918	479.911	17.993	3,9
ALTRE ENTRATE ⁽⁶⁷⁾	65.286	64.067	64.738	671	1,0
di cui:					
- Contributi S.S.N. e R.C. auto	1.926	1.865	2.011	146	7,8
- Trasferimenti correnti	36.888	37.667	38.543	876	2,3
- Risorse proprie U.E.	3.901	4.335	4.629	294	6,8
- Vendita beni e servizi	3.718	4.927	4.448	-479	-9,7
- Trasferimenti in c/capitale da altri EE.PP.	6.236	1.975	1.441	-534	-27,0
- Dividendi e utili	1.652	2.218	2.398	180	8,1
TOTALE ENTRATE FINALI ⁽⁶⁸⁾⁽⁶⁹⁾	520.673	525.985	544.649	18.664	3,5

TABELLA V.4-3 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE DIRETTE (IN MILIONI DI EURO)

	2016	2017	2018	Variazioni 2018/2017	
				Assolute	%
IRPEF	181.821	183.771	194.389	10.618	5,8
Ruoli	2.112	3.047	2.738	-309	-10,1
Ritenute					
sui dipendenti pubblici	69.037	71.679	74.984	3.305	4,6
sui dipendenti privati	73.770	73.701	80.187	6.486	8,8
d'acconto per redditi di lavoro autonomo	12.218	12.240	13.061	821	6,7
Versamenti					
a saldo per autotassazione	5.387	5.484	5.581	97	1,8
acconto per autotassazione	15.357	14.963	15.064	101	0,7
Accertamento con adesione	3.940	2.657	2.774	117	4,4
IRES	37.077	36.880	35.532	-1.348	-3,7
Ruoli	810	1.137	981	-156	-13,7
Versamenti					
a saldo per autotassazione	7.960	7.459	6.253	-1.206	-16,2
acconto per autotassazione	26.965	27.154	27.119	-35	-0,1
Accertamento con adesione	1.342	1.130	1.179	49	4,3
RITENUTE SUI REDDITI DA CAPITALE	9.021	8.551	8.630	79	0,9
Ritenute sulle obbligazioni	90	100	84	-16	-16,0
sui depositi bancari	939	639	846	207	32,4
Imp. sost. sugli interessi, premi ed altri frutti di talune obblig. di cui D.Lgs. 1.4.96, n. 239	4.816	4.123	3.786	-337	-8,2
Altre ritenute	3.176	3.689	3.914	225	6,1

⁶⁶ Comprende la quota di condono, ancora da ripartire, di spettanza dell'erario, stimata in 61 milioni, attribuibile per 49 milioni alle imposte dirette e per 12 milioni alle imposte indirette.

⁶⁷ Al netto delle retrocessioni e dietimi (capitolo 3240) pari a 782 milioni per il 2016, a 1.305 milioni del 2017 e a 997 milioni del 2018.

⁶⁸ Comprende le giacenze della Struttura di Gestione di competenza versate nel mese di gennaio dell'anno successivo pari a 2.298 milioni per il 2016, 647 milioni per il 2017 e a 527 milioni per il 2018, mentre è al netto della quota versamenti da parte della Struttura di Gestione, relativi ad anni precedenti pari a 2.136 milioni per il 2016, 2.298 milioni per il 2017 e 647 milioni per il 2018.

⁶⁹ Comprende le ripartizioni della quietanza dell'acconto IVA.

TABELLA V.4-4 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI RETTIFICATI DELLE PRINCIPALI IMPOSTE INDIRETTE (IN MILIONI DI EURO)

	2016	2017	2018	Variazioni 2018/2017	
				Assolute	%
IMPOSTE INDIRETTE	205.924	212.506	221.680	9.174	4,3
AFFARI - di cui:	147.247	154.199	162.953	8.754	5,7
IVA	124.798	131.667	139.174	7.507	5,7
Registro, bollo e sostitutiva	11.883	11.680	12.442	762	6,5
Assicurazioni	3.098	3.201	3.806	605	18,9
Ipotecaria	1.542	1.698	1.683	-15	-0,9
Canone RAI	2.047	1.983	1.923	-60	-3,0
Conc. Governative	956	867	809	-58	-6,7
Successioni e donazioni	721	833	832	-1	-0,1
PRODUZIONE - di cui:	34.034	34.177	34.160	-17	0,0
Oli minerali	25.438	25.740	25.671	-69	-0,3
Gas metano	3.399	3.455	3.477	22	0,6
Spiriti	645	644	640	-4	-0,6
Gas incond. raffinerie e fabb.	599	629	622	-7	-1,1
Energia elettrica	2.837	2.570	2.599	29	1,1
Sovrimposta di confine	35	17	20	3	17,6
MONOPOLI - di cui:	10.798	10.573	10.587	14	0,1
Tabacchi	10.782	10.556	10.563	7	0,1
LOTTO:	13.845	13.557	13.980	423	3,1
Provento del lotto e superenalotto	8.013	7.547	7.756	209	2,8
Altre	5.832	6.010	6.224	214	3,6

TABELLA V.4-5 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI PER L'IVA (IN MILIONI DI EURO)

	2016	2017	2018	Variazioni 2018/2017	
				Assolute	%
IVA contabilizzata a bilancio ⁽⁷⁰⁾	126.377	135.292	143.277	7.985	5,9
Scambi interni	95.477	99.697	105.365	5.668	5,7
Importazioni	11.436	13.149	14.294	1.145	8,7
Ruoli	3.002	4.665	5.160	495	10,6
Accertamento con adesione	506	694	471	-223	-32,1
Risorse erariali	5.794	6.057	5.574	-483	-8,0
Split payment	10.162	11.030	12.413	1.383	12,5
RETTIFICHE E/O INTEGRAZIONI	73	-1.569	-1.768	-199	
Quota gettito					
2015 imputata al bilancio 2016	-1.686				
2016 imputata al bilancio 2017		-1.759			
2017 imputata al bilancio 2018			-190		
Rettifica acconto IVA			-1.750		
Riparto nei mesi successivi a dicembre	1.759	190	172		
TOTALE IVA LORDA RETTIFICATA	126.450	133.723	141.509	7.786	5,8
IVA U.E.	-1.653	-2.056	-2.335		
TOTALE IVA NETTA ⁽⁷⁴⁾	124.797	131.667	139.174	7.507	5,7

V.5 ANALISI DEI PAGAMENTI

Nell'analisi che segue sono illustrati i pagamenti del bilancio dello Stato, relativi all'esercizio finanziario 2018, classificati nelle diverse categorie economiche in base al beneficiario e consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato, dai Tar e dalle Agenzie fiscali al fine di allineare il conto di cassa del Settore statale con il conto economico del comparto Stato, elaborato dall'ISTAT secondo i criteri di contabilità nazionale.

⁷⁰ Considera la quota italiana di finanziamento al bilancio comunitario che viene determinata mediante l'applicazione di un'aliquota di prelievo sulla base imponibile IVA nazionale armonizzata a livello U.E. (IVA U.E.).

⁷¹ Al netto dell'IVA UE.

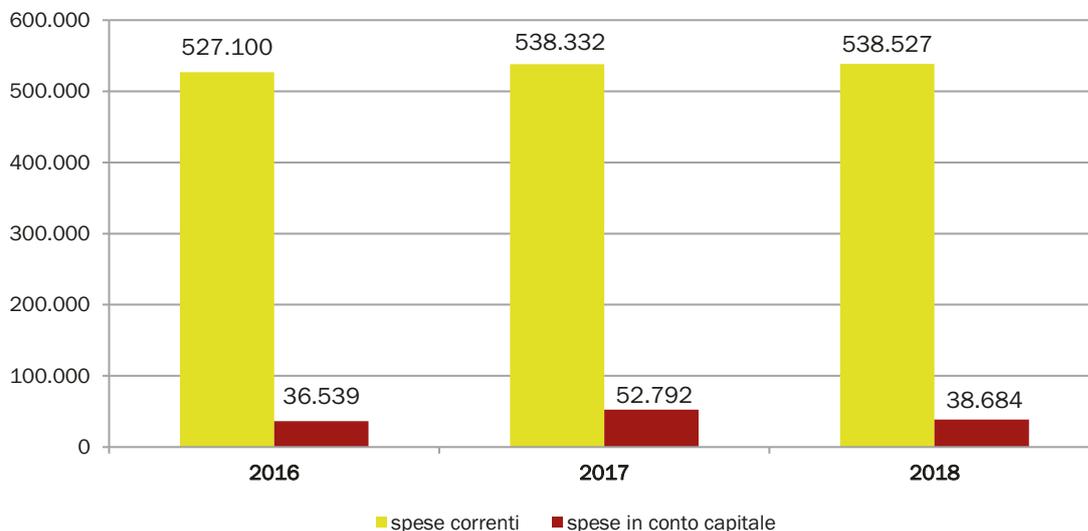
BILANCIO DELLO STATO

Le spese finali ammontano nel 2018 a 591.631 milioni (Tabella V.5.1) con un aumento rispetto al 2017 di 507 milioni. La variazione è la risultante dell'incremento delle spese correnti per 14.615 milioni (+2,7%) e del decremento delle spese in conto capitale per 14.108 milioni (-26,7%).

TABELLA V.5-1 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL TRIENNIO 2016 – 2018 (IN MILIONI DI EURO)

	2016	2017	2018	Variazioni 2017/2016	
				Differenze assolute	Differenze in termini %
PAGAMENTI CORRENTI					
Redditi da lavoro dipendente	92.459	93.355	98.271	4.916	5,3
Consumi intermedi	13.979	14.476	15.510	1.034	7,1
IRAP	5.101	5.147	5.390	243	4,7
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	237.780	249.308	250.410	1.102	0,4
Amministrazioni centrali	4.798	4.653	4.691	38	0,8
Amministrazioni locali:	123.504	130.520	135.599	5.080	3,9
Regioni	104.740	109.939	113.692	3.753	3,4
Comuni e Province	11.532	12.892	13.753	861	6,7
Altre	7.231	7.688	8.155	466	6,1
Enti previdenziali e di assistenza sociale	109.478	114.136	110.120	-4.016	-3,5
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	14.900	17.325	17.479	154	0,9
ad imprese	6.963	6.843	8.665	1.822	26,6
ad estero	1.458	1.655	1.622	-33	-2,0
Risorse proprie UE	16.130	15.250	16.243	992	6,5
Interessi passivi e redditi da capitale	71.604	70.544	69.158	-1.386	-2,0
Poste correttive e compensative	65.840	62.572	69.117	6.545	10,5
Ammortamenti	380	387	381	-6	-1,6
Altre uscite correnti	507	1468	700	-768	-52,3
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	527.101	538.332	552.947	14.615	2,7
PAGAMENTI DI CAPITALI					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.096	4.395	4.454	59	1,3
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	13.953	14.725	13.392	-1.333	-9,1
Amministrazioni centrali	8.868	10.387	8.911	-1.476	-14,2
Amministrazioni locali:	5.085	4.338	4.481	143	3,3
Regioni	1.757	1.666	1.494	-172	-10,3
Comuni e Province	2.780	2.122	2.621	499	23,5
Altre	548	550	366	-184	-33,4
Contributi agli investimenti a imprese	12.255	12.742	11.889	-852	-6,7
a famiglie e ISP	179	102	81	-21	-20,2
ad estero	314	439	413	-26	-6,0
Altri trasferimenti in conto capitale	1.535	1.698	2.005	307	18,1
Acquisizione di attività finanziarie	4.208	18.690	6.449	-12.241	-65,5
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	36.539	52.792	38.684	-14.108	-26,7
TOTALE PAGAMENTI FINALI	563.640	591.124	591.631	507	0,1

FIGURA V.5-1 SPESE CORRENTI E SPESE IN CONTO CAPITALE 2016-2018



Sul totale delle spese correnti, circa il novanta per cento dei pagamenti si concentra nelle categorie relative ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (45,3%), ai redditi da lavoro dipendente (17,8%), alle poste correttive e compensative (12,5%) e agli interessi passivi e redditi da capitale (12,5%).

Tra le spese in conto capitale, prevalgono i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (34,6%) e alle imprese pubbliche e private (30,7%) e le acquisizioni di attività finanziarie (16,7%).

Rispetto al 2017, si riduce la quota delle acquisizioni di attività finanziarie (dal 35,4% al 16,7%), in relazione al venir meno dei pagamenti, effettuati nel 2017 per oltre 14.000 milioni, relativi al Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello Stato a favore di banche italiane.

FIGURA V.5-2 COMPOSIZIONE IN % DELLE SPESE CORRENTI 2017 E 2018

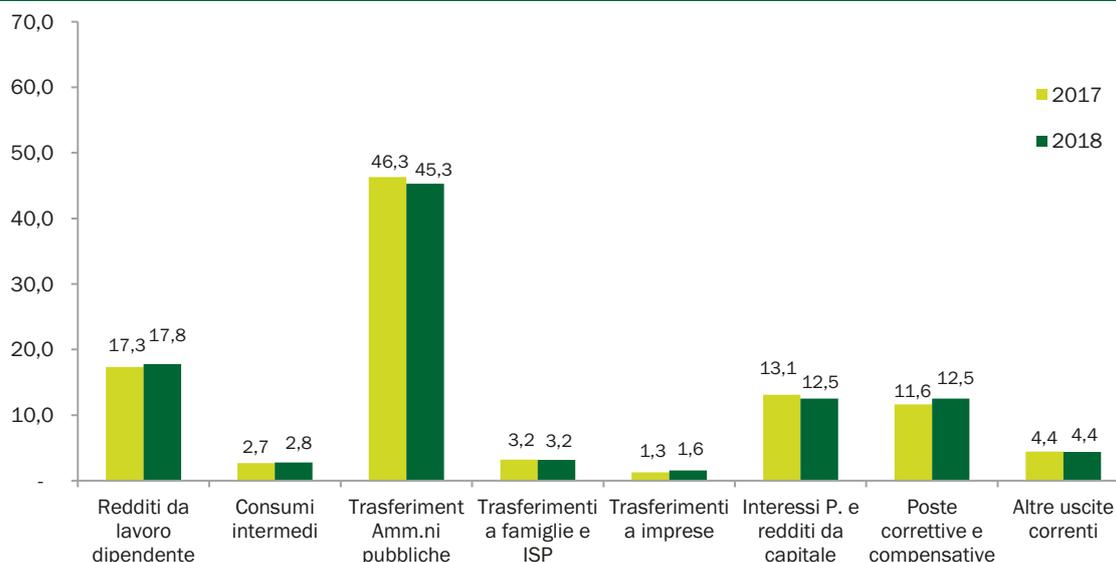
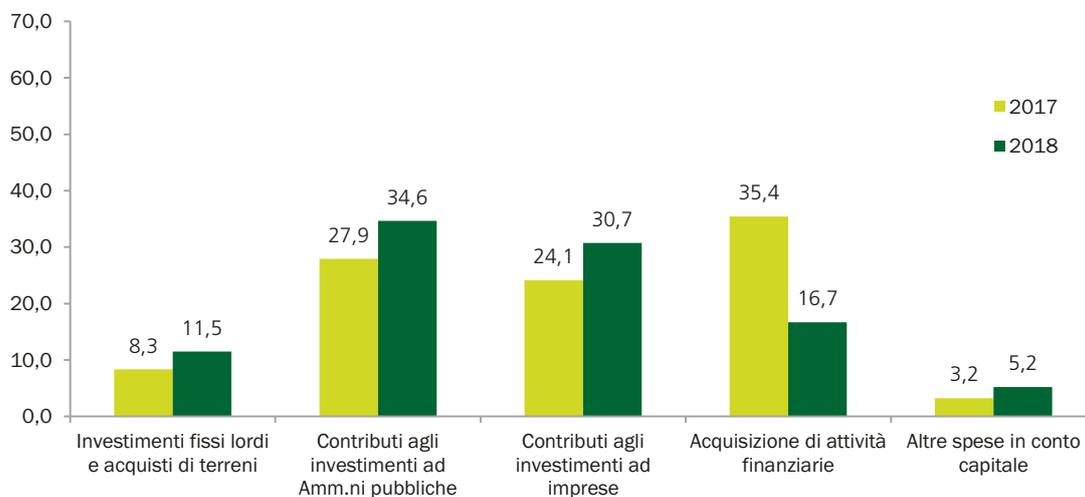


FIGURA V.5-3 COMPOSIZIONE IN % DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE 2017 E 2018

Spese aventi impatto diretto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche

Le spese aventi un impatto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni sono quelle per le quali i pagamenti sono erogati direttamente dallo Stato al sistema economico. Tali spese sono pari a 249.876 milioni, il 42,2% delle spese finali (Tabella V.5-2). Rispetto al 2017, questo aggregato registra un aumento di 6.133 milioni.

Spesa corrente

La componente di spesa corrente ammonta a 233.038 milioni e registra un incremento pari a 6.974 milioni rispetto al 2017.

I pagamenti per redditi da lavoro dipendente ammontano a 98.271 milioni, con un aumento di 4.916 milioni per effetto del rinnovo dei contratti del personale statale e della erogazione degli arretrati di competenza degli anni 2016 e 2017.

I pagamenti per consumi intermedi, pari a 15.510 milioni nel 2018, aumentano di 1.034 milioni, principalmente per il pagamento dei debiti pregressi dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, derivanti sia dalla chiusura dei consuntivi relativi agli anni 2002-2017 (514 milioni) che dalle maggiori erogazioni per l'emissione e la gestione del debito pubblico (140 milioni), per i servizi penitenziari (120 milioni circa) e per il funzionamento della Difesa (70 milioni circa).

I trasferimenti correnti alle imprese (8.665 milioni) aumentano di 1.822 milioni, principalmente per effetto dei maggiori versamenti alla contabilità speciale⁷² per la regolazione dei crediti di imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di perdite di esercizio⁷³ (+1.449 milioni), in relazione all'effettivo utilizzo del credito d'imposta. Incide inoltre l'incremento

⁷² N. 1778 - Agenzia delle entrate - fondi di bilancio.

⁷³ Derivanti dal riallineamento del valore dell'avviamento e delle altre attività immateriali per effetto di operazioni straordinarie.

dei trasferimenti correnti alle Ferrovie (per 429 milioni, di cui circa 300 milioni in conto residui).

Registrano un incremento anche i pagamenti relativi alle risorse proprie UE (+992 milioni), in conseguenza di una maggiore esecuzione del bilancio comunitario, in relazione ad un avanzamento degli interventi relativi alla programmazione 2014-2020.

Si riducono invece le spese per interessi passivi a 69.158 milioni (-1.386 milioni) e le altre uscite correnti a 700 milioni (-768 milioni). Queste ultime si riducono per il pagamento nel 2017 di 995 milioni per la sistemazione contabile dei sospesi di Tesoreria statale, parzialmente compensato dai maggiori pagamenti per liti della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Spese in conto capitale

La componente di spesa in conto capitale di questo aggregato ammonta a 16.838 milioni e registra un decremento di 841 milioni rispetto all'esercizio 2017.

Gli investimenti fissi lordi ammontano nel 2018 a 4.454 milioni e restano sostanzialmente stabili.

Il decremento è concentrato nei contributi agli investimenti alle imprese, che passano da 12.742 milioni a 11.889 milioni. In particolare, si riducono di 975 milioni le erogazioni relative al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese che nel 2017 avevano registrato ingenti pagamenti in conto residui per 897 milioni. Registrano altresì un decremento i pagamenti, prevalentemente in conto residui, a favore delle Ferrovie (-542 milioni) e quelli per investimenti nel settore aeronautico (-262 milioni) e per altri interventi nei settori industriali ad alta tecnologia (-294 milioni). Tali riduzioni sono parzialmente compensate dall'incremento, per oltre 1.400 milioni, dei versamenti alla contabilità speciale⁷⁴ per la regolazione delle minori entrate per i crediti d'imposta. In particolare, aumentano (+754 milioni) i versamenti inerenti i crediti di imposta per investimenti in attività di ricerca e sviluppo, in relazione alla modifica dei parametri sulla fruizione del credito introdotti dalla legge di bilancio per il 2017⁷⁵ e per 394 milioni quelli relativi ai crediti d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone assistite del mezzogiorno, in relazione ai rifinanziamenti della relativa autorizzazione di spesa⁷⁶; si registrano, inoltre, versamenti pari a 245 milioni per il credito di imposta correlato all'adeguamento tecnologico finalizzato all'effettuazione delle comunicazioni dei dati delle fatture e delle comunicazioni IVA periodiche⁷⁷.

⁷⁴ N. 1778 - Agenzia delle entrate - fondi di bilancio.

⁷⁵ Articolo 1, comma 15 legge 11 dicembre 2016 n.232 (Legge di bilancio per il 2017).

⁷⁶ Articolo 12, comma 1 Decreto legge 24 aprile 2017 n. 50 e articolo 1, comma 892 legge 27 dicembre 2017 n. 205/2017 (Legge di bilancio per il 2018).

⁷⁷ Introdotto dall'articolo 4, comma 2 del Decreto legge 22 ottobre 2016 n. 193 (c.d. "decreto fiscale").

Spese aventi impatto indiretto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche e non aventi impatto sull'indebitamento

Le spese aventi impatto indiretto sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sono erogazioni dallo Stato a favore di altre Amministrazioni pubbliche e sono contabilizzate nel conto delle Amministrazioni pubbliche quando spese verso le famiglie o le imprese o ente non appartenente al perimetro delle Amministrazioni pubbliche definito dall'ISTAT.

Le spese non aventi impatto sull'indebitamento netto sono principalmente quelle relative alle acquisizioni di attività finanziarie.

La somma di questi due aggregati è pari a 341.755 milioni e rappresenta il 57,8% delle spese finali.

Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche

I trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (250.410 milioni) sono aumentati nel 2018 di 1.102 milioni rispetto al 2017.

Aumentano, in particolare, quelli verso le amministrazioni locali (+5.080 milioni) e, nel dettaglio:

- alle Regioni (+3.753 milioni) per l'incremento delle somme relative alle regolazioni contabili delle entrate erariali riscosse dalle Regioni a statuto speciale negli anni precedenti (+600 milioni circa), per le maggiori erogazioni a titolo di compartecipazione all'IVA (+1.137 milioni) e per l'acquisto dei medicinali innovativi (+1.827 milioni, di cui 1.000 milioni in conto residui);
- agli enti locali (+861 milioni) per i maggiori contributi alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali (+280 milioni)⁷⁸, ai Comuni per il rimborso del minor gettito di IMU, Tasi e Tari derivante da modifiche normative alla disciplina delle imposte (+276 milioni)⁷⁹ e per i pagamenti in conto residui relativi al Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione (+204 milioni);
- alle altre Amministrazioni locali (+466 milioni), principalmente per i maggiori pagamenti del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (+346 milioni).

Si riducono invece i trasferimenti agli enti di previdenza (-4.016 milioni) sia per i minori trasferimenti relativi a trattamenti di cassa integrazione (-2.624 milioni), sia per i minori trasferimenti compensativi degli sgravi e delle agevolazioni contributive (-3.018 milioni) soprattutto quelli legati agli sgravi per assunzioni a tempo indeterminato). Tali riduzioni sono parzialmente compensate dall'incremento delle somme da trasferire all'INPS, gestione ex INPDAP, a titolo di apporto dello Stato a

⁷⁸ L'articolo 1, comma 838 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di bilancio per il 2018) ha disposto un contributo di 428 milioni. Il contributo è aggiuntivo a quelli già disposti con l'articolo 20, comma 1 del Decreto legge 24 aprile 2017 n. 50 (180 milioni per ciascuno degli anni 2017 e 2018) e l'articolo 15-quinquies, comma 2 del Decreto legge n.91/2017 (100 milioni per il 2017).

⁷⁹ In relazione al contributo per 300 milioni disposto dall'articolo 1, comma 870 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di bilancio per il 2018), a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai Comuni a seguito dell'introduzione della TASI.

favore della Cassa trattamento pensionistico per i dipendenti dello Stato (+809 milioni) e dall'incremento delle somme da destinare alla tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica (+737 milioni).

Contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche

I contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche si riducono (-1.333 milioni) in particolare, per i minori contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali (-1.476 milioni) relativi prevalentemente al Fondo sviluppo e coesione (-1.386 milioni). Diminuiscono altresì i contributi agli investimenti alle Regioni (-172 milioni) principalmente per il venir meno dei trasferimenti relativi agli interventi della Regione Campania nei territori dei Comuni ricadenti nella “terra dei fuochi” (147 milioni nel 2017). Aumentano, invece, i contributi agli investimenti agli Enti locali (+499 milioni) e, in particolare, quelli per i programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di Province e Città metropolitane (+120 milioni)⁸⁰, per il Fondo unico per l'edilizia scolastica (+116 milioni) e al Comune di Roma (+640 milioni) per il piano di rientro finanziario (320 milioni in conto residui). Tali incrementi sono parzialmente compensati dai minori trasferimenti agli Uffici speciali per L'Aquila e ai comuni del cratere per la ricostruzione e il rilancio post-sisma 2009 (-404 milioni, per minori pagamenti in conto residui).

Altri trasferimenti in conto capitale

Gli altri trasferimenti in conto capitale aumentano di 307 milioni, principalmente a causa delle maggiori erogazioni al Commissario straordinario per la ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016.

Acquisizioni di attività finanziarie

Le acquisizioni di attività finanziarie si riducono di 12.241 milioni, principalmente a causa del venir meno dei pagamenti, effettuati nel 2017 per oltre 14.000 milioni, relativi al Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzie dello stato a favore di banche italiane⁸¹, parzialmente compensato dai pagamenti in conto residui, per 2.500 milioni, relativi al Fondo di risoluzione unico bancario⁸².

⁸⁰ Articolo 1, comma 1076 legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di bilancio per il 2018).

⁸¹ Istituito dall'articolo 24, comma 1 del Decreto legge 23 dicembre 2016 n. 237.

⁸² Istituito dall'articolo 1, comma 883 legge 28 dicembre 2015 n.208 (Legge di stabilità 2016).

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.5-2 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUAT. IMPATTO DIRETTO ED INDIRETTO SUI CONTI DELLA PA (IN MILIONI DI EURO)

	2016	2017	2018	Variazioni 2018/2017	
				Differenze assolute	Differenze in termini %
SPESE AVENTI IMPATTO DIRETTO SUI CONTI DELLA P.A.					
SPESE CORRENTI					
Redditi da lavoro dipendente	92.459	93.355	98.271	4.916	5,3
Consumi intermedi	13.979	14.476	15.510	1.034	7,4
IRAP	5.101	5.147	5.390	243	4,8
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	14.900	17.325	17.479	154	1,0
Trasferimenti correnti a imprese	6.963	6.843	8.665	1.822	26,2
Trasferimenti correnti a estero	1.458	1.655	1.622	-33	-2,3
Risorse proprie UE	16.130	15.250	16.243	992	6,2
Interessi passivi e redditi da capitale	71.604	70.544	69.158	-1.386	-1,9
Altre uscite correnti	507	1.468	700	-768	-151,5
SPESE IN CONTO CAPITALE					
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.096	4.395	4.454	59	1,4
Contributi agli investimenti ad imprese	12.255	12.742	11.889	-852	-7,0
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	179	102	81	-21	-11,5
Contributi agli investimenti ad estero	314	439	413	-26	-8,4
TOTALE SPESE CON IMPATTO	239.944	243.743	249.876	6.133	2,6
SPESE AVENTI IMPATTO INDIRETTO SUI CONTI DELLA P.A. E NON AVENTI IMPATTO					
SPESE CORRENTI					
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	237.780	249.308	250.410	1.102	0,5
<i>Amministrazioni centrali</i>	4.798	4.653	4.691	38	0,8
<i>Amministrazioni locali:</i>	123.504	130.520	135.599	5.080	4,1
<i>Regioni</i>	104.740	109.939	113.692	3.753	3,6
<i>Comuni e Province</i>	11.532	12.892	13.753	861	7,5
<i>Altre</i>	7.231	7.688	8.155	466	6,4
<i>Enti previdenziali e assistenza sociale</i>	109.478	114.136	110.120	-4.016	-3,7
Poste correttive e compensative	65.840	62.572	69.117	6.545	9,9
Ammortamenti	380	387	381	-6	-1,7
SPESE IN CONTO CAPITALE					
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	13.953	14.725	13.392	-1.333	-9,6
<i>Amministrazioni centrali</i>	8.868	10.387	8.911	-1.476	-16,6
<i>Amministrazioni locali:</i>	5.085	4.338	4.481	143	2,8
<i>Regioni</i>	1.757	1.666	1.494	-172	-9,8
<i>Comuni e Province</i>	2.780	2.122	2.621	499	17,9
<i>Altre</i>	548	550	366	-184	-33,5
Altri trasferimenti in conto capitale	1.535	1.698	2.005	307	20,0
Acquisizione di attività finanziarie	4.208	18.690	6.449	-12.241	-290,9
TOTALE SPESE CON IMPATTO INDIRETTO E NON AVENTI IMPATTO	323.696	347.381	341.755	-5.626	-1,7
TOTALE COMPLESSIVO	563.640	591.124	591.631	507	0,1

V.6 RAFFRONTI TRA RISULTATI E PREVISIONI 2018

Incassi

I risultati relativi agli incassi di bilancio per il 2018 sono posti a raffronto con le corrispondenti stime formulate lo scorso settembre in sede di elaborazione della Nota di aggiornamento al DEF 2018.

Tale raffronto (Tabella V.6-1) evidenzia, per gli incassi finali, una variazione positiva di 5.681 milioni per effetto del maggior gettito realizzato, rispetto alle previsioni, dal comparto delle entrate tributarie (+7.135 milioni, al netto dei condoni), parzialmente compensato dai risultati meno favorevoli registrati per gli altri incassi (-1.412 milioni).

In particolare, per le entrate di carattere tributario, si è registrato un andamento favorevole degli incassi sia per le imposte dirette (+5.494 milioni) che per quelle indirette (+1.640 milioni). Tra le imposte dirette, la variazione positiva è stata determinata dal miglior andamento degli incassi delle principali imposte: IRPEF (+3.482 milioni) e IRES (+2.547 milioni). Di contro, gli altri introiti diretti hanno registrato un risultato negativo (-343 milioni). Tra le imposte indirette relative alla categoria degli affari, gli incassi IVA hanno registrato un maggior gettito rispetto alle stime (+3.183 milioni), parzialmente compensato dai risultati degli incassi relativi alle restanti imposte della categoria (-2.174 milioni). Per quelle sulla produzione, si rilevano i minori introiti realizzati sia per le accise sul gas metano (-109 milioni) che sugli olii minerali (-55 milioni); per le restanti componenti, gli incassi sono, invece, complessivamente maggiori (+510 milioni).

Favorevole l'andamento del gettito per le imposte comprese nella categoria del Lotto, lotterie ed altre attività di gioco (+48 milioni), mentre quello relativo ai Monopoli ha registrato minori riscossioni per 13 milioni.

Pagamenti

I pagamenti effettuati nell'anno 2018, consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato, dai Tar e dalle Agenzie fiscali considerando anche le operazioni tramite la Tesoreria statale⁸³, ammontano a 592.540 milioni (Tabella V.6.1), inferiori di 9.106 milioni rispetto a quanto stimato con la Nota di aggiornamento al DEF 2018. In particolare, risultano minori sia le spese correnti, (-2.922 milioni), sia le spese in conto capitale, (-6.184 milioni).

Con riferimento ai pagamenti correnti, si registrano spese inferiori per:

- gli interessi passivi (-3.578 milioni);
- i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (-1.755 milioni), principalmente a causa dei minori trasferimenti agli Enti di previdenza;
- i trasferimenti alle famiglie (-1.448 milioni), soprattutto in relazione ai minori pagamenti per l'assistenza agli stranieri per i quali si prevede il pagamento in conto residui nel 2019, e per il più ridotto utilizzo della *card* dei diciottenni;

⁸³ Il totale delle spese finali differisce da quello riportato nei paragrafi precedenti che non considera le operazioni tramite la Tesoreria statale.

- le risorse proprie UE (-707 milioni) e, in particolare, i versamenti all’Unione europea relativi alle risorse proprie tradizionali (-200 milioni), per un flusso di dazi minore rispetto a quanto previsto, e i versamenti relativi alla quota RNL (-400 milioni circa), per lo slittamento al 2019 di una quota non pagata nel 2018.

Risultano invece superiori rispetto alle previsioni le spese per poste correttive e compensative (+5.017 milioni), a causa di maggiori versamenti alla contabilità speciale n. 1778, denominata “Fondi di bilancio”, intestata all’Agenzia delle entrate, per la regolazione contabile dei rimborsi di imposte.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, si registrano spese inferiori per:

- i contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche (-5.297 milioni), per i minori pagamenti (-2.100 milioni circa) del Fondo sviluppo e coesione e delle erogazioni a favore dell’ANAS (-2.100 milioni circa), del Comune di L’Aquila e dei comuni del cratere (-800 milioni circa) e della Regione Campania per gli interventi nella terra dei fuochi (-150 milioni);
- i contributi agli investimenti alle imprese (-1.522 milioni), principalmente a causa di minori pagamenti del Fondo per la competitività e lo sviluppo (-100 milioni circa) e di quelli per il settore aeronautico e per i settori industriali ad alta tecnologia (-500 milioni circa), per interventi per lo sviluppo e l’acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative (-300 milioni circa), per il settore marittimo nel campo della difesa nazionale (-100 milioni circa), per le garanzie (-100 milioni circa).

Risultano invece superiori alle previsioni le spese per acquisizioni di attività finanziarie (+1.281 milioni), in relazione al maggior versamento del Fondo per l’integrazione delle risorse destinate alla concessione di garanzie versate in una contabilità speciale della Tesoreria statale⁸⁴.

⁸⁴ Istituita dall’articolo 37, comma 6 Decreto legge 24 aprile 2014 n. 66.

TABELLA V.6-1 BILANCIO DELLO STATO: RAFFRONTO TRA I RISULTATI E LE STIME DI CASSA PER L'ANNO 2018 (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati 1	Stime 2018 2	Scostamenti 3=1-2
A. INCASSI FINALI	544.649	538.968	5.681
Tributari al netto condoni	479.503	472.368	7.135
Diretti:	257.840	252.346	5.494
- IRPEF	194.389	190.907	3.482
- IRES	35.532	32.985	2.547
- Ritenute sui redditi da capitale	8.630	8.700	-70
- Sostitutiva rivalutazioni beni impresa	9	4	5
- Imposte sostitutive ex L. 662/96	1.741	1.868	-127
- Altre	17.539	17.882	-343
Indiretti	221.662	220.022	1.640
- IVA ⁽⁸⁵⁾	139.174	135.991	3.183
- Registro, bollo e sostitutiva	12.442	12.192	250
- Restanti affari	11.319	13.493	-2.174
- Gas metano	3.477	3.586	-109
- Oli minerali	25.671	25.726	-55
- Altre imposte di produzione	5.012	4.502	510
- Monopoli	10.587	10.600	-13
- Lotto e lotterie netti	13.980	13.932	48
Condoni	408	450	-42
Altri incassi	64.738	66.150	-1.412
B. PAGAMENTI ⁽⁸⁶⁾	592.540	601.645	-9.106
Correnti	553.473	556.395	-2.922
<i>di cui</i>			
- Redditi da lavoro dipendenti	98.289	98.346	-57
- Consumi intermedi	15.807	16.142	-335
- Trasferimenti a imprese	8.721	8.759	-38
- Trasferimenti a famiglie	17.479	18.927	-1.448
- Trasferimenti A-P.	250.557	252.312	-1.755
- Risorse proprie UE	16.243	16.950	-707
- Interessi	69.158	72.736	-3.578
- Poste correttive e compensative	69.117	64.100	5.017
In Conto Capitale	39.067	45.251	-6.184
<i>di cui</i>			
- Contributi investimenti imprese	11.889	13.412	-1.522
- Contributi investimenti A.P.	13.392	18.689	-5.297
- Investimenti fissi	4.454	4.687	-233
- Acquisizioni di attività finanziarie	6.449	5.168	1.281
DISAVANZO (-)/AVANZO (+)	-47.891	-62.677	14.786

⁸⁵ Al netto della quota italiana di finanziamento al bilancio comunitario che viene determinata mediante l'applicazione di un'aliquota di prelievo sulla base imponibile IVA nazionale armonizzata a livello U.E. (IVA U.E.).

⁸⁶ I risultati e le stime dei pagamenti sono consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato, dai Tar e dalle Agenzie fiscali considerando anche le operazioni tramite la Tesoreria statale.

Le Disponibilità del bilancio statale per l'anno 2019

Per la formulazione delle stime dei pagamenti del bilancio dello Stato consolidati con le spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, dei Tar e delle Agenzie fiscali, anche tenuto conto delle operazioni tramite Tesoreria statale, il quadro previsionale iniziale delle gestioni di competenza e di cassa definito dalla legge di bilancio per l'anno 2019 è integrato per tenere conto:

- 1) della consistenza presunta dei residui esistenti al 31 dicembre 2018, determinata sulla base delle informazioni di preconsuntivo più aggiornate;
- 2) degli effetti sul bilancio di specifiche disposizioni legislative adottate o perfezionate successivamente alla legge di bilancio;
- 3) delle principali riassegnazioni di entrate ai capitoli di spesa attuate nel corso dell'esercizio;
- 4) delle stime più aggiornate circa l'evoluzione prevista delle variabili macroeconomiche più rilevanti;
- 5) dei dati più aggiornati relativi ai risultati della gestione dell'esercizio di consuntivo.

Gli effetti della Legge di bilancio 2019-2021

La manovra di bilancio per il triennio 2019-2021⁸⁷ dispone interventi espansivi sul saldo netto da finanziare di competenza per 19.467 milioni, rispetto alle previsioni a legislazione vigente (Tabella V.6.2). Sul saldo di cassa, tali misure comportano un disavanzo di 17.446 milioni.

TABELLA V.6-2 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA – ANNO 2019

	Competenza	Cassa
Entrate tributarie	-5.777	-5.738
Altre entrate	-1.745	-1.758
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	-7.522	-7.496
Spese correnti (netto interessi)	9.228	9.367
Interessi	8	8
Spese in conto capitale	2.710	576
TOTALE SPESE FINALI (B)	11.945	9.950
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	-19.467	-17.446

La manovra sulle entrate

Nella successiva Tabella V.6-3 sono evidenziate, in termini di gettito, le misure adottate in sede di manovra di bilancio per il 2019, tra cui sono ricomprese, nella versione inizialmente presentata in Parlamento e recepita nella legge di bilancio, anche quelle introdotte dal decreto legge n. 119 del 2018, contenente disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria.

In particolare, per le entrate tributarie, dalle predette misure si stima complessivamente una perdita di gettito pari a 5.738 milioni.

⁸⁷ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, comprensiva degli effetti del Decreto legge n.119 del 2018 presentato alle Camere il 23 ottobre 2018.

Tra gli interventi agevolativi che determinano minori entrate, si rileva, in particolare, la riduzione di 12.472 milioni del gettito IVA per l'integrale sterilizzazione degli aumenti di aliquote previsti a legislazione vigente per l'anno 2019, dal 10% all'11,5% per l'aliquota IVA ridotta e dal 22% al 24,2% per l'aliquota IVA ordinaria.

Ulteriori diminuzioni di entrate tributarie derivano da:

- l'estensione dell'applicazione della cedolare secca anche ai nuovi contratti stipulati nel 2019 per gli immobili ad uso commerciale (-261 milioni);
- la revisione dello schema di indicizzazione dei trattamenti pensionistici (-162 milioni);
- le modifiche all'accesso al regime forfetario agevolato con aliquota del 15% che prevedono l'innalzamento della soglia dei compensi e dei ricavi a 65mila euro, nonché l'eliminazione dei limiti di spesa sostenuta per lavoro accessorio o collaborazione e del costo dei beni strumentali (-154 milioni);
- l'abrogazione dell'aumento delle accise sui carburanti previsto a decorrere dal 1° gennaio 2019 (-141 milioni);
- la proroga, a favore dei contribuenti residenti nei Comuni interessati dagli eventi sismici che si sono succeduti dal mese di agosto 2016, della sospensione dei versamenti dei tributi (precedentemente interrotti ai sensi dell'articolo 48 del decreto legge n. 189/2016); dalla modifica della rateizzazione inizialmente prevista dal decreto legge n. 55/2018 entro il 16 gennaio 2019 ovvero in 60 rate mensili, ad una restituzione a decorrere dal 1° giugno 2019 ovvero in 120 rate mensili; nonché la proroga al 1° gennaio 2020 della ripresa della riscossione coattiva per i soggetti colpiti dagli eventi calamitosi degli anni 2016-2017 (-21 milioni);
- la riduzione dell'aliquota di accisa sulla birra da 3 a 2,99 euro per ettolitro e grado di platò, con riduzione del 40% per i piccoli birrifici indipendenti con produzione annua inferiore a 10.000 ettolitri (-12 milioni).

Incrementi di gettito sono, invece, attesi, dai seguenti interventi:

- l'abrogazione dell'entrata in vigore del regime dell'IRI (+1.776 milioni);
- la deducibilità, per un periodo di 11 anni a partire dall'anno d'imposta 2019, delle quote di ammortamento del valore dell'avviamento e di altri beni immateriali che hanno dato luogo all'iscrizione di attività per imposte anticipate e che ancora non sono state dedotte nel periodo d'imposta 2018 (+1.045 milioni);
- la deducibilità delle perdite sui crediti in sede di prima applicazione del principio contabile internazionale IFRS9 prevedendo che le banche effettuino accantonamenti non solo per i crediti già deteriorati, ma anche per quelli che potrebbero deteriorarsi in futuro (+1.006 milioni);
- l'incremento dal 59% all'85% nel 2019 dell'aliquota d'acconto dell'imposta sulle assicurazioni (+832 milioni);
- il ripristino dal 2019 della deduzione delle svalutazioni e delle perdite sui crediti corrispondenti al 10% dello stock delle svalutazioni relative agli anni precedenti (+770 milioni);
- l'incremento di 0,50 punti percentuali del prelievo erariale unico applicabile agli apparecchi di intrattenimento e da divertimento a partire dal 1° gennaio 2019 (+ 617 milioni);

- la proroga della rideterminazione dei valori di acquisto delle partecipazioni non negoziate e dei terreni edificabili con un incremento delle aliquote dell'imposta sostitutiva rispettivamente dall'8% al 10% e dall'8% all'11% (+457 milioni).

Per le altre entrate, per l'anno 2019, le misure della legge di bilancio determinano minori incassi stimati complessivamente per 1.758 milioni, principalmente come conseguenza delle disposizioni che ridefiniscono le modalità di realizzazione del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni a statuto ordinario (-2.496 milioni). Quanto alle maggiori entrate, i principali effetti sono dovuti alla previsione dei versamenti all'entrata del bilancio dello Stato per la parziale dotazione del Fondo di ristoro per i risparmiatori danneggiati dalle recenti crisi bancarie (+500 milioni) e per i rinnovi contrattuali (+140 milioni), nonché a incrementi di gettito (+71 milioni) in relazione alle proroghe delle concessioni per il gioco del bingo e delle scommesse ippiche e sportive.

Con riferimento alle misure introdotte dal decreto legge n. 119/2018, sono stimati effetti complessivamente positivi sulle entrate tributarie per 460 milioni e in riduzione sulle entrate extra-tributarie per 13 milioni.

Nello specifico per il 2019, gli interventi di maggior rilievo riguardano:

- l'introduzione dell'obbligo generalizzato di memorizzazione e di trasmissione telematica dei corrispettivi per i soggetti con volume d'affari superiore a 400 mila euro a partire dal 1° luglio 2019 e per tutti gli altri soggetti a partire dal 1° gennaio 2020 (+336 milioni, derivanti sia dal recupero di IVA da omessa dichiarazione e dà maggiore efficienza nei controlli, sia dalle maggiori entrate da imposte dirette, ivi incluse quelle connesse al riconoscimento di un credito di imposta forfettario pari al 50% della spesa sostenuta per l'acquisto, la sostituzione o l'adeguamento dei nuovi misuratori fiscali);
- la definizione agevolata dei processi verbali di constatazione e delle controversie tributarie (+126 milioni);
- la nuova definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione (c.d. rottamazione-ter) e lo stralcio dei carichi di importo residuo fino a 1.000 euro, affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010 (-2 milioni);
- la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione fino al 31 dicembre 2017 (+21 milioni) con riferimento alle risorse proprie tradizionali dell'Unione europea (dazi doganali e imposta sul valore aggiunto all'importazione).

TABELLA V.6-3 BILANCIO DELLO STATO: EFFETTI SULLE ENTRATE DELLA MANOVRA FINANZIARIA PER L'ANNO 2019

<i>Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (Legge di bilancio 2019)</i>	Importo
ENTRATE TRIBUTARIE	
Sterilizzazione incremento aliquote IVA	-12.472
Sterilizzazione accise gasolio e benzina (art.19, comma 3, lettera b) del DL n. 91/2014)	-141
PREU - incremento 0,50 a decorrere dal 1 gennaio 2019 (AWP e VLT)	617
Raffreddamento indicizzazione pensioni - effetti fiscali indotti	-162
Estensione regime fiscale agevolato dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65mila con l'aliquota del 15% con eliminazione dei requisiti personale e beni strumentali	-154
Imposta sui servizi digitali	150
Estensione della cedolare secca anche ai nuovi contratti stipulati nel 2019 e 2020 per gli immobili classificati C/1	-261
Abrogazione IRI - Imposta sul reddito d'impresa- dal 2019	1.776
Imposta assicurazioni - Modifica aliquota acconto (da 59% a 85% per 2019, da 74% a 90% nel 2020 e da 74% a 100% dal 2021)	832
Imposta sui veicoli più inquinanti - Malus sulle emissioni di CO2 g/km delle nuove autovetture	62
Proroga rideterminazione dei valori di acquisto terreni e partecipazioni	457
Ridefinizione imposta unica sulle scommesse a quota fissa	80
Trattamento fiscale della svalutazione crediti (Principio IFRS9)	1.006
Deducibilità quote pregresse avviamento e attività immateriali (DL. 225/2010)	1.045
Rimodulazione DTA - Differimento della deduzione delle svalutazioni dei crediti al 2026 - IRES	770
Micro birrifici- riduzione accisa per scaglioni di produzione	-12
Proroga sospensione e rateizzazione in 120 rate dei tributi sospesi nei territori colpiti dal sisma (DL 55/2018) e proroga esenzione emissione cartelle comuni sisma 2016	-21
Esenzione imposta di bollo per atti posti in essere o richiesti dalle associazioni e società sportive dilettantistiche	-3
Esenzione IMU immobili inagibili sisma 2012	-4
Saldo e stralcio dei debiti per contribuenti in situazione di grave difficoltà economica	7
Disposizioni urgenti in materia fiscale (D.L. n. 119/2018)	460
Altre	229
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	-5.738
ALTRE ENTRATE	
Versamento disponibilità finanziarie intestate all' Agenzia giochi olimpici Torino 2006	29
Chiusura FONDO START-UP	3
Rinnovi contrattuali 2019-2021- versamento in entrata per copertura oneri (risorse art.1, c. 679 L.205/2017)	140
Rilancio investimenti e concorso alla finanza RSO- Sterilizzazione concorso RSO	-2.496
Fondo Ristoro Risparmiatori - versamento risorse contabilità speciale di cui all'articolo 7-quinquies, comma 7, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n.5, convertito dalla legge n.33 del 2009	500
Disposizioni urgenti in materia fiscale (D.L. n. 119/2018)	-13
Disposizioni in materia di giochi	71
Altre	9
TOTALE ALTRE ENTRATE	-1.758
TOTALE ENTRATE FINALI	-7.496

N.B.: comprensivo degli effetti finanziari e programmatici del D.L. 119/2018

La manovra sulle spese

Le misure adottate per il 2019, con la manovra di finanza pubblica, determinano un incremento netto delle uscite pari a 11.945 milioni (Tab.V.6-4). In particolare, l'incremento riguarda le spese correnti per 9.235 milioni e le spese in conto capitale per 2.710 milioni.

Tra le spese correnti rilevano, nell'ambito delle altre uscite correnti, l'istituzione di due fondi finalizzati all'introduzione del reddito di cittadinanza (7.100 milioni), anche tramite l'utilizzo di quota parte delle risorse per la lotta alla povertà allocate tra i trasferimenti correnti a famiglie, e alla definizione di nuove modalità di

pensionamento anticipato (3.968 milioni)⁸⁸. Sui redditi da lavoro dipendente influiscono le risorse per la contrattazione collettiva nazionale 2019-2021 (790 milioni) e per le assunzioni nelle Amministrazioni centrali dello Stato (267 milioni).

Per gli interventi di spesa in conto capitale, tra gli altri trasferimenti in conto capitale, incidono in particolare le risorse finalizzate all'istituzione di un fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato (per complessivi stanziamenti sul bilancio dello Stato di circa 43,6 miliardi nel periodo 2019-2033, dei quali 740 milioni sono relativi all'annualità 2019) e alla mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico (800 milioni). Altre misure riguardano l'istituzione di un Fondo indennizzo risparmiatori per ristorare i soggetti che hanno subito un danno ingiusto a seguito dell'acquisto di strumenti finanziari emessi dalle banche sottoposte ad azione di risoluzione (525 milioni); l'incremento delle risorse del Fondo per le emergenze nazionali (420 milioni) destinato anche a prorogare al 31 dicembre 2019 lo stato di emergenza nei territori dell'Italia centrale colpiti dagli eventi sismici del 2016 e 2017.

Con riferimento ai contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche si annoverano le misure di stimolo agli investimenti in favore degli enti territoriali ed in particolare le risorse assegnate alle Regioni e ai Comuni per la manutenzione e la messa in sicurezza delle strade e degli edifici scolastici (860 milioni). Rilevano, nella stessa categoria, anche il rifinanziamento degli stanziamenti di competenza del Fondo per lo sviluppo e la coesione (800 milioni) e le maggiori risorse destinate all'implementazione delle infrastrutture tecnologiche per ridurre i tempi di attesa di prenotazione delle prestazioni sanitarie (150 milioni).

Sui contributi agli investimenti alle imprese influisce la rimodulazione di alcuni trasferimenti del bilancio dello Stato.

⁸⁸ Le disposizioni attuative per erogare la spesa dei predetti fondi sono previste dal Decreto legge 29 gennaio 2019 n. 4 "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni".

TABELLA V.6-4 EFFETTI SULLA SPESA DELLA MANOVRA 2019

	Importo Competenza
Redditi da lavoro dipendente	1.050
Consumi intermedi	8
Imposte pagate sulla produzione	7
Trasferimenti correnti ad AP	-749
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	-2.597
Trasferimenti correnti a imprese	34
Trasferimenti correnti a estero	-29
Risorse proprie Cee	-15
Interessi passivi e redditi da capitale	8
Poste correttive e compensative	29
Ammortamenti	0
Altre uscite correnti	11.489
TOTALE SPESE CORRENTI	9.235
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	3
Contributi agli investimenti ad AP	1.675
Contributi agli investimenti ad imprese	-2.552
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	11
Contributi agli investimenti a estero	0
Altri trasferimenti in conto capitale	2.443
Acquisizione di attività finanziarie	1.130
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	2.710
TOTALE SPESE	11.945

TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2019 – LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 119/2018 PRESENTATO (IN MILIONI DI EURO)

	Importo
1. MISURE DI CONTENIMENTO (A)	15.464
- Minori Spese correnti	5.967
Fondo povertà (confluito nel Fondo per il reddito di cittadinanza)	2.198
Fondo per la riduzione della pressione fiscale	390
Raffreddamento indicizzazione pensioni	415
Misure di razionalizzazione della spesa dei Ministeri*	595
Razionalizzazione della spesa per la gestione dei centri per l'immigrazione	400
Abrogazione credito di imposta per i contribuenti IRAP senza lavoratori dipendenti	163
Abrogazione ACE	228
Abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI	210
Rimodulazione deduzione ammortamenti avviamenti ed altre attività immateriali	263
Differimento al 2026 deducibilità quota 10% delle svalutazioni crediti	180
Disciplina della deducibilità delle svalutazioni crediti in sede di prima applicazione dell'IFRS 9	165
Altre minori spese correnti	761
- Minori Spese in conto capitale	9.497
Fondo investimenti Enti territoriali (riduzione per misure in favore degli EE.TT.)	2.780
Riprogrammazione trasferimenti dello Stato	2.340
Fondo sviluppo e coesione	35
Programmi complementari piani di azione e coesione	850
Misure di razionalizzazione della spesa dei Ministeri	283
Riduzione e riprogrammazione spese militari	103
Fondo ristoro risparmiatori	26
Abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI	1
Riduzione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto Ordinario (mancato trasferimento del contributo per rilanciare gli investimenti pubblici e conseguimento di un valore positivo del saldo di bilancio)	2.496
Altre minori spese in conto capitale	583

TABELLA V.6-4 BIS - BILANCIO DELLO STATO: MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2019 – LEGGE DI BILANCIO (SEZIONE I E SEZIONE II) + DL 119/2018 PRESENTATO (IN MILIONI DI EURO)

2. INTERVENTI (B)	27.409
- Maggiori spese correnti	15.203
Fondo per il reddito di cittadinanza	7.100
Fondo per la revisione del sistema pensionistico	3.968
Fondo per la riduzione della pressione fiscale	390
Rinnovo contratti personale statale 2019-2021	790
Assunzioni nelle Amministrazioni statali	267
Rifinanziamento Fondo speciale di parte corrente	146
Fondo per il finanziamento ordinario delle Università	60
Fondo politiche sociali	120
Contributo alle Regioni per l'assistenza agli alunni disabili	100
Fondo non autosufficienze	100
Fondo politiche per la famiglia	100
Esigenze emergenziali	164
Fondo attuazione direttive UE	75
Servizi di manutenzione e decoro nelle scuole	94
Borse di studio medici specializzandi e formazione specialistica	33
Proroga Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile	55
Incremento Fondo per le esigenze indifferibili	14
Fondo attuazione programma di Governo	44
Riprogrammazione trasferimenti dello Stato	100
Incremento fondo per il potenziamento delle iniziative in materia di sicurezza urbana	25
Proroga congedo obbligatorio e facoltativo per il padre lavoratore dipendente	62
Ricerca sanitaria	10
Estensione del regime fiscale dei minimi ai soggetti con ricavi fino a 65.000 euro - addizionali IRPEF, IRAP e contributi previdenziali	178
Altre maggiori spese correnti	1.208
Di cui maggiori spese capitali:	12.207
Fondo investimenti Enti territoriali	2.780
Fondo investimenti Amministrazioni centrali	740
Misure a favore degli Enti Territoriali per la manutenzione e la messa in sicurezza di territori e infrastrutture pubbliche	1.007
Contributo alle Regioni a statuto ordinario per rilanciare gli investimenti pubblici	2.496
Fondo per investimenti finalizzati alla mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico	800
Esigenze emergenziali	901
Fondo ristoro risparmiatori	525
Altre misure di sostegno agli investimenti	334
Rifinanziamento Fondo speciale di conto capitale	73
Attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico	100
Implementazione delle infrastrutture tecnologiche per i sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie	150
Obbligo di memorizzazione e trasmissione elettronica dei corrispettivi - credito di imposta	36
Contributi per l'acquisto di veicoli elettrici, ibridi e a bassa emissione Co2	70
Fondo per la messa in sicurezza dei ponti sul bacino del fiume Po	50
Prevenzione rischio sismico	50
Programma di riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione	25
Contributo al Consiglio Nazionale delle ricerche	30
Fondo sviluppo e coesione	800
Altre maggiori spese in conto capitale	1.239
TOTALE MANOVRA NETTA (B-A)	11.945

Il quadro di sintesi del bilancio dello Stato 2019 e stime di incassi e pagamenti

Le Tabelle V.6-5 e V.6-6 espongono in sintesi il quadro previsionale, rispettivamente, di competenza e di cassa del 2019 e i principali fattori che lo definiscono. Le tavole riportano le previsioni di entrata e gli stanziamenti per la spesa indicati nel disegno di legge di bilancio, gli effetti determinati dalle misure disposte con la manovra di finanza pubblica, le ulteriori variazioni che si prevede possano essere apportate in corso di esercizio per i fatti di gestione (ad esempio riassegnazioni di entrate, variazioni di bilancio, etc.), nonché gli effetti degli emendamenti approvati in sede di conversione del decreto legge n. 119 del 2018 (c.d. “decreto fiscale”) e dei principali provvedimenti normativi definitivamente approvati successivamente alla legge di bilancio⁸⁹.

In termini di competenza, il saldo finale del bilancio dello Stato integrato con gli effetti della manovra e degli ulteriori fattori già descritti, ammonta a 59.383 milioni come risultato di un ammontare di entrate finali pari a 586.500 milioni e di spese finali pari a 645.883 milioni.

In termini di cassa, il saldo finale delle autorizzazioni integrate, presenta un disavanzo pari a 136.629 milioni. Le previsioni finali di incasso si attestano a 544.030 milioni (in particolare, quelle tributarie a 486.256 milioni e a 57.774 milioni le altre entrate), mentre le previsioni di spesa risultano pari a 680.659 milioni.

TABELLA V.6-5 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA E DELLE RELATIVE DISPONIBILITÀ - ANNO 2019

	Residui provvisori	DLB 2019	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2019	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CP 2019	Massa acquistabile /spendibile 2019
	1	2	3	4=2+3	5	6=4+5	7=6+1
Entrate tributarie	130.585	518.989	-5.777	513.212	346	513.558	644.143
Altre entrate	115.019	67.171	-1.745	65.426	7.516	72.942	187.961
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	245.604	586.160	-7.522	578.638	7.862	586.500	832.104
Spese correnti (netto interessi)	35.988	500.161	9.228	509.389	6.700	516.089	552.076
Interessi	1.001	78.890	7,78	78.898	0	78.898	79.899
Spese In conto capitale	32.947	46.994	2.710	49.704	1.193	50.897	83.844
TOTALE SPESE FINALI (B)	69.936	626.045	11.945	637.991	7.893	645.883	715.819
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	175.668	-39.885	-19.467	-59.353	-31	-59.383	116.285

TABELLA V.6-6 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE AUTORIZZAZIONI E DELLE STIME DEGLI INCASSI E DEI PAGAMENTI - ANNO 2019 (IN MILIONI DI EURO)

	Residui provvisori	DLB 2019	Manovra di Finanza Pubblica	Legge di Bilancio 2019	Ulteriori variazioni considerate	Autorizzaz. Integrate CS 2019	STIME
	1	2	3	4=2+3	5	6=4+5	7
Entrate tributarie	130.585	491.647	-5.738	485.909	346	486.256	475.867
Altre entrate	115.019	52.016	-1.758	50.258	7.516	57.774	62.801
TOTALE ENTRATE FINALI (A)	245.604	543.664	-7.496	536.168	7.862	544.030	538.668
Spese correnti (netto interessi)	35.988	529.542	9.367	538.908	4.109	543.017	508.398
Interessi	1.001	79.891	8	79.899	0	79.899	76.369
Spese In conto capitale	32.947	53.423	576	53.999	4.233	58.232	42.485
TOTALE SPESE FINALI (B)	69.936	662.855	9.950	672.806	8.342	681.148	627.252
SALDO NETTO DA FINANZIARIE (A-B)	175.668	-119.192	-17.446	-136.638	-480	-137.118	-88.584

(1) Gli importi inseriti nella colonna rendono coerenti le masse acquisibili e spendibili con il quadro di costruzione del settore statale

⁸⁹ Decreto legge 29 gennaio 2019 n. 4 “Disposizioni in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni” e Decreto legge 14 dicembre 2018 n. 135 “Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”.

Nella tabella successiva è riportato il confronto tra i risultati aggregati di incassi e di pagamenti di bilancio 2018 e le stime per il 2019 (Tabella V.6-7).

TABELLA V.6-7 BILANCIO DELLO STATO: QUADRO DI SINTESI DELLE GESTIONI DI CASSA 2018 (RISULTATI) E 2019 (STIME) (IN MILIONI DI EURO)

	Risultati 2018	Stime 2019	Variazioni 2019/2018	
			Assolute	%
INCASSI				
- Tributari	479.911	475.867	-4.044	-0,8
- Altri	64.738	62.801	-1.937	-3,0
Totale incassi	544.649	538.668	-5.981	-1,1
PAGAMENTI ⁽⁹⁰⁾				
- Correnti	553.473	584.767	31.295	5,7
- In conto capitale	39.067	42.485	3.418	8,7
Totale pagamenti	592.540	627.252	34.713	5,9
Saldo di bilancio (- fabbisogno)	-47.891	-88.584	-40.693	85,0

Stime incassi 2019

Le entrate finali per il 2019, al netto delle retrocessioni e dei dietimi di interessi, sono stimate in 538.668 milioni, con una flessione, rispetto ai risultati del 2018, di 5.981 milioni (-1,1%), riconducibile al minor gettito atteso sia per gli incassi tributari (-4.117 milioni, al netto dei condoni), che per le entrate non tributarie (-1.937 milioni).

Le variazioni relative ai principali cespiti sono evidenziate nella Tabella V.6-8.

Per le imposte dirette, la stima degli incassi attesi per il 2019 è caratterizzata dalla riduzione complessiva di 6.657 milioni; la contrazione più significativa è prevista per l'IRPEF (-3.377 milioni), seguita da una previsione di minor gettito per l'IRES (-2.420 milioni), per le ritenute sui redditi di capitale (-314 milioni) e anche per le altre imposte dirette (-546 milioni).

Per le imposte indirette si ipotizza un andamento favorevole rispetto al 2018 (+2.541 milioni), in particolare per la categoria degli Affari, a seguito dell'andamento positivo di gettito previsto sia per le altre imposte rientranti nella categoria (+2.074 milioni), sia per l'IVA (+845 milioni), nonché dall'incremento degli incassi stimati per le imposte sui Monopoli (+195 milioni) e sul Lotto e lotterie (+390 milioni). Per la categoria della Produzione, il profilo atteso delle entrate è complessivamente decrescente, sebbene sia ipotizzato l'aumento degli incassi per le accise sugli oli minerali (+326 milioni).

Per i cespiti di natura non tributaria, la stima degli incassi per il 2019 prevede una contrazione di gettito (-1.937 milioni), quale risultante, in particolare, della diminuzione dei trasferimenti in conto capitale solo parzialmente bilanciata dall'aumento di quelli di natura corrente.

⁹⁰ I risultati e le stime dei pagamenti sono consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato, dai Tar e dalle Agenzie fiscali considerando anche le operazioni tramite la Tesoreria statale.

TABELLA V.6-8 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEGLI INCASSI REALIZZATI NEL 2018 E STIMATI PER IL 2019 (IN MILIONI)

	Risultati 2018	Stime 2019	Variazioni (stime- risultati)	
			Assolute	%
A. INCASSI FINALI	544.649	538.668	-5.981	-1,1
- Tributarî al netto condoni	479.503	475.386	-4.117	-0,9
- diretti:	257.840	251.183	-6.657	-2,6
-IRPEF	194.389	191.012	-3.377	-1,7
-IRES	35.532	33.112	-2.420	-6,8
-Ritenute redditi capitale	8.630	8.316	-314	-3,6
-altre	19.289	18.743	-546	-2,8
- indiretti:	221.662	224.203	2.541	1,1
-IVA ⁽⁹¹⁾	139.174	140.019	845	0,6
-Registro, bollo e sostitutiva	12.442	11.972	-470	-3,8
-Restanti affari	11.319	13.393	2.074	18,3
-Gas metano	3.477	3.478	1	0,0
-Oli minerali	25.671	25.997	326	1,3
-Altre imposte di produzione	5.012	4.192	-820	-16,4
-Monopoli	10.587	10.782	195	1,8
-Lotto e lotterie netti	13.980	14.370	390	2,8
- Condoni e concordati	408	481	73	17,9
- Altri incassi	64.738	62.801	-1.937	-3,0

Stime pagamenti 2019

Le previsioni dei pagamenti per l'anno 2019 ammontano a 627.252 milioni, di cui 584.767 milioni per le spese correnti e 42.485 milioni per quelle in conto capitale (Tabella V.6.9). Rispetto ai pagamenti effettuati nel 2018, il totale delle spese previste aumenta di 34.713 milioni. L'incremento interessa principalmente le previsioni di spesa di parte corrente (+31.295 milioni) e, in minor misura, le spese in conto capitale (+3.418 milioni).

⁹¹ L'importo è al netto della quota italiana di finanziamento al bilancio comunitario che viene determinata mediante l'applicazione di un'aliquota di prelievo sulla base imponibile IVA nazionale armonizzata a livello U.E. (IVA U.E.), contabilizzate tra gli "Altri Incassi", pari a 2.335 milioni per il 2018 e stimati per 2.350 per il 2019.

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-9 BILANCIO DELLO STATO: ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI NEL 2018 E STIMATI PER IL 2019

	Risultati 2018	Stime 2019	Valori assoluti	In Termini %
PAGAMENTI CORRENTI				
Redditi da lavoro dipendente	98.289	96.932	-1.357	-1,4
Consumi intermedi	15.807	15.407	-400	-2,5
IRAP	5.390	5.443	53	1,0
Trasferimenti correnti ad Amm.ni pubbliche:	250.557	271.654	21.097	8,4
Amministrazioni centrali	4.691	4.238	-453	-9,6
Amministrazioni locali:	135.747	147.331	11.585	8,5
regioni	113.840	126.401	12.561	11,0
comuni	13.753	12.646	-1.106	-8,0
altre	8.155	8.285	130	1,6
Enti previdenziali e assistenza sociale	110.120	120.084	9.965	9,0
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	17.479	17.054	-425	-2,4
Trasferimenti correnti a imprese	8.721	10.787	2.066	23,7
Trasferimenti correnti a estero	1.622	1.634	13	0,8
Risorse proprie UE	16.243	18.380	2.137	13,2
Interessi passivi e redditi da capitale	69.158	76.369	7.211	10,4
Poste correttive e compensative	69.117	70.256	1.139	1,6
Ammortamenti	381	403	22	5,7
Altre uscite correnti	708	447	-260	-36,8
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	553.473	584.767	31.295	5,7
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE				
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.454	4.800	346	7,8
Contributi agli investimenti ad Amm.ni pubb:	13.392	14.414	1.022	7,6
Amministrazioni centrali	8.911	7.613	-1.298	-14,6
Amministrazioni locali:	4.481	6.801	2.320	51,8
regioni	1.494	1.782	288	19,3
comuni	2.621	4.300	1.679	64,1
altre	366	718	353	96,3
Contributi agli investimenti ad imprese	11.889	13.388	1.498	12,6
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	81	251	170	209,3
Contributi agli investimenti ad estero	413	404	-9	-2,2
Altri trasferimenti in conto capitale	2.388	3.797	1.409	59,0
Acquisizione di attività finanziarie	6.449	5.430	-1.019	-15,8
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	39.067	42.485	3.418	8,7
SPESE COMPLESSIVE	592.540	627.252	34.713	5,9

I risultati e le stime dei pagamenti sono consolidati con quelli disposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Corte dei Conti, dal Consiglio di Stato, dai Tar e dalle Agenzie fiscali considerando anche le operazioni tramite la Tesoreria statale

I principali incrementi attesi per i pagamenti di parte corrente riguardano:

- i trasferimenti correnti agli enti previdenziali e di assistenza sociale (+9.965 milioni), per effetto dell'istituzione del fondo per il reddito di cittadinanza e di quello per l'accesso al pensionamento anticipato (c.d. "quota 100");
- i trasferimenti correnti alle Regioni (+12.561 milioni), per effetto dei maggiori pagamenti previsti per le regolazioni contabili delle entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, rimosse dalle Regioni a statuto speciale (incremento di oltre 1.000 milioni) e delle maggiori erogazioni previste per le Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA, anche ai fini del ripiano delle anticipazioni di Tesoreria statale (incremento di circa 10.500 milioni);

- i trasferimenti correnti alle imprese (+2.066 milioni), a causa dei maggiori versamenti alla contabilità speciale⁹² per la regolazione dei crediti di imposta fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di perdite di esercizio, in relazione al previsto utilizzo del credito di imposta (+1.500 milioni) e a causa del ripiano delle anticipazioni di Tesoreria statale effettuate per il pagamento degli aiuti relativi alla politica agricola comune dell'Unione europea (500 milioni);
- le Risorse proprie UE (+2.137 milioni), per effetto di uno slittamento al 2019 di parte dei versamenti inizialmente previsti nel 2018 e di una prevista maggiore esecuzione del bilancio comunitario.

Si prevedono invece minori pagamenti per:

- i trasferimenti correnti agli Enti locali (-1.106 milioni), principalmente per effetto dei minori pagamenti in conto residui relativi al Fondo di solidarietà comunale (-400 milioni circa) e dei minori stanziamenti relativi a vari contributi agli enti locali. Tra questi rientrano i contributi alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni fondamentali (-400 milioni circa) per il venir meno del contributo di 428 milioni disposto per il solo 2018 dalla legge di bilancio⁹³ e i contributi ai Comuni a titolo di ristoro del gettito non più da loro acquisibile a seguito dell'introduzione della Tasi (passano dai 300 milioni previsti per il 2018⁹⁴ ai 190 milioni stanziati per il 2019⁹⁵);
- i trasferimenti correnti alle famiglie e alle istituzioni sociali private (-425 milioni), a causa della riduzione dei pagamenti relativi al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (-1.400 milioni) confluito nel Fondo per il reddito di cittadinanza nella legge di bilancio per il 2019, parzialmente compensato dai maggiori pagamenti in conto residui relativi all'assistenza agli stranieri (+200 milioni), dalle maggiori assegnazioni della quota del 5 per mille alle associazioni di volontariato e alle istituzioni per la ricerca (+500 milioni circa, per il pagamento, nel 2019, di una doppia annualità) e dai maggiori pagamenti, prevalentemente in conto residui, relativi alla card dei diciottenni e ad altri interventi a favore di famiglie e istituzioni sociali private;
- i consumi intermedi (-400 milioni), principalmente per il venir meno di erogazioni una-tantum, effettuate nel 2018, relative al ripianamento dei debiti pregressi dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato derivanti dalla chiusura dei consuntivi relativi agli anni 2002-2017.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, i principali incrementi attesi riguardano:

- i contributi agli investimenti agli Enti locali (+1.679 milioni), su cui incidono i maggiori pagamenti attesi - prevalentemente in conto residui - a favore degli Uffici speciali per L'Aquila e dei comuni del cratere per la

⁹² N. 1778 - Agenzia delle entrate - fondi di bilancio.

⁹³ Articolo 1, comma 838 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di bilancio 2018).

⁹⁴ L'articolo 1, comma 870 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di bilancio 2018).

⁹⁵ Articolo 1, comma 892 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 (Legge di bilancio 2019).

ricostruzione e il rilancio delle zone colpite dal sisma del 2009 e, in relazione alle maggiori risorse assegnate con la legge di bilancio per il 2019, quelli per la messa in sicurezza di scuole, strade ed edifici pubblici, nonché i trasferimenti per la riparazione, la ricostruzione e la ripresa economica dei territori dei comuni dell'isola di Ischia a seguito del sisma del 21 agosto 2017 e per la messa in sicurezza dei ponti esistenti, la realizzazione di nuovi e la sostituzione di quelli esistenti sul bacino del Po;

- i contributi agli investimenti alle imprese (+1.498 milioni), su cui incidono le maggiori erogazioni in conto residui relative al Fondo per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale e, anche in virtù delle risorse provenienti dal riparto del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese⁹⁶, i maggiori pagamenti inerenti gli interventi nei settori aeronautico e aerospaziale, i programmi ad alta valenza tecnologica nel settore della difesa e della sicurezza nazionale, gli interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative, i contributi alla SIMEST, i contributi per il settore marittimo per gli interventi di difesa nazionale;
- gli altri trasferimenti in conto capitale (+1.409 milioni), a causa dei finanziamenti per la ricostruzione delle zone terremotate e per gli investimenti strutturali e infrastrutturali urgenti per la mitigazione del rischio idraulico e idrogeologico, disposti con la legge di bilancio per il 2019;
- gli investimenti fissi lordi (+346 milioni), su cui incidono le risorse provenienti dal riparto del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese⁹⁷.

Si prevedono invece minori pagamenti per le acquisizioni di attività finanziarie (-1.019 milioni), a causa del venir meno dei pagamenti, effettuati nel 2018, relativi al Fondo di risoluzione unico per il settore bancario (2.500 milioni), parzialmente compensato dai pagamenti, pari a 1.300 milioni, relativi al Fondo destinato alle operazioni di sottoscrizione di azioni e delle concessioni di garanzie concesse dallo stato su passività di nuova emissione⁹⁸.

⁹⁶ Di cui all'art 1, comma 1072 legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di bilancio 2018).

⁹⁷ Di cui all'art 1, comma 1072 legge 27 dicembre 2017 n. 205 (Legge di bilancio 2018).

⁹⁸ Di cui all'articolo 22, comma 1, Decreto legge 8 gennaio 2019 n. 1.

**ANALISI ECONOMICA DEI PAGAMENTI EFFETTUATI DEL TRIENNIO 2016 – 2018:
TABELLE DI DETTAGLIO⁹⁹**

TABELLA V.6-10 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE			
	2016	2017	2018
Economia e Finanze	15.698	15.763	16.924
di cui : contribuzione aggiuntiva	(10.800)	(10.800)	(10.800)
TAR e Consiglio di Stato	129	118	163
Presidenza del Consiglio dei Ministri	207	216	259
Corte dei conti	185	183	190
Agenzie fiscali	2.446	2.343	2.712
Sviluppo Economico	161	153	150
Lavoro e Politiche Sociali	306	43	59
Giustizia	5.280	5.277	5.608
Affari esteri (*)	680	686	715
Istruzione, Università e Ricerca	40.618	41.267	43.192
Interno	8.275	8.359	8.807
Ambiente	62	60	71
Infrastrutture e Trasporti	898	874	927
Difesa	16.186	16.824	17.547
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	502	82	85
Beni Culturali	668	655	688
Salute	158	153	174
TOTALE	92.459	93.355	98.271

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 - "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" - G.A. n.199 del 28-8-2014).

TABELLA V.6-11 CONSUMI INTERMEDI			
	2016	2017	2018
Economia e Finanze	5.417	5.494	6.271
TAR e Consiglio di Stato	33	30	36
Presidenza del Consiglio dei Ministri	223	262	216
Corte dei conti	48	47	45
Agenzie fiscali	1.260	1.275	1.303
Sviluppo Economico	57	49	60
Lavoro e Politiche Sociali	73	24	30
Giustizia	1.512	1.624	1.828
Affari esteri (*)	183	125	169
Istruzione, Università e Ricerca	1.159	1.519	1.528
Interno	1.777	1.617	1.554
Ambiente	126	84	88
Infrastrutture e Trasporti	247	245	264
Difesa	1.487	1.789	1.856
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	144	51	30
Beni Culturali	162	179	172
Salute	72	62	61
TOTALE	13.979	14.476	15.510

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 - "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" - G.A. n.199 del 28-8-2014).

⁹⁹ I totali delle tabelle possono non coincidere perfettamente con la somma degli addendi per effetto di arrotondamenti.

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-12 IRAP

	2016	2017	2018
Economia e Finanze	306	272	280
TAR e Consiglio di Stato	8	8	10
Presidenza del Consiglio dei Ministri	14	14	14
Corte dei conti	12	13	12
Agenzie fiscali	150	168	172
Sviluppo Economico	10	9	9
Lavoro e Politiche Sociali	19	3	3
Giustizia	337	337	351
Affari esteri (*)	8	8	8
Istruzione, Università e Ricerca	2.625	2.671	2.795
Interno	518	525	554
Ambiente	4	4	4
Infrastrutture e Trasporti	52	53	57
Difesa	957	1.009	1.063
Politiche Agricole Alimentari e Forestali	32	5	5
Beni Culturali	42	41	43
Salute	7	7	9
TOTALE	5.101	5.147	5.390

(*) Ora denominato Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (L. 11 agosto 2014, n. 125 - "Disciplina Generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo" - G.A. n.199 del 28-8-2014).

TABELLA V.6-13 TRASFERIMENTI CORRENTI

	2016	2017	2018
Amministrazioni centrali	4.798	4.653	4.691
Amministrazioni locali	123.504	130.520	135.599
- Regioni	104.740	109.939	113.692
- Comuni e Province	11.532	12.892	13.753
- altri	7.231	7.688	8.155
Enti previdenziali e assistenza sociale	109.478	114.136	110.120
Famiglie e ISP	14.900	17.325	17.479
Imprese	6.963	6.843	8.665
Estero	1.458	1.655	1.622
TOTALE	261.102	275.131	278.176

TABELLA V.6-14 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	2016	2017	2018
Organi costituzionali	1.971	1.797	1.800
AGEA	160	163	148
Autorità Indipendenti (Authority)	17	37	45
ENAC	0	23	22
Enti di ricerca	369	311	308
Versamento all'entrata per pagamenti debiti verso l'erario gestione lavoratori portuali			152
ANPA	3	61	70
ISTAT	90	198	190
Agenzia per la promozione all'estero dell'internazionalizzazione delle imprese italiane (ex. ICE)	140	101	91
CONI	416	419	410
Croce Rossa Italiana	4	4	0
Trasferimenti alla cassa conguaglio per il settore elettrico	113	15	15
Compensazione alle imprese fornitrici di energia elettrica e gas naturale delle agevolazioni tariffarie concesse alle famiglie economicamente svantaggiate	57	56	56
Somma da assegnare all'agenzia italiana per iniziative di cooperazione internazionale	486	486	580
Fondo occupazione quota	0	98	26
Ispettorato nazionale del lavoro (INL)		315	369
Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL)		192	108
Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale		11	18
Somme da trasferire al commissario straordinario per la ricostruzione post sisma del 24 agosto 2016		21	16
Altri Enti centrali	334	294	244
TOTALE	4.159	4.600	4.668
Presidenza del Consiglio dei Ministri	122	2	4
TAR e Consiglio di Stato	62	50	19
Corte dei Conti	0		
Agenzie fiscali	456		
TOTALE PAGAMENTI BILANCIO	4.798	4.653	4.691

TABELLA V.6-15 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI (1/2)

	2016	2017	2018
REGIONI	104.740	109.939	113.692
Fondo per le non autosufficienze	330	79	397
Fondo Sanitario Nazionale	6.112	7.465	6.758
Regolazioni contabili con le Regioni Sicilia e Sardegna	9.253	8.439	8.680
Regolazioni contabili con le regione Friuli Venezia Giulia	3.618	3.631	3.809
Regolazioni contabili con le regione Trentino Alto Adige	212	208	217
Regolazioni contabili con le regione Trento e Bolzano	5.361	6.200	6.379
Restituzione alle province autonome Trento e Bolzano entrate oggetto di riserve erariali per il 2012 e il 2013	149	0	0
Devoluzione quote di entrate erariali per l'attuazione delle Regioni a statuto speciale	8.072	8.159	8.364
Somma da erogare alle Regioni per ammortamento mutui per maggiore spesa sanitaria anno 1990	34	0	0
Edilizia residenziale	111	110	61
Federalismo amministrativo	203	225	227
Federalismo fiscale (Compartecipazione IVA)	62.190	66.726	67.863
Somma da erogare alle RSO a titolo di quota non sanità della compartecipazione IVA		233	478
Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare		128	0
Libro di testo gratuiti		33	103
Rimborso alle Regioni per le spese sostenute dagli enti del servizio		31	89
Somme da trasferire ai centri d'impiego		30	466
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale		66	215
Fondo per payback 2013-2014-2015		2	0
Fondo politiche sociali	165	101	54
Rimborsi per minori introiti tasse automobilistiche	3	3	3
Sostegno istruzione	14	0	0
Devoluzione quote entrate Trento e Bolzano	450	1.147	799
Compensazioni al gettito d'accisa sul gasolio per autotrazione	0	0	0
Somma da erogare all'ospedale pediatrico Bambino Gesù	44	33	43
Somma da assegnare ai Policlinici universitari	26	12	12
Trasporto pubblico locale	4.929	4.788	4.933
Rimborso alle Regioni per immissione in ruolo di personale assunto per terremoti 1968-1984	12	15	14
Somma da erogare alle regioni e province autonome di Trento e Bolzano per il rimborso degli indennizzi per i soggetti danneggiati da emotrasfusioni	181	289	146
Fondo per le regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi	423	173	2.000
Trasferimenti alla regione Valle d' Aosta per compensazione perdita di gettito nella determinazione dell'accisa	190	145	136
Fondo inquilini morosi incolpevoli	60	11	46
Somme assegnate alle regioni per il mancato gettito dell'IRAP derivante dalla riduzione della "NON SANITA"	379	385	385
Somme da assegnare alle regioni per i servizi socio educativi per la prima infanzia	61	14	8
Regioni patto di stabilità interno incentivato	78	0	0
Fondo integrativo per la concessione borse di studio	166	101	146
Fondo occupazione quota	253	38	181
Somme da assegnare alla Regione Sicilia nelle norme dell'adeguamento dello statuto speciale	900	0	0
Somme da assegnare alla Regione Campania per lo smaltimento dei rifiuti	150	0	0
Somma occorrente per il pagamento dello Split Payment alla Regione Sicilia	80	61	60
Fondo per la tutela e la gestione delle risorse idriche, finalizzato a potenziare la capacità di depurazione	36	24	9
Fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza	68	0	75
Somma da trasferire alle Regioni a titolo di compensazione minore ICI abitazione principale	101	83	53
Fondo Ordinario per il finanziamento degli enti locali - parte Regioni	36	40	0
Fondo per il gioco d'azzardo patologico		49	39
PCM : Regioni	86	314	108
Altri trasferimenti a regioni	204	350	340

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-15: (SEGUE) TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI LOCALI (2/2)

	2016	2017	2018
COMUNI E PROVINCE	11.532	12.892	13.753
Compartecipazione IRPEF	86	135	127
Fondo consolidato per il finanziamento dei bilanci degli enti locali	574	533	532
Fondo ordinario per la Finanza locale	569	281	315
Fondi perequativi per la Finanza locale	47	1	1
Federalismo Municipale - Fondo sperimentale di equilibrio per i comuni delle RSO	5	13	1
Federalismo Municipale - Fondo sperimentale di equilibrio per le province delle RSO	177	178	257
Federalismo solidarietà comunale	8.028	8.478	8.087
Contributo straordinario a Napoli e Palermo per attività socialmente utili	117	73	49
Contributo per gli interventi dei comuni e delle province	167	103	87
Uffici giudiziari	160	0	0
Federalismo amministrativo	12	0	0
Fondo da ripartire in relazione all'IVA per prestazioni di servizio	9	8	5
Trasporto pubblico locale	1	4	17
Contributi ai Comuni per il rimborso del minor gettito dell'imposta municipale	250	337	382
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane per le spese connesse alle funzioni della viabilità e dell'edilizia scolastica	487	463	470
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane per il riordino delle funzioni e del trasferimento definitivo del personale soprannumerario nelle amministrazioni pubbliche	44	9	0
Contributo a favore delle Province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario		900	900
Fondo occupazione quota	119	116	111
Contributo a Roma Capitale per il Giubileo straordinario della Misericordia	19	0	4
Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo agli immigrati	209	353	311
Contributo in favore della città metropolitana di Milano e delle province a statuto ordinario e delle regioni Sardegna e Sicilia	78	1	0
Trasferimenti compensativi alle province di minori introiti a titolo di imposta provinciale di trascrizione	43	27	27
Anticipazioni a favore degli Enti Locali commissariati per favorire il ripristino della legalità	40	0	0
- Contributo ai comuni per il rimborso del minor gettito dell'imu, tasi e tari derivante da modifiche normative alla disciplina dell'imposta		16	292
- Fondo per l'erogazione di contributi per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari da parte dei comuni		22	30
- Contributo alla città metropolitana di Cagliari e alle province della regione Sardegna a titolo di parziale concorso alla finanza pubblica da parte dei medesimi enti		10	35
- Contributo alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali		40	111
- Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale			153
- Trasferimenti compensativi di minori introiti a titolo di imu e tasi, conseguenti alla sospensione dei versamenti tributari nei comuni colpiti dal sisma del 24 agosto 2016 e dal sisma del 30 ottobre 2016		26	27
- Trasferimenti ai comuni colpiti dal sisma del 24 agosto 2016 e dal sisma del 30 ottobre 2016 per assunzioni di personale con contratti a tempo determinato		16	0
- Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione		0	224
- Rimborso ai comuni per le spese connesse allo svolgimento delle consultazioni elettorali			147
- Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio		0	28
Fondo da destinare ai Comuni che accolgono richiedenti protezione internazionale		93	106
Contributo alle province alle regioni a statuto ordinario per l'esercizio di funzioni fondamentali		229	510
Altri trasferimenti a enti locali	292	428	407
UNIVERSITA'	6.678	7.152	7.579
ENTI LOCALI ALTRO	553	536	576
Enti produttori di servizi sanitari ed economici	344	257	311
Quota 5 per mille da assegnare per la ricerca sanitaria	17	64	64
FUS enti lirici e altri	192	215	200
TOTALE	123.504	130.520	135.599

TABELLA V.6-16 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

	2016	2017	2018
INPS	108.058	112.831	108.425
TRASFERIMENTI PER ONERI PENSIONISTICI	57.089	57.681	57.097
Quote mensilità pensioni da finanziarsi dallo Stato	20.255	20.443	20.892
Pensioni sociali assegni sociali e vitalizi	4.435	4.616	4.623
Trattamenti minimi pensioni	761	727	694
Pensioni di invalidità	5.171	5.217	5.332
Partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata	818	549	662
Rivalutazione delle pensioni ed altri oneri pensionistici	2.895	1.928	1.905
Somma da trasferire al fondo spedizionieri doganali	25	23	33
Oneri pensionistici a favore di particolari persone disagiate	816	1.469	1.337
Disposizioni in materia di cumulo redditi e pensioni	132	132	132
Invalidi civili	18.041	18.131	18.329
Oneri per pensioni ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	2.680	2.633	2.589
Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	1.060	1.812	569
TRASFERIMENTI PER TRATTAMENTI DI FAMIGLIA	3.801	4.510	5.001
Oneri familiari ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni	41	41	41
Oneri a sostegno della maternità e paternità	2.180	2.308	2.336
Oneri a favore di persone disabili	536	536	536
Corresponsione assegni di maternità	187	497	541
Assegni nuclei familiari legge 109	339	339	339
Bonus bebè	518	788	1.206
TRASFERIMENTI PER ONERI MANTENIMENTO SALARIO	12.036	9.426	6.173
Oneri relativi a trattamenti di cassa integrazione	5.600	2.914	290
Oneri trattamento mobilità lavoratori	6.436	6.512	5.883
TRASFERIMENTI PER RIDUZIONE ONERI PREVIDENZIALI	645	419	685
Somma all'INPS per assicurazione contro la tubercolosi	100	79	66
Oneri per la tutela obbligatoria per la maternità	545	339	619
TRASFERIMENTI SGRAVI E AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE	13.826	20.904	17.831
Agevolazioni contributive ed esoneri	13.357	17.274	14.255
Sgravi contributivi a favore delle imprese operanti nel Mezzogiorno	0	88	75
Contributi alle gestioni previdenziali per prestazioni agli aventi diritto	169	169	0
Sgravi a favore di imprese armatoriali	300	234	361
Agevolazioni contributive, sotto contribuzioni ed esoneri	0	2.989	2.989
Minori entrate contributive	0	150	150
ANTICIPAZIONE SUL FABB. GESTIONI PREVIDENZIALI	2.706	0	637
ALTRI TRASFERIMENTI ALL'INPS	17.955	19.891	21.001
INPS somme relative ad Ex INPDAP compreso apporto e anticipazione	7.263	8.315	9.643
INPS somme relative ad Ex ENPALS	0	89	75
Somma da destinare all'INPS per la tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica	695	591	1.328
Fondo INPDAI	1.287	1.307	1.327
Somma da trasferire all'INPS per l'indennità economica di accompagnamento al pensionamento di vecchiaia _ APE Sociale			100
FF.SS. Fondo pensioni	4.150	4.100	3.800
Altri interventi in materia previdenziale	989	1.290	529
Somme da trasferire all'INPS per funzionamento GIAS	240	296	567
Ex combattenti	159	139	124
Ex dipendenti enti portuali Genova e Trieste	60	0	0
Agenzia del demanio per canoni di affitto	29	28	28
Previdenza complementare INPS - TFR	863	1.069	845
Protocollo su previdenza, lavoro e competitività			
Permessi di soggiorno		85	85
Benefici diritto di soggiorno		95	95
Fondo occupazione quota	1.283	672	290
Somma da rimborsare all'INPS per il trattamento di quiescenza del personale dipendente Poste italiane SpA	847	827	750
Ristoro delle minori entrate INPS per effetto della sospensione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco		184	184
Fondo del settore marittimo			443
Esonero del versamento dei contributi sociali da parte dei datori di lavoro in relazione al conferimento del trattamento di fine rapporto alla previdenza complementare		81	484
Onere a carico del bilancio dello stato relativo alla corresponsione dell'indennità di buonuscita spettante al personale delle poste italiane spa maturata fino al 27 febbraio 1998		70	
Agevolazioni contributive zone franche urbane territori colpiti dal sisma 2016		149	111

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-16 TRASFERIMENTI A ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

	2016	2017	2018
Trasferimenti a INPS		210	132.00
Altri Inps	90	293	193
ALTRI ENTI PREVIDENZA	1.420	1.305	1.695
INAIL e altri enti previdenziali:	1.420	1.305	1.695
TOTALE	109.478	114.136	110.120

TABELLA V.6-17 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISP

	2016	2017	2018
Personale navigante: assistenza sanitaria	7	6	6
Spese per detenuti	166	193	118
Contributo partiti politici	14	0	0
Somma destinata a soggetti danneggiati da complicanze a causa di vaccinazioni obbligatorie e trasfusioni	393	369	439
Pensioni di guerra	505	455	408
Finanziamento istituti patronato ed assistenza sociale	362	357	418
Assegnazione Conferenza Episcopale Italiana (CEI)	1.019	986	998
Altre confessioni religiose	49	44	44
Assistenza stranieri e prima accoglienza profughi e minori stranieri non accompagnati	876	2.713	1.907
Anticipazione ai crediti fruiti da datori di lavoro a titolo di riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti	8.743	8.743	8.954
Fondo Previdenza Personale Finanze	141	131	131
Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale	0	802	1.676
Rimborso spese sanitarie italiani all'estero	165	158	274
Assegni vitalizi a favore di perseguitati politici, razziali e deportati	49	46	44
Risarcimento errori giudiziari	39	40	47
Fondo Social Card	681	258	202
Social Card nelle Regioni interessate dall'estrazioni degli idrocarburi	68	0	0
Speciale elargizione a vittime del dovere o con gravi invalidità causa lavoro	154	148	184
Credito di imposta fruito dalle Fondazioni bancarie per il contrasto della povertà	100	100	100
Vittime del terrorismo	66	65	61
5 per mille da assegnare alle ONLUS	332	326	334
Quota 5 per mille a famiglie	38	0	0
Quota 5 per mille per la ricerca sanitaria		50	
Quota 5 per mille per la ricerca scientifica e università		150	43
Somma da versare alla contabilità speciale ai fini del riversamento in entrata per vittime di frodi finanziarie	142	207	128
Sostegno al reddito delle fasce deboli della popolazione colpita dagli eventi sismici 2016-2017	0	41	0
Carta elettronica da assegnare ai cittadini che compiono diciotto anni nel 2016	50	241	165
Somme occorrenti ai fini dell'equa ripartizione dei danni subiti in caso di violazione del termine del ragionevole processo	193	179	180
Altri trasferimenti a famiglie (a)	550	518	617
TOTALE	14.900	17.325	17.479

(a) di cui: PCM 92 milioni per il 2016, 69 milioni nel 2017 e 87 milioni nel 2018.

TABELLA V.6-18 TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE

	2016	2017	2018
IMPRESE CORRENTI	4.800	4.936	6.409
Crediti di imposta	2.583	1.872	3.360
Contributi in conto interessi	80	81	63
Restituzione compensazione oneri gravanti sugli autotrasportatori - crediti di imposta	715	1.284	1.383
Comitato centrale per Albo Autotrasportatori	197	204	166
Crediti di imposta CO2 - Meccanismi di reintegro nuovi entranti	169	217	89
Spese per gli interventi relativi allo sviluppo del settore ippico - ex Assi	53	101	91
Fondo usura e antiracket	71	191	175
Sostegno alle scuole non statali- parificate	464	495	468
Università e scuole non statali	59	33	87
Contributi emittenti locali	30	37	57
Contributi agricoltura	3	0	8
Quota del FUS per sovvenzionamento attività teatrali svolte da privati	34	48	34
Fondo sostegno per l'editoria	21	0	0
Fondo occupazione quota	2	0	0
Agevolazioni fiscali per le imprese della zona franca urbana istituita a seguito degli eventi sismici 2016-regolazioni contabili	0	46	57
Sovvenzioni alle società di corse per le attività di organizzazione delle corse ippiche e per i servizi televisivi delle immagini delle corse		44	38
Crediti d'imposta CO2 - Meccanismo di reintegro nuovi entranti		217	88
Altre imprese	319	67	246
TRASFERIMENTI A SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	2.163	1.907	2.256
Rai	29	19	24
Telecom	9	10	6
Ferrovie dello Stato	1.459	1.254	1.682
Poste: agevolazione editoria	51	0	72
Poste	457	492	344
ENAV	30	0	0
Finmare- Società dei servizi marittimi	128	133	128
TOTALE	6.963	6.843	8.665

TABELLA V.6-19 TRASFERIMENTI CORRENTI ALL'ESTERO

	2016	2017	2018
Accordi con i paesi ACP	463	508	565
Contributi ad organismi internazionali	449	444	410
Fondo da ripartire per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo con i paesi africani per le rotte migratorie		137	33
Contributo a sostegno delle forze di sicurezza afgane, comprese le Forze di Polizia		120	120
Accordi internazionali Difesa	156	140	165
Altri trasferimenti correnti all'estero	390	307	329
TOTALE	1.458	1.655	1.622

TABELLA V.6-20 RISORSE PROPRIE UE

	2016	2017	2018
Risorse proprie tradizionali	2.238	2.300	2.287
Quota RNL	12.171	10.796	11.571
Risorse IVA	1.653	2.056	2.335
Contributo al meccanismo di coordinamento per l'aiuto umanitario a favore dei rifugiati in Turchia	67	99	50
TOTALE	16.130	15.250	16.243

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-21 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE

	2016	2017	2018
Interessi su c/c di Tesoreria	1.292	2.195	2.594
Interessi buoni fruttiferi	5.212	5.088	5.900
Interessi su c/c postali	27	9	48
Interessi mutui Cassa DD.PP	1.049	1.017	985
Interessi sui AV/AC	465	464	463
Interessi di mora	162	735	393
Altri mutui	12	11	10
Somme per il pagamento degli oneri di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari attivati a seguito di calamità naturali	100	72	48
Titoli debito pubblico	63.106	60.797	58.563
Altri interessi	179	156	155
TOTALE	71.604	70.544	69.158

TABELLA V.6-22 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE

	2016	2017	2018
Restituzioni e rimborsi di imposte dirette	2.305	2.210	1.864
di cui: pregressi	2.257	2.115	1.746
Restituzione e rimborsi di imposte indirette	721	689	708
di cui: pregressi	646	621	639
Vincite al lotto	4.915	4.977	5.387
Altri giochi	8.014	8.031	8.184
Canoni RAI-TV	1.633	2.014	1.747
Contabilità speciali fondi di bilancio	47.644	44.068	50.715
Altri (*)	609	582	511
TOTALE	65.840	62.572	69.117
(*) di cui versamenti in entrata PCM	77	53	58

TABELLA V.6-23 AMMORTAMENTI

	2016	2017	2018
Ammortamento beni immobili	0	0	0
beni mobili	380	387	381
TOTALE	380	387	381

TABELLA V.6-24 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI

	2016	2017	2018
- Interventi nel settore della Difesa	1.914	2.288	2.088
- Interventi in materia di sicurezza, soccorso pubblico e repressioni frodi	648	667	754
- Interventi opere in materia di amministrazione penitenziaria	73	72	61
- Interventi ed opere per l'organizzazione giudiziaria	99	103	139
- Interventi nel settore dei trasporti	55	38	18
- Strutture per accoglienza degli stranieri richiedenti asilo e profughi	34	15	22
- Opere e interventi nel settore ambientale e nella difesa del suolo	129	69	99
- Opere e interventi ne settore idrico e dighe	118	131	114
- Manutenzione, recupero e tutela del patrimonio storico-culturale	207	266	523
- Opere e interventi per la scuola	42	15	21
- Altri interventi minori di carattere settoriale	202	136	114
- Altre spese in conto capitale per il funzionamento dei Ministeri	305	226	289
TOTALE	3.828	4.026	4.242
Presidenza	99	115	50
Corte dei Conti	17	20	16
TAR e Consiglio di Stato	2	2	2
Agenzie Fiscali	150	232	144
TOTALE COMPLESSIVO	4.096	4.395	4.454

TABELLA V.6-25 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2016	2017	2018
Contributi agli investimenti a:			
Amministrazioni pubbliche:	13.953	14.725	13.392
<i>Centrali</i>	8.868	10.387	8.911
<i>Locali</i>	5.085	4.338	4.481
Imprese	12.255	12.742	11.889
Famiglie e ISP	179	102	81
Eestero	314	439	413
Altri trasferimenti in c/capitale	1.535	1.698	2.005
TOTALE	28.235	29.706	27.781

TABELLA V.6-26 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE CENTRALI

	2016	2017	2018
Fondo rotazione politiche comunitarie	4.350	4.750	4.520
Enti di ricerca maggiori	1.912	2.187	2.246
Enti di ricerca minori (INSEAN, Osservatori)	379	372	195
ANAS	841	312	802
Agea BSE	94	9	9
Fondo per la realizzazione del sistema tessera sanitaria convenzione con l'Agenzia delle Entrate	36	86	26
Fondo sviluppo e coesione-MEF	1.121	2.315	929
Fondo per la promozione del made in Italy	0	82	79
Altri investimenti ad Amm.ni pubbliche centrali	135	273	105
TOTALE	8.868	10.387	8.911

TABELLA V.6-27 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE LOCALI

	2016	2017	2018
REGIONI	1.757	1.666	1.494
Edilizia sanitaria e ospedaliera	351	244	271
Riqualificazione strutture sanitarie	1	40	4
Regioni a statuto ordinario e speciale : Aree depresse	9	6	6
Piano disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico	137	67	99
Federalismo amministrativo	48	55	52
Attuazione del Federalismo amministrativo per le Regioni a Statuto Speciale	0	40	0
Acquisto e sostituzione autobus pubblici	9	6	4
Mutui solidarietà nazionale regione Sicilia	74	20	20
Contributo quindicennale Sicilia imposte RC auto	86	86	86
Acquisto veicoli trasporto pubblico locale	0	0	31
Interventi nel settore agricolo e della forestazione	43	29	131
Contributi straordinari Sicilia, Calabria e Campania	130	130	130
Fondo unico per l'edilizia scolastica	4	0	3
Annualità da assegnare alla regione Veneto per la costruzione della superstrada a pedaggio pedemontana-veneta	121	182	0
Contributi alle regioni per oneri di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica	58	65	59
Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico	0	7	10
Somme per il programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni e degli istituti autonomi per le case popolari, nonché per la realizzazione di alloggi per la locazione temporanea e la realizzazione degli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi	175	84	125
Interventi della Regione Campania nei territori dei comuni ricadenti nelle " terre dei fuochi"	0	147	0
Fondo per il finanziamento di un piano straordinario di bonifica delle discariche abusive	0	78	10
Libri testo gratuiti	74	0	0
- Contributi a fondo perduto per abbattimento barriere architettoniche			80
Contributo alla Regione Sardegna per il finanziamento di provvedimenti urgenti per lo sviluppo economico e sociale	0	90	0
Altri trasferimenti a regioni	438	290	372
COMUNI E PROVINCE	2.780	2.122	2.621
Fondi per investimenti	144	0	0
Trasporto rapido di massa	180	182	178
Roma Capitale	0	0	10
Aree Depresse	3	1	0
Federalismo amministrativo	23	0	0
Contributi Venezia	43	27	12
Contratto pubblico trasporto enti locali	0	0	11
Programma "contratti di quartiere" per quartieri degradati	13	9	5
Contributo al comune di Milano per EXPO 2015	63	0	121
Libri testo gratuiti	29	0	0
Viabilità secondaria - strade non gestite da ANAS	3	3	0
Somma da assegnare al Comune di Palermo per emergenza rifiuti	0	0	0
Somme da assegnare al Comune di Roma per il piano di rientro finanziario	645	108	492
Somme da assegnare al Comune di Roma -diritti di imbarco passeggeri aeroporti	416	72	328
Spese per la realizzazione traghettamento stretto di Messina	10	0	0
Fondo per l'agevolazione dei piani di rientro dei comuni in gestione commissariale straordinaria	37	37	37
Somme da assegnare per programma "6000 campanili"	130	116	64
Lavoratori frontalieri	63	58	74
Somma da trasferire agli Uffici speciali per l'Aquila e i comuni del cratere per ricostruzione e rilancio- sisma 2009	547	871	468
Somme da destinare ai comuni per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio		0	83
Spese per interventi di bonifica sui siti contaminati da amianto	20	62	0
- Contributi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane	0	0	120
Residui passivi perenti di conto capitale - Comuni	16	0	0
Fondo unico per l'edilizia scolastica	138	51	167
Assegnazioni alle province delle regioni a statuto ordinario per le attività di manutenzione straordinaria della relativa rete viaria		173	17
Altri trasferimenti ad enti locali	257	350	434
UNIVERSITA'	74	72	67
ALTRI ENTI LOCALI	475	477	299
Enti produttori di servizi sanitari	7	6	10
Enti produttori di servizi di assistenza ricreativi e culturali	2	53	95
Enti produttori di servizi economici	465	418	195
TOTALE	5.085	4.338	4.481

TABELLA V.6-28 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE

	2016	2017	2018
Industria navalmeccanica ed armatoriale	62	27	30
Contributo per trasporto di merci	23	24	23
Settore agricolo	40	112	110
Fondo agevolazioni ricerca: Fondo da ripartire	185	44	41
Incentivi assicurativi-fondo solidarietà agricoltura	81	74	18
FUS- attività cinematografiche e circense	84	17	5
Agevolazioni alle imprese industriali	1.680	1.769	1.202
di cui: settore aeronautico e EFA	618	557	385
di cui: EFA mutui	1.037	983	780
Salvaguardia Venezia	37	24	13
Sistemi ferroviari passanti	9	0	0
Programma FREMM	548	687	298
Contributi per abbattimento tassi mutui agevolati	13	13	9
Crediti di imposta per investimenti occupazione	15	0	0
Crediti di imposta	1.502	1.758	3.186
Crediti di imposta popolazioni colpite dal sisma 2009 - Abruzzo	175	131	113
Crediti di imposta - Soggetti danneggiati da sisma Emilia	141	373	361
Crediti di imposta - Soggetti danneggiati da sisma Lazio		100	200
Fondo per la competitività e lo sviluppo	874	255	132
Fondo autotrasporto merci	4	1	1
Rete nazionale interporti	17	16	12
MOSE	332	164	203
Società S.P.A. - Stretto di Messina	4	3	0
Sicurezza stradale	20	20	20
SIMEST	300	35	410
Oneri derivanti da garanzie Stato per leggi	17	15	37
Contributi settore marittimo per interventi difesa nazionale	358	578	618
Realizzazione della tangenziale esterna di Milano	60	28	0
Somme da destinare alla realizzazione A4 - Quarto d'Altino - Villese - Gorizia	93	0	0
Contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale	95	74	0
Fondo opere strategiche- Cassa Depositi e Prestiti	508	489	455
Fondo opere strategiche- altre imprese	365	433	394
Finanziamento delle agevolazioni in favore delle imprese delle zone franche urbane	36	5	49
Contributo per l'acquisto di macchinari, impianti e attrezzature per le piccole e medie imprese	62	105	193
Somme da assegnare alla società strada dei parchi SPA per il ripristino e la messa in sicurezza della tratta autostradale A24 e A25 a seguito degli eventi sismici del 2009, 2016 e 2017		0	58
Fondo a copertura delle garanzie dello Stato per operazioni finanziarie del fondo europeo degli investimenti strategici	200	0	0
Fondo di garanzia a copertura dei finanziamenti contratti dall'organo commissariale di ILVA S.p.A.	450	0	0
Fondo a copertura delle garanzie dello stato sui TITOLI SENIOR emessi dalle Banche di Credito Cooperativo	120	0	0
Somme da assegnare al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese		1.203	229
Fondo per il cinema e l'audiovisivo		210	187
pese da destinare alla prosecuzione degli interventi volti all'utilizzo di modalità di trasporto alternative al trasporto stradale e all'ottimizzazione della catena logistica		3	6
Fondo per la realizzazione di opere di interconnessione di tratte autostradali		19	21
Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato		8	5
Altri contributi ad imprese	246	157	74
SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI	3.496	3.768	3.178
Ferrovie in regime di concessione	115	73	25
Ferrovie dello Stato	3.377	3.694	3.152
di cui : Av AC	817	844	671
Poste	2	1	0
Finnmare e servizi navigazione lacuale	3	0	1
TOTALE	12.255	12.742	11.889

BILANCIO DELLO STATO

TABELLA V.6-29 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD ESTERO

	2016	2017	2018
Partecipazione italiana Conferenza Europea Biologia Molecolare	15	22	14
EUMETSAT	48	59	61
CERN-AIEA	121	124	113
Accordi Internazionali	12	7	8
Finanziamento al Centro di Fisica Teorica di Trieste	21	21	21
Accordi di Bruxelles	6	6	5
Partecipazione dell'Italia al G8: cancellazione debiti paesi poveri	50	50	50
Altri investimenti all'estero	41	151	141
TOTALE	314	439	413

TABELLA V.6-30 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE

	2016	2017	2018
AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	1.318	1.661	1.948
Regioni	0	4	0
PCM: Protezione civile	923	613	458
Di cui:			
PCM di protezione civile - mutui Banche	9	0	0
PCM di protezione civile emergenza rifiuti	18	0	3
PCM di protezione civile: rischio sismico	186	406	277
PCM: Mutui Comuni	3	3	0
PCM: fondo ricostruzione - sisma Emilia	265		0
PCM investimenti in materia di sport	149	0	19
Somme destinate a Regione e Province per pagamento mutui e interessi calamità naturali	362	238	126
Somme per interventi di ricostruzione Abruzzo- sisma 2009			117
Calamità naturali: somme da destinare alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma 24/08/2016		714	1.231
Fondo per riduzioni debito Croce Rossa		80	0
Altre Amministrazioni Pubbliche	34	12	16
A IMPRESE	69	28	35
Cassa DD.PP. S.p.A.	69	22	22
Del tribunale dell'Unione Europea del 13 settembre 2013 in materia di aiuti di stato	0	6	0
Altre imprese	0	0	13
A FAMIGLIE E ISP	0	0	0
FONDI	147	9	22
- Fondo opere strategiche	7	3	1
- Fondo sblocca cantieri		0	0
- Fondo per il finanziamento di programmi di spesa, per il ripiano dei debiti fuori bilancio istituito in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi del decreto-legge n.66/2014		0	17
- Altri fondi	140	6	4
TOTALE	1.535	1.698	2.005

TABELLA V.6-31 ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE

	2016	2017	2018
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	33	33	33
Fondo rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in grave dissesto finanziario	203	201	202
BEI	295	433	417
Fondo per assicurare agli enti locali la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili	2.246	1.303	0
- di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili degli Enti locali	86	0	0
- di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili alle Regioni e Province	1.201	831	0
- di cui sezione per assicurare la liquidità per pagamenti certi, liquidi ed esigibili del SSN	959	472	0
Fondo rotativo per la crescita sostenibile	131	602	720
Fondo integrazione risorse per le garanzie dello Stato		675	1.510
Fondo di copertura della garanzia dello Stato in favore di Sace Spa	150	500	0
Fondo per il finanziamento delle operazioni di acquisto azioni e delle concessioni di garanzia dello stato a favore di banche italiane		14.175	114
Somme da destinare ad Alitalia in amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali		600	300
ILVA: Amministrazione straordinaria per far fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie	566	0	534
Garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane	200	0	0
Fondo di risoluzione unico per il settore bancario		0	2.500
Partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo	224	138	99
Sottoscrizione del patrimonio iniziale della Cassa per i servizi energetici ed ambientali (CSEA)	100	0	0
Altre partite finanziarie	61	30	20
TOTALE	4.208	18.690	6.449

VI. DEBITO

VI.1 LA CONSISTENZA DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE E DEL SETTORE STATALE

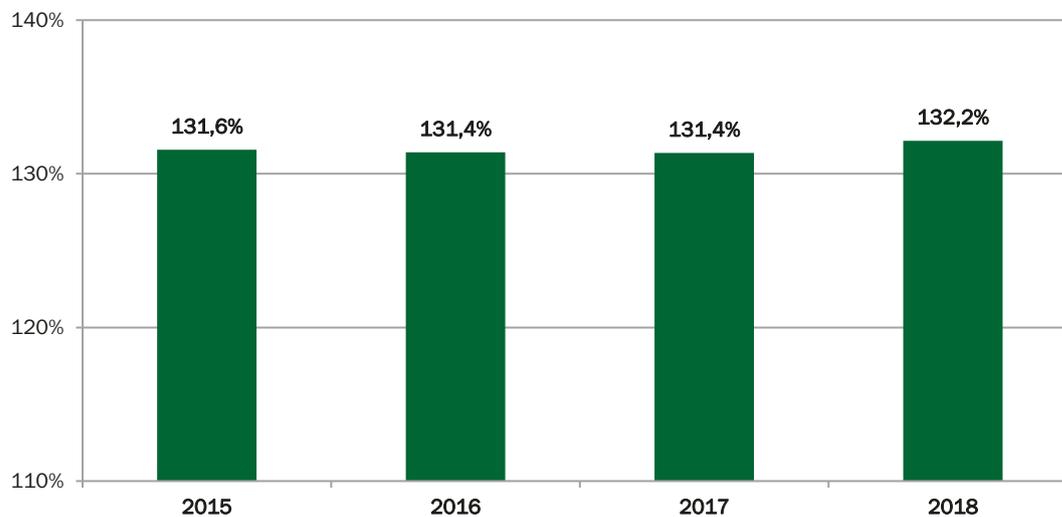
Per debito consolidato delle pubbliche amministrazioni¹⁰⁰ ci si riferisce alle passività di debito afferenti a tale settore registrate al valore nominale. Il calcolo di questo aggregato è basato sui criteri settoriali e metodologici di cui, in primo luogo, al Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n. 549 del 2013 relativo al sistema europeo di conti nazionali e regionali (SEC2010) e, più nello specifico, al Regolamento comunitario n. 479/2009 relativo alla Procedura dei Deficit Eccessivi (EDP), come emendato dai Regolamenti n. 679/2010 e n. 220/2014.

Le passività finanziarie considerate sono quelle dei depositi e delle monete, dei titoli obbligazionari e dei prestiti. Nel processo di consolidamento vengono eliminate le passività di debito che rappresentano contemporaneamente attività detenute da altri enti delle amministrazioni pubbliche.

Secondo i dati della Banca d'Italia, il debito così calcolato si è attestato a circa 2.322 miliardi di euro alla fine del 2018, con un incremento di circa 53 miliardi nel corso dei dodici mesi. Secondo le stime della Banca d'Italia e dell'Istat, il debito è risultato pari al 132,2% del PIL al 31 dicembre 2018, superiore per circa lo 0,8% rispetto allo stesso aggregato misurato alla fine del 2017 e del 2016. L'aumento è stato leggermente più contenuto, pari allo 0,6%, rispetto al dato al 31 dicembre 2015.

In merito agli strumenti finanziari contratti, al 31 dicembre 2018, il debito rappresentato da titoli negoziabili sia dell'amministrazione centrale sia degli enti locali si è confermato pari all'84,5% del debito consolidato complessivo, in linea con la stessa percentuale misurata alla fine del 2017, di cui il 94,5% emesso in forma di obbligazioni a medio-lungo termine. Di questi titoli, la quasi totalità è rappresentata dai titoli di Stato. Il debito non negoziabile contratto nella forma di prestiti è pari al 7,5% del debito complessivo.

¹⁰⁰ La fonte per questo aggregato è rappresentata dalle pubblicazioni statistiche della Banca d'Italia.

FIGURA VI.1-1 EVOLUZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL NEL PERIODO 2015-2018

Per i dettagli sulla composizione del debito rappresentato dai titoli di Stato, sulle scadenze e sull'attività di emissione, su operazioni straordinarie e di riduzione delle consistenze dei titoli, nonché su ogni altro aspetto della gestione del debito svoltasi nel corso dell'anno si rimanda al prossimo Rapporto sul Debito Pubblico 2018, dove tali temi verranno ampiamente trattati.

VII. LE RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E I FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI

In questa sezione si presentano i dati relativi alle risorse destinate dalla programmazione nazionale e da quella comunitaria allo sviluppo regionale e alla coesione territoriale.

La tabella VII.1-1 espone:

- per la programmazione nazionale, il consuntivo per il 2018 e gli stanziamenti previsti per il periodo 2019-2025;
- per la programmazione comunitaria, il consuntivo per il 2018 le previsioni per il periodo 2019- 2022

TABELLA VII.1-1 RISORSE DESTINATE ALLA COESIONE TERRITORIALE E FONDI NAZIONALI ADDIZIONALI (IN MILIONI DI EURO)

		consuntivo		previsione		
		2018	2019	2020	2021	2022
Programmazione nazionale						
Fondi nazionali aggiuntivi: Fondo per lo sviluppo e la coesione (1) (2)		4.829	6.351	6.850	7.000	26.859
Programmazione comunitaria (3)						
Risorse comunitarie	Programmi FESR	1.630	2.000	2.300	2.500	2.700
	Programmi FSE	1.417	1.500	1.600	1.700	2.000
	Programmi FEASR	1.570	1.600	1.400	1.400	1.500
	Programma FEAMP	86	55	60	70	70
TOTALE PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA		4.703	5.155	5.360	5.670	6.270
Risorse cofinanziamento nazionale (quota Stato + Regioni)						
	Programmi FESR	1.004	1.100	1.500	1.600	1.700
	Programmi FSE	1.172	1.100	1.200	1.300	1.400
	Programmi FEASR	1.610	1.700	1.500	1.500	1.600
	Programma FEAMP	72	45	50	55	55
TOTALE RISORSE COFINANZIAMENTO NAZIONALE		3.858	3.945	4.250	4.455	4.755

(1) Leggi di bilancio 2018 e 2019. Gli importi indicati comprendono le risorse del Fondo investimenti ex art. 1, c. 140, della legge n. 232/2016 destinate con DPCM 29.5.2017 al finanziamento del "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione e la sicurezza delle periferie" (270 mln per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e 260 mln per il 2019). Lo stesso DPCM ha, infatti, previsto che tali risorse fossero portate in aumento della dotazione del Fondo sviluppo e coesione e gestite secondo le medesime procedure.

(2) L'importo indicato per l'anno 2022 si riferisce agli stanziamenti per l'anno 2022 e successivi, anno terminale: 2025.

(3) Al netto della riserva di efficacia, eccetto che per il 2020 ipotizzando il raggiungimento dei target per la R.P.

VII.1 PROGRAMMAZIONE NAZIONALE

Fondo per lo sviluppo e la coesione

Gli stanziamenti indicati nella tabella per il periodo 2018-2025¹⁰¹, pari a complessivi 51.888,1 milioni, comprendono le residue risorse della programmazione 2007-2013, pari a 670 milioni per il 2019, e le risorse destinate alla programmazione 2014-2020, pari a 51.218,1 milioni dal 2018 al 2025 (20.200,6 milioni nel triennio 2019-2021).

Le risorse relative alla programmazione FSC 2007-2013 sono state interamente assegnate dal CIPE e sono erogate ai beneficiari tenendo conto delle effettive esigenze di spesa, ovvero in relazione all'andamento degli interventi finanziati.

La dotazione complessiva del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020 è stata fissata in complessivi 54.810 milioni dall'articolo 1, comma 6, della legge n. 147/2013 (L.S. 2014), che ha disposto l'iscrizione in bilancio dell'80% di tale ammontare (43.848 milioni) e ha stabilito la chiave di riparto 80% nelle aree del Mezzogiorno e 20% nelle aree del Centro-Nord.

Con la legge n. 232/2016 (Legge di Bilancio per il 2017) è stata disposta l'iscrizione in bilancio della residua quota del 20 per cento, pari a 10.962 milioni. Inoltre sono stati rimodulati gli stanziamenti già autorizzati anticipando al triennio 2017-2019 complessivi 2.450 milioni previsti per il 2020.

La legge n. 205/2017 (Legge di Bilancio per il 2018) ha rifinanziato il FSC per 5.000 milioni, portandone la dotazione complessiva per il periodo di programmazione 2014-2020 a 59.810 milioni. Contestualmente è stata operata la riprogrammazione degli stanziamenti del Fondo, rendendo disponibili nel triennio 2018-2020 complessivi 3.700 milioni già previsti nelle annualità 2024 e 2025.

Con la legge 23 dicembre 2014, n.190 (Legge di Stabilità per il 2015) è stata ridefinita la cornice di programmazione delle risorse FSC 2014-2020, con specifici elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura. In particolare, il comma 703 dell'articolo 1 ha previsto che la dotazione finanziaria del FSC sia impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, articolati in piani operativi definiti da apposita Cabina di regia composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Tali piani operativi devono tener conto della destinazione ai territori delle Regioni del Mezzogiorno di un importo non inferiore all'80% della dotazione complessiva e devono indicare, per ciascuna area tematica nazionale, i risultati attesi, le azioni, la tempistica ed i soggetti attuatori. La ripartizione per aree tematiche nazionali e la successiva approvazione dei singoli piani operativi sono attribuite al CIPE.

Lo stesso comma 703 ha inoltre previsto che - nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi e su proposta dell'Autorità politica per la coesione - il CIPE possa approvare, in anticipazione della programmazione complessiva e con assegnazione delle risorse necessarie, Piani stralcio per la realizzazione di interventi ad immediato avvio dei lavori destinati a confluire nei piani operativi, in coerenza con le aree tematiche cui afferiscono.

Nel corso del 2015 è stato dato avvio alla modalità prevista dal citato comma 703 per l'utilizzo delle risorse FSC iscritte nel bilancio dello Stato, attraverso il

¹⁰¹ Come specificato nella nota 2 alla tabella, l'importo indicato per l'anno 2022 si riferisce a stanziamenti per l'anno 2022 e successivi, anno terminale: 2025.

trasferimento in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, sulla base dei fabbisogni finanziari in relazione alle esigenze di spesa. Il Ministero dell'economia e delle finanze assegna le risorse trasferite alla suddetta contabilità in favore delle Amministrazioni responsabili dell'attuazione dei Piani approvati dal CIPE e provvede a effettuare i pagamenti secondo le procedure stabilite dalla citata legge n. 183 del 1987 e dal regolamento di cui al DPR 29 dicembre 1988, n. 568.

Nel corso del 2016 con la delibera CIPE n. 25 del 10 agosto, in attuazione delle disposizioni di cui al citato comma 703, sono state individuate le aree tematiche con le rispettive dotazioni finanziarie, nonché definite le regole di funzionamento del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020. In particolare, sono stati disciplinati i piani operativi, le modalità di attuazione e sorveglianza, mediante la previsione dell'istituzione di Comitati con funzioni di sorveglianza, gli interventi ammissibili, il monitoraggio, la revoca delle risorse, gli obblighi di pubblicità e informazione, le riprogrammazioni, le modalità di trasferimento delle risorse da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello stato- IGRUE, l'ammissibilità delle spese, le varianti in corso d'opera, i sistemi di gestione e controllo.

Quanto all'utilizzo delle risorse, dal mese di dicembre del 2016 al mese di febbraio del 2018 sono state pressoché interamente programmate dal CIPE le risorse disponibili al netto delle riduzioni/finalizzazioni previste per legge. Di seguito si riportano le delibere CIPE con le quali sono stati approvati i principali Piani stralcio, Piani operativi e relativi Addendum e i finanziamenti assegnati:

- delibera n. 32 del 20.2.2015 - Piano stralcio interventi prioritari di contrasto al dissesto idrogeologico (550 milioni).
- delibere n. 65 del 6.8.2015 e n. 71 del 7.8.2017 - Piano investimenti per la diffusione della banda ultra larga (3.500 milioni).
- delibere n. 1 dell'1.5.2016, n. 101 del 22.12.2017 e n. 10 del 28 febbraio 2018 - Piano stralcio e relativi Addendum (1.770,3 milioni).
- delibere n. 26 dell'10.8.2016 e n. 95 del 22.12.2017 - Piano per il Mezzogiorno (13.456 milioni assegnati a Regioni e Città Metropolitane per l'attuazione dei c.d. "Patti per il Sud").
- delibere n. 52 dell'1.12.2016, n. 101 del 22.12.2017 e n. 14 del 28 febbraio 2018 - Piano operativo "Imprese e competitività" e relativi Addendum (2.498 milioni).
- delibere n. 53 dell'1.12.2016, n. 13 del 28 febbraio 2018 e n. 69 del 28.11.2018 - Piano operativo MIPAAF e relativi Addendum (442,6 milioni).
- delibere n. 54 dell'1.12.2016, n. 98 del 22.12.2017 e n. 12 del 28 febbraio 2018 - Piano operativo "Infrastrutture" e relativi Addendum (17.864,4 milioni).
- delibere n. 55 dell'1.12.2016, n. 99 del 22.12.2017 e n. 11 del 28 febbraio 2018 - Piano operativo MATTM e relativi Addendum (2.798,4 milioni).
- delibera n. 56 dell'1.12.2016 - Patti stipulati con Regioni e Città Metropolitane del Centro-Nord (905 milioni).
- delibera n. 2 del 3.3.2017 - Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (761 milioni)
- delibera n. 50 del 10.7.2017 - Cofinanziamento nazionale delle risorse europee addizionali (800 milioni).

- delibere n. 107 del 22.12.2017 e n. 18 del 28 febbraio 2018 - Assegnazioni in favore delle regioni non incluse nei Piani operativi (208 milioni).
- delibera n. 15 del 28 febbraio 2018 - Piano operativo Salute (200 milioni).
- delibera n. 16 del 28 febbraio 2018 - Piano operativo Sport e Periferie (250 milioni).

La legge n. 205/2017 (Legge di Bilancio per il 2018) ha rifinanziato il FSC per 4.000 milioni (800 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023), portandone la dotazione complessiva per il periodo di programmazione 2014-2020 a 63.810 milioni.

VII.2 PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA

Programmi Fondi strutturali

Nel 2015 si è conclusa la fase attuativa dei programmi comunitari cofinanziati dai fondi strutturali afferenti il periodo di programmazione 2007-2013.

Per la realizzazione degli interventi strutturali riguardanti il periodo di programmazione 2007-2013, l'Unione europea ha complessivamente assegnato all'Italia 28,5 miliardi di euro a valere sui Fondi strutturali europei (Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR; Fondo sociale europeo - FSE). Tali risorse, abbinate alle quote di cofinanziamento nazionale, ammontano a circa 47,4 miliardi di euro di investimenti.

Le risorse in questione sono state allocate nell'ambito di specifici programmi operativi, a titolarità delle Amministrazioni centrali (PON) e regionali (POR) e concorrono a realizzare i seguenti tre obiettivi prioritari definiti dalla normativa comunitaria:

- Obiettivo Convergenza, che prevede interventi per promuovere lo sviluppo socio economico delle aree più deboli dell'UE (in Italia interessa le Regioni Calabria, Sicilia, Campania, Puglia);
- Obiettivo Competitività, attraverso cui si realizzano interventi rivolti a superare le difficoltà economiche ed occupazionali delle regioni delle aree diverse da quelle convergenza (in Italia riguarda le Regioni del centro-nord);
- Obiettivo Cooperazione territoriale europea, attraverso cui si realizzano interventi volti a favorire l'integrazione del territorio europeo, riducendo l'ostacolo dei confini nazionali (in Italia interessa le aree di frontiera terrestre e marittima).

Come è noto, il 31 dicembre 2015 rappresentava, ad eccezione dei progetti afferenti gli Strumenti di Ingegneria Finanziaria, la data ultima di ammissibilità sul bilancio comunitario per i pagamenti effettuati dalle Amministrazioni a valere sui Programmi Operativi finanziati con Fondi Strutturali 2007-2013.

Per i progetti che a tale data non risultavano ancora conclusi o funzionanti, sono state previste diverse possibilità di completamento:

- 1) progetti che rispettano i requisiti regolamentari tali da poter essere portati a termine con risorse comunitarie del ciclo 2014-2020 ed inseriti nei nuovi programmi cofinanziati 2014-2020 (cd. Progetti "a cavallo" tra due cicli di programmazione).
- 2) progetti che non possiedono i requisiti richiesti e devono essere completati entro marzo 2017 facendo ricorso a risorse proprie dello Stato Membro

(nazionali, regionali o locali) e che rimangono interamente nel perimetro della programmazione 2007-2013. In questo secondo caso le risorse nazionali sono state stanziare dalle Delibere del CIPE n. 12 e 27 del 2016 secondo le procedure previste dall'art. 1 c. 804 della legge 208/2015.

Per gli strumenti di ingegneria finanziaria la data ultima di ammissibilità della spesa è stata fissata al 31 marzo 2017 dalla Commissione Europea negli orientamenti per la chiusura dei programmi operativi.

Relativamente alla programmazione dei Fondi europei 2014-2020, si evidenzia quanto segue.

Nel contesto del riesame del funzionamento del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, svolto dalla Commissione UE nel 2016 ai sensi della normativa vigente in materia, è stato previsto un adeguamento "tecnico" delle dotazioni a valere sulla Politica di Coesione per singolo Stato membro, con aggiornamento dei massimali del QFP. A tal riguardo, la Commissione Europea in aggiunta al contributo europeo inizialmente attribuito pari a 32,8 miliardi di euro, ha assegnato all'Italia, con Decisione (2016) 6909 del 3 novembre 2016, ulteriori risorse pari a 1.417,8 milioni di euro (prezzi 2011), che corrispondono a circa 1.600 milioni a prezzi correnti.

Nel corso dell'anno 2017 si è definita la strategia di impiego delle risorse addizionali, le quali sono state finalizzate ai seguenti specifici temi: Iniziativa occupazione giovani, Strategia nazionale di specializzazione intelligente, migrazione e marginalità sociale, SME Initiative (Iniziativa Piccole e Medie imprese), prevenzione dei rischi sismici e ricostruzione nei territori colpiti dal terremoto nel 2016.

Il processo di programmazione derivante dall'adeguamento "tecnico" si è concluso con la modifica dell'Accordo di Partenariato, avvenuta con Decisione della Commissione C(2018) 598 dell'8 febbraio 2018, e con la modifica dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali destinatari, ratione materiae, delle suddette risorse.

Il 31 dicembre 2018 ha rappresentato una scadenza di particolare rilievo perché l'ammontare delle risorse da certificare per evitare il disimpegno automatico in virtù della regola dell'N+3 fissata dai regolamenti europei era ingente. Solo tre programmi operativi non hanno raggiunto i target e la spesa complessivamente certificata ha consentito di superare ampiamente le soglie previste al 31 dicembre. Ciò è avvenuto grazie ad un forte impegno e a una generale mobilitazione delle Amministrazioni titolari dei programmi, per effetto delle quali è stato possibile completare gli iter amministrativi necessari a rendicontare la spesa presente sui territori realizzata durante l'attuale ciclo di programmazione. Per i Programmi cofinanziati dai fondi FESR e FSE, gli importi indicati nella Tabella VII.1-1 sono stati determinati sulla base delle previsioni di spesa formulate dalle Amministrazioni titolari dei programmi operativi.

Programmi FEASR e FEAMP

Anche i programmi comunitari cofinanziati dai fondi FEASR e FEAMP afferenti il periodo di programmazione 2007-2013 si sono conclusi nel 2015.

Per la realizzazione degli interventi ricompresi in detto periodo programmatico, l'Unione europea ha complessivamente assegnato all'Italia 9,4 miliardi di euro, a valere sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e sul Fondo europeo per la pesca (FEP). A questi si aggiungono le quote di cofinanziamento nazionale di circa 9,1 miliardi di euro, per un ammontare totale di risorse pubbliche pari a 18,5 miliardi di euro.

Per il periodo di programmazione 2014-2020 sono state assegnate per i programmi finanziati dal fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) risorse comunitarie complessive per circa 11 miliardi di euro, mentre le risorse di cofinanziamento nazionale ammontano a circa 10,9 miliardi di euro, per un ammontare complessivo di 21,9 miliardi di euro.

Per i dati relativi ai programmi cofinanziati dal FEASR si è tenuto conto degli importi riportati nei piani finanziari dei programmi di Sviluppo rurale.

Per gli importi del programma cofinanziato dal FEAMP, è stato considerato il piano finanziario inserito nella proposta del nuovo programma operativo FEAMP 2014-2020. Gli importi, per il periodo 2016-2019, sono riportati al netto della riserva di efficacia, di cui agli artt. 20-22 del Regolamento (UE) 1303/2013. Nella tabella si è ipotizzato che tali risorse saranno tutte imputate all'anno 2020.

VIII. VALUTAZIONE PER L'ANNO 2018 DELLE MAGGIORI ENTRATE DERIVANTI DAL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE

La valutazione delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale è effettuata ai sensi del comma 433 della Legge di stabilità 2014 (legge 147/2013). Tale disposizione prevede, in particolare, che il Documento di economia e finanza indichi i valori registrati rispetto all'anno precedente del recupero di evasione fiscale, dei risparmi di spesa e delle maggiori entrate di cui alle lettere a) e b) del comma 431, e di quelli previsti fino alla fine dell'anno in corso e per gli anni successivi.

Nel rispetto del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il comma 431 dispone inoltre la destinazione al Fondo per la riduzione della pressione fiscale delle seguenti risorse:

- l'ammontare dei risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica di cui all'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, al netto della quota già considerata nei commi da 427 a 430, delle risorse da destinare a programmi finalizzati al conseguimento di esigenze prioritarie di equità sociale e ad impegni inderogabili;
- l'ammontare di risorse permanenti che, in sede di Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, si stima di incassare quali maggiori entrate rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio dell'esercizio in corso e a quelle effettivamente incassate nell'esercizio precedente derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Complessivamente, il gettito incassato nell'annualità in esame, che include sia i tributi erariali sia quelli non erariali, si è attestato a circa 19,2 miliardi di euro (-4,5% rispetto all'anno precedente).

In particolare le riscossioni conseguite nell'esercizio 2018 si articolano in:

- versamenti diretti, che includono le somme versate con modello F24 a seguito di atti emessi dall'Agenzia delle entrate, per un valore complessivo di 11,4 miliardi di euro, con un incremento del 3,6 per cento rispetto al 2017;
- risultati dell'attività di promozione della *compliance* per un ammontare complessivo di 1,8 miliardi di euro, con un incremento di circa 500 milioni rispetto al 2017;
- ruoli riscossi sia dall'Agenzia delle entrate - Riscossione- sia da Riscossione Sicilia s.p.a., per un valore di 5,7 miliardi di euro, con un decremento del 23,0 per cento rispetto al 2017;

- introiti derivanti dalla *voluntary disclosure* per circa 300 milioni, in diminuzione rispetto ai 400 milioni di euro del 2017¹⁰².

Per la valutazione delle maggiori entrate nei termini disposti dalla citata disposizione legislativa viene considerato il gettito incassato sui pertinenti capitoli/articoli di entrata del solo bilancio dello Stato per l'anno 2018.

Al fine di valutare le maggiori entrate permanenti, il gettito incassato sui citati capitoli/articoli è confrontato sia con i versamenti risultanti nel rendiconto generale dello Stato dell'anno precedente (2017), sia con le previsioni di cassa dell'anno 2018.

Con riferimento ai capitoli/articoli dell'entrata del bilancio dello Stato ove sono contabilizzate le riscossioni a mezzo ruolo (incluse quelle relative a interessi e sanzioni delle imposte dirette e indirette nonché quelle riguardanti l'accertamento con adesione), gli incassi del 2018 (13,5 miliardi di euro) evidenziano uno scostamento negativo di circa 0,1 miliardi di euro¹⁰³ rispetto alle previsioni di cassa iscritte in bilancio nell'anno medesimo (13,6 miliardi di euro); rispetto agli incassi del 2017 (12,3 miliardi di euro), le maggiori entrate realizzate nel 2018 sono pari a +1,2 miliardi di euro.

Con riferimento al comparto del bilancio dello Stato, nella tabella seguente si riportano gli incassi degli esercizi 2017 e 2018 e le previsioni di cassa degli stessi anni.

Rispetto a quanto riportato nella Nota di aggiornamento del DEF 2018¹⁰⁴, i risultati del 2018 si riferiscono al preconsuntivo 2018, anziché alla stima basata sui dati a tutto agosto.

TABELLA VIII.1-1 BILANCIO DELLO STATO: ENTRATE A MEZZO RUOLO E MEDIANTE ACCERTAMENTO CON ADESIONE: CONFRONTI PREVISIONI-RISULTATI 2017 E 2018

Valori in miliardi di euro	2017	2018	differenze
Previsioni di cassa capitoli/articoli ruoli e accertamento con adesione	11,1	13,6	+2,5
Risultati (incassi)	12,3	13,5	+1,2
DIFFERENZE	+1,2	-0,1	

¹⁰² Il dato relativo al gettito del 2017 della *voluntary disclosure* si riferisce solo all'attività dell'Agenzia delle entrate e non tiene in considerazione i versamenti autoliquidati, pari a 596 milioni di euro. Nel complesso, il risultato derivante dalla *voluntary disclosure* per il 2017 è pari a 956 milioni di euro.

¹⁰³ Considerando il gettito relativo alla *voluntary disclosure*, 0,3 miliardi di euro a fronte di una previsione nulla, gli incassi del 2018 mostrano un incremento pari a 0,2 miliardi di euro rispetto alle previsioni.

¹⁰⁴ MEF, Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018, pp. 38-39.

IX. INDIVIDUAZIONE DEI PROGRAMMI DI SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI AI SENSI DELL'ARTICOLO 7-BIS DEL DECRETO-LEGGE 29 DICEMBRE 2016, N. 243

I principi per il riequilibrio territoriale contenuti nell'articolo 7-bis del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 ("Principi per il riequilibrio territoriale") sono diretti a sostenere l'efficacia delle azioni inerenti alla rimozione o riduzione del gap infrastrutturale sul territorio nazionale. La misura è orientata all'incremento del livello delle risorse ordinarie in conto capitale delle Amministrazioni centrali da destinare alle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna).

L'articolo 1, commi 597-599 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha modificato ed integrato il citato articolo 7-bis. In particolare, tali modifiche hanno ricompreso nell'ambito di applicazione del vincolo di ripartizione territoriale a beneficio delle Regioni del Mezzogiorno i Contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, rispettivamente, ANAS e RFI; inoltre, è stata innovata la procedura con la quale sono individuati annualmente gli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale rilevanti ai fini dell'applicazione della norma.

Ciò premesso, considerate, tra l'altro, le comunicazioni pervenute ai sensi del comma 2-bis del citato articolo 7-bis da parte delle Amministrazioni Centrali ed in costanza delle procedure relative alla emanazione della normativa applicativa, si riporta di seguito l'elenco dei programmi di spesa ordinaria in conto capitale individuati, in via sperimentale di prima attuazione, per l'anno 2019, ai fini delle verifiche ai sensi dell'articolo 7-bis.

A) Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, di cui all'articolo 1, commi 95, 96 e 98 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

B) Ministero della Salute

1) Programmazione del servizio sanitario nazionale per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (in relazione alle somme da destinare al finanziamento di interventi di edilizia sanitaria per ampliamento, riqualificazione, adeguamento e messa a norma delle strutture ospedaliere);

2) Programma sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale (in relazione al finanziamento di cui all'articolo 1, comma 510, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, concernente spese in conto capitale per l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche relative ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie, finalizzati alla riduzione delle liste d'attesa delle prestazioni sanitarie).

C) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

1) Programma politiche abitative, urbane e territoriali (in relazione al programma recupero edilizia residenziale pubblica, comuni e IACP);

2) Programma opere strategiche, edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità (in relazione: a) al fondo opere - spese per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali etc.; b) al

fondo progetti - costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali etc.);

3) Programma sistemi idrici, idraulici ed elettrici (in relazione al fondo opere - piano straordinario invasi);

4) Programma sistemi stradali, autostradali ed intermodali (in relazione a: a) fondo opere - rifinanziamento di contributi in conto impianti da corrispondere all'Anas per la realizzazione etc.; b) fondo opere - rifinanziamento di contributi all'Anas per la presa in carico dei tratti stradali dismessi etc.);

5) Programma sviluppo e sicurezza della mobilità stradale (in relazione al fondo per l'accessibilità e la mobilità delle persone con disabilità);

6) Programma sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (relativamente al fondo opere - interventi in favore di grandi stazioni);

7) Programma sviluppo e sicurezza della mobilità locale (in relazione a: a) rifinanziamento del contributo per l'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza di ferrovie e materiale rotabile; b) interventi per la messa in sicurezza delle ferrovie non interconnesse);

8) Programma diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto (in relazione a: a) rifinanziamento del fondo per le infrastrutture portuali; b) somme da assegnare per l'accesso agli impianti portuali; c) spese per miglioramento competitività porti italiani e trasferimento ferroviario e modale nei sistemi portuali);

9) Programma ordine pubblico e sicurezza (in relazione a somme da assegnare per la manutenzione straordinaria);

10) Contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS Spa e contratti di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana Spa, e relativi aggiornamenti.

D) Ministero della giustizia

1) Programma Amministrazione Penitenziaria (in relazione a: a) manutenzione straordinaria degli immobili - fondo opere; b) servizio delle industrie e delle bonifiche agrarie degli istituti di prevenzione e di pena; c) spese per l'acquisto di attrezzature e impianti; d) spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie);

2) Programma Giustizia civile e penale (in relazione a: a) spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, strutture e impianti, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili sia per gli uffici dell'amministrazione centrale che per quelli giudiziari; b) spese relative alla progettazione, alla ristrutturazione, all'ampliamento ed alla messa in sicurezza delle strutture giudiziarie ubicate nelle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

E) Ministero dell'interno

1) Programma elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali (in relazione al finanziamento di cui all'articolo 1, comma 139 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, concernente risorse per consentire la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, da destinare ai Comuni per il tramite del Ministero dell'Interno).

F) Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

1) Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica (in relazione al Fondo Unico per l'Edilizia scolastica).

Appendice

Quadri di costruzione dei conti consolidati
di cassa del settore pubblico 2016-2018

PAGINA BIANCA

TABELLA A.1-1 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2016 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Incassi correnti	442.003	331.599	166.138	119.465	65.391	55.902	10.514	-392.061	798.951
Tributari	387.363	0	59.059	0	37.565	19.951	0	-2.601	501.337
Imposte dirette	211.986	0	22.584	0	5.785	76	0	0	240.431
Imposte indirette	175.377	0	36.475	0	31.780	19.874	0	-2.601	260.906
Risorse Proprie UE	3.901	0	0	0	0	0	0	0	3.901
Contributi sociali	0	215.602	0	0	0	22	0	0	215.624
Vendita di beni e servizi	2.298	180	0	4.109	6.231	5.100	0	0	17.918
Redditi da capitale	5.881	1.660	676	153	3.250	389	0	-1.277	10.732
Trasferimenti correnti totali	41.403	113.237	103.429	113.075	15.644	27.254	10.514	-388.183	36.373
da Settore Statale (1)	0	113.217	102.687	-1.803	6.564	14.092	42	-234.798	0
da Enti di Previdenza	5.014	0	5	0	0	0	0	-5.019	0
da Regioni	4.080	1	0	114.364	8.418	1.724	2.879	-131.466	0
da Sanità	0	5	0	0	156	254	2.379	-2.794	0
da Comuni e Province	2.725	0	215	194	0	274	822	-4.230	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	542	0	18	18	103	0	4.392	-5.073	0
da Enti Pub. non Consolidati	-115	14	0	189	287	4.428	0	-4.803	0
da Famiglie	14.814	0	52	38	0	56	0	0	14.960
da Imprese	4.121	0	453	74	100	6.406	0	0	11.154
da Estero	10.222	0	0	1	16	20	0	0	10.259
Altri incassi correnti	1.157	920	2.974	2.128	2.701	3.186	0	0	13.066
Incassi in conto capitale	3.886	233	3.164	1.617	9.259	2.642	2.248	-15.317	7.733
Trasferimenti in conto capitale totali	218	0	3.108	1.581	8.419	2.529	2.248	-15.317	2.786
da Settore Statale	0	0	2.744	0	2.361	1.241	262	-6.608	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	18	0	0	1.533	3.560	748	1.870	-7.729	0
da Sanità	0	0	0	0	7	37	0	-44	0
da Comuni e Province	200	0	43	0	0	22	58	-323	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	0	0	27	0	78	0	58	-163	0
da Enti Pub. non Consolidati	0	0	126	0	162	163	0	-450	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	168	48	2.252	318	0	0	2.786
Ammortamenti	380	0	0	0	0	0	0	0	380
Altri incassi in conto capitale	3.288	233	56	36	840	113	0	0	4.566
Incassi partite finanziarie	1.573	92	2.274	3	271	2.058	81	-3.715	2.638
Incassi finali	447.462	331.924	171.576	121.085	74.921	60.603	12.844	-411.093	809.322
Fabbisogno complessivo	-46.979	0	347	-1.439	2.546	497	0	-92	-45.119

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 102.665 milioni, di cui 77.794 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

TABELLA A.1-1 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2016 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	471.011	328.342	155.338	119.673	59.584	51.786	10.514	-392.061	804.187
Personale	89.041	2.793	5.737	35.740	15.477	10.557	0	0	159.344
Acquisto di beni e servizi	14.091	1.614	2.427	75.661	31.019	14.566	0	0	139.378
Trasferimenti correnti totali	274.677	322.786	144.051	3.685	8.042	15.779	10.514	-388.183	391.351
a Settore Statale	0	5.014	4.080	0	2.725	542	-115	-12.246	0
a Enti di Previdenza	113.217	0	1	5	0	0	14	-113.237	0
a Regioni	102.687	5	0	0	215	18	0	-102.924	0
a Sanità	-1.803	0	114.364	0	194	18	189	-112.962	0
a Comuni e Province	6.564	0	8.418	156	0	103	287	-15.528	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	14.092	0	1.724	254	274	0	4.428	-20.772	0
ad Enti Pub. non Consolidati	42	0	2.879	2.379	822	4.392	5.711	-10.514	5.711
a Famiglie	17.393	316.592	1.847	891	2.881	1.687	0	0	341.291
a Imprese	6.186	1.161	10.738	0	931	8.320	0	0	27.336
a Estero	16.299	14	0	0	0	699	0	0	17.012
Interessi	70.492	51	2.087	492	2.438	99	0	-1.277	74.382
Ammortamenti	380	0	0	0	0	0	0	0	380
Altri pagamenti correnti	22.331	1.098	1.036	4.095	2.608	10.785	0	-2.601	39.351
Pagamenti in conto capitale	20.420	427	13.977	1.561	11.764	4.093	2.248	-15.317	39.173
Costituzione capitali fissi	3.717	427	1.865	1.517	10.578	3.379	0	0	21.483
Trasferimenti in conto capitale totali	16.464	0	12.064	44	1.186	341	2.248	-15.317	17.030
a Settore Statale	0	0	18	0	200	0	0	-218	0
a Regioni	2.744	0	0	0	43	27	126	-2.940	0
a Sanità	0	0	1.533	0	0	0	0	-1.533	0
a Comuni e Province	2.361	0	3.560	7	0	78	162	-6.167	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	1.241	0	748	37	22	0	163	-2.210	0
ad Enti Pub. non Consolidati	262	0	1.870	0	58	58	1.798	-2.248	1.798
a Famiglie	471	0	553	0	515	67	0	0	1.606
a Imprese	9.100	0	3.782	0	348	103	0	0	13.333
a Estero	285	0	0	0	0	7	0	0	292
Altri pagamenti in conto capitale	239	0	48	0	0	373	0	0	660
Pagamenti partite finanziarie	3.010	3.155	1.914	1.290	1.027	4.226	82	-3.623	11.081
Pagamenti totali	494.441	331.924	171.229	122.524	72.375	60.105	12.844	-411.001	854.441

TABELLA A.1-2 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2017 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Incassi correnti	443.663	336.795	162.432	117.097	65.635	55.022	11.548	-384.421	807.771
Tributari	389.610	0	61.147	0	38.016	15.316	0	-1.423	502.666
Imposte dirette	211.344	0	23.261	0	5.808	79	0	0	240.491
Imposte indirette	178.266	0	37.886	0	32.208	15.237	0	-1.423	262.174
Risorse Proprie UE	4.335	0	0	0	0	0	0	0	4.335
Contributi sociali	0	220.806	0	0	0	22	0	0	220.828
Vendita di beni e servizi	2.360	207	0	3.887	6.549	8.136	0	0	21.139
Redditi da capitale	6.912	1.678	654	176	3.387	375	0	-1.280	11.902
Trasferimenti correnti totali	39.528	112.755	98.467	110.910	14.158	27.832	11.548	-381.718	33.480
da Settore Statale (1)	0	112.731	97.286	-4.155	5.964	15.945	252	-228.023	0
da Enti di Previdenza	4.512	0	25	0	0	0	21	-4.558	0
da Regioni	4.176	0	0	114.579	7.410	1.443	3.126	-130.734	0
da Sanità	0	6	0	0	206	243	2.415	-2.870	0
da Comuni e Province	3.223	2	269	209	0	286	1.009	-4.998	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	298	0	53	25	98	0	4.725	-5.199	0
da Enti Pub. non Consolidati	135	14	133	119	282	4.653	0	-5.336	0
da Famiglie	14.196	0	12	37	48	65	0	0	14.358
da Imprese	4.259	2	689	95	146	5.181	0	0	10.372
da Estero	8.729	0	0	1	4	16	0	0	8.750
Altri incassi correnti	918	1.349	2.164	2.124	3.525	3.341	0	0	13.421
Incassi in conto capitale	4.046	147	4.538	1.556	8.118	2.134	2.548	-15.086	8.001
Trasferimenti in conto capitale totali	347	0	4.416	1.537	7.138	1.749	2.548	-15.086	2.649
da Settore Statale	0	0	3.490	0	1.721	852	585	-6.648	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	17	0	0	1.494	2.885	554	1.833	-6.783	0
da Sanità	0	0	0	0	3	35	0	-38	0
da Comuni e Province	200	0	41	0	0	24	67	-332	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	0	0	32	2	81	0	62	-177	0
da Enti Pub. non Consolidati	130	0	714	7	220	36	0	-1.108	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	139	34	2.228	248	0	0	2.649
Ammortamenti	387	0	0	0	0	0	0	0	387
Altri incassi in conto capitale	3.312	147	122	19	980	385	0	0	4.965
Incassi partite finanziarie	2.071	1.348	310	239	1.000	2.084	140	-3.557	3.634
Incassi finali	449.780	338.290	167.280	118.892	74.753	59.240	14.236	-403.064	819.406
Fabbisogno complessivo	-52.172	0	1.177	-1.005	1.819	-273	0	-257	-50.711

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 97.286 milioni, di cui 82.523 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

TABELLA A.1-2 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2017 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	467.426	332.652	153.008	118.314	61.237	52.502	11.548	-384.421	812.266
Personale	89.892	2.622	5.729	35.477	15.074	11.184	0	0	159.978
Acquisto di beni e servizi	14.679	1.473	2.184	75.078	32.290	14.740	0	0	140.444
Trasferimenti correnti totali	270.175	327.394	141.912	3.591	8.429	16.461	11.548	-381.718	397.791
a Settore Statale	0	4.512	4.176	0	3.223	298	135	-12.344	0
a Enti di Previdenza	112.731	0	0	6	2	0	14	-112.753	0
a Regioni	97.286	25	0	0	269	53	133	-97.766	0
a Sanità	-4.155	0	114.579	0	209	25	119	-110.777	0
a Comuni e Province	5.964	0	7.410	206	0	98	282	-13.960	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	15.945	0	1.443	243	286	0	4.653	-22.570	0
ad Enti Pub. non Consolidati	252	21	3.126	2.415	1.009	4.725	6.212	-11.548	6.212
a Famiglie	18.023	321.539	1.683	721	2.394	1.690	0	0	346.050
a Imprese	6.467	1.273	9.495	0	1.037	9.007	0	0	27.278
a Estero	17.662	24	0	0	0	565	0	0	18.251
Interessi	69.864	27	2.241	227	2.379	91	0	-1.280	73.549
Ammortamenti	387	0	0	0	0	0	0	0	387
Altri pagamenti correnti	22.428	1.136	942	3.941	3.065	10.027	0	-1.423	40.116
Pagamenti in conto capitale	21.955	496	11.519	1.458	10.790	3.903	2.548	-15.086	37.583
Costituzione capitali fissi	4.123	496	1.407	1.420	9.802	3.201	0	0	20.449
Trasferimenti in conto capitale totali	18.699	0	9.995	38	984	299	2.548	-15.086	17.477
a Settore Statale	0	0	17	0	200	0	130	-347	0
a Regioni	3.490	0	0	0	41	32	714	-4.277	0
a Sanità	0	0	1.494	0	0	2	7	-1.503	0
a Comuni e Province	1.721	0	2.885	3	0	81	220	-4.910	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	852	0	554	35	24	0	36	-1.501	0
ad Enti Pub. non Consolidati	585	0	1.833	0	67	62	1.440	-2.548	1.440
a Famiglie	517	0	360	0	314	41	0	0	1.232
a Imprese	11.073	0	2.852	0	317	73	0	0	14.315
a Estero	461	0	0	0	21	8	0	0	490
Altri pagamenti in conto capitale	-867	0	117	0	4	403	0	0	-343
Pagamenti partite finanziarie	12.571	5.142	1.576	125	907	3.107	140	-3.300	20.268
Pagamenti finali	501.952	338.290	166.103	119.897	72.934	59.513	14.236	-402.807	870.117

TABELLA A.1-3 SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2018 (1/2)

In milioni	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Incassi correnti	450.451	341.899	165.639	120.086	65.599	52.778	12.048	-387.442	821.058
Tributari	393.495	0	63.094	0	38.639	13.127	0	-151	508.204
Imposte dirette	210.289	0	23.351	0	5.985	85	0	0	239.710
Imposte indirette	183.206	0	39.743	0	32.654	13.042	0	-151	268.493
Risorse Proprie UE	4.629	0	0	0	0	0	0	0	4.629
Contributi sociali	0	229.543	0	0	0	0	0	0	229.543
Vendita di beni e servizi	2.731	206	268	3.790	6.347	7.674	0	0	21.016
Redditi da capitale	8.051	1.704	807	260	3.374	429	0	-1.180	13.445
Trasferimenti correnti totali	40.746	109.606	99.329	114.124	15.223	29.217	12.048	-386.111	34.182
da Settore Statale (1)	0	109.590	98.109	-2.148	6.868	17.118	388	-229.925	0
da Enti di Previdenza	4.210	0	0	0	0	0	21	-4.231	0
da Regioni	4.225	0	0	115.818	7.479	1.877	3.460	-132.859	0
da Sanità	0	5	0	0	190	327	2.454	-2.976	0
da Comuni e Province	3.809	0	225	211	0	323	1.253	-5.821	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	254	0	66	17	79	0	4.473	-4.888	0
da Enti Pub. non Consolidati	486	10	10	136	419	4.350	0	-5.411	0
da Famiglie	14.083	0	25	40	51	87	0	0	14.286
da Imprese	4.273	1	895	49	135	5.107	0	0	10.460
da Estero	9.406	0	0	1	2	28	0	0	9.437
Altri incassi correnti	799	840	2.141	1.912	2.016	2.330	0	0	10.038
Incassi in conto capitale	4.325	180	3.176	1.456	9.086	2.545	2.636	-14.850	8.554
Trasferimenti in conto capitale totali	807	0	2.727	1.431	7.895	2.302	2.636	-14.850	2.948
da Settore Statale	0	0	2.383	0	2.217	1.071	590	-6.260	0
da Enti di Previdenza	0	0	0	0	0	0	0	0	0
da Regioni	0	0	0	1.380	3.082	578	1.950	-6.990	0
da Sanità	0	0	0	0	10	19	0	-29	0
da Comuni e Province	200	0	65	0	0	41	56	-362	0
da Altri Enti Pub. Consolidati	107	0	10	0	94	0	40	-250	0
da Enti Pub. non Consolidati	500	0	174	17	206	62	0	-959	0
da Famiglie, Imprese, Estero	0	0	95	34	2.287	532	0	0	2.948
Ammortamenti	381	0	0	0	0	0	0	0	381
Altri incassi in conto capitale	3.137	180	449	25	1.191	242	0	0	5.224
Incassi partite finanziarie	1.075	536	544	770	674	5.292	113	-1.872	7.133
Incassi finali	455.851	342.615	169.359	122.312	75.359	60.615	14.797	-404.163	836.745
Fabbisogno complessivo	-45.219	0	-375	-20	2.762	595	0	1.150	-41.107

(1) Le regioni ricevono trasferimenti correnti dal settore statale pari a 98.109 milioni, di cui 81.807 milioni relativi a compartecipazioni e devoluzioni dei tributi erariali.

TABELLA A.1-3 (SEGUE) SETTORE PUBBLICO: QUADRO DI COSTRUZIONE 2018 (2/2)

	Settore Statale	Enti di Previdenza	Regioni	Sanità	Comuni e Province	Altri Enti Pubblici Consolidati	Enti Pubblici non Consolidati	Partite duplicative rettificata	Settore Pubblico
Pagamenti correnti	472.683	338.537	156.015	119.946	60.813	53.853	12.048	-387.442	826.453
Personale	93.655	2.768	5.736	35.879	15.022	11.870	0	0	164.929
Acquisto di beni e servizi	15.422	1.581	2.340	74.952	31.627	14.729	0	0	140.651
Trasferimenti correnti totali	272.855	333.133	144.738	3.911	9.276	18.272	12.048	-386.111	408.122
a Settore Statale	0	4.210	4.225	0	3.809	254	486	-12.984	0
a Enti di Previdenza	109.590	0	0	5	0	0	10	-109.605	0
a Regioni	98.109	0	0	0	225	66	10	-98.409	0
a Sanità	-2.148	0	115.818	0	211	17	136	-114.034	0
a Comuni e Province	6.868	0	7.479	190	0	79	419	-15.035	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	17.118	0	1.877	327	323	0	4.350	-23.996	0
ad Enti Pub. non Consolidati	388	21	3.460	2.454	1.253	4.473	6.637	-12.048	6.637
a Famiglie	18.731	327.750	1.816	835	2.448	1.821	0	0	353.401
a Imprese	6.334	1.132	10.063	100	1.007	11.058	0	0	29.694
a Estero	17.865	20	0	0	0	505	0	0	18.390
Interessi	68.333	71	1.866	228	2.362	87	0	-1.180	71.767
Ammortamenti	381	0	0	0	0	0	0	0	381
Altri pagamenti correnti	22.038	984	1.335	4.976	2.526	8.895	0	-151	40.602
Pagamenti in conto capitale	24.809	550	12.409	1.453	10.803	3.653	2.636	-14.850	41.464
Costituzione capitali fissi	4.060	550	1.493	1.424	9.818	3.225	0	0	20.570
Trasferimenti in conto capitale totali	20.828	0	10.795	29	981	343	2.636	-14.850	20.762
a Settore Statale	0	0	0	0	200	107	500	-807	0
a Regioni	2.383	0	0	0	65	10	174	-2.632	0
a Sanità	0	0	1.380	0	0	0	17	-1.397	0
a Comuni e Province	2.217	0	3.082	10	0	94	206	-5.608	0
ad Altri Enti Pub. Consolidati	1.071	0	578	19	41	0	62	-1.770	0
ad Enti Pub. non Consolidati	590	0	1.950	0	56	40	1.677	-2.636	1.677
a Famiglie	1.161	0	441	0	279	26	0	0	1.907
a Imprese	13.009	0	3.364	0	319	63	0	0	16.755
a Estero	398	0	0	0	21	4	0	0	423
Altri pagamenti in conto capitale	-79	0	121	0	4	86	0	0	132
Pagamenti partite finanziarie	3.578	3.528	1.310	933	981	2.513	113	-3.022	9.935
Pagamenti finali	501.070	342.615	169.734	122.332	72.597	60.019	14.797	-405.313	877.852

Nota metodologica sui criteri di formulazione
delle previsioni tendenziali

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE	307
I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO	309
I.1 I modelli micro e macro-economici del MEF: breve descrizione dei modelli utilizzati.....	309
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana.....	309
IGEM - Italian General Equilibrium Model	309
QUEST III - Italy	310
ORANI-IT & TERMITY.....	311
MACGEM-IT -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana.....	311
I.2 Il processo di previsioni macroeconomiche	312
II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.....	317
II.1 Le entrate	319
Entrate tributarie ed extratributarie	319
Entrate contributive.....	320
Flussi finanziari Italia - UE	321
II.2 Le spese	324
Redditi da lavoro dipendente	325
Consumi intermedi.....	327
Prestazioni sociali in denaro.....	329
Altre Spese correnti.....	336
Interessi passivi.....	337
Investimenti fissi lordi	340
Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale	342
III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO	345
III.1 Saldo strutturale di bilancio	345
III.2 La regola della spesa.....	350
III.3 Analisi di sensitività alla crescita economica.....	351
III.4 Metodologia per la proiezione di medio periodo del prodotto potenziale.....	352
III.5 Evoluzione dello stock di debito pubblico	353
IV. ANALISI TEMATICHE	355
IV.1 Le previsioni di spesa del bilancio dello Stato.....	355

IV.2 I criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli Enti territoriali e delle altre Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato.....	357
Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano	358
La sanità	359
Province e Comuni	359
Le Università e gli Enti di ricerca	359
IV.3 La spesa sanitaria.....	360

INDICE DEI BOX

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC).....	324
Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro	330
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2018	332

INDICE DELLE TABELLE

tabella II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro del conto delle PA – Un confronto tra previsioni e risultati (valori in mld di euro).....	334
Tabella III.1-1 I parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU.....	348

INDICE DELLE FIGURE

Figura II.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro Conto PA - Confronto tra Programmazione finanziaria e Risultati	333
---	-----

INTRODUZIONE

Il presente documento, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge n. 196/09 e sue successive modificazioni, espone i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente contenute nel Documento di economia e finanza (DEF) 2019. In particolare, sono illustrati i criteri adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, elaborate in coerenza con il quadro di regole fiscali e di bilancio europee e nazionali. Sono, inoltre, tracciate le modifiche più rilevanti dal punto di vista metodologico intervenute nel corso dell'ultimo anno.

PAGINA BIANCA

I. LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

I.1 I MODELLI MICRO E MACRO-ECONOMICI DEL MEF: BREVE DESCRIZIONE DEI MODELLI UTILIZZATI

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

Il modello econometrico ITEM (*Italian Treasury Econometric Model*) è stato sviluppato ed utilizzato all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze. ITEM descrive il comportamento dei principali aggregati dell'economia italiana a livello macroeconomico ed è un modello di medie dimensioni. Include, infatti, 371 variabili, di cui 247 endogene, e si basa su 36 equazioni comportamentali e 211 identità. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia a fini previsivi - effettua proiezioni di medio periodo condizionate al quadro economico internazionale - sia simulativi per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili economiche internazionali. Una caratteristica distintiva di ITEM è quella di formalizzare congiuntamente, all'interno del modello, il lato dell'offerta e il lato della domanda dell'economia. Tuttavia, le condizioni di domanda influenzano le risposte di breve periodo, mentre, le condizioni dal lato dell'offerta determinano il livello di equilibrio dell'economia nel medio periodo. Nel 2016 è stata effettuata un'importante revisione del modello econometrico ITEM, sia a seguito dell'introduzione del nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010), sia per l'esigenza di considerare un campione di stima aggiornato che ricomprenda i dati più recenti. Peraltro, la prolungata e severa recessione che ha attraversato l'economia italiana dopo la crisi finanziaria del 2007 ha posto l'esigenza di verificare se questa avesse indotto modifiche strutturali nelle relazioni tra le variabili sottostanti alle diverse equazioni del modello. Il modello ITEM è stato quindi ristimato con le serie temporali dei conti nazionali costruite secondo il SEC 2010, considerando un campione di stima compreso tra il 1996: Q1 (data di inizio delle serie storiche costruite con il SEC 2010) e il 2013: Q4. È stato necessario apportare, nella specificazione delle diverse equazioni, innovazioni e miglioramenti per cogliere in maniera più appropriata le relazioni tra i diversi aggregati alla luce sia del nuovo sistema dei conti, sia del campione di stima aggiornato ai dati recenti.

IGEM – Italian General Equilibrium Model

IGEM è un modello di equilibrio generale dinamico di medie dimensioni pensato specificatamente per l'economia italiana. Il modello, che è basato su un'esplicita microfondazione, può essere utilizzato per valutare misure alternative di politica economica, per studiare la risposta dell'economia italiana a shock temporanei di varia natura e per effettuare analisi di lungo termine (riforme strutturali). IGEM condivide tutte le principali caratteristiche dei modelli di tipo neo-keynesiano, come la presenza di rigidità reali e nominali, ma si caratterizza in particolare per l'estensione e l'adattamento alla realtà italiana del mercato del lavoro, dove

convivono forme contrattuali e figure professionali fortemente eterogenee. Questa eterogeneità è un fattore essenziale nel cogliere alcuni meccanismi chiave di trasmissione delle politiche fiscali ed i conseguenti effetti su prodotto ed occupazione. Inoltre, grazie alla flessibilità con cui è stato costruito, è possibile introdurre delle varianti nel modello volte a cogliere specifici aspetti dell'economia italiana.

Nella variante IGEM-PA il capitale pubblico è in grado di accrescere la produttività del settore privato, mentre il settore pubblico, a sua volta, impiega beni e capitale in combinazione con il pubblico impiego per la produzione e la fornitura di beni e servizi. Questa estensione di IGEM risponde all'esigenza di dover quantificare il possibile impatto macroeconomico di complessi scenari di riforma, tra i quali una vasta area di intervento riguarda il settore pubblico ed il suo funzionamento. Inoltre con IGEM-PA è possibile effettuare un'analisi dettagliata sui moltiplicatori fiscali, distinguendo tra le diverse categorie di spesa pubblica, quali acquisti di beni e servizi, pubblico impiego, variazioni di capitale pubblico in grado di aumentare la dotazione di infrastrutture dell'economia, sia a supporto della produzione pubblica, sia a supporto di quella privata.

Nella variante FIGEM la presenza del settore bancario permette di cogliere gli aspetti legati alle condizioni di offerta di credito verso le imprese. Attraverso questa versione è, infatti, possibile introdurre gli effetti indotti dalla presenza di razionamento del credito e dalla riduzione del valore del capitale bancario. In particolare, la presenza di frizioni finanziarie introduce forti ostacoli all'accesso a finanziamenti esterni condizionando le difficoltà delle imprese nel reperimento di risorse finanziarie. Questa estensione di IGEM risponde all'esigenza di valutare l'impatto di riforme strutturali e interventi fiscali in presenza di diverse condizioni di offerta di credito. Inoltre con FIGEM è possibile valutare l'impatto di interventi volti a consolidare il settore bancario ed a ridurre le inefficienze nel mercato del credito.

QUEST III - Italy

Il modello QUEST III con Ricerca e Sviluppo (R&S) è la versione più recente del modello di equilibrio generale sviluppato dalla Commissione Europea. È uno strumento di analisi e simulazione per comprendere gli effetti di riforme strutturali e studiare la risposta dell'economia a shock di varia natura o ad interventi di *policy*. In particolare, la versione del modello utilizzata al Dipartimento del Tesoro è una estensione del modello sviluppato dalla Commissione Europea (DG ECFIN) per la valutazione quantitativa di politiche economiche e modificato per la crescita endogena. Negli esercizi di simulazione il Dipartimento utilizza la versione del modello calibrata per l'Italia, già impiegata in alcune analisi *multi-country* per valutare le riforme strutturali della Commissione Europea. La versione di crescita endogena di QUEST III si adatta particolarmente bene a valutare l'impatto di riforme strutturali volte favorire la crescita nell'ambito della strategia di Lisbona. Includendo diverse vischiosità nominali e reali e mercati non perfettamente competitivi, il modello può essere utilizzato, ad esempio, per studiare l'effetto di politiche che stimolano la competizione e riforme finalizzate al miglioramento del capitale umano.

ORANI-IT & TERMITY

ORANI-IT è un modello di equilibrio economico generale computazionale (*Computable General Equilibrium* CGE) per l'economia italiana. ORANI-IT è un modello CGE nazionale, multi-settoriale, con una disaggregazione a 63 prodotti e 63 branche produttive. Il modello si compone di un *framework* teorico neoclassico e di un database, costruito su dati di contabilità nazionale, che riproduce l'economia e che s'innesta nella struttura teorica del modello tramite condizioni di equilibrio. Il modello è statico, disegnato per simulazioni di statica comparata, con un orizzonte temporale diviso in breve e lungo periodo in base alla scelta delle variabili endogene/esogene. Attorno al modello core, ORANI-IT presenta una dettagliata ed elaborata estensione fiscale, che arricchisce la capacità analitica del modello, tramite la modellizzazione dell'intero spettro d'imposte dirette e indirette del sistema fiscale italiano. Ogni imposta è inserita nel modello considerando le aliquote legislative e legando le basi imponibili alle variabili rilevanti presenti nel database. L'estensione fiscale include un *framework economy-wide* che riproduce l'attuale disciplina IVA attraverso un dettagliato sistema di equazioni (aliquote ridotte, esenzioni, deducibilità). Il modello ricostruisce i conti economici dei settori istituzionali, illustrando in maniera integrata risorse e impieghi delle famiglie e della pubblica amministrazione e le transazioni con il resto del mondo, permettendo così un'analisi dettagliata del comportamento degli agenti economici e dell'impatto che *policy* e *shock* possono avere su di esso. Grazie all'interazione multi-settoriale tra domanda e offerta e alla struttura produttiva multi-prodotto, il modello si presta a simulazioni di politiche industriali. La presenza di una disaggregazione per prodotto, settore e agente istituzionale permette di generare risultati a livello nazionale e settoriale. L'estensione fiscale rende ORANI-IT un potente strumento di *policy analysis*, capace di simulare l'effetto sull'economia di proposte alternative di riforma del sistema fiscale, riguardanti cambiamenti sia nelle aliquote sia nelle basi imponibili. Il modello è stato inoltre esteso a livello multi-regionale e dinamico, ideale per l'analisi di politiche regionali (TERMITY).

MACGEM-IT -II Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

Il modello MACGEM-IT è stato realizzato dalla Direzione I del Dipartimento del Tesoro. MACGEM-IT è un modello Computazionale di Equilibrio Economico Generale (CGE) sviluppato sulle caratteristiche del sistema economico italiano per quantificare l'impatto disaggregato, diretto ed indiretto, delle politiche fiscali e degli scenari di riforma ipotizzati.

Sulla base dei flussi economici identificati dalla contabilità economica nazionale e seguendo le ipotesi condivise circa la scelta delle forme funzionali e dei parametri esogeni di calibrazione, il modello MACGEM-IT formalizza le relazioni esistenti tra gli operatori del sistema economico attraverso la modellizzazione delle funzioni fondamentali di comportamento (produzione, consumo e accumulazione) che generano i rapporti di interdipendenza rispettivamente tra le attività produttive, i fattori primari di produzione e i settori istituzionali.

La struttura fondamentale del modello MACGEM-IT è quella dei modelli di equilibrio economico generale con l'innesto di rigidità e di imperfezioni relativamente al comportamento di alcuni operatori e mercati, quali ad esempio l'Amministrazione Pubblica e il mercato del lavoro.

Gli effetti degli interventi di *policy* sono osservati ad un livello di analisi generale, cioè all'interno del flusso circolare del reddito; sono valutati attraverso la *performance* dei principali aggregati macroeconomici, espressi sia in termini reali che nominali; sono disaggregati per prodotto, per attività produttiva e per settore istituzionale.

Nella sua versione attuale, il modello MACGEM-IT è statico, disaggregato, multi output e multi input. Ciascun operatore viene rappresentato attraverso la propria funzione di obiettivo che consiste nel massimo profitto per le attività produttive, sotto il vincolo della capacità produttiva data, e nella massima utilità per i Settori Istituzionali (Famiglie, Imprese, Pubblica Amministrazione e Resto del Mondo), sotto il vincolo delle risorse determinate in maniera esogena. Le attività produttive realizzano la produzione di beni e servizi ad esse tipicamente attribuibili, oltre alle produzioni secondarie (*multi-output production function*), attraverso la combinazione a più stadi dei fattori di produzione. In questo senso è possibile cogliere ogni fenomeno di sostituibilità e complementarità tra i fattori primari e/o beni intermedi all'interno del processo produttivo (*multi-input production function*).

Al ruolo dell'Amministrazione Pubblica il modello MACGEM-IT dedica un ampio grado di dettaglio e, nel rispetto dell'assetto istituzionale attuale, si delinea la complessità della trasmissione degli effetti che i disposti normativi possono generare rispetto alla formazione delle entrate e delle uscite del settore istituzionale pubblico. Il modulo fiscale è modellato in dettaglio, in base alla normativa tributaria attuale, per rispettare la base imponibile e le aliquote vigenti. La peculiarità del modulo fiscale è rappresentata dalla differenziazione tra i tributi sui prodotti, i tributi la cui base imponibile fa riferimento alle attività produttive e i tributi legati ai settori istituzionali.

In base alle sue caratteristiche, il modello MACGEM-IT risulta funzionale alla stima di quelle *policy* che hanno una connotazione settoriale, dal lato della produzione o da quello del reddito, di cui è necessario valutare l'impatto generale ma anche la ricaduta settoriale. La simulazione delle politiche fiscali orientate a incentivare differenti tipologie di domanda finale, a sostenere specifiche attività di impresa e/o attività produttiva e/o prodotto, sono solo alcuni delle possibili applicazioni del modello MACGEM-IT.

1.2 IL PROCESSO DI PREVISIONI MACROECONOMICHE

Il quadro macroeconomico illustrato nei documenti programmatici è il risultato di un processo di previsione condiviso all'interno del Dipartimento del Tesoro del MEF che confluisce nel *Judgement Based Model* (JBM)¹. Quest'ultimo tiene conto dei risultati dei modelli econometrici e delle analisi economiche qualitative.

Il processo di previsione si divide in quattro fasi: nella prima vengono definite le variabili esogene internazionali e quelle di finanza pubblica; nella seconda i modelli elaborano separatamente il quadro economico nazionale in base alle proprie

¹ Per ulteriori dettagli sui modelli esistenti e sul processo previsivo:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/DPRSPSM.pdf.

Riguardo allo sviluppo di nuovi modelli e per l'aggiornamento di quelli esistenti si può far riferimento alla pagina web del Dipartimento del Tesoro relativa alla modellistica:

http://www.dt.tesoro.it/en/analisi_programmazione_economico_finanziaria/modellistica/index.html

metodologie; nella terza, a seguito del confronto tra i risultati, si converge ad una stima coerente del quadro macroeconomico che costituisce l'*input* per le stime del PIL potenziale, nonché per le stime di finanza pubblica. Infine, la quarta fase prevede la validazione delle previsioni alla base del quadro macroeconomico da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, nel rispetto delle procedure e delle modalità stabilite dal Protocollo di intesa siglato nel 2014.

1. *Elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica.* L'elaborazione del quadro macroeconomico nazionale viene preceduta dalla definizione del quadro internazionale di riferimento. A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni integrative del Codice di Condotta per la definizione e i contenuti del Programma di Stabilità richiedono che i paesi membri adottino le ipotesi tecniche definite dalla Commissione europea nelle Previsioni di Primavera per le variabili esogene. E' previsto che tali ipotesi siano comunicate dalla Commissione ai paesi europei con congruo anticipo. In caso di scostamento tra le variabili esogene definite dalla Commissione e quelle adottate dai paesi membri, i paesi sono tenuti a fornire un'analisi di sensitività. Per le variabili esogene non fornite dalla Commissione, il Dipartimento utilizza le stime più aggiornate del *Global Economic Model Oxford Economics*, mentre per il tasso di cambio e il prezzo del petrolio si utilizzano delle ipotesi tecniche e rispettivamente: i) la media degli ultimi 10 giorni lavorativi; ii) la media degli ultimi 10 giorni lavorativi dei *futures* di fonte *Bloomberg*. Per le variabili di finanza pubblica si utilizzano le ultime previsioni ufficiali oppure previsioni aggiornate qualora siano disponibili ulteriori elementi informativi. Nel corso dell'esercizio di previsione, le assunzioni di finanza pubblica vengono rese coerenti con le stime fornite dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.
2. *Elaborazione del quadro macroeconomico nazionale.* Una volta definite le variabili esogene, il JBM e il modello econometrico ITEM² effettuano le proprie stime separatamente. Per il JBM la base statistica congiunturale, rappresentata dai conti economici nazionali trimestrali ISTAT sia per il conto risorse ed impieghi che per il valore aggiunto, i redditi e l'occupazione, è il punto di partenza per effettuare stime di preconsuntivo e a breve termine. Oltre ai dati di contabilità nazionale, per le stime sono utilizzati i risultati di modelli ad alta frequenza e tutte le informazioni congiunturali disponibili (produzione industriale, fatturato ed ordinativi, vendite al dettaglio, interscambio commerciale, bilancia dei pagamenti, inchieste sul clima di fiducia di imprese e famiglie, indagine sulle forze di lavoro, retribuzioni contrattuali e di fatto) opportunamente trattate per il raccordo con la contabilità nazionale. Per le valutazioni di medio termine si tiene conto delle elasticità storiche³. Il modello econometrico trimestrale ITEM utilizza una base statistica coerente con il JBM e include dati di

² Oltre alla pubblicazione sopra citata cfr.:

http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/n.-1-2008---The-Italian-Treasury-Econometric-Model----ITEM.pdf

³ Si prendono in considerazione le elasticità storiche delle importazioni alla domanda interna e quelle delle esportazioni al commercio mondiale.

contabilità nazionale quali i conti dei settori istituzionali, oltre a variabili monetarie e di finanza pubblica. Utilizzando le relazioni econometriche stimate, ITEM permette di valutare l'impatto del cambiamento del quadro internazionale rispetto all'ultima previsione ufficiale, fornendo dettagli sulle componenti del PIL (sia dal lato della domanda che dell'offerta), sul mercato del lavoro e su altre variabili del JBM. A supporto dell'analisi dello scenario internazionale viene utilizzata anche una versione di ITEM integrata con le previsioni del modello *Global Economic Model di Oxford Economics*.

Oltre alle previsioni, il modello ITEM simula anche gli impatti macroeconomici di eventuali interventi di politica economica varati e/o da varare entro l'arco previsivo preso in considerazione, inclusi gli interventi di carattere strutturale nell'ambito dell'elaborazione del contributo al Programma Nazionale delle Riforme. Nel caso di interventi di carattere strutturale, le analisi di ITEM vengono affiancate a quelle dei modelli di equilibrio economico generale, ovvero il modello QUEST III per l'Italia e il modello IGEM e il CGE.

3. *Definizione del quadro macroeconomico.* I risultati dei due modelli vengono confrontati e verificati all'interno del Dipartimento del Tesoro. Per la definizione del profilo trimestrale si tiene conto delle informazioni fornite dai modelli ad alta frequenza (*Bridge Models e modelli a frequenza mista*⁴). Oltre al confronto tra i risultati dei due modelli si tiene conto anche di una serie di previsioni di *Consensus* e dei maggiori organismi internazionali (OCSE, FMI e Commissione europea). Particolare attenzione viene rivolta all'analisi del contesto macroeconomico dell'area dell'euro, seguendo gli sviluppi dei singoli paesi europei, in particolare dei principali *partner* commerciali dell'Italia. Nella riunione del gruppo di lavoro sulle previsioni si converge verso un quadro macroeconomico comune e coerente, che viene recepito nel JBM per poi essere utilizzato come *input* per le stime del PIL potenziale e per quelle di finanza pubblica. Una volta aggiornate le stime di finanza pubblica, nel caso in cui ci siano nuovi elementi informativi, queste vengono incorporate nel JBM, verificandone la coerenza complessiva.
4. *Validazione delle previsioni.* In attuazione del Regolamento UE n. 473/2013⁵ e della Legge del 24 dicembre 2012, n. 243⁶, in data 15 settembre 2014 è stato siglato un Protocollo di Intesa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio in virtù del quale quest'ultimo è chiamato a una valutazione indipendente delle previsioni macroeconomiche contenute nei documenti programmatici del Governo (Documento di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento, Documento

⁴ I *Bridge Models* utilizzano le ultime informazioni congiunturali disponibili per prevedere il PIL fino a due trimestri in avanti, in modo aggregato dal lato dell'offerta e in maniera disaggregata dal lato della domanda. I modelli a frequenza mista usano strumenti multivariati innovativi per la previsione del PIL, combinando in modo efficiente dati mensili e trimestrali.

⁵ Il Regolamento (UE) N. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. Il regolamento prevede che la validazione delle previsioni del Programma di Stabilità da parte di un organismo nazionale indipendente.

⁶ Legge del 24 dicembre 2012, n. 243 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

LE PREVISIONI MACROECONOMICHE DI RIFERIMENTO

programmatico di Bilancio) ai fini della verifica degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio. Il processo di validazione, secondo modalità concordate con il citato protocollo, si applica prima alle previsioni tendenziali e poi a quelle programmatiche, in base ad una procedura articolata in 4 fasi per ciascuna previsione:

- a. trasmissione dal MEF all'Upb del quadro macroeconomico;
- b. eventuale formulazione di rilievi da parte dell'Upb;
- c. eventuale invio da parte del MEF all'Upb della versione modificata del quadro macroeconomico;
- d. validazione finale dell'Upb (che può essere positiva o negativa).

Le lettere di validazione con i relativi rilievi sono pubblicate sul sito web dell'Upb dopo la trasmissione da parte del Governo al Parlamento del documento programmatico a cui si riferiscono.

PAGINA BIANCA

II. I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Il conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche (AP) è elaborato sulla base di regole e definizioni contabili armonizzate a livello europeo dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, noto come SEC2010⁷. Il conto viene predisposto secondo il criterio della competenza economica: le transazioni sono registrate nel momento in cui esse avvengono, ovvero quando si crea, si trasforma, si scambia, si trasferisce o si estingue il valore economico della transazione medesima. Per alcune voci, il criterio della competenza economica prevede che, a partire dai dati dei bilanci pubblici e dalle regole di registrazione delle operazioni economiche, la migliore approssimazione sia costituita dall'utilizzo di valori di cassa (pagamenti e incassi).

In linea generale, la competenza giuridica viene assunta quale punto di partenza per la valutazione, secondo le regole della contabilità nazionale, delle entrate tributarie, e per alcune componenti della spesa corrente⁸, mentre per le spese in conto capitale, in linea di massima, il momento di registrazione prende quale base per la stima gli effettivi pagamenti che seguono gli stati di avanzamento dei lavori. I criteri di registrazione degli aggregati di entrata e di spesa nel conto delle AP influenzano notevolmente le ipotesi assunte per la costruzione dei tendenziali. Per le entrate contributive la base di partenza è la cassa.

Il conto delle AP è costruito sulla base dei conti delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche. Ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 196/2009, la ricognizione delle AP è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale (Lista S13)⁹. Tale elenco risponde a norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e comunitario, dove le unità istituzionali delle AP sono classificate nel Settore S13 sulla base di criteri economico-statistici, indipendentemente dal regime giuridico che le governa. Sulla base del SEC 2010, che ha introdotto una più puntuale definizione del concetto di controllo pubblico rispetto al SEC95, il perimetro delle Amministrazioni pubbliche si è ampliato. Nel corso dell'anno, in occasione delle Notifiche di aprile ed ottobre ad Eurostat, ISTAT può riclassificare nel sottosettore delle Amministrazioni Pubbliche delle unità (o singole operazioni) in precedenza appartenenti ad altri sottosectori¹⁰. In tal caso, il conto delle AP viene solitamente rivisto, anche in previsione, per tenere conto di tali riclassificazioni.

⁷ Il SEC2010 - che rivede il SEC 95 - è stato adottato quale Regolamento del Consiglio (CE). Si tratta del Regolamento n. 549/2013 del 21 maggio 2013. I conti economici nazionali rivisti secondo il SEC 2010 sono stati pubblicati per la prima volta a settembre 2014. Cfr. ISTAT (2014), "I nuovi conti economici nazionali secondo il SEC 2010 - anni 2009-2013" in Report 22 settembre 2014.

⁸ Si fa qui riferimento alle voci di spesa relative al circuito della produzione del reddito, ovvero ai redditi da lavoro, ai consumi intermedi e a una parte rilevante dei contributi alla produzione.

⁹ L'ultimo elenco è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 226 del 28 settembre 2018.

¹⁰ Per esempio, in sede di Notifica di aprile 2019, l'ISTAT ha riclassificato nel settore delle AP diverse unità, fra cui RFI s.p.a. e Invitalia, in precedenza non comprese nel perimetro della PA.

Il saldo del conto economico, in caso di eccedenza delle uscite sulle entrate, è l'indebitamento netto (o deficit)¹¹. L'indebitamento netto nominale e strutturale¹² (al netto delle misure *una tantum* e corretto per gli effetti del ciclo economico) in rapporto al PIL, assieme al debito delle AP in rapporto al PIL, sono fra i principali parametri di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UEM) e, in particolare, per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita.

Le previsioni degli aggregati di entrata e di spesa, dell'indebitamento netto e del debito pubblico sono prodotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), mentre i risultati di consuntivo del conto delle AP e del debito pubblico sono elaborati, rispettivamente, dall'ISTAT e dalla Banca d'Italia.

Le previsioni di finanza pubblica vengono effettuate sulla base del quadro macroeconomico. Il modello di finanza pubblica, di natura matematico-istituzionale con una rilevante componente econometrica, incorpora tutte le informazioni provenienti dai diversi Uffici competenti (alcune di esse costituiscono le variabili esogene del modello) ed elabora delle previsioni di cassa di tutti gli enti appartenenti alle Amministrazioni Pubbliche. L'elevato livello di disaggregazione adottato consente di derivare coerentemente, a partire dai conti finanziari dei singoli enti, il conto economico delle AP per singoli settori.

Le previsioni delle entrate tributarie vengono recepite dal modello mediante opportuni coefficienti di aggiustamento ed esse concorrono, per la parte relativa agli Enti locali, al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'equilibrio dei saldi.

Per il calcolo della spesa per interessi vengono utilizzati come input esogeni l'avanzo primario del settore statale, gli scenari relativi alla struttura a termine dei tassi di interesse nominali e reali e alla composizione del portafoglio di emissione dei titoli di stato domestici, nonché le ipotesi di rifinanziamento dei titoli esteri in scadenza. La scelta della composizione del portafoglio delle emissioni domestiche viene effettuata in base alla valutazione delle caratteristiche di costo e rischio di un insieme di portafogli effettivamente eseguibili in base alle condizioni di mercato¹³. In seguito all'adozione del SEC 2010, la previsione della spesa per interessi viene nettizzata dagli importi relativi alle operazioni di *swap* e *forward rate agreement* (FRA) in quanto operazioni di natura finanziaria. Gli importi sono comunicati dal Dipartimento del Tesoro, che stima autonomamente la spesa per interessi dei titoli di Stato e recepisce le stime di Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per quanto riguarda i buoni postali fruttiferi e le giacenze di cassa della stessa presso la Tesoreria dello Stato, mentre concorda con la Ragioneria Generale dello Stato sulle altre voci delle Amministrazioni pubbliche, centrali e locali.

In maniera analoga a quanto detto per la previsione delle entrate tributarie, il valore della spesa per interessi dell'Amministrazione centrale nel modello di finanza pubblica incorpora, dopo gli opportuni confronti con il Dipartimento del Tesoro, la previsione ufficiale. Per quanto riguarda la spesa per interessi dell'Amministrazione

¹¹ Per un approfondimento sui saldi di finanza pubblica, si veda, Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della RGS - Servizio studi (2008), *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Luglio.

¹² Si rinvia per una sua più puntuale definizione e per la descrizione della metodologia di stima al *paragrafo III.1.*

¹³ La valutazione del costo e del rischio di ciascun portafoglio di emissione e le stime della spesa per interessi derivanti dal portafoglio prescelto vengono effettuati mediante un modello elaborato internamente al Dipartimento del Tesoro.

locale, il modello di finanza pubblica settoriale elabora la previsione dei fabbisogni degli Enti territoriali sulla base dei quali si calcola il costo del debito. L'evoluzione dello *stock* di debito, interno ed esterno, segue la dinamica corrente del fabbisogno. La quota di debito a tasso variabile e lo *stock* di nuova formazione che finanzia il fabbisogno vengono stimati utilizzando un tasso di interesse implicito, la cui evoluzione è agganciata alla curva dei tassi dei Btp decennali.

II.1 LE ENTRATE

Entrate tributarie ed extratributarie

L'elaborazione delle stime di gettito contenute nei documenti di finanza pubblica è effettuata attraverso l'utilizzo del modello di previsione DeFFoR (*Department of Finance Forecasting Revenue*)¹⁴, sviluppato dalla Direzione Studi e Ricerche economico-fiscali del Dipartimento delle Finanze.

Tale modello considera unicamente le entrate tributarie, ossia quelle rientranti tra le Entrate correnti (Titolo I) e le imposte in Conto capitale del Bilancio. Queste rappresentano nel complesso oltre il 60% del totale delle entrate della Pubblica Amministrazione. La previsione delle altre entrate è invece di competenza dei rispettivi uffici della Ragioneria Generale dello Stato.

Le previsioni ottenute attraverso il modello DeFFoR sono a legislazione vigente, ossia incorporano gli effetti di tutti i provvedimenti già adottati, invece non includono gli effetti delle manovre di futura adozione. Per quanto riguarda il periodo di riferimento, si fa presente che il modello fornisce le previsioni delle entrate tributarie per l'anno in corso (t) e per il triennio successivo (da t+1 a t+3).

Nella sua versione attuale, il modello è statico, disaggregato, multi output e multi input. Statico in quanto, nel rispetto del principio di prudenza, non considera gli effetti comportamentali dei contribuenti. Disaggregato poiché adotta come unità elementare di calcolo il capitolo/articolo di bilancio e le altre voci di imposta comprese le imposte locali che, secondo i principi di contabilità nazionale, formano il complesso delle entrate stesse (circa 700). Multi output in quanto il processo di previsione si divide in diverse fasi ed in ognuna di queste si ottengono delle previsioni intermedie (dalle previsioni tendenziali alle previsioni a legislazione vigente, fino alle previsioni finali). Multi input poiché il modello è alimentato da quattro macro-classi di input, ossia:

- l'ammontare delle entrate consuntivate nell'anno t-1 che rappresenta l'anno base per la proiezione del gettito nel periodo successivo t (c.d. *effetto Trascinamento*);
- l'impatto della congiuntura economica sull'evoluzione delle entrate (c.d. *effetto Quadro macroeconomico QME*);
- gli effetti dell'ultima manovra e dei provvedimenti adottati negli anni precedenti per i quali viene effettuata anche una valutazione ex-post in caso

¹⁴ Il modello previsionale nasce nella seconda metà degli anni novanta sulla base dell'analogo modello già predisposto dalla Banca d'Italia per monitorare le entrate tributarie di cassa. I due modelli hanno continuato in questi anni a svilupparsi in maniera autonoma. La proficua collaborazione tra Dipartimento delle Finanze e Banca d'Italia ha permesso negli anni di verificare congiuntamente i risultati dei due modelli riscontrando, quasi sempre, una sostanziale similitudine di risultato.

- si riscontri un disallineamento tra gli effetti realizzati e quelli stimati ex-ante (c.d. *effetto Normativo*);
- il monitoraggio del gettito nei primi mesi dell'anno in corso (c.d. *effetto Monitoraggio*).

Nel dettaglio, le previsioni per l'anno t utilizzano come base di calcolo i risultati relativi all'anno precedente $t-1$, ossia i dati di preconsuntivo pubblicati dall'Istat il 1° Marzo e successivamente aggiornati con la Notifica di aprile (effetto Trascinamento).

Con riferimento a ciascuna delle unità elementari del bilancio, viene identificata la migliore proxy macroeconomica. La scelta delle variabili è effettuata sulla base di valutazioni di tipo storico-statistico e tenendo conto della struttura dell'imposta. A questo punto il QME viene calato all'interno del modello di previsione per ottenere una proiezione tendenziale (effetto QME).

Al dato così ottenuto vengono poi aggiunti gli effetti finanziari dei provvedimenti normativi. In particolare, i provvedimenti di nuova adozione vengono considerati integralmente sulla base delle quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche allegate ai medesimi provvedimenti. Per le misure degli anni precedenti si considerano gli effetti differenziali rispetto all'anno base di riferimento. Inoltre, per quei provvedimenti per i quali si è riscontrata una variazione di gettito non in linea con quanto stimato ex-ante nelle relazioni tecniche si provvede ad un'analisi ex-post, il cui risultato va a modificare le stime iniziali su tutto il periodo o solo in alcuni degli anni considerati. Sommando gli effetti finanziari della manovra si determina una previsione a legislazione vigente (effetto Normativo).

Tale previsione fornisce già il valore di gettito finale stimato per il periodo di riferimento e si basa su criteri di tipo statistici. Per ottenere una previsione finale più consistente, però, si affianca a tale stima statistica una stima basata su un'analisi di tipo *judgmental* che, tra le altre cose, considera i risultati derivanti dal monitoraggio del gettito nei primi mesi dell'anno in corso (effetto Monitoraggio).

Entrate contributive

La previsione di cassa delle entrate contributive viene elaborata per singoli enti del sottosettore Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. In generale, si tiene conto dell'ultimo dato di consuntivo disponibile e delle stime aggiornate alla luce del monitoraggio mensile per l'anno in corso. La base della previsione così ottenuta viene eventualmente depurata per la quota relativa alla componente retributiva legata agli arretrati contrattuali e per gli effetti di eventuali misure *one-off*. A quest'ultima si applica un profilo di sviluppo desunto, per alcune componenti delle entrate contributive (come ad esempio, i contributi pagati dai dipendenti privati, dai lavoratori autonomi, ecc.) dal quadro macroeconomico sottostante la stima. Per altre, invece, come le entrate contributive riguardanti i dipendenti pubblici, il profilo di sviluppo viene ricavato dall'evoluzione delle dinamiche retributive del comparto. La previsione sconta anche gli effetti delle manovre di finanza pubblica ottenuti dalle valutazioni ufficiali effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi. Tali valutazioni possono essere modificate qualora si rendano disponibili elementi informativi che ne motivano la revisione.

Un discorso a parte merita la previsione della spesa per la contribuzione aggiuntiva. La contribuzione aggiuntiva è una voce di spesa contributiva posta a carico del bilancio dello Stato: istituita dalla legge n. 335/1995, essa concorre a

finanziare le prestazioni pensionistiche dei dipendenti pubblici ed è definita nella misura del 16 per cento della spesa per retribuzioni lorde delle amministrazioni statali. Gli importi della contribuzione aggiuntiva vengono adeguati sull'orizzonte di previsione, in coerenza con la proiezione delle dinamiche retributive di tale comparto delle AP.

Per quanto riguarda la stima dei contributi sociali in termini di contabilità nazionale, la metodologia di previsione è coerente con il metodo di calcolo adottato dall'ISTAT a partire dalla notifica di aprile 2014 e basato sulla cosiddetta "cassa aggiustata"¹⁵.

Le riscossioni di contributi registrate nel periodo di riferimento vengono rielaborate per tenere conto dello sfasamento temporale fra il mese di riferimento della prestazione lavorativa e quello, successivo, in cui i contributi sociali vengono versati dal datore di lavoro nelle casse dell'istituto previdenziale. In tal modo si approssima la competenza economica delle riscossioni contributive, in linea con le regole del SEC 2010, che prevedono la registrazione contabile delle entrate contributive con riferimento al periodo in cui la prestazione di lavoro è effettivamente erogata.

La stima dei contributi sociali effettivi tiene conto della distinzione tra lavoratori pubblici e privati, disaggregati secondo i diversi fondi previdenziali cui tali contributi affluiscono.

I contributi figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate ai propri dipendenti, ex dipendenti e loro familiari, da parte delle Amministrazioni Pubbliche in qualità di datore di lavoro; generalmente, corrispondono a pensioni pagate direttamente senza che vi sia alcun intervento di un ente previdenziale, assegni familiari, equo indennizzi per infortuni sul lavoro, sussidi vari. In previsione viene utilizzato il tasso d'inflazione e un coefficiente che tiene conto di variazioni della consistenza dei titolari delle pensioni provvisorie.

Flussi finanziari Italia – UE

L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (UE) si accompagna, annualmente, a un circuito di flussi finanziari connessi:

- dal lato delle entrate, ai contributi che la UE versa all'Italia per il finanziamento delle diverse politiche di sviluppo settoriale, prevalentemente Politiche Strutturali e Politica Agricola Comune - PAC (cfr. Riquadro). Con particolare riferimento ai Fondi strutturali, i versamenti comunitari sono effettuati sulla base delle quote contributive a carico dell'UE previste nei piani finanziari dei singoli programmi, distinte per annualità, a cui si aggiungono le corrispondenti quote di cofinanziamento nazionale. Operativamente, la contribuzione comunitaria viene erogata attraverso iniziali quote in conto anticipazione e successivi

¹⁵ Fino alla notifica di ottobre 2013, la base della stima ISTAT era rappresentata dall'accertamento delle entrate contributive nei rendiconti finanziari degli enti pubblici; per le casse privatizzate, in regime di contabilità civilistica, la base - rimasta inalterata anche nel nuovo metodo - è il valore dei contributi sociali che risultano dal conto economico. Per quanto riguarda gli enti pubblici, il valore complessivo degli accertamenti delle entrate contributive veniva rettificato mediante l'applicazione di un coefficiente che, basato su un'analisi storica dei dati di bilancio, teneva conto del fenomeno del mancato versamento.

pagamenti a rimborso delle spese sostenute dalle Amministrazioni Pubbliche titolari degli interventi, previo esame e validazione - da parte dei competenti Uffici della Commissione europea - della documentazione relativa alla rendicontazione di tale certificazione delle spese;

- dal lato delle uscite, ai versamenti che l'Italia effettua in favore dell'Unione, a titolo di partecipazione al finanziamento del bilancio comunitario¹⁶ (cfr. par. Altre spese correnti).

Fondi strutturali, FEASR, FEAMP (ex FEP) e altri contributi

I finanziamenti disposti dall'Unione Europea per i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale-FESR e Fondo europeo di sviluppo - FSE), per le azioni di sviluppo rurale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR) e per la pesca (Fondo europeo per la pesca - FEAMP - ex FEP) pervengono all'Italia mediante accreditamento su apposita contabilità di tesoreria intestata al MEF, inizialmente a titolo di anticipazioni sui singoli programmi (secondo quanto stabilito dalla specifica normativa comunitaria di settore) e successivamente a seguito delle rendicontazioni di spesa presentate dalle Autorità nazionali responsabili dei singoli programmi.

La previsione degli accrediti annuali viene effettuata sulla base di un apposito modello che utilizza le seguenti informazioni:

- i piani finanziari annuali dei singoli programmi;
- l'ammontare delle spese certificate periodicamente dalle Autorità nazionali e connesse domande di pagamento;
- gli accrediti della UE all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria.

Il modello di previsione è stato costruito considerando le peculiari procedure finanziarie vigenti nel settore dei fondi strutturali, del FEASR e del FEAMP - ex FEP, tra cui assume rilievo il meccanismo del disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate¹⁷. Il rischio che si incorra in tale disimpegno rappresenta un chiaro incentivo per le Amministrazioni a rendicontare le spese da inviare agli Uffici della Commissione entro le scadenze prestabilite.

Sulla base di tale meccanismo istituzionale, il modello stima le rendicontazioni di spesa relative alle domande di pagamento che le autorità italiane dovranno presentare a Bruxelles nell'anno di riferimento per evitare il disimpegno automatico. La variabile che coglie il rischio di disimpegno è data dalla differenza tra l'importo cumulato stanziato in bilancio fino all'anno t-2 e l'importo cumulato delle spese

¹⁶ Per quanto riguarda i versamenti dell'Italia al bilancio comunitario, questi sono rappresentati dalle cosiddette "Risorse Proprie" che comprendono i dazi doganali, la risorsa IVA basata su un'aliquota di prelievo dello 0,30% della base imponibile nazionale armonizzata e la risorsa complementare correlata al Reddito Nazionale Lordo (RNL). A partire dal 2018, invece, non è più applicata la risorsa basata sul contributo alla produzione di zucchero e isoglucosio.

¹⁷ Per il periodo di programmazione 2007-2013 vale l'obbligo comunitario della regola nota come "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006), pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma. Per il periodo 2014-2020 vale invece la cosiddetta regola "n+3" (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), (art. 136 del Regolamento CE 1303/2013), pertanto le certificazioni alla Commissione devono essere presentate entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello dell'impegno nell'ambito del Programma.

rendicontate fino all'anno t-1. Questa variabile RES_t viene definita nel modo seguente con riferimento all'anno t:

$$(1) \quad RES_t = \sum_{i=2}^j (CP)_{t-i} - \sum_{i=1}^j (DOM)_{t-i}$$

dove CP_{t-i} è l'ammontare stanziato nel bilancio comunitario del generico anno t-i per il singolo intervento e il singolo fondo e DOM_{t-i} rappresenta l'importo delle domande di pagamento del generico anno t-i per le spese sostenute sempre per il singolo intervento e il singolo fondo.

Per quanto riguarda la previsione degli accrediti annuali dell'anno t (ACC_t) occorre, invece, tener conto del valore previsto delle domande stesse, ottenuto secondo le modalità sopra illustrate e di un'altra variabile, il c.d. "residuo di cassa" che intercetta la parte di spesa rendicontata nell'ultima parte dell'anno t-1 che si potrebbe tradurre in accrediti nella prima parte dell'anno t. La variabile che intende cogliere nel modello il "residuo di cassa" è data dal valore delle domande dell'anno precedente, DOM_{t-1} . Sulla base delle variabili note al momento della previsione per l'anno t, il modello stima le equazioni (2) e (3) al fine di ottenere una previsione per le domande (DOM) e gli accrediti (ACC) dell'anno t:

$$(2) \quad DOM_t = \alpha_1 RES_t$$

$$(3) \quad ACC_t = \delta_1 RES_t + \delta_2 DOM_{t-1}$$

Per ottenere una previsione triennale degli accrediti si applica la metodologia della previsione annuale anche ai due anni successivi al primo. In particolare, le proiezioni degli accrediti e delle domande relative al primo anno di previsione vengono utilizzate per generare una previsione del residuo di competenza e del residuo di cassa del secondo anno. Mediante queste informazioni si simula il modello ottenendo una previsione degli accrediti e delle domande per il secondo anno. Successivamente, si applica la stessa procedura con riferimento al terzo anno, prevedendo gli accrediti anche per l'ultimo anno del triennio.

Si precisa che per gli anni dell'orizzonte di previsione oltre il triennio non si fa ricorso al modello per prevedere gli accrediti, ma si adottano opportune ipotesi basate sia sulla dinamica passata degli accrediti sia sulla disponibilità complessiva delle risorse stanziare.

Le previsioni degli accrediti sono espresse in termini di cassa e pertanto rilevano ai fini dell'impatto sui conti del fabbisogno e per la sua relativa stima.

Con riferimento al conto consolidato delle AP, alla luce della Decisione Eurostat in materia di contabilizzazione dei flussi dall'Unione Europea agli Stati membri¹⁸, l'impatto sull'indebitamento netto è diverso a seconda del beneficiario finale, Pubblica Amministrazione o unità esterna ad essa. Se l'unità è esterna, i trasferimenti dalla UE non hanno nessun impatto. Se, invece, si tratta di contributi destinati alle AP titolari dei programmi cofinanziati (in cui il beneficiario finale è un Ente Pubblico), le somme corrisposte dalla UE sono registrate in entrata nel conto della PA solo al momento in cui l'ente sostiene effettivamente la spesa. Il momento

¹⁸ Cfr. Eurostat (2016), Manual on Government Deficit and Debt, par. II.6.1 "Grants from the EU budget".

della spesa sostenuta e quello della rendicontazione non necessariamente coincidono. L'esistenza di sfasamenti nel profilo temporale delle due grandezze che si verificano quando le rendicontazioni di spesa a valere sui Fondi strutturali rappresentano solo una parte delle spese effettivamente sostenute sul territorio, rende necessario inserire nel modello previsivo una equazione che stimi l'ammontare delle spese sostenute ma non ancora rendicontate.

Da tali importi sono escluse le anticipazioni¹⁹. Di conseguenza, nel conto consolidato delle AP, per gli enti beneficiari²⁰ dei flussi UE si registra uno stesso importo in entrata e in uscita, senza alcun impatto sul saldo finale.

In maniera analoga sono trattati gli accrediti dell'UE relativi ad "altri contributi". L'Unione Europea attribuisce agli Stati membri ulteriori contributi finanziari a valere su altre linee del bilancio comunitario. Tali contributi costituiscono una quota residuale di risorse che fanno capo a specifiche progettualità presentate dalle Autorità italiane e approvate dalla Commissione europea.

Per tale tipologia di contributi non sussistono pre-assegnazioni in favore degli Stati membri e la loro entità dipende dai progetti approvati dalla UE. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni in favore dell'Italia a titolo di "altri contributi".

Previsione degli accrediti dell'Unione Europea relativi alla Politica Agricola Comune (PAC)

Per l'attuazione della Politica Agricola Comune (PAC) gli Stati membri beneficiano degli stanziamenti previsti nel bilancio comunitario a valere sulle risorse del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia). Gli accrediti comunitari, anche in questo caso, sono effettuati sulla base delle rendicontazioni mensili presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane. Anche da tali importi sono escluse le anticipazioni. Per la previsione degli accrediti annuali, in assenza di piani finanziari ripartiti per ciascuno Stato membro, si utilizza lo stanziamento PAC del bilancio comunitario per l'anno di riferimento, cui si applica una percentuale di tiraggio che viene stimata sulla base della serie storica delle assegnazioni della Politica Agricola Comune in favore dell'Italia.

Le previsioni di rientri infrannuali, viceversa, vengono stimate sulla base delle rendicontazioni mensili di spesa presentate agli Uffici della Commissione dalle Autorità italiane.

Per quanto riguarda il conto consolidato delle AP, va segnalato che tali contributi non impattano sul saldo in quanto si configurano come trasferimenti diretti dall'Unione Europea alle imprese.

II.2 LE SPESE

In questa sezione vengono fornite indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione delle previsioni dei principali aggregati di spesa delle Amministrazioni Pubbliche. In linea generale, le stime sono costruite sulla base delle tendenze storiche riferite alle varie tipologie di spesa, tenendo conto delle modifiche apportate al conto economico della PA secondo il SEC 2010, nonché delle variabili

¹⁹ Le anticipazioni sono contabilizzate, infatti, come partite finanziarie e non rilevano ai fini della stima dell'indebitamento netto del conto delle AP (Par. II.6.2.3, *ibidem*).

²⁰ Se i beneficiari sono le imprese, gli importi degli accrediti figurano solo nei conti delle imprese e non incidono sulla determinazione del PIL.

macroeconomiche da cui dipendono e dei meccanismi normativi che le regolano. Per quest'ultimo aspetto, una componente rilevante nell'elaborazione delle previsioni è costituita dal quadro delle procedure di spesa adottate nei diversi settori, che possono determinare un'accelerazione o un rallentamento dei relativi flussi, e dalle valutazioni riguardanti lo stato di realizzazione dei principali interventi.

Di seguito vengono analizzate le principali voci economiche di spesa.

Redditi da lavoro dipendente

La previsione della spesa per redditi da lavoro dipendente, predisposta sia in termini aggregati per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, sia distintamente per sottosettore istituzionale, è elaborata seguendo un approccio differenziale rispetto all'ultimo dato di consuntivo disponibile. La base di riferimento è la serie storica dei dati ISTAT. La base della previsione è, inoltre, costruita depurando il dato di consuntivo più recente della quota relativa agli arretrati contrattuali²¹ e degli effetti di eventuali misure aventi carattere non permanente.

Con riferimento a tale base, si definisce un profilo di sviluppo che dipende dagli andamenti previsti per i principali fattori di incremento e di riduzione della spesa, in particolare la dinamica dell'occupazione, l'evoluzione delle dinamiche retributive e l'impatto delle manovre di finanza pubblica.

La previsione può essere letta come aggregazione delle componenti della spesa per retribuzioni lorde e per contributi sociali²² - questi ultimi ulteriormente distinti fra contributi effettivi, figurativi e contribuzione aggiuntiva - ovvero essere disaggregata nelle predette componenti. L'identità contabile che lega la spesa per redditi da lavoro alla somma delle spese per retribuzioni e oneri sociali è, infatti, utilizzata anche iterativamente per verificare la coerenza complessiva dell'impianto previsivo.

Tra i fattori che determinano l'evoluzione delle dinamiche retributive si considerano, in particolare, gli aumenti per rinnovi contrattuali e gli effetti di slittamento salariale²³.

La proiezione degli incrementi di spesa dovuti ai rinnovi contrattuali risente in misura significativa dell'applicazione del criterio della legislazione vigente e dell'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi. Il criterio della legislazione vigente influisce sulla determinazione degli effetti economici da attribuire ai trienni contrattuali per cui non si sono ancora stanziati risorse con la legge di stabilità²⁴. Tale criterio viene interpretato, in via convenzionale, nel senso di proiettare come crescita retributiva, per quegli anni per cui non si è ancora disposto lo stanziamento, gli incrementi corrispondenti all'indennità di vacanza contrattuale, considerando anche un minimo di dinamica indotta dagli effetti di slittamento salariale. L'ipotesi sulla tempistica dei rinnovi assume particolare rilevanza alla luce dei consistenti ritardi che hanno caratterizzato le ultime stagioni contrattuali del pubblico impiego. Per le previsioni

21 In quanto componente una tantum che non si consolida nella retribuzione.

22 Si tratta dei contributi a carico del datore di lavoro in quanto quelli a carico del lavoratore sono compresi nella retribuzione lorda.

23 Il termine "slittamento salariale" indica il fenomeno del divario di crescita fra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali. Vari fattori, anche di natura strutturale, concorrono a determinare tale fenomeno (contrattazione integrativa, classi e scatti di anzianità, ecc.).

24 Ai sensi della legge n. 196/2009, le risorse per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego sono contenute proprio nella legge di bilancio.

elaborate a ridosso di manovre di finanza pubblica che abbiano disposto stanziamenti di risorse per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici, per motivi sia prudenziali²⁵, sia di coerenza rispetto alle valutazioni effettuate in sede di predisposizione della manovra, si adotta l'ipotesi della stipula nei tempi previsti dei contratti da rinnovarsi. Per i contratti in attesa di rinnovo, o nel caso in cui vengano effettuati stanziamenti ad integrazione di risorse esistenti, si ipotizza la sottoscrizione entro il primo anno utile. Tali ipotesi possono essere modificate qualora intervengano nuovi elementi informativi²⁶ o in occasione di successivi aggiornamenti della previsione. In linea generale, comunque, per motivi prudenziali, l'ipotesi standard adottata è della conclusione entro il primo anno utile di tutte le tornate contrattuali che debbono essere completate²⁷.

La componente di slittamento salariale è definita come differenza fra la spesa effettiva per retribuzioni e gli importi imputabili ai rinnovi contrattuali²⁸ e agli effetti delle manovre di finanza pubblica. In ragione della sua natura residuale, tale componente risente anche delle discrepanze di natura statistica fra i dati. Per la previsione si utilizza il tasso medio di slittamento salariale calcolato sugli ultimi cinque anni, per limitare l'impatto di variazioni erratiche di breve periodo. L'ipotesi di crescita è aggiornata ogni anno sulla base delle risultanze di consuntivo della spesa per retribuzioni.

La stima degli effetti delle manovre di finanza pubblica coincide, in prima applicazione, con le valutazioni effettuate ai fini della quantificazione dell'impatto della manovra sui saldi, opportunamente rielaborate per corrispondere alla definizione economica della spesa per redditi da lavoro²⁹ e per tenere conto di eventuali riallocazioni fra voci di spesa con un impatto neutrale in termini di saldi. In alcuni casi, tuttavia, la struttura stessa della norma non consente di distinguere gli effetti riconducibili alla spesa per redditi da lavoro da quelli afferenti ad altre voci di spesa, per esempio i consumi intermedi. In queste situazioni si utilizza, per quanto possibile, un criterio di attribuzione per prevalenza. Le valutazioni riguardanti l'impatto dei vari interventi normativi possono essere modificate quando si rendono disponibili elementi informativi che ne determinino la revisione.

La previsione della spesa per contributi sociali è elaborata aggregando le proiezioni di spesa per contributi sociali effettivi, figurativi e per la contribuzione aggiuntiva. La metodologia di previsione è esposta nel *paragrafo Entrate contributive*.

La previsione della spesa complessiva per redditi da lavoro può essere suddivisa nella componente imputabile alle dinamiche retributive e contributive *pro capite* e in quella dipendente dall'evoluzione dell'occupazione. Tale suddivisione, tuttavia,

²⁵ Tale valutazione è prudenziale in quanto considera comunque un impatto sui saldi per il primo anno della manovra.

²⁶ Per esempio nel caso in cui, alla luce dei tempi tecnici necessari per la contrattazione, si abbia praticamente la certezza dell'impossibilità di pervenire alla conclusione dei contratti entro l'anno.

²⁷ L'effettiva erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale a tutti i dipendenti pubblici, disposta dapprima col D.L. n. 185/2008, resa strutturale dalla legge finanziaria per il 2009 e confermata, come tutela retributiva, dal D.lgs. n. 150/2009, ha modificato il quadro previsivo della spesa per redditi da lavoro delle AP che adesso comprende, per ciascun anno, gli importi per l'indennità di vacanza contrattuale dei contratti in attesa di rinnovo.

²⁸ Considerata anche la quota che si consolida ogni anno.

²⁹ In particolare, le quantificazioni vengono depurate dall'IRAP che, nella classificazione del SEC2010, è compresa fra le imposte.

ha un carattere solo indicativo, in particolare con riferimento alla valutazione delle misure correttive di finanza pubblica che non individuano la componente (se dinamiche retributive o consistenza del personale) o il sottosettore di intervento.

Consumi intermedi

I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali *input* in un processo di produzione (escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento). I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

Essi aggregano diverse tipologie di spesa, tra cui quelle per il funzionamento delle varie Amministrazioni Pubbliche, le spese per aggi e commissioni di riscossione dei tributi erariali, di formazione del personale e gli acquisti di farmaci. Inoltre, nei conti nazionali viene aggiunto il valore della produzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM), in precedenza escluso dalla stima del PIL. Il valore dei SIFIM deriva dai margini di intermediazione relativi all'attività di raccolta del risparmio presso i settori dove esso si forma (tipicamente, le famiglie) e dall'impiego dei fondi raccolti presso i settori (imprese e Amministrazioni Pubbliche) che presentano fabbisogno di finanziamento.

Per quanto riguarda il conto delle AP, tale posta rappresenta il consumo di tali servizi da parte dell'operatore pubblico. Il valore dei SIFIM in previsione viene mantenuto costante rispetto all'ultimo anno di consuntivo in quanto non ha impatto sul saldo.

Alla luce dei cambiamenti metodologici introdotti dal SEC 2010, la nuova serie storica, oltre ad aver risentito dell'ampliamento del perimetro delle A.P., è stata depurata da alcune componenti, quali la spesa per armamenti, la spesa per ricerca e sviluppo e per assegni di ricerca.

Le regole del SEC2010 stabiliscono, inoltre, che le spese per consumi intermedi siano registrate in termini di competenza economica. Essa corrisponde al momento in cui i beni e servizi passano effettivamente da un proprietario ad un altro per essere impiegati nel processo produttivo. La registrazione per competenza giuridica riflette l'impegno assunto a valere sullo stanziamento di bilancio; l'impegno avviene nel momento in cui il contratto di fornitura viene perfezionato con conseguente nascita dell'obbligo di pagamento da parte dell'Amministrazione.

L'ipotesi che si assume nella formulazione delle previsioni è che l'impegno giuridico di bilancio rappresenta la fase contabile che meglio approssima il principio della competenza economica.

L'ISTAT, nella pubblicazione annuale dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, distingue tra consumi intermedi in senso stretto e le prestazioni sociali in natura (acquisti da produttori *market*). In particolare, tale distinzione è riconducibile al tipo di utilizzo del bene o servizio. Gli acquisti da produttori *market* riguardano beni e servizi prodotti da soggetti non facenti parte delle Amministrazioni Pubbliche e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, le famiglie. La spesa per tali beni e servizi riguarda le funzioni Sanità (spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione) e Protezione Sociale per l'acquisto di servizi assistenziali. Rientrano, invece, tra i consumi intermedi in senso stretto tutti i beni e i servizi destinati ad essere trasformati in processi produttivi finalizzati all'erogazione diretta dei servizi sanitari e assistenziali e all'erogazione di prestazioni in denaro assistenziali e previdenziali.

Di seguito vengono illustrate le tecniche previsive dei principali comparti.

A. Bilancio dello Stato. In linea generale, la previsione si basa sulla relazione di tipo statistico che lega stanziamenti di bilancio, impegni, pagamenti in conto competenza e in conto residui, cui vengono apportati aggiustamenti per tener conto di informazioni di carattere istituzionale relative a interventi normativi intervenuti dopo l'approvazione della legge di bilancio e al riparto dei fondi di riserva che incidono su tale tipo di spesa (in particolare quello relativo alle spese impreviste). Su quest'ultimo punto, si rinvia al dettaglio contenuto nelle Analisi tematiche (*cf. par. IV.1*).

Attraverso il modello di finanza pubblica si stimano poi le riclassificazioni che l'ISTAT effettua per determinare il corrispondente valore di contabilità nazionale; la predetta stima tiene conto in maniera esogena anche delle informazioni provenienti dagli Uffici del Dipartimento della RGS e che sono connesse alle attività di monitoraggio effettuate in corso d'anno. Un elemento importante è costituito dalla spesa per assistenza sanitaria per stranieri.

Nell'ambito dei consumi intermedi non è più ricompresa la voce, prima rilevante, delle spese per forniture militari.

B. Enti territoriali. La previsione dei consumi intermedi degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) si basa sul trend storico in cui viene dato un peso maggiore agli ultimi anni di consuntivo in quanto incorporano le manovre di contenimento previste nell'ottica del rispetto delle nuove regole di finanza pubblica, ovvero dell'introduzione per gli enti locali e le Regioni a statuto speciale, a decorrere dall'esercizio 2019, del rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) e di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali per le Regioni a statuto ordinario per il biennio 2019-2020 (a decorrere dall'esercizio 2021 anche le Regioni a statuto ordinario sono tenute al rispetto del risultato di competenza non negativo). Al riguardo si precisa che sia il risultato di competenza sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento. Per gli anni di previsione, viene fatta un'ipotesi di ripartizione degli interventi normativi che quantificano il contributo alla manovra di ciascun settore tra le principali voci di spesa del conto degli Enti territoriali. I consumi intermedi assorbono una quota rilevante di tali importi. Per gli altri enti minori dell'Amministrazione locale e centrale si assume la costanza di tale voce in rapporto al PIL nominale.

C. Spesa sanitaria. Altra voce di spesa rilevante per la costruzione e la previsione dell'aggregato è quella relativa alla componente "consumi intermedi" della spesa sanitaria.

L'aggregato dei consumi intermedi contabilizzato nei documenti di finanza pubblica si articola, con riferimento alla spesa sanitaria, in due sub-aggregati: i consumi intermedi degli enti sanitari e le prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market*.

La prima componente di spesa rappresenta il costo sostenuto per l'acquisto di beni e servizi impiegati come *input* per la fornitura dei servizi erogati direttamente

dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) attraverso gli enti produttori di servizi sanitari³⁰.

L'aggregato delle prestazioni sociali in natura ricomprende, invece, i costi relativi all'acquisto da parte del SSN di servizi di assistenza sanitaria da soggetti privati³¹ ed erogati gratuitamente alla collettività. Le tipologie di servizi sanitari ricompresi nell'aggregato sono:

- farmaceutica convenzionata;
- assistenza medico-generica;
- assistenza medico-specialistica;
- assistenza ospedaliera in case di cura private;
- assistenza riabilitativa, integrativa e protesica;
- altra assistenza (psichiatrica, anziani, tossicodipendenti, ecc).

La previsione di spesa dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali in natura³² viene effettuata tenendo conto delle informazioni più aggiornate sulla dinamica degli aggregati (anche alla luce dei risultati dell'attività di monitoraggio) nonché dei provvedimenti normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento. Analogamente a quanto operato per i redditi da lavoro dipendente, le previsioni della spesa relativa all'assistenza medico-generica tengono anche conto delle valutazioni quantitative circa il costo del rinnovo delle relative convenzioni³³.

Prestazioni sociali in denaro

La spesa per prestazioni sociali in denaro ingloba la spesa per pensioni, costituita dal complessivo sistema pensionistico obbligatorio cui si aggiunge la spesa per pensioni sociali o assegni sociali, e quella per altre prestazioni sociali in denaro. Questo secondo aggregato include un insieme eterogeneo di prestazioni dal punto di vista delle finalità e delle tipologie di bisogni cui sono rivolte.

L'attività di previsione e monitoraggio dell'aggregato della spesa per prestazioni sociali in denaro è espletata attraverso un'architettura di modelli analitici di monitoraggio e di previsione integrati tra loro e a loro volta integrati con i modelli di previsione di medio-lungo periodo finalizzati alla valutazione, sia a livello nazionale sia presso le sedi istituzionali internazionali, dell'impatto sulla finanza pubblica del processo di invecchiamento demografico.

³⁰ Aziende sanitarie locali, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, Aziende ospedaliere e Policlinici universitari, nonché Stato, Enti locali e Altri enti minori (Croce rossa italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.).

³¹ Cliniche private, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, Ambulatori privati accreditati e Policlinici privati.

³² L'adozione, a partire dall'anno 2012, del nuovo modello di rilevazione di Conto Economico (CE) ha ulteriormente incrementato il già elevato livello di dettaglio delle voci di spesa del modello di rilevazione adottato a partire dall'anno 2008, consentendo un potenziamento della possibilità di analisi e valutazione della dinamica delle diverse componenti dell'aggregato delle prestazioni sociali in natura.

³³ Benché di importo non rilevante, devono considerarsi anche i costi delle convenzioni dei Sumai inclusi nell'Assistenza medico-specialistica.

Obiettivo specifico del suddetto sistema integrato di modelli è quello di elaborare informazioni al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio degli andamenti della spesa e valutare la corrispondenza fra gli andamenti effettivi e quelli previsti nell'ambito del conto delle Amministrazioni Pubbliche, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti.

La definizione di spesa pubblica per pensioni adottata ai fini del monitoraggio è la stessa recepita nelle previsioni contenute nei documenti di finanza pubblica di breve periodo e quelle di medio-lungo periodo elaborate a livello nazionale e nell'ambito del gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di politica economica del Consiglio ECOFIN (*Economic Policy Committee - Working Group on Ageing, EPC-WGA*). L'aggregato comprende l'intero sistema pubblico obbligatorio e la spesa per pensioni e assegni sociali (se liquidati dopo il 1995). La principale di tali componenti riguarda tutte quelle pensioni concesse sulla base di un requisito contributivo generalmente connesso con l'età. La seconda componente è stata inclusa a causa della sua stretta relazione con l'invecchiamento della popolazione.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro include: le rendite infortunistiche, le liquidazioni per fine rapporto a carico di Istituzioni pubbliche, le prestazioni di maternità, di malattia ed infortuni, le prestazioni di integrazione salariale, le prestazioni di sussidio al reddito nei casi di disoccupazione, i trattamenti di famiglia, gli assegni di guerra, le prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti e altri assegni a carattere previdenziale ed assistenziale.

Il monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro

Il monitoraggio degli andamenti correnti della spesa pensionistica e per altre prestazioni sociali in denaro è effettuato con periodicità mensile.

La necessità dello sviluppo di tale funzione di monitoraggio è derivata dall'esigenza di:

- confrontare con continuità in corso d'anno gli andamenti previsti all'interno del conto delle Amministrazioni Pubbliche dei diversi documenti di finanza pubblica con quelli effettivi desumibili dalla complessiva attività di monitoraggio;
- predisporre la stima dei risultati relativa all'anno di riferimento, oggetto di specifica fornitura dati all'Istat, nonché l'elaborazione dei dati di consuntivo dell'anno precedente a quello di riferimento. Ciò nell'ambito del protocollo di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat, regolata da apposita convenzione tra la RGS e l'Istat;
- fornire le risultanze dell'attività di monitoraggio mensile all'Istat per la predisposizione dei Conti trimestrali delle PA da parte dell'Istat medesimo (sulla base di specifico protocollo);
- disporre di dati analitici (sia finanziari che strutturali) il più aggiornati possibile anche ai fini del supporto all'attività di valutazione prelegislativa.

La necessità di monitorare gli andamenti effettivi rendendoli confrontabili con la previsione inglobata nel Conto delle AP ha richiesto l'implementazione di un sistema integrato di modelli di monitoraggio alimentato da dati analitici (sia finanziari sia strutturali) provenienti dai diversi Enti gestori.

Obiettivo specifico del sistema integrato di modelli di monitoraggio è elaborare in via continuativa informazioni di differente provenienza ed anche eterogenee, al fine di ricondurre ad unità l'attività di monitoraggio per la verifica degli andamenti previsti nel Conto delle AP con quelli effettivi, mediante l'analisi delle motivazioni di eventuali scostamenti. A tal fine, è stato necessario affiancare all'analisi degli andamenti finanziari la rilevazione e implementazione di basi statistiche afferenti agli aspetti strutturali dei diversi istituti in esame.

L'output dell'attività di monitoraggio mensile degli andamenti di spesa è finalizzato a confrontare mensilmente gli andamenti desumibili dal monitoraggio con quelli previsti nei documenti di finanza pubblica. Vengono effettuate stime dei tassi di variazione effettivi rispetto all'anno precedente, sia cumulati per il periodo di riferimento sia "annualizzati", tenendo eventualmente conto di specifici e particolari fenomeni riscontrabili esclusivamente mediante un'analisi di dettaglio. Quest'ultima operazione consente di ottenere un parametro confrontabile con il tasso di variazione annuo previsto nell'ambito del Conto delle AP. Le elaborazioni dell'attività di monitoraggio mensile, che implicano anche la stima del livello di spesa a tutto il periodo considerato, sono oggetto di interscambio di informazioni statistiche con l'Istat nell'ambito della predisposizione dei Conti trimestrali delle AP da parte del medesimo Istituto³⁴.

La previsione della spesa per prestazioni sociali in denaro

Parallelamente all'attività di monitoraggio della spesa per prestazioni sociali in denaro, il Dipartimento della RGS si è dotato di un modello normativo-istituzionale integrato per le previsioni di breve periodo degli andamenti delle prestazioni sociali in denaro ai fini della predisposizione del Conto delle AP inglobato nei diversi documenti di finanza pubblica.

L'input di tale modello integrato si riferisce di fatto, per l'anno per il quale vengono ricostruiti i risultati del Conto delle AP, all'output analitico dei dati annuali dell'attività di monitoraggio, al fine di inglobare nelle basi tecniche e negli algoritmi di calcolo i dati più aggiornati.

Le previsioni vengono elaborate sulla base dei parametri normativo-istituzionali, del quadro macroeconomico e delle basi tecniche fornite dai diversi Enti gestori. Le previsioni vengono analiticamente elaborate con riferimento alle diverse causali che ne costituiscono le determinanti.

E' assicurata la piena integrazione tra i modelli di previsione di breve periodo e quelli di medio-lungo periodo del Dipartimento della RGS, in occasione della predisposizione di ogni set di previsione per i documenti di finanza pubblica.

Le singole componenti del modello di previsione sono progettate in modo tale da riprodurre gli aspetti normativo-istituzionali che regolano le diverse funzioni di spesa sociale. A tal fine, viene adottata una base informativa analitica la quale, oltre a consentire un'interpretazione dettagliata dei risultati di previsione, garantisce la flessibilità necessaria per simulare gli effetti finanziari di eventuali proposte di modifica normativa. Tali componenti integrate, inoltre, sono in grado di recepire le ipotesi macroeconomiche contenute nei documenti di finanza pubblica.

Pertanto, l'impostazione metodologica adottata consente di:

- elaborare previsioni analitiche in coerenza con la complessità e varietà delle caratteristiche del contesto normativo-istituzionale (che in vari casi presenta periodi di transizione anche a normativa vigente);
- ottimizzare, a fini della previsione, l'impiego delle informazioni desumibili dall'attività di monitoraggio;
- garantire un esplicito e coerente legame tra gli andamenti di previsione della spesa e quello delle variabili strutturali che ne condizionano e spiegano la dinamica;

³⁴ Tale rapporto è anch'esso regolato nell'ambito della convenzione RGS - ISTAT sopra citata.

- realizzare, per il periodo di previsione, un sistema informativo coerente, costituito da variabili statistiche e finanziarie, che possa essere di supporto conoscitivo per successive valutazioni nell'ambito dell'attività pre-legislativa. Ciò consente il conseguimento di un adeguato livello di raccordo e coerenza tra le valutazioni degli andamenti tendenziali della spesa a normativa vigente nell'ambito dei documenti di finanza pubblica e le basi tecniche adottate in sede di predisposizione e verifica delle valutazioni degli effetti finanziari ascrivibili a proposte di modifica della normativa.

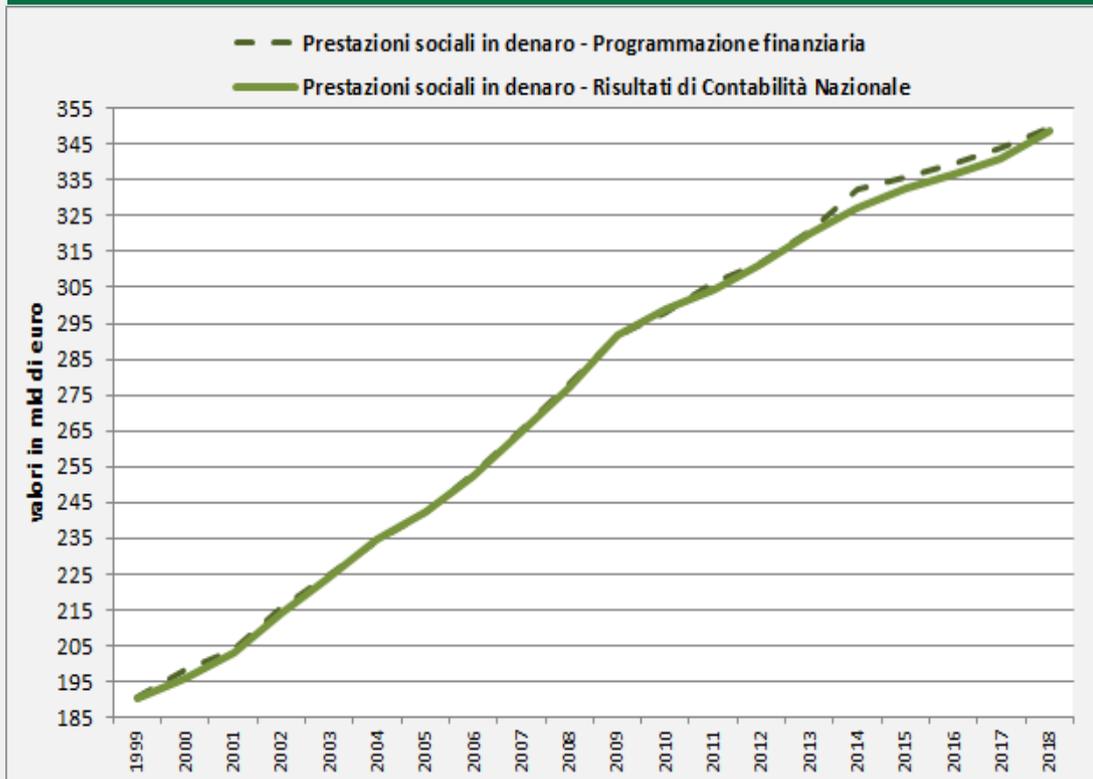
Un raffronto tra previsioni e risultati della spesa per prestazioni sociali in denaro nel periodo 1999-2018

Con riferimento all'aggregato del Conto delle AP rappresentato dalla spesa per prestazioni sociali in denaro - che costituisce circa il 50 per cento della spesa complessiva corrente al netto della spesa per interessi delle Pubbliche Amministrazioni - di seguito, in via sintetica, si pongono a raffronto le previsioni contenute nei diversi documenti di finanza pubblica per un dato anno e i relativi risultati di Contabilità Nazionale per il periodo 1999-2018. Ciò al fine di assicurare un continuo e trasparente raffronto tra i risultati registrati in Contabilità nazionale e l'attività valutativa svolta. Ai fini della valutazione della programmazione finanziaria in relazione ai risultati conseguiti il confronto per un dato anno *n* andrebbe effettuato tra le previsioni indicate per l'anno *n* a fine settembre dell'anno *n-1* in RPP dell'anno *n* ovvero nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dell'anno *n-1* (nel caso di modifiche rispetto alla RPP) ovvero (successivamente al 2011) in sede di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno *n* e/o Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità per l'anno *n* e i risultati dell'anno *n*, il quale permette il raffronto tra obiettivi programmati nell'ambito della programmazione finanziaria come stabilita con la manovra finanziaria per l'anno *n* e i risultati conseguiti. Sul piano metodologico, invero, il confronto deve considerare le previsioni aggiornate in corso d'anno per effetto di interventi normativi, durante l'esercizio finanziario in esame, che mutano l'assetto normativo-istituzionale come approvato in sede di manovra finanziaria e confluito nell'Aggiornamento del programma di stabilità (prima del 2011) e in Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità (successivamente al 2011)³⁵ ovvero, dal 2017, alla legge di bilancio, nonché per aggiornamenti comunque inglobati nell'ambito delle previsioni del Conto delle pubbliche amministrazioni. Dal 2011 (dopo una transizione relativa all'esercizio 2010 con l'adozione della Decisione di finanza pubblica), per effetto dell'adeguamento delle procedure di programmazione al c.d. "semestre europeo", il ciclo programmatorio è modificato nella sequenza temporale prendendo avvio ad aprile (con il Documento di Economia e Finanza anno *n* e l'Aggiornamento del Programma di Stabilità anno *n* riferentesi alla programmazione da *n+1*) con relativo aggiornamento a settembre con la Nota di

³⁵In tale fattispecie rientra, ad esempio, l'anno 2009 nel corso del quale, a seguito del peggioramento della congiuntura economica rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, sono stati adottati in corso d'anno (marzo 2009) interventi di potenziamento degli ammortizzatori sociali, e quindi di ampliamento delle relative tutele, per il biennio 2009-2010. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009. Anche per gli anni 2011 e 2013 il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è stato effettuato, in parte, successivamente alla presentazione rispettivamente della DFP 2011-2013 e della Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2013. Per l'anno 2014 successivamente alla presentazione del DEF 2014 è stata introdotta la prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, messa a regime dal 2015 con la legge n. 190/2014 e per l'anno 2015 è stato adottato il DL 65/2015, convertito con modificazioni con legge n. 109/2015, in attuazione dei principi della sentenza C.C. n. 70/2015.

Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n³⁶ e, successivamente, con l'aggiornamento della Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 (dal 2017, disegno di legge di bilancio)³⁷.

FIGURA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO CONTO PA - CONFRONTO TRA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA E RISULTATI



Nella tabella seguente, sono altresì analiticamente presentati in dettaglio i diversi aggiornamenti delle previsioni per l'anno n contenuti nei documenti di finanza pubblica e i risultati di Contabilità Nazionale, rilevando effettivamente ai fini del confronto tra previsioni e risultati, il confronto tra le ultime previsioni effettuate per un dato anno e i risultati medesimi in quanto gli aggiornamenti successivi sono in ogni caso inglobati negli aggiornamenti successivi del Conto delle PA contenuto nei documenti di finanza pubblica e, pertanto, nel relativo saldo. In sintesi, da quanto sopra esposto risulta evidente come per l'intero periodo in esame per una quota rilevante della spesa corrente al netto degli interessi delle PA (circa il 50%) sia stato conseguito sostanzialmente il rispetto del contenimento della spesa nell'ambito di quanto programmato in modo coerente e trasparente³⁸. È stata pertanto assicurata l'attività di garanzia di una corretta programmazione finanziaria.

³⁶ La Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza anno n in termini di tempistica dei documenti di finanza pubblica ha sostituito di fatto la Nota di aggiornamento del DPEF e la RPP (I sezione).

³⁷ La Nota tecnico-illustrativa a seguito della presentazione del disegno di legge di stabilità n+1 ha sostituito di fatto la RPP (II Sezione). Dal 2017 la Nota tecnico-illustrativa è allegata al disegno di legge di bilancio, che a partire dalla programmazione finanziaria per il triennio 2017-2019, ingloba i caratteri sostanziali in precedenza contenuti nella legge di stabilità.

³⁸ Nel periodo riscontrabile (vale a dire fino all'ultimo anno di stima dei risultati di Contabilità Nazionale, il 2018) si è registrata in media tra il relativo valore programmato e la stima dei risultati una differenza limitata (e comunque con la stima dei risultati contenuta nell'ambito di quanto

TABELLA II.2-1 SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO DEL CONTO DELLE PA – UN CONFRONTO TRA PREVISIONI E RISULTATI (VALORI IN MLD DI EURO)

		Previsioni Conto PA	Risultati di Contabilità Nazionale
Anno 1999	Trimestrale cassa 1999	190,5	190,4
	Dpef 2000-2003	190,5	
	RPP 2000	190,5	
Anno 2000	RPP 2000	197,7	195,7
	Trimestrale cassa 2000	197,8	
	Dpef 2001-2004	198,2	
	RPP 2001	198,2	
Anno 2001	RPP 2001	206,0	203,1
	Trimestrale cassa 2001	203,5	
	Dpef 2002-2006	203,6	
	RPP 2002	203,7	
Anno 2002	RPP 2002	216,3	214,3
	Trimestrale cassa 2002	215,3	
	Dpef 2003-2006	215,3	
	RPP 2003	215,3	
Anno 2003	RPP 2003	224,5	224,4
	Trimestrale cassa 2003	225,2	
	Dpef 2004-2007	225,2	
	RPP 2004	225,2	
Anno 2004	RPP 2004	234,6	234,6
	Trimestrale cassa 2004	234,6	
	Dpef 2005-2008	234,6	
	RPP 2005	234,6	
Anno 2005	RPP 2005	242,2	242,2
	Trimestrale cassa 2005	242,2	
	Dpef 2006-2009	242,2	
	RPP 2006	242,2	
Anno 2006	RPP 2006	252,9	252,1
	Trimestrale cassa 2006	253,3	
	Dpef 2007-2011	253,3	
	RPP 2007	253,3	
Anno 2007	RPP 2007	264,9	264,4
	RUEF 2007	264,2	
	Dpef 2008-2011 (1)	265,1	
	RPP 2008 (2)	265,2	
Anno 2008	RPP 2008	278,3	277,3
	RUEF 2008	278,3	
	Dpef 2009-2013	278,3	
	RPP 2009	278,3	
	Agg Prog Stabilità (2008)	278,3	
Anno 2009	Agg Prog Stabilità (2008)	290,7	291,6
	RUEF 2009 (3)	291,3	
	Dpef 2010-2013	291,3	
	RPP 2010	291,3	
	Agg Prog Stabilità (2009)	291,3	
Anno 2010	Agg Prog Stabilità (2009)	297,9	298,7
	RUEF 2010	298,0	
	DFP 2011-2013 (4)	298,1	
	DFP 2011-2013	305,6	
Anno 2011	DEF 2011 e Agg Prog Stabilità (2011) (5)	306,2	304,5
	Nota Aggiornamento DEF 2011 (6)	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	306,3	
	Relazione al Parlamento 2011	313,9	
Anno 2012	DEF 2012 e Agg Prog Stabilità (2012) (7)	311,7	311,4
	Nota Aggiornamento DEF 2012	311,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	311,7	

programmato), valutabile, nel complessivo periodo in esame, in media attorno al -0,4%, considerando anche gli aggiornamenti successivi della predetta stima dei risultati (i quali registrano una sostanziale stabilità rispetto alla prima stima dei risultati, con una minima differenza, in media nel periodo in esame, pari a circa -0,1%).

I CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI DEL CONTO DELLE A.P.

Previsioni Conto PA		Risultati di Contabilità Nazionale	
Anno 2013	Nota Aggiornamento DEF 2012	319,7	319,7
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2013	319,9	
	DEF 2013 e Agg Prog Stabilità (2013)	319,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2013 (8)	320,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	320,5	
Anno 2014	Nota Aggiornamento DEF 2013	330,1	326,9
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2014	330,1	
	DEF 2014 e Agg Prog Stabilità (2014)	328,3	
	Nota Aggiornamento DEF 2014 (9)	332,1	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015	332,1	
Anno 2015	Nota Aggiornamento DEF 2014	334,2	332,8
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2015 (9)	342,9	
	DEF 2015 e Agg Prog Stabilità (2015)	338,1	
	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	335,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	335,5	
Anno 2016	Nota Aggiornamento DEF 2015 (10)	341,4	336,4
	Nota tecnico-illustrativa legge stabilità 2016	342,8	
	DEF 2016 e Agg Prog Stabilità (2016)	340,0	
	Nota Aggiornamento DEF 2016	339,5	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	339,5	
Anno 2017	Nota Aggiornamento DEF 2016	344,7	341,3
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2017	346,8	
	DEF 2017 e Agg Prog Stabilità (2017)	344,9	
	Nota Aggiornamento DEF 2017	343,9	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	343,9	
Anno 2018	Nota Aggiornamento DEF 2017	352,7	348,9
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2018	353,6	
	DEF 2018 e Agg Prog Stabilità (2018)	350,8	
	Nota Aggiornamento DEF 2018	349,8	
	Nota tecnico-illustrativa legge bilancio 2019	349,8	

(1) Comprende i maggiori oneri previsti in 900 mln di euro, per l'anno 2007, relativi all'incremento delle "pensioni basse" deliberato con DL 81/2007 (deliberato congiuntamente a DPEF 2008-2011), convertito con legge n. 127/2007.

(2) Comprende l'onere di circa 170 mln di euro per l'aumento di benefici di carattere assistenziale introdotti con decreto-legge n. 159/2007, facente parte della complessiva manovra 2008 (28 settembre 2007).

(3) Comprende gli effetti in termini di prestazioni della destinazione di risorse FAS per ulteriore potenziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, in coerenza con l'Accordo tra Stato e Regioni del 12 febbraio 2009. Ciò ha comportato una ricomposizione della spesa programmata con incremento della spesa originariamente programmata per prestazioni sociali in denaro e corrispondente decremento di altre componenti di spesa del Conto delle PA, come indicato in RUEF 2009.

(4) Con effetti DL 78/2010, convertito con legge n. 122/2010.

(5) Comprende gli effetti del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga come previsto dalla legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010), non inclusi in DFP 2011-2013 in quanto tale rifinanziamento è stato deliberato successivamente nel corso dell'iter parlamentare di approvazione della predetta legge, e degli interventi previsti dal decreto-legge n. 225/2010, convertito con legge n. 10/2011.

(6) Comprende gli effetti del DL 98/2011, convertito con legge n. 111/2011

(7) Rispetto a Relazione al Parlamento, inglobante anche gli effetti di contenimento di cui al DL 201/2011, convertito con legge n. 214/2011.

(8) Comprende gli effetti degli interventi previsti dal DL n. 54/2013, convertito con legge n. 85/2013, dal DL n. 63/2013, convertito con legge n. 90/2013, dal DL n. 76/2013, convertito con legge n. 99/2013, e dal DL n. 102/2013 afferenti, con particolare riferimento al DL n. 54/2013 e al DL n. 102/2013, al rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga.

(9) Comprende gli effetti derivanti dall'introduzione della prestazione assistenziale di cui all'articolo 1 del DL n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014, messa a regime dal 2015 dalla legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015).

(10) Comprende anche gli effetti del DL n. 65/2015, convertito con modificazioni con legge n. 109/2015, secondo le regole di registrazione previste dalla Contabilità Nazionale (SEC 2010).

Altre Spese correnti

Si tratta di un aggregato residuale nel quale sono comprese diverse tipologie di spesa, tra cui i contributi alla produzione³⁹, gli aiuti internazionali, i contributi relativi al finanziamento del Bilancio Comunitario, i trasferimenti correnti a istituzioni sociali private, a famiglie e imprese. Tra questi, di preminente rilievo è il finanziamento delle spese iscritte nel bilancio comunitario.

Tale finanziamento è garantito dalle cosiddette Risorse Proprie, che sono messe a disposizione dell'Unione Europea dagli Stati membri, attraverso il versamento periodico di contributi a carico del bilancio nazionale. I versamenti effettuati sono rappresentati, per la maggior parte⁴⁰, dalla quota calcolata sul Reddito Nazionale Lordo (RNL) e dalla Risorsa IVA.

La Risorsa IVA, calcolata applicando un'aliquota fissa alle basi imponibili IVA nazionali, nel SEC 95 non transitava nel conto economico delle AP in quanto era registrata come un'imposta indiretta pagata direttamente dai contribuenti al resto del mondo. Secondo il SEC 2010, la Risorsa IVA è registrata sia in entrata sia come spesa tra i trasferimenti correnti pagati da ciascuno Stato membro all'UE⁴¹.

Per definire l'entità del contributo da versare alla UE a titolo di Risorsa RNL (c.d. Risorsa Complementare), nella procedura annuale di bilancio comunitario si determina il valore assoluto delle spese da finanziare non coperte dalle altre Risorse Proprie e tale importo viene ripartito tra gli Stati membri in percentuale della rispettiva base imponibile nazionale RNL sul RNL dell'UE.

Nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, così come nelle previsioni tendenziali, viene iscritto l'ammontare del contributo previsto per l'Italia sulla base del bilancio di previsione UE proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio UE e dal Parlamento europeo⁴². Tale voce costituisce, pertanto, una variabile esogena del modello di finanza pubblica.

Relativamente agli altri trasferimenti (all'estero, a imprese e a famiglie) sul conto delle AP e sul relativo saldo, la contabilizzazione per competenza economica prevede che la migliore approssimazione sia rappresentata dalla registrazione delle operazioni per cassa, ovvero secondo l'effettivo pagamento delle somme a favore dei beneficiari. Di conseguenza, anche in sede di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente si prendono a riferimento i flussi di pagamento previsti per il triennio.

³⁹ I contributi alla produzione sono contributi erogati in conto esercizio, in ragione dell'attività di "produzione di tipo market" (ossia vendita a prezzi economicamente significativi), a favore del conto economico di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni Pubbliche nei limiti quantitativi consentiti dalla natura dei beneficiari. L'ampliamento del perimetro delle A.P. ha comportato un consistente aumento dei contributi ai prodotti bilanciato in entrata da un aumento delle imposte indirette (Altre imposte sui prodotti).

⁴⁰ Ulteriori contributi - di entità decisamente inferiore - derivano anche dalle Risorse Proprie Tradizionali, ossia dalle entrate derivanti dai dazi doganali riscossi, dai contributi sulla produzione di zucchero e isoglucosio.

⁴¹ La modifica non comporta alcun impatto su *deficit* in quanto l'aumento del livello di spesa corrente è compensato da un incremento, di pari importo, delle imposte indirette in entrata (l'IVA è registrata al lordo della componente destinata all'UE).

⁴² In corso d'anno, le previsioni iniziali possono essere riviste tenendo conto delle modifiche introdotte dai bilanci rettificativi a livello UE.

Un'eccezione al criterio della cassa è costituita dai contributi alla produzione alle imprese pubbliche (ad esempio Ferrovie dello Stato e Poste) per le quali viene utilizzato l'impegno di bilancio. Infatti, i rapporti tra Stato e impresa pubblica sono regolati da contratti di servizio il cui ammontare è quantificato con riferimento ai servizi che l'impresa si impegna a fornire e che lo Stato si impegna a pagare. Pertanto, all'effettiva erogazione di cassa viene applicato un differenziale cassa-competenza il cui segno è variabile negli anni.

I contributi alla produzione risentono dell'inclusione nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche del Gestore Servizi Energetici (GSE). Tale aumento di contributi ai prodotti viene bilanciato in entrata da un aumento di pari importo delle Altre imposte sui prodotti.

Interessi passivi

Le previsioni su base annua della spesa per interessi passivi lordi delle Amministrazioni Pubbliche -vengono elaborate sulla base di stime sull'andamento futuro degli aggregati di fabbisogno di cassa primario delle medesime Amministrazioni fornite dal Dipartimento della RGS e da alcuni enti facenti parte delle Amministrazioni Centrali e territoriali o che, comunque, detengono conti correnti presso la Tesoreria Centrale dello Stato.

Le previsioni sugli interessi vengono elaborate sia mediante il criterio di cassa, al fine di pervenire ad una stima della dinamica negli anni del fabbisogno complessivo di dette amministrazioni e quindi dell'evoluzione del loro *stock* di debito complessivo, sia secondo quello di competenza economica (SEC2010), al fine di garantire l'informazione necessaria per le previsioni dell'indebitamento netto delle AP, nel rispetto delle definizioni dei conti nazionali dettate dalla procedura dei disavanzi eccessivi del Trattato di Maastricht.

Per quanto attiene al sottosectore delle Amministrazioni Centrali, la prima componente della spesa per interessi annuale che viene elaborata, sia adottando il criterio di cassa che quello competenza economica (SEC2010), è quella del Settore Statale. All'interno di quest'ultimo ci si concentra innanzitutto sui titoli di Stato negoziabili, sia emessi in euro che in altra valuta: il calcolo degli interessi tiene conto sia dello *stock* di titoli in circolazione, sia delle emissioni di nuovo debito necessarie a coprire la quota di titoli in scadenza che deve essere rifinanziata, nonché del fabbisogno di cassa del Settore Statale di ogni anno del periodo di previsione, derivante dal saldo primario tendenziale del Settore Statale⁴³ e dai relativi interessi di cassa. Sulla base di questi input e anche in base a specifici obiettivi in termini di disponibilità monetarie presso la Tesoreria, al fine di garantire un'efficiente gestione di liquidità (*cash management*), vengono stimati i volumi complessivi di titoli di Stato da emettere nei vari anni di previsione, in linea con i limiti sanciti nei documenti di bilancio.

La composizione di queste emissioni, per quanto riguarda i titoli emessi nell'ambito del programma domestico e da cui alla fine derivano le stime finali degli interessi, risponde ad una preventiva analisi di efficienza finanziaria: si ipotizza di emettere titoli, secondo una combinazione per tipologia e scadenza, tale da ottenere un esito ottimale dal punto di vista del costo e del rischio. Mediante un modello elaborato e adattato negli anni, viene infatti selezionato un portafoglio di emissioni

⁴³ Stima fornita dal Dipartimento della RGS.

che risulta essere efficiente rispetto ad un numero molto elevato di scenari di tassi di interesse e di inflazione e che consente di conseguire una struttura del debito sufficientemente solida rispetto ai rischi di mercato (rischio di tasso di interesse, rischio di tasso di cambio) e che limiti adeguatamente il rischio di rifinanziamento.

Nota la composizione delle emissioni future, viene individuata un'evoluzione della struttura a termine dei tassi di interesse sui titoli di Stato e dell'inflazione dell'Area Euro e domestica - per tener conto della spesa legata ai titoli indicizzati all'inflazione europea e italiana - per gli anni oggetto di stima. Lo scenario base dei tassi di interesse recepisce i livelli rilevati sulla curva *spot* e *forward* dei titoli di Stato italiani nelle settimane immediatamente precedenti la redazione del documento. L'ipotesi sull'evoluzione dell'inflazione dei Paesi dell'Eurozona (indice HICP Area Euro ex-tabacco) e italiana (indice FOI ex-tabacco) tiene conto delle stime della Banca Centrale Europea e dei maggiori istituti di ricerca macroeconomica⁴⁴.

Sulla base della globalità di questi *input*, un programma di calcolo, appositamente elaborato all'interno del Dipartimento del Tesoro, consente di produrre le stime degli interessi annuali sui titoli di Stato domestici, elaborate sia con il criterio di cassa che con quello di competenza (SEC2010).

La spesa per interessi complessiva sui titoli di Stato presente nelle stime del DEF viene anche alimentata, tra le varie voci, dagli interessi sui titoli emessi nei mercati non domestici, in forma sia pubblica sia di piazzamento privato. Con riferimento a questa tipologia di titoli, si ipotizzano volumi in emissione compatibili con quanto assorbibile dal mercato a condizioni di costo convenienti rispetto al finanziamento sul mercato interno, tenendo conto dell'ammontare di titoli analoghi in scadenza. L'ipotesi sui volumi delle emissioni nei mercati non domestici è del tutto in linea con la strategia del MEF su questi strumenti, che è quella di ampliare la composizione degli investitori ma ad un costo inferiore rispetto ai titoli domestici. Non è quindi ipotizzabile una programmazione delle emissioni.

Ogni emissione denominata in valuta non euro viene generalmente coperta attraverso l'utilizzo di cross currency swap che permette di trasformare una passività denominata in valuta in una in euro, eliminando così completamente l'esposizione al rischio di tasso di cambio.

Pertanto a fronte, per esempio, di un'emissione in dollari il MEF paga la cedola in dollari agli investitori e contestualmente stipula un contratto derivato per effetto del quale riceve la cedola in dollari e paga una cedola in euro (fissa o variabile) predefinita nel contratto stesso. In termini di debito, alla data di partenza dello *swap* il MEF verserà alla controparte *swap* il netto ricavo dell'emissione in dollari e riceverà il corrispettivo in euro mentre a scadenza i flussi scambiati saranno di segno opposto. Nelle stime sulla spesa per interessi si ipotizza pertanto che tutte le nuove emissioni in valuta, ove presenti, saranno coperte con tali *swap*⁴⁵.

Dato che fra i titoli in valuta esistenti ve ne sono alcuni a tasso variabile, gli interessi a pagare o a ricevere calcolati su titoli indicizzati ad un tasso variabile, che quindi fissano il tasso con cadenza predefinita, sono calcolati estrapolando i tassi *forward* dalla curva *swap* euro rilevata al momento della quantificazione degli

⁴⁴ È utile ricordare come le previsioni sui tassi servono anche per stimare gli interessi su quella parte dello *stock* di titoli di Stato domestici in circolazione che è a tasso variabile (come i CCTeu).

⁴⁵ Si evidenzia che attualmente la quota di titoli in valuta estera rappresenta meno dell'1 per cento dello *stock* complessivo di titoli di Stato, di cui larga parte è coperta attraverso cross-currency swap, per cui la componente rimasta in valuta originaria ammonta a solo lo 0,1 per cento del totale.

interessi. Pertanto tali valori non risultano fissati univocamente fino a scadenza, ma evolvono in funzione della configurazione della curva *swap* euro. È questo, peraltro, il caso di tutti i titoli, anche domestici, che pagano interessi indicizzati al tasso euribor o a un tasso legato alla curva *swap* euro o di qualsiasi altro strumento finanziario indicizzato a un qualche parametro che varia nel corso del tempo.

Per il calcolo previsionale degli interessi sugli strumenti in valuta si utilizza un programma in dotazione presso il Dipartimento del Tesoro. Esso è collegato a dei *provider* di dati finanziari in tempo reale: le curve dei tassi di interesse e di cambio vengono istantaneamente aggiornate ed automaticamente salvate nel sistema per essere usate nel calcolo degli interessi.

Nelle stime della spesa per interessi di cassa viene inglobato anche il saldo netto dei flussi derivanti dagli *swap* di copertura dei titoli in valuta estera (*cross currency swap*) e dalle altre posizioni esistenti in derivati. Rientrano in questa categoria anche gli *interest rate swap* il cui impatto sulla spesa per interessi viene calcolato secondo le stesse modalità, facendo riferimento a quelli in essere al momento della produzione delle stime.

Inoltre, a partire dall'anno 2018 è stata inserita la spesa per interessi relativa alla giacenza giornaliera della garanzia bilaterale versata a fronte di alcune posizioni in derivati. Tale flusso si può configurare come un'entrata o un'uscita a seconda della combinazione di due fattori: il verso della garanzia, che essendo bilaterale può essere versata alla controparte o ricevuta dalla controparte, e il segno dei tassi di interesse del mercato monetario (normalmente il tasso EONIA), che possono essere positivi o negativi. Più in dettaglio, il flusso si configura come un incasso - e quindi come un'entrata - nel caso di garanzia versata alla controparte e tassi di interesse di mercato monetario positivi e in quello di garanzia ricevuta dalla controparte e tassi di interesse negativi. Al contrario il flusso si configura come una spesa - e quindi come un'uscita - nel caso di garanzia versata alla controparte e tassi di interesse di mercato monetario negativi e in quello di garanzia ricevuta dalla controparte e tassi di interesse positivi. Gli interessi, calcolati per cassa e per competenza, tengono conto dell'andamento prospettico dell'EONIA rilevato in coerenza temporale con le altre previsioni.

Le previsioni della spesa per interessi, di cassa e di competenza (SEC2010), del Settore Statale, includono anche quella relativa ai Buoni Postali Fruttiferi⁴⁶ di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai mutui a carico dello Stato erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti⁴⁷, ai Conti di Tesoreria intestati ad enti non facenti parte delle Pubbliche Amministrazioni, quali la Cassa Depositi e Prestiti (C/C n. 29814)⁴⁸. In particolare, i Buoni Postali Fruttiferi, in virtù del decreto legge del 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella legge n. 326/2003, sono divenuti in parte di competenza MEF. Gli interessi riguardano solo lo *stock* esistente e vengono calcolati facendo delle ipotesi sul comportamento dei detentori tra la scelta di rimborso anticipato e l'attesa della scadenza finale. Inoltre, gli interessi sui Conti di Tesoreria sono calcolati su ipotesi di giacenza futura su ciascuno di essi, applicando tassi di interesse coerenti con lo scenario utilizzato per i titoli di Stato⁴⁹.

⁴⁶ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁷ Stime elaborate su dati di Cassa Depositi e Prestiti.

⁴⁸ Stima elaborata su dati di Cassa Depositi e Prestiti e Dipartimento della RGS.

⁴⁹ Per completare il settore statale vengono inserite delle voci di interessi su poste minori fornite dal Dipartimento della RGS.

Nel caso in cui si calcoli la spesa per interessi relativa al settore statale secondo il criterio di cassa si considerano anche le retrocessioni, ossia gli interessi derivanti dal Conto Disponibilità del Tesoro attivo presso la Banca d'Italia⁵⁰, che vengono stimati in base ai tassi monetari coerenti con lo scenario prescelto, nonché i dietimi di interesse, stimati sulla base degli stessi tassi e della composizione delle emissioni come sopra indicato. Nel caso in cui, invece, si consideri la spesa per interessi del settore statale secondo il criterio della competenza economica (SEC2010), occorre tener conto della correzione relativa al dato per i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM)⁵¹ che, per convenzione, come già evidenziato in precedenza sono considerati come consumi intermedi e debbono essere quindi detratti dalla voce interessi utilizzata per il calcolo dell'indebitamento netto. Le stime SIFIM per gli anni di previsione sono determinate proiettando il dato storico.

La spesa per interessi, di cassa e di competenza, del sottosettore delle Amministrazioni Centrali, si ottiene sommando agli interessi del Settore Statale gli interessi derivanti dal debito dell'ANAS e dagli altri enti dell'Amministrazione Centrale⁵², nonché la correzione SIFIM per le dette componenti nel calcolo secondo il criterio di competenza economica.

Alla spesa per interessi, di cassa e di competenza, delle AP si giunge sommando quella relativa alle Amministrazioni Locali ed agli Enti di Previdenza a quella delle Amministrazioni Centrali, tenuto conto degli eventuali consolidamenti per le duplicazioni tra sottosettori (come gli interessi passivi sui mutui pagati dalle Amministrazioni Locali allo Stato o gli interessi passivi pagati dallo Stato agli Enti di Previdenza). Gli interessi elaborati per tali aggregati sono determinati sulla base di previsioni di fabbisogno annuali fornite dagli stessi enti ed applicando tassi di remunerazione consistenti con lo scenario macroeconomico.

Nuovamente, nel caso si consideri il criterio di competenza economica, si corregge per le stime SIFIM.

Investimenti fissi lordi

Gli investimenti pubblici, così come definiti nel SEC2010, sono costituiti dalle acquisizioni, al netto delle cessioni, di beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno. La spesa per investimenti fissi lordi presenta criteri di registrazione assai diversificati a seconda del conto di riferimento.

Sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché nella valutazione degli interventi normativi finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, le spese per investimenti sono registrate sulla base delle informazioni, qualora disponibili, degli stati di avanzamento lavori (SAL). In caso di mancanza di tali dati (soprattutto per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria), in luogo dei SAL si utilizza l'effettivo pagamento disposto dall'Amministrazione, in quanto considerato il miglior dato approssimativo disponibile della competenza economica. In caso di

⁵⁰ Vale la pena ricordare che questi interessi negli ultimi anni sono diventati passivi per il Tesoro a causa dei tassi di interesse monetari ampiamente negativi nella zona Euro.

⁵¹ Stima per l'anno in corso fornita da ISTAT.

⁵² Entrambe le stime sono fornite dal Dipartimento della RGS.

nuove iniziative di investimento, si prevede che lo stanziamento di competenza venga erogato sulla base di stime di avanzamento lavori. Nel caso degli investimenti effettuati dall'ANAS, nella formulazione delle previsioni si tiene conto del cronoprogramma dei lavori, e dei conseguenti pagamenti annuali, previsti nell'ambito del contratto di programma tra la società ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in qualità di vigilante e aggiornati periodicamente sulla base dell'effettivo avanzamento degli stessi.

Per classi di investimento medie, sia con riferimento alla complessità che agli importi, si può ipotizzare una erogazione nell'arco di 3-5 anni, di cui mediamente il 30/35 per cento viene valutato nel primo anno in cui lo stanziamento autorizzato viene iscritto in bilancio.

Nell'ambito delle spese per investimenti rientrano anche i contributi pluriennali (di norma quindicennali) destinati al finanziamento di opere pubbliche o di altri investimenti realizzati da parte di soggetti esterni alle Amministrazioni Pubbliche. La metodologia adottata per la previsione tendenziale di tale tipologia di spesa si basa sulle modalità di utilizzo dei contributi pluriennali. Queste possono essere di due tipi:

1. erogazione diretta al beneficiario per tutto il periodo di durata del contributo;
2. autorizzazione, a favore del beneficiario, all'attualizzazione del contributo. In questo caso, il beneficiario può contrarre un'operazione di finanziamento/raccolta fondi presso un istituto finanziatore il cui onere (rata di ammortamento) è posto a carico dello Stato a valere sul contributo stesso. L'erogazione del mutuo è effettuata con garanzia diretta o indiretta (accettazione delega di pagamento) dell'Amministrazione pubblica erogatrice del contributo⁵³.

Per i contributi autorizzati con legge fino a tutto l'anno 2006, nel tendenziale è considerato un importo pari al contributo stesso erogato direttamente al beneficiario. Per quelli autorizzati a partire dal 2007, salvo che non sia diversamente disposto dalle norme autorizzatorie, è considerato un importo corrispondente alla previsione del "tiraggio" (ricavo netto, ovvero finanziamento concesso dall'istituto finanziatore) annuo in relazione con il valore degli stati di avanzamento lavori previsti.

I contributi di cui al punto 1 possono essere "attualizzati" nei limiti delle risorse precostituite nell'apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del MEF, il cui ammontare, iscritto sull'apposito capitolo del bilancio dello Stato solo in termini di cassa, è assunto nei tendenziali a legislazione vigente. Le risorse del Fondo, infatti, sono finalizzate alla compensazione dei maggiori oneri sull'indebitamento netto derivanti dall'attualizzazione dei contributi stessi.

L'utilizzo di contributi pluriennali per il finanziamento di spese d'investimento avviene in particolare nei settori delle grandi opere pubbliche (legge obiettivo - Fondo infrastrutture strategiche) e nel settore aeronautico, sia civile che militare.

⁵³ Questa modalità di erogazione del contributo è stata introdotta dall'articolo 1, commi 511 e 512 della legge n. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) per l'esigenza di monitorare i tempi di impatto di tali operazioni sul saldo del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, nonché sul saldo di cassa.

Secondo il SEC2010, la spesa per investimenti fissi lordi deve essere corretta (con segno negativo) per il valore degli incassi derivanti da dismissioni immobiliari dirette o tramite cartolarizzazioni. La previsione di tali incassi è interamente esogena in presenza di indicazioni di carattere istituzionale, oppure si basa sull'andamento storico e sulle condizioni del mercato immobiliare.

Nel SEC 2010 sono classificate come investimenti fissi lordi le spese militari e le spese per R&S.

Con riferimento alle spese militari, negli investimenti fissi si ritrova non solo la componente relativa a mezzi e attrezzature militari che possono avere anche uso civile, ma anche le armi da guerra, ivi compresi veicoli e altre attrezzature utilizzate nella produzione dei servizi della difesa. Per tutte le forniture militari relative ad armamenti complessi si iscrive, sul conto, il valore dei beni che si prevede vengano effettivamente consegnati, a prescindere dai pagamenti stimati sulla base dell'avanzamento dei lavori. La previsione di tali importi viene comunicata dal Ministero della Difesa e costituisce una variabile esogena del modello mentre la previsione di spesa in R&S è funzione di variabili macroeconomiche.

Per il sottosettore Bilancio dello Stato del conto economico delle AP, la previsione di cassa viene effettuata in funzione degli stanziamenti autorizzati e dello stato di avanzamento dei lavori.

Per quanto riguarda gli Enti territoriali soggetti alle nuove regole di finanza pubblica, ovvero l'introduzione, a decorrere dall'esercizio 2016, del rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali in termini di competenza finanziaria potenziata, che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento, la previsione viene effettuata proiettando l'andamento storico, opportunamente rivisto tenendo conto del cambiamento dei vincoli di finanza pubblica per il comparto.

Contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale

In linea generale, per i contributi agli investimenti (a famiglie, a imprese e all'estero) si adotta in previsione il criterio di cassa, correlato quindi ai pagamenti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni in favore dei beneficiari.

Per il citato aggregato, i contributi agli investimenti alle imprese costituiscono la componente maggiormente significativa sotto il profilo finanziario. In particolare, va evidenziato che per i contributi alle imprese pubbliche, ad esempio nel caso di Rete Ferroviaria Italiana spa, la formulazione delle previsioni tiene conto di quanto previsto in termini di flussi finanziari nei contratti di programma e di servizio tra la società e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in qualità di vigilante. Le previsioni di pagamento relative alle altre voci a favore di imprese tengono conto delle numerose e complesse procedure di spesa stabilite normativamente per ciascun settore di intervento; tra queste, ad esempio, si ricordano quelle connesse all'attuazione alla legge n. 488/1992 che prevede l'erogazione degli incentivi in circa quattro anni e a cadenze prestabilite.

Una parte rilevante dei trasferimenti alle imprese viene corrisposta attraverso la concessione di incentivi sotto forma di crediti di imposta.

I criteri di contabilizzazione prevedono la registrazione nei conti dei predetti crediti nel momento in cui gli stessi vengono utilizzati dal contribuente in compensazione, indipendentemente da quando ha maturato il beneficio o da quando l'Agenzia delle Entrate, nei casi in cui l'utilizzo delle risorse è soggetto a

prenotazione/autorizzazione, comunichi l'avvenuto esaurimento dei fondi disponibili per effetto delle richieste ricevute e accolte.

La modalità di fruizione di questi contributi da parte dei beneficiari determina incertezze nel procedimento previsivo, in quanto, sebbene sia noto l'ammontare dei crediti autorizzati ai contribuenti dall'Agenzia delle Entrate, non è possibile prevedere con sufficiente attendibilità quando e quanto sarà utilizzato in compensazione negli anni successivi alla maturazione del credito da parte degli interessati. Il monitoraggio mensile dei suddetti crediti di imposta, reso possibile dalla disponibilità di informazioni puntuali, associato alla conoscenza storica dei comportamenti dei soggetti beneficiari, consente di limitare le predette incertezze, aggiornando la previsione sottostante nel caso in cui la dinamica evolutiva delle compensazioni in questione lo richieda.

Sulla base delle regole contabili europee, tra gli altri trasferimenti in conto capitale vanno registrati anche i rimborsi di tributi o di altre somme comunque percepite dovuti anche sulla base di sentenze della Corte di giustizia europea (quali, ad esempio, i rimborsi pregressi dovuti per la sentenza che ha bocciato la norma sull'indetraibilità dell'IVA sulle auto aziendali) e la cancellazione di debiti, quali quelli a favore dei Paesi in via di sviluppo o alle imprese (come avvenuto, nel 2006, a favore di Ferrovie dello Stato spa, per le anticipazioni ricevute da ISPA).

Le nuove regole contabili introdotte dal SEC2010 prevedono la classificazione in tale aggregato dei crediti fiscali chiesti a rimborso oltre la capienza del debito del contribuente. Si tratta, in particolare, delle DTA (*deferred tax Asset*).

Per la previsione, infine, della remissione di debiti a favore di Paesi in via di sviluppo, nei tendenziali di spesa si tiene conto delle cancellazioni programmate sulla base degli accordi internazionali in essere.

PAGINA BIANCA

III. INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE, OUTPUT GAP ED EVOLUZIONE DEL DEBITO

Come ricordato nella premessa al capitolo 2, l'indebitamento netto e il rapporto debito/PIL rappresentano indicatori rilevanti nell'ambito delle procedure per la definizione e la valutazione delle politiche di convergenza dell'Unione Monetaria Europea.

Va inoltre evidenziato che, con la revisione del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2011 (tramite il cosiddetto *Six Pack*) e la successiva approvazione della L. n. 243/2012, che ha recepito a livello nazionale la normativa europea, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective* - MTO), espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale"⁵⁴, misurato al netto delle *una tantum* e degli effetti del ciclo economico, ha assunto una rilevanza cruciale nell'ambito della sorveglianza multilaterale.

Per favorire la comprensione di tali aspetti, questo capitolo è dedicato alla descrizione delle metodologie utilizzate in ambito MEF per la stima del saldo strutturale di bilancio e dell'evoluzione del debito.

III.1 SALDO STRUTTURALE DI BILANCIO

Il saldo di bilancio strutturale è l'indicatore che esprime la situazione dei conti pubblici depurata della componente ciclica e delle misure di bilancio *una tantum*. La componente ciclica misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali, ed è il risultato del prodotto tra l'*output gap* e la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico. A sua volta, l'*output gap* è la distanza in termini percentuali tra il PIL reale e il prodotto potenziale, definibile come il livello di PIL massimo che un'economia può raggiungere senza generare pressioni inflazionistiche.

Alla luce dell'adozione della L. n. 243/2012, la metodologia di riferimento per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'*output gap* e del saldo strutturale è quella sviluppata dalla Commissione Europea⁵⁵ e concordata a livello comunitario nell'ambito del Gruppo di Lavoro sull'*output gap* (*Output Gap Working Group* - OGWG) costituito in seno al Comitato di Politica Economica (*Economic and Policy Committee* - EPC) del Consiglio Europeo.

L'ipotesi di base per la stima del PIL potenziale è che il prodotto interno lordo sia rappresentabile con una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas a rendimenti

⁵⁴ Per dettagli sul Patto di Stabilità si veda:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm

⁵⁵ Per approfondimenti si veda: Havik K. et al. (2014), "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps", European Economy, Economic Papers n. 535, disponibile su:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp535_en.pdf.

di scala costanti dei fattori capitale e lavoro. In termini analitici, la funzione di produzione viene così rappresentata:

$$(1) \quad Y_t = L_t^\alpha \cdot K_t^{1-\alpha} \cdot TFP_t$$

dove Y è il PIL in livelli espresso in termini reali, L il lavoro, K il capitale e α è l'elasticità del prodotto al fattore lavoro. Sulla base delle ipotesi di rendimenti costanti di scala e concorrenza perfetta, α può essere stimato direttamente dalla serie della quota dei salari (*wage share*). Assumendo la stessa specificazione della funzione *Cobb-Douglas* per tutti i paesi europei, α viene assunto pari al valore medio osservato nell'UE (0,65) stimato sulla base dei dati disponibili dal 1960 al 2003. Il fattore TFP rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori, *Total Factor Productivity*) alla crescita economica. L'ipotesi sulla produttività totale dei fattori è che il progresso tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi di entrambi i fattori produttivi, capitale e lavoro, secondo una funzione così rappresentata:

$$(2) \quad TFP_t = (E_L^\alpha E_K^{1-\alpha})(U_L^\alpha U_K^{1-\alpha})$$

Secondo la funzione (2), la TFP è spiegata dall'efficienza dei fattori lavoro (E_L) e capitale (E_K) e dal loro grado di utilizzo (rispettivamente, U_L e U_K).

Per passare dal livello del PIL reale a quello del PIL potenziale è necessario ottenere una stima del livello potenziale (o di *trend*) dei fattori lavoro e capitale e della TFP. Le serie storiche utilizzate coprono, di norma, il periodo che va dal 1960 fino all'ultimo anno dell'orizzonte previsivo considerato.

Le componenti di *trend* del fattore lavoro si ottengono attraverso filtri statistici univariati (filtro di Hodrick-Prescott, HP) e bivariati (filtro di Kalman). Una delle più rilevanti limitazioni del filtro HP risiede nel cosiddetto *end-point bias*, ossia nella tendenza a sovrastimare il peso delle osservazioni che si trovano a inizio o fine campione. In considerazione di ciò, la metodologia della Commissione Europea prevede che le singole serie grezze vengano estrapolate per un periodo di 6 anni oltre l'orizzonte temporale di previsione; i filtri statistici vengono poi applicati sulla serie così estesa.

La stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di *trend* del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa, il livello di *trend* delle ore lavorate per addetto e il complemento all'unità del NAWRU. Analiticamente:

$$(3) \quad LP_t = PARTS_t * POPW_t * HOURST_t * (1 - NAWRU_t)$$

dove $PARTS_t$ è il trend del tasso di partecipazione alla forza lavoro, ottenuto attraverso l'applicazione del filtro HP sulla serie storica di riferimento, estesa *out of sample* tramite un modello autoregressivo. La variabile $POPW_t$ rappresenta la popolazione in età lavorativa (fascia d'età 15-74 anni); i dati di questa serie sono estesi fuori dall'orizzonte campionario utilizzando i tassi di crescita delle proiezioni della popolazione attiva di lungo periodo prodotte da Eurostat. La variabile $HOURST_t$ rappresenta il *trend* della media di ore lavorate per addetto, ottenuto applicando il filtro HP alla serie estesa tramite un processo ARIMA. Infine, il NAWRU (*Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment*, livello del tasso di disoccupazione in coincidenza del quale non si osservano pressioni inflazionistiche sui salari) viene stimato applicando un filtro di Kalman per la scomposizione trend-ciclo del tasso di disoccupazione con l'ausilio di un'equazione che esprime la relazione tra crescita dei salari e disoccupazione (secondo un modello basato sulla c.d. "curva di Phillips"). La

serie del NAWRU estratta dal filtro di Kalman è ancorata nel medio periodo al livello di disoccupazione strutturale (c.d. “àncora” del NAWRU), stimato tramite una regressione *panel*⁵⁶.

Il sistema di equazioni per la stima del NAWRU attualmente in uso per l'Italia può essere descritto in modo analitico come segue:

$$\begin{aligned}
 (4) \quad U_t &= N_t + G_t \\
 (5) \quad N_t &= N_{t-1} + \lambda_{t-1} + \varepsilon_{1t} & \varepsilon_{1t} &\sim N(0, \text{var}(\varepsilon_1)) \\
 (6) \quad \lambda_t &= \lambda_{t-1} + \varepsilon_{2t} & \varepsilon_{2t} &\sim N(0, \text{var}(\varepsilon_2)) \\
 (7) \quad G_t &= \rho_1 G_{t-1} + \rho_2 G_{t-2} + \varepsilon_{3t} & \varepsilon_{3t} &\sim N(0, \text{var}(\varepsilon_3)) \\
 (8) \quad \Delta W_t &= \alpha + \beta_1 G_t + \beta_2 G_{t-1} + \beta_3 G_{t-2} + \varepsilon_{4t} & \varepsilon_{4t} &\sim N(0, \text{var}(\varepsilon_4))
 \end{aligned}$$

dove U è il tasso di disoccupazione, N il *trend* (NAWRU), G il ciclo (*unemployment gap*) e λ la *slope* del *trend*. L'equazione (8) rappresenta la specificazione per la curva di Phillips, dove ΔW indica l'inflazione salariale regredita rispetto al dato corrente e ritardato dell'*unemployment gap* (G). Infine, $\varepsilon_1, \dots, \varepsilon_4$ rappresentano i diversi shock stocastici che sono ipotizzati indipendenti e incorrelati tra loro⁵⁷.

Il filtro statistico utilizzato per tale modello richiede la definizione ex ante dei parametri di inizializzazione delle componenti latenti, cioè $\varepsilon_1, \varepsilon_2, \varepsilon_3$ e ε_4 . La determinazione dei parametri è molto delicata e impatta in modo significativo sulla stima del tasso di disoccupazione strutturale e sul livello del prodotto potenziale. Al fine di limitare l'elemento discrezionale nella scelta, il MEF utilizza una procedura automatica di *grid search* che permette di identificare l'insieme dei parametri di inizializzazione statisticamente ottimale⁵⁸. La Commissione Europea ha convenuto che la soluzione italiana per la selezione dei parametri di inizializzazione delle componenti non osservate è migliorativa della metodologia e l'ha integrata nella procedura ufficiale. I parametri utilizzati per la stima del NAWRU nel presente

⁵⁶ L'àncora del NAWRU rappresenta il tasso di disoccupazione strutturale, stimato attraverso un modello di regressione *panel* ad effetti fissi su un sotto-campione di Paesi europei (AT, BE, DE, DK, ES, FR, FI, IE, IT, NL, PT, SE, UK), in cui la variabile endogena è la serie del NAWRU stimata dalla Commissione Europea relativa al *vintage* precedente, mentre tra le esogene sono incluse alcune determinanti strutturali (tasso di sostituzione dei sussidi di disoccupazione, politiche attive sul mercato del lavoro, cuneo fiscale, tasso di sindacalizzazione) e alcune variabili ritenute cicliche (tasso di crescita della TFP, tasso di interesse reale, dinamica del settore delle costruzioni). I coefficienti stimati sono identici per tutti i Paesi considerati, mentre l'eterogeneità viene catturata dagli effetti fissi. Il valore dell'àncora viene calcolato come il *fit* della regressione, nettando l'effetto delle variabili cicliche.

In caso di scarso *fit* del modello è prevista l'applicazione di una “*prudent rule*”: in questo caso, l'àncora del NAWRU si ottiene come media tra il *fit* emerso dalla regressione e il valore del NAWRU relativo all'ultimo anno di campione.

Si veda: Orlandi F. (2012), “Structural unemployment and its determinants in the EU countries”, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_455_en.pdf.

⁵⁷ Il metodo di stima è piuttosto sofisticato e a tale proposito la Commissione europea mette a disposizione il *software* GAP, sviluppato presso il Joint Research Center (JRC) di Ispra, con il quale viene calcolato il NAWRU per tutti i Paesi membri. A questo proposito, si veda: Planas C. e Rossi A. (2009), “Program GAP - Technical Description and User-manual”, http://ipsc.jrc.ec.europa.eu/fileadmin/repository/sfa/finepro/software/1420_GapManual.pdf.

⁵⁸ Relativamente alla procedura di *Grid Search* per la selezione ottimale dei parametri di inizializzazione delle varianze delle componenti non osservate nella stima del NAWRU, si veda il Box “Sensitività del NAWRU ai parametri di inizializzazione dei fattori latenti” pubblicato nella Sezione I (Programma di Stabilità) del DEF 2015:

http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/SEZIONE_I_-_Programma_di_Stabilitx_xdeliberatox_on-line.pdf.

Programma di Stabilità, sono riportati nella Tabella III.1-1 e corrispondono a quelli impiegati dalla Commissione in occasione delle Previsioni di Autunno del 2018.

TABELLA III.1-1 I PARAMETRI DI INIZIALIZZAZIONE PER LA STIMA DEL NAWRU

LB Trend (ϵ_1)	0
LB slope (ϵ_2)	0,01
LB Cycle (ϵ_3)	0
LB 2nd eq. (ϵ_4)	0
UB Trend (ϵ_1)	0,1
UB slope (ϵ_2)	0,045
UB Cycle (ϵ_3)	0,155
UB 2nd eq. (ϵ_4)	0,000816
NAWRU anchor	9,7535

La stima del fattore capitale potenziale si ottiene assumendo il pieno utilizzo dello *stock* di capitale esistente, i.e. $U_K = 1$. Il capitale è proiettato *out of sample* sulla base della serie detrendizzata (HP) degli investimenti, estesa nei sei anni successivi attraverso un processo autoregressivo di secondo ordine e assumendo un tasso di deprezzamento del capitale costante.

Per la stima della componente di *trend* della TFP si utilizza un filtro di Kalman bayesiano (KF) bivariato e viene stimata un'equazione che mette in relazione la componente ciclica della TFP e un indicatore composito di capacità utilizzata (CUBS)⁵⁹. La serie del residuo di Solow si ottiene sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL reale, il valore osservato del monte ore lavorate e il valore stimato per lo *stock* di capitale e risolvendo poi per la TFP.

Una volta ottenuta una stima dei livelli potenziali dei fattori produttivi L_t e K_t e della TFP_t il prodotto potenziale si calcola sostituendo tali valori nell'equazione (1):

$$(9) Y_t^{pot} = LP_t^\alpha K_t^{1-\alpha} TFP_t^*$$

L'*output gap*, che indica lo scostamento tra il PIL effettivo e quello potenziale, è calcolato come:

$$(10) OG_t = \left[\left(\frac{Y_t}{Y_t^{Pot}} \right) - 1 \right] \cdot 100$$

Dall'*output gap* è possibile derivare il saldo di bilancio corretto per il ciclo (*Cyclically-Adjusted Balance*, CAB_t), che misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia. Analiticamente:

⁵⁹ Anche per la stima bayesiana della TFP è necessario fissare *ex-ante* delle *priors* sulla distribuzione delle principali variabili e degli shocks. In occasione del DEF 2019, sono state utilizzate delle *priors* differenti da quelle impiegate dalla Commissione europea nelle Autumn Forecast 2018 (<https://circabc.europa.eu/outputgaps>) per tenere opportunamente in considerazione il quadro macroeconomico. In particolare la media e la deviazione standard dell'innovazione del ciclo sono poste pari a 0.0014, la media dell'ampiezza del ciclo economico pari a 0.632 e la sua deviazione standard pari a 0.215; la media e la deviazione standard dell'innovazione del trend pari a 3.539e-007, la media del *drift* del trend pari a 0.0175 e la sua deviazione standard pari a 0.004591, la media della *slope* del trend pari a 0.72 e la sua deviazione standard pari a 0.0781; la media e la deviazione standard della varianza dell'errore della seconda equazione pari a 0.00555, la media del coefficiente angolare pari a 1.4 e la sua deviazione standard a 0.705.

$$(11) \quad CAB_t = b_t - \varepsilon \cdot OG_t$$

Il parametro ε esprime la semi-elasticità del saldo di bilancio al ciclo economico ed è ottenuto per mezzo di una metodologia messa a punto dall'OCSE⁶⁰ e concordata dall'OGWG, aggregando le sensitività di singole voci relative alle entrate fiscali o alle spese pubbliche che reagiscono a variazioni congiunturali dell'economia.

Dal lato delle entrate, si calcolano le singole sensitività distinguendo quattro aree: tassazione del reddito personale, contributi sociali, tassazione delle imprese e tassazione indiretta. Successivamente, in base ai pesi associati alle singole categorie di entrate, le singole sensitività vengono aggregate in un unico indicatore η_R . Dal lato delle spese, si assume che solo i sussidi per la disoccupazione rispondano a variazioni del ciclo economico.

I parametri di sensitività di entrate (η_R) e spese (η_G) vengono successivamente riponderati sulla base delle entrate (R/Y) e delle spese correnti (G/Y) in percentuale del PIL in modo tale da ottenere una misura della semi-elasticità complessiva di tali variabili rispetto al ciclo economico:

$$(12) \quad \varepsilon_R = \eta_R \frac{R}{Y}, \quad \varepsilon_G = \eta_G \frac{G}{Y}$$

La semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico, ossia il parametro ε dell'equazione (7), si ottiene come differenza tra ε_R e ε_G .

A settembre 2018 sono stati aggiornati per ogni Paese i parametri che rappresentano i pesi specifici delle singole misure di sensitività, ossia quelle che misurano per ciascuna voce di entrata e di spesa la reattività al ciclo economico. Per l'Italia il valore del parametro è rimasto sostanzialmente stabile, passando da 0,539 a 0,544.

Per ottenere il saldo di bilancio strutturale (*Structural Balance, SB*), al saldo di bilancio corretto per la componente ciclica andranno sottratte le misure temporanee (*one-off*) e *una tantum*, espresse in percentuale del PIL.

$$(13) \quad SB_t = CAB_t - oneoffs_t,$$

Le misure temporanee e *una tantum* possono essere definite come le misure aventi un effetto transitorio sul bilancio e che non comportano un sostanziale cambiamento della posizione intertemporale dello stesso. Non esiste una metodologia concordata che permetta di identificare univocamente gli interventi *una tantum*. Pertanto, si procede con valutazioni caso per caso sulla base dei regolamenti e delle raccomandazioni emessi da Eurostat. Di seguito, seppur in maniera non esaustiva⁶¹, si riportano alcune misure generalmente considerate come *una tantum*:

- modifiche legislative (temporanee o permanenti) con effetti temporanei sulle entrate/uscite;
- condoni fiscali;

⁶⁰ Per ulteriori approfondimenti si veda: Mourre G. et al. (2014), "Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology", European Economy, Economic Papers n. 536, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp536_en.pdf e Price R.W. et al. (2014), "New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance", OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrh8f24hf2-en>

⁶¹ La Commissione europea fornisce una lista indicativa delle misure che gli Stati membri possono considerare come *una tantum*. Si veda: European Commission (2006), "Public Finance in Emu", in *European Economy*, n. 3. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf

- vendita di attività non finanziarie, tipicamente immobili, licenze e concessioni pubbliche;
- entrate/uscite straordinarie delle imprese pubbliche (per esempio, dividendi eccezionali versati alle Amministrazioni Pubbliche controllanti);
- sentenze della Corte di Giustizia Europea che implicano esborsi/rimborsi finanziari.

III.2 LA REGOLA DELLA SPESA

La regola della spesa⁶² indica come la spesa dovrebbe evolversi per mantenere il saldo di bilancio strutturale coerente con l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), o nel caso il Paese non sia all'OMT, come perseguire l'aggiustamento strutturale necessario alla convergenza. In particolare, la regola identifica un tetto al tasso di crescita della spesa che permette al paese di realizzare un saldo strutturale tale da convergere all'OMT.

Il Patto di Stabilità e Crescita mette a confronto l'evoluzione della spesa pubblica rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale. La regola della spesa, infatti, permette all'aggregato di spesa di evolvere fino ad un valore di riferimento.

Per ottenere il tasso di crescita dell'aggregato di riferimento è necessario calcolare due aggregati di spesa. Il primo aggregato (G) è pari alla somma delle spese totali della Pubblica Amministrazione a cui si sottraggono le seguenti voci: i) spesa per interessi; ii) spesa per programmi EU interamente coperta da fondi europei; iii) spesa per investimenti calcolata come media su quattro anni (tre precedenti e l'anno base)⁶³; iv) componente ciclica della spesa per sussidi di disoccupazione. Il secondo aggregato (Gn) è pari al primo (G) depurato delle entrate discrezionali al netto delle misure *una tantum* ($DTMn$). In particolare, alle entrate discrezionali si sottraggono le misure *una tantum* in entrata dell'anno e si aggiungono quelle dell'anno precedente.

Il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento al tempo t (TS_t) è dato quindi dalla differenza tra l'aggregato di spesa al tempo (t) depurato dalle $DTMn$ e l'aggregato di spesa al tempo ($t-1$) non depurato dalle $DTMn$.

$$TS_t = Gn_t - G_{t-1}$$

I regolamenti europei stabiliscono che per gli Stati Membri che non hanno ancora raggiunto l'OMT⁶⁴, viene fissato un valore di riferimento (*expenditure benchmark*) che indica il tasso di crescita massimo della spesa pubblica⁶⁵. Per

⁶² La regola della spesa è stata inserita con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita del 2011, che ha rivisto il Regolamento CE 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Per maggiori dettagli, si rimanda alla pubblicazione annuale della Commissione Europea del *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*: https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/vade-mecum-stability-and-growth-pact-2018-edition_en.

⁶³ Dal 2011 la spesa per investimenti viene depurata della quota di spesa coperta da fondi europei.

⁶⁴ Per i paesi che hanno raggiunto l'MTO il valore del Benchmark è pari la media della crescita del Pil Potenziale su 10 anni (μPot).

⁶⁵ Dal 2015 è stato introdotto un aggiornamento annuale del valore di riferimento per il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale e il margine di convergenza. I valori vengono pubblicati ogni anno nell'aggiornamento della pubblicazione annuale della Commissione Europea "*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*".

calcolare tale *benchmark* occorrono le seguenti variabili: i) la media della crescita del PIL potenziale (μPot) su 10 anni (5 anni precedenti e 4 anni successivi all'anno base); ii) il margine di convergenza (C) funzione della quota della spesa primaria (ossia 0,5/spesa primaria); iii) il margine di convergenza ricalibrato (C_c) calcolato tenendo presente la matrice delle condizioni economiche, eventuali flessibilità e/o margini di tolleranza.

$$EB_t = \mu Pot_t - C_c$$

Per calcolare la deviazione dal *benchmark* (*DB*) si effettua in primo luogo la differenza tra il benchmark (*EB*) ed il tasso di crescita dell'aggregato di spesa di riferimento (*TS*). Successivamente, questo differenziale si moltiplica all'aggregato di spesa (*G*) dell'anno precedente (non depurato dalle misure discrezionali) per ottenere il valore in euro dello scostamento. Infine, questo valore rapportato al PIL restituisce il valore della deviazione espressa in punti percentuali. Questa deviazione è "significativa" se maggiore di 0,5 punti se calcolata anno su anno. Nel caso si valuti una media delle deviazioni (*DB2*) su due anni il valore medio non deve superare 0,25. La rilevanza della deviazione è sempre valutata sia sull'anno che su due anni. In sintesi:

$$DB_t = ((EB_t - TS_t) * G_{t-1}) / PIL. \quad \leq 0,5$$

$$DB2_t = ((DB_{t-1} + DB_t) / 2) / PIL \quad \leq 0,25$$

Si ricorda che nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) il percorso di convergenza verso l'OMT è valutato sulla base di due criteri: i) la variazione del saldo strutturale e ii) la regola di spesa.

III.3 ANALISI DI SENSITIVITÀ ALLA CRESCITA ECONOMICA

L'analisi di sensitività misura l'impatto sui principali obiettivi di bilancio e sul debito pubblico di scenari di crescita alternativi. In linea con quanto richiesto dal Codice di Condotta per la redazione dei Programmi di Stabilità⁶⁶, tali scenari alternativi sono progettati in modo tale da prevedere, lungo tutto l'orizzonte di programmazione del DEF, un aumento e una riduzione dei tassi di interesse rispetto alle previsioni del quadro di riferimento con un conseguente impatto sulla crescita del PIL.

L'impatto della minore o maggiore crescita viene veicolato attraverso una revisione del saldo primario di bilancio in rapporto al PIL. Il saldo primario viene rideterminato sia nella sua componente ciclica sia nella sua componente "corretta per il ciclo". Nell'ordine, la componente ciclica viene ricavata dal prodotto tra semi-elasticità del bilancio rispetto al ciclo economico (il parametro ε descritto nella sezione precedente) e l'output gap dello scenario alternativo ottenuto sulla base della metodologia della funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1).

Per contro, l'avanzo di bilancio corretto per il ciclo negli scenari di alta e bassa crescita, viene rideterminato come differenza tra le entrate e le spese corrette per il ciclo, espresse in termini di deviazione rispetto ai rispettivi aggregati del quadro di riferimento. In termini analitici, le entrate/PIL dello scenario alternativo sono pari a

⁶⁶ Si veda: Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 2012.

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

quelle dello scenario di base a meno di una componente, data dal rapporto tra il PIL potenziale dello scenario alternativo e quello dello scenario di riferimento. Questa componente permette di tenere in considerazione l'eventuale aumento/riduzione delle entrate dovuto al diverso livello del PIL potenziale. Per contro, le spese corrette per il ciclo in percentuale del PIL nello scenario alternativo vengono semplicemente ribasate rispetto al nuovo livello del prodotto potenziale. Rispettivamente, R_A^{ca} e E_A^{ca} , vengono ricalcolate come segue:

$$(14) \quad R_A^{ca} = (R_B^{CA}) * \left(\frac{\bar{Y}_A}{\bar{Y}_B}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

$$(15) \quad E_A^{ca} = \left(\frac{E_B^{CA}}{\bar{Y}_B}\right) * \left(\frac{\bar{Y}_B}{\bar{Y}_A}\right) * \left[1 + \varepsilon_R * \left(\frac{\bar{Y}_A - \bar{Y}_B}{\bar{Y}_B}\right)\right]$$

dove \bar{Y}_B \bar{Y}_A rappresentano il livello del PIL potenziale nello scenario di riferimento e in quello alternativo.

Sulla base del saldo primario rivisto per l'impatto della più bassa o alta crescita del PIL, ipotizzando che la dinamica dello *stock flow adjustment* rimanga invariata rispetto a quanto previsto nello scenario di riferimento, è possibile ricavare una nuova serie del debito/PIL da cui si ottiene il nuovo aggregato della spesa per interessi e il nuovo livello di indebitamento netto che prevarrebbe negli scenari di maggiore o minore crescita.

III.4 METODOLOGIA PER LA PROIEZIONE DI MEDIO PERIODO DEL PRODOTTO POTENZIALE

Il DEF, nella sezione del Programma di Stabilità, presenta le simulazioni sulla dinamica del rapporto debito/PIL che coprono un orizzonte di medio periodo, pari a otto anni rispetto all'ultimo anno di previsione. Tali proiezioni si basano su uno scenario di crescita in cui la serie del PIL potenziale viene ottenuta applicando, per gli anni dell'orizzonte temporale del DEF, la funzione di produzione concordata a livello europeo (cfr. sezione III.1); per gli anni successivi, seguendo la metodologia europea relativa alle proiezioni di medio periodo, le variabili relative ai singoli fattori produttivi vengono estrapolate con semplici tecniche statistiche o convergono verso parametri strutturali.

Più in particolare, per i tre anni successivi all'ultimo anno di previsione del DEF, i fattori produttivi capitale e lavoro e la TFP, stimati al loro livello strutturale/potenziale, sono estrapolati *out-of-sample* attraverso semplici modelli ARIMA (è il caso di investimenti, ore lavorate e tasso di partecipazione) o tramite un *Kalman filter* (per la *Total Factor Productivity*). Il NAWRU viene estrapolato attraverso una procedura totalmente meccanica in cui il valore del primo anno di estrapolazione è pari al valore relativo all'ultimo anno dell'orizzonte temporale del DEF, aumentato della differenza tra i dati dei due anni precedenti moltiplicata per 0,5. Nei successivi due anni di estrapolazione, il NAWRU viene mantenuto costante.

Per i successivi cinque anni le singole componenti del tasso di crescita potenziale sono proiettate in base ad alcune ipotesi di consenso, concordate a livello europeo in seno all'OGWG. Tali ipotesi prevedono:

- **NAWRU:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, e per i successivi cinque anni, si assume una convergenza lineare,

con una velocità massima dell'1 per cento, del NAWRU verso il livello ancora di medio periodo (si veda il paragrafo III.1).

- **TFP:** per gli otto anni successivi all'orizzonte previsivo del DEF, la proiezione prevede la semplice estrapolazione del tasso di crescita della TFP in base al metodo attuale (si veda il paragrafo III.1).
- **Stock di capitale:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno del DEF e per i successivi dieci anni, lo stock di capitale viene ottenuto attraverso una combinazione lineare tra *capital rule* e *investment rule*, con un apporto della seconda che si riduce progressivamente fino a scomparire del tutto a fine campione.
- **Tasso di partecipazione:** per la serie della popolazione attiva si utilizza la coorte 15-74 anni. A partire dal primo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF, il tasso di partecipazione strutturale cresce in linea con la dinamica del cosiddetto *Cohort Simulation Model* (CSM), elaborato in sede di *Ageing Working Group*, che permette di tenere in considerazione gli effetti sul mercato del lavoro delle riforme pensionistiche (*entry* e *exit rates*).
- **Ore lavorate:** a partire dal terzo anno successivo all'ultimo anno di previsione del DEF e per i seguenti cinque anni, la dinamica del *trend* delle ore lavorate è ottenuta sommando, ogni anno, il valore dell'anno precedente e la metà della variazione osservata tra l'anno precedente e due anni prima.

III.5 EVOLUZIONE DELLO STOCK DI DEBITO PUBBLICO

Le previsioni di debito pubblico delle Amministrazioni Pubbliche e dei suoi sottosettori, a partire dai dati pubblicati sui Bollettini ufficiali della Banca d'Italia con riferimento all'anno di consuntivo, sono effettuate dal Dipartimento del Tesoro secondo le seguenti modalità:

- per quanto riguarda le Amministrazioni Centrali, il Dipartimento della RGS elabora le stime del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali per ogni anno del periodo di riferimento. Queste si basano principalmente sulle previsioni del fabbisogno di cassa del Settore Statale, che includono anche le stime sulla spesa per interessi in capo al Settore Statale, ma tengono anche conto delle altre Amministrazioni Centrali diverse dallo Stato e delle partite finanziarie, le quali includono anche i proventi delle dismissioni di partecipazioni azionarie dello Stato. Per stimare la variazione complessiva annua del debito, il Dipartimento del Tesoro, partendo dal menzionato fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Centrali, elabora una previsione di copertura attraverso emissioni di debito in titoli di Stato che tiene conto anche delle esigenze di gestione di cassa. Sulla base dei titoli che si prevede di emettere ogni anno viene, quindi, elaborata una stima dell'impatto sul debito degli scarti di emissione sui titoli in emissione a medio-lungo termine (basata sulla differenza tra netto ricavo dell'emissione e valore nominale del debito), e della rivalutazione attesa del debito per effetto dell'inflazione (derivante dalla presenza di titoli indicizzati all'inflazione tra i titoli di Stato). Si tiene altresì conto degli impatti puramente contabili delle nuove regole emanate da Eurostat in

corrispondenza dell'entrata in vigore del SEC 2010, in relazione alle operazioni in derivati;

- per gli Enti di Previdenza la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS;
- per le Amministrazioni Locali la stima avviene sulla base delle previsioni circa il loro fabbisogno nei vari anni fornite dal Dipartimento della RGS.

Per pervenire alle previsioni del debito complessivo delle Amministrazioni Pubbliche si procede ad un'aggregazione dei sottosettori sopra menzionati tenendo conto dei consolidamenti che ne derivano.

IV. ANALISI TEMATICHE

In questo capitolo si presentano alcuni approfondimenti tematici.

Si parte dalle previsioni di spesa del bilancio dello Stato, in quanto esse rappresentano la base di partenza per la costruzione dei tendenziali di diverse voci del conto economico delle AP. Le altre analisi tematiche contenute nel capitolo riguardano gli Enti territoriali e la spesa sanitaria.

IV.1 LE PREVISIONI DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO

La previsione dei tendenziali di spesa a legislazione vigente del bilancio dello Stato è definita sulla base degli stanziamenti disposti con la legge di bilancio triennale, integrati con gli effetti finanziari derivanti da interventi normativi successivi all'approvazione della legge di bilancio e pertanto non presenti negli stanziamenti iniziali, delle più recenti informazioni degli andamenti macroeconomici, delle risultanze del monitoraggio degli impegni e dei pagamenti e delle informazioni relative al consuntivo degli esercizi precedenti.

Qualora il consuntivo relativo all'ultimo anno non fosse ancora disponibile si utilizzano le informazioni più aggiornate relative agli stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti e residui presunti al 31 dicembre dell'anno per il quale si stima il preconsuntivo.

In sede di previsione, le informazioni relative alle risultanze di bilancio degli anni precedenti sono organizzate in serie storica, applicando metodologie omogenee che consentano una corretta rappresentazione dei fenomeni economici. Ciò comporta un'operazione preliminare di raccordo dei dati sotto il profilo economico, atteso che nel corso degli anni la struttura classificatoria del bilancio dello Stato può aver subito più di una modificazione.

La formulazione delle previsioni tendenziali tiene conto della “massa spendibile” del bilancio (ad esempio per la ripartizione del fondo cassa), valutata come la somma dei residui passivi stimati al 31 dicembre e degli stanziamenti iniziali della legge di bilancio. Le previsioni considerano, inoltre, la facoltà concessa alle amministrazioni di disporre la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi (con la futura legge di bilancio) delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti⁶⁷, a seguito della loro eliminazione con la procedura di riaccertamento annuale e nei limiti delle compatibilità con i saldi di finanza pubblica⁶⁸.

Le previsioni sono definite sia per la competenza che per la cassa (rispettivamente, impegni e pagamenti) e articolate secondo la classificazione economica di bilancio. Tali categorie sono ulteriormente dettagliate in relazione ai

⁶⁷ Cfr. art 34-ter, comma 4 della legge n.196/2009.

⁶⁸ L'art 34-ter comma 5 della legge n.196/2009 prevede che, annualmente, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio, le somme corrispondenti ai residui passivi perenti eliminati dal Conto del patrimonio possono essere reiscritte, del tutto o in parte, in bilancio su base pluriennale, in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, su appositi Fondi da istituire con la medesima legge, negli stati di previsione delle amministrazioni interessate.

principali ambiti di intervento al fine di ottenere una valutazione maggiormente affinata e di facilitare il successivo monitoraggio nel corso di esercizio. Ciò richiede alcune operazioni di riclassificazione e integrazione del quadro contabile di partenza, secondo le fasi sotto elencate.

In primo luogo, si stima una ripartizione dei fondi di riserva e altri fondi da ripartire⁶⁹ di parte corrente e di conto capitale, sulla base dei seguenti criteri utilizzati:

- per i fondi relativi alle spese obbligatorie e d'ordine e per le spese impreviste, la ripartizione prevista tra le singole categorie economiche di spesa è stimata sulla base delle evidenze degli ultimi esercizi finanziari disponibili e delle ulteriori informazioni di cui si abbia conoscenza al momento delle formulazioni delle previsioni;
- per il fondo relativo alle integrazioni delle autorizzazioni di cassa, la ripartizione è valutata sulla base degli stanziamenti di bilancio e della consistenza dei residui passivi risultanti dalle informazioni disponibili più aggiornate, in relazione al loro prevedibile pagamento;
- per i fondi relativi alla riassegnazione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, si considera la massa dei residui andati in perenzione negli esercizi precedenti e che si presume andranno in perenzione con riferimento all'ultimo esercizio (in attesa di avere disponibili le informazioni derivanti dal Rendiconto generale dello Stato) e si procede alla ripartizione considerando, in particolare, le richieste rimaste inevase relative agli esercizi precedenti.

Per il Fondo sviluppo e coesione, rispetto a quanto rilevato negli anni passati, dal 2015 cambiano le modalità di erogazione delle risorse stanziare. In proposito, il comma 703 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2015 dispone che le risorse del Fondo relative alla programmazione 2014-2020, nonché ai precedenti periodi di programmazione, siano trasferite in apposita contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183/1987.

Per la ripartizione dei fondi, oltre a quanto risulta dalle evidenze empiriche, si tiene conto anche delle più aggiornate informazioni che provengono sia dal monitoraggio effettuato in corso d'anno sia delle richieste formulate dalle Amministrazioni stesse.

La stima tiene conto, inoltre, di un' ipotesi di riparto del fondo per gli interventi infrastrutturali del Paese in relazione ai settori di intervento previsti dalla normativa di riferimento dal 2018 al 2033.

Sono anche considerati, nell'ambito del citato quadro contabile, gli effetti delle riassegnazioni di entrate che si prevede vengano effettuate nel corso dell'anno. La riassegnabilità delle somme è legata al versamento all'entrata del bilancio statale di talune entrate di scopo, poi riassegnate agli stati di previsione della spesa, in applicazione di specifiche norme. La stima delle riassegnazioni si basa sulle evidenze

⁶⁹ I fondi di riserva e quelli da ripartire sono iscritti, di norma, nelle categorie economiche 12 (altre spese correnti) e 26.4 (altri trasferimenti in conto capitale). Fanno eccezione i fondi relativi al personale del comparto Stato e quelli per consumi intermedi che si trovano iscritti nelle rispettive categorie economiche.

empiriche disponibili, salvo particolari operazioni per le quali l'importo è valutato puntualmente in relazione alla natura dell'operazione.

A partire dal 2016 il volume di riassegnazioni si è notevolmente ridotto rispetto agli esercizi precedenti, in quanto, a partire dalla Legge di Bilancio 2016, una parte di entrate con carattere stabile e monitorabile nel tempo, che fino al 2015 era oggetto di riassegnazione in corso d'anno, è stata stabilizzata negli stanziamenti di spesa già in fase di formazione del disegno di legge di bilancio. Con la riforma di contabilità, disposta con la legge n.196 del 2009, questa "stabilizzazione" è stata istituzionalizzata prevedendo l'iscrizione negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione di importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nell'esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività⁷⁰.

Le riclassificazioni e integrazioni considerate consentono di definire una stima degli stanziamenti definitivi di competenza e cassa che saranno utilizzati ai fini della previsione di impegni e pagamenti.

Su questa base, si procede quindi all'elaborazione delle stime in termini di impegni e pagamenti per categoria economica di spesa, tenendo conto della natura della spesa e dell'andamento della stessa negli ultimi anni rispetto alle corrispondenti previsioni definitive.

Le stime così ottenute sono consolidate, infine, con quelle delle spese di alcuni organi dello Stato aventi particolare autonomia, quali la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte dei Conti, il TAR e il Consiglio di Stato e le Agenzie fiscali, che concorrono a definire l'aggregato delle Amministrazioni centrali secondo la classificazione SEC 2010. I trasferimenti ai suddetti enti iscritti nel bilancio dello Stato vengono "ripartiti" tra le pertinenti voci economiche di spesa (redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi, investimenti fissi, ecc.) sulla base delle informazioni disponibili che emergono dal monitoraggio effettuato dagli Uffici del Dipartimento della RGS e dai dati di consuntivo del bilancio degli enti stessi.

La base complessiva così ottenuta (bilancio dello Stato "consolidato") costituisce il punto di partenza per la costruzione dei conti di cassa, in particolare del quadro di costruzione del settore statale, nonché per il passaggio ai dati di contabilità nazionale per l'intero comparto Stato.

IV.2 I CRITERI PREVISIVI UTILIZZATI PER L'ELABORAZIONE DEI CONTI DI CASSA E DI CONTABILITÀ NAZIONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI E DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DIVERSE DALLO STATO

Le previsioni del Conto economico degli Enti territoriali (Regioni, Comuni, Province) vengono elaborate a partire dall'ultimo dato di consuntivo pubblicato dall'ISTAT e in coerenza con i valori previsivi contenuti nei conti di cassa. Per alcuni aggregati vengono effettuate riclassificazioni per raccordare i due conti e rendere omogenee le poste di cui si prevede la dinamica futura.

Di seguito vengono illustrati i criteri utilizzati per le previsioni di cassa degli enti in oggetto.

⁷⁰ Cfr. art 23 legge n.196 del 2009

Le previsioni di cassa della finanza delle Regioni, della Sanità, delle Province, dei Comuni, delle Università, degli Enti di ricerca, degli Enti nazionali assistenziali ed economici, delle Comunità montane, delle Camere di Commercio, degli Enti parco nazionale e delle Autorità portuali sono elaborate secondo il criterio della legislazione vigente, che prevede che le poste di bilancio evolvano sulla base di quanto disposto dal vigente quadro normativo. Le previsioni, inoltre, si fondano sulla dinamica storica delle principali poste di spesa e di entrata definita sulla base delle informazioni acquisite attraverso i monitoraggi dei conti pubblici (rilevazione trimestrale di cassa, SIOPE⁷¹, conti di tesoreria statale, modelli CE per la sanità di cui ai D.M. 16 febbraio 2001, D.M. 28 maggio 2001 e D.M. 13 novembre 2007).

L'integrazione tra la dinamica storica e gli input determinati dalle norme vigenti determina l'individuazione dell'andamento futuro delle variabili di spesa e di entrata e quindi la loro quantificazione per ciascun anno di riferimento.

I conti degli enti territoriali sono elaborati ipotizzando il pieno rispetto delle regole di finanza pubblica per l'anno 2019 e successivi. In particolare, per l'anno 2019 è previsto, per gli enti locali e le Regioni a statuto speciale, rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), mentre per le Regioni a statuto ordinario, per il biennio 2019-2020, il rispetto di un saldo non negativo tra le entrate e le spese finali (a decorrere dall'esercizio 2021 anche le Regioni a statuto ordinario sono tenute al rispetto del risultato di competenza non negativo). Al riguardo, si precisa che sia il risultato di competenza sia il saldo non negativo tra le entrate e le spese finali sono espressi in termini di competenza finanziaria potenziata; competenza che prevede l'iscrizione a bilancio di crediti e debiti, rispettivamente esigibili e liquidabili nell'esercizio di riferimento.

Le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano

Le previsioni tendenziali di cassa della finanza regionale sono elaborate distintamente per le Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e Province Autonome e per gli enti regionali (organismi regionali pagatori, enti regionali per il diritto allo studio, altro).

Con riferimento al conto delle Regioni a Statuto ordinario, la distribuzione delle voci è determinata in considerazione della disciplina del pareggio di bilancio e degli andamenti di spesa rilevati negli esercizi precedenti.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto

⁷¹ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli Enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti di tutte le Amministrazioni pubbliche, istituito in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 e disciplinato dall'art. 14, commi da 6 a 11, della legge n. 196 del 2009.

Partita a regime nel 2006, per Regioni, Enti locali ed Università, la rilevazione SIOPE è stata estesa nel 2008 agli enti di ricerca e agli Enti di previdenza, nel 2009 alle strutture universitarie (Aziende sanitarie, Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e Istituti zooprofilattici sperimentali, Agenzie sanitarie regionali dal 2011), nel 2012, alle Camere di Commercio, agli enti parco nazionale e agli altri enti gestori di parchi e, gradualmente, riguarderà tutte le Amministrazioni Pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 3, della citata legge n. 196/2009.

legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

La sanità

Il conto di cassa della Sanità è riferito alle Aziende sanitarie locali, alle Aziende ospedaliere, agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e ai Policlinici pubblici e alla spesa sanitaria direttamente gestita dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Anche per tale comparto i conti di cassa sono elaborati separatamente per gli enti che operano nelle Regioni a statuto ordinario e per quelli che operano nelle Regioni a statuto speciale.

Province e Comuni

Particolare riguardo occupano, nella definizione dei tendenziali basati sulla legislazione vigente, le nuove disposizioni per il comparto delle Province e dei Comuni in materia di vincoli di finanza pubblica. In particolare, a decorrere dall'anno 2019 tutti gli Enti locali sono tenuti al rispetto del risultato di competenza non negativo (prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118). Di conseguenza, tra le entrate e le spese finali non solo è considerato il Fondo pluriennale, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente da indebitamento, ma anche l'avanzo di amministrazione e l'accensione prestiti. Le previsioni sono prodotte ipotizzando il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte del comparto e tenendo conto di un'ipotesi pluriennale di operazioni di investimento, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. La trasposizione delle nuove regole di finanza pubblica in dati di previsione di cassa parte dalla considerazione degli effetti delle nuove regole sulla cassa e dall'effetto delle stime relative agli accertamenti e agli impegni sulla cassa stessa.

La previsione tiene conto, inoltre, della proroga, al 31 dicembre 2021, della sospensione del regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (articolo 1, comma 877, legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Le Università e gli Enti di ricerca

I conti tendenziali delle Università e degli Enti di ricerca sono stati elaborati ipotizzando il rispetto delle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 971-977, della legge n. 145/2018 - che hanno rivisto, per le sole Università, le dinamiche di crescita annuale del fabbisogno finanziario e dell'indebitamento netto del comparto - e prevedendo, per i principali Enti pubblici di ricerca (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di fisica nucleare, Agenzia spaziale italiana, Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste e Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia), non più soggetti alla regola del fabbisogno a decorrere dall'esercizio 2019, andamenti di spesa coerenti con l'eliminazione della citata regola.

IV.3 LA SPESA SANITARIA

Le previsioni della spesa sanitaria sono predisposte a partire dal dato della spesa sanitaria riportato nel Conto economico consolidato della sanità elaborato annualmente dall'ISTAT⁷².

In quest'ultimo Conto viene riportata la spesa sostenuta nel settore sanitario dalle Amministrazioni pubbliche nelle quali, oltre agli Enti sanitari locali (ESL⁷³) devono considerarsi anche lo Stato, gli Enti locali ed altri enti minori in relazione alle prestazioni sanitarie da questi erogate⁷⁴. Il Conto, oltre all'articolazione della spesa per categoria economica⁷⁵, fornisce anche le fonti di finanziamento del settore sanitario.

Le previsioni della spesa sanitaria vengono prodotte a partire dalle informazioni contabili relative all'ultimo anno presente nel Conto economico consolidato della sanità, sulla base dei parametri normativo-istituzionali e del quadro macroeconomico elaborato per il periodo di riferimento. In tale contesto, oltre all'analisi delle tendenze storiche registrate per i principali aggregati di spesa sanitaria, si pone particolare attenzione:

- alla coerenza tra le dinamiche di spesa e le risorse programmate per il settore sanitario;
- agli interventi di programmazione della spesa sanitaria;
- agli effetti delle misure di contenimento previste dagli interventi normativi di razionalizzazione del sistema.

Gli andamenti tendenziali previsti per il primo anno di previsione sono monitorati trimestralmente e confrontati con gli andamenti effettivi della spesa desunti dai modelli di Conto economico (CE⁷⁶) degli ESL.

Il Conto consolidato della sanità è elaborato secondo i principi metodologici del Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (SESPROS⁷⁷) ed in accordo ai criteri contabili di Contabilità nazionale⁷⁸.

⁷² Le informazioni contabili utilizzate per la costruzione del Conto economico consolidato della sanità sono desunte dai bilanci consuntivi delle Amministrazioni pubbliche, ad eccezione dell'ultimo anno (anno t-1) che per quanto riguarda gli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) fanno riferimento ai dati di conto economico del quarto trimestre.

⁷³ Si tratta di quattro specifiche tipologie di enti del servizio sanitario nazionale: le Aziende sanitarie locali (ASL), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), le Aziende ospedaliere e i Policlinici universitari.

⁷⁴ Croce Rossa Italiana, Lega italiana per la lotta contro i tumori, ecc.

⁷⁵ La spesa sanitaria complessiva viene, infatti, suddivisa in Redditi da lavoro dipendente, Consumi intermedi, Prestazioni sociali in natura corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori *market* e Altre uscite.

⁷⁶ Il CE rappresenta la base informativa a partire dalla quale viene costruito il Conto economico consolidato della sanità. La medesima fonte dati è presa come riferimento da parte del Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali per la verifica dei risultati di esercizio.

⁷⁷ Regolamento CE n. 458/2007.

⁷⁸ A partire da settembre 2014, l'ISTAT ha adottato il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali SEC2010 (Regolamento UE n. 549/2013), in sostituzione del SEC95. L'adozione del nuovo sistema contabile ha determinato modifiche dei criteri di valutazione di alcuni aggregati di contabilità nazionale, con riflessi anche sul livello della spesa sanitaria. Fra le innovazioni più significative va evidenziato il trattamento contabile delle spese in ricerca e sviluppo le quali, sulla base delle nuove regole, sono classificate quali spese di investimento, determinando, pertanto, un incremento dello *stock* di capitale e un aumento del corrispondente consumo di capitale fisso (ammortamenti).

A partire dall'edizione 2017 del Conto, l'ISTAT, a seguito di una modifica dei criteri di classificazione contabile della COFOG, ha quantificato la spesa sanitaria al netto degli interessi passivi, decurtando annualmente l'aggregato residuale delle Altre uscite di un importo compreso tra i 250 e i 300 milioni di euro.

PAGINA BIANCA

Sezione III
Programma nazionale di riforma

PAGINA BIANCA

INDICE

II.	LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO	369
I.1	Gli obiettivi di riforma del Governo	369
I.2	La risposta alle Raccomandazioni del Consiglio	374
I.3	Il programma di supporto per le riforme strutturali della Commissione Europea	378
II.	SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME	381
II.1	Il quadro macroeconomico tendenziale e programmatico	381
II.2	L'impatto del Reddito di Cittadinanza e delle misure previdenziali del Decreto legge n. 4/2019	383
II.3	L'impatto finanziario delle misure del Programma Nazionale di Riforma	394
III.	LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO	397
III.1	Finanza pubblica e tassazione	397
III.2	Investimenti e infrastrutture	404
III.3	Partecipazioni pubbliche e patrimonio pubblico	420
III.4	Giustizia e Pubblica Amministrazione	424
III.5	Sostegno alle imprese e innovazione	434
III.6	Settore bancario e finanziario	444
III.7	Lavoro, educazione, <i>welfare</i> e lotta alla povertà	446
III.8	Altre riforme	469
IV.	FONDI STRUTTURALI	485
V.	INTERLOCUZIONI ISTITUZIONALI CON LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME NELLA PREPARAZIONE DEL PNR	491
<hr/>		
APPENDICE: LE TAVOLE PREVISTE NELLE LINEE GUIDA PER IL PNR		497

INDICE DELLE TAVOLE, DELLE FIGURE E DEI BOX

TAVOLE

- Tavola I.1– Le azioni strategiche del cronoprogramma
- Tavola I.2 – Raccomandazioni per il 2018 e azioni implementate
- Tavola I.3 - Contributi finanziari del Programma SRSP concessi nel 2019
- Tavola II.1: Sintesi del quadro macroeconomico tendenziale
- Tavola II.2: Sintesi del quadro macroeconomico programmatico
- Tavola II.3: Una valutazione dell’impatto macroeconomico del Reddito di Cittadinanza
- Tavola II.4: Una valutazione dell’impatto macroeconomico delle misure in materia previdenziale
- Tavola.II.5: Una valutazione dell’impatto macroeconomico complessivo delle misure in materia di Reddito di Cittadinanza e di previdenza
- Tavola II. 6: Impatto macroeconomico della riforma dei Centri per l’Impiego
- Tavola II.7: Impatto macroeconomico aggregato dell’effetto della partecipazione, formazione e *matching*
- Tavola II. 8: Impatto finanziario delle misure nelle griglie del PNR
- Tavola IV.1: Spesa certificata per gruppi di Regioni al 31.12.2018
- Tavola IV.2: Operazioni selezionate e spesa certificata per OT al 31.12.2018

FIGURE

- FIGURA II.1: Ripartizione percentuale dell’aumento di occupazione per tipologia di occupato

BOX

- Cap. III La quantificazione del *Tax Gap*
 - Gli interventi fiscali della Legge di Bilancio per il 2019 e del Decreto Fiscale e le misure di semplificazione fiscale
 - La razionalizzazione del Codice dei Contratti Pubblici e il Decreto ‘Sbloccacantieri’
 - Decreto ‘emergenze’ e Legge di Bilancio per il 2019
 - Obiettivi Strategici del Governo
 - Misure per il contrasto dei reati contro la PA, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici (Legge ‘Spazzacorrotti’).
 - Codice della crisi di impresa e dell’insolvenza (Decreto legislativo n. 14/2019)
 - Misure per l’efficienza della PA (Disegno di legge ‘Concretezza’)
 - Misure in materia di semplificazioni

PREMESSA

Riforma della PA e della dirigenza pubblica
Decreto legge - Misure urgenti per la crescita economica
Misure per l'innovazione e il *venture capital*
Il Reddito di Cittadinanza
Riforma dei Centri per l'Impiego e delle politiche attive del lavoro
Il Salario Minimo Orario
Il trattamento di pensione anticipata 'Quota 100'
Tendenze recenti dell'occupazione alla luce del Decreto legge n. 87/2018
(Decreto Dignità)
I contenuti del 'Decreto Sicurezza e immigrazione'

Cap. IV Individuazione dei programmi di spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali ai sensi dell'art. 7-bis del Decreto legge n. 243/2016

PAGINA BIANCA

I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

I.1 GLI OBIETTIVI DI RIFORMA DEL GOVERNO

La strategia di riforma del Governo si basa sul ‘Contratto per il Governo del cambiamento’ firmato dai *leader* politici della coalizione nel maggio dello scorso anno. Una prima versione del programma di riforma è stata presentata nella Nota di Aggiornamento del DEF 2018 a fine settembre. Il presente documento la amplia e approfondisce, evidenziando le molteplici azioni già intraprese dal Governo in tema di lavoro, inclusione sociale, previdenza, tassazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione (PA).

Il Contratto di Governo formula ambiziosi obiettivi in campo economico e sociale, dal contrasto alla povertà all’alleggerimento dell’imposizione fiscale e alla maggiore flessibilità dei pensionamenti; dal controllo dell’immigrazione alla qualità del lavoro e al miglioramento delle condizioni socio-economiche degli italiani.

Il Governo si è posto l’obiettivo di accrescere l’inclusione sociale, riducendo la povertà, avviando al lavoro la popolazione inattiva e migliorando l’istruzione e la formazione. Il Decreto Dignità, approvato dal Parlamento la scorsa estate, ha introdotto misure tese a ridurre la precarietà del lavoro, disincentivando l’utilizzo eccessivo dei contratti a termine e promuovendo l’utilizzo di quelli a tempo indeterminato. Il Reddito di Cittadinanza (RdC) è uno strumento con una duplice finalità: di contrasto alla povertà e sostegno alle famiglie, ai giovani e agli anziani (con la Pensione di Cittadinanza); ma, anche, di attivazione dei beneficiari in termini di ricerca del lavoro e di sentieri formativi. Rispetto a quest’ultima finalità è molto importante il ruolo dei Centri per l’Impiego (Cpl), che saranno potenziati con investimenti in risorse umane e tecnologiche e diventeranno il perno di questa nuova politica sociale.

La revisione del sistema pensionistico operata con la cd ‘Quota 100’ consente a lavoratori con lunghe storie contributive di accedere più agevolmente alla pensione anticipata, favorendo il ricambio generazionale e migliorando l’innovazione e la produttività delle imprese e dell’Amministrazione pubblica.

Il tema del lavoro continuerà ad avere un posto centrale nell’azione di politica economica del Governo dei prossimi anni, con l’obiettivo di garantire agli italiani condizioni d’impiego più dignitose e adeguate retribuzioni. Tra gli interventi che potrebbero essere oggetto di valutazione rientrano l’introduzione di un salario minimo orario per i settori non coperti da contrattazione collettiva e la previsione di trattamenti congrui per l’apprendistato nelle libere professioni. Inoltre, si lavorerà per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e gli adempimenti burocratici per i datori di lavoro, anche attraverso la digitalizzazione.

Un’altra area prioritaria per la politica economica e le riforme è quella delle infrastrutture e degli investimenti pubblici. L’anno scorso gli investimenti dell’Amministrazione pubblica hanno toccato un nuovo minimo dell’1,9 per cento in rapporto al PIL, da una media del 3,0 per cento nel decennio precedente la crisi del debito sovrano nel 2011. Il declino delle opere pubbliche ha avuto un forte effetto depressivo sull’attività economica.

Inoltre, come evidenziato drammaticamente dal crollo del viadotto Morandi a Genova, le infrastrutture del Paese hanno urgente bisogno di manutenzione e modernizzazione. La ripresa degli investimenti deve coinvolgere non solo i vari livelli dell'Amministrazione pubblica, ma anche le società partecipate o titolari di concessioni pubbliche. La Legge di Bilancio per il 2019 finanzia la creazione di unità di coordinamento per lo sviluppo delle infrastrutture e il supporto alle amministrazioni territoriali nell'attività di progettazione e gestione dei progetti. Opportuni cambiamenti organizzativi e regolatori saranno inoltre introdotti onde rimuovere gli ostacoli burocratici e legali che negli ultimi anni hanno frenato le opere pubbliche.

L'imposizione fiscale è un'altra area prioritaria di riforma. L'obiettivo del Governo è di ridurre la pressione fiscale su famiglie e imprese.

Il Governo, in linea con il Contratto di Governo, intende inoltre continuare, nel disegno di Legge di Bilancio per il prossimo anno, il processo di riforma delle imposte sui redditi ('flat tax') e di generale semplificazione del sistema fiscale, alleviando l'imposizione a carico dei ceti medi. Questo nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti nel Programma di Stabilità (sezione I del DEF).

La prima fase della riforma fiscale è già stata attuata con la Legge di Bilancio per il 2019, che ha innalzato a 65.000 euro il limite di reddito per il cd 'regime dei minimi' soggetto ad aliquota del 15 per cento. Con lo stesso provvedimento è stato introdotto, a decorrere dal 2020, un regime sostitutivo di IRPEF e IRAP, con aliquota del 20 per cento, per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o lavoro autonomo e con redditi fra i 65.000 e i 100.000 euro. Inoltre, per incentivare gli investimenti, le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES e IRPEF applicabile agli utili non distribuiti. La disciplina è stata modificata dal Decreto crescita.

La politica fiscale non può ovviamente prescindere dalla sostenibilità delle finanze pubbliche. Da ormai trent'anni il debito pubblico vincola le politiche economiche e sociali dell'Italia. A prescindere dalle regole di bilancio, è necessario ridurre gradualmente il rapporto debito/PIL per rafforzare la fiducia degli investitori in titoli di Stato e abbattere gli oneri per interessi. I rendimenti a cui lo Stato si indebita sono un termometro della fiducia nel Paese e nelle sue finanze pubbliche. Inoltre, essi giocano un ruolo cruciale nel determinare le condizioni di finanziamento per le banche e le aziende italiane. Una marcata discesa dei rendimenti è essenziale per la completa realizzazione del programma di politica economica del Governo. È questa la motivazione principale dell'accordo che il Governo ha raggiunto con la Commissione Europea a dicembre, in cui è stato confermato l'impegno a ridurre gradualmente l'indebitamento netto dell'Amministrazione pubblica e a migliorare il saldo strutturale di bilancio.

Il taglio delle aliquote d'imposta favorirà la crescita dell'economia e, quindi, del gettito fiscale. Tuttavia, allo scopo di ridurre l'indebitamento sarà anche necessario compiere un paziente lavoro di revisione della spesa corrente dell'Amministrazione pubblica e delle agevolazioni fiscali. Tale lavoro porterà a un primo pacchetto di misure già nella Legge di Bilancio per il 2020.

Lo sviluppo dell'economia richiede anche un ampio sforzo nel campo dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Il Governo concluderà il lavoro per la predisposizione delle Strategie Nazionali per l'Intelligenza Artificiale e per la *Blockchain*, entrambe elaborate con il supporto di esperti. Accanto alla pianificazione strategica proseguiranno le sperimentazioni sull'utilizzo di queste tecnologie. Si intende inoltre partecipare attivamente al programma 'Europa Digitale', che si indirizzerà all'intelligenza artificiale, alla sicurezza informatica,

I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

alle competenze digitali, alla digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica e ai super-computer.

Risorse significative saranno investite nella diffusione della banda larga e si promuoverà lo sviluppo della rete 5G; l'obiettivo strategico per i prossimi anni risiede nella creazione delle condizioni per un efficace lancio commerciale e per la diffusione di questa innovativa tecnologia. Sul fronte strategico il Governo sarà impegnato nella realizzazione del Piano aree grigie e nella strutturazione di strumenti operativi di sostegno della domanda di servizi digitali.

Sono stati rifinanziati gli strumenti del Piano 'Impresa 4.0', tra i quali la Nuova Sabatini per il supporto all'innovazione nelle piccole e medie imprese (PMI). Il Governo ha avviato un processo di rivisitazione delle misure di incentivazione, affinché siano maggiormente calibrate sul tessuto produttivo costituito prevalentemente da piccole imprese, al fine di favorire l'acquisizione e lo sviluppo delle competenze necessarie per saper gestire e applicare le nuove tecnologie. A tal fine è stato approvato il Decreto legge recante misure per la crescita economica, il rilancio degli investimenti privati e la tutela del *Made in Italy*.

È inoltre operativo il Fondo Nazionale per l'Innovazione, una cabina di regia in grado di riunire le risorse pubbliche e private dedicate al tema strategico dell'innovazione che opererà nel settore del *venture capital*.

Il Governo rilancerà la politica industriale dell'Italia, con l'obiettivo non solo di rivitalizzare settori da tempo in crisi, come ad esempio il trasporto aereo, ma anche di rendere l'Italia protagonista in industrie che sono al centro della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile, in primo luogo la produzione di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale. La mobilità sostenibile riguarda l'industria del ciclo e motociclo, l'auto, la componentistica, gli autobus e i treni. Il passaggio a standard ecologici più elevati deve essere accompagnato dall'incentivazione ad attività di ricerca, progettazione e produzione di mezzi di trasporto nel nostro Paese. Il Governo rafforzerà il sostegno alla sperimentazione e adozione delle trasformazioni digitali e delle tecnologie abilitanti che offrano soluzioni per produzioni più sostenibili e circolari. La *green finance* può fornire un importante contributo alla crescita di tali attività, e il Governo ne sosterrà lo sviluppo. Il quadro regolamentare in cui si iscriveranno gli interventi è il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima la cui proposta è stata presentata alla Commissione Europea a gennaio 2019.

L'azione di riforma si concentrerà anche sulle semplificazioni amministrative. A tal riguardo sarà importante procedere alla ricognizione, tipizzazione e riduzione dei regimi abilitativi, individuando i procedimenti autorizzatori ritenuti non indispensabili ed eliminando tutti gli oneri amministrativi non necessari.

A un clima d'affari più avanzato, trasparente e attrattivo mirano anche la riforma del Codice dei Contratti Pubblici e il potenziamento dei controlli anticorruzione a cui si associa l'opera di accelerazione degli investimenti infrastrutturali operata dal Decreto legge 'Sblocca cantieri'.

L'efficienza della giustizia rappresenta un fattore decisivo per la ripresa economica e per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità. Il Governo è impegnato sin dall'inizio del suo mandato a rendere l'amministrazione della giustizia più efficiente, con interventi diretti alla velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali civili e penali. Rilevano in questo ambito i passi avanti nella riforma della giustizia civile e penale e la riforma organica delle procedure di insolvenza, accompagnati da importanti risorse per risolvere le carenze di organico del personale amministrativo e della magistratura.

L'Italia si caratterizza ormai da anni per il declino delle nascite e la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro. Dopo i primi interventi già adottati in materia di rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia, proroga e potenziamento dell'assegno di natalità, aumento del 'bonus nido' ed estensione del congedo obbligatorio in favore dei padri, occorre che le politiche di sostegno siano ulteriormente potenziate. Analogamente, debbono essere incrementati gli sforzi in favore dei giovani che, stentando a trovare collocamento, sono indotti a ritardare la formazione di nuovi nuclei familiari. Il RdC interviene con efficacia a favore delle famiglie povere, con un beneficio modulato secondo la composizione del nucleo familiare. Il Governo intende proseguire sulla strada dell'alleggerimento del carico fiscale sulle famiglie e destinare maggiori risorse finanziarie al servizio delle stesse, con particolare riguardo a quelle numerose e con componenti in condizione di disabilità. Iniziative future verteranno prioritariamente sul riordino dei sussidi per la natalità e la genitorialità, la promozione del *welfare* familiare aziendale e il miglioramento del sistema scolastico e sanitario e delle relative infrastrutture.

In sintesi, l'obiettivo fondamentale del programma di Governo è il ritorno ad una fase di sviluppo economico e di miglioramento dell'inclusione sociale e della qualità della vita, in cui risultano centrali la riduzione della povertà e la garanzia dell'accesso alla formazione e al lavoro, agendo al contempo anche nell'ottica di invertire il *trend* demografico negativo. Sul versante della competitività, l'economia italiana sarà rafforzata attraverso l'innovazione e la riduzione dei costi per le imprese, sia palesi, come la tassazione e gli oneri fiscali, sia occulti e forse più distorsivi, come la burocrazia e i tempi della giustizia.

A completamento della manovra di bilancio, il Governo conferma i disegni di legge già indicati nei precedenti documenti programmatici e indica, altresì, quali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2020 i seguenti: i) Disegno di Legge di delega al Governo per l'adozione di disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive (A.C. 1603-*ter*); ii) Disegno di Legge recante deleghe al Governo per il miglioramento della PA (Atto Senato 1122).

I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

TAVOLA I.1- LE AZIONI STRATEGICHE DEL CRONOPROGRAMMA				
	Ambiti	Area di Policy	Azioni	Tempi
1	Il debito e la finanza pubblica	Finanza pubblica	Prosecuzione della convergenza verso il pareggio strutturale	2019-2022
2		Finanza pubblica	Revisione della spesa	2019-2022
3		Finanza pubblica	Riduzione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione	2019-2022
4		Finanza pubblica	Rafforzamento della strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni, dismissioni del patrimonio immobiliare e riforma delle concessioni	2019-2022
5	Tassazione revisione della spesa e lotta alla	Politiche fiscali	Riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita (<i>flat tax, tax expenditures</i> , costo del lavoro)	2019-2022
6		Politiche fiscali	Coordinamento, rafforzamento e semplificazione dell'amministrazione fiscale ('pace fiscale')	2019-2022
7		Politiche fiscali	Investimenti in ICT e risorse umane a sostegno del contrasto all'evasione favorendo la <i>tax compliance</i>	2019-2022
8		Politiche fiscali	Ridurre le controversie tributarie e migliorare l'efficacia della riscossione	2019-2022
9	Credito	Banche e Credito	Proseguire la riduzione dello stock di crediti deteriorati	2019-2022
10		Banche e Credito	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza e amministrazione straordinaria delle grandi imprese (Legge Delega)	2019
11		Banche e Credito	Attrazione investimenti esteri e rafforzamento delle misure alternative al credito bancario	2019-2022
12	Lavoro, welfare e produttività	Lavoro e welfare	Riforma delle politiche attive del lavoro	2019-2022
13		Lavoro e welfare	Reddito di Cittadinanza	2019
14		Lavoro e welfare	Misure di sostegno alla famiglia e alla disabilità	2019-2022
15		Lavoro e welfare	Sostegno all'occupazione femminile e giovanile e politiche per il secondo percettore di reddito	2019-2022
16		Lavoro e welfare	Misure per rafforzare l'equità del sistema pensionistico	2019
17		Lavoro e welfare	Disposizioni per contrastare il precariato	2018
18		Lavoro e welfare	<i>White Jobs</i> per il mercato del lavoro dei professionisti sanitari	2019-2022
19		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la formazione dei docenti	2019-2022
20		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale	2018-2022
21		Istruzione e competenze	Rafforzamento dell'inclusione scolastica	2019-2022
22	Istruzione e competenze	Programma nazionale per la ricerca	2019-2022	
23	Investimenti e riequilibrio territoriale	Investimenti	Piano nazionale per gli investimenti pubblici e rafforzamento PPP ('Strategia Italia', 'Investitalia', 'Centrale per la progettazione delle opere pubbliche', contratto standard PPP)	2019
24		Investimenti	Adeguamento della normativa sugli appalti per il rilancio degli investimenti (delega per riforma Codice dei Contratti Pubblici - Decreto legge 'Sblocca cantieri')	2019-2022
25		Riequilibrio territoriale	Investimenti privati e incentivazione spesa in conto capitale a favore del Mezzogiorno (ZES)	2019-2022
26	Competitività	Competitività	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica	2019-2022
27		Competitività	Crescita e sviluppo imprese innovative e <i>start up</i> e tutela del <i>Made in Italy</i>	2019-2022
28		Competitività	Internazionalizzazione, competitività e misure per la crescita economica)	2019
29		Competitività	Fondo Nazionale Innovazione, <i>Blockchain</i> e Intelligenza artificiale	2019-2022
30		Competitività	Piano strategico del turismo	2019-2022
31		Ambiente	Dissesto idrogeologico e rischio sismico (Decreto 'emergenze', Fondo per gli investimenti degli enti territoriali, Disegno di legge 'Proteggì Italia')	2019-2022
32		Ambiente	Tutela biodiversità, mobilità sostenibile, servizio idrico integrato e attuazione misure per economia circolare, incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili (D.M. FER1 e FER2)	2019-2022
33		Concorrenza	Liberalizzazioni e concorrenza	2019-2020
34		Concorrenza	<i>Class action</i>	2019
35		Sanità	Attuazione Patto per la Salute e Patto per la Sanità digitale	2019-2022
36		PA	Semplificazioni normative e amministrative per imprese e cittadini (Legge delega)	2019-2020
37		PA	Misure per l'efficienza della PA (Disegno di legge 'Concretezza' e deleghe in materia di semplificazioni e codificazioni)	2019-2020
38		PA	Razionalizzazione delle società partecipate	2019
39		PA	Riforma dei servizi pubblici locali in termini di qualità e affidamento	2019-2022
40		PA	Riforma della dirigenza pubblica (Legge Delega per il miglioramento della PA)	2019-2020
41		Giustizia	Riforma del processo penale e disciplina della prescrizione	2019
42		Giustizia	Contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	2019
43		Giustizia	Riforma della detenzione	2019-2022
44		Giustizia	Reati contro la PA e lotta alla corruzione ('Spazzacorrotti')	2019
45		Giustizia	Efficienza del processo civile	2019
46		Giustizia	Legge sulla legittima difesa	2019
47		Immigrazione e sicurezza	Contrasto all'immigrazione irregolare e tutela sicurezza cittadino	2018
48	Riforme Costituzionali	Riduzione parlamentari, potenziamento strumenti democrazia diretta	2019-2022	

I.2 LA RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO

Le Raccomandazioni rivolte nel 2018 all'Italia da parte del Consiglio Europeo ruotano intorno a quattro aree principali (vedi Tavola I.2):

- la politica fiscale nella sua accezione più ampia, ovvero la politica di bilancio, la riduzione del rapporto debito/PIL, la revisione della spesa pubblica e la riforma della tassazione;
- il funzionamento della giustizia, la gestione delle aziende partecipate dalla PA e la promozione della concorrenza nel settore privato;
- il risanamento del sistema bancario e il miglioramento dell'accesso delle imprese ai mercati finanziari;
- il miglioramento delle politiche attive del lavoro, sia come sostegno alla ricerca di lavoro, sia come formazione; il sostegno all'occupazione femminile e alla famiglia; l'aumento delle risorse per ricerca, innovazione, digitalizzazione e infrastrutture.

Per quanto riguarda la politica di bilancio, il programma del Governo condivide l'enfasi sulla riduzione del debito ma opta per un miglioramento del saldo strutturale più graduale rispetto alla Raccomandazione del Consiglio che implicherebbe un'eccessiva restrizione di bilancio. Il Governo ritiene, infatti, che considerazioni di carattere sociale debbano ricevere altrettanta attenzione dei saldi di bilancio nella definizione della politica economica. Dal punto di vista della politica fiscale, in linea con il Contratto di Governo, la progressiva introduzione della *flat tax* ridurrà il cuneo fiscale sul lavoro e sarà coperta da una riduzione delle spese fiscali, salvaguardando quelle destinate al sostegno alla famiglia e alle persone con disabilità. Ciò è coerente con quanto da tempo raccomandato dalla Commissione Europea e dall'OCSE. Il Governo non ritiene opportuno in questa fase rivedere l'imposizione sugli immobili, già oggetto di numerosi cambiamenti legislativi negli ultimi anni. Dal lato delle uscite, come sopra accennato, si continuerà l'opera di revisione della spesa pubblica con l'obiettivo di ridurre il rapporto fra spesa corrente e PIL e di aumentare la spesa per investimenti. Anche questo è pienamente coerente con quanto ripetutamente suggerito dalla Commissione e dall'OCSE.

La seconda area delle Raccomandazioni attiene al funzionamento della giustizia, alla gestione delle società partecipate e alla promozione della concorrenza nel settore privato. In quest'ambito, in dicembre, il Parlamento ha approvato una nuova legge per il contrasto dei reati contro l'Amministrazione pubblica, che innalza le pene per reati di corruzione, introducendo altre rilevanti modifiche normative, sia di carattere sostanziale sia processuale, al fine di potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la PA, oltre a modificare la disciplina della prescrizione, bloccandone il decorso dopo la sentenza di primo grado, e a rafforzare la trasparenza dei partiti politici. Il Governo è inoltre al lavoro su un disegno di legge delega per la riforma del processo civile mirata alla semplificazione e alla riduzione dei tempi dei processi e alla riforma del processo penale, al fine di garantirne la ragionevole durata e l'effettività. Nel campo del diritto della crisi d'impresa, il Decreto legislativo di riforma organica è stato approvato dando luogo alla formazione di un codice. Sempre in tema di rafforzamento del servizio della giustizia va rilevata l'adozione, nella Legge di Bilancio per il 2019, di misure concernenti l'incremento delle risorse a disposizione per il personale del ruolo della magistratura e di quello amministrativo non dirigenziale. La tutela e la promozione di un'equa concorrenza,

I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle agenzie di supervisione dei settori regolamentati saranno oggetto di nuove iniziative legislative e di politica economica.

Quanto alla terza Raccomandazione, che concerne il sistema bancario e la disponibilità di finanziamenti per le imprese, il risanamento degli istituti di credito e lo smaltimento dei prestiti in sofferenza proseguono a ritmo sostenuto. Si metterà, inoltre, in campo un piano che faciliti lo smaltimento dei crediti deteriorati ma non ancora in sofferenza. A fine marzo il Governo ha approvato un decreto per garantire la stabilità finanziaria, economica e degli investimenti, che prevede il mantenimento, con alcune modifiche, dello schema di concessione della garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione di sofferenze (GACS). La riforma delle banche popolari è in fase di attuazione, con solo marginali modifiche alla tempistica, mentre quella del credito cooperativo è sostanzialmente conclusa. L'accesso ai finanziamenti per le PMI sarà ulteriormente migliorato con il sostegno ai fondi di *venture capital* e un maggiore orientamento dei Programmi Individuali di Risparmio (PIR) verso le PMI.

Passando infine al lavoro, alla ricerca e alle infrastrutture, il Governo è già intervenuto con il Decreto Dignità per ridurre l'abuso dei contratti di lavoro a termine e tutelare maggiormente i lavoratori con contratti a tempo indeterminato nell'eventualità di licenziamenti. Il RdC rafforzerà il contrasto alla povertà e le politiche attive del lavoro, grazie anche a maggiori risorse finanziarie per i Cpl e per l'ANPAL. La riforma del *welfare* consentirà il pensionamento anticipato di lavoratori che hanno conseguito un elevato numero di anni di contribuzione, creando spazi per l'assunzione di giovani. Le risorse pubbliche destinate all'istruzione, alla ricerca, alla diffusione dell'innovazione, digitalizzazione e interconnessione nei processi produttivi (Piano 'Impresa 4.0') e alla diffusione delle competenze informatiche sono state complessivamente incrementate, anche a livello qualitativo. Infine, come già ampiamente argomentato, il rilancio e lo sviluppo delle infrastrutture saranno oggetto di un ampio sforzo, sia organizzativo, sia finanziario.

TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE		
Area di policy	Raccomandazioni 2018	Misure previste o implementate
Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>	Racc. 1- Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1 per cento nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 per cento del PIL. [...]	Nello scenario programmatico, l'indebitamento netto della PA è confermato pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022. Il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,1 punti percentuali quest'anno, ma risulterebbe in lieve miglioramento al netto della clausola per eventi eccezionali. Nei prossimi tre anni, il saldo strutturale migliorerebbe di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2020 e di 0,3 all'anno nel 2021 e nel 2022, scendendo dal -1,5 per cento del PIL nel 2019 al -0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale. In sintesi, gli obiettivi programmatici sono in linea con il dettato del PSC.
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1- [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]	Il rapporto debito/PIL nello scenario programmatico è previsto salire dal 132,1 per cento del 2018 al 132,6 per cento a fine 2019. Una graduale discesa è invece prevista per il prossimo triennio, al 131,4 per cento nel 2020, 130,4 per cento nel 2021 e infine al 129,2 per cento nel 2022. Per il 2018 i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 825 milioni. Nel triennio 2019-2021 il programma straordinario di dismissioni immobiliari prevede un ammontare di 1,25 miliardi, oltre agli 1,84 già previsti. Confermati introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per circa 1 punto percentuale del PIL nel 2019 e dello 0.3 per cento nel 2020.
Politica fiscale	Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]	Approvata la <i>flat tax</i> : per piccole imprese, professionisti e artigiani (con ricavi fino a 65.000 euro) si semplifica il vigente regime fiscale forfetario agevolato con aliquota del 15 per cento e esenzione dal versamento dell'IVA e da ogni adempimento. Dal 2020 viene introdotto un regime sostitutivo delle imposte dirette e dell'IRAP, con aliquota al 20 per cento per i soggetti con ricavi compresi tra 65 e 100 mila euro. Riduzione IRES/IRPEF per chi investe e assume: riduzione di 9 punti percentuali delle aliquote dell'IRES e dell'IRPEF sui redditi corrispondenti agli utili reinvestiti in azienda, destinati all'incremento degli investimenti in beni materiali strumentali nuovi (a esclusione degli immobili e veicoli non strumentali) e all'incremento occupazionale (per i nuovi contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato). Tale misura è stata modificata con il Decreto Crescita, che prevede che le imprese (ad esclusione delle banche) potranno beneficiare di una riduzione di aliquota per la parte del reddito d'impresa commisurato agli utili non distribuiti, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda (si veda <i>focus</i> sul Decreto Crescita). Introdotta una nuova imposta con un'aliquota pari al 3 per cento che si applica ai ricavi delle grandi imprese che forniscono determinati servizi digitali (<i>web tax</i>), per ripristinare l'equità della tassazione. I premi di assicurazione INAIL pagati dalle imprese contro gli infortuni e le malattie professionali per il triennio 2019-2021 sono ridotti. Dal 1° gennaio 2019 obbligo di fattura elettronica sia tra operatori che tra operatori e consumatori finali. Si opererà in ottica di una graduale riduzione della pressione fiscale sulle famiglie e conseguentemente del cuneo fiscale sul lavoro.
Povertà	Racc. 1 - [...] Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altra spesa sociale.	Introdotta la Pensione di Cittadinanza quale misura di contrasto alla povertà per le persone anziane.

I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE		
Area di policy	Raccomandazioni 2018	Misure previste o implementate
Giustizia civile	Racc. 2 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. [...]	<p>Potenziato il processo telematico: sono in corso le gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza.</p> <p>La riforma del rito civile è in fase avanzata di elaborazione e propone una radicale semplificazione del processo civile monocratico tratteggiando un unico rito semplificato, da mutuare, nelle opzioni di fondo, anche in grado d'appello. La riforma sarà varata nelle forme di una delega al Governo.</p> <p>Si renderà più spedita la riduzione dei tempi della giustizia mediante l'assunzione straordinaria di contingenti significativi di personale non dirigenziale.</p>
Giustizia penale e corruzione	Racc. 2 - [...] Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. [...].	<p>Nella giustizia penale gli interventi hanno riguardato la certezza della pena e il riordino di talune categorie di reati; è allo studio una riforma del processo penale che ne garantisca la ragionevole durata. Approvato un disegno di legge che esclude dall'ambito di applicabilità del giudizio abbreviato i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.</p> <p>Approvata la Legge anticorruzione ('Spazzacorrotti') che assicura una maggiore incisività all'azione di contrasto dei reati contro la PA attraverso molteplici interventi che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale.</p> <p>La stessa legge ha riformato la disciplina della prescrizione impedendone il decorso dopo la pronuncia della sentenza di primo grado. In tal modo si è inteso restituire effettività all'azione di accertamento e repressione dei reati.</p>
Riforma della P.A.	Racc. 2 - [...] Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]	La ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute dalle PA procede: il 90 per cento dei circa 10.500 enti tenuti ad effettuare la ricognizione straordinaria ha provveduto alla trasmissione del piano di razionalizzazione.
Concorrenza	Racc. 2 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.	Sono previste nuove iniziative legislative per la tutela e la promozione di un'equa concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle autorità di regolazione. Inserita la disciplina dell'azione di classe nel codice di procedura civile e ampliato l'ambito d'applicazione dello strumento.
Servizi finanziari e sistema bancario	Racc. 3 - Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	<p>Approvato il Decreto legislativo che introduce il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Le principali finalità del Codice sono: consentire una diagnosi precoce dello stato di difficoltà delle imprese e salvaguardare la capacità imprenditoriale di coloro che vanno incontro a un fallimento di impresa dovuto a particolari contingenze.</p> <p>È stato prorogato lo schema di concessione della garanzia dello Stato sui titoli senior emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione di crediti classificati in sofferenza (GACS) ed è in corso di approvazione la nuova normativa che lo conferma per 24 mesi, prorogabili di altri 12.</p> <p>È in fase conclusiva la riforma delle popolari e delle banche di credito cooperativo.</p> <p>Sono stati potenziati gli strumenti di agevolazione degli investimenti in <i>venture capital</i>.</p> <p>Potenziato il Fondo di Garanzia per le PMI, la Nuova Sabatini e rafforzata la disciplina dei PIR aumentando la quota di investimenti qualificati da destinare a fondi di <i>venture capital</i> fino a portarla al 3,5 per cento.</p> <p>Introdotte agevolazioni finanziarie per le PMI, in coerenza con il Piano 'Impresa 4.0', per la trasformazione digitale e misure per il sostegno alla capitalizzazione delle PMI attraverso agevolazioni per programmi di investimento aziendale.</p>

TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE		
Area di policy	Raccomandazioni 2018	Misure previste o implementate
Lavoro	Racc. 4 - Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	Approvato il decreto che introduce il RdC, quale misura di politica attiva del lavoro e contrasto alla povertà. Vengono potenziati i Cpl, anche tramite l'autorizzazione alle assunzioni da parte delle Regioni. A sostegno della famiglia la Legge di Bilancio per il 2019 ha rifinanziato il fondo per le non autosufficienze (0,1 miliardi annui dal 2019), quello per le politiche sociali (0,12 miliardi annui dal 2019) e quello per le politiche per la famiglia (0,1 miliardi annui dal 2019).
Istruzione e ricerca	Racc. 4 - [...] Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	Prorogato per il 2019 l'iperammortamento, per agevolare gli investimenti in beni materiali e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica delle imprese. Rimodulati gli incentivi fiscali del Piano 'Impresa 4.0' e prorogato il credito di imposta per la formazione 4.0. Reintrodotta per il 2019 il superammortamento per beni strumentali nuovi. Credito di imposta in R&S. Introdotti interventi per favorire la <i>venture capital</i> e sgravi fiscali per investimenti in <i>start up</i> innovative. Istituite le Società di Investimento Semplice per favorire la raccolta di capitali fino ad un massimo di 25 milioni per fondi di <i>venture capital</i> . Interventi per rendere operativo il Fondo Nazionale innovazione con una dotazione iniziale di 1 miliardo. Interventi per rendere operativo il Fondo per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di Intelligenza Artificiale, <i>Blockchain</i> e <i>Internet of Things</i> . Si modificano le disposizioni che facilitano il 'rientro dei cervelli' (c.d. 'impatriati' e ricercatori o docenti che trasferiscono la residenza in Italia) estendendo i benefici previsti a partire dall'anno di imposta 2020.

I.3 IL PROGRAMMA DI SUPPORTO PER LE RIFORME STRUTTURALI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Da luglio 2015 è stato istituito lo *Structural Reform Support Service* (SRSS), con la funzione principale di coadiuvare i Paesi dell'UE nel disegno e nell'implementazione delle riforme strutturali attraverso il relativo Programma di supporto (*Structural Reform Support Programme* - SRSP).

Il Programma di supporto SRSP è stato finanziato¹ per 142,8 milioni da stanziare nel periodo 2017-2020, importo successivamente aumentato di 80 milioni². A questo ammontare possono sommarsi i contributi aggiuntivi volontari degli Stati Membri (a loro stesso beneficio).

Il supporto - attivato su richiesta dei Paesi interessati - è offerto con varie modalità, ricorrendo a propri esperti, ad esperti di altre Direzioni Generali della Commissione ed esperti provenienti da altri Stati Membri che abbiano già implementato con successo le riforme di interesse.

A livello di Stato membro il coordinamento del Programma avviene attraverso un'Autorità di coordinamento nazionale - identificata per l'Italia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Programma SRSP è stato avviato nel 2017 ed è giunto alla sua terza edizione. Per il 2017, l'Italia ha presentato 11 richieste di supporto di cui 9 sono state finanziate, per un *budget* complessivo di poco più di 1,2 milioni. Per il 2018, sono

¹ Con il Regolamento UE n. 2017/825.

² Con emendamento di cui al Regolamento UE n. 2018/1671

I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

state presentate 15 richieste di cui 8 sono state finanziate, per un totale di 1,34 milioni.

Per il 2019 sono state presentate 33 bozze di progetti, un numero significativamente superiore rispetto ai periodi di programmazione precedenti e circa il doppio rispetto alla precedente edizione. Con decisione del 27 febbraio u.s. sono stati approvati 19 dei 33 progetti italiani con il relativo programma di lavoro, ai quali è stato concesso un finanziamento di circa 6,8 milioni. I progetti presentati, di grande rilievo politico e qualità tecnica, assorbono una quota del *budget* complessivo assegnato al programma molto superiore alla quota prevista per l'Italia sulla base delle precedenti allocazioni tra gli Stati Membri.

Per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 la Commissione intende portare avanti, rafforzandolo, il supporto alle riforme strutturali del precedente periodo di programmazione. A tal fine, nell'ambito della Proposta per il Quadro Finanziario Pluriennale Post-2020, è stato inserito un Programma di supporto alle riforme (il **Reform Support Programme**, RSP) dotato di un *budget* di 25 miliardi, oltre ad uno strumento denominato 'Funzione per la stabilizzazione degli investimenti' (*European Investment Stabilisation Function*).

Il RSP, che è a carattere volontario e non prevede co-finanziamento da parte degli Stati Membri, ha la finalità di offrire ai Paesi interessati il sostegno per attuare le riforme prioritarie per il Paese e comprende tre elementi:

1. il **Reform Delivery Tool** (RDT) con un *budget* di 22 miliardi e l'obiettivo di offrire sostegno finanziario alle riforme identificate nel contesto del Semestre Europeo e disponibile per tutti gli Stati Membri;
2. il **Technical Support Instrument**, con un *budget* di 0,85 miliardi, che rappresenta una continuazione, in versione rafforzata, del Programma di sostegno alle Riforme Strutturali (SRSP) di cui sopra, per dare a tutti gli Stati Membri interessati il supporto tecnico all'implementazione di un più ampio spettro di riforme che include, oltre a quelle previste nel Semestre Europeo, altre priorità nazionali;
3. il **Convergence Facility**, cui sono assegnati 2,16 miliardi e che ha l'obiettivo di concedere sostegno finanziario e tecnico ai Paesi che intendono aderire all'euro.

La capacità dimostrata dall'Italia di presentare un numero consistente di progetti di alta qualità è importante in vista della partecipazione attiva al **Reform Support Program** proposto per la programmazione post-2020³. In base alla proposta di Regolamento presentata dalla Commissione⁴ il contributo finanziario massimo del **Reform Delivery Tool** per ciascuno Stato Membro è definito, allo stato attuale, in base alla popolazione del Paese e legato, ai fini dell'assegnazione, alle proposte di impegni di riforma. Sulla base dei criteri stabiliti l'Italia risulta al terzo posto in termini di importo massimo. Rientrano tra le riforme interessate all'applicazione del RDT per il 2019: la riforma dei Cpl, il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e la riforma della tassazione ambientale (vedi Tavola I.3).

³ Allo stato attuale dei negoziati non si può escludere che la dotazione di risorse del **Reform Delivery Tool** venga allocata come uno dei pilastri di base del bilancio dell'area euro, nell'ambito del processo di rafforzamento dell'UEM: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening/>.

⁴ COM/2018/391.

TAVOLA I.3- CONTRIBUTI FINANZIARI DEL PROGRAMMA SRSP CONCESSI NEL 2019		
Aree prioritarie	Misure di supporto	Tempi di implementazione
1 - Gestione dei beni e della finanza pubblica, processo di bilancio, gestione del debito ed amministrazione delle entrate.	Sostegno all'implementazione della riforma dei criteri contabili ISPAS/EPSAS (<i>follow-up</i>).	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento della valutazione delle politiche fiscali connesse all'IVA ed alle accise (<i>follow-up</i>)	2T/2019-2T/2020
2 - Riforme istituzionali e funzionamento efficiente ed orientato al servizio della Pubblica Amministrazione (incluse, se necessarie, misure di: i) semplificazione della regolazione; ii) di effettività della <i>rule of law</i> e del sistema giudiziario; iii) rafforzamento dell'anti-corruzione, dell'anti-riciclaggio e dell'anti-frode).	Innovazione delle procedure di reclutamento dei dipendenti pubblici.	3T/2019-3T/2020
	Sostegno all'implementazione della Strategia Nazionale Digitale (<i>follow-up</i>).	2T/2019-1T/2020
	Sviluppo e miglioramento del coordinamento nazionale ai fini della prevenzione della corruzione.	2T/2019-2T/2020
	Definizione di nuove priorità per i fondi comunitari e miglioramento del loro assorbimento a livello locale.	2T/2019-2T/2020
3 - Ambiente imprenditoriale (in particolare per delle PMI), reindustrializzazione, sviluppo del settore privato e degli investimenti, partecipazione pubblica nelle imprese, processo di privatizzazione, commercio internazionale ed investimenti diretti esteri, concorrenza e <i>public procurement</i> , politiche settoriali di sviluppo sostenibile e supporto all'innovazione ed alla digitalizzazione.	Sostegno alle Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno (<i>follow-up</i>).	2T/2019-2T/2020
	Potenziamento del Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, in particolare per quanto concerne le capacità di certificazione e di <i>accountability</i> .	2T/2019-2T/2020
	' <i>Rating Control Audit</i> ' - sviluppo di un modello di razionalizzazione e semplificazione dei controlli sulle imprese.	2T/2019-2T/2020
	Sviluppo di un modello regolatorio per affrontare le emergenze nel settore dei trasporti.	2T/2019-2T/2021
4 - Istruzione e programmi di qualificazione professionale, politiche del mercato del lavoro (inclusi il dialogo sociale, la creazione del lavoro, la lotta alla povertà, la promozione dell'inclusione sociale, la sicurezza sociale ed i sistemi di <i>welfare</i>), il sistema sanitario, e le politiche di coesione, di asilo, di migrazione e di controllo delle frontiere.	Miglioramento della <i>performance</i> e riforma dei Cpl.	2T/2019-2T/2020
	Rafforzamento del sistema delle politiche attive del lavoro.	2T/2019-4T/2019
	Sostegno per il rafforzamento della <i>governance</i> inter istituzionale della lotta al caporalato.	2T/2019-2T/2021
	Misure di sostegno per implementare il Piano nazionale per l'integrazione dei titolari del diritto di asilo (<i>follow-up</i>).	4T/2019-2T/2021
5- Politiche per l'implementazione delle azioni: i) contro i cambiamenti climatici; ii) per la promozione dell'efficienza energetica; iii) per la diversificazione delle fonti di energia; iv) per il settore agricolo e della pesca e lo sviluppo sostenibile delle aree rurali.	Sostegno all'elaborazione di un quadro legale e tecnico per lo sviluppo dei ' <i>Power Purchase Agreement</i> ' per il mercato dell'energia da fonti rinnovabili.	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento della tassazione ambientale in Italia.	1T/2019-1T/2020
6 - Politiche per il settore finanziario (inclusa la promozione: i) dell'educazione finanziaria; ii) della stabilità finanziaria; iii) dell'accesso alla finanza e al credito per l'economia reale), la produzione, la fornitura ed il controllo di qualità dei dati e delle statistiche e delle politiche finalizzate al contrasto all'evasione fiscale.	Miglioramento della capacità di attrazione dei capitali nella gestione dei beni immobili pubblici.	2T/2019-3T/2020
	Miglioramento della protezione dei consumatori e dell'educazione finanziaria.	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento: i) dell'efficienza dell'infrastruttura IT per la gestione dell'insolvenza; ii) delle procedure di esecuzione e del sistema di raccolta dati; iii) dell'organizzazione della giustizia civile per la gestione dell'insolvenza e delle procedure di esecuzione.	2T/2019-2T/2021
Contributo totale stimato per il 2019		6.788.000 euro

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

II.1 IL QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO

L'economia italiana ha registrato nel complesso una crescita del PIL reale dello 0,9 per cento, inferiore all'1,7 per cento del 2017. Ai modesti incrementi dei primi due trimestri del 2018 sono seguite, infatti, lievi contrazioni congiunturali del PIL nel terzo e quarto trimestre.

A fronte di questi andamenti, nel quadro tendenziale, la previsione di crescita media del PIL in termini reali per il 2019 si attesta allo 0,1 per cento (1,0 per cento nello scenario del più recente documento ufficiale⁵). Per quanto riguarda il PIL nominale, la stima tendenziale prevista per il 2019 si attesta all'1,2 per cento. Il profilo di crescita del PIL viene rivisto al ribasso anche per il biennio 2020-2021, sia pure in misura assai meno accentuata che per l'anno in corso.

Le stime tendenziali incorporano le più importanti misure espansive previste dalla Legge di Bilancio per il 2019 che cominceranno ad esercitare effetti di stimolo all'attività economica nei prossimi mesi. In particolare, dal mese di aprile è avviata l'erogazione dei benefici previsti dal RdC. Ciò dovrebbe fornire uno stimolo ai consumi delle famiglie meno abbienti, caratterizzati da una propensione al consumo più elevata della media (cfr. paragrafo successivo).

La Legge di Bilancio per il 2019 prevede inoltre maggiori risorse per gli investimenti pubblici in confronto all'anno scorso, nonché la creazione di unità di coordinamento e progettazione per gli investimenti pubblici.

Se si confrontano le nuove previsioni con quelle del DEF 2018, la diversa configurazione delle variabili esogene pesa per la maggior parte della revisione al ribasso. All'interno delle esogene, le prospettive di crescita del resto del mondo e del commercio internazionale meno favorevoli sono il fattore più rilevante per l'abbassamento della previsione, soprattutto per il 2019. Dal 2019 in poi incide negativamente e in misura crescente sulla revisione al ribasso l'elevato livello dello *spread* sui titoli di Stato.

La lettura della previsione tendenziale deve tenere conto del fatto che la legislazione vigente, come modificata dalla Legge di Bilancio per il 2019, prevede un aumento delle aliquote IVA a gennaio 2020 e a gennaio 2021, nonché un lieve rialzo delle accise sui carburanti a gennaio 2020.

Inoltre, in parallelo alla pubblicazione del presente Documento di Economia e Finanza, il Governo ha approvato due decreti legge contenenti misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali (Decreto legge 'Crescita') e misure volte a snellire le procedure di approvazione delle opere pubbliche (Decreto legge 'Sblocca Cantieri'). Le misure sono illustrate in dettaglio

⁵ Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica, Dicembre 2018.

nel Capitolo III. La crescita del PIL nello scenario programmatico risulta pertanto pari a 0,2 per cento in termini reali e 1,2 per cento in termini nominali. In confronto alla previsione tendenziale, è soprattutto la componente degli investimenti fissi lordi a spiegare la maggiore crescita del PIL.

Per quanto riguarda il successivo triennio, lo scenario programmatico conferma la legislazione vigente in materia fiscale nell'attesa di definire misure alternative nel corso dei prossimi mesi.

Lo scenario programmatico comprende anche maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale, in misura crescente nel corso del triennio (le proiezioni a legislazione vigente già scontano un notevole aumento degli investimenti pubblici nel 2020). Gli investimenti pubblici salirebbero dal 2,1 per cento del PIL registrato nel 2018 fino al 2,6 per cento del PIL nel 2022.

In aggiunta alle misure dal lato delle entrate, la copertura delle maggiori spese in conto capitale e il miglioramento del saldo strutturale nel 2022 in confronto alla legislazione vigente verranno conseguiti tramite riduzioni di spesa corrente che, grazie ad un programma di revisione organica della spesa pubblica, salirebbero da 2 miliardi nel 2020 (ammontare invariato rispetto al 2019) a 5 miliardi nel 2021 e 8 miliardi (cumulati) nel 2022.

TAVOLA II.1: SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (1)
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,1	0,6	0,7	0,9
Deflatore PIL	0,8	1,0	1,9	1,7	1,5
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,8	1,5
PIL nominale	1,7	1,2	2,6	2,5	2,4
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,6
Occupazione FL (3)	0,8	-0,3	-0,1	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,6
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione (4)	10,6	10,5	9,7	9,3	9,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

(4) Stima del tasso di disoccupazione al netto dell'effetto dell'attivazione di nuove forze lavoro incentivate dal Reddito di Cittadinanza.

TAVOLA II.2: SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (1)
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
Deflatore PIL	0,8	1,0	2,0	1,8	1,6
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
PIL nominale	1,7	1,2	2,8	2,6	2,3
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,1	0,3	0,6	0,5
Occupazione FL (3)	0,8	-0,2	0,1	0,6	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,1	10,7	10,4
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione (4)	10,6	10,5	9,6	9,0	8,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

(4) Stima del tasso di disoccupazione al netto dell'effetto dell'attivazione di nuove forze lavoro incentivate dal Reddito di Cittadinanza.

Si prevedono, inoltre, aumenti aggiuntivi delle entrate, pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2021 e allo 0,4 per cento del PIL nel 2022 in confronto allo scenario

tendenziale, che deriverebbero principalmente dal contrasto all'evasione fiscale. Per maggiori dettagli si rimanda al Programma di Stabilità.

II.2 L'IMPATTO DEL REDDITO DI CITTADINANZA E DELLE MISURE PREVIDENZIALI DEL DECRETO LEGGE N. 4/2019

In questo paragrafo si valutano gli effetti delle riforme strutturali per l'economia italiana documentando i risultati di simulazioni condotte con i modelli econometrici in uso al Dipartimento del Tesoro. Nella parte iniziale si documenta l'impatto macroeconomico degli interventi in materia di RdC e pensioni⁶. L'esercizio di valutazione è stato condotto con il modello ITEM.

Il RdC è un programma di sostegno al reddito per contrastare condizioni economiche di povertà. L'erogazione del trasferimento è accompagnata da interventi per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro e favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei percettori del beneficio. Riguardo al sistema pensionistico, la principale modifica normativa ha riguardato il nuovo canale di accesso al trattamento di pensione, con l'introduzione del requisito congiunto di anzianità contributiva non inferiore a 38 anni e un'età anagrafica di almeno 62 anni (cd 'Quota 100').

Le norme sul RdC stabiliscono i requisiti economici e patrimoniali per accedere al beneficio e l'ammontare annuo del sussidio, che dipende dalla composizione familiare, dal reddito e dal titolo di godimento della casa di abitazione. Il costo dell'intervento a carico della finanza pubblica ammonta a 7,1 miliardi nel 2019, come previsto nella Legge di Bilancio per il 2019. Questo ammontare è stato attribuito per 5,6 miliardi per l'erogazione del RdC, a cui si aggiungono 274 milioni per il proseguimento del reddito di inclusione ed il resto per il potenziamento dei Cpl e di altre strutture pubbliche con compiti in materia di politiche per il lavoro. Nel 2020 e 2021 le risorse stanziate per l'intervento sono pari, rispettivamente, a 8,1 e 8,3 miliardi, di cui 7,2 e 7,4 miliardi per il RdC. Anche nel 2022 e gli anni successivi lo stanziamento complessivo ammonta a 8,3 miliardi.

L'ISTAT ha diffuso stime⁷ secondo cui il numero dei percettori del reddito e della pensione di cittadinanza ammonterebbe a 2 milioni e 706 mila individui, di cui un milione e 791 mila sarebbero in età lavorativa (16-64 anni). Di questi ultimi, il 57 per cento sarebbe occupato o in cerca di occupazione. Poiché i meccanismi di condizionalità per accedere al RdC sono basati soprattutto sull'effettuazione di attività di ricerca di lavoro, la riforma dovrebbe dar luogo a un aumento della partecipazione al mercato del lavoro tramite il ricorso ai Cpl anche da parte di individui prima inattivi. Secondo l'ISTAT l'aumento delle forze di lavoro riconducibile all'introduzione del RdC sarebbe pari a 470 mila unità.

La simulazione dell'intervento con il modello ITEM è stata condotta con le seguenti ipotesi. Il reddito e la pensione di cittadinanza sono equiparati a un trasferimento corrente alle famiglie e il corrispondente aggregato viene accresciuto rispetto allo scenario base a partire dal secondo trimestre del 2019. Sono state

⁶ Adottati con il Decreto legge n.4 del 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

⁷ Cfr. 'Esame del disegno di legge n. 1080 - Conversione in legge del Decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni', Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Dott. Roberto Monducci, Direttore del Dipartimento per la produzione statistica. 11a Commissione, Senato della Repubblica, Roma, 4 febbraio 2019.

anche considerate le spese per potenziare i Cpl e le altre politiche attive del lavoro. Inoltre, in coerenza con la stima dell'ISTAT, si ipotizza dal secondo trimestre del 2019 un graduale aumento delle forze di lavoro rispetto allo scenario base, che raggiunge le 470 mila unità nel secondo trimestre del 2020 e si mantiene a tale livello negli anni successivi. Il profilo graduale dell'aumento tiene conto delle caratteristiche tecniche dell'indagine campionaria dell'ISTAT sulle forze di lavoro, da cui si desumono le informazioni statistiche sull'occupazione e la disoccupazione considerate nei quadri di previsione macroeconomica.

Nel disegno della simulazione si è inoltre fatto ricorso alle seguenti ipotesi aggiuntive. Per la propensione marginale al consumo rispetto al reddito disponibile, si è ipotizzato, sin dall'inizio, un valore pari a 0,8. Esso coincide con quello risultante dal modello sebbene, in quest'ultimo, lo stesso valore sia raggiunto con qualche ritardo temporale. Tale ipotesi è in linea con l'evidenza empirica secondo cui gli individui meno abbienti, quelli a cui si rivolge la misura, hanno, anche nel breve periodo, una propensione al consumo più elevata di quella media. Inoltre, la scelta tiene conto del fatto che ITEM, in quanto modello aggregato, non coglie l'eterogeneità dei comportamenti individuali a seconda del reddito. Peraltro, il provvedimento contempla penalizzazioni se l'erogazione mensile del beneficio economico non si traduce in acquisti di beni e servizi nel mese stesso. D'altra parte, una propensione al consumo pari a 0,8, comunque inferiore all'unità, tiene conto della possibilità che alcuni percettori del trasferimento accrescano la loro propensione al risparmio con riferimento ai redditi diversi dal RdC.

Altre ipotesi riguardano l'andamento delle retribuzioni medie e dell'occupazione. Un aumento esogeno della partecipazione al mercato del lavoro induce, di norma, un incremento del tasso di disoccupazione e una riduzione delle retribuzioni medie. A determinare questo effetto in ITEM rispetto allo scenario base è principalmente l'aumento dell'offerta di lavoro. Tuttavia, per i primi due anni dell'orizzonte di simulazione, si è scelto di mantenere le retribuzioni medie invariate rispetto allo scenario base, dato che l'aumento esogeno dell'offerta di lavoro associato alle iscrizioni ai Cpl è inizialmente di natura puramente statistica e si manifesterà in concreto nel corso del tempo. Ciò premesso, a partire dal terzo anno (il 2021) ai salari viene consentito di modificarsi endogenamente nel modello e questi diminuiscono rispetto ai livelli dello scenario base. La riduzione dei salari si verifica nonostante il provvedimento abbia fissato una soglia minima di retribuzione, pari a 858 euro, affinché una proposta di lavoro sia da ritenere congrua e il suo rifiuto comporti la perdita del trasferimento.

Un'ultima ipotesi, infine, è che il potenziamento dei Cpl contribuisca a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, determinando dal terzo anno effetti positivi sull'occupazione in aggiunta a quelli emersi già dal primo anno grazie all'incremento di domanda aggregata innescato dal provvedimento. L'aumento della quantità domandata di lavoro fa in parte riassorbire l'aumento del tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base e si accompagna comunque a un livello medio dei salari inferiore a quello dello scenario base. È da auspicare che, nel medio-lungo periodo, l'effetto delle politiche attive nella forma di una maggiore offerta di formazione, unitamente all'effetto di livello generato dal salario definito nel provvedimento per considerare congrua una proposta di lavoro, possano agire sulle retribuzioni portandole al di sopra dei livelli dello scenario base. Questo implicherebbe una riduzione della platea dei beneficiari del RdC, in quanto una frazione maggiore degli occupati con redditi bassi percepirebbe una retribuzione superiore a quella fissata come soglia per accedere al trasferimento.

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

Nella Tavola II.3 si riportano le stime dell'impatto macroeconomico dell'intervento sul RdC. Il PIL si accrescerebbe rispetto allo scenario base di 0,2 punti percentuali nel 2019 e di 0,4 punti percentuali nel 2020. Nel 2021 e 2022 il livello del prodotto risulterebbe superiore, rispetto a quello corrispondente dello scenario base, di 0,5 punti percentuali. Tenendo presente che l'onere complessivo di finanza pubblica per il provvedimento sul RdC è pari ex-ante a circa 0,4 punti percentuali di PIL in ciascun anno, i risultati della Tavola riflettono un moltiplicatore implicito sul prodotto pari a 0,6 nel primo anno, a 1 nel secondo e a 1,1 nel terzo.

L'effetto espansivo sul PIL è determinato in modo significativo dai maggiori consumi. Questi sono indotti dal più elevato reddito disponibile dovuto sia al programma di sostegno al reddito sia alla maggiore occupazione. Quest'ultima, nel 2022, risulterebbe maggiore di 1,1 punti percentuali rispetto ai livelli dello scenario base, con un numero maggiore di occupati pari a circa 260 mila unità⁸. Si può ipotizzare che tale incremento nell'occupazione, riconducibile in parte alla maggiore fluidità del mercato del lavoro indotta dal potenziamento dei Cpl, risulti più pronunciato per le fasce di individui con minori competenze ed esperienza, il che si accompagnerebbe a un calo della produttività media del lavoro rispetto allo scenario base. È quanto emerge per il 2022, in cui il prodotto per occupato risulterebbe inferiore di 0,6 punti percentuali rispetto allo scenario base. Il tasso di disoccupazione si accrescerebbe fino a raggiungere nel 2020 un livello superiore rispetto allo scenario base di 1,3 punti percentuali. Tale divario si andrebbe gradualmente a ridurre negli anni successivi.

⁸ Tale incremento potrebbe ritenersi troppo ottimistico alla luce delle evidenze empiriche recenti per l'Italia sull'incidenza dei posti di lavoro vacanti sul numero degli occupati (*vacancy rate*). Tale incidenza è pari infatti a circa 1,2 punti percentuali, un livello solo di poco inferiore all'incremento percentuale dell'occupazione dell'1,1 per cento previsto nel 2022. È, tuttavia, utile tenere presente che l'altra riforma contenuta nella legge, quella sul trattamento di pensione anticipata (cd 'Quota 100'), dovrebbe verosimilmente condurre a un aumento non trascurabile del *vacancy rate* in concomitanza con le decisioni individuali di pensionamento anticipato.

TAVOLA II.3 : UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL REDDITO DI CITTADINANZA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,2	0,4	0,5	0,5
Deflatore del PIL	0,1	0,1	0,1	0,2
Deflatore dei Consumi	0,0	0,0	0,1	0,1
Consumi	0,5	0,6	0,7	0,8
Investimenti	0,1	0,4	0,5	0,4
Esportazioni	0,0	0,0	0,0	-0,1
Importazioni	0,1	0,5	0,6	0,8
Occupazione	0,1	0,3	0,6	1,1
Tasso di partecipazione (*)	0,4	1,2	1,3	1,5
Tasso di disoccupazione (*)	0,4	1,3	1,2	0,9

(*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nel relativo *focus* nel cap. II del Programma di Stabilità.

A integrazione dei risultati delle simulazioni sul RdC condotte con il modello ITEM, il paragrafo successivo propone una valutazione con il modello dinamico di equilibrio generale QUEST dell'impatto degli interventi che accompagnano l'introduzione del RdC. Tale esercizio si differenzia da quello fin qui illustrato in quanto pone l'enfasi sugli effetti di lungo periodo delle misure strutturali inserite nel Decreto legge per assicurare un miglior funzionamento del mercato del lavoro.

Riguardo l'impatto dei provvedimenti in ambito previdenziale, con le misure in materia di accesso alla pensione anticipata mediante il meccanismo di 'Quota 100' la possibilità di anticipare il trattamento pensionistico è consentita soltanto agli individui che maturano i requisiti indicati nel triennio 2019-2021. Inoltre, l'anzianità contributiva per accedere alla pensione anticipata viene ridotta di cinque mesi, portandola a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne⁹.

La relazione tecnica al Decreto legge, utilizzando evidenze sulla propensione al pensionamento anticipato (*take-up rate*), fornisce tra l'altro una stima del maggior numero di trattamenti pensionistici alla fine di ciascun anno in relazione al provvedimento, unitamente al corrispondente costo annuale per la finanza pubblica. In particolare, il maggior numero di pensioni associate al provvedimento è stimato pari a 290 mila unità a fine 2019, 327 mila a fine 2020 e 356 e 296 mila, rispettivamente, a fine 2021 e 2022. Nei primi quattro anni la maggiore spesa ammonterebbe a 3,8 miliardi nel 2019, 7,9 miliardi nel 2020, 8,4 miliardi nel 2021 e 7,9 miliardi nel 2022. Riguardo i lavoratori dipendenti privati che accedono al pensionamento con i nuovi requisiti, è anche da considerare l'erogazione anticipata del TFR devoluto al fondo di gestione tenuto dall'INPS. Gli effetti per la finanza pubblica legati a questo aspetto comportano un onere di 585 milioni nel 2019 mentre sono più contenuti nel 2020 e 2021; comportano invece un risparmio per gli anni successivi.

⁹ Si stabilisce anche che, fino al 2026, tali requisiti non siano soggetti all'adeguamento connesso all'aumento della speranza di vita. Rispetto alla data di maturazione del requisito, il Decreto legge n. 4/2019 prevede per i lavoratori del settore privato una finestra di tre mesi per l'accesso al pensionamento con prima decorrenza utile il 1° aprile 2019. Per gli addetti del settore pubblico la finestra è di sei mesi con prima decorrenza utile il 1° agosto 2019 (il 1° settembre per i soli lavoratori del comparto scuola). Il Decreto legge contiene vari altri provvedimenti che incidono sulla spesa pensionistica (opzione donna, proroga dell'APE sociale, sospensione fino al 2026 dell'adeguamento all'aumento della speranza di vita dei requisiti per l'accesso alla pensione anticipata dei lavoratori precoci) e anch'essi sono stati considerati nell'esercizio di valutazione degli effetti macroeconomici qui presentato.

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

Nel disegno della simulazione l'aumento del numero dei trattamenti pensionistici è stato distribuito tra le diverse tipologie di lavoratore beneficiario sulla base delle stime della relazione tecnica, che distingue, alla fine di ogni anno, i pensionamenti anticipati per i lavoratori dipendenti del settore privato, per gli autonomi e per i dipendenti pubblici. La corrispondente riduzione esogena dell'occupazione in ciascuno dei tre comparti è stata dunque imposta nel modello usando queste elaborazioni.

Il calo del numero degli occupati a seguito del nuovo canale di accesso al trattamento pensionistico porterebbe a una corrispondente riduzione delle forze di lavoro. In generale, una pari diminuzione dell'occupazione e delle forze di lavoro sospingerebbe al rialzo il tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base. Tuttavia, il turn-over generazionale, ovvero il grado di sostituzione dei lavoratori che optano per la 'Quota 100' con lavoratori neoassunti, preme nella direzione opposta. In particolare, ove si ipotizzi che i nuovi assunti provengano integralmente dal pool dei disoccupati, un tasso di sostituzione del 10 per cento sarebbe sufficiente a garantire l'invarianza del tasso di disoccupazione. Pertanto, se il turn-over generazionale fosse maggiore del 10 per cento, allora, a parità di altre condizioni, il tasso di disoccupazione calerebbe.

I risultati sono riportati nella Tavola II.4. Rispetto allo scenario base, il PIL rimarrebbe invariato nel 2019 e 2020 e risulterebbe superiore di 0,2 punti percentuali sia nel 2021 sia nel 2022. Concorre al leggero calo del PIL del 2019 anche la riduzione del valore aggiunto del settore pubblico, misurato sulla base del numero degli occupati nella PA.

L'andamento dell'occupazione nella seconda metà del 2019 rifletterebbe la fuoriuscita degli aderenti al provvedimento dal mercato del lavoro e la loro parziale sostituzione con nuovi assunti, stimata dal modello ITEM in circa il 35 per cento. Negli anni successivi, il tasso di sostituzione stimato dal modello risulterebbe compreso tra il 70 e l'80 per cento dei pensionamenti anticipati¹⁰. La graduale diminuzione del tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base sarebbe di 0,9 punti percentuali nel 2022. Questa evoluzione, insieme al fatto che un minor tasso di disoccupazione spinge al rialzo le retribuzioni, contribuirebbe a generare effetti positivi sui consumi privati, che, dopo tre anni, sarebbero su livelli superiori per 0,4 punti percentuali rispetto allo scenario base.

I risultati delle simulazioni di questo provvedimento mettono in luce un incremento della produttività del lavoro rispetto allo scenario base, che raggiungerebbe 0,5 punti percentuali nel secondo anno. In parte, tale aumento rifletterebbe una maggiore intensità di utilizzo del fattore lavoro, soprattutto all'inizio del periodo di simulazione. Successivamente, la graduale immissione nel processo produttivo di lavoratori di nuova assunzione ricondurrebbe la produttività verso i livelli dello scenario base. Mentre gli effetti sui salari medi sono inizialmente negativi (per via del cambiamento di composizione degli occupati), in seguito essi divengono positivi. Ciò si rifletterebbe anche sul deflatore del PIL, leggermente inferiore rispetto allo scenario base di 0,1 punti percentuali nel primo e nel secondo anno, invariante nel terzo e superiore nel 2022 in misura pari allo 0,1 per cento.

¹⁰ È ragionevole ipotizzare che gli effetti del provvedimento relativo all'introduzione del reddito di cittadinanza e alla riforma dei Cpl determinino un aumento della partecipazione al mercato del lavoro, contribuendo così a colmare i posti di lavoro lasciati vacanti dai pensionamenti anticipati.

TAVOLA II.4 – UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE MISURE IN MATERIA PREVIDENZIALE (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,0	0,0	0,2	0,2
Deflatore del PIL	-0,1	-0,1	0,0	0,1
Deflatore dei Consumi	-0,1	-0,1	-0,1	0,1
Consumi	0,1	0,2	0,4	0,4
Investimenti	0,1	0,1	0,1	0,1
Esportazioni	0,0	0,1	0,0	0,0
Importazioni	0,0	-0,1	0,2	0,3
Occupazione	-0,3	-0,5	-0,4	-0,3
Tasso di partecipazione (*)	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Tasso di disoccupazione (*)	-0,2	-0,6	-0,8	-0,9

(*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nel relativo *focus* nel cap. II del Programma di Stabilità.

Nella Tavola II.5 si riportano le stime di impatto con riferimento a entrambi i provvedimenti contenuti nel Decreto legge n. 4/2019: quello sul RdC e quello in materia di trattamento di pensione anticipata. Rispetto allo scenario base, il PIL crescerebbe di 0,2 punti percentuali nel 2019, 0,4 punti nel 2020 e di 0,7 e 0,6 punti, rispettivamente, nel 2021 e nel 2022. Tra gli aggregati della domanda aggregata risulta pronunciata la variazione positiva dei consumi privati rispetto allo scenario base, che raggiunge 1,2 punti percentuali nel 2022. Il tasso di disoccupazione nel 2020 aumenterebbe di 0,7 punti percentuali rispetto allo scenario base; nei due anni successivi, tuttavia, tale incremento tenderebbe a riassorbirsi. Dopo un'iniziale riduzione dell'occupazione rispetto allo scenario base (pari a -0,2 punti percentuali nel 2019 e 2020), questa si accrescerebbe, risultando superiore di 0,8 punti percentuali nel 2022.

TAVOLA II.5 – UNA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO COMPLESSIVO DELLE MISURE IN MATERIA DI REDDITO DI CITTADINANZA E DI PREVIDENZA (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2019	2020	2021	2022
PIL	0,2	0,4	0,7	0,6
Deflatore del PIL	0,0	0,0	0,1	0,3
Deflatore dei Consumi	-0,1	-0,1	0,0	0,2
Consumi	0,5	0,9	1,1	1,2
Investimenti	0,1	0,5	0,6	0,5
Esportazioni	0,0	0,1	0,0	-0,1
Importazioni	0,1	0,4	0,8	1,1
Occupazione	-0,2	-0,2	0,3	0,8
Tasso di partecipazione (*)	0,3	0,9	1,0	1,1
Tasso di disoccupazione (*)	0,3	0,7	0,3	0,0

(*) Differenza rispetto allo scenario base

Nota: I risultati della tabella sono espressi in termini di scostamento percentuale rispetto ai livelli della simulazione di base, che corrispondono ai valori cumulati delle differenze nei tassi di variazione percentuali, metrica utilizzata nei relativi *focus* nel cap. II del Programma di Stabilità.

Una valutazione con il modello QUEST dell'impatto della riforma dei Centri per l'Impiego e delle politiche attive

In questo paragrafo si valutano gli effetti macroeconomici delle misure orientate al rafforzamento dei Cpl e degli altri enti coinvolti nella gestione del RdC e delle politiche di integrazione sul mercato del lavoro¹¹.

Nel periodo 2019-21, le risorse di finanza pubblica stanziare per i Cpl e le altre strutture pubbliche preposte alle politiche del lavoro ammontano a quasi 1 miliardo all'anno (ottenuto come differenza tra lo stanziamento del fondo della Legge di Bilancio per il 2019 e quanto attribuito ai trasferimenti per il RdC nel Decreto legge n.4/19). L'impegno finanziario è lo stesso anche per gli anni successivi poiché il carattere della misura si configura come permanente. Si tratta di un incremento di spesa annuale pari a poco meno dello 0,05 per cento del PIL¹².

Le misure previste interessano direttamente i soggetti abili al lavoro beneficiari del RdC. Nel quadro delle esperienze dei paesi europei, l'erogazione del beneficio è infatti condizionata all'attivazione lavorativa e alla partecipazione ad iniziative di formazione professionale con la presa in carico dei beneficiari del RdC e le proposte di un percorso di inclusione o inserimento al lavoro. Il successo del RdC dipende in modo sostanziale dall'efficienza dei Cpl e degli altri enti pubblici coinvolti determinato dalla capacità di riorganizzazione e dall'utilizzo delle nuove risorse messe a disposizione¹³.

Secondo le stime dell'ISTAT, i Cpl e gli altri enti dovrebbero farsi carico di circa 1,5 milioni di persone che possono essere ripartite come segue: *i*) circa 600 mila persone tra quelle attualmente in cerca di occupazione; *ii*) 470 mila inattivi che, per beneficiare del RdC, entrerebbero attivamente nel mercato del lavoro; *iii*) 428 mila attualmente occupati, ma con un basso reddito (cd '*working poor*'). In realtà, la popolazione che trarrebbe un vantaggio dalle politiche attive del lavoro è più ampia e dovrebbe comprendere tutta la popolazione attiva (inclusi i disoccupati e gli occupati¹⁴) che beneficerebbe, tra l'altro, di una migliorata efficienza del processo di transizione da un impiego all'altro.

Gli effetti macroeconomici associati alla misura possono essere identificati attraverso tre canali, ciascuno rivolto a specifici beneficiari.

In primo luogo, la maggiore partecipazione aumenta l'offerta di lavoro e con essa il numero di occupati, spingendo verso il basso i salari (effetto partecipazione). L'effetto di partecipazione coinvolgerebbe le 470 mila persone che andrebbero ad accrescere il numero di attivi nel mercato del lavoro. L'inserimento di questi lavoratori sarebbe mediato dai Cpl. Si noti che l'effetto negativo sulle retribuzioni, verrebbe calmierato dall'introduzione del RdC e dal meccanismo del salario congruo che, di fatto, costituirebbero una sorta di salario minimo dal lato dell'offerta (innalzando il salario di riserva).

¹¹ Queste misure sono contenute nel Decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito in Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

¹² Come riportato nell'audizione dell'ISTAT al Senato del 4 febbraio 2019, le spese destinate ai servizi pubblici per l'impiego in Italia sono attualmente pari allo 0,04 per cento del PIL, rispetto allo 0,36 per cento della Germania, allo 0,25 per cento della Francia e allo 0,14 per cento della Spagna (fonte: EUROSTAT sui servizi per il mercato del lavoro, dati 2015).

¹³ Le problematiche associate ai Cpl sono individuate e discusse dall'indagine ANPAL condotta tra dicembre 2016 e agosto 2017 (si vedano le audizioni del Presidente ANPAL alla Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica del 18 luglio 2018 e del 5 febbraio 2019).

¹⁴ In questo caso la platea dei potenziali interessati sarebbe di 3,7 milioni di persone. Il dato è ottenuto sommando agli attuali 2.809 mila in cerca di occupazione (Fonte ISTAT, quarto trimestre 2018) l'incremento previsto (470 mila) e i lavoratori a basso reddito (428 mila).

In secondo luogo, la misura avrà un impatto sui percettori del RdC coinvolti nelle attività di formazione professionale, quindi, con diversa intensità, su 1,5 milioni di persone. A questi si potrebbe aggiungere una quota, anche consistente, di disoccupati, che pur non percependo il RdC, potrebbero essere interessati a partecipare alle attività di formazione a prescindere dall'erogazione del RdC. Questo si dovrebbe tradurre in un incremento delle competenze dei lavoratori e, quindi, della loro produttività (effetto formazione).

In terzo luogo, la misura dovrebbe ridurre le frizioni negli aggiustamenti del mercato del lavoro e favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta migliorando occupabilità e mobilità dei lavoratori (effetto di miglioramento del meccanismo di 'search & matching', S&M, nel mercato del lavoro). Questo effetto dovrebbe interessare tutti i disoccupati e in un'ottica allargata e tutta la popolazione attiva.

In linea con l'analisi prima esposta, l'esercizio di valutazione dell'impatto macroeconomico della riforma dei Cpl e del rafforzamento delle politiche attive sul mercato del lavoro è stato effettuato con il modello di equilibrio economico generale dalla Commissione Europea QUEST¹⁵. La trasposizione delle misure puntuali di politica economica in un modello macroeconomico aggregato implica necessariamente un alto grado di semplificazione che si traduce in ipotesi di lavoro. Le simulazioni effettuate si basano sulle seguenti assunzioni:

- coerentemente con le stime di ITEM del paragrafo precedente, si è ipotizzato un incremento esogeno delle forze di lavoro rispetto allo scenario di base tale da generare un incremento di 1,2 punti percentuali del tasso di partecipazione. L'incremento della partecipazione è stato distribuito per tipologia di lavoratore in modo proporzionale alle quote osservate tra gli inattivi, per cui ha riguardato principalmente i lavoratori non qualificati (56 per cento) e mediamente qualificati (42 per cento), mentre ha un impatto modesto sui lavoratori altamente qualificati (2 per cento)¹⁶;
- si è considerato che le persone precedentemente inattive che si riavvicinano al mercato del lavoro a seguito all'introduzione del RdC sono lavoratori scoraggiati o che, in ogni caso, senza la misura, non avrebbero cercato o non sarebbero stati in grado di cercare un lavoro¹⁷. Quindi, si è ipotizzato che una loro inclusione effettiva nel mercato del lavoro renda necessaria un'intermediazione da parte dei Cpl con diversi livelli di efficacia, misurata come il suo effettivo impatto sull'offerta di lavoro¹⁸. Si sono ipotizzati tre scenari: i) efficacia limitata, con l'assunzione che i Cpl riescano ad

¹⁵ Si è utilizzata la versione QUEST3RD2016 sviluppata dalla Commissione per l'Italia (cfr. F. D'Auria, A. Pagano, M. Ratto e J. Varga in 'A comparison of structural reform scenarios across the EU member states' (*Economic Papers* 392, Dicembre 2009, *European Commission DG for Economic and Financial Affairs*).

¹⁶ Nelle simulazioni, i lavoratori con maggiori competenze (*high skilled*) sono il segmento di popolazione in grado di lavorare nel settore R&S (laureati in discipline scientifiche); i lavoratori a con meno competenze (*low skilled*) sono, invece, i non diplomati (classificazione 0-2 ISCED). Il residuo rappresenta i lavoratori con una qualifica lavorativa media (*medium skilled*). La distinzione è funzionale a considerare gli effetti delle competenze in un modello con crescita semi-endogena.

¹⁷ Sulle difficoltà della 'riattivazione' degli inattivi si veda, per esempio, l'audizione del Presidente dell'ANPAL alla Commissione Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2019.

¹⁸ La scelta di considerare diversi livelli di efficacia è prudenziale ed in linea con le osservazioni circa le possibili criticità emerse nelle audizioni al provvedimento. Occorre infatti notare che la valutazione dell'efficacia potenziale dei Cpl è complessa, poiché dipende solo in parte da fattori di spesa. L'efficacia è fortemente influenzata da fattori di riorganizzazione dei Cpl, l'introduzione di tecnologie digitali, la formazione del personale, l'armonizzazione del livello dei servizi nei territori e il coordinamento tra le strutture coinvolte nel processo, incluse le Regioni. Sul punto si veda per esempio il Monitoraggio dei servizi per il lavoro 2017 dell'ANPAL. Le stesse osservazioni sono presenti nel *Country Report* 2019 dell'OCSE.

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

- intermediare in modo efficace¹⁹ solo il 20 per cento dell'aumento delle forze di lavoro; *ii*) efficacia media, con l'assunzione che solo la metà dell'aumento delle forze di lavoro sia efficacemente intermediato; *iii*) efficacia piena, con l'assunzione che tutti i nuovi attivi vengano intermediati in modo efficace;
- si è considerato che l'introduzione del RdC e del meccanismo del salario congruo rappresentino una variazione del salario di riserva (ossia l'introduzione, di fatto, di una sorta di salario minimo per i lavoratori a bassa qualifica)²⁰;
 - l'effetto legato alla partecipazione ad iniziative di formazione professionale è stato formalizzato come una modifica delle competenze dei lavoratori. La specializzazione è stata considerata alla stregua di una variazione delle competenze equivalente al conseguimento di un attestato di specializzazione²¹. Si ipotizza che l'intervento sia efficace per l'8 per cento circa dei potenziali destinatari (*low skilled* disoccupati)²²;
 - l'effetto di un miglioramento dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro è stato simulato ipotizzando una variazione dei costi di ricerca, che hanno un effetto sulla disutilità marginale a lavorare²³. Si è ipotizzata una variazione del costo di ricerca che può essere approssimativamente tradotta in un obiettivo di aumento dell'efficienza del *matching* del 10 per cento circa che rappresenta una misura della probabilità di occupare un posto vacante (*vacancy*)²⁴;
 - l'oggetto della simulazione riguarda solamente l'effetto strutturale delle politiche attive del mercato del lavoro e del rafforzamento dei Cpl, in tutte le simulazioni non si è quindi considerato l'effetto congiunturale dovuto alla maggiore spesa associata alle misure contenute nel provvedimento, che sono invece descritte in precedenza e simulate con il modello ITEM.

¹⁹ Per efficace si intende garantire una probabilità di trovare lavoro ai nuovi attivi pari a quella degli attuali disoccupati. Si noti che da ciò non deriva che attraverso i Cpl il 20 per cento dei nuovi attivi troverà un'occupazione ma solo che la richiesta sia intermediata a prescindere dall'esito della stessa. L'ipotesi di bassa efficacia si basa sull'osservazione prudenziale in base alla quale in media meno di un quarto delle persone in cerca di lavoro si è rivolto ai Cpl (cfr. Audizione del Presidente dell'ISTAT Giorgio Alleva alla XI Commissione del Senato della Repubblica Roma, 18 luglio 2018).

²⁰ Si è assunto che l'introduzione del RdC corrisponda ad un incremento di circa il 20 per cento del salario di riserva dei lavoratori con meno competenze (*low skilled*). La variazione del salario di riserva è stata ottenuta considerando l'impatto della spesa prevista per il RdC. Dal momento che non tutta la spesa collegata al RdC ha un impatto sul salario di riserva, si è considerato l'effetto ottenuto con un terzo di questa (circa 2,5 miliardi), ovvero della parte non a beneficio degli inattivi e degli attuali occupati.

²¹ In QUEST, ciò corrisponde ad una modifica delle quote di lavoratori a bassa e media qualifica.

²² La valutazione dell'impatto della misura è complessa. Considerando che le azioni di formazione si rivolgeranno principalmente ai disoccupati a bassa qualifica che percepiranno il RdC (per i quali sono obbligatorie), ma che a queste possano partecipare anche quelli che non lo percepiscono, la platea degli interessati potenziali è individuata in quella dei disoccupati con basse competenze. Il valore utilizzato è coerente con gli effetti di incremento di spesa utilizzati nelle simulazioni della riforma dell'istruzione, (legge n. 107/2015) descritta nella Appendice al PNR 2017 (pag.143, in cui si ipotizzava uno *shift* dei lavoratori *low skilled* in *medium skilled* pari al 2,5 per cento). In sintesi viene simulata una variazione dei *low skilled* in *medium skilled* pari allo 0,3 per cento per un impegno di circa 200 milioni.

²³ In QUEST, gli effetti di S&M possono essere approssimati utilizzando i costi di ricerca di lavoro. In '*Matching efficiency in the labour market*', presentato al LIME QUEST Workshop del 14 giugno 2017, si confrontano i risultati ottenuti con REMS 2 (un modello DSGE con *search frictions* alla Mortensen e Pissarides) con quelli ottenuti di QUEST (modificando il costo di ricerca). Le due simulazioni generano risultati quasi equivalenti. REMS è descritto in J. Bosca, A. Diaz, R. Domenech, J. Ferri, E. Perez e L. Puch '*A rational expectations model for simulation and policy evaluation of the Spanish economy*', SERIES, 1(1-2), 2010.

²⁴ L'impatto della variazione dei costi di ricerca del lavoro sull'efficienza del S&M è calibrato usando le simulazioni effettuate con REMS 2 e QUEST (cfr. nota precedente).

L'impatto dell'intervento sulle principali variabili macroeconomiche è descritto nelle tavole sottostanti e fa riferimento agli effetti dopo 6 anni dall'introduzione delle misure²⁵.

La Tavola II.6 riporta l'impatto strutturale delle misure nelle diverse ipotesi descritte in precedenza. Le colonne (a), (b) e (c) mostrano l'impatto dell'effetto di partecipazione considerando che l'efficacia dei Cpl sia, rispettivamente, bassa, media oppure piena²⁶. Le colonne (d) ed (e) mostrano gli effetti marginali rispetto allo scenario (c) associati alle attività di formazione (d) e al miglioramento dell'incontro tra domanda ed offerta (e).

L'impatto della misura sull'occupazione, assumendo che abbia una bassa efficacia e non incida sulla formazione e il *matching*, è pari al 0,17 per cento. Qualora risulti invece pienamente efficace e coinvolga nell'inclusione nel mercato del lavoro tutte le persone attivate dal RdC comporterebbe un maggiore incremento dell'occupazione pari al 1,25 per cento²⁷. L'impatto marginale della formazione è valutato in un aumento di occupazione dello 0,16 per cento, mentre quello legato al miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro è più rilevante e pari allo 0,49 per cento. Gli effetti sul PIL e sul consumo sono in linea con la variazione dell'occupazione. Infine, per quanto riguarda gli effetti deflattivi sui salari occorre notare che sono piuttosto modesti.

Nelle simulazioni, l'incremento dell'occupazione avviene a seguito di un aumento del tasso di partecipazione, per cui non necessariamente comporta una riduzione del tasso di disoccupazione. Negli scenari (a)-(c), il tasso di disoccupazione aumenta con diversa intensità e in generale per ridurlo occorre un miglioramento dell'efficienza del S&M.

Per avere una visione complessiva dell'impatto delle misure di politica economica, la Tavola II.7 somma gli effetti ottenuti tramite i tre canali (partecipazione, formazione e *matching*) descritti in modo separato nella Tavola II.6.

Assumendo che i canali di partecipazione, formazione e *matching* operino simultaneamente, l'impatto strutturale complessivo sull'occupazione può essere quantificato in un aumento che va dallo 0,82 per cento nell'ipotesi disegnata nello scenario con bassa efficacia della misura (colonna (f)) al massimo effetto pari ad un aumento dell'1.90 per cento, nel caso in cui sia pienamente efficace (colonna (h)).

La Figura II.1 descrive infine gli effetti sulla composizione della variazione dell'occupazione per competenze. Questo fa riferimento agli scenari delineati nella Tavola II.6 e descrive la ripartizione percentuale degli aumenti di occupazione per tipologia di occupato. L'aumento di occupazione che caratterizza lo scenario (a) coinvolge soprattutto i lavoratori *medium skilled* che rappresentano il 73 per cento dei posti di lavoro creati. Al crescere dell'efficacia dell'intervento dei Cpl, la quota di lavoratori *low skilled* interessata agli aumenti di occupazione diventa sempre più

²⁵ Si noti che non assumendo una variazione graduale dei parametri, i risultati riportati nella tabella potrebbero essere osservati in un orizzonte più lungo. D'altro canto, la tavola sottostima prudenzialmente gli effetti finali in quanto in un orizzonte più lungo di sei anni si otterrebbero effetti leggermente maggiori.

²⁶ L'efficacia dei Cpl è stata formalizzata introducendo una differenza tra l'aumento di offerta di lavoro potenziale ed effettiva coerentemente con le ipotesi descritte che caratterizzano le simulazioni (a) e (b).

²⁷ La valutazione si concentra sugli effetti sull'offerta di lavoro. Quindi potrebbe sottostimare l'impatto in quanto non considera gli incentivi ad assumere da parte delle imprese collegati al RdC. D'altro canto questi incentivi potrebbero spiazzare le assunzioni di soggetti che non percepiscono il RdC. Si ricorda anche che nella valutazione delle misure non si considera l'impatto congiunturale via domanda aggregata (cfr. ipotesi 6).

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

rilevante passando dal 23 per cento dello scenario (a) al 55 per cento dello scenario (c)²⁸.

L'effetto di formazione naturalmente è in favore dei lavoratori con competenze medie in quanto si è assunto che la formazione favorisca il passaggio di una parte dei lavoratori da *low skilled* a *medium skilled*. Questi ultimi passano dal 42 per cento dello scenario (c) al 51 per cento dello scenario (d). Il miglioramento del S&M non ha, invece, rilevanti effetti sulla composizione (gli scenari (c) ed (e) sono pressoché identici). In generale, l'impatto relativo sui lavoratori ad alta qualifica è minimo, posto che essi rappresentano una quota minoritaria degli inattivi coinvolti dal provvedimento e si è ipotizzato che la formazione non abbia effetti su di loro²⁹.

Si precisa che i risultati qui presentati dipendono fortemente dalle ipotesi adottate. Con riferimento all'occupazione, l'effetto di attivazione del RdC nel medio termine potrà essere di notevole rilevanza. Anche ipotizzando una media efficacia e che non si attivino i canali di formazione e miglioramento del S&M, il tasso di occupazione salirebbe di quasi 0,6 punti percentuali. Questo effetto sarebbe più che triplicato se si raggiungessero i parametri di piena efficacia in termini di partecipazione, formazione e *matching*. In questo caso, il tasso di occupazione salirebbe di quasi 2 punti percentuali dopo sei anni. La valutazione macroeconomica conferma che il successo dell'insieme di misure di attivazione contenute nel Decreto legge n. 4/2019 dipende in larga misura da quale sarà l'efficienza dei Cpl e il loro coordinamento a livello nazionale.

TAVOLA II. 6: IMPATTO MACROECONOMICO DELLA RIFORMA DEI CPI (SCOSTAMENTI PERCENTUALI RISPETTO ALLO SCENARIO BASE)

	Partecipazione			Formazione	Matching
	Bassa efficacia (a)	Media efficacia (b)	Piena efficacia (c)	(d)	(e)
PIL	0,14	0,45	0,97	0,23	0,37
Consumi	0,12	0,39	0,84	0,21	0,21
Investimenti	0,08	0,29	0,62	0,16	0,24
Occupazione	0,17	0,57	1,25	0,16	0,49
Salario reale	-0,05	-0,18	-0,39	0,06	-0,15
Tasso disoccupazione	1,36	1,00	0,42	-0,06	-0,43

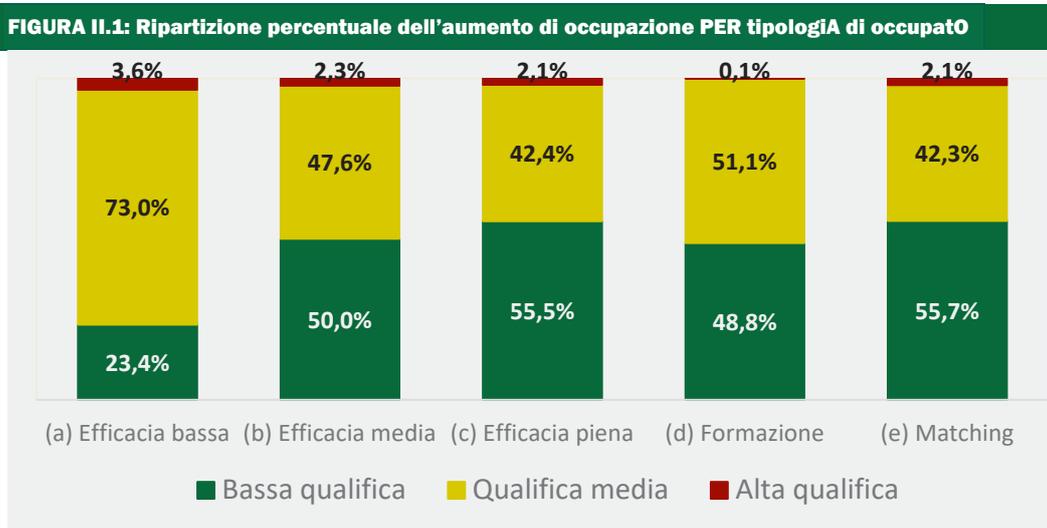
TAVOLA II. 7: IMPATTO MACROECONOMICO AGGREGATO DELL'EFFETTO DELLA PARTECIPAZIONE, FORMAZIONE E MATCHING (scostamenti percentuali rispetto lo scenario base)

	Bassa efficacia (f)	Media efficacia (g)	Piena efficacia (h)
PIL	0,74	1,05	1,57
Consumi	0,54	0,81	0,26
Investimenti	0,48	0,69	1,02
Occupazione	0,82	1,22	1,90
Salario reale	-0,14	-0,27	-0,48
Tasso disoccupazione	0,87	0,51	-0,07

Legenda: la prima colonna (f) è la somma delle colonne (a), (d) ed (e) della Tavola II.6; la seconda colonna (g) riporta la somma delle colonne (b)+(d)+(e). La terza (h) rappresenta l'effetto massimo potenziale della misura, ottenuto come somma delle colonne (c)+(d)+(e)

²⁸ Si noti che, poiché al crescere dell'efficacia si creano più posti di lavoro, non cresce solo la quota di *low skilled* occupati, ma anche il loro numero in valore assoluto.

²⁹ Si ricorda che i lavoratori *high skilled* sono, in questo contesto, quelli laureati in materie scientifiche potenzialmente in grado di lavorare nel settore R&S.



II.3 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA

Le griglie allegate al PNR³⁰ sono suddivise e pubblicate in dieci aree di policy. Esse contengono sia gli aggiornamenti di misure varate negli anni precedenti, sia nuove misure d'intervento emerse nel corso dell'esame dei provvedimenti che hanno completato l'iter parlamentare da aprile 2018 a marzo 2019.

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte in termini normativi e finanziari. Gli effetti finanziari sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese sia per il Bilancio dello Stato, sia per la PA e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti delle misure nelle griglie, ad eccezione di alcuni casi, mette in luce 'costi' e 'benefici' delle misure per la finanza pubblica, prescindendo dalle coperture reperite in ogni provvedimento. L'impatto sul saldo del Bilancio dello Stato (saldo netto da finanziario)³¹ è riportato, per ciascuna area, nella Tavola II.8 in cui sono inserite tutte le disposizioni che hanno effetto in termini di finanza pubblica relative al periodo di osservazione.

In particolare, per il triennio 2019 - 2021, gli aggiornamenti più significativi dal punto di vista finanziario, risultano:

- maggiori spese complessive per circa 133 miliardi afferenti prevalentemente all'area 'Lavoro e Pensioni'. In particolare, si segnalano gli oneri per l'introduzione del RdC e del beneficio 'Quota 100', i due principali interventi a sostegno dell'occupazione, lotta alla povertà ed esclusione sociale. Tali disposizioni rispondono anche alla raccomandazione UE n. 4/2018 relativa al

³⁰ Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie', ibidem

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-l/attivita_istituzionali/previsione/contabilita_e_finanza_pubblica/documento_di_economia_e_finanza/

³¹ Tale scelta è dovuta principalmente alla rilevanza delle Amministrazioni centrali nella definizione e implementazione delle misure. Per analizzare gli impatti in termini di indebitamento netto, si consulti la colonna 'Impatto sul bilancio pubblico' per ciascuna area di policy presente nelle 10 griglie associate alla sezione del DEF 2019 'PNR- I provvedimenti organizzati per area di intervento (griglie).

II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME

lavoro ed alla povertà. Si segnalano anche le misure a favore del rilancio degli investimenti pubblici e il Fondo investimenti per gli Enti territoriali.

- minori spese per circa 16,6 miliardi per il Bilancio dello Stato. Tra le misure più rilevanti si segnala il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario introdotto dalla Legge n. 145/2018 all'art. 1, comma 841 (area 'Infrastrutture e Sviluppo');
- minori entrate per circa 47,5 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il Bilancio dello Stato fanno riferimento prevalentemente all'area 'Spesa pubblica e tassazione' e si riferiscono, tra l'altro, alla sterilizzazione delle clausole sull'aliquota IVA e sulle accise nell'anno 2019, all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI (che ha effetti significativi anche in termini di maggiori entrate) e all'adozione del regime contributivo forfettario di persone fisiche esercenti attività d'impresa, arte o professione (*flat tax*).
- maggiori entrate per circa 50,8 miliardi sono riconducibili prevalentemente sia all'abrogazione del regime opzionale dell'imposta sul reddito d'impresa IRI che alle disposizioni della Legge di Bilancio per il 2019 relative agli aumenti delle aliquote IVA e delle accise (dal 2020).

TAVOLA II.8 - IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE NELLE GRIGLIE DEL PNR (in milioni di euro)

	2019	2020	2021
Efficienza amministrativa			
Maggiori entrate	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	159,3	303,2	329,2
Minori entrate	0,2	0,2	0,2
Minori spese	8,7	6,7	7,0
Energia ed Ambiente			
Maggiori entrate	222,6	697,6	92,2
Maggiori spese	914,9	1.047,1	1.073,7
Minori entrate	105,4	1.116,0	959,4
Minori spese	36,3	82,8	36,3
Federalismo			
Maggiori entrate	0,0	414,8	221,7
Maggiori spese	0,0	12,0	9,7
Minori entrate	260,8	628,7	505,5
Minori spese	0,0	0,0	0,0
Infrastrutture e sviluppo			
Maggiori entrate	0,0	0,0	1,0
Maggiori spese	7.931,6	7.079,6	4.310,4
Minori entrate	2.502,1	2.510,7	9,9
Minori spese	2.723,0	1.956,2	330,0
Innovazione e Capitale umano			
Maggiori entrate	0,0	0,0	0,0
Maggiori spese	524,7	864,9	884,0
Minori entrate	0,0	0,0	0,0
Minori spese	87,7	396,2	422,5
Lavoro e pensioni			
Maggiori entrate	298,9	55,8	111,2
Maggiori spese	23.729,2	34.469,1	35.436,2
Minori entrate	174,7	523,1	816,7
Minori spese	1.072,8	2.084,5	2.942,1
Mercato dei prodotti e concorrenza			
Maggiori entrate	234,3	318,2	351,0
Maggiori spese	234,5	74,5	0,5
Minori entrate	149,5	200,5	200,5
Minori spese	0	0	0
Sistema finanziario			
Maggiori entrate	1.505,5	14,6	18,8
Maggiori spese	556,2	574,5	574,5
Minori entrate	44,6	194,7	184,1
Minori spese	164,5	3,2	1,7
Sostegno alle imprese			
Maggiori entrate	17,7	2.155,7	1.228,3
Maggiori spese	375,4	344,3	206,0
Minori entrate	388,4	2.664,1	3.017,8
Minori spese	390,8	396,4	398,1
Spesa Pubblica e tassazione			
Maggiori entrate	11.260,9	12.254,7	19.275,2
Maggiori spese	2.478,1	4.791,3	3.924,5
Minori entrate	16.679,4	6.530,2	7.108,6
Minori spese	893,2	724,0	1.438,4

Nota: Gli effetti della Legge n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato esercizio finanziario 2019 e Bilancio pluriennale 2019-2021) in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori uscite si riferiscono solamente alla Sezione I.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati degli allegati 3, delle Relazioni Tecniche e delle informazioni riportate in documenti ufficiali. Sono escluse le risorse dei programmi di azione e coesione e dei vari fondi destinati agli interventi a carattere europeo.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

III.1 FINANZA PUBBLICA E TASSAZIONE

La Finanza Pubblica tendenziale e programmatica

Per quanto riguarda il 2019, l'indebitamento netto tendenziale è previsto pari al 2,4 per cento del PIL. Nell'aggiornamento di dicembre esso era proiettato al 2,0 per cento del PIL. La revisione al rialzo riflette per 0,4 punti percentuali la minore crescita nominale prevista e per 0,1 punti una diversa valutazione di rimborsi e compensazioni d'imposta. Va tuttavia ricordato che la Legge di Bilancio per il 2019³² ha congelato due miliardi di spesa corrente dei ministeri, che possono essere autorizzati a metà anno solamente nell'eventualità che la previsione ufficiale di indebitamento netto risulti ancora in linea con l'obiettivo originario del 2,0 per cento del PIL. L'attuazione di questa clausola riduce il deficit tendenziale di 0,1 punti percentuali.

Il rapporto debito/PIL tendenziale nel 2019 è stimato al 132,8 per cento del PIL, includendo proventi da privatizzazioni pari all'1 per cento del PIL.

Nello scenario programmatico, l'indebitamento netto della PA è confermato pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, scenderebbe al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022. Il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,1 punti percentuali quest'anno, ma risulterebbe in lieve miglioramento al netto della clausola per eventi eccezionali. Nei prossimi tre anni, il saldo strutturale migliorerebbe di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2020 e di 0,3 all'anno nel 2021 e nel 2022, scendendo dal -1,5 per cento del PIL nel 2019 al -0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale³³.

In sintesi, gli obiettivi programmatici qui tracciati sono in linea con il dettato del PSC pur puntando in media a miglioramenti del saldo strutturale più contenuti in confronto ad un'interpretazione letterale delle regole.

Il rapporto debito/PIL nello scenario programmatico è previsto salire dal 132,2 per cento del 2018 al 132,6 per cento a fine 2019. Una graduale discesa è invece prevista per il prossimo triennio, al 131,3 per cento nel 2020, 130,2 per cento nel 2021 e infine al 128,9 per cento nel 2022.

La sostanziale *compliance* del programma di finanza pubblica con il braccio preventivo del PSC dovrebbe costituire un fattore rilevante per la valutazione dell'osservanza della regola del debito da parte dell'Italia, che la Commissione

³² Legge n. 145/2018.

³³ Va menzionato che, soprattutto a seguito delle proiezioni contenute nel Rapporto sull'Invecchiamento 2018, la Commissione Europea ha rivisto l'Obiettivo di Medio Termine minimo dell'Italia da -0,5 per cento a +0,5 per cento del PIL. Una stretta aderenza al PSC richiederebbe pertanto il conseguimento di un surplus strutturale nel medio termine.

Europea dovrà effettuare sulla base del consuntivo 2018. Per maggiori dettagli si rimanda al Programma di Stabilità.

Tassazione e contrasto all'evasione

L'obiettivo del Governo è assicurare una graduale ripartenza della crescita economica nel corso del 2019, in un quadro di coesione e inclusione sociale, senza deviare in modo significativo da un percorso di disciplina di bilancio. La pressione fiscale, che nel 2018 si è attestata al 42,1 per cento del PIL, rimane elevata ma il Governo intende agire per ridurla gradualmente su famiglie e imprese, renderla più favorevole alla crescita e contrastare l'evasione e l'elusione fiscale.

La riduzione della pressione fiscale sui redditi - operativa da quest'anno per imprenditori individuali e lavoratori autonomi - avrà un ruolo centrale nella creazione di un clima più favorevole alla crescita.

Questa riduzione è stata introdotta attraverso l'estensione del regime forfetario (fino a 65.000 euro di ricavi), sostitutivo di IRPEF e IRAP, che assoggetta all'aliquota del 15 per cento una base imponibile forfettizzata applicando ai ricavi coefficienti di redditività differenziati per attività economica. I soggetti che aderiscono a questo regime agevolato sono anche esentati dal versamento dell'IVA. Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2020, un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e dell'IRAP con aliquota del 20 per cento sarà applicata a imprenditori individuali e lavoratori autonomi con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro.

Per incentivare gli investimenti, con il Decreto Crescita, le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES e IRPEF applicabile agli utili non distribuiti (si veda il *focus* sul Decreto Crescita).

Il contrasto all'evasione, fondamentale nell'assicurare l'equità del prelievo e tutelare la concorrenza tra le imprese, sarà perseguito potenziando tutti gli strumenti a disposizione dell'amministrazione finanziaria, in particolare sfruttando l'applicazione di nuove tecnologie per effettuare controlli mirati.

FOCUS La quantificazione del *Tax Gap*

La relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - elaborata da un'apposita Commissione istituita presso il MEF - ha l'obiettivo di fornire una stima ufficiale delle entrate tributarie e contributive sottratte al bilancio pubblico attraverso la misurazione del *gap* tra le imposte e i contributi effettivamente versati e quelli che i contribuenti avrebbero dovuto versare in un regime di perfetto adempimento agli obblighi tributari e contributivi previsti a legislazione vigente. Per il 2018, è stato allargato lo spettro delle voci prese in considerazione e sono state migliorate le metodologie di stima, per pervenire a risultati ancora più accurati e dettagliati, consentendo così di elevare dal 76 all'87,5 per cento la quota di imposte per le quali è stato valutato il *tax gap*³⁴. In media, per il triennio 2014-2016 - per il quale si dispone di stime complete per tutte le imposte e contributi considerati - si osserva un *gap* complessivo pari a circa 109 miliardi, di cui 97,6 miliardi di mancate entrate tributarie e 11,4 miliardi di mancate entrate contributive.

Nel complesso, l'evasione fiscale e contributiva è quantificata per il 2016 in 107.522 milioni, con un incremento di 709 milioni (+0,7 per cento) rispetto al 2015. Tale andamento è dovuto all'aumento (al netto della TASI) di 1.147 milioni dell'evasione fiscale (+1,2 per cento rispetto al 2015) e alla diminuzione per 438 milioni di quella contributiva (-4 per cento rispetto al

³⁴ Ciò pone l'Italia in una posizione di primato in ambito OCSE per ciò che concerne la valutazione del *tax gap*, anche in termini di tempestività delle stime.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

2015). Rispetto al 2015, si registrano un aumento del *tax gap* per l'IVA di 412 milioni e una riduzione di quello relativo all'IRAP di -297 milioni. Si registra anche un aumento relativo all'IRES (989 milioni), e un incremento del *tax gap* dell'IRPEF di circa 1.226 milioni, di cui una riduzione di 115 milioni per i lavoratori dipendenti irregolari e un incremento di 1.341 milioni per lavoratori autonomi e le imprese. Si registra anche una riduzione del *tax gap* da locazioni di 434 milioni rispetto al 2015.

Nel triennio 2014-2016 la propensione al *gap*³⁵ diminuisce, passando dal 22,8 per cento al 21,1 per cento. In particolare, l'anno d'imposta 2016 registra un record negativo nella propensione al *gap* delle imposte. Rispetto al 2015, si registrano una riduzione della propensione al *gap* IRPEF per i lavoratori autonomi e le imprese (pari a -0,1 punti percentuali), per le locazioni (pari a -4,6 punti percentuali) e per il canone RAI (-26,7 punti percentuali). Al contrario, si registra un incremento della propensione al *gap* per l'IRES (1,8 punti percentuali) e per le accise sui prodotti energetici (0,9 punti percentuali). Variazioni contenute si osservano per la propensione al *gap* dell'IRPEF per i lavoratori dipendenti irregolari e per l'IMU.

Le stime del sommerso economico non consentono di quantificare direttamente il *gap* del gettito derivante dal non completo adempimento degli obblighi fiscali e per questo motivo è importante distinguere tra le seguenti componenti: *i*) il mancato gettito derivante da errori dei contribuenti; *ii*) gli omessi versamenti rispetto a quanto risulta in base alle dichiarazioni; *iii*) le mancate entrate fiscali e contributive ascrivibili al divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che si sarebbero dovuti versare in un regime di perfetto adempimento. L'individuazione delle tre componenti del *gap* rappresenta un aspetto centrale nella definizione delle misure di *policy*. A seconda del tipo di fenomeno, infatti, occorre impiegare differenti leve per ridurre l'entità: l'attività di prevenzione e contrasto per l'evasione intenzionale, la semplificazione e l'offerta di servizi innovativi (come ad esempio le dichiarazioni precompilate) per intercettare gli errori nella compilazione delle dichiarazioni ed interventi economici ad ampio spettro per fronteggiare le crisi di liquidità.

Nel 2019, la Commissione continuerà a monitorare l'applicazione dei recenti interventi adottati per la prevenzione e il contrasto dell'evasione, come l'inserimento del canone RAI nella bolletta elettrica e la fatturazione elettronica, anche tenendo conto delle attività di studio sollecitate dall'Unione Europea e dall'OCSE, unitamente alle raccomandazioni provenienti dal Fondo Monetario Internazionale.

Da gennaio 2019 è entrato a regime l'obbligo di fatturazione elettronica tra operatori economici, associato a misure di semplificazione fiscale e di riduzione degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti³⁶. Già nel primo mese di operatività sono più che raddoppiate le fatture elettroniche inviate all'Agenzia delle Entrate: i dati mostrano un *trend* in forte ascesa, con 228 milioni di *file* inviati da parte di oltre 2,3 milioni di operatori³⁷.

I dati che si renderanno disponibili a seguito dell'avvio della fatturazione elettronica obbligatoria saranno integrati - a partire da luglio 2019, per i soggetti con volume d'affari superiore a 400.000 euro³⁸ - da quelli rilevati attraverso la

³⁵ La propensione al *gap* è data dal rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico: una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance* e viceversa.

³⁶ Per semplificarne l'avvio, sono esonerati dall'obbligo di fatturazione elettronica i soggetti che applicano il regime forfettario (Legge n. 398 del 1991), se nel periodo d'imposta precedente hanno conseguito dall'esercizio di attività commerciali proventi per un importo non superiore a 65.000 euro. Inoltre, non saranno applicate sanzioni se la fattura elettronica è emessa con ritardo ma entro il termine utile per far concorrere l'imposta ivi indicata alla liquidazione del periodo di competenza (mensile o trimestrale); le sanzioni sono, invece, ridotte dell'80 per cento se la fattura, emessa tardivamente, partecipa alla liquidazione periodica del mese o trimestre successivo a quello di competenza. Infine, per il periodo d'imposta 2019, le fatture i cui dati sono da inviare al sistema tessera sanitaria, ai fini dell'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata, non possono essere emesse in formato elettronico. Con il Decreto Crescita, l'obbligo di fatturazione elettronica è esteso anche alle operazioni con la Repubblica di San Marino.

³⁷ Dati dell'Agenzia delle Entrate a febbraio 2019.

³⁸ Per tutti gli altri contribuenti si partirà il 1° gennaio 2020.

trasmissione telematica dei corrispettivi relativi alle transazioni verso consumatori finali. Le basi dati alimentate dai nuovi flussi informativi saranno utilizzate per incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti, attraverso comunicazioni per la promozione della *compliance* inviate ai cittadini, ai professionisti e alle imprese. Esse saranno incrociate con i dati delle dichiarazioni dei redditi per potenziare l'efficacia dei controlli.

Gli interventi individuati tramite la procedura di *spending review* del ciclo 2018-2020, per il conseguimento dell'obiettivo di risparmio pari a 1 miliardo strutturale in termini di indebitamento netto, determinano effetti permanenti anche negli anni successivi, già scontati nel quadro tendenziale di finanza pubblica a legislazione vigente. Per il 2018, l'attività di monitoraggio degli interventi è stata completata e le risultanze sono illustrate in maniera dettagliata in allegato al presente Documento di Economia e Finanza. In particolare, sulla base delle evidenze contabili e delle informazioni contenute nelle relazioni di spesa trasmesse da ciascun Ministero, si dà conto dello stato di attuazione dei singoli interventi e del conseguimento del risparmio atteso, illustrando le motivazioni di eventuali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali e azioni correttive apportate.

Con il Decreto Fiscale (si veda *focus* successivo) sono state introdotte disposizioni volte ad agevolare la chiusura delle posizioni debitorie aperte, per consentire all'attività di riscossione ordinaria di riprendere con sempre maggiore efficienza. Lo stesso obiettivo viene perseguito con riguardo al contenzioso, favorendo la chiusura delle liti pendenti. Nel 2019 sarà valutata la possibilità di introdurre misure simili anche per le posizioni debitorie delle imprese.

Il medesimo decreto fiscale ha disposto che dal 1° luglio 2019 il **processo telematico** diventerà obbligatorio anche in materia tributaria, così come già avvenuto per il processo civile e per quello amministrativo. I dati statistici mostrano che la digitalizzazione del processo tributario ha già prodotto risultati significativi: infatti, nel primo trimestre 2019, oltre il 54 per cento di tutti gli atti e documenti è depositato in formato digitale presso le Commissioni tributarie provinciali e regionali tramite l'apposito applicativo *web*. Per una completa digitalizzazione del settore, è in corso lo sviluppo dell'applicativo per la redazione della sentenza e degli altri provvedimenti in formato digitale. A ciò si aggiunge l'analisi e la realizzazione dell'applicativo che permetterà lo svolgimento dell'udienza a distanza con notevoli vantaggi di natura organizzativa ed economica. Il processo della digitalizzazione della giustizia tributaria riguarda una giurisdizione che ha un notevole impatto economico per cittadini e imprese. Infatti, il valore economico delle controversie tributarie attivate nel 2018 è stato pari ad oltre 24 miliardi, mentre il valore dei giudizi pendenti, nei due gradi di giudizio al 31 dicembre del medesimo anno si attesta a circa 43 miliardi. Pur rilevando il dimezzamento delle pendenze nell'ultimo decennio (2008-2018), la litigiosità fiscale - con l'ingente impegno in termini di risorse pubbliche umane e finanziarie che comporta - rimane elevata³⁹. Pertanto, al fine di individuare i correttivi più adeguati per migliorare ulteriormente il sistema della giustizia tributaria nel suo complesso, si prevede di istituire un tavolo tecnico presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) a cui parteciperanno tutti gli attori del processo tributario.

³⁹La litigiosità fiscale rimane elevata nonostante il percorso virtuoso intrapreso negli ultimi anni: nel triennio 2016-2018, i dati relativi all'andamento del contenzioso, i ricorsi e gli appelli presentati hanno subito una diminuzione di oltre il 9 per cento. Inoltre, i tempi di definizione delle controversie nei due gradi di giudizio dinanzi alle Commissioni tributarie si sono ridotti, attestandosi sui 4 anni.

FOCUS

Gli interventi fiscali della Legge di Bilancio per il 2019 e del Decreto Fiscale e le misure di semplificazione fiscale

Le principali misure fiscali della Legge di Bilancio per il 2019 hanno riguardato la sterilizzazione degli aumenti dell'IVA nel 2019 e le misure finalizzate a sostenere la crescita economica, attraverso la riduzione della pressione fiscale per famiglie e imprese e il rilancio degli investimenti pubblici e privati. Sono state, inoltre, introdotte misure di inclusione sociale per contrastare le diseguaglianze e misure per semplificare e razionalizzare gli adempimenti fiscali, nonché limitare gli effetti distorsivi della tassazione sull'economia. In relazione alle politiche per la crescita inclusiva, quali il RdC e le pensioni di cittadinanza, nonché al pensionamento anticipato si rinvia ai relativi *focus* successivi⁴⁰.

Per il 2019 è sterilizzato l'aumento dell'aliquota IVA ridotta del 10 per cento e dell'aliquota IVA ordinaria del 22 per cento, con un impatto di circa 12,5 miliardi. L'incremento dell'aliquota ordinaria dell'IVA, nella misura di 3,2 punti percentuali, è rinviato al 2020. È altresì rinviato al 2021 l'ulteriore incremento di 1,3 punti percentuali e in pari misura per ciascuno degli anni successivi. L'incremento dell'aliquota ridotta di 3 punti percentuali è rinviato all'anno 2020 (per maggiori dettagli si veda il Programma di Stabilità). Inoltre, la Legge di Bilancio per il 2019 amplia l'ammissibilità dell'attuale regime fiscale semplificato ai lavoratori autonomi a basso reddito e alle piccole imprese. Sono finanziate anche misure di incentivazione supplementari per gli investimenti privati in capitale, umano e non, e nell'innovazione. In particolare:

- **regime fiscale forfetario agevolato:** tutti i soggetti che beneficiano del cd 'regime dei minimi' (contribuenti con ricavi o compensi fino a un massimo di 65.000 euro), potranno beneficiare di un regime fiscale caratterizzato da forfettizzazione della base imponibile, tassazione sostitutiva di IRPEF e IRAP con aliquota del 15 per cento, esclusione dal campo di applicazione IVA e significative semplificazioni contabili e in termini di adempimenti;
- **imposta sostitutiva del 20 per cento per imprese e lavoratori autonomi:** dal 1° gennaio 2020 è introdotta un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP, con aliquota al 20 per cento, per gli imprenditori individuali, gli artisti e i professionisti con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro, che non ricadono nel regime forfetario;
- **riduzione IRES/IRPEF per chi investe e assume:** riduzione di 9 punti percentuali delle aliquote dell'IRES e dell'IRPEF sui redditi corrispondenti agli utili reinvestiti in azienda, destinati all'incremento degli investimenti in beni materiali strumentali nuovi (a esclusione degli immobili e veicoli non strumentali) e all'incremento occupazionale (per i nuovi contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato). Tale misura è stata modificata con il Decreto Crescita, che prevede che le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES applicabile agli utili non distribuiti, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda (si veda il *focus* sul Decreto Crescita);
- i nuovi **premi di assicurazione INAIL** contro gli infortuni e le malattie professionali, in vigore per il triennio 2019-2021, prevedono una riduzione dei tassi medi pagati dalle imprese. La revisione dei premi ha riguardato l'aggiornamento del nomenclatore, il ricalcolo dei tassi medi e il meccanismo di oscillazione del tasso per andamento infortunistico⁴¹;

⁴⁰ Per finanziare le pensioni di cittadinanza e il reddito di cittadinanza, contrastare l'esclusione sociale e potenziare i Cpl, è stato istituito un Fondo - con uno stanziamento di circa 7,1 miliardi nel 2019, oltre 8 miliardi per il 2020-2021, e 7 miliardi circa dal 2022, che ingloba parte delle risorse dedicate alla lotta alla povertà. Un ulteriore Fondo, costituito da circa 4 miliardi nel 2019 e oltre 8 miliardi nel successivo biennio, è destinato a finanziare altre modalità di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di giovani lavoratori.

⁴¹ Il nomenclatore tariffario, che attribuisce ai vari tipi di attività tassi differenziati in funzione dello specifico rischio lavorativo, è stato reso più aderente agli attuali fattori di rischio, ridefinendo lavorazioni già previste dalle tariffe precedenti, istituendo nuove voci di tariffa relative a lavorazioni ancora in fase di sviluppo e a nuove modalità organizzative del lavoro, e introducendo cicli tecnologici che si sono diffusi nell'ultimo ventennio ma che

- **riporto delle perdite per i soggetti IRPEF:** per superare l'asimmetria nel trattamento fiscale delle perdite delle imprese in contabilità semplificata e di quelle in contabilità ordinaria, viene riconosciuta, a tutti i soggetti IRPEF, la possibilità di riportare le perdite agli esercizi successivi, nel limite dell'80 per cento dei redditi conseguiti in tali esercizi, per l'intero importo che vi trova capienza;
- **iperammortamento:** è stato prorogato per il 2019, riproponendo, sia pure con alcune rimodulazioni, gli incentivi fiscali già sperimentati nel quadro del Piano 'Impresa 4.0'. In particolare, per gli investimenti fino a 2,5 milioni, la maggiorazione è aumentata dal 150 per cento al 170 per cento;
- **credito di imposta formazione 4.0:** è prorogata al 2019 anche l'applicazione del credito d'imposta per le spese in attività di formazione, svolte per acquisire o consolidare la conoscenza delle tecnologie previste dal Piano 'Impresa 4.0' ed i cui importi sono modulati in base alla dimensione delle imprese;
- 5 milioni per l'anno 2019 e 75 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021 sono destinati a favore delle agevolazioni concesse nell'ambito del **contratto di sviluppo**, che rappresenta il principale strumento agevolativo dedicato al sostegno di programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni nei settori industriale, turistico e della tutela ambientale;
- **imposta sui servizi digitali (cd web tax):** per ripristinare l'equità della tassazione delle grandi multinazionali del web, in linea con i criteri che guidano le discussioni in corso in sede UE e rispettando i vincoli di non discriminazione previsti dai Trattati, viene introdotta una nuova imposta con aliquota pari al 3 per cento che si applica ai ricavi delle grandi imprese che forniscono determinati servizi digitali basati sull'utilizzo di un'interfaccia digitale, e che abbiano congiuntamente due condizioni relative ai ricavi: un ammontare complessivo di ricavi, ovunque realizzati nell'anno solare, non inferiore a 750 milioni; un ammontare di ricavi da servizi digitali, realizzato sul territorio dello Stato nell'anno solare, non inferiore a 5,5 milioni. Per l'attuazione della misura è necessaria l'adozione di un Decreto ministeriale;
- **abrogazione IRI e ACE e rimodulazione credito di imposta in R&S:** le importanti revisioni in materia di tassazione sulle piccole imprese e sugli utili reinvestiti hanno consentito una razionalizzazione di altre misure finalizzate al medesimo scopo. Viene prevista, in particolare, l'abrogazione dell'Imposta sul Reddito Imprenditoriale (IRI) e l'introduzione del regime agevolato per le piccole imprese e per i lavoratori autonomi. L'IRI non era ancora entrata in vigore e, essendo un regime opzionale, aveva l'effetto di mantenere un doppio sistema di tassazione, aumentando la complessità del sistema tributario italiano. A partire dal 2019 viene eliminata, inoltre, la misura di Aiuto alla Crescita Economica (ACE), sostituita con un incentivo al reinvestimento degli utili verso investimenti produttivi. Modificato, infine, il credito d'imposta per spese di ricerca e sviluppo, con l'abbassamento della quota agevolabile (salvo specifiche ipotesi) dal 50 al 25 per cento, nonché dell'importo massimo per impresa da 20 a 10 milioni.
- **revisione della tassazione sui giochi:** viene disposto l'incremento, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dell'1,35 per cento e dell'1,25 per cento delle aliquote del prelievo erariale unico (PREU) applicabili, rispettivamente, agli apparecchi cd *new slot* e *video-lottery*. Inoltre è aumentata l'aliquota dell'imposta unica sui giochi a distanza (dal 20 al 25 per cento del margine lordo, ossia della differenza fra raccolta e premi restituiti ai giocatori), sulle scommesse a quota fissa su rete fisica (dal 18 al 20 per cento) e a distanza (dal 22 al 24 per cento) e sulle scommesse simulate (dal 20 al 22 per cento);
- proroga al 2019 delle detrazioni per **interventi di efficienza energetica** (50 per cento e 65 per cento, nei limiti di spesa già previsti per il 2018), **ristrutturazione edilizia** (50 per cento delle spese sostenute entro il limite massimo di 96.000 euro per unità

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

immobiliare) e per l'acquisto di **mobili e grandi elettrodomestici** (50 per cento delle spese finalizzate all'arredo di unità immobiliari oggetto di ristrutturazione edilizia). È, inoltre, prorogata per il 2019 anche la detrazione IRPEF del 36 per cento (fino a un limite di spesa di 5.000 euro per ciascuna unità immobiliare) per le spese sostenute per **interventi di sistemazione a verde**;

- introdotta, su base opzionale, la **cedolare secca** al 21 per cento sui redditi da locazione relativi a locali commerciali fino a 600 mq di superficie, percepiti da persone fisiche al di fuori dell'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni, in relazione a nuovi contratti stipulati nel 2019;
- **rivalutazione dei terreni e delle partecipazioni**: è prevista anche per il 2019 la facoltà di rideterminare i valori dei terreni (sia agricoli sia edificabili) e delle partecipazioni in società non quotate possedute da persone fisiche e società semplici. L'imposta sostitutiva si applica sul maggior valore attribuito ai terreni e alle partecipazioni a seguito di un'apposita perizia.

I principali interventi del Decreto Fiscale⁴² sono volti a migliorare il rapporto con il contribuente, sia attraverso l'istituto dell'interpello, sia con la cd 'pacificazione fiscale', volta a consentire la chiusura delle pendenze col fisco. In particolare:

- per le imprese che intendono effettuare **nuovi investimenti nel territorio dello Stato**, è ridotta da 30 a 20 milioni la soglia di investimenti per i quali è possibile presentare l'istanza di interpello. L'obiettivo è quello di ampliare la platea dei soggetti ammessi a fruire dell'istituto, che mira a rendere l'Italia maggiormente competitiva per gli investitori attraverso la definizione di regole fiscali certe e trasparenti;
- si prevede la **definizione con modalità agevolata dei processi verbali di constatazione** consegnati entro il 24 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del decreto), nonché **di avvisi di accertamento, avvisi di rettifica e di liquidazione, atti di recupero**, notificati entro la stessa data non impugnati e ancora impugnabili. La definizione prevede il pagamento delle somme complessivamente dovute per le sole imposte, senza le sanzioni, gli interessi e gli eventuali accessori e si perfeziona con il versamento in un'unica soluzione o della prima rata entro il termine stabilito. La rateizzazione è ammessa fino a un massimo di venti rate trimestrali di pari importo⁴³;
- è disposto l'**annullamento automatico dei debiti tributari fino a 1000 euro** (comprensivo di capitale, interessi e sanzioni) affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. L'annullamento è effettuato alla data del 31 dicembre 2018, per consentire il regolare svolgimento dei necessari adempimenti tecnici e contabili.

In materia di semplificazioni degli adempimenti per le imprese, il Decreto Fiscale è intervenuto stabilendo che:

- l'Agenzia delle Entrate, a partire dal 2020, nell'ambito di un programma di assistenza *on line* metta a disposizione di tutti i soggetti passivi IVA residenti e stabiliti in Italia le bozze dei **registri delle fatture emesse e delle fatture ricevute** nonché delle liquidazioni periodiche IVA e della dichiarazione IVA annuale. Per i soggetti che convalidano o integrano i dati proposti, viene meno l'obbligo di tenuta dei registri, fatta eccezione per i soggetti in contabilità semplificata;
- è obbligatoria la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle Entrate dei dati relativi ai **corrispettivi giornalieri**, per i soggetti che effettuano operazioni di commercio al minuto. L'obbligo decorre dal 1° gennaio 2020 per la generalità dei soggetti ed è anticipato al 1° luglio 2019 per i soggetti con un volume d'affari superiore a 400 mila euro.

⁴² Decreto legge n. 119/2018.

⁴³ La definizione dei processi verbali di constatazione si perfeziona con la presentazione della dichiarazione integrativa e il versamento in un'unica soluzione o della prima rata entro il 31 maggio 2019.

Infine, il disegno di legge sulle semplificazioni fiscali, attualmente all'esame del Parlamento, ha l'obiettivo di modificare il calendario e gli adempimenti dichiarativi e comunicativi. Tra le novità:

- il divieto all'amministrazione finanziaria di chiedere ai contribuenti, in sede di controllo formale delle dichiarazioni dei redditi, dati e informazioni già in possesso della stessa;
- l'ampliamento dell'ambito operativo del versamento unitario F24 con le conseguenti possibilità di compensazione, estendendone l'applicazione all'imposta sulle successioni e donazioni, all'imposta di registro, all'imposta ipotecaria, all'imposta catastale, alle tasse ipotecarie, all'imposta di bollo, ai tributi speciali e ai tributi locali (comprese le tariffe per la prestazione di servizi), nonché ai relativi accessori, interessi e sanzioni, compresi gli oneri e le sanzioni dovuti per l'inosservanza della normativa catastale;
- un regime alternativo al rilascio delle dichiarazioni d'intento relative all'IVA, volto a semplificare gli adempimenti degli operatori;
- il versamento dell'addizionale comunale IRPEF effettuato dai sostituti d'imposta cumulativamente per tutti i comuni di riferimento;
- la diffusione da parte dell'amministrazione finanziaria degli applicativi informatici, modelli, istruzioni e in genere degli strumenti necessari ad assolvere correttamente gli adempimenti richiesti ai contribuenti con congruo anticipo, prima dell'inizio del periodo d'imposta interessato e comunque non oltre sessanta giorni prima del termine assegnato al contribuente per l'adempimento;
- il contraddittorio tra il contribuente e l'ufficio finanziario come fase endo-procedimentale obbligatoria in tutti i procedimenti di controllo fiscale.

III.2 INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE

Investimenti pubblici

Sul fronte degli investimenti pubblici l'impegno primario del Governo è invertire la tendenza negativa in atto da molti anni e peggiorata ulteriormente dall'inizio della crisi. A questo scopo è essenziale procedere innanzitutto ad una rivisitazione del quadro normativo e delle procedure amministrative, per meglio promuovere la pianificazione e la gestione degli investimenti da parte della PA, favorendo le partnership con il settore privato.

L'attuazione delle iniziative in questo settore ha preso avvio con la Legge di Bilancio per il 2019. In primo luogo, il Governo ha istituito un Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese; con una dotazione complessiva è di 43,6 miliardi per gli anni dal 2019 al 2033, e con una quota destinata alla realizzazione, allo sviluppo e alla sicurezza di sistemi di trasporto pubblico di massa.

È stato, inoltre, istituito un Fondo per gli investimenti degli enti territoriali, con una dotazione complessiva di circa 35,1 miliardi fino al 2033 e 1,5 miliardi annui a partire dal 2034. Il Fondo è destinato ai settori dell'edilizia pubblica, della manutenzione della rete viaria, del dissesto idrogeologico, delle bonifiche, della prevenzione del rischio sismico e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Per l'anno 2019 sono stati assegnati ai Comuni contributi pari a 400 milioni, tenendo conto della quota stabilita per fascia di popolazione⁴⁴.

⁴⁴ Tali Comuni devono dare inizio ai lavori entro il 15 maggio 2019, pena la revoca del contributo.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Infine, è stato disposto un rifinanziamento complessivo del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per 4 miliardi, nella misura di 800 milioni per ciascun anno dal 2019 al 2023. Conseguentemente, la dotazione del Fondo risulta di 6,4 miliardi nel 2019, 6,8 miliardi nel 2020, 7 miliardi nel 2021 e 26,9 miliardi nel 2022 e anni successivi.

L'esperienza di questi anni mostra, tuttavia, che stanziare i fondi non basta per la realizzazione di opere pubbliche di rilevanza strategica secondo tempi e modalità che rispettino gli standard di efficienza. L'efficacia della spesa per la formazione di capitale pubblico, l'impatto sulla crescita e la qualità della vita dipendono anche dalla capacità della PA di selezionare, avviare e completare entro tempi ragionevoli progetti ad alta redditività economica e sociale⁴⁵. Le carenze nella selezione e valutazione dei progetti e gli ostacoli all'efficacia della spesa pubblica per investimenti risiedono non solo in vincoli di bilancio, ma anche in una serie di fattori di natura legale, burocratica e organizzativa che si sono accumulati nel corso degli anni. Fra di essi vanno menzionate: la perdita di competenze tecniche e progettuali delle pubbliche amministrazioni (in particolare di quelle locali, anche a causa del protrarsi del blocco del *turn over*), le carenze nella valutazione economica e finanziaria e nel monitoraggio dei progetti, la difficile interazione tra le amministrazioni centrali e territoriali, nonché la complessità del recente Codice dei Contratti Pubblici.

A questo scopo, è stata istituita⁴⁶ la cabina di regia '**Strategia Italia**'⁴⁷ i cui compiti sono: *i*) verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturale e adottare le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi; *ii*) verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio - quali dissesto idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, situazioni di particolare degrado ambientale necessitanti attività di bonifica - e prospettare possibili rimedi. Questa struttura ha un ruolo di impulso e di proposta nei confronti del Consiglio dei Ministri e del CIPE.

La cabina di regia dovrà interagire con le due nuove strutture tecniche create con la Legge di Bilancio per il 2019: 'Investitalia' e la Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici.

'Investitalia' è una struttura di missione temporanea (con durata non superiore a quella del Governo in carica) per il supporto alle attività del Presidente del Consiglio dei Ministri relative al coordinamento delle politiche del Governo in materia di investimenti pubblici e privati⁴⁸. I suoi compiti sono: *i*) l'analisi e la valutazione di programmi di investimento riguardanti le infrastrutture materiali e immateriali; *ii*) la valutazione delle esigenze di ammodernamento delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni; *iii*) la verifica degli stati di avanzamento dei progetti infrastrutturali; *iv*) l'elaborazione di studi di fattibilità economico-giuridica di progetti di investimento; *v*) l'individuazione di soluzioni operative in materia di investimento; *vi*) l'affiancamento delle pubbliche

⁴⁵ Tra lo stanziamento delle risorse e l'effettiva consegna dell'opera conclusa, per esempio, è stato stimato che passino in media due anni per lavori di ammontare inferiore a 100.000 euro e fino a quindici anni per lavori di valore superiore a 100 milioni.

⁴⁶ Con il Decreto legge n. 109/2018 (Decreto Genova) cvt. in Legge n. 130/2018. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ad hoc è stato emanato a febbraio 2019.

⁴⁷ È presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai Ministri dell'Economia e delle Finanze, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Ambiente, dal Ministro per il Sud e dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie e integrata dai Ministri interessati alle materie trattate nonché dai rappresentanti delle autonomie locali.

⁴⁸ Il DPCM è stato adottato a febbraio 2019.

amministrazioni nella realizzazione dei piani e programmi di investimento; *vii*) l'individuazione degli ostacoli nella realizzazione degli investimenti; *viii*) l'elaborazione di soluzioni, anche normative, finalizzate alla crescita degli investimenti.

La '**Centrale per la progettazione delle opere pubbliche**' è una struttura di supporto alle amministrazioni centrali e periferiche che deve: *i*) favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici, contribuendo *ii*) alla valorizzazione, all'innovazione tecnologica, all'efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici, oltre che *iii*) alla progettazione degli interventi di realizzazione e alla manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici⁴⁹.

In tale contesto si colloca l'attività dei Provveditorati delle opere pubbliche, che vivono attualmente una condizione di sottoutilizzo rispetto al loro potenziale, per la riduzione progressiva di risorse umane patita nell'ultimo decennio. Nel decreto-crescita si dispone, quindi, il potenziamento dei Provveditorati con l'immissione di cento unità di personale di alta professionalità (ingegneri e progettisti). Ciò contribuirà a rafforzare l'autonoma capacità progettuale di queste articolazioni periferiche del MIT e ad accrescere la loro funzione di sostegno alle autonomie territoriali e locali nella realizzazione delle infrastrutture.

Il Governo intende, inoltre, valorizzare il **Partenariato Pubblico-Privato (PPP)**, con la definizione di un contratto standard PPP che è già ad uno stadio avanzato di elaborazione. Unitamente alla matrice dei rischi e al capitolato di gestione, esso fornirà una guida alle pubbliche amministrazioni per la strutturazione in dettaglio delle operazioni di PPP e la redazione dei relativi atti e documenti negoziali, con il fine di accrescere la competitività del Paese a livello internazionale, migliorare le capacità tecniche e negoziali delle pubbliche amministrazioni, limitare il ricorso alle varianti in corso d'opera e favorire la 'bancabilità' dell'operazione.

Per ridare slancio agli appalti pubblici, favorire la crescita economica e superare le incertezze interpretative sollevate dagli *stakeholders*, si è ritenuto necessario apportare delle modifiche non marginali al **Codice dei Contratti Pubblici** attraverso il Decreto Sblocca Cantieri e la delega al Governo per la semplificazione del Codice stesso (si veda *focus*). La delega mira a ridurre i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, promuovere una maggiore efficienza nelle procedure di programmazione, di affidamento, di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici, assicurando al contempo una maggiore trasparenza ed efficienza delle amministrazioni ed un coordinamento delle disposizioni legislative vigenti, in modo da facilitarne l'applicazione e la intelligibilità. Il Decreto Sblocca Cantieri si prefigge l'obiettivo della semplificazione delle procedure di aggiudicazione e il conseguente sblocco e/o accelerazione delle stesse, l'apertura del mercato degli appalti pubblici alle PMI e una maggiore flessibilità procedurale volta alla promozione della concorrenza.

⁴⁹ Il DPCM che ne definisce il funzionamento non è stato ancora emanato. Tra le attività già in corso di realizzazione finalizzate a rafforzare e rendere più efficienti le procedure di valutazione ex ante dei progetti per le opere pubbliche, si segnala la firma di due protocolli da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per assistenza tecnica nell'ambito del cd. Piano Juncker per i sotto-settori: trasporto rapido di massa (Trasporto pubblico locale), strade, autostrade e ferrovie ad alta percorrenza. Il supporto tecnico viene fornito dall'*Advisory Hub* in seno alla Banca Europea degli Investimenti.

FOCUS

La razionalizzazione del Codice dei Contratti Pubblici e il Decreto ‘Sblocca-cantieri’

Tra le deleghe approvate dal Consiglio dei Ministri a febbraio 2019 vi è anche quella per la **semplificazione**, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l’integrazione della normativa **in materia di contratti pubblici**. La norma dovrà portare alla riforma del Codice dei contratti pubblici nel termine di due anni. La delega dovrà esercitarsi, tra l’altro, nel rispetto dei seguenti principi:

- garantire o migliorare la coerenza giuridica e sistematica della normativa vigente in materia;
- restituire alle disposizioni semplicità e chiarezza di linguaggio;
- assicurare l’efficienza e la tempestività delle procedure di programmazione, di affidamento, di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione al fine di ridurre e rendere certi i tempi di realizzazione delle opere pubbliche;
- eliminare i rinvii a strumenti di normazione secondaria;
- prevedere discipline differenziate applicabili ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria;
- promuovere la responsabilità delle stazioni appaltanti, anche per assicurare maggiore flessibilità nell’utilizzo delle procedure di scelta del contraente;
- razionalizzare i metodi di risoluzione delle controversie, anche alternativi ai rimedi giurisdizionali;
- riordinare e riorganizzare l’attuale disciplina concernente le centrali di committenza e i soggetti aggregatori;
- prevedere l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di rendere facilmente conoscibili e accessibili le informazioni, i dati da fornire e la relativa modulistica;
- armonizzare, semplificare e razionalizzare la disciplina dei controlli, ad eccezione di quelli fiscali, sulle imprese e i professionisti;
- prevedere l’obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di procedere al monitoraggio e al controllo telematico a consuntivo del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza;
- diffondere la cultura digitale e favorire la partecipazione di cittadini e imprese ai procedimenti amministrativi, innanzitutto attraverso dispositivi mobili.

I decreti legislativi attuativi della delega sono adottati entro un anno dall’entrata in vigore della legge e i regolamenti esecutivi entro due anni.

Per evitare che questo percorso piuttosto lungo di riforma non favorisca una ripresa del settore, le modifiche riguarderanno non solo i settori ordinari e speciali, ma anche la difesa e la sicurezza.

Con il Decreto **legge ‘Sblocca Cantieri’**, approvato dal CdM ad aprile 2019, sono apportate modifiche al Codice dei Contratti Pubblici, in grado di ridare slancio agli appalti pubblici, favorendo la crescita economica. Tra le principali misure vi sono:

- la possibilità, per le stazioni appaltanti, di affidare i lavori sulla base di un progetto definitivo semplificato (e non di quello esecutivo) per interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria; il progetto semplificato dovrà contenere, tra le altre cose, una relazione generale, un piano sicurezza ed un’analisi dei costi;
- l’ampliamento delle modalità di affidamento per i Comuni non capoluoghi di Provincia;
- la verifica da parte del responsabile (ai fini dell’ammissione e della permanenza degli operatori ai mercati elettronici) dell’esistenza di motivi di esclusione, su un campione significativo di operatori economici; i soggetti che gestiscono mercati elettronici possono sostituire il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) con formulari standard;
- un nuovo regime delle soglie per la normativa riguardante gli appalti, con l’introduzione di un regime semplificato per i contratti sotto soglia. In particolare per i lavori: i) rimane

invariata la prima soglia (infra 40.000 euro), con affidamento diretto, senza consultazione di operatori; *ii*) la seconda soglia è innalzata da 150 mila euro a 200 mila, e sono ridotti il numero degli operatori economici da consultare, portandoli da dieci a tre; *iii*) fino a 5 milioni si applica per tutti la procedura aperta, con il criterio del prezzo più basso e l'esclusione automatica dell'operatore in caso di offerta anomala; *iv*) la facoltà, per le stazioni appaltanti, di esaminare le offerte prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti generali, di idoneità e capacità degli offerenti. In questo caso esse verificano che non ricorrano motivi di esclusione del miglior offerente;

- viene semplificato il meccanismo della determinazione della soglia di anomalia, garantendo un maggior livello di snellezza procedurale e un maggior contenimento dei ribassi;
- la riduzione, da 90 a 60 giorni, del termine per il rilascio dei pareri obbligatori da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- la possibilità che le varianti di valore fino al 50 per cento del progetto possano essere approvate direttamente dal soggetto aggiudicatore, mentre per quelle di valore superiore interviene il CIPE;
- il ripristino temporaneo, per le opere i cui progetti definitivi siano approvati entro il 31 dicembre 2020, dell'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;
- l'innalzamento fino a 15 anni della durata dei certificati rilasciati alle imprese esecutrici dalle stazioni appaltanti;
- viene garantita maggiore discrezionalità alla stazione appaltante ai fini della determinazione dei punteggi in caso di offerta economicamente più vantaggiosa in base alle caratteristiche e peculiarità di ogni singolo appalto, sopprimendo il riferimento che stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico;
- in tema di subappalto: *i*) è eliminato il divieto per l'affidatario di subappaltare a soggetti che abbiano partecipato alla gara; *ii*) è soppresso l'obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta; *iii*) è introdotta la possibilità che il subappalto superi la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi e forniture, dei lavori subappaltabili, con la possibilità per la stessa stazione appaltante di prevedere nel bando che i lavori subappaltabili possano spingersi fino al 50 per cento dell'importo complessivo del contratto;
- l'ampliamento del novero dei soggetti che possono qualificarsi come promotori nelle operazioni di PPP;
- la semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche, prevedendo una differenziazione tra interventi 'rilevanti' e di 'minore rilevanza';
- la nomina da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di uno o più Commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari; tali Commissari sono individuabili anche nell'ambito delle società a prevalente capitale pubblico. L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni e delle province autonome territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla-osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici. Per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Va, da ultimo, ricordata la modifica⁵⁰ dell'articolo 8 del Codice dei Contratti Pubblici, prevedendo che gli operatori economici siano esclusi dalla partecipazione alla procedura d'appalto per dubbia integrità o affidabilità, qualora l'appaltatore: *i*) abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante, o di ottenere informazioni riservate a fini di un proprio vantaggio, oppure abbia fornito informazioni false o fuorvianti, suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione; *ii*) abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili.

Infrastrutture e mobilità

La strategia del Governo in ambito infrastrutturale è rivolta a dare priorità ad una rete di piccole opere diffuse, con particolare attenzione a viabilità e sicurezza di ponti, gallerie e strade interne. Gli obiettivi primari sono: *i*) la promozione del trasporto ferroviario regionale nella logica dell'intermodalità; *ii*) la riduzione del numero di vittime della strada; *iii*) la promozione della mobilità sostenibile; *iv*) il sostegno all'edilizia pubblica.

A ciò si affianca la volontà di portare a compimento gli investimenti di carattere strategico seguendo *standard* rigorosi di efficienza e di economicità. A questo scopo, la Struttura Tecnica di Missione del MIT ha completato l'analisi costi-benefici di alcune grandi opere e prosegue nella sua attività di monitoraggio e vigilanza sulla realizzazione delle infrastrutture stesse.

Nel trasporto ferroviario il completamento dell'Alta Velocità può essere coerente con la manutenzione delle infrastrutture esistenti attraverso innovazioni tecnologiche che consentano di diminuire i tempi di percorrenza sulle medie distanze. Per le ferrovie regionali, il Governo promuoverà una stretta collaborazione con le Regioni nel monitoraggio della rete, prevedendo la possibilità di affidare a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) alcuni tratti oggi gestiti dalle Regioni⁵¹. Il primo passo verso quest'obiettivo è stato fatto con l'adozione del Decreto Interministeriale MIT/MEF 16 aprile 2018 che, in attuazione del Decreto Legge n. 50/2017, individua le linee ferroviarie regionali di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale.

Inoltre l'azione di Governo intende migliorare l'accessibilità alla rete ferroviaria mediante lo sviluppo del piano di riqualificazione delle stazioni.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ha adottato indicazioni e prescrizioni relative alle procedure adottate dal gestore dell'infrastruttura (RFI S.p.A.) per modulare l'orario di servizio sulle esigenze degli utenti e regolare la circolazione, nonché sulla trasparenza informativa nei confronti delle imprese ferroviarie anche in relazione al grado di utilizzazione della capacità ed alla gestione della saturazione della rete. Ha altresì prescritto la pubblicazione degli

⁵⁰ Con l'articolo 5 del Decreto legge n. 135/2018, cvt. Legge n. 12/2019.

⁵¹ Al fine di estendere anche alla rete regionale gli elevatissimi standard di sicurezza di cui beneficia la rete gestita da RFI grazie alla tecnologia ETRMS, benchmark a livello europeo.

indici-obiettivo di puntualità, nonché i valori di consuntivo riferiti all'anno precedente, adottando una chiara definizione dei relativi criteri di misurazione.

Al fine di incentivare le Regioni ad efficientare la programmazione dei servizi di **trasporto pubblico locale** e regionale il Ministero procederà ad una ripartizione delle risorse del fondo nazionale per la contribuzione dello stato agli oneri sostenuti dalle Regioni a statuto ordinario per i servizi di trasporto pubblico locale anche ferroviario. Tale ripartizione prevedrà l'applicazione di premialità/penalità mediante la verifica di indicatori quali i ricavi da traffico, i corrispettivi da contratto di servizio ed i passeggeri trasportati. Le penalità e primalità in parola saranno applicate tenendo conto di dati economici e trasportistici trasmessi in via telematica ed in forma certificata dalle aziende di settore all'osservatorio sul TPL. Inoltre, sono stati stanziati 300 milioni per nuovi mezzi navali destinati al trasporto pubblico locale. Il piano permetterà di migliorare il livello di servizio e ridurre, entro il 2024, l'età media della flotta dagli attuali 20 a 10,6 anni. Queste misure sul trasporto pubblico locale contribuiscono all'obiettivo generale del Governo di stabilire standard minimi di efficienza e di qualità su base nazionale, anche rafforzando la collaborazione con l'ART.

Saranno altresì attivati i programmi di sviluppo dei sistemi di trasporto rapido di massa mediante la verifica di progetti per la realizzazione di metropolitane, filovie e tramvie e la successiva ripartizione delle risorse assegnate a valere sul fondo investimenti. Lo sviluppo dei sistemi in parola è strettamente connesso all'applicazione da parte dei comuni con oltre 100.000 abitanti e delle città metropolitane dei Piani Urbani Mobilità Sostenibile (PUMS), definiti con criteri uniformi sull'intero territorio nazionale. Misure di incentivazione per l'acquisto di mezzi meno inquinanti sono previste per i veicoli commerciali con portata al di sopra delle 3,5 tonnellate. Al riguardo è previsto un piano di incentivazione che porterà ad una sostituzione dei veicoli euro 3 con contestuale attuazione di misure disincentivanti per i veicoli più inquinanti.

Con riferimento alla **mobilità sostenibile**, l'obiettivo del Governo è di ridurre progressivamente il numero degli autoveicoli con motori diesel e benzina, al fine di contenere le emissioni inquinanti e conseguire gli obiettivi dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. Un passo in tal senso si è compiuto con l'approvazione del Piano strategico della mobilità sostenibile che ha destinato 3,7 miliardi al ricambio del parco-bus con mezzi a basso impatto. Dal 2019 al 2033 saranno rinnovati 2.000 autobus l'anno, oltre a 250 treni (questi ultimi entro il 2022)⁵². Coerentemente, per favorire la riconversione, la Legge di Bilancio per il 2019 ha riconosciuto, nel triennio 2019-2021, un contributo economico in misura differenziata per importi che vanno da 1.500 a 6.000 euro, ai soggetti che acquistano e immatricolano in Italia un veicolo non inquinante⁵³. La misura è affiancata dalla contestuale istituzione, per gli anni 2019-2021, di un'imposta progressiva che grava sugli acquisti di veicoli nuovi con emissioni di CO₂ che eccedono la soglia di 160 gr/km.

⁵² Oltre 250 treni saranno sostituiti con le risorse stanziare dall'art. 1, comma 866 della LS 2016 (640 mln per il periodo 2019-2022) nonché con le risorse del FSC di cui alle delibere CIPE n. 25/2016, n. 54/2016 e n. 12/2018 (oltre 800 mln per il periodo 2018/2021). Inoltre, sono stati stanziati 300 milioni del Fondo investimenti di cui all'art. 1, comma 140, della LB 2017 per l'acquisto di nuovi mezzi navali.

⁵³ Con emissioni di CO₂ che non eccedono la soglia di 70 gr/km. Sono incentivati solo gli acquisti di veicoli che hanno un costo massimo di 50.000 euro, IVA esclusa. Il contributo è corrisposto dal venditore all'acquirente mediante sconto sul prezzo di acquisto e recuperato dallo stesso venditore sotto forma di credito d'imposta. Il contributo statale è maggiorato in presenza della rottamazione di un veicolo vetusto.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Nella direzione della sostenibilità ambientale si muove anche il decreto, approvato nel novembre scorso, sulla progettazione e realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche⁵⁴ per le quali la Legge di Bilancio per il 2019 ha messo a disposizione 2 milioni nel 2019. L'integrazione con altre forme di mobilità sarà ottenuta con il sostegno al *car* e *bike sharing* e con la costruzione di parcheggi intermodali in prossimità delle stazioni ferroviarie metropolitane e degli autobus.

La proposta di **Piano Nazionale Integrato Energia e Clima** inviata alla Commissione Europea punta alla riduzione dei carburanti inquinanti nei trasporti e all'incremento della mobilità elettrica, per raggiungere la quota di 1,6 milioni di auto elettriche nel 2030. Con il Piano Nazionale Infrastrutturale per la Ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica sono previsti circa 70 milioni per la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica e interventi di recupero del patrimonio edilizio mirati allo sviluppo delle medesime reti. La Legge di Bilancio per il 2019 ha anche introdotto una nuova detrazione fiscale per l'acquisto e la posa in opera di infrastrutture di ricarica domestiche dei veicoli alimentati ad energia elettrica.

In tema di **sicurezza**, il Governo ha recentemente approvato un Disegno di legge delega per modificare il Codice della Strada. L'obiettivo è di assicurare una maggiore tutela della sicurezza stradale; semplificare gli adempimenti a carico delle persone con disabilità che necessitano di apportare modifiche ai propri autoveicoli; conseguire la razionalizzazione, la proporzionalità e l'efficacia degli istituti sanzionatori; riorganizzare le disposizioni del Codice e, infine, predisporre provvedimenti concernenti la progettazione e la costruzione di infrastrutture stradali e di arredi urbani finalizzati alla sicurezza degli utilizzatori di veicoli a due ruote e degli altri dispositivi per la mobilità personale.

In materia di sicurezza stradale, l'ART è stata designata organismo nazionale, imparziale e indipendente⁵⁵, competente a valutare la conformità dei requisiti da rispettare in materia di diffusione delle informazioni e dei dati concernenti le aree di parcheggio destinate agli automezzi pesanti e sulla viabilità. Venendo alla circolazione dei veicoli generalmente considerata, il MIT ha messo in campo una strategia che mira alla massima semplificazione degli adempimenti burocratici e alla penalizzazione di condotte elusive delle prescrizioni di circolazione stradale⁵⁶.

⁵⁴ Decreto 29 novembre 2018. In attuazione delle leggi di Bilancio 2016 (art. 1, comma 640) e 2017 (art. 1, comma 144), è stato emanato il Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti 29 novembre 2018, con cui sono state stanziare risorse nazionali per complessivi 362 milioni circa dal 2016 al 2024. Questa grande opera, che ha visto la partecipazione di città, regioni, associazioni e Stato, include con priorità i percorsi Verona-Firenze (Ciclovie del Sole), Venezia-Torino (Ciclovie VENTO), da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE) attraverso la Campania, la Basilicata e la Puglia (Ciclovie dell'acquedotto pugliese), Grande raccordo anulare delle biciclette (GRAB) di Roma, ciclovie del Garda, ciclovie Trieste - Lignano Sabbiadoro - Venezia, ciclovie Sardegna, ciclovie Magna Grecia (Basilicata, Calabria, Sicilia), ciclovie Tirrenica e ciclovie Adriatica.

⁵⁵ Ai sensi dei Regolamenti delegati (UE) n. 885/2013 e n. 886/2013.

⁵⁶ Si iscrivono in questa strategia complessiva: a) l'esterovestizione delle targhe: in particolare, con la modifica dell'articolo 93 del codice della strada si è posto fine al fenomeno della circolazione in Italia di veicoli (anche adibiti ad attività di autotrasporto di persone e di cose) recanti targa straniera, spesso intestati a prestanome residenti all'estero, ma di fatto nella disponibilità di soggetti residenti o comunque stabilmente domiciliati in Italia, con la conseguente elusione del bollo auto e dell'imposta provinciale dovuta per l'iscrizione nel pubblico registro automobilistico. In particolare, è stato vietato a chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre 60 giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero; b) la portabilità della targa: si sta operando per dare attuazione all'articolo 100, comma 3-bis, del codice della strada, prevedendo che le targhe dei veicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi siano personali e non possano essere abbinate contemporaneamente a più di un veicolo, ma debbano essere trattenute dal titolare in caso di trasferimento di proprietà, costituzione di usufrutto, stipulazione di locazione con facoltà di acquisto, esportazione all'estero e cessazione o sospensione dalla circolazione; c) la c.d targa "personalizzata": è intenzione del MIT dettare regole puntuali per consentire, nel rispetto delle codificazioni alfanumeriche esistenti, l'emissione di targhe connotate da sequenze di elementi personalizzanti anche la fine di incentivarne la portabilità.

Altra iniziativa strategica in ambito di semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini in ambito di motorizzazione è l'attuazione del documento unico di circolazione, che potrebbe offrire l'occasione di rideterminare il bollo auto.

In materia di concessioni autostradali, l'obiettivo del MIT è riequilibrare i rapporti tra interessi pubblici e privati e implementare le nuove regole con cui l'ART ha approvato il sistema tariffario di pedaggio basato sul *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività a cadenza quinquennale, per l'affidamento delle concessioni di alcune tratte autostradali. Il sistema tariffario di pedaggio si caratterizza, tra l'altro, per la previsione di una componente tariffaria di gestione, di una componente di costruzione e di una componente per gli oneri di concessione. È inoltre prevista maggiore trasparenza contabile rispetto al regime previgente, con la chiara individuazione delle attività pertinenti e dei criteri di ammissibilità dei costi e degli investimenti. Il sistema prevede regole per la determinazione del capitale investito netto e del relativo tasso di remunerazione, per la corretta individuazione della dinamica tariffaria e per la regolazione della produttività, con previsione di meccanismi incentivanti e di penalità, relativamente ai livelli della qualità del servizio e degli investimenti. Sono, infine, definiti gli obblighi di separazione contabile e di contabilità regolatoria, nonché un meccanismo di *revenue sharing* volto a limitare gli extra ricavi del concessionario.

Più in generale, la strategia del Governo nell'ambito delle **infrastrutture autostradali** è volta alla realizzazione di una rete efficiente, razionale e sostenibile, soprattutto nel senso dell'armonico sviluppo della rete viaria già realizzata. Nell'ambito di tale strategia, acquistano una rinnovata centralità la coerenza e l'attendibilità economico-finanziaria dei Piani economico-finanziari (PEF) delle concessioni in corso di approvazione, al fine di evitare, anche prospetticamente, fenomeni di aggravio dell'onere a carico della fiscalità generale in costanza di affidamenti non supportati da idonee risorse private. Detta strategia è altresì volta all'affidamento delle concessioni autostradali⁵⁷.

Particolare riguardo verrà infine dato alla **sicurezza** dell'infrastruttura autostradale, anche nell'ottica di un superamento progressivo dell'approccio emergenziale che ha caratterizzato l'intervento dei precedenti Governi, nella prospettiva dell'adozione di misure quadro orientate ad un complessivo innalzamento dei livelli generali di affidabilità dell'infrastruttura. L'applicazione delle più moderne tecnologie di monitoraggio delle infrastrutture stradali e autostradali è considerata un obiettivo prioritario del Governo⁵⁸.

Secondo quanto previsto anche dal Disegno di legge per la prevenzione e il contrasto del dissesto idrogeologico (cosiddetto 'Proteggi Italia'), il Governo lavorerà per innovare l'attuale quadro normativo in tema di dissesto idrogeologico, operando un ampliamento e un rafforzamento degli attuali poteri dei commissari di governo e una semplificazione e velocizzazione delle procedure di finanziamento, esecuzione e realizzazione degli interventi di messa in sicurezza del territorio. Il DPCM prevede un Piano stralcio immediato per l'anno 2019 con gli interventi aventi carattere di urgenza e indifferibilità, fino alla concorrenza di un importo

⁵⁷ In particolare là dove sia necessario un maggior intervento pubblico e comunque nel solco delle possibilità già delineate dall'art. 13-bis del decreto legge n. 148 del 2017, con moduli procedurali innovativi, anche nella forma della valorizzazione dell'*in house providing*.

⁵⁸ Al riguardo acquista particolare rilievo l'utilizzo di appositi sensori idonei ad una continua mappatura, anche dei correlati dati geospaziali, delle infrastrutture e ad una continuativa mappatura dei rischi strutturali legati all'esercizio delle stesse nelle diverse condizioni.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

complessivo di 3 miliardi. Le risorse finanziarie complessivamente disponibili ammontano ad oltre 14 miliardi. Per i primi 3,3 miliardi si è già provveduto al riparto annuale delle risorse ai Commissari delegati, prevedendo la possibilità di finanziare la sola progettazione da realizzare nel 2019 nonché modalità per semplificare e velocizzare le procedure.

A inizio aprile, il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare un Disegno di legge per la mitigazione del dissesto idrogeologico e la salvaguardia del territorio che attribuisce ai Presidenti delle Regioni designati quali Commissari contro il dissesto idrogeologico il compito di predisporre un programma d'azione triennale per la mitigazione del rischio e per la salvaguardia del territorio, nel quale vengono riportate la descrizione tecnica e le singole stime di costo. Si consente inoltre il ricorso all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo, indipendentemente dall'importo dei lavori, nel rispetto di quanto previsto dalle norme europee sugli appalti pubblici. Il testo del disegno di legge verrà trasmesso alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'acquisizione del parere di competenza.

FOCUS

Decreto 'emergenze' e Legge di Bilancio per il 2019.

Il Decreto legge n. 109/2018 (convertito con la Legge n. 130/2018) introduce disposizioni volte a velocizzare le operazioni di demolizione e ricostruzione del viadotto Morandi a Genova, a sostenere i soggetti danneggiati dal crollo, nonché dirette a intraprendere ogni iniziativa necessaria al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture. Inoltre, il decreto introduce misure urgenti aventi ad oggetto gli eventi calamitosi che hanno colpito l'Italia centrale e l'isola di Ischia, già oggetto di interventi normativi. Infine, per uscire dalla logica emergenziale, il Governo ha approvato norme con finalità di prevenzione, volte al monitoraggio delle infrastrutture a rischio⁵⁹.

Il decreto ha, fra l'altro, modificato le norme istitutive dell'Autorità di regolazione dei trasporti estendendone le competenze in materia autostradale, anche alle concessioni in essere. In esecuzione di tali disposizioni, l'Autorità ha avviato⁶⁰ un procedimento volto a definire il sistema tariffario applicabile a ciascuna concessione, che si concluderà a fine giugno 2019 dopo la consultazione pubblica degli *stakeholders*.

In tema di sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di rafforzare le misure di prevenzione e di garantire la piena sicurezza nella mobilità e nei trasporti, si introducono nuove norme che prevedono l'istituzione di una Agenzia di Vigilanza per la Sicurezza delle strade e autostrade, con parallelo ampliamento degli organici tecnici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) dedicati ai controlli di sicurezza, e la creazione di una

⁵⁹ Viene istituita la figura del Commissario straordinario per consentire di procedere alla celere ricostruzione delle infrastrutture danneggiate, nonché per attuare ogni misura idonea a superare le conseguenze degli eventi dannosi. Alle imprese danneggiate dal crollo è riconosciuto un contributo finalizzato alla mitigazione dei pregiudizi sofferti, fermo restando i diritti risarcitori nei confronti degli eventuali responsabili. Sono, altresì, introdotte misure di facilitazione fiscale per le imprese genovesi e per la piena ripresa dei traffici portuali, prevedendo l'istituzione di una zona franca urbana (ZFU) per il 2019 (con uno stanziamento annuo di 50 milioni annui nel 2019 e nel 2020 e l'estensione fino al 31 dicembre 2019 in base alla Legge di Bilancio per il 2019) e di una zona logistica semplificata (ZLS) per il porto e il retroporto. Sono state disposte anche agevolazioni volte a esentare i fabbricati inagibili a seguito del crollo del viadotto Polcevera e il sisma del 2017. Previste anche misure immediate per favorire la viabilità e i collegamenti in entrata e in uscita da Genova, anche potenziando il trasporto pubblico locale, con uno stanziamento di 8 milioni nel 2018, 15 nel 2019 e 7 nel 2020 (Legge di Bilancio per il 2019). Un totale di 200 milioni di euro andranno, nei prossimi 4 anni, all'Autorità di Sistema Portuale del Mare Ligure occidentale ed è affidata al Commissario straordinario anche l'ottimizzazione dei flussi logistici del porto. Alla Liguria sono stati assegnati anche 8 milioni per interventi di progettazione e ripristino di opere a mare danneggiate dagli eventi calamitosi del 29 e 30 ottobre 2018.

⁶⁰ Delibera ART n. 16/2019

banca dati sulle opere pubbliche per monitorarne, tra l'altro, i parametri di sicurezza utilizzando sistemi tecnologici innovativi.

Per i fini sopra indicati la Legge di Bilancio per il 2019⁶¹ ha stanziato 740 milioni per il 2019 e 2.900 per il biennio 2020-2021 (43.600 milioni complessivi nel periodo 2019-2033) per l'istituzione del Fondo Investimenti delle Amministrazioni Centrali. Una parte del fondo sarà destinata allo sviluppo e messa in sicurezza dei sistemi di trasporto pubblico di massa. A febbraio 2019 è stato firmato un primo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di riparto, che assegna 19 miliardi ad interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale e impulso al trasporto (locale e nazionale). Si prevede un monitoraggio ad hoc delle risorse impiegate in quest'ambito.

Ulteriori 400 milioni per il 2019⁶² sono stati previsti come contributi ai Comuni fino a 20.000 abitanti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio culturale, con particolare riferimento a viadotti, ponti, gallerie, ecc. Gli interventi riguardano opere che presentino specifiche necessità di manutenzione. Il piano sarà trattato alla stregua di un intervento emergenziale, utilizzando procedure previste dalla legislazione vigente - in particolare la procedura negoziata - che consentono di ridurre significativamente i tempi necessari per l'affidamento dei lavori.

Alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali saranno destinati anche 5 milioni annui nel biennio 2019-2020, nell'ambito dell'aggiornamento del contratto di programma di ANAS S.p.A. Ulteriori risorse saranno assegnate ad Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria per l'adeguamento antisismico degli edifici e per gli interventi infrastrutturali⁶³.

Il ruolo di **ferrovie, porti ed aeroporti** è essenziale per lo sviluppo dell'economia. Con riferimento ai porti e, in particolare, allo scambio con il trasporto per ferrovia e su strada, RFI ed ANAS dovranno potenziare le infrastrutture di adduzione e di ultimo miglio, in modo da ridurre le esternalità negative ed i tempi di permanenza delle merci nei porti. Va in questa direzione quanto previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019 secondo cui - nell'ambito del contratto di programma 2017-2021 tra MIT e RFI - dovranno essere destinati 100 milioni annui nel 2019-2020 alla realizzazione di connessioni ferroviarie, valorizzando soprattutto collegamenti con porti e aeroporti.

L'ART ha adottato⁶⁴ prime misure di regolazione per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, anche al fine di concorrere al miglioramento dell'efficienza delle gestioni ed alla trasparenza delle condizioni di accesso ai mercati del settore. Le misure riguardano, tra l'altro, la concessione di aree e banchine portuali, le autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali, la vigilanza sulle tariffe delle operazioni e dei servizi portuali.

Il ruolo dei **Porti** è essenziale per lo sviluppo dell'economia nazionale e richiede azioni di *policy* finalizzate al recupero della competitività economica del 'sistema mare' in termini di produttività ed efficienza. Le azioni intraprese e quelle da intraprendere attengono quindi, in via principale, al monitoraggio degli effetti della riforma della Legge n. 84/1994, per lo snellimento delle procedure amministrative in tema di ordinamento portuale, di analisi degli investimenti pubblici e della

⁶¹ Cfr. commi 95-96 Legge n. 145/2018.

⁶² Cfr. articolo 1, commi 107-114 (Contributo per i piccoli investimenti dei comuni), Legge n. 145/2018.

⁶³ Ulteriori interventi finalizzati alla messa in sicurezza sono: i) gli interventi di edilizia sanitaria (100 milioni annui nel periodo 2021-2022); ii) l'utilizzo del risultato di amministrazione da parte degli enti territoriali (404 milioni nel 2020 e 711 nel 2021); iii) gli investimenti delle Province per la manutenzione di strade e scuole (250 milioni annui nel periodo 2019-2033 con un importo complessivo pari a 3,75 miliardi). Tali investimenti saranno finanziati con il fondo per il rilancio degli investimenti degli enti territoriali con 2,78 miliardi nel 2019 e 4,4 nel biennio 2020-2021.

⁶⁴ Delibera ART n. 57/2018 del 30 maggio 2018

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

promozione di nuove politiche commerciali dei porti. L'obiettivo è promuovere lo sviluppo delle reti di trasferimento e di logistica, sia nell'ambito del bacino del Mediterraneo, sia in proiezione extra-mediterranea. A tale tema è poi connessa l'esigenza di una revisione della *governance* delle Autorità di sistema portuale, accompagnata da interventi puntuali in tema di concessioni portuali e di tassazione delle operazioni riferite ai traffici marittimi.

Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retro-portuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

Il Governo intende, inoltre, investire nella portualità, sia, attraverso misure che rinnovino e potenzino la ricettività in termini di nuove strutture (opere di difesa, dighe, moli, banchine, spazi operativi) o in termini di efficientamento delle esistenti, anche con tecnologie che ne migliorino la sostenibilità ambientale. Sia attraverso la necessaria manutenzione, ordinaria e straordinaria, di arredi, impianti e soprattutto dei fondali dei nostri bacini, necessitanti di un continuo approfondimento dei fondali affinché possa essere garantito l'approdo e la manovrabilità delle navi in tutta sicurezza. Ritiene altresì che questo sforzo infrastrutturale globale debba essere accompagnato dal miglioramento dell'intermodalità, mediante l'effettiva connessione col tessuto trasportistico a terra, stradale e soprattutto ferroviario, nonché con le vie d'acqua interne navigabili, talune delle quali dichiarate di interesse strategico nazionale.

Nel **settore aeroportuale** gli interventi previsti tendono a migliorare la connettività, innanzitutto delle aree remote e disagiate del Paese, poco servite da collegamenti aerei interconnessi con le altre modalità di trasporto. Pertanto, gli investimenti saranno indirizzati a garantire infrastrutture e servizi aerei efficienti ai territori minori. Inoltre, verrà assicurata una corretta competizione dei vettori che operano negli aeroporti nazionali con il superamento delle situazioni di monopolio di fatto e il miglioramento della qualità dei servizi resi ai viaggiatori. La Legge di Bilancio per il 2019 ha destinato complessivi 25 milioni negli anni 2019-2020 per la ristrutturazione e la messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria e 9 milioni complessivi nel periodo 2019-2021 per quello di Crotone. L'ART si accinge a completare la revisione dei modelli di regolazione tariffaria adottati nel 2014 e già oggetto di un aggiornamento nel 2017, sviluppando ulteriormente gli strumenti per l'ottimizzazione dell'efficienza delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti, stimolando la concorrenza tra i diversi scali aeroportuali. La procedura di revisione ha preso avvio da una *call for input*, proseguirà con una consultazione degli *stakeholders* e si concluderà a settembre 2019.

Infine, saranno adottate misure per aumentare le conoscenze specialistiche in tema infrastrutturale, con l'attivazione di nuovi percorsi professionali negli istituti superiori, di corsi di laurea triennale e magistrale, di master e corsi di formazione professionale post laurea e corsi di dottorato per le attività scientifiche legati alla ricerca e alla formazione nel campo della logistica marittima, dell'intermodalità e dell'autotrasporto.

In relazione alla **programmazione del territorio** e allo sviluppo economico, il Governo ha approvato un disegno di legge delega in materia edilizia e di governo del territorio che ricomprende anche l'urbanistica. Ciò, al fine di consentire, anche attraverso una significativa semplificazione procedimentale, la celere ripresa dell'attività edilizia, per superare le criticità del settore e senza tralasciare

opportune misure di minimizzazione del consumo di suolo. In particolare, il quadro normativo di riferimento, una volta sistematizzato, in una visione prospettica di effettivo recupero e riqualificazione di aree dismesse o degradate, alternativi al consumo di nuovo suolo, potrà rappresentare una straordinaria occasione per rilanciare gli investimenti e offrire nuove opportunità per incentivare programmi, soprattutto nelle aree urbanizzate, specialmente periferiche, e nei tessuti consolidati.

Infine, il MIT, in stretto coordinamento con il MEF, sta valutando l'individuazione di modelli innovativi di finanziamento delle infrastrutture atti a fronteggiare i principali problemi che la prassi in materia denota: protrazione imprevedibile dei tempi di realizzazione delle opere, dovuta a contenzioso ed al fallimento degli affidatari; conseguente mancata emissione degli 'stati di avanzamento dei lavori' (SAL) con corrispondente formazione di ingenti economie; complessità delle procedure di reinscrizione dei fondi perenti a bilancio. In tal senso, detti Ministeri intendono procedere all'individuazione di forme evolutive del processo di spesa pubblica, che tengano conto delle esigenze di celere realizzazione delle opere e, al contempo, si avvantaggino dell'intrinseca valutazione dei costi e dei ricavi, connessi a ciascun intervento, che la contabilità economico-patrimoniale è più idonea a rilevare, nell'ottica di un complessivo efficientamento del sistema di finanziamento delle opere pubbliche.

FOCUS**Obiettivi Strategici del Governo**

La strategia del Governo è volta a far fronte ai fabbisogni del Paese in termini di completamento delle connessioni, di miglioramento della viabilità, di sicurezza delle infrastrutture e degli spostamenti; il tutto in un'ottica di approccio sistemico che guardi alle interrelazioni che esistono con i settori dell'energia, delle telecomunicazioni e del digitale, dell'ambiente.

In tale contesto le politiche strategiche del MIT si fondano su **quattro pilastri**, accompagnati da una serie di **pacchetti di interventi** prioritari che ne costituiscono la concreta realizzazione. Essi costituiscono le fondamenta per una politica infrastrutturale che si rivolge ai cittadini, sostenendone gli spostamenti da e per i luoghi di lavoro e di istruzione, riducendo le differenze di accessibilità territoriale, e alle imprese, ottimizzando la catena logistica, aumentando la competitività dei territori e riducendone le esternalità negative sulla qualità dell'aria e sulla congestione del sistema viario.

Il primo pilastro è quello della **sicurezza e manutenzione**: l'urgenza di rilanciare gli investimenti sulle opere utili va di pari passo con la necessità stringente di mettere in sicurezza le infrastrutture per la mobilità quotidiana, anche attraverso la promozione di una vera e propria cultura della conservazione e valorizzazione del nostro patrimonio. In tale prospettiva, il Governo ha impegnato risorse per attivare la prima fase del programma ispettivo sulla rete stradale transeuropea nazionale, finalizzato alla redazione di una relazione ispettiva che fornirà un quadro chiaro delle criticità della rete e consentirà un programma mirato di interventi di manutenzione volto al miglioramento della sicurezza stradale.

Garantire la sicurezza e programmare la manutenzione è reso più semplice dall'impiego delle tecnologie e del digitale, che possono apportare vantaggi in tutto il ciclo di vita delle infrastrutture. È anche per questo che **digitalizzazione e innovazione** costituiscono il secondo pilastro strategico: governare la trasformazione digitale del settore delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità accompagnandone lo sviluppo attraverso una *governance* integrata con le politiche energetiche, ambientali, territoriali, industriali e intervenendo a supporto delle aree e dei gruppi sociali più esposti agli effetti negativi del cambiamento.

Il cambiamento passa per un forte stimolo a forme di mobilità alternativa: la **mobilità elettrica, attiva e sostenibile**, che costituisce il terzo pilastro della strategia del MIT. Questo nasce dal riconoscimento della crescente preferenza di cittadini e imprese per modalità di

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

trasporto sostenibili, tanto per gli spostamenti quotidiani quanto per quelli occasionali e di tempo libero, che si traduce nella pianificazione integrata con le città e con i gestori dell'infrastruttura elettrica. L'ambito della mobilità sostenibile e sicura è diventato parte integrante della strategia del MIT e del complesso delle politiche infrastrutturali per i trasporti e la logistica. La politica infrastrutturale nazionale si pone l'obiettivo di potenziare ed integrare i sistemi di trasporto pubblico locale e nazionale, facendo perno, in particolare, su **sistemi di trasporto rapido di massa** (metropolitane e tram), mobilità ciclo-pedonale e sfruttando le potenzialità che vengono dalle innovazioni digitali applicate alla mobilità urbana ed extraurbana per sviluppare i servizi di mobilità condivisa (es. *car-sharing* e *bike-sharing*).

Trasformare la mobilità nazionale significa trasformare il proprio settore in una piattaforma di soluzioni elettriche, e quindi garantire la mobilità elettrica non solo per gli spostamenti a breve-raggio. Ciò richiede che il Paese sia dotato di una Infrastruttura energetica distribuita e quindi ri-orientare le politiche e le priorità energetiche del Paese. Inoltre, l'alternativa elettrica implica un enorme cambiamento nel concetto stesso di "prodotto auto", nel suo utilizzo, nella sua proprietà, in particolare se coniugata con le funzioni di guida autonoma. La nuova stagione della mobilità sostenibile esige, dunque, un set di misure per favorire lo *shift* modale non solo nell'ambito del trasporto delle persone ma anche delle merci e, più in generale, una coerenza con le politiche urbane attraverso l'utilizzo sempre più stringente di strumenti di pianificazione integrati. Per creare le condizioni più favorevoli allo sviluppo della mobilità attiva e sostenibile, il Governo agirà anche sul fronte della sicurezza, soprattutto in ambito urbano e, quindi, favorirà, anche con provvedimenti normativi di vario livello, tutte quelle misure, come ad esempio strumenti per la moderazione del traffico e della velocità, che incentivano la mobilità attiva anche in conseguenza di un'accresciuta percezione di sicurezza da parte del cittadino.

Un quadro normativo complesso, che richiede tempi di adattamento troppo lunghi rispetto ai ritmi della trasformazione in atto, è spesso di ostacolo alle sinergie che favorirebbero lo sviluppo di politiche infrastrutturali moderne ed efficienti. È, pertanto, necessario accompagnare questo processo con uno sforzo diretto ad assicurare **legalità e semplificazione** del quadro regolatorio⁶⁵.

Lo **Sviluppo Economico** è il fine verso il quale convergono tutti gli obiettivi strategici del MIT, a conferma del fatto che le infrastrutture sono da considerare non il fine, bensì lo strumento per il perseguimento di finalità più ampie e trasversali di sviluppo economico e sociale. Le politiche infrastrutturali guardano quindi al soddisfacimento delle esigenze dell'Italia che lavora e che produce, non solo rafforzando i servizi di mobilità per persone e merci, ma anche occupandosi attivamente del sostegno nella formazione delle competenze che saranno richieste nel futuro prossimo, attraverso un processo di *capacity building* che coinvolga il settore in tutte le sue articolazioni.

Proprio il tema dello sviluppo economico sostenibile ha portato al varo del Piano degli interventi nel settore idrico e del correlato Piano straordinario previsti dalla legge di Bilancio 2018 e rifinanziati nell'ambito della Legge di bilancio 2019 per circa 1,5 miliardi per il prossimo decennio. I Piani sopra citati sono finalizzati alla realizzazione di interventi urgenti in stato di progettazione definitiva ed esecutiva, riguardanti gli invasi multi-obiettivo e i risparmi di acqua negli usi agricoli e civili, nell'ottica di mitigare i danni connessi al fenomeno della siccità ed implementare i necessari parametri di sicurezza delle dighe.

Il ruolo di porti ed aeroporti è essenziale per lo sviluppo dell'economia. Con riferimento ai porti e, in particolare, allo scambio con il trasporto per ferrovia e su

⁶⁵ Proprio il tema della semplificazione si lega in maniera indissolubile con quello della già citata digitalizzazione: ecco perché, nell'ambito del MIT sono stati avviati progetti di implementazione e completamento tra semplificazione amministrativa e processi digitali per operare in modalità nativamente digitale, così da assicurare la qualità dell'azione amministrativa e dei servizi on-line, garantire concretamente il diritto di accesso ai dati e ai documenti e abbattere i costi amministrativi connessi ancora a iter procedurali lunghi, ridondanti e costosi. L'obiettivo, dunque, è quello di contribuire al "governo" del Paese attraverso dati di qualità, aggiornati, completi, accessibili e, soprattutto, aperti.

strada, rete ferroviaria italiana ed ANAS dovranno potenziare le infrastrutture di adduzione e di ultimo miglio, in modo da ridurre le esternalità negative ed i tempi di permanenza delle merci nei porti. Va in questa direzione quanto previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019 secondo cui - nell'ambito del contratto di programma 2017-2021 tra MIT e RFI - dovranno essere destinati 100 milioni annui nel 2019-2020 alla realizzazione di connessioni ferroviarie, valorizzando soprattutto collegamenti con porti e aeroporti.

Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retroportuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

L'ART ha adottato⁶⁶ prime misure di regolazione per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, anche al fine di concorrere al miglioramento dell'efficienza delle gestioni ed alla trasparenza delle condizioni di accesso ai mercati del settore. Le misure riguardano, tra l'altro, la concessione di aree e banchine portuali, le autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali, la vigilanza sulle tariffe delle operazioni e dei servizi portuali.

Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retro-portuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

Nel settore aeroportuale, gli interventi previsti tendono a migliorare la connettività, innanzitutto delle aree remote e disagiate del paese, poco servite da collegamenti aerei interconnessi con le altre modalità di trasporto. Pertanto, gli investimenti saranno indirizzati verso la riduzione degli attuali squilibri, per garantire infrastrutture e servizi aerei efficienti ai territori minori. Inoltre, verrà assicurata una corretta competizione dei vettori che operano negli aeroporti nazionali con il superamento delle situazioni di monopolio di fatto e il miglioramento della qualità dei servizi resi ai viaggiatori. La legge di bilancio per il 2019 ha destinato 25 milioni in due anni per la ristrutturazione e la messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria e 9 milioni in tre anni per quello di Crotone. Infine, saranno adottate misure per aumentare le conoscenze specialistiche in tema infrastrutturale, con l'attivazione di nuovi percorsi professionali negli istituti superiori, di corsi di laurea triennale e magistrale, di master e corsi di formazione professionale post laurea e corsi di dottorato per le attività scientifiche accademiche legati alla ricerca e alla formazione nel campo della logistica marittima, dell'intermodalità e dell'autotrasporto.

La Legge di Bilancio per il 2019 ha destinato 25 milioni in due anni per la ristrutturazione e la messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria e 9 milioni in tre anni per quello di Crotone. L'ART si accinge a completare la revisione dei modelli di regolazione tariffaria adottati nel 2014 e già oggetto di un aggiornamento nel 2017, sviluppando ulteriormente gli strumenti per l'ottimizzazione dell'efficienza delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti, stimolando la concorrenza tra i diversi scali aeroportuali. La procedura di revisione ha preso avvio da una *call for input*, proseguirà con una consultazione degli *stakeholders* e si concluderà a settembre 2019.

⁶⁶ Delibera ART n. 57/2018 del 30 maggio 2018

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

A tutto ciò si affianca la volontà di portare a compimento gli investimenti strategici seguendo standard rigorosi di efficienza. A questo scopo, la Struttura tecnica di missione del MIT, che svolge funzioni di sorveglianza, ha completato l'analisi costi-benefici di alcune grandi opere e prosegue nella sua attività di monitoraggio e vigilanza sulla realizzazione delle infrastrutture stesse.

Rete idrica, edilizia pubblica e prevenzione rischi sismici

Le **infrastrutture idriche** saranno riqualificate per farsi carico del tema della crescente scarsità dell'acqua, connessa anche alla frequente alternanza di eventi siccitosi e di fenomeni alluvionali. Dopo l'intesa raggiunta in Conferenza unificata è stato adottato⁶⁷ il Piano straordinario riguardante gli invasi multi-obiettivo e il risparmio di acqua negli usi agricoli e civili e sono stati sbloccati circa 250 milioni per finanziare 30 opere nel settore idrico. Gli investimenti di completamento degli invasi rivestono una particolare importanza in quanto hanno un basso impatto ambientale, possono essere cantierabili in poco tempo e realizzabili da imprese locali⁶⁸. Gli interventi inseriti nel Piano permetteranno di alimentare territori importanti dal punto di vista agricolo o densamente abitati e, quindi, con un rilevante fabbisogno in termini di acqua potabile.

Per il potenziamento delle infrastrutture idriche è stato anche istituito un apposito Fondo di Garanzia; il relativo decreto, su cui si è raggiunta l'intesa in Conferenza Unificata, è in fase di adozione. Oltre alle infrastrutture del servizio idrico integrato (acquedotti o impianti fognari e di depurazione) il Fondo di Garanzia riguarderà anche gli investimenti sulle dighe. Le modalità di accesso al Fondo saranno definite dall'Autorità di settore.

La Legge di Bilancio per il 2019 ha messo a disposizione un miliardo per finanziare l'attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico, in corso di approvazione, nonché la progettazione di interventi strategici dello stesso. La procedura per la predisposizione e l'attuazione del Piano è stata modificata con una preferenza per gli interventi caratterizzati da sinergie e complementarità.

È obiettivo del Governo garantire l'accesso all'acqua quale bene comune e diritto umano universale, anche avvalendosi degli strumenti normativi europei. Sarà rafforzata la tutela quali-quantitativa della risorsa e si incentiverà l'uso di sistemi per ridurre gli sprechi e le dispersioni con l'introduzione e la diffusione di nuove tecnologie e si incrementeranno gli investimenti di natura pubblica sul servizio idrico integrato. Al riguardo, un progetto di legge in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque (A.C. n.773) è all'esame della Camera dei Deputati.

Con riferimento all'edilizia pubblica, si guarda al *Building Information Modeling* (BIM) per ottenere una più efficiente ed innovativa pianificazione, realizzazione e gestione delle costruzioni con un risparmio potenziale fino a 30 miliardi negli appalti pubblici. Il Governo intende rendere operativa tale piattaforma digitale in tutta l'attività di progettazione e monitoraggio realizzata

⁶⁷ Il Piano è stato adottato con decreto del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, nelle more della definizione del Piano nazionale di interventi del settore idrico, previsto dalla Legge di Bilancio per il 2018, e in fase di completamento.

⁶⁸ Gli interventi sono valutati attraverso un set di indicatori molto semplice, e quindi, condivisibile da parte delle amministrazioni locali e da parte degli altri *stakeholders*.

dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e dalle stazioni appaltanti⁶⁹. In questo comparto è stato emanato un decreto di riparto tra le Regioni di 321 milioni per l'attuazione del programma di recupero e razionalizzazione di immobili ed alloggi di **edilizia residenziale pubblica**. Le risorse saranno destinate ad interventi di manutenzione straordinaria, il cui importo non superi i 50.000 euro per ogni singolo alloggio. Si potrà dunque intervenire su oltre 20 mila unità di edilizia residenziale pubblica mediante l'adeguamento sismico, impiantistico e l'efficientamento energetico. Rispetto al passato si fissano nuovi criteri per la ripartizione e tempi certi per la realizzazione degli interventi.

Proseguiranno le azioni di mitigazione del **rischio sismico** - attraverso interventi e misure di messa in sicurezza del patrimonio abitativo - e di miglioramento del patrimonio energetico, promuovendo altresì una cultura della conoscenza e della prevenzione. Si opererà attraverso misure specifiche, quali: i) finanziamento per le verifiche di vulnerabilità e i progetti di adeguamento delle scuole in zone a rischio sismico 1 e 2: sono stati finora finanziati 875 interventi proposti dagli Enti locali, suddivisi fra verifiche di vulnerabilità e progettazioni di adeguamento sismico; ii) 10 cantieri pilota per sensibilizzare i territori ad intervenire sulla messa in sicurezza di edifici pubblici esistenti. I progetti si svolgeranno in Comuni scelti su tutto il territorio nazionale, con l'effettuazione di interventi di messa in sicurezza antisismica su edifici di proprietà pubblica ad uso residenziale; iii) Casa Sicura 'Portale sisma bonus' per agevolare la conoscenza e la fruizione della detrazione concessa ai proprietari di immobili, adibiti sia ad abitazione, sia ad attività produttive, per interventi di adeguamento antisismico. Il portale telematico permette di semplificare adempimenti e procedure per proprietari e professionisti, restituendo, al contempo, all'amministrazione informazioni e dati sul ricorso alle agevolazioni fiscali e sul miglioramento delle caratteristiche antisismiche degli edifici in esito agli interventi effettuati.

Un accordo tra il MIT e Casa Italia prevede interventi per 6 milioni per la realizzazione di interventi di prevenzione sismica sulle cd infrastrutture puntuali, come ospedali e caserme.

III.3 PARTECIPAZIONI PUBBLICHE E PATRIMONIO PUBBLICO

Valorizzazione del patrimonio immobiliare e dei beni demaniali

La Legge di Bilancio per il 2019 conferma il ruolo primario della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico nella strategia economica e di bilancio del Governo, sia per l'equilibrio dei saldi di finanza pubblica - prevedendo⁷⁰ un programma straordinario di dismissioni immobiliari per 1,25 miliardi nel triennio 2019-2021, oltre agli 1,84 miliardi già previsti a legislazione vigente - sia per il contributo all'incremento degli investimenti pubblici che potrà derivare dall'istituzione della Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici⁷¹.

⁶⁹ A questo riguardo, è essenziale digitalizzare i processi amministrativi del MIT, garantendone anche una maggiore trasparenza, con l'istituzione di un registro degli ingressi. A tal fine è stato anche istituito un tavolo tecnico *ad hoc* composto da professionisti del settore.

⁷⁰ Art. 1, co.422 e seguenti.

⁷¹ Art. 1, co. 162 e seguenti.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Due norme della Legge di Bilancio per il 2019 potranno favorire un'accelerazione delle attività di valorizzazione correnti: la prima, incentivando le procedure di varianti urbanistiche e variazioni nella destinazione d'uso degli immobili destinati alla cessione, che possono essere dirette o mediate da Fondi immobiliari; la seconda, favorendo lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici finalizzati alla rigenerazione/ristrutturazione degli immobili in uso alle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito del programma di dismissioni previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019, possono essere ricompresi:

- immobili di proprietà dello Stato, non utilizzati per finalità istituzionali, individuati con uno o più decreti del MEF, su proposta dell'Agenzia del Demanio;
- immobili di proprietà dello Stato in uso al Ministero della difesa, diverso dall'abitativo, non più necessari alle proprie finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione, individuati con uno o più decreti del Ministro della Difesa, sentita l'Agenzia del Demanio;
- immobili statali per i quali sia stata presentata ed accolta dall'Agenzia del Demanio la richiesta di attribuzione⁷², ma per i quali l'Ente richiedente non abbia adottato la prescritta delibera, salvo l'adozione della stessa entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge;
- immobili ad uso diverso da quello abitativo di proprietà di altre amministrazioni pubbliche, diverse dagli enti territoriali⁷³.

Sulla base della ricognizione annuale del MEF, il valore patrimoniale dei fabbricati pubblici censiti, pari a circa 1 milione di unità catastali, è stimato in 284 miliardi. Esso è per la maggior parte (78 per cento) riconducibile a fabbricati utilizzati direttamente dalla PA (circa 222 miliardi) e quindi non disponibili, nel breve-medio termine, per progetti di valorizzazione e dismissione. Il restante 22 per cento è dato in uso, a titolo gratuito o oneroso, a privati (48 miliardi), oppure risulta non utilizzato (12 miliardi) o in ristrutturazione (2 miliardi).

Al 31 dicembre 2018, i beni statali affidati all'Agenzia del Demanio risultano pari complessivamente a 42.866 immobili, fabbricati e terreni, per un valore di circa 60,82 miliardi. In termini di valore, l'85 per cento è costituito da immobili in uso governativo, circa il 12 per cento da beni del demanio storico-artistico e altro patrimonio indisponibile e solo il restante 3 per cento da patrimonio disponibile. Le azioni avviate dall'Agenzia del demanio sugli immobili utilizzati a fini istituzionali sono orientate ad una gestione economica più efficiente, attraverso la razionalizzazione degli spazi in uso e la rinegoziazione dei contratti di locazione. Si tenga conto che le locazioni passive per la PA centrale ammontavano per l'anno 2014 a oltre 900 milioni.

Negli ultimi anni sono stati fatti investimenti che hanno permesso di recuperare immobili pubblici abbandonati e rilasciare progressivamente gli immobili privati per i quali venivano pagati canoni di affitto significativi. A seguito di tale processo, nel 2018 la spesa per canoni complessiva si è ridotta attestandosi a circa 800 milioni. Al completamento degli interventi programmati si prevede di ottenere un risparmio, a regime, di circa 200 milioni rispetto alla spesa sostenuta al 31 dicembre 2014⁷⁴.

⁷² Ai sensi dell'art. 56-bis Decreto legge n. 69/2013.

⁷³ Come definite ai sensi dell'art. 1, co. 2, Decreto legge n. 165/2001.

⁷⁴ L'Agenzia del Demanio, con la medesima finalità di conseguire un risparmio sui costi di affitto del consistente portafoglio immobiliare a suo tempo dismesso e riassunto in locazione dallo Stato, è impegnata nella definizione delle esigenze allocative conseguenti alla scadenza dei contratti di locazione relativi al Fondo Immobili Pubblici (a fine 2022) e al Fondo Patrimonio Uno (a fine 2023).

L’Agenzia del Demanio, anche a seguito del rafforzamento della propria struttura tecnica, si propone di gestire nei prossimi anni 2,3 miliardi - già stanziati dalle vigenti leggi di bilancio- di cui circa 1,1 miliardi per la riqualificazione sismica ed energetica degli immobili statali e 1,2 miliardi destinati alla razionalizzazione degli usi governativi per l’abbattimento della spesa per locazione passiva. Le prime iniziative per la riduzione del rischio sismico sono state avviate dall’Agenzia a dicembre 2018, con la pubblicazione di 24 bandi di gara per oltre 800 immobili distribuiti in 15 Regioni, prevalentemente nelle zone a più alto rischio sismico, per un totale di circa 1,6 milioni di mq ed un importo complessivo di circa 58 milioni per le indagini di vulnerabilità sismica ed energetica (audit), i progetti di fattibilità tecnico ed economica (PFTE) e, in alcuni casi, anche la progettazione definitiva ed esecutiva. Il Piano per la riduzione del rischio sismico sta proseguendo nel 2019 con la pubblicazione di ulteriori bandi per analisi conoscitive dei beni e progettazioni e si attuerà anche con il progressivo avvio delle successive fasi di esecuzione dei relativi interventi di adeguamento/miglioramento sismico, secondo le priorità che emergeranno in esito allo svolgimento dei servizi richiesti e fino a concorrenza della disponibilità dei fondi stanziati.

Per quanto riguarda l’attuazione del federalismo demaniale⁷⁵, l’Agenzia del Demanio ha effettuato 5.244 trasferimenti di immobili nell’ambito di quello ordinario e 150 trasferimenti con il federalismo culturale⁷⁶. La valorizzazione degli immobili pubblici ha avuto un’ulteriore spinta dallo sviluppo dei fondi immobiliari gestiti da INVIMIT Sgr, società interamente partecipata dal MEF. Gli immobili pubblici apportati a detti fondi, al 31 dicembre 2018, hanno un valore in termini di *Asset Under Management*, pari a circa 1.385,1 milioni⁷⁷. A fronte di tali apporti sono state emesse quote che verranno successivamente collocate sul mercato. I proventi generati dalla vendita delle quote dei fondi negli anni in cui le stesse saranno realizzate, se facenti riferimento agli immobili dello Stato potranno essere versati all’entrata del bilancio dello Stato e riassegnate al Fondo per l’Ammortamento di titoli di Stato, mentre quelle relative agli immobili degli altri enti verranno contabilizzati a riduzione del debito dell’ente, contribuendo in tal modo al contenimento del debito pubblico consolidato.

Concessioni

L’attuale panorama delle concessioni di beni e servizi è assai variegato a causa di una frammentazione delle competenze - tra amministrazioni centrali e territoriali - nonché di una regolazione spesso obsoleta, che investe le procedure di rilascio delle concessioni, i parametri di determinazione dei canoni concessori e i relativi meccanismi di riscossione. Con poche eccezioni, il denominatore comune è la scarsa redditività delle concessioni per l’Erario. I canoni imposti non sono, in numerosi casi, correlati ai profitti che i beni dati in concessione producono in capo ai concessionari. Inoltre, può accadere che questi ultimi godano, attraverso il sistema tariffario, di rendimenti garantiti e molto al di sopra di quelli di mercato, anche per

⁷⁵ Previsto all’art. 56-bis Decreto legge n. 69/2013, cvt. in legge n. 98/2013.

⁷⁶ Ex art. 5 co. 5 Decreto legislativo n. 85/2010.

⁷⁷ In particolare: 107,9 milioni per il fondo i3-INAIL, 256 milioni per il fondo i3-Regione Lazio, 75,9 milioni per il fondo i3- Università, 80,8 milioni per il Comparto 8-quater e 64 milioni per il Comparto 8-ter del fondo i3-Sviluppo Italia; 284 milioni per il fondo i3-Inps, 17,4 milioni per il fondo i3-Silver, 488,3 milioni per il fondo i3-Patrimonio Italia e 10,8 milioni per il fondo i3-Valore Italia.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

effetto di limiti nelle capacità di controllo da parte dei soggetti pubblici competenti sui livelli degli investimenti previsti/effettuati. Il Governo si propone pertanto di avviare approfondimenti specifici, coinvolgendo le amministrazioni competenti al rilascio e al controllo delle concessioni, le autorità di regolazione ed esperti indipendenti dei vari settori, in modo da promuovere idonee strategie di intervento. I maggiori introiti che potrebbero derivarne sono, allo stato attuale, difficilmente quantificabili. È ipotizzabile, tuttavia, che efficaci interventi abbiano impatti positivi per la finanza pubblica.

Il Governo studierà un'ipotesi in cui maggiori proventi generati dalla razionalizzazione delle concessioni potrebbero afferire al Fondo di Ammortamento del Debito Pubblico, unitamente ai maggiori proventi delle dismissioni immobiliari e delle alienazioni di quote di società partecipate. Nell'ambito dello stesso processo, parte dei maggiori introiti riferibili alle concessioni rilasciate dalle amministrazioni locali potrebbero essere vincolati alla riduzione del loro indebitamento. Ciò contribuirebbe alla realizzazione dei proventi da dismissioni attualmente incorporati nelle proiezioni del debito pubblico.

Riforma delle società partecipate

Il processo di riforma delle società partecipate è stato avviato con l'emanazione, a giugno 2016, del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica⁷⁸, con lo scopo di ridurre il ricorso, da parte degli enti pubblici, allo strumento societario per l'erogazione di servizi; in questo ambito, nel Testo Unico sono stati definiti specifici criteri qualitativi e quantitativi entro i quali è ammessa la detenzione di partecipazioni in società da parte di una PA.

In base a quanto previsto dalla normativa di riforma, le amministrazioni pubbliche hanno effettuato, entro il 30 settembre 2017, una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute, individuando quelle da sottoporre a misure di razionalizzazione. Gli esiti di tale ricognizione sono stati comunicati al Dipartimento del Tesoro del MEF, attraverso l'applicativo informatico *Partecipazioni*⁷⁹.

Tale processo di ricognizione straordinaria ha evidenziato la detenzione, da parte di circa 8.200 enti, di più di 32.000 partecipazioni, riconducibili a circa 5.700 società.

In questo contesto, per 7.845 partecipazioni le amministrazioni pubbliche hanno individuato varie misure di razionalizzazione, fra le quali la cessione a titolo oneroso di circa 3.100 partecipazioni, da realizzare, in virtù di specifica disposizione del Testo Unico, entro il 30 settembre 2018. Al fine di verificare l'effettiva implementazione di questo profilo della riforma, la struttura del MEF di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del Testo Unico ha attivato una speciale rilevazione di dati per censire le alienazioni effettivamente avvenute e riscontrarne il relativo introito finanziario.

La rilevazione ha evidenziato l'avvenuta alienazione, alla data del 30 settembre 2018, di 572 partecipazioni (circa il 18 per cento del totale delle alienazioni programmate) che hanno generato un introito pari a 419 milioni. Per le

⁷⁸ Decreto legislativo n. 175/2016.

⁷⁹ L'applicativo *Partecipazioni* è stato realizzato dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del progetto *Patrimonio della PA*, avviato per la ricognizione degli asset delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 2, co. 222, della Legge n. 191 del 2009.

restanti partecipazioni, alla medesima data, le operazioni di alienazione erano ancora da avviare o in corso oppure si erano concluse negativamente (ad es. per asta pubblica andata deserta).

Alla luce di ciò, nel rispetto del quadro ordinamentale vigente, sarà rafforzato il coordinamento con gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione del Testo Unico (come la Corte dei conti) per promuovere un maggiore livello di adempimento alle disposizioni della riforma.

In quest'ottica, va segnalato che le pubbliche amministrazioni hanno effettuato, entro il 31 dicembre 2018, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2017. La trasmissione alla struttura di monitoraggio dei piani di razionalizzazione periodica, nonché dei dati relativi a tali partecipazioni, è attualmente in corso attraverso il citato applicativo 'Partecipazioni'⁸⁰.

III.4 GIUSTIZIA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Giustizia

Negli ultimi anni è stato gradualmente eroso il consistente arretrato dei procedimenti civili pendenti e questo *trend* positivo si conferma anche per il 2018: se alla fine del 2017 erano circa 3.572.870 le cause civili pendenti, alla data del 31 dicembre 2018 il totale nazionale dei fascicoli pendenti è risultato pari a 3.460.764⁸¹.

Tuttavia, i tempi necessari per risolvere le cause civili rimangono tra i più elevati dell'UE, in tutte le fasi del processo. Il permanere delle criticità dovute alla durata dei processi (ultra-annuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in Tribunale) induce la necessità di programmare interventi normativi idonei a garantire una più celere definizione delle controversie e una più significativa riduzione delle pendenze.

A tal fine si metteranno in campo molteplici azioni, sia in campo penale sia in ambito civile, accompagnate da investimenti strutturali per far fronte alle carenze di organico per magistrati e personale amministrativo⁸². Verrà inoltre potenziato il processo telematico: sono già in corso di svolgimento le relative gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza.

⁸⁰ La legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) ha introdotto taluni interventi modificativi del TUSP che ne hanno modificato l'ambito di operatività. In particolare, è stata concessa la possibilità di mantenere fino al 2021 le partecipazioni che le Amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto alienare entro il 2018, in base ai risultati della revisione straordinaria effettuata ai sensi dell'art. 24 del TUSP (art. 1, comma 723), qualora sia riscontrato per le stesse un utile medio positivo nel triennio precedente."

⁸¹ Al netto dell'attività del giudice tutelare, degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale e delle verbalizzazioni di dichiarazioni giurate.

⁸² Già nel corso del 2018 sono state adottate numerose iniziative per far fronte alle carenze di personale, sia consentendo l'ingresso di nuove professionalità e favorendo la riqualificazione, la formazione e la progressione del personale amministrativo, sia aumentando le piante organiche degli uffici del personale di magistratura. Va inoltre rilevata l'adozione, nella Legge di Bilancio per il 2019, di misure concernenti l'incremento delle risorse del personale di magistratura, attraverso l'ampliamento della dotazione organica di 600 unità, nonché del personale amministrativo non dirigenziale presso gli uffici giudiziari (2903 unità). In continuità con tali provvedimenti e per far fronte alle scoperture di organico derivanti dai pensionamenti, in deroga al blocco delle assunzioni previsto nella stessa Legge di Bilancio per il 2019, è stata introdotta una disciplina di semplificazione delle procedure di reclutamento del personale amministrativo e una correlata anticipazione del termine fissato in bilancio per l'assunzione del medesimo personale.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Le evidenze statistiche e le esperienze comparate, valutate in funzione della stretta connessione esistente tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia, suggeriscono di intervenire sul processo civile: il testo di **riforma del rito civile**, in fase avanzata di elaborazione, propone una radicale semplificazione del processo civile monocratico tratteggiando un unico rito semplificato modellato sullo schema procedimentale del rito sommario di cognizione, con alcune integrazioni ispirate al rito del lavoro. Il disegno di legge conterrà anche la delega al Governo per la riforma complessiva del Codice di procedura civile, al fine di introdurre analoghi meccanismi semplificatori per le cause riservate alla decisione del tribunale in composizione collegiale e per il giudizio dinanzi al giudice di pace e di secondo grado⁸³. Il rito semplificato si ispira ai principi del *case management*, con l'intento di realizzare un processo nel quale sia consentito al giudice e alle parti di modulare tempi ed adempimenti processuali sulla base dell'effettiva complessità della controversia e delle reali esigenze difensive.

L'intervento di riforma investirà anche gli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita. Con riferimento alla mediazione obbligatoria, l'obiettivo è di mantenerla come condizione di procedibilità solo nei settori in cui si è dimostrata efficace, come ad esempio i patti di famiglia, i diritti reali, l'affitto d'azienda, le controversie in materia successoria. Nell'ambito della procedura di negoziazione assistita, invece, si prevede la possibilità di svolgere attività istruttoria e di utilizzare - nel caso in cui non si pervenga ad una soluzione transattiva - gli elementi di prova ottenuti nel giudizio che si andrà ad instaurare, con effetti positivi sulla sua durata. L'attuazione di tali misure risponderebbe alla fondamentale esigenza di garantire una giustizia sicuramente più efficiente, nel solco delle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali e, in particolare, dal rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale.

Nell'anno appena trascorso pari attenzione è stata dedicata anche al settore della **giustizia penale**, con interventi che hanno interessato sia profili normativi di carattere sostanziale e processuale, sia fondamentali profili organizzativi indispensabili per potenziare l'efficienza del processo.

Le principali direttrici di intervento sono state individuate nella necessità di garantire il rispetto dei principi costituzionali della certezza della pena e della ragionevole durata del processo, nonché nel riordino di talune categorie di reati, in particolare, di quelli contro la PA. Alcuni di questi obiettivi sono stati raggiunti con l'adozione della Legge per il **contrasto della corruzione** (cd 'Spazzacorrotti'), in cui si rivedono istituti quali la pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la PA e l'incapacità a contrattare con essa in presenza di tali reati (per i dettagli si veda *focus*).

Con la stessa legge, si è inoltre provveduto a una rivisitazione complessiva della **prescrizione**, non limitata ai reati contro la PA, nella consapevolezza che una riforma seria ed equilibrata dell'istituto costituisca una priorità per il sistema giudiziario⁸⁴.

È allo studio, inoltre, un Disegno di legge delega di riforma della disciplina del processo penale, con l'obiettivo di assicurare la ragionevole durata del processo e

⁸³ La delega sarà esercitata con l'adozione dei relativi decreti legislativi entro giugno 2019.

⁸⁴ Nell'anno 2017 i procedimenti prescritti sono stati 125.551, dei quali il 25,8 per cento in grado di appello, con un'incidenza del 9,4 per cento sul totale dei procedimenti, in crescita rispetto al 2016 (8,7 per cento). I dati del primo semestre 2018 confermano l'incidenza percentuale del 9,4 per cento.

recuperare l'efficienza dell'intero sistema, nel rispetto delle regole del 'giusto processo' di cui il codice del 1988 è espressione positiva. Il tavolo tecnico istituito presso il Ministero della Giustizia sta procedendo in un costante confronto con le categorie professionali interessate (magistrati e avvocati) e con gli studiosi del processo penale, focalizzando l'attenzione su interventi in grado di calmierare il carico giudiziario, attraverso la riattivazione o la rimodulazione di meccanismi processuali deflattivi e l'adozione di misure che consentano di semplificare e velocizzare il procedimento penale.

La Camera dei Deputati ha, inoltre, approvato un Disegno di legge che esclude dall'ambito di applicabilità del giudizio abbreviato i delitti puniti con la pena dell'ergastolo, come ad esempio quelli di omicidio aggravato, sequestro di persona e strage. La norma non incide sulle garanzie e sui diritti della difesa: se infatti, in sede di udienza preliminare si rende ammissibile il giudizio abbreviato, l'imputato può chiederlo entro 15 giorni.

FOCUS**Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici (Legge 'Spazzacorrotti').**

La Legge n.3/2019 è intervenuta sulla disciplina della lotta alla corruzione incidendo sia sugli istituti di diritto sostanziale sia sugli aspetti processuali connessi alla repressione dei reati contro la PA. La legge modifica inoltre la disciplina della prescrizione⁸⁵ e introduce una serie di disposizioni in materia di trasparenza e controllo dei partiti e dei movimenti politici.

La prima parte del testo riguarda i **reati contro la PA** e la disciplina della prescrizione del reato; per quanto riguarda il primo aspetto, tra le novità di maggiore rilievo vanno segnalate:

- l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità in perpetuo di contrarre con la PA per coloro che sono stati condannati ad oltre 2 anni di reclusione. L'interdizione e il divieto di contrarre vanno, invece, da 5 a 7 anni se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni e da 1 a 5 anni se ricorrono le circostanze attenuanti previste dal Codice Penale;
- si stabilisce che la sospensione condizionale e la riabilitazione non producono effetti sulle pene accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e dell'incapacità di contrattare con la PA. Per quanto riguarda la riabilitazione, decorsi almeno 7 anni dalla stessa, la pena accessoria perpetua è dichiarata estinta in caso di buona condotta;
- l'incapacità di contrarre con la PA è introdotta anche come misura interdittiva, che si applica all'imputato prima della condanna;
- viene inasprita la pena per i delitti di corruzione per l'esercizio della funzione e di appropriazione indebita;
- viene modificata la disciplina della riparazione pecuniaria conseguente a condanne per reati contro la PA, in particolare estendendo l'obbligo di pagamento anche al privato corruttore;
- viene prevista una causa di non punibilità per colui che collabora con la giustizia, a patto che vi sia una confessione spontanea che intervenga prima che l'interessato abbia notizia di una indagine a suo carico e comunque entro 4 mesi dalla commissione del reato;
- si prevede la possibilità di perseguire, senza una richiesta del Ministro della Giustizia e in assenza di una denuncia di parte, i cittadini italiani o stranieri che commettono alcuni reati contro la PA all'estero;
- si introduce la figura dell'agente sotto copertura nelle operazioni di polizia anche per i reati contro la PA (come previsto dalla Convenzione Onu del 2003);
- viene consentito l'utilizzo delle intercettazioni, anche mediante dispositivi elettronici portatili (cd Trojan) nei procedimenti per reati contro la PA;

⁸⁵ L'entrata in vigore della riforma della prescrizione è fissata al 1 gennaio 2020.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

- si consente al giudice dell'impugnazione di accertare la responsabilità dell'imputato nonostante la prescrizione del reato al fine di provvedere comunque alla confisca allargata del denaro o dei beni frutto dell'illecito;
- il 'millantato credito' viene abrogato come fattispecie autonoma di reato ed assorbito nel 'traffico di influenze illecite';
- i reati di corruzione tra privati e istigazione alla corruzione tra privati diventano perseguibili d'ufficio, senza la necessità di una querela da parte della vittima;

Per quanto riguarda la prescrizione, la legge introduce le seguenti novità:

- in caso di reato continuato, il provvedimento individua nel giorno di cessazione della continuazione il termine di decorrenza della prescrizione;
- viene sospeso il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado (sia di condanna che di assoluzione) o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.

La seconda parte del provvedimento reca disposizioni volte a rafforzare la **trasparenza dei partiti e dei movimenti politici**, con particolare riguardo alle erogazioni effettuate in loro favore ed alle candidature presentate alle consultazioni elettorali.

Centrale è anche il tema del diritto della crisi d'impresa: a gennaio 2019, è stato approvato il decreto legislativo di attuazione della 'delega⁸⁶ al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza', con l'obiettivo di realizzare un moderno sistema dell'insolvenza, incentivare l'emersione tempestiva della crisi anche mediante il ricorso a misure premiali, agevolare l'esdebitazione anche dei piccoli imprenditori e dei consumatori e favorire soluzioni della crisi incentrate sulla prosecuzione dell'attività aziendale (per i dettagli si veda *focus*).

FOCUS Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza⁸⁷

Il Decreto legislativo n.14/2019 ha dato attuazione alla legge delega per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza approvata ad ottobre 2017. Il Codice - destinato a sostituire integralmente la legge fallimentare del 1942 - introduce una disciplina organica della materia, finora frammentata in diversi provvedimenti, per realizzare un sistema unitario e coerente dell'insolvenza che consenta una migliore tutela del ceto creditorio ed offra all'imprenditore una seconda opportunità. Tra le novità di maggiore rilievo vanno segnalate:

- la sostituzione del termine fallimento con quello di liquidazione giudiziale per evitare la stigmatizzazione sociale e personale che il concetto di fallimento evoca ed affermare una nuova cultura dell'insolvenza come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio;
- l'introduzione di una fase preventiva di allerta che può risolversi in un vero e proprio servizio di composizione assistita della crisi, attraverso il ricorso a procedure di natura non giudiziale e confidenziale gestite da organismi appositamente costituiti presso ciascuna Camera di Commercio⁸⁸. La disciplina introduce misure premiali per l'imprenditore che faccia emergere tempestivamente la situazione di crisi e prevede un sistema di controlli e segnalazioni interno all'impresa oltre a un obbligo di segnalazione a carico dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps. Per facilitare l'emergere dei primi sintomi di crisi, sono state apportate delle modifiche al Codice Civile, come la previsione, a carico dell'imprenditore, di dotare la propria impresa di un sistema informativo interno idoneo e la reintroduzione dell'obbligo per le s.r.l. che raggiungano determinati limiti dimensionali di dotarsi del collegio sindacale;

⁸⁶ Legge 19 ottobre 2017 n. 155.

⁸⁷ Decreto legislativo n. 14/2019.

⁸⁸ OCRI, organismi di composizione della crisi d'impresa.

- la creazione della figura di un giudice specializzato per le procedure concorsuali delle grandi imprese: è stata attribuita ai tribunali sede delle sezioni specializzate in materia di imprese la competenza per le procedure di amministrazione straordinaria e per le procedure che riguardano gruppi di imprese di rilevanti dimensioni. Viene inoltre prevista l'istituzione presso il Ministero della Giustizia di un apposito albo dei curatori, commissari giudiziali e liquidatori;
- la razionalizzazione dell'istituto del concordato preventivo nell'intento di favorire il ricorso al concordato in continuità aziendale, quale strumento di conservazione dell'impresa. Il concordato liquidatorio diviene invece ammissibile nei soli casi in cui è previsto l'apporto di risorse esterne che aumentino in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori;
- viene esteso l'ambito applicativo dell'istituto dell'accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari: si prevede che il debitore possa avvalersi di tale strumento anche con riguardo a creditori diversi da quelli finanziari, purché portatori di interessi omogenei, allo scopo di favorire un processo decisionale più rapido;
- nelle insolvenze di minore portata, per facilitare l'accesso all'esdebitazione, si prevede che la liberazione dai debiti abbia luogo di diritto – cioè senza la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice - ferma la possibilità per i creditori di opporsi;
- è stata rivista la disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento⁸⁹: data la quasi totale disapplicazione di questo istituto nel nostro Paese, si è deciso di conferirgli maggiore peso, per dare al debitore nuove opportunità nel mondo del lavoro, evitando di precludergli ogni prospettiva futura. Poiché alla determinazione di una situazione di sovraindebitamento del consumatore concorre spesso il creditore, mediante la violazione di specifiche regole di condotta, si è previsto di responsabilizzare il soggetto concedente il credito attraverso la predisposizione di sanzioni principalmente di tipo processuale;
- introduzione di misure per la crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese per colmare una grave lacuna dell'attuale legge fallimentare che ignora del tutto il fenomeno. La nuova disciplina introduce delle disposizioni volte a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione della crisi e dell'insolvenza delle plurime imprese del gruppo, individuando, ove possibile, un unico tribunale competente nonché un assetto unitario degli organi della procedura;
- l'assoggettamento dell'imprenditore agricolo alle procedure di sovraindebitamento, compresa una procedura liquidatoria semplificata - la liquidazione controllata - per tenere conto della specificità dell'attività agricola, soggetta non solo ai rischi legati all'andamento del mercato, ma anche a quelli dell'ambiente naturale.

Infine, si sta intervenendo per migliorare le condizioni e il funzionamento del **sistema penitenziario**, con l'obiettivo di realizzare un processo di riqualificazione che permetta di superare le carenze strutturali delle carceri. Particolare impegno si sta rivolgendo alla razionalizzazione e modernizzazione del patrimonio demaniale in uso all'Amministrazione penitenziaria, con l'obiettivo sia di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai detenuti e agli operatori in carcere, sia di contrastare l'emergenza del sovraffollamento⁹⁰.

Funzionale all'esigenza di assicurare un apprezzabile grado di sicurezza e dignitose condizioni di permanenza all'interno degli istituti detentivi è anche il tema del personale dell'amministrazione penitenziaria. A tal fine la Legge di Bilancio per il 2019 consentirà l'assunzione di nuovo personale dirigenziale, tecnico e amministrativo, oltre a numerose unità del Corpo di polizia penitenziaria.

⁸⁹ Questa procedura riguarda i soggetti esclusi dal fallimento che non riescano più a fronteggiare i loro debiti come gli imprenditori privi dei requisiti dimensionali per poter fallire e i cd debitori civili (i comuni cittadini ad esempio).

⁹⁰ Tale impegno si è tradotto, da ultimo, nella adozione di misure specifiche in materia di edilizia penitenziaria contenute nel decreto semplificazione.

Pubblica Amministrazione

Nel recente passato si è assistito a riforme della PA che ancora oggi stentano a manifestare i propri risultati, sia in termini di qualità dei servizi sia in termini di riduzione dei costi amministrativi e burocratici. Il Governo intende agire in maniera mirata per rispondere alla disomogeneità che caratterizza le realtà delle pubbliche amministrazioni in Italia, che si muovono con diverse velocità e diversi gradi di efficienza. Il provvedimento che risponde a questa esigenza è il Disegno di legge⁹¹ recante ‘Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo’⁹². Con questa misura si intendono individuare soluzioni concrete per garantire l’efficienza delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento immediato dell’organizzazione amministrativa e l’incremento della qualità dei servizi erogati dalle stesse (per i dettagli si veda *focus*).

Tale esigenza investe sia il livello centrale che la PA locale, motore dello sviluppo territoriale, per la quale è necessario ripensare le procedure di risanamento finanziario sbloccando contemporaneamente il *turn over* e rafforzando le competenze della dirigenza locale.

FOCUS

Misure per l’efficienza della PA (Disegno di legge ‘Concretezza’)⁹³

Ad ottobre 2018 è stato approvato il Disegno di legge contenente misure volte a favorire l’efficienza delle Pubbliche Amministrazioni per prevenire il fenomeno dell’assenteismo nonché per garantire assunzioni mirate e favorire il ricambio generazionale in tempi rapidi. Il Decreto legge risponde all’obiettivo di modernizzare la PA, circoscrivendone le aree di improduttività e valorizzandone le numerose punte di eccellenza. A questo scopo, il provvedimento contiene misure per il miglioramento dell’efficienza della PA e degli strumenti di verifica dell’osservanza dell’orario di lavoro dei dipendenti pubblici e misure per la rimodulazione delle risorse destinate al trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici e di quelle relative a nuove assunzioni, con la determinazione a questo scopo di modalità semplificate.

Più in dettaglio, il disegno di legge prevede:

- l’istituzione, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, del ‘Nucleo della Concretezza’ con il compito di assicurare la concreta realizzazione delle misure indicate in un apposito Piano triennale per il miglioramento dell’efficienza della PA. Il Piano dovrà contenere: i) le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni e la conformità dell’attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento; ii) misure per implementare l’efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive; iii) le modalità di svolgimento delle attività del Nucleo nei confronti delle Regioni, degli enti strumentali regionali, degli enti del Servizio sanitario regionale e degli enti locali;
- l’introduzione di strumenti di verifica biometrica dell’identità e di videosorveglianza degli accessi (impronte digitali o iride) in sostituzione dei diversi sistemi di rilevazione automatica attualmente in uso, per verificare le presenze dei lavoratori pubblici;
- l’adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale dipendente della PA in proporzione al numero delle nuove assunzioni;
- la sostituzione dei buoni pasto erogati sulla base delle Convenzioni BP 7 e BPE 1, stipulate da Consip S.p.A. e risolte per inadempimento;
- la possibilità, per le Amministrazioni dello Stato, per le agenzie e per gli enti pubblici non economici, di assumere personale a tempo indeterminato in misura pari al 100 per cento del personale cessato dal servizio nell’anno precedente. Le assunzioni dovranno essere

⁹¹ Collegato alla Legge di Bilancio per il 2019.

⁹² Approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 ottobre 2018 e attualmente all’esame del Parlamento.

⁹³ AC 1433.

rivolte prioritariamente a figure professionali con elevate competenze in specifiche materie quali la digitalizzazione, la semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, la gestione dei fondi strutturali, la contrattualistica pubblica, la qualità dei servizi pubblici, il controllo di gestione e l'attività ispettiva;

- la possibilità, per le predette amministrazioni, di procedere, nel triennio 2019-2021, all'effettuazione di assunzioni, mediante scorrimento delle graduatorie ovvero tramite apposite procedure concorsuali indette in deroga alla normativa vigente in materia di mobilità del personale e senza la necessità della preventiva autorizzazione, da svolgersi secondo procedure semplificate e più celeri.

Con il Decreto legge in materia di semplificazioni⁹⁴, si è inteso introdurre misure volte a ridurre i costi per cittadini e imprese attraverso procedure amministrative telematiche uniformi sul territorio, eliminando incertezze applicative e facilitando la fruizione dei servizi e l'attività di impresa (per i dettagli si veda *focus*).

FOCUS Misure in materia di semplificazioni

A febbraio è stato convertito in legge il Decreto legge n. 135/2018 che introduce misure in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e la PA prevedendo:

- modifiche al Codice di Procedura Civile in materia di esecuzione forzata nei confronti dei soggetti creditori della PA. In pratica, il debitore ha la possibilità di sostituire i beni pignorati con una somma monetaria comprensiva delle spese di esecuzione e dell'importo dovuto al creditore pignorante e agli altri creditori eventualmente intervenuti a titolo di capitale, interessi e spese. Inoltre il debitore può continuare ad abitare l'immobile pignorato in attesa dell'espropriazione forzata;
- disposizioni in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure negli appalti pubblici sotto la soglia comunitaria (in particolare si modificano i motivi di esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione alle procedure d'appalto (per maggiori dettagli si veda *focus* sui contratti pubblici));
- la soppressione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) a partire dal 1° gennaio 2019; conseguentemente, non sono dovuti i contributi a carico degli operatori iscritti per il funzionamento del sistema. Fino alla definizione ed alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti organizzato e gestito direttamente dal Ministero dell'Ambiente, i soggetti obbligati all'iscrizione al SISTRI garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando i tradizionali adempimenti (anche in formato digitale) previsti dal Decreto legislativo n. 152/2006;
- ai fini dell'attuazione degli obiettivi di cui all'Agenda Digitale Italiana anche in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, la gestione della piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra la PA e i prestatori di servizi di pagamento abilitati⁹⁵, così come lo svolgimento dei compiti che la riguardano, sono trasferiti dall'AgID ad una società per azioni interamente partecipata dallo Stato, da costituirsi entro centoventi giorni, sulla base di direttiva del Presidente del Consiglio (per l'indicazione degli obiettivi) e di decreto del medesimo Presidente (per la definizione di criteri e modalità);

Il 28 febbraio, inoltre, il Consiglio dei Ministri ha approvato dieci disegni di legge contenenti deleghe al Governo in materia di semplificazione e codificazioni. I disegni di legge, che fanno seguito e superano, ampliandone la portata, il disegno di legge in materia di semplificazione approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri a dicembre 2018, recano disposizioni in

⁹⁴ Approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 dicembre 2018 (Decreto legge n. 135/2018) e convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 12/2019

⁹⁵ La piattaforma ha lo scopo di assicurare l'autenticazione dei soggetti interessati all'operazione da svolgere in tutta la gestione del processo di pagamento. Infatti la disciplina vigente dispone che i soggetti abilitati eseguono pagamenti a favore delle PA attraverso l'utilizzo della piattaforma. Le PA sono obbligate ad accettare, tramite la piattaforma, i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico e consentono di effettuare pagamenti elettronici tramite la piattaforma anche per il pagamento spontaneo di tributi.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

materia di: *i)* semplificazione e codificazione in diversi settori⁹⁶ tra cui attività economiche e sviluppo economico, energia e fonti rinnovabili, edilizia e governo del territorio, ambiente, acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, cittadinanza e innovazione digitale, prevenzione della corruzione, giustizia tributaria e sistema tributario e contabile dello Stato, tutela della salute. Si prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione permanente cui è attribuito il compito di assicurare in concreto l'attuazione delle misure di semplificazione, nonché il riordino dell'Unità per la semplificazione istituita con il Decreto legge n. 181/2006; *ii)* contratti pubblici, al fine di rendere la normativa più semplice e chiara, nonché a limitarne le dimensioni e i rinvii alla normazione secondaria; *iii)* revisione del Codice Civile per quel che riguarda i contratti, i rapporti tra le parti, la successione e la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale; *iv)* agricoltura con disposizioni che modificano, tra l'altro, la normativa di regolazione dei mercati per assicurare il funzionamento delle regole della concorrenza e favoriscono la crescita dimensionale delle imprese agricole, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e l'ammodernamento delle filiere agroalimentari; *v)* turismo, al fine di riorganizzare e coordinare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività mediante l'aggiornamento del Codice che disciplina l'ordinamento e il mercato del turismo; *vi)* disabilità al fine di promuovere, tutelare e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte della persona con disabilità e porre le condizioni affinché sia effettivamente rimosso qualsiasi ostacolo che ne limiti o impedisca la piena e libera partecipazione alla vita economica, sociale e culturale della Nazione; *vii)* lavoro, prevedendo, tra l'altro, una semplificazione degli adempimenti posti in capo al datore di lavoro in ordine agli obblighi di formazione per quanto riguarda l'apprendistato e l'introduzione di disposizioni in materia di servizi per l'impiego e di politiche del lavoro al fine di razionalizzare le funzioni e i compiti in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali; *viii)* istruzione, università, alta formazione artistica musicale e coreutica e di ricerca con l'introduzione di una serie di disposizioni che riguardano ad esempio, la razionalizzazione, anche attraverso fusioni o soppressioni, di enti, agenzie, organismi comunque denominati, ma anche la modifica della disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola, in modo da definirne competenze e responsabilità, eliminando duplicazioni e sovrapposizione di funzioni; *ix)* ordinamento militare, con l'obiettivo di ridurre le disposizioni legislative per migliorare la qualità della regolazione e rendere effettiva la semplificazione organizzativa e procedimentale dell'amministrazione; *x)* spettacolo, con la redazione di un apposito 'Codice dello spettacolo'- contenente una nuova disciplina complessiva dello spettacolo dal vivo nelle sue diverse espressioni, al fine di conferire al settore un assetto più efficace, organico e conforme ai principi di semplificazione delle procedure amministrative e ottimizzazione della spesa e volto a migliorare la qualità artistico-culturale delle attività, incentivandone la produzione, l'innovazione, nonché la fruizione da parte della collettività - e con la modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio al fine di consentire un riordino sistematico della materia e del necessario adeguamento alle riforme intervenute successivamente all'emanazione del Codice, come il Codice dei contratti pubblici e quello del terzo settore.

Nella PA è necessario ripartire dalla dirigenza, rimasta esclusa dalla recente riforma del lavoro pubblico, riconoscendo il merito, favorendo la formazione continua, anche nel settore delle tecnologie digitali, stimolando il raggiungimento degli obiettivi e definendo chiaramente i criteri di valutazione della *performance*. In tal modo i responsabili dei processi e le figure manageriali e dirigenziali saranno spinti a stimolare il cambiamento e a promuoverlo, contribuendo a migliorare il sistema che coordinano. Questo avverrà in ogni ambito e settore della PA e rappresenterà la chiave di valutazione dei dipendenti pubblici.

⁹⁶Gli altri settori sono: energia e fonti rinnovabili, edilizia e governo del territorio, ambiente, servizio civile universale e soccorso alpino, obblighi di pubblicità, trasparenza, diffusione di informazioni da parte della PA, tutela della salute.

FOCUS**Riforma della Pubblica Amministrazione e della dirigenza pubblica**

Il Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019 ha approvato il Disegno di legge '*Deleghe al Governo per il miglioramento della Pubblica Amministrazione*', che delega il Governo, entro 18 mesi dall'approvazione da parte del Parlamento, ad adottare uno o più decreti legislativi per il miglioramento della PA, con particolare riguardo a una complessiva riforma del lavoro pubblico. L'obiettivo del provvedimento è di individuare soluzioni concrete per garantire l'efficienza, il miglioramento dell'organizzazione amministrativa e l'incremento della qualità dei servizi erogati dalle PA, in primo luogo mediante una riforma del rapporto di lavoro pubblico che punti alla valorizzazione del merito, della competenza e delle capacità organizzative e relazionali del personale. In particolare, il disegno di legge interviene sui seguenti aspetti: *i)* accesso al pubblico impiego, al fine di ridefinire, anche mediante la riduzione dei tempi e dei costi delle procedure concorsuali, le modalità di accesso al pubblico impiego, compreso quello alla dirigenza; *ii)* merito e premialità, aggiornando i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa delle PA e della qualità dei servizi erogati ai cittadini, assicurando il riconoscimento e la valorizzazione del merito dei dipendenti pubblici rispetto al contributo prestato, anche in funzione del conferimento, rinvio o revoca degli incarichi dirigenziali; nonché individuando specifici percorsi di carriera per il personale, dirigenziale e non, più meritevole; *iii)* dirigenza pubblica, al fine di incentivare la qualità della prestazione lavorativa dei dirigenti, incrementandone la produttività e migliorando l'immagine e l'efficienza della PA; *iv)* razionalizzazione delle procedure di mobilità del personale pubblico e della disciplina degli incarichi ad essi conferibili, favorendo lo scambio di professionalità all'interno della PA e, al contempo, limitando, al fine di salvaguardare la funzionalità della PA, il numero e la tipologia di incarichi autorizzabili; *v)* contrattazione collettiva del pubblico impiego, al fine di ridefinire gli ambiti di intervento della legge, della contrattazione collettiva e della contrattazione individuale, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale, valorizzando il principio per cui i dipendenti sono al servizio esclusivo della Nazione. Gli interventi normativi relativi al reclutamento e alla selezione del personale mirano a rendere maggiormente attrattivo il settore pubblico, attraverso la promozione del concorso unico come strumento di reclutamento con cui ridurre i tempi e i costi che le singole amministrazioni impiegano per la selezione del nuovo personale. Le misure si collocano nel quadro, più generale, volto a garantire la continuità nel reclutamento di personale in possesso di conoscenze, competenze e attitudini necessarie a rispondere ai nuovi bisogni, tenuto conto delle evoluzioni tecnologiche, delle nuove modalità di prestazione lavorativa e dell'esigenza di orientare le nuove figure professionali al risultato piuttosto che al mero adempimento della prestazione lavorativa. Con specifico riguardo alla riforma del sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nel disegno di legge si prevede: *i)* l'obbligo dei dirigenti di adeguare la propria prestazione lavorativa nella sede di lavoro alle esigenze dell'organizzazione e dell'incarico dirigenziale svolto, nonché a quelle connesse con la corretta gestione e il necessario coordinamento delle risorse umane, anche mediante la presenza quotidiana nella sede di lavoro; *ii)* l'istituzione di un sistema nazionale di valutazione della *performance* coordinato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, finalizzato anche all'individuazione e condivisione delle *best practices* in materia di gestione del ciclo della *performance*; *iii)* il coinvolgimento degli utenti in rapporto diretto con la PA; *iv)* l'utilizzazione di soggetti - anche estranei alla PA - in possesso di un'effettiva competenza in materia di organizzazione amministrativa e di gestione delle risorse umane - nella fase di definizione degli obiettivi, così come in quella del monitoraggio e della valutazione dei risultati conseguiti; *v)* la riconsiderazione della responsabilità disciplinare e dirigenziale in un'ottica di rielaborazione, razionalizzazione e aggiornamento delle previsioni riguardanti le condotte censurabili, che tenga conto anche della rinnovata valorizzazione di quanto accertato dai sistemi di valutazione.

È intenzione del Governo puntare ad un progressivo ma urgente ricambio generazionale nella PA, che necessita di esperti in digitalizzazione, in razionalizzazione e semplificazione dei processi amministrativi, in qualità dei servizi

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

e gestione dei fondi strutturali. A tal fine sarà essenziale ripartire dallo snellimento delle procedure di accesso tramite concorso.

Il cambiamento della PA costituisce il presupposto e il sostegno per altre azioni di governo (si pensi alle semplificazioni per le *start up*, per l'accesso ai fondi, per i permessi alle imprese, per l'erogazione dei servizi, etc.): nell'interazione con la PA, il cittadino dovrà ricorrere sempre più a strumenti digitali per accedere a servizi essenziali come la sanità, il fisco, la previdenza, la mobilità, i servizi anagrafici. In questo senso rivestiranno un ruolo primario le azioni a sostegno della digitalizzazione degli enti della PA, che al momento vede delle amministrazioni molto avanzate a fronte di molte altre realtà non ancora preparate alla rivoluzione digitale.

In attesa che sia completato l'iter parlamentare dei provvedimenti citati - e anche in funzione della loro successiva applicazione - sono in fase di attuazione una serie di misure della Legge di Bilancio per il 2019 di definizione e qualificazione del mercato del lavoro pubblico. Tali misure tendono a contemperare l'esigenza di un effettivo ricambio generazionale nel pubblico impiego con quella del potenziamento dell'azione e della capacità amministrativa e gestionale delle pubbliche amministrazioni. A tale scopo, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, agli enti pubblici non economici e alle agenzie nazionali:

- è stato rifinanziato l'apposito Fondo⁹⁷ destinato a fronteggiare, in aggiunta alle ordinarie risorse assunzionali, le indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza e urgenza;
- sono stati confermati e ampliati gli ambiti organizzativi e funzionali (già individuati dal Disegno di legge Concretezza) meritevoli di un immediato e consistente potenziamento strategico; alle amministrazioni destinatarie viene chiesto di indirizzare prioritariamente le politiche di reclutamento, in particolare quelle finanziate con il suddetto Fondo, verso professionalità con competenze in materie strategiche alle esigenze della PA⁹⁸;
- è stata temporaneamente inibita la possibilità di effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato con decorrenza giuridica ed economica anteriore al 15 novembre 2019. Dal 1 gennaio 2019 sarà possibile per le amministrazioni effettuare il *turn over* al 100 per cento del personale cessato;
- viene rimodulata la disciplina delle graduatorie esistenti dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego al fine di ripristinare gradualmente l'ordinaria durata triennale della validità. Per le nuove procedure si prevede di utilizzare le graduatorie esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso, al fine di assicurare una programmazione delle politiche di reclutamento coerente con modelli professionali più attuali e adeguati;
- fatta salva l'esigenza di professionalità specifiche, le procedure concorsuali autorizzate a valere sulle risorse del Fondo di cui sopra e in relazione a figure professionali omogenee, sono svolte mediante **concorsi pubblici unici**: questi sono organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri⁹⁹, possono essere espletati con modalità semplificate

⁹⁷ Art. 1, co. 365, lett. b), della Legge 11 dicembre 2016, n. 232

⁹⁸ In particolare: digitalizzazione; razionalizzazione e semplificazione dei processi e dei procedimenti amministrativi; qualità dei servizi pubblici; gestione dei fondi strutturali e della capacità di investimento; contrattualistica pubblica; controllo di gestione e attività ispettiva; tecnica di redazione degli atti normativi e analisi e verifica di impatto della regolamentazione; monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e di bilancio.

⁹⁹ Per il tramite della Commissione per l'attuazione del Progetto di Riqualficazione delle Pubbliche Amministrazioni (RIPAM)

(definite con un apposito decreto anche in deroga all'attuale disciplina in materia), sono effettuate senza il previo svolgimento delle procedure preliminari¹⁰⁰.

Per le **procedure di reclutamento centralizzate sottoposte al sistema del concorso unico** (di cui sopra) il decreto - in corso di adozione - dispone: *i*) la creazione di un sistema integrato di reclutamento fondato su una metodologia e una struttura permanente di copertura dei fabbisogni delle pubbliche amministrazioni; *ii*) l'adeguamento della disciplina nazionale alle modalità di selezione del personale attualmente utilizzata dall'EPSO (*European Personnel Selection Office*); *iii*) il supporto tecnologico e il monitoraggio delle procedure concorsuali e di assunzione attraverso il Sistema informativo nazionale a supporto delle politiche di reclutamento (in fase di sviluppo); *iv*) il ricorso ad un ente terzo per l'organizzazione e gestione delle procedure di selezione. L'obiettivo è quello di migliorare l'efficacia, la trasparenza e l'imparzialità delle procedure, attraverso la loro standardizzazione e il ricorso ad un quadro professionale di riferimento e di selezione attuale ed omogeneo. Contestualmente si sta completando l'attuazione delle misure previste dal Decreto legislativo in materia di definizione dei fabbisogni di personale da parte delle pubbliche amministrazioni¹⁰¹.

III.5 SOSTEGNO ALLE IMPRESE E INNOVAZIONE

Sostegno alle imprese e al *Made in Italy*

Le politiche che il Governo sta mettendo in campo per il sostegno alle attività produttive incidono su una molteplicità di ambiti, che vanno dalla fiscalità alla semplificazione amministrativa, alla tutela delle imprese in crisi. A queste politiche si associano le misure dirette a rafforzare il contesto nel quale le imprese operano; tra queste si intende dare priorità a: *i*) la tutela del *Made in Italy*; *ii*) la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane; *iii*) il rafforzamento del *venture capital* e del Piano 'Impresa 4.0'; *iv*) la promozione dell'innovazione tecnologica; *v*) la tutela delle PMI; *vi*) il pagamento dei debiti della PA; *vii*) il contrasto alle violazioni delle norme e degli abusi nell'utilizzo dei fondi pubblici; *viii*) lo sviluppo delle aree sottoutilizzate; *ix*) la tutela dell'ambiente e le energie alternative.

In tale ottica, il Governo ha approvato un Decreto legge che introduce misure urgenti per la crescita economica, in particolare, sgravi e incentivi fiscali, disposizioni per il rilancio degli investimenti privati e norme per la tutela del *Made in Italy*.

¹⁰⁰ Previste dall'art. 30 del Decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001.

¹⁰¹ Decreto legislativo n.75/2017. I fabbisogni sono stati correlati (al momento in via sperimentale) al quadro professionale omogeneo, univoco e coerente agli standard internazionali della classificazione delle professioni ISTAT-CP2011. In tal modo è stato individuato, per ciascuno ambito organizzativo/funzionale, un quadro di competenze professionali oggettivo, attuale e complementare ai diversi ordinamenti professionali contrattuali sulla base dei quali si stanno definendo le procedure concorsuali per il reclutamento semplificato oggetto del sistema del concorso unico.

FOCUS

Decreto legge - Misure urgenti per la crescita economica

Il decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri ed in corso di definizione contiene misure per fiscali per la crescita economica, misure per il rilancio degli investimenti privati ed altre misure per la crescita.

Le misure principali, alle quali si può ascrivere un impatto sulla crescita economica già nel 2019 o comunque un effetto sugli investimenti a medio lungo termine, sono le seguenti:

- **Superammortamento:** viene reintrodotta da aprile 2019 il super-ammortamento (130 per cento) per beni strumentali nuovi fino a 2,5 milioni, con particolare riferimento al segmento delle PMI. Il beneficio riguarda gli investimenti complessivi effettuati dal 10 aprile 2019 e fino a dicembre 2019, con consegna fino al 30 giugno 2020.
- **Mini-IRES:** in sostituzione della riduzione di 9 punti percentuali dell'aliquota delle imposte sui redditi IRES al 15 per cento introdotta dalla Legge di Bilancio per il 2019, legata all'incremento di investimenti e dell'occupazione, le imprese (ad esclusione delle banche) potranno beneficiare di una riduzione di aliquota per la parte del reddito d'impresa commisurato agli utili non distribuiti, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda.
- **IMU:** è prevista un graduale aumento della deducibilità dell'IMU dalle imposte sui redditi per le imprese dotate di immobili strumentali, rafforzando la precedente misura introdotta con la Legge di Bilancio per il 2019.
- **Patent Box:** eliminazione dell'obbligo di *ruling* ai fini della fruizione del regime di *Patent Box* (confronto con l'amministrazione finanziaria nella fase di controllo).
- **'Rientro dei cervelli':** Si apportano modifiche alle disposizioni che facilitano il 'rientro dei cervelli' (cd 'impatriati' e ricercatori o docenti) estendendo i benefici previsti a coloro che trasferiscono la residenza in Italia a partire dall'anno di imposta 2020. Nello specifico, si semplificano le condizioni per accedere al regime fiscale di favore, si introducono maggiori agevolazioni (la riduzione dell'imponibile passa dal 50 al 70 per cento) per ulteriori 5 periodi di imposta in presenza di specifiche condizioni, si estende il regime di favore anche ai soggetti che avviano un'impresa. Per docenti e ricercatori si incrementa la durata del regime di favore fiscale (da 4 a 6 anni), prolungandola in caso di specifiche condizioni.
- **Regime dei forfettari:** Si semplifica la gestione degli adempimenti fiscali dei dipendenti di datori di lavoro che applicano il regime forfettario, introducendo l'obbligo per questi ultimi di effettuare le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati.
- **Incentivi per la valorizzazione edilizia:** per la rigenerazione urbana, si interviene sul regime fiscale applicabile all'impresa che acquista, anche in permuta, vecchi edifici, a condizione di rinnovarli (entro i 10 anni successivi) e reimmetterli sul mercato con caratteristiche energetiche e sismiche migliorate. A tali imprese si applicherà, in via temporanea sino al 31 dicembre 2021, un regime di tassazione agevolata con imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa di 200 euro ciascuna¹⁰².
- **Sisma bonus:** consiste nella detrazione fiscale del 75 per cento o dell'85 per cento (a seconda che la riduzione del rischio sismico determini il passaggio a uno o due classi di rischio inferiore) del prezzo di acquisto dell'immobile – viene esteso anche ai Comuni ricadenti nelle zone a rischio sismico 2 e 3.
- **Trattamento fiscale di strumenti finanziari convertibili:** I benefici che a legislazione vigente sono attribuiti alle banche e assicurazioni – in materia di neutralità fiscale dei maggiori o minori valori derivanti dalla conversione obbligatoria in *equity* di titoli di debito - vengono estesi anche ad altri soggetti IRES.
- **Efficientamento energetico e rischio sismico:** I soggetti che sostengono spese per interventi di efficientamento energetico e rischio sismico, possono ricevere un contributo, anticipato dal fornitore che ha effettuato l'intervento, sotto forma di sconto. Il contributo

¹⁰² Attualmente l'imposta di registro è pari al 9 per cento del valore dell'immobile, mentre quella ipotecaria e catastale sono pari a 100 euro.

è recuperato dal fornitore sotto forma di credito d'imposta, da utilizzare in compensazione.

- **Aggregazioni d'impresa:** previsto il riconoscimento fiscale gratuito del maggior valore attribuito all'avviamento, ai beni strumentali materiali ed immateriali, per effetto dell'imputazione del disavanzo da concambio che dovesse emergere in sede di operazioni di aggregazione aziendale effettuate nel periodo 2019-2022.
- **Piattaforme digitali:** per favorire la *compliance* in materia di IVA sulla vendita di beni tramite piattaforme digitali, viene richiesto a queste ultime di trasmettere i dati delle vendite effettuate per loro tramite.
- **Estensione 'Rottamazione-Ter':** Possibilità per gli enti territoriali di definizione agevolata delle proprie entrate non riscosse, a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale, stabilendo l'esclusione delle sanzioni.
- **Modifica della disciplina assunzionale nelle Regioni a Statuto Ordinario:** per potenziare le assunzioni negli enti territoriali, si semplifica il metodo di calcolo del parametro di riferimento della spesa per il personale fissandolo in base alla sostenibilità finanziaria e non più al *turn over*.
- Si delinea un **Piano grandi investimenti** nelle zone economiche speciali (ZES), che renderà più attrattivo l'investimento in queste zone, con una dotazione di 50 milioni per il 2019 150 milioni per il 2020 e 100 per il 2021.

Per quanto riguarda gli **investimenti privati**, tra le misure che il Governo intende mettere in campo rientrano:

- **Fondo Centrale di Garanzia (FCG):** istituzione di una apposita sezione per la concessione di garanzie destinate alla copertura dei finanziamenti erogati a medie imprese e *Small Mid Cup* per investimenti in beni materiali. Questa disposizione mira a stimolare gli investimenti a lungo termine (con finanziamenti di durata ultra decennale) raddoppiando inoltre il valore dell'investimento massimo ammissibile (5 milioni anziché i 2,5 previsti attualmente).
- **Fondo di Garanzia per la prima casa**¹⁰³: rifinanziamento con l'attribuzione di 100 milioni nel 2019 e riduzione degli accantonamenti a copertura del rischio (dal 10 all'8 per cento dell'importo garantito).
- **Nuova Sabatini:** innalzamento del tetto massimo del finanziamento ammesso al contributo (dai 2 milioni attuali a 4 milioni); erogazione del contributo in un'unica soluzione anziché in sei rate e introduzione di semplificazioni procedurali, stabilendo che i controlli sulle dichiarazioni rilasciate dalle imprese per ottenere i contributi, oggi preventivi, diventino successivi. Inoltre viene previsto un incremento del contributo ordinariamente spettante per gli investimenti agevolati secondo lo schema della Nuova Sabatini, nel caso in cui le imprese si impegnino a sottoscrivere aumenti di capitale sociale.
- **Sostegno alla capitalizzazione:** agevolazioni per programmi di investimento aziendale per sostenere la patrimonializzazione delle PMI, consistenti in un finanziamento a tasso zero erogato all'impresa in cofinanziamento con una banca e un contributo correlato a un finanziamento ordinario bancario, con eventuale garanzia del Fondo, utilizzando lo schema della Nuova Sabatini.
- **Tempi massimi di pagamento tra le imprese private:** al fine di stimolare la riduzione dei tempi di pagamento tra privati, le imprese dovranno dichiarare in bilancio sociale i tempi di pagamento verso privati, evidenziando quelli eccedenti i termini di legge.
- **Cartolarizzazioni:** si interviene con una serie di modifiche alla legge quadro per facilitare le operazioni di trasferimento delle inadempienze probabili (UTP), mediante società veicolo di appoggio, prevedendo anche la possibilità per le società di cartolarizzazione di intervenire a sostegno dei debitori ceduti, attraverso la concessione di finanziamenti.

¹⁰³ Le garanzie vengono concesse in misura massima del 50 per cento della quota capitale di mutui ipotecari non superiori a 250.000 euro.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

- **Sblocco degli investimenti idrici al Sud:** si prevedono una serie di disposizioni per snellire e accelerare la procedura di liquidazione dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania (EIPLI)¹⁰⁴.
- **Dismissioni immobiliari enti territoriali:** estensione agli enti territoriali del perimetro dei soggetti che possono contribuire al piano di cessione degli immobili pubblici.
- **Agevolazioni R&S per processi di economia circolare:** contributo alla spesa e finanziamento agevolato a fronte di progetti di R&S nell'ambito dell'economia circolare per la riconversione produttiva, per costi ammissibili di importo compreso tra 500mila e 2 milioni.
- **Società di Investimento Semplice (SIS):** introdotto un nuovo tipo di veicolo societario che potrà investire solo in *start up* non quotate, per favorire la raccolta di capitali fino ad un massimo di 25 milioni per fondi di *venture capital*.
- **Semplificazioni per la definizione dei Patti Territoriali e dei Contratti d'Area:** con conseguente liberazione di risorse finanziarie da destinare a interventi territoriali mirati.
- **Nuove imprese a tasso zero:** Revisione della misura per l'autoimprenditorialità a prevalente partecipazione giovanile e femminile, con l'obiettivo di rafforzarne l'utilizzo, attraverso l'allargamento dei requisiti di ammissibilità (imprese costituite da 60 mesi), l'aumento delle spese ammissibili (90 per cento) per un importo massimo innalzato a 3 milioni, aumento della durata del mutuo agevolato (10 anni rispetto agli 8 precedenti), cumulabilità con altre misure esistenti.
- **Smart and Start:** semplificazione dell'iter agevolativo e revisione del mix di agevolazioni concedibili, accompagnata da un più ampio coinvolgimento degli enti territoriali.
- **Trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi delle imprese:** agevolazioni finanziarie, per imprese di micro, piccola e media dimensione concesse, in coerenza con il Piano 'Impresa 4.0', nella misura massima del 50 per cento dei costi ammissibili per un progetto strutturato di trasformazione tecnologica e digitale di un valore di almeno 200 mila euro.
- **Efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile:** contributi in favore delle amministrazioni comunali, nel limite massimo di 500 milioni per il 2019, per la realizzazione di progetti relativi a investimenti per l'efficientamento energetico e lo sviluppo territoriale sostenibile.

Così come per altri settori, la **tutela del 'Made in Italy'** passa innanzitutto per la lotta alla contraffazione e alle violazioni dei marchi¹⁰⁵, dei brevetti e dei connessi diritti di proprietà intellettuale legittimamente acquisiti.

Le imprese esportatrici beneficeranno anche delle misure di promozione dell'internazionalizzazione, che dovranno portare ad un aumento degli esportatori stabili e del fatturato da esportazioni. Al riguardo, con la Legge di Bilancio per il 2019 è stato disposto lo stanziamento di 90 milioni per il 2019 e di 20 milioni per il 2020, per il potenziamento del Piano straordinario per la promozione del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia. In particolare, il nuovo Piano straordinario per il *Made in Italy* stanziava per il 2019 un totale di 140 milioni (i 90 stanziati dalla Legge di Bilancio per il 2019 più 50 milioni di fondi perenti) per finanziare nuove strategie ritenute più adatte alle esigenze delle PMI: la partecipazione alle fiere viene finanziata in misura ridotta rispetto al passato, mentre si punta ad aumentare i finanziamenti per le iniziative di comunicazione e alla creazione di spazi espositivi permanenti da allestire in alcune grandi piazze internazionali.

¹⁰⁴ La procedura è già disciplinata dal Decreto legge n. 201/2011.

¹⁰⁵ Incluse le denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche (DOP e IGP) agroalimentari, del vino e delle bevande spiritose.

Inoltre, il Decreto Crescita, al fine di tutelare e promuovere il *Made in Italy*, introduce norme per il contrasto all'*Italian sounding* e incentivi al deposito di brevetti e marchi. È previsto un contrassegno *Made in Italy* concesso dallo Stato ai produttori, unitamente ad un'agevolazione del 50 per cento per le spese sostenute per la tutela legale dei prodotti nazionali.

Nella **promozione delle start up innovative** uno strumento importante è rappresentato dal sostegno all'imprenditorialità giovanile, anche attraverso le semplificazioni amministrative (come l'utilizzo di strumenti ICT) e la riduzione dei costi per tutta la durata dell'iscrizione della società nella sezione speciale del registro delle imprese.

È stata ampliata la platea dei potenziali destinatari della misura 'Resto al Sud'¹⁰⁶ per la costituzione di nuove imprese da parte di giovani imprenditori nelle Regioni del Mezzogiorno, elevando l'età massima da 35 a 45 anni e sopprimendo l'esclusione delle attività libero professionali dalle attività beneficiarie del finanziamento. L'importo finanziato massimo è di 50 mila euro, dei quali il 35 per cento è un'erogazione a fondo perduto e il 65 per cento un prestito a tasso zero da rimborsare in otto anni.

Le politiche a sostegno delle aziende sono particolarmente orientate verso le micro e piccole imprese perché minori sono le dimensioni, maggiore è la difficoltà di accesso alle informazioni e ai servizi, anche in considerazione dei costi connessi alla gestione. Nell'ambito della rivisitazione di tutte le misure di incentivazione alle imprese, è stato pubblicato un portale web¹⁰⁷ grazie al quale gli imprenditori possono trovare tutte le informazioni relative alle misure nazionali di incentivazione disponibili.

Con riferimento all'autotrasporto, sono state adottate misure contro l'abusivismo e per le semplificazioni amministrative nell'ambito delle revisioni sui veicoli¹⁰⁸. Inoltre, si prevede un rimborso pari al 50 per cento delle spese sostenute (che devono essere documentate) per il conseguimento della patente e delle relative abilitazioni professionali per i soggetti con meno di 35 anni e che sono assunti con regolare contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato¹⁰⁹. Sarà, inoltre, applicata la nuova disciplina sul distacco dei lavoratori e si rafforzerà il controllo sulle operazioni di cabotaggio svolte in Italia dai vettori stranieri. Saranno costituiti tavoli di lavoro per impostare i contenuti di forme di incentivazione per l'aggregazione delle imprese di autotrasporto e proseguire le politiche di incentivazione finalizzate allo svecchiamento del parco veicolare a sostegno della competitività all'acquisto di veicoli a carburanti alternativi o *dual fuel*.

Al contempo, si prevedono azioni per rendere l'Italia un paese più agile per gli investitori esteri: a tal fine il Governo agirà sulle **semplificazioni amministrative** per l'avvio di impresa, l'ottenimento di permessi edilizi, il trasferimento della proprietà immobiliare e il pagamento delle imposte (per queste ultime si veda il *focus* sugli interventi fiscali della Legge di Bilancio per il 2019 e del Decreto fiscale).

¹⁰⁶ Decreto legge n. 91/2017.

¹⁰⁷ <https://www.incentivi.gov.it/>

¹⁰⁸ In particolare, la Legge di Bilancio per il 2019 estende anche alle officine private la possibilità di effettuare revisioni sui veicoli di massa superiore alle 3,5 tonnellate con esclusione dei veicoli destinati al trasporto di merci pericolose, o anche di prodotti deperibili in regime di temperatura controllata.

¹⁰⁹ Allo stesso tempo all'impresa di autotrasporto spetta una detrazione d'imposta pari all'ammontare dei rimborsi erogati nel limite di 1.500 euro ogni anno.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Altre misure riguarderanno la riduzione dei costi energetici, il commercio transfrontaliero e la risoluzione delle dispute commerciali.

A livello di fondi disponibili, per lo sviluppo delle tecnologie emergenti (Intelligenza artificiale, *Blockchain*, *Internet of Things*) e del *wi-fi* il CIPE ha destinato, a ottobre 2018, 100 milioni. Inoltre, con la Legge di Bilancio per il 2019 è stato istituito un Fondo per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di Intelligenza Artificiale, *Blockchain* e *Internet of Things*, con una dotazione di 15 milioni annui dal 2019 al 2021.

Tenuto conto del riscontro positivo, il Governo ha altresì confermato alcune misure del Piano 'Impresa 4.0' migliorandone alcuni aspetti e puntando sulla digitalizzazione delle PMI, anche in base alle istanze raccolte presso le associazioni di categoria. Inoltre, è in fase di costituzione un gruppo di lavoro dedicato, che coinvolge tutti gli attori dell'ecosistema, dalle istituzioni ai centri di ricerca, dalle Università fino alle *start up*.

Alle PMI è stato attribuito un contributo a fondo perduto per l'acquisizione di consulenze specialistiche finalizzate a sostenere i processi di trasformazione tecnologica e digitale attraverso le tecnologie abilitanti previste dal Piano 'Impresa 4.0' (*Voucher manager*). I criteri di riparto del contributo a fondo perduto sono stati ridefiniti in senso più favorevole alle micro e piccole imprese.

A febbraio 2019 è stato adottato da parte del Ministero dello Sviluppo Economico il decreto (i cui effetti sono ancora sospesi in attesa del giudizio della Corte dei Conti) che incrementa di 150 milioni il Fondo per la crescita sostenibile, indirizzando le risorse al sostegno di iniziative di ricerca e sviluppo nei settori applicativi della Strategia nazionale di specializzazione intelligente relativi a 'Fabbrica intelligente', 'Agrifood' e 'Scienze della vita'.

Il Governo prosegue nel sostenere l'accesso al credito delle imprese attraverso il rafforzamento del **Fondo di Garanzia delle PMI** (nel 2018 sono state presentate 129.380 domande con 19,3 miliardi di investimenti) e della sezione speciale dedicata alla micro-imprenditorialità. Con il Decreto legge in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la PA¹¹⁰ è stata prevista l'istituzione di una sezione speciale, con una dotazione di 50 milioni, dedicata a interventi di garanzia in favore di PMI in difficoltà nella restituzione delle rate di finanziamenti già contratti con banche e intermediari finanziari che, al contempo, sono titolari di crediti nei confronti delle PA. Il Decreto Crescita è ulteriormente intervenuto per ampliare l'operatività del Fondo di Garanzia (per i dettagli si veda il *focus* sul Decreto Crescita). Inoltre, verrà istituita una Banca per gli Investimenti con garanzia esplicita dello Stato, che funga da cabina di regia e promuova una razionalizzazione degli strumenti volti a favorire l'accesso al credito e del fondo di garanzia per le PMI.

Gli sportelli unici per l'impresa, già esistenti a livello territoriale, verranno potenziati e questo consentirà di monitorare il livello di spesa delle risorse pubbliche disponibili, soprattutto dei fondi europei.

È, inoltre, stata rifinanziata la Nuova Sabatini con 48 milioni per il 2019, 96 milioni per ciascuno degli anni dal 2020-2023 e 48 milioni per il 2024. Tale misura di sostegno è volta alla concessione alle micro, piccole e medie imprese di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi gli investimenti in beni strumentali Industria 4.0, e di un

¹¹⁰ Decreto legge n.135/2018 cvt in legge n. 12/2019.

correlato contributo statale in conto impianti rapportato agli interessi calcolati sui predetti finanziamenti. Con il Decreto Crescita è stato innalzato il tetto massimo di finanziamento ammesso al contributo e sono state introdotte delle semplificazioni procedurali (si veda *focus* sul Decreto Crescita).

È stata incrementata la spesa - di 1,1 milioni per l'anno 2019, di 41 milioni per il 2020 e di 70,4 milioni per il 2021 - per le agevolazioni concesse nell'ambito del contratto di sviluppo, che rappresenta il principale strumento agevolativo per programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni nei settori industriale, turistico e della tutela ambientale.

Le PMI beneficeranno anche della modifica della disciplina del Codice dei Contratti Pubblici, a cui potranno accedere più facilmente. Tali modifiche saranno anche orientate a rendere più efficienti i pagamenti della PA e a facilitare l'estensione della compensazione tra crediti e debiti della PA.

Parimenti rilevante è il contrasto al fenomeno delle delocalizzazioni. Il Governo ha previsto¹¹¹ la revoca dei benefici per le imprese italiane ed estere operanti nel territorio nazionale (beneficiarie di aiuti di Stato per investimenti produttivi) che delocalizzano in Paesi esteri (sia in ambito UE che extra UE) l'attività economica specificamente incentivata, o una sua parte, e la decadenza dalla fruizione di specifici benefici (connessi ad una valutazione dell'impatto occupazionale) per le imprese che non garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali nei siti produttivi incentivati.

La tutela della concorrenza sarà rafforzata grazie alla nuova legge annuale in materia, che il Governo intende approvare.

Il Senato, inoltre, ha approvato definitivamente il Disegno di legge che inserisce la disciplina dell'azione di classe¹¹² nel codice di procedura civile. Viene ampliato l'ambito d'applicazione dell'azione di classe sia in termini soggettivi - rendendola sempre esperibile da parte di ciascun componente della classe, nonché delle organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro che hanno come scopo la tutela dei suddetti diritti¹¹³ - sia in termini oggettivi, prevedendo che l'azione può essere portata avanti a tutela delle situazioni soggettive maturate a fronte di condotte lesive, per l'accertamento della responsabilità e la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni. I destinatari dell'azione di classe sono le imprese e gli enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità mentre il giudice competente è quello della sezione specializzata in materia di impresa. Infine, il Disegno di Legge incide anche su altri aspetti della disciplina riconoscendo ad esempio, che l'adesione all'azione di classe possa avvenire anche dopo la sentenza che definisce il giudizio e favorendo il ricorso alle tecnologie ICT ai fini della pubblicità della procedura.

Infine verranno riviste le misure di agevolazione alle aree sottoutilizzate nella misura in cui si siano rivelate poco efficaci e verranno impegnate le risorse europee assegnate dalla Programmazione comunitaria 2014-2020.

Innovazione e competitività

È di vitale importanza per il Paese investire sull'innovazione e sulla tecnologia, per recuperare un *gap* consistente sul digitale, sull'offerta di servizi innovativi, sulla penetrazione della banda larga e sulle competenze digitali. La centralità

¹¹¹ Con il Decreto Dignità.

¹¹² Attualmente contenuta nel Codice del Consumo (Decreto legislativo n. 206/2005)

¹¹³ Iscritte in un elenco tenuto dal Ministero della Giustizia.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

dell'innovazione tecnologica e dell'adeguato supporto a tutta la filiera delle imprese innovative è essenziale per garantire al Paese la possibilità di crescere, competere, generare nuove opportunità di lavoro qualificato, creare e distribuire nuova ricchezza in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

In questa prospettiva è essenziale lavorare inserendosi nel programma 'Europa Digitale', con il quale la Commissione Europea intende investire 9,2 miliardi per lo sviluppo di settori chiave per l'innovazione (Supercomputer, Intelligenza Artificiale, Cybersicurezza, competenze digitali, trasformazione digitale della P.A.). Un settore di particolare interesse è quello della tecnologia *blockchain*, sempre più centrale nello sviluppo del digitale, tanto a livello di iniziativa privata quanto nel settore pubblico. Essa sta attirando investimenti significativi a livello globale e proponendo questioni regolatorie particolarmente rilevanti.

Con l'approvazione del Decreto legge Semplificazioni, l'Italia è tra i primi Paesi europei a offrire una prima cornice normativa alla tecnologia *Blockchain* e agli *smart contract*¹¹⁴. L'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) è tenuta a individuare i relativi standard tecnici entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. L'obiettivo della nuova disciplina è quello di abilitare nuovi modelli di *business* fondati sulla sperimentazione delle tecnologie emergenti, in sintonia con il percorso che si sta svolgendo a livello europeo nell'ambito della '*Blockchain Partnership Initiative*' cui l'Italia ha aderito a fine settembre 2018. Sempre in questo ambito, a gennaio 2019, è stata istituita presso il MISE una commissione di esperti con il compito di elaborare una strategia nazionale sulla tecnologia *blockchain* e sui registri distribuiti. Si è insediata presso lo stesso Ministero anche una commissione di esperti chiamati a redigere una Strategia nazionale sull'intelligenza artificiale per definire la prospettiva italiana rispetto a quanto negoziato a livello europeo, nell'ambito del piano coordinato sull'Intelligenza Artificiale.

La creazione di un contesto imprenditoriale migliore e più favorevole agli investimenti richiede, inoltre, azioni per **facilitare l'accesso al credito** e la protezione degli investitori di minoranza, oltre a rendere meno costosa la gestione delle insolvenze. Un'attenzione particolare è posta al potenziamento degli strumenti di agevolazione degli investimenti in *venture capital*.

FOCUS Misure per l'innovazione e il *venture capital*

Con la Legge di Bilancio per il 2019 sono state poste le basi per la piena operatività del Fondo Nazionale Innovazione (FNI), attraverso una cabina di regia che ha l'obiettivo di riunire e moltiplicare risorse pubbliche e private dedicate al tema strategico dell'innovazione. Il Fondo Nazionale Innovazione è un soggetto SGR multifondo che opera esclusivamente attraverso lo strumento operativo di intervento del *venture capital*, ovvero investimenti diretti e indiretti in minoranze qualificate nel capitale di imprese innovative con Fondi generalisti, verticali o Fondi di Fondi, a supporto di *start up*, *scale up* e PMI innovative. FNI ha tra le proprie missioni anche quella di presidiare le tecnologie ed i mercati emergenti più innovativi, garantendo alle *start up* e PMI innovative tutto il supporto strategico necessario in una logica di sistema. È considerata una missione strategica per il Paese sostenere tutto il ciclo del '*Technology*

¹¹⁴ È un programma per elaboratore che opera su Tecnologie basate su registri distribuiti e la cui esecuzione vincola automaticamente due o più parti sulla base di effetti predefiniti dalle stesse. Sono definite Tecnologie basate su registri distribuiti: le tecnologie e i protocolli informatici che usano un registro condiviso, distribuito, replicabile, accessibile simultaneamente, tali da consentire la registrazione, la convalida, l'aggiornamento e l'archiviazione di dati. Gli *smart contract* soddisfano il requisito della forma scritta anche per l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari.

Transfer e del raccordo tra ricerca ed impresa, come tra università e mercato. FNI contribuisce all'idea di sviluppo, direttamente e indirettamente, puntando a effettuare e suscitare investimenti per complessivi 5 miliardi in 5 anni, generando in parallelo lavoro qualificato a moltiplicatore 5.

L'obiettivo primario dell'iniziativa del Governo è la risoluzione di un fallimento di mercato del capitale di rischio in Italia, portando rapidamente il Paese verso i livelli di investimenti in innovazione dei maggiori Paesi europei. La nascita del Fondo Nazionale Innovazione è un investimento strutturale sul capitale umano, sulle tecnologie più innovative, sulla missione strategica per l'interesse nazionale di generare nuove grandi imprese globali, stimando una rinnovata capacità di attrazione di nuove risorse sul tessuto delle migliori PMI italiane.

La misura non è isolata: si accompagna alla rimodulazione dei PIR, e alle altre agevolazioni fiscali previste per gli investimenti in *venture capital*, *start up* e PMI innovative (per i dettagli si veda il paragrafo Sostegno alle imprese).

A tale scopo, con la Legge di Bilancio per il 2019 è stata modificata la disciplina dei PIR, introducendo due vincoli di destinazione all'investimento delle risorse per favorire l'investimento in capitale di rischio delle imprese non quotate e agevolare la crescita dimensionale. In particolare, al fine di canalizzare il risparmio raccolto con i PIR verso il sistema produttivo, è stato previsto che il PIR debba investire una quota pari ad almeno il 3,5 per cento del totale in strumenti finanziari ammessi alle negoziazioni sui sistemi multilaterali di negoziazione (es. AIM, EuroTLX, ExtraMOT), ed emessi da piccole e medie imprese¹¹⁵ e un altro 3,5 per cento in quote o azioni di Fondi per il *venture capital*¹¹⁶. Inoltre, sono state incrementate dal 30 per cento al 40 per cento le detrazioni ai fini IRPEF e le deduzioni ai fini IRES per gli investimenti effettuati in *start up* e piccole e medie imprese innovative. La deducibilità ai fini IRES arriva al 50 per cento se l'investimento è pari all'intero capitale della *start up* e se la partecipazione è mantenuta per almeno 3 anni.

Si tratta di misure che configurano un '*Innovation Act*' che ha l'obiettivo di sbloccare la crescita del Paese. Verranno implementate nuove misure, tra cui: *i*) modulazione analoga ai PIR per gli ELTIF (*European Long-Term Investments*); *ii*) nascita delle società di investimento semplice (SIS) per semplificare con un tetto massimo di 25 milioni, l'avvio di nuovi soggetti investitori focalizzati sulla fase *seed* e del cd *technology transfer*; *iii*) avvio di una nuova *policy* nell'accesso al *public procurement* a favore di *start up* e PMI innovative; *iv*) misure e iniziative di sblocco degli investimenti in ricerca applicata, *technology transfer* e formazione per colmare il *gap* e fornire alle PMI le risorse oggi insufficienti per la loro evoluzione tecnologica e capacità competitiva su larga scala.

Tra le politiche legate all'innovazione un ruolo trainante è svolto dalla Strategia nazionale per Banda Ultra Larga e dallo sviluppo della tecnologia 5G, essenziali per la crescita del Paese. L'obiettivo della Strategia è quello di: garantire entro il 2020 la copertura con reti ultraveloci oltre i 100 Mbps ad almeno l'85 per cento della popolazione italiana; estendere la copertura ad almeno 30 Mbps alla restante quota della popolazione italiana e la copertura oltre i 100 Mbps a tutte le sedi/edifici pubblici, poli industriali, aree di interesse economico e concentrazione demografica, nonché alle principali località turistiche e agli snodi logistici.

Negli ultimi anni gli attori pubblici interessati e gli operatori del settore hanno contribuito alla realizzazione degli obiettivi prefissati. Nei prossimi anni tali risultati andranno rafforzati, anche semplificando la *governance* del settore, attualmente dispersa tra una molteplicità di soggetti. Il miglioramento della *governance* ridurrebbe le problematiche legate allo stanziamento e all'utilizzo integrale delle

¹¹⁵ Come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003.

¹¹⁶ È in via di definizione un decreto del MiSE, di concerto con il MEF, per individuare criteri e modalità per l'attuazione delle nuove disposizioni (che dovranno essere compatibili con le regole europee sugli aiuti di Stato), prevedendo, contestualmente, che esse si applicheranno ai PIR costituiti dal 1° gennaio 2019.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

risorse disponibili, andando a incidere sull'unitarietà e sulla velocità nell'attuazione della Strategia Nazionale.

A dicembre 2018, Infratel¹¹⁷ ha aggiudicato il terzo bando di gara per la costruzione della rete pubblica per la banda ultra larga in Puglia, Calabria e Sardegna, che prevede uno stanziamento pubblico di 103 milioni. I cittadini interessati dagli interventi previsti nel terzo bando sono oltre 378 mila, più di 317 mila le unità immobiliari negli 882 Comuni coinvolti¹¹⁸. La rete sarà data in concessione per 20 anni e rimarrà di proprietà pubblica. Ad oggi sono stati avviati circa 1.300 cantieri e per il 2019 è prevista l'apertura di ulteriori 2.000 cantieri per la copertura di circa 1,3 milioni di utenze.

Con il Decreto Semplificazioni è stato approvato un pacchetto di misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga e a semplificare il rilascio delle autorizzazioni.

In particolare, sono state introdotte disposizioni per la semplificazione nel rilascio delle autorizzazioni, soprattutto per quanto riguarda quelle archeologiche e la cablatura con banda ultralarga dei condomini.

Infine, è stato chiarito che i Comuni e gli enti locali non possano imporre agli operatori oneri amministrativi ulteriori rispetto a quelli previsti dal Codice delle comunicazioni elettroniche.

Il Comitato di indirizzo e monitoraggio sulle attività di potenziamento della rete infrastrutturale pubblica per la banda ultra larga (Comitato di indirizzo Infratel) - recentemente attivato - ha evidenziato anche la necessità di sostegno alla domanda per l'attivazione di servizi Banda Ultra Larga, con particolare attenzione alle scuole, alle PMI, ai Cpl ed ai cittadini, anche per sensibilizzare la società civile ad una connettività inclusiva.

Un'ulteriore attività, fondamentale per la realizzazione della Strategia Nazionale, riguarda la definizione della seconda parte del Piano Nazionale Banda Ultra larga con l'intervento nelle aree grigie. A tale riguardo è necessario impegnare i fondi previsti nella delibera CIPE¹¹⁹, previa ripresa del dialogo in materia con la Commissione Europea.

Il Governo è impegnato nello sviluppo del 5G attraverso la sperimentazione, l'adozione ed il rilascio di nuovi servizi e, in prospettiva, l'introduzione di piattaforme digitali di nuova generazione. La procedura di gara per l'assegnazione delle frequenze è stata avviata ed è stato istituito un tavolo di coordinamento, 'Tavolo TV 4.0', tra tutti i soggetti interessati al fine di assicurare che il percorso di trasformazione del sistema radiotelevisivo e il trasferimento delle frequenze nella banda 700 MHz avvenga senza ritardi rispetto alle scadenze stabilite, assicurando gli obiettivi di bilancio e le legittime esigenze di tutti gli attori coinvolti¹²⁰. In seguito si provvederà a migliorare l'allocazione e l'utilizzo dello

¹¹⁷ Infratel Italia SpA è la società *in house* del MISE, controllata da INVITALIA, tramite la quale il MISE attua la Strategia Italiana per la Banda ultra larga.

¹¹⁸ Oggetto del bando è la progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione in modalità *wholesale* di una rete passiva ed attiva di accesso, che consenta di fornire servizi agli utenti finali a 100Mbps in *download* e 50Mbps in *upload* per almeno il 70 per cento delle unità immobiliari nel *Cluster C* e di almeno 30Mbps in *download* e 15 Mbps in *upload* per le restanti unità immobiliari del *Cluster C* e per quelle del *Cluster D*. Sedi della PA, scuole, presidi sanitari, distretti industriali saranno raggiunti da connessioni oltre i 100Mbps indipendentemente dal *Cluster* di appartenenza.

¹¹⁹ Delibera CIPE 7 agosto 2017, n. 71 che ha completato la dotazione delle risorse per il piano Banda Ultra Larga, assegnando al MISE gli ulteriori 1,3 miliardi del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) già individuati nella delibera CIPE 65 del 2015 per raggiungere tutti gli obiettivi della Strategia BUL.

¹²⁰ Con la Legge di Bilancio per il 2019 è stato rivisto il piano della banda 700, fondamentale per lo sviluppo del 5G, prevedendo: 1) un risparmio di costi per i cittadini che non dovranno cambiare le antenne per la ricezione

spettro, anche al fine di reperire ulteriori risorse finanziarie per il bilancio pubblico. Riguardo i poteri speciali che lo Stato può utilizzare in difesa di *asset* strategici (*'Golden Power'*¹²¹), la normativa esistente è stata innovata con l'introduzione di un nuovo articolo che include le reti di telecomunicazione elettronica a banda larga con tecnologia 5G tra i settori di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale¹²². Il meccanismo di tutela dello Stato scatterà in questo caso anche per le forniture di materiali e servizi (se posti in essere con soggetti esterni all'Unione Europea) e non solo nei casi di acquisizioni di partecipazioni azionarie.

Per stimolare la domanda di servizi digitali è stato dato ulteriore impulso al piano WiFi.Italia.IT¹²³, con cui il governo si impegna a rendere l'Italia un Paese 4.0.

Per la realizzazione di questo obiettivo, è stato avviato il progetto 'Piazza Wifi Italia' che permetterà a tutti i cittadini di connettersi, gratuitamente e in modo semplice tramite l'applicazione dedicata, a una rete *wi-fi* libera e diffusa su tutto il territorio nazionale. I Comuni possono fare richiesta di punti *wi-fi* direttamente online, registrandosi sulla piattaforma dedicata di Infratel. A tal fine è stato previsto un nuovo stanziamento di 45 milioni (che si aggiungono agli 8 milioni inizialmente disponibili) che permetterà di portare nuove aree *wi-fi* gratuite in tutti i Comuni italiani, con priorità per quelli con popolazione inferiore a 2.000 abitanti.

Occorre potenziare l'integrazione tra rete fisica e 5G, concentrando l'attenzione non solo sulla domanda domestica e i centri urbani, ma rafforzando la capacità di fornire connettività nelle aree del Paese dove più forte è la presenza di imprese e la vocazione a programmi di ricerca e sviluppo.

Per favorire la fibra si punta all'incentivazione e all'utilizzo di servizi e prodotti da parte di aziende e privati, anche attraverso nuovi modelli di sperimentazione e partenariato a 'zero burocrazia per l'innovazione' in specifiche aree del Paese (aree sulle quali misurarsi anche in termini di profili su aiuti di Stato e su vincoli/opportunità per le imprese che accedano alle risorse).

III.6 SETTORE BANCARIO E FINANZIARIO

Riduzione dei crediti deteriorati

Il Governo si è posto come obiettivo primario quello di rendere pienamente effettivo il principio costituzionale della tutela del risparmio. Le misure introdotte nel corso della legislatura si ispirano dunque a tale finalità¹²⁴.

dei canali RAI regionali; 2) un riassetto complessivo del sistema delle frequenze TV che tutela le TV locali, rendendo al contempo disponibili più frequenze per gli operatori nazionali (storici e nuovi entranti) che saranno messe a gara a novembre 2019; 3) la destinazione di frequenze dedicate per lo sviluppo della radio digitale; 4) più risorse per i cittadini per l'acquisto di *decoder* e *smart TV* a partire dal 2019.

¹²¹ Decreto legge n. 21/2012.

¹²² Decreto legge 'Brexit', n. 22/2019.

¹²³ <http://wifi.italia.it/it/home/#ilprogetto>

¹²⁴ Un primo intervento in tal senso è stato già realizzato con il Decreto legge 25 luglio 2018 n. 91, convertito con modificazioni con legge 21 settembre 2018, n. 108, che ha avviato il processo di rimborso a favore dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto, in ragione della violazione degli obblighi di informazione, diligenza, correttezza e trasparenza previsti dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento relativi alla sottoscrizione e al collocamento di strumenti finanziari emessi da banche aventi sede legale in Italia sottoposte ad azione di risoluzione ai sensi del Decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, o comunque poste in liquidazione coatta amministrativa, dopo il 16 novembre 2015 e prima della data del 1 gennaio 2018. A tale intervento provvisorio è seguita la previsione nella Legge di Bilancio per il 2019 di un intervento indennitario a favore di risparmiatori danneggiati dalle medesime banche poste in liquidazione coatta

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

L'Italia sta fattivamente contribuendo alla discussione in corso a livello europeo sul completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione del mercato dei capitali, per rafforzare l'UEM rivedendo nel contempo alcune delle modalità stabilite negli anni passati.

A livello nazionale è necessario proseguire con l'azione di rafforzamento del sistema e di riduzione dei crediti deteriorati intrapresa dal sistema bancario italiano.

Nel 2018 l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti erogati dalle banche italiane ha continuato a ridursi, sia al lordo sia al netto delle rettifiche, raggiungendo a dicembre rispettivamente l'8,7 e il 4,3 per cento (dai livelli di 11,5 e 6,1 per cento nel 2017). Alla diminuzione hanno contribuito il calo del flusso dei nuovi crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti (che ha raggiunto un minimo storico) e l'attuazione dei piani di cessione delle posizioni in sofferenza. Le condizioni di offerta del credito restano buone, sebbene siano presenti alcuni segnali di indebolimento. In base alle risposte delle banche italiane che hanno preso parte all'indagine sul credito bancario nell'area dell'euro (*euro-area bank lending survey*) nel terzo trimestre 2018 gli standard creditizi sono rimasti accomodanti, fatta eccezione per un leggero inasprimento dei termini e delle condizioni generali dei contratti. Ciò è confermato anche dalle indagini presso le imprese, le quali hanno riportato condizioni accomodanti sui mutui, nonostante un progressivo restringimento nella seconda parte del 2018. In base agli ultimi dati disponibili (gennaio 2019) i prestiti al settore privato non finanziario, corretti per tener conto delle cartolarizzazioni e degli altri crediti ceduti e cancellati dai bilanci bancari, sono diminuiti dello 0,7 per cento su base annuale; la crescita del credito alle famiglie resta invece stabile al 2,6 per cento. Il costo del credito non ha sostanzialmente risentito delle tensioni sullo spread. Il tasso medio di interesse sui nuovi prestiti alle imprese era pari all'1,5 per cento a gennaio, mentre quello sui prestiti alle famiglie per l'acquisto di abitazioni era al 2 per cento. Rispetto al mese di maggio 2018, quando le tensioni sui titoli pubblici hanno cominciato a manifestarsi, entrambi i tassi sono aumentati di 0,1 punti percentuali circa¹²⁵.

Un ruolo significativo nella riduzione dei crediti deteriorati va ascritto al Decreto legge¹²⁶ con il quale è stato autorizzato, a seguito della positiva decisione della Commissione Europea, uno schema per la concessione della garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione di crediti classificati come sofferenze nel bilancio delle banche e degli intermediari finanziari. La misura, che non è qualificata come aiuto di Stato, aveva l'obiettivo di consentire l'avvio di un mercato secondario concorrenziale per la cessione di tali crediti deteriorati¹²⁷. Il contributo di questa misura allo sviluppo di un mercato secondario dei crediti deteriorati può essere considerato significativo, anche se l'obiettivo di un mercato completo non può ancora ritenersi raggiunto. Pertanto la misura è stata confermata¹²⁸, introducendo talune modifiche ritenute opportune alla luce dell'esperienza operativa maturata,

amministrativa mediante apposito Fondo indennizzo risparmiatori (FIR) istituito dall'art. 1, co. 493, della legge n. 145/2018.

¹²⁵ I dati sono tratti da: Banca d'Italia, Banche e moneta: serie nazionali - gennaio 2019.

¹²⁶ Decreto legge n. 18/2016.

¹²⁷ Nei tre anni di operatività dello schema (scaduti il 6 marzo 2019), l'ammontare lordo di sofferenze oggetto di cartolarizzazione risulta di circa 50 miliardi e il valore nominale della *tranche senior* assistita dalla garanzia pubblica è di circa 10 miliardi.

¹²⁸ Decreto legge 'Brexit', n. 22/2019.

sempre nell’ottica di un adeguato bilanciamento fra la tutela del garante Stato e la compatibilità con logiche di mercato.

La nuova autorizzazione è subordinata alla positiva decisione della Commissione europea, che sarà chiamata a valutare che la misura non contenga elementi di aiuto.

Le riforme delle banche cooperative e delle banche popolari - che hanno previsto la trasformazione in società per azioni delle banche popolari e il consolidamento delle banche di credito cooperativo (BCC) oppure la loro adesione ad uno schema di Protezione Istituzionale - sono state implementate. Tutte le banche popolari sono state trasformate in società per azioni, fatta eccezione per due (per una delle quali la procedura è stata sospesa, essendo in corso un appello alla Corte di Giustizia UE). Il Decreto Crescita ha prorogato al 2020 il limite temporale per la trasformazione in SpA.

La riforma delle BCC è completa: circa 230 banche si sono consolidate in 2 grandi gruppi¹²⁹ significativi ai sensi del regolamento UE n. 1024 /2013 che istituisce il Meccanismo di vigilanza unico: sono quindi assoggettati alla vigilanza diretta della Banca Centrale Europea e nel corso del 2019 verranno assoggettate ad una *asset quality review*. Come consentito dalle più recenti modifiche della legge di riforma del settore bancario cooperativo, le BCC della Regione Alto Adige stanno costituendo un sistema di garanzia istituzionale (IPS - *Institutional Protection Scheme*).

Infine il Governo intende dedicare un’attenzione specifica all’utilizzo delle nuove tecnologie e, a tal proposito, è stato istituito presso il MEF, un Comitato di Coordinamento per il Fintech. Si tratta di settori nei quali i progressi richiedono cooperazione internazionale, per cui sarà assicurata una partecipazione attiva ai lavori dell’Unione Europea e degli organismi internazionali competenti per il miglioramento continuo degli standard internazionali in materia finanziaria.

III.7. LAVORO, EDUCAZIONE, WELFARE E LOTTA ALLA POVERTÀ

Lavoro e welfare

Il Governo è impegnato in un’azione di miglioramento dell’inclusione sociale, lotta al precariato, incentivazione del lavoro giovanile e femminile.

Il principale strumento messo in campo per accompagnare gli inoccupati nel mondo del lavoro è il RdC¹³⁰ (per il dettaglio si veda *focus*). Il RdC ha un duplice scopo: *i*) sostenere il reddito di chi si trova al di sotto della soglia ISEE di 9.630 euro; *ii*) fornire un incentivo a rientrare nel mercato del lavoro, attraverso la previsione di un percorso formativo vincolante, e dell’obbligo di accettare almeno una delle prime tre proposte di lavoro eque e non lontane dal luogo di residenza del lavoratore.

¹²⁹ Uno ha come capogruppo ICCREA mentre l’altro ha come capogruppo Cassa Centrale Banca.

¹³⁰ Introdotto con il Decreto legge n. 4/2019.

FOCUS

Il Reddito di cittadinanza

Il RdC è stato istituito con il Decreto legge n. 4/2019 come una misura di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. Per i nuclei familiari in cui tutti i componenti hanno 67 anni o più¹³¹ il RdC assume la denominazione di Pensione di cittadinanza (PdC) e rappresenta una misura di contrasto alla povertà per le persone anziane. Per il finanziamento delle due misure la Legge di Bilancio per il 2019 ha previsto l'istituzione del Fondo per il Reddito di Cittadinanza, con dei limiti di spesa pari a 7,1 miliardi nel 2019, 8,055 miliardi nel 2020, 8,317 miliardi annui dal 2021. Le risorse copriranno anche il potenziamento dei Cpl.

Il RdC è una misura rivolta al nucleo familiare e viene erogato a cittadini o residenti in Italia da almeno 10 anni (di cui gli ultimi due in modo continuativo), sulla base di indicatori reddituali e patrimoniali. I **requisiti** richiesti sono i seguenti:

- un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro;
- un reddito familiare misurato attraverso l'indicatore della situazione reddituale (ISR), inferiore a 6.000 euro annui moltiplicato per la scala di equivalenza di composizione familiare; ovvero 7.560 euro (per i nuclei familiari proprietari di abitazione di residenza in cui tutti i componenti hanno età maggiore o uguale a 67 anni, successivamente adeguata agli incrementi della speranza di vita) o 9.360 euro (per i nuclei familiari residenti in un'abitazione in locazione);
- un patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, con valore inferiore a 30.000 euro in Italia o all'estero; un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 6.000 euro, incrementato di 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un importo massimo di 10.000 incrementato di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo e di 5000 per ogni componente con disabilità, o 7.500 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficiente;
- i componenti del nucleo familiare non devono essere intestatari o avere disponibilità di veicoli immatricolati per la prima volta negli ultimi 6 mesi, autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati per la prima volta negli ultimi 2 anni, navi o imbarcazioni da diporto;
- sono esclusi dal RdC: *i*) i detenuti per tutto il periodo della pena e gli individui ricoverati in istituti di cura di lunga degenza a carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica; *ii*) i componenti che hanno dato dimissioni volontarie per i 12 mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, eccetto che nell'ipotesi di giusta causa.

Possono invece usufruire del RdC coloro che godono di NASpl e di altre forme di sostegno al reddito (compresa la DIS-COLL).

Il **beneficio economico** viene differenziato in funzione dell'età dei componenti e della proprietà o meno della casa di abitazione e si compone di due elementi:

- un'integrazione al reddito familiare fino a 6.000 euro annui, moltiplicati per la scala di equivalenza (per i nuclei familiari proprietari non costituiti di soli anziani di età superiore ai 67 anni) o 7.560 euro (per i nuclei di soli anziani di età superiore ai 67 anni);
- un contributo per le spese di affitto pari al canone annuo previsto dal contratto di locazione, fino ad un massimo di 3.360 euro annui o 1.800 euro annui nel caso di nuclei familiari costituiti di soli anziani di età superiore ai 67 anni; in alternativa, i nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà possono beneficiare di un contributo alla rata mensile del mutuo fino ad un massimo di 1.800 euro annui .

La **scala di equivalenza** è diversa da quella ISEE ed attribuisce in punteggio di 1 per il primo adulto (18 anni o più), 0,4 per ogni altro adulto e 0,2 per ogni minore di 18 anni fino a

¹³¹ Oppure per i nuclei familiari in cui sono presenti, anche, persone con disabilità gravi o non autosufficienti.

massimo di 2,1¹³². Il RdC viene corrisposto dal mese successivo a quello in cui si effettua la richiesta e ha **durata pari a 18 mesi**. Può essere rinnovato dopo la sospensione di un mese, interruzione che non si applica per le PdC.

Il riconoscimento del RdC è associato ad aiuti all'**attivazione** e ad un sistema di **condizionalità**. I soggetti **disoccupati o inattivi**, in grado di lavorare e non impegnati in corsi di formazione devono presentare una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e ad un percorso di formazione o inclusione sociale. Sono esonerati da tale obbligo i percettori di PdC o i beneficiari di RdC di età pari o superiore a 65 anni, i disabili e i componenti con carichi di cura di minori di tre anni ovvero di disabili gravi o non autosufficienti.

Entro 30 giorni dal riconoscimento del RdC, il richiedente viene convocato dai Cpl se nel nucleo familiare è presente almeno un componente che: *i*) è disoccupato da meno di due anni; *ii*) ha meno di 29 anni; *iii*) sia beneficiario di NASpl o di altro ammortizzatore sociale; *iv*) abbia già sottoscritto un Patto di servizio con i Cpl; *v*) non abbia sottoscritto un progetto personalizzato con i Cpl.

I beneficiari non esonerati stipulano il Patto per il lavoro che prevede:

- la registrazione presso il Sistema Informativo del Reddito di Cittadinanza e la consultazione quotidiana della piattaforma digitale dedicata al RdC;
- lo svolgimento di atti di ricerca attiva del lavoro;
- il consenso a svolgere corsi di formazione e riqualificazione professionale;
- il sostenimento di colloqui psicoattitudinali e prove di selezione;
- l'accettazione di almeno una di tre offerte di lavoro congrue.

I beneficiari che non sono in grado di lavorare vengono convocati dai servizi dei comuni dedicati al contrasto alla povertà. In questo caso viene sottoscritto un **Patto per l'Inclusione sociale**, dopo una valutazione del bisogno multidimensionale e l'individuazione di percorsi specifici di reinserimento sociale.

Si ha decadenza dal RdC quando uno dei componenti del nucleo familiare non effettui una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, non sottoscriva il Patto per il Lavoro o per l'Inclusione sociale, non partecipi all'attività di formazione o ai progetti utili per la comunità¹³³. Decadono anche coloro che rifiutano, entro il primo periodo, 3 offerte congrue, dove la congruità viene stabilita in base alle esperienze e competenze maturate, all'adeguatezza della remunerazione¹³⁴ e in base alla distanza dalla residenza (100 km nei primi 12 mesi, 250 km dopo i primi 12 mesi e in tutto il territorio nazionale alla terza offerta¹³⁵).

I datori di lavoro che comunicano la disponibilità ad assumere beneficiari di RdC vengono corrisposti degli incentivi, compatibili ed aggiuntivi con altri incentivi già previsti:

¹³² Il valore massimo per famiglia sale a 2,2 nel caso di nuclei con componenti con disabilità grave o non autosufficienti. Inoltre, tale scala si applica soltanto alla componente di reddito familiare, mentre il contributo per l'affitto e per il mutuo non variano al variare del numero di componenti del nucleo beneficiario.

¹³³ Si decade, inoltre, se un componente del nucleo viene trovato, nel corso di attività ispettive, a svolgere lavoro dipendente o di collaborazione continuata e continuativa, in condizioni irregolari o attività di lavoro autonomo non comunicate. Coloro che forniscono false dichiarazioni ovvero omettono delle informazioni sono puniti con reclusione da 2 a 6 anni. L'omessa comunicazione delle variazioni di reddito o del patrimonio è punita con la reclusione da 1 a 3 anni. Al momento della condanna definitiva il beneficiario è tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito.

¹³⁴ La remunerazione si considera congrua se è almeno pari al beneficio massimo fruibile da un solo individuo (780 euro), inclusa l'integrazione per la locazione, maggiorata del 10 per cento.

¹³⁵ Nel caso di nuclei con disabili non si potrà mai eccedere i 100 km; per i nuclei con minori la distanza non potrà eccedere i 250 km nei primi 2 anni di godimento del beneficio. Inoltre, per le offerte sull'intero territorio nazionale il beneficiario continua a percepire il beneficio per ulteriori 3 mesi, che diventano 12 nel caso di nuclei con minori o con disabili.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

- un **esonero contributivo**¹³⁶ per le assunzioni a tempo pieno e indeterminato pari alla differenza tra 18 mesi di RdC e le mensilità già percepite dal beneficiario assunto. La metà della differenza è destinata al soggetto privato accreditato, sempre nella forma di sgravio contributivo, se l'assunzione avviene tramite esso;
- un **beneficio aggiuntivo** di 6 mensilità per i beneficiari che avviano un'attività di lavoro autonomo o un'impresa - anche in forma societaria - nei primi 12 mesi di fruizione;
- l'**assegno di ricollocazione**¹³⁷ fino a dicembre 2021 per i beneficiari da utilizzare per un'assistenza intensiva e l'affiancamento di un tutor nella ricerca di un'occupazione da parte del Cpl o di un ente accreditato ai servizi per il lavoro.

L'incentivo contributivo è cumulabile con le altre misure incluse nella Legge di Bilancio per il 2019, ed in particolare: *i*) l'incentivo contributivo triennale per gli *under-35* residenti nel Mezzogiorno che, per le assunzioni che avranno luogo nel 2019 e nel 2020, è pari al 50 per cento dei complessivi contributi previdenziali datoriali nel limite massimo di 3.000 euro annui per un periodo massimo di 36 mesi¹³⁸; *ii*) l'incentivo contributivo annuale per gli *under-35* o gli *over-35* disoccupati da più di 6 mesi residenti nel Mezzogiorno, per le assunzioni che avranno luogo nel 2019 e nel 2020, pari al 100 per cento dei complessivi contributi previdenziali datoriali nel limite massimo di 8.060 euro annui per un periodo massimo di 12 mesi; *iii*) l'incentivo contributivo annuale totale per i laureati *under-30* con laurea magistrale, ottenuta dal 1° gennaio 2018 al 30 giugno 2019 con una votazione pari a 110 e lode entro la durata legale del corso di studi, o i possessori di dottorato di ricerca *under-34* per 12 mesi fino a un massimo di 8.000 euro annui. La cumulabilità del RdC con le iniziative di lavoro autonomo da parte dei percettori è relativa ai finanziamenti destinati alle nuove attività imprenditoriali nel Mezzogiorno previsti nella misura 'Resto al Sud', da parte dei residenti fino a 46 anni (finanziamento a fondo perduto fino al 35 per cento dei costi programmati e a tasso zero per il 65 per cento con la garanzia del Fondo di Garanzia per le PMI).

L'attuazione efficace dell'obbligo formativo e della effettiva partecipazione al mercato del lavoro, alla base del RdC, richiede il rafforzamento qualitativo e quantitativo dei Cpl (per i dettagli si veda *focus*), tenendo anche conto del necessario coordinamento con il livello regionale. Due sono gli aspetti più rilevanti che si dovranno definire: *i*) individuare le competenze da formare, funzionali allo sviluppo delle diverse Regioni; *ii*) definire un sistema di tracciabilità dei fondi destinati alla ristrutturazione dei Cpl.

La ristrutturazione dei Cpl punta a rendere omogenee le prestazioni fornite, e realizzare una rete capillare in tutto il territorio nazionale. Nella Legge di Bilancio per il 2019 è stato previsto un piano di assunzioni di personale qualificato per realizzare tale rete. È stato, inoltre, costituito il Sistema Informativo del RdC ed è previsto lo sviluppo di servizi avanzati per le imprese per facilitare l'attività di ricollocazione dei disoccupati. Infine, sono state stanziare risorse per assicurare un adeguamento dei locali dei Cpl anche dal punto di vista strutturale.

¹³⁶ L'importo non può essere inferiore a 780 euro mensili per cinque mensilità nel caso di prima erogazione del RdC ed è pari, comunque, a 5 mensilità nel caso di rinnovo. Il beneficiario non viene licenziato nei primi 24 mesi senza giusta causa o giustificato motivo.

¹³⁷ L'ammontare dell'assegno di ricollocazione va da 250 a 5.000 euro; il finanziamento è coperto da somme già stanziare dal Decreto legislativo n. 150/2015.

¹³⁸ Le Regioni coinvolte sono Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna. Le disposizioni normative sono le seguenti: art. 1, commi 100 e seguenti della Legge n. 205/2017 e art. 1-bis del Decreto legge n. 87/2018 cvt. in Legge n. 87/2018.

Il RdC opera in via completamente digitale, riducendo tempi, costi e possibilità di frodi. Nel contempo la piena interoperabilità delle banche dati a disposizione dello Stato e dei Cpl consentirà l'incontro in tempo reale della domanda e dell'offerta di lavoro.

FOCUS**Riforma dei Centri per l'Impiego e delle politiche attive del lavoro**

Nell'ambito del RdC un ruolo fondamentale è svolto dal potenziamento dei Cpl e delle politiche attive del lavoro. Nel nuovo assetto normativo la doppia piattaforma denominata Sistema Informativo del Reddito di Cittadinanza¹³⁹ costituisce il nuovo portale per la registrazione dei posti vacanti da parte delle imprese. La registrazione sarà favorita dalla possibilità di poter accedere ad uno sgravio contributivo pari alla differenza tra le 18 mensilità previste e quelle già godute dal beneficiario nel caso di un'assunzione a tempo indeterminato di quest'ultimo.

L'offerta di lavoro aumenterà per via dell'obbligo del beneficiario del RdC maggiorenne, non occupato e non impegnato nella frequenza di corsi di studio a sottoscrivere la dichiarazione di immediata disponibilità (DID) e aderire al Patto per il Lavoro o al Patto per l'Inclusione Sociale. Inoltre, i beneficiari sono tenuti ai seguenti obblighi:

- collaborare con l'operatore addetto alla redazione del bilancio delle competenze, ai fini della definizione del Patto per il Lavoro;
- registrarsi sull'apposita piattaforma digitale e consultarla quotidianamente;
- svolgere ricerca attiva del lavoro secondo le modalità definite nel Patto per il Lavoro;
- accettare di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale, ovvero progetti per favorire l'auto-imprenditorialità;
- sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione;
- accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue e, nel caso di rinnovo, la prima offerta utile di lavoro congrua.

La maggior domanda di servizi da parte dei lavoratori e delle imprese sarà fronteggiata grazie al rafforzamento dei Cpl, che include l'assunzione di 4.000 unità di personale da parte delle Regioni¹⁴⁰. Inoltre, nell'ambito del Piano triennale straordinario di potenziamento dei Cpl e delle politiche attive del lavoro, sono stati stanziati 340 milioni nell'arco del triennio 2019-2021, di cui 270 milioni per l'assunzione di ulteriori professionalità, ovvero i cd '*navigator*'¹⁴¹. Tali interventi si aggiungono, peraltro, al 'Piano di rafforzamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro' adottato nella Conferenza Unificata Stato-Regioni del 21 Dicembre 2017, con l'assunzione di 3.000 unità nel 2020, 4.600 nel 2021.

Gli interventi di potenziamento dei servizi per l'impiego prevedono anche il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati a livello regionale e nazionale¹⁴². Tali soggetti al momento ammontano a 1.098 operatori con 5.318 sedi operanti su tutto il territorio nazionale. I soggetti accreditati possono ottenere il 50 per cento dello sgravio contributivo in caso di assunzione a tempo indeterminato ottenuta con la loro intermediazione.

I beneficiari del RdC che accederanno ai Cpl saranno oggetto di una dettagliata procedura di profilazione quantitativa, secondo una metodologia messa a punto dall'ANPAL nell'ambito del programma 'Garanzia Giovani'. Inoltre, l'ANPAL ha definito, in accordo con le Regioni, le 'Linee guida per la profilazione qualitativa'¹⁴³; un sistema di profilazione qualitativa è in via di definizione ed è stato sperimentato su un campione di Cpl attraverso l'utilizzo del sistema

¹³⁹ Ex art. 6, Decreto legge n. 4/2019. Una piattaforma, gestita dall'ANPAL, coordina i Cpl. L'altra è gestita dal MLPS e coordina i Comuni.

¹⁴⁰ Ex art. 1, co. 258, Legge n. 148/2018.

¹⁴¹ Ex art. 12, co. 3, Decreto legge n. 4/2019.

¹⁴² Ex art. 12, Decreto legislativo n. 150/2015.

¹⁴³ Ex Deliberazione n. 19/2018.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

'PIAAC *on line*'. Questo consentirà di definire in maniera standardizzata alcuni profili di competenze possedute dai *jobseeker*.

L'ANPAL, sta elaborando, in collaborazione con le Regioni, il set di indicatori '*KPI Indicators*', che confluiscono nel Sistema Informativo Centrale (SIU). Si tratta, in particolare di indicatori relativi a: *i*) completezza e tempestività delle informazioni trasmesse dai sistemi regionali al sistema centrale; *ii*) numero di utenti registrati distinti per varie tipologie di *target*; *iii*) numero di patti di servizio e tipologia di politica attiva; transizioni dei presi in carico nello stato di occupazione dopo partecipazione a politica attiva; *iv*) numero di *vacancy* e soddisfazione dell'utenza. I dati verranno resi pubblici su una *dashboard*, seguendo il modello suggerito dal PES-network¹⁴⁴, in modo da consentire un confronto trasparente e condiviso delle informazioni sulle *performance* regionali ed innescare un meccanismo virtuoso di miglioramento continuo delle prestazioni.

Nell'ambito del RdC, si prevede una forte integrazione tra il sistema dei Cpl e i servizi di contrasto alla povertà dei Comuni, attraverso la sottoscrizione del Patto per il Lavoro e del Patto per l'Inclusione Sociale. A questo fine, verrà istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 'Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali' (SIUSS) per il coordinamento delle municipalità e per la condivisione delle informazioni sia tra le amministrazioni centrali e i servizi territoriali sia, nell'ambito dei servizi territoriali, tra i Cpl e i servizi sociali¹⁴⁵.

Di particolare importanza per il successo delle politiche attive del lavoro è anche la certificazione delle competenze professionali. Al riguardo, nel 2018 si sono fatti importanti progressi a livello nazionale, con l'approvazione del Decreto Interministeriale dell'8 gennaio che istituisce il Quadro Nazionale delle Qualificazioni. Inoltre, è stato avviato il processo di definizione delle 'Linee guida del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze per gli enti pubblici titolari' dei servizi di individuazione e validazione e certificazione. In tal modo, si porta a compimento l'iter attuativo del Decreto Legislativo n. 13/2013, andando a definire i livelli essenziali dei servizi di individuazione, validazione e certificazione delle competenze a complemento dei LEP dei servizi per il lavoro.

Inoltre, l'ANPAL ha avviato alcune azioni rilevanti per potenziare il sistema formativo:

- rafforzamento e accompagnamento alla realizzazione dell'apprendistato di primo livello (sistema duale) e di terzo livello, compreso il progetto in collaborazione con il '*Federal Institute for Vocational Education and Training*' (BIBB) tedesco¹⁴⁶, di formazione dei tutor aziendali e formativi, sia le nuove linee-guida sui tirocini extracurricolari;
- sperimentazione dello strumento di *self assessment* 'PIAAC *on line*' realizzato presso i Cpl e nell'indagine Excelsior sui fabbisogni professionali condotta da UNIONCAMERE.

Il RdC sarà completato dall'introduzione del salario minimo legale, che garantirà un minimo retributivo legale sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa a norma dell'articolo 36, comma 1 della Costituzione. A questo riguardo, si deve sottolineare che al momento il principio costituzionale trova attuazione attraverso: *i*) l'applicazione in sede giurisdizionale dei minimi contrattuali dei CCNL; *ii*) l'uso del salario dei CCNL come criterio ai fini dell'ammissibilità e dell'aggiudicazione dei lavori negli appalti pubblici; *iii*) l'uso del salario dei CCNL come criterio di fissazione dei corrispettivi del lavoro nelle società cooperative.

¹⁴⁴ Cfr. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=en> .

¹⁴⁵ Ex art. 6, Decreto legge n. 4/2019.

¹⁴⁶ Cfr. <https://www.bibb.de/en/40.php> e <https://www.venetolavoro.it/fitt-english> .

FOCUS**Il Salario Minimo Orario**

Con la proposta di legge¹⁴⁷ che istituisce il salario minimo orario il Governo si pone l'obiettivo di far corrispondere ai lavoratori una retribuzione complessiva proporzionata e sufficiente alla quantità e qualità del lavoro prestato, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 36 della Costituzione. Si tratta di un intervento di sostegno a garanzia dell'efficacia generale dei trattamenti salariali minimi previsti già nei contratti nazionali comparativamente più rappresentativi.

In base alla proposta di legge il salario minimo non deve essere inferiore a quanto previsto dal contratto collettivo nazionale¹⁴⁸ in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, e comunque non inferiore a 9 euro lordi l'ora.

La finalità complessiva dell'intervento è quella di offrire una protezione più efficace ai lavoratori a basso salario, conservando alle parti sociali il ruolo di autorità salariali. L'importo legale costituirà, al riguardo, un criterio per risolvere il conflitto tra diversi CCNL applicabili al caso specifico o il problema dell'assenza di un CCNL: nel primo caso prevale il CCNL stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali più rappresentative vigente per la categoria; nel secondo caso si fa riferimento al contratto collettivo territoriale stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative o, nell'eventualità di una sua mancanza, al minimo di 9 euro l'ora.

Il salario minimo estende la tutela della retribuzione anche a lavoratori oggi non coperti dai CCNL, applicandosi anche ai collaboratori con l'eccezione delle prestazioni intellettuali, delle attività effettuate dai membri di organi di amministrazione e controllo delle società e dai partecipanti a collegi e commissioni, oltre che delle collaborazioni istituzionali.

La riforma del sistema pensionistico prevede, per chi matura i requisiti nel triennio 2019-2021, un nuovo canale di accesso al pensionamento anticipato in presenza dei requisiti congiunti, anagrafico e contributivo, di 62 anni di età e di 38 anni di contributi e la disapplicazione per il periodo 2019-2026 dell'adeguamento agli incrementi della speranza di vita del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica (si veda *focus* seguente).

FOCUS**Il trattamento di pensione anticipata 'Quota 100'**

Il Decreto legge n. 4/2019 istituisce il trattamento di pensione anticipata 'Quota 100' Tale diritto viene introdotto, in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, in presenza di un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva minima di 38 anni. Sono ammessi i lavoratori dipendenti, pubblici o privati, e gli autonomi iscritti a forme pensionistiche obbligatorie gestite dall'INPS.

L'accesso al trattamento pensionistico mediante questo canale di uscita sarà consentito a coloro che maturano i requisiti entro il 2021. La decorrenza della pensione potrà avvenire anche negli anni successivi al 2021.

La pensione assicurata dallo schema 'Quota 100' non è cumulabile, fino al compimento dell'età anagrafica della pensione di vecchiaia, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, a eccezione di quelli derivanti da lavoro autonomo occasionale nel limite di 5.000 euro lordi annui.

Per l'accesso alle prestazioni con 'Quota 100', sono previste diverse finestre rispetto alla data di maturazione del requisito¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Cfr. AS 658 attualmente in discussione al Senato e non ancora approvato all'Assemblea in prima lettura. Altri disegni di legge di contenuto simile sono stati presentati sia al Senato, sia alla Camera.

¹⁴⁸ Stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative sul piano nazionale.

¹⁴⁹ I lavoratori del comparto privato possono andare in pensione 3 mesi dopo il raggiungimento dei requisiti, con prima decorrenza utile 1° aprile 2019. Per i lavoratori del settore pubblico la finestra è 6 mesi dopo, con prima

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Oltre alla pensione anticipata 'Quota 100' il Decreto legge prevede altri interventi in materia pensionistica:

- la riduzione dell'anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica, che a decorrere dal primo gennaio 2019 e fino a tutto il 2026 sarà pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne, per effetto della prevista disapplicazione dell'adeguamento di tali requisiti. È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi;
- il diritto al trattamento pensionistico anticipato (c.d. 'Opzione donna') per le lavoratrici che maturino entro il 31 dicembre 2018 alcuni requisiti (58 anni per le dipendenti e 59 anni per le lavoratrici autonome e 35 anni di età contributiva), con calcolo dell'assegno con il sistema contributivo¹⁵⁰;
- il blocco fino al 2026 dell'adeguamento alla speranza di vita per la pensione anticipata dei lavoratori precoci che usufruiscono del requisito agevolato di 41 anni di contributi a partire dal 2019. È comunque previsto, dal 2019, un posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici a partire dalla data di maturazione dei requisiti pari a tre mesi.

Lo stesso Decreto legge prevede anche la proroga fino a tutto il 2019 della prestazione assistenziale denominata APE sociale e un meccanismo di correzione della spesa connessa con un monitoraggio (mensile per il 2019 e trimestrale per gli anni seguenti) da parte dell'INPS del numero di domande e degli oneri prospettici ai fini della garanzia dei saldi programmati di finanza pubblica.

Il RdC e 'Quota 100' seguono ad altri importanti interventi nel mercato del lavoro, in particolare quelli operati con il Decreto Dignità¹⁵¹ approvato ad agosto 2018, con il quale si punta a scoraggiare l'utilizzo di talune tipologie contrattuali per ridurre la crescente precarizzazione.

Il decreto affronta anche il tema delle delocalizzazioni, assicurando che le aziende destinatarie di incentivi e aiuti statali restituiscano quanto ricevuto a titolo di fondi e trasferimenti pubblici in caso di trasferimento degli stabilimenti in altri Paesi. I dati recenti sul mercato del lavoro sembrano offrire indicazioni confortanti sull'efficacia del provvedimento.

decorrenza utile 1° agosto 2019, con eccezione del comparto scuola, per il quale continuano a valere specifiche disposizioni. Sono fatte salve le norme vigenti che prevedono requisiti più favorevoli per l'accesso alla pensione rispetto a quelli previsti dal Decreto legge n. 4/2019. Sono, inoltre, esclusi dal nuovo istituto il personale militare delle Forze Armate, il personale della Polizia, Polizia Penitenziaria e Guardia di Finanza e il personale operativo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

¹⁵⁰ La norma prevede il posticipo della prima decorrenza utile dei trattamenti pensionistici di 12 mesi dalla maturazione dei requisiti per le lavoratrici dipendenti e di 18 mesi per le lavoratrici autonome.

¹⁵¹ Decreto legge n. 87/2018.

FOCUS**Tendenze recenti dell'occupazione alla luce del Decreto legge n. 87/2018 (Decreto Dignità)**

A giugno 2018 è stato emanato il Decreto legge n. 87/2018 (*Decreto Dignità*) al fine di: a) **stabilizzare i lavoratori e contrastare la precarietà**, b) **salvaguardare i livelli occupazionali** e c) **potenziare i Cpl**. Esso è stato convertito con modificazioni dalla Legge n. 96 del 9 agosto 2018.

In base ai primi risultati pubblicati dall'ISTAT, a gennaio 2019 la stima degli occupati è in lieve crescita rispetto a dicembre (+0,1 per cento, pari a +21 mila unità), con un andamento determinato da un aumento consistente dei dipendenti permanenti (+56 mila), mentre si osserva un calo dei dipendenti a termine (-16 mila) e degli indipendenti (-19 mila). La crescita coinvolge esclusivamente gli uomini (+27 mila) mentre risultano in lieve calo le donne (-6 mila).

A gennaio 2019, la stima delle persone in cerca di occupazione ha registrato un aumento dello 0,6 per cento (+15 mila), concentrato quasi esclusivamente sugli uomini e le persone oltre i 35 anni. Il tasso di disoccupazione è rimasto stabile rispetto al 10,5 per cento.

La stima degli inattivi tra i 15 e i 64 anni a gennaio è in lieve calo (-0,2 per cento, pari a -22 mila unità). La diminuzione coinvolge solo gli uomini (-33 mila) e si concentra tra i 25-49enni (-48 mila). Il tasso di inattività è rimasto, comunque, stabile al 34,3 per cento per il terzo mese consecutivo.

Nel trimestre novembre 2018-gennaio 2019, l'occupazione ha registrato un lieve calo rispetto ai tre mesi precedenti (-0,1 per cento, pari a -19 mila unità). La flessione riguarda gli uomini e le persone tra i 15 e i 49 anni dipendenti a termine e indipendenti, mentre si registra un segnale positivo per i dipendenti permanenti. Nel trimestre è emerso anche un aumento delle persone in cerca di occupazione (+1,3 per cento, pari a +35 mila) mentre diminuiscono gli inattivi (-0,4 per cento, -53 mila).

Per contrastare il precariato si procederà anche all'estensione dell'equo compenso¹⁵² e della normativa in vigore sul lavoro accessorio, al fine di regolamentare questo tipo di rapporto di lavoro (come baby-sitter e il lavoro agricolo stagionale non inquadrabile in nessun contratto di lavoro) e tutelare la dignità del lavoratore.

Si sta operando sul fronte degli incentivi alla genitorialità, con una valutazione degli strumenti in vigore ed una rivisitazione di quelli non pienamente efficaci. In particolare, verrà favorita la costituzione di una rete di centri dedicati (per esempio, asili nido e centri estivi) ed introdotta una politica fiscale che favorisca le famiglie con figli.

Infine, un'azione riguarderà anche il miglioramento della sicurezza sui luoghi di lavoro, rispetto alla quale il Governo opererà per modificare il Testo Unico sulla Sicurezza, prevedendo adempimenti semplificati per le PMI ed aumentando le risorse da destinare al personale addetto ai controlli e alla verifica della corretta applicazione delle normative in materia. La Legge di Bilancio per il 2019¹⁵³ ha previsto misure per il contrasto del fenomeno del lavoro sommerso e irregolare e la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso: *i*) l'assunzione di 930 unità di personale nel triennio 2019-2021 da parte dell'Ispettorato Nazionale per il Lavoro con un costo complessivo di 4,6 milioni; *ii*) l'aumento del 10 e 20 per cento (con un raddoppio in caso di recidiva) delle sanzioni per le violazioni più gravi della legislazione sul lavoro e sociale.

¹⁵² Introdotta con l'art. 19-quaterdecies del Decreto legge n. 148/2017 (Decreto fiscale).

¹⁵³ Cfr. art. 1, co. 445, Legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio per il 2019).

Istruzione e ricerca

Nel settore scolastico è necessario procedere alla redazione di un Testo Unico che sistematizzi in maniera organica le molte norme che riguardano la scuola e consenta un'opera di semplificazione legislativa complessiva. Tale riordino della legislazione andrà di pari passo con un piano strategico di interventi diretti a migliorare la qualità e l'efficacia del sistema di istruzione.

Con il disegno di legge sulle semplificazioni, approvato dal Governo a febbraio 2019, è prevista una delega nel settore dell'istruzione finalizzata a razionalizzare enti, agenzie, organismi e a modificare la disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola, per eliminare sovrapposizioni di funzioni e definire chiaramente compiti e responsabilità (si veda *focus* sulle misure in materia di semplificazioni).

Il Governo proseguirà gli sforzi diretti a limitare l'abbandono scolastico, mediante misure mirate all'incremento e all'arricchimento dell'offerta formativa. Saranno utilizzati nuovi strumenti per l'aggiornamento continuo e la valorizzazione professionale del corpo docente. Per questi ultimi una misura essenziale riguarda le modalità di accesso alla professione di docente anche al fine di affrontare il problema dei trasferimenti, che attualmente limita un'adeguata continuità didattica. La Legge di Bilancio per il 2019 ha rivisto le norme per il reclutamento dei docenti di tutti gli ordini e i gradi della scuola, rendendo più snella e agevole la procedura concorsuale con l'obiettivo di accelerare l'ingresso nel mondo del lavoro. Al concorso per l'accesso all'insegnamento potranno partecipare i laureati che hanno sostenuto, all'università, esami di didattica e pedagogia per almeno 24 crediti. I vincitori entreranno subito nel ruolo. I concorsi saranno banditi con regolarità, nelle Regioni e per le discipline dove ci saranno posti vacanti. I vincitori del concorso avranno la garanzia del posto nella Regione scelta, con un vincolo di permanenza di cinque anni introdotto a tutela dell'interesse degli alunni alla continuità didattica.

Viene inoltre abrogata la chiamata diretta per i docenti di tutti gli ordini e gradi di istruzione: gli insegnanti saranno sempre titolari su una scuola, alla quale saranno assegnati in base a criteri oggettivi e trasparenti.

Con il decreto in materia di sostegno e semplificazioni per le imprese e la PA (Decreto legge n. 135/2018), è stata fissata l'immissione in ruolo entro settembre 2019 dei candidati ammessi al corso-concorso per dirigenti scolastici.

Sono state introdotte alcune modifiche alla precedente legge di riforma della scuola¹⁵⁴, in particolare, al nuovo esame di Stato al termine del secondo ciclo di istruzione¹⁵⁵. In base al decreto recentemente approvato¹⁵⁶ è stato differito di un anno l'obbligo, ai fini dell'ammissione all'Esame di Stato, dello svolgimento della prova nazionale Invalsi; con lo stesso decreto è stata differita di un anno l'obbligatorietà - ai fini dell'ammissione all'esame di Stato - dello svolgimento del monte ore di alternanza scuola-lavoro previsto.

Per quanto concerne l'**alternanza scuola-lavoro** - il cui nome è stato modificato in 'Percorsi per le competenze trasversali' dalla Legge di Bilancio per il 2019 - essa sarà rivista nelle sue Linee guida. La stessa legge prevede la riduzione dell'orario minimo obbligatorio: 90 ore nei Licei (ora sono 200), 150 nei Tecnici e

¹⁵⁴ Legge n. 107/2015 c.d. La Buona Scuola.

¹⁵⁵ Come definito dal Decreto legislativo 13 aprile 2017 n. 62.

¹⁵⁶ Decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, cvt. in Legge 21 settembre 2018, n. 108.

210 nei Professionali (attualmente 400), al fine di privilegiare percorsi di formazione di maggiore qualità. Gli istituti potranno comunque aumentare l'orario, in coerenza con i loro obiettivi formativi.

Tale modifiche tengono conto del fatto che le opportunità di collocamento professionale, nonché la connessa capacità di assumere un ruolo attivo nel lavoro e nel proprio contesto sociale, dipende non solo da competenze strettamente tecniche ma, in ugual misura, dall'acquisizione di abilità e competenze trasversali (*soft skills* o *character skill*). In quest'ottica si è quindi ritenuta necessaria una ridefinizione dei documenti tecnici di accompagnamento all'attuazione delle attività di alternanza scuola-lavoro seguendo il principio della valorizzazione delle competenze trasversali.

Ai fini dell'**ampliamento dell'offerta formativa** saranno intraprese misure per assicurare il reclutamento dei docenti con titoli idonei all'insegnamento della lingua inglese, della musica e dell'educazione motoria nella scuola primaria anche utilizzando, nell'ambito delle risorse di organico disponibili, docenti abilitati all'insegnamento per la scuola primaria in possesso di competenze certificate. Saranno dunque oggetto di valutazione nuove classi di concorso e i requisiti per accedere all'insegnamento di dette discipline nella scuola primaria.

Importanti risorse sono state stanziare con un decreto di novembre 2018¹⁵⁷ per l'ampliamento dell'offerta formativa: 16,7 milioni destinati, oltre che a migliorare l'offerta formativa - con il coinvolgimento dei territori - anche allo sport¹⁵⁸ e alle emergenze educative. In particolare 6 milioni serviranno a garantire il diritto allo studio e il miglioramento dell'offerta nelle aree del Paese caratterizzate da un maggior disagio economico e sociale e in quelle colpite da gravi fenomeni naturali o eventi eccezionali. Le risorse serviranno, ad esempio, per sostenere le scuole colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017, nonché dal crollo del viadotto Polcevera di Genova. Altri 2 milioni vengono destinati a ripristinare le dotazioni laboratoriali delle scuole in caso di danni derivati da eventi imprevisti o atti vandalici.

Altre azioni riguardano il **sistema integrato di educazione ed istruzione**. La precocità d'ingresso nel sistema di istruzione è riconosciuta come misura capace di accrescere il successo formativo nel corso della vita: in tal senso per garantire il successo formativo di ciascuno studente si presterà maggiore attenzione alle esigenze della fascia 0-3 anni.

Va quindi integrata l'attuale normativa¹⁵⁹ prestando maggiore considerazione alle esigenze di educazione prescolare, in particolare nelle Regioni che ad oggi presentano un accesso ai servizi educativi per l'infanzia inferiore alla media nazionale. In questo senso si conferma il valore delle 'sezioni primavera', mentre occorre introdurre, nell'ambito delle risorse a legislazione vigente, una misura di perequazione che incrementi il Fondo nazionale relativo al sistema integrato.

La **lotta alla dispersione scolastica**, obiettivo fondamentale del Paese nel quadro europeo, passa anche per un incremento delle opportunità formative sul territorio. In questo senso sono state avviate, per il tramite dei Fondi Europei, una serie di misure per il potenziamento delle competenze di base e per la lotta alla dispersione anche attraverso offerte formative in spazi e tempi ulteriori rispetto

¹⁵⁷ Decreto ministeriale n. 721 del 14 novembre 2018.

¹⁵⁸ Campionati sportivi studenteschi, avviamento della pratica sportiva nella scuola primaria, sperimentazione didattica in favore degli studenti-atleti per consentire loro di coniugare studio e sport.

¹⁵⁹ Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

alle ordinarie attività didattiche. A tal fine la Legge di Bilancio per il 2019 ha incrementato il **tempo pieno** e prolungato, prevedendo 2.000 posti aggiuntivi nella Scuola primaria.

Con particolare riguardo agli strumenti per una **educazione inclusiva** e di qualità per tutti, sono allo studio diverse misure per garantire le prestazioni e i servizi necessari per raggiungere la piena inclusione scolastica e assicurare il diritto allo studio agli studenti diversamente abili o con bisogni educativi speciali.

In funzione di questo sarà anche rafforzata la formazione iniziale dei docenti di sostegno, definendo degli indicatori per misurare la qualità dei processi di inclusione in ogni scuola anche al fine di ottimizzare le risorse e ridurre le disparità regionali, nell'ottica dell'armonizzazione del servizio su tutto il territorio nazionale.

Per l'inclusione degli alunni con disabilità è stato costituito un gruppo di lavoro specifico per l'implementazione delle misure attuative previste nella normativa in vigore¹⁶⁰. Tale approccio è finalizzato a consentire la piena integrazione delle alunne e degli alunni con disabilità, sulla base dei propri bisogni individuali e nell'ottica dell'autonomia, della partecipazione sociale e del miglioramento delle *performance*.

Nel corso del 2018 è stata data attuazione al **Piano Nazionale Scuola Digitale** secondo le tempistiche programmate. Uno stimolo importante alla realizzazione del Piano verrà dal pacchetto di misure approvate con il Decreto ministeriale n. 721/2018. Esso prevede interventi per 35 milioni, destinati a: *i*) finanziare la progettazione e la creazione di ambienti di apprendimento capaci di integrare nella didattica l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia (22 milioni per le scuole statali di ogni ordine e grado); *ii*) le scuole delle aree a rischio (oltre 2 milioni); *iii*) potenziare la formazione dei docenti e le competenze degli studenti sulle metodologie didattiche legate al Piano Scuola Digitale (7,5 milioni); *iv*) Premio nazionale scuola digitale (1,5 milioni); *v*) promuovere l'innovazione didattica e digitale sul territorio (1,7 milioni). L'obiettivo è di rilanciare il Piano Nazionale per la Scuola Digitale, migliorandolo e mettendo le scuole nelle condizioni di governare il cambiamento valorizzando il contributo delle nuove tecnologie.

A seguito della firma del decreto è stato pubblicato un avviso da 22 milioni destinato alle scuole statali per finanziare la progettazione e creazione di ambienti di apprendimento capaci di integrare nella didattica l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia. Per valutare l'attuazione del Piano sarà costituito, inoltre, un Comitato scientifico di esperti per monitorarne l'andamento e proporre aggiustamenti alla strategia generale o a singole azioni.

A gennaio 2019 sono state individuate le 60 scuole situate in aree a rischio alle quali saranno destinati 2 milioni per la creazione di ambienti digitali di apprendimento¹⁶¹. Tale misura contribuirà a contrastare la dispersione scolastica grazie al fatto che le scuole beneficiarie sono state individuate tra quelle con i più alti indici di disagio negli apprendimenti, di status socio-economico familiare, di deprivazione territoriale e di abbandono scolastico.

¹⁶⁰ Decreto legislativo n. 13 aprile 2017, n. 66.

¹⁶¹ Ciascuna scuola riceverà 35.000 euro per la realizzazione di laboratori e 30.000 euro per la formazione del personale scolastico alla didattica innovativa. Saranno 57.000 gli alunni coinvolti e 6.500 i docenti che beneficeranno della formazione. A livello territoriale, 21 istituti si trovano al Nord (13 in Lombardia, 6 in Piemonte, 2 in Liguria), 8 al Centro (tutti nel Lazio) e 31 al Sud (10 in Campania, 9 in Sicilia, 7 in Puglia, 4 in Calabria e 1 in Basilicata).

La Legge di Bilancio per il 2019 ha istituito delle *équipe* formative territoriali, una *task force* di 120 docenti, distribuiti su tutto il territorio nazionale, che si occuperanno di coadiuvare le scuole nell'innovazione metodologica e didattica, con particolare riguardo alle nuove tecnologie. I 120 docenti saranno distaccati e presteranno servizio presso scuole polo dedicate. Il loro compito sarà quello di promuovere, presso le scuole del territorio di riferimento, la cultura dell'innovazione didattica e metodologica.

Tra le misure per la **sicurezza degli edifici scolastici**, il MIUR, in collaborazione con l'Agenzia Spaziale Italiana e il Consiglio Nazionale delle Ricerche, ha avviato una mappatura satellitare degli edifici scolastici per poter verificare eventuali spostamenti degli stessi al fine di avviare tempestivamente i controlli. Sul portale del Ministero sono attualmente disponibili in chiaro tutti i dati presenti nell'anagrafe dell'edilizia scolastica.

A ottobre 2018 sono stati messi a disposizione degli enti locali 36 milioni destinati alla progettazione di scuole innovative (9 milioni all'anno, per il prossimo triennio), poli per l'infanzia e sicurezza degli edifici.

Infine, è stato siglato il provvedimento di ripartizione dei fondi che consente di erogare complessivamente circa 23 milioni per l'ampliamento dei percorsi formativi degli **Istituti Tecnici Superiori (ITS)** per l'anno 2018/2019. Gli ITS sono una realtà su cui il Governo intende puntare in maniera decisa, avendo dimostrato chiaramente la loro efficacia nell'assicurare uno sbocco lavorativo ai propri diplomati. Verranno incentivati nuovi percorsi di Istruzione Tecnica Superiore in sinergia con le scuole superiori tecniche e professionali, il mondo del lavoro, le imprese, le micro realtà locali, le università, le filiere produttive. La creazione di nuovi ITS sul territorio nazionale permetterà un raccordo mirato al mondo del lavoro e darà nuovo impulso alla ricerca.

Nel **settore universitario** sono allo studio misure per agevolare l'accesso alla *no tax area* al fine di ampliare la platea di studenti beneficiari dell'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie e consentire a un numero sempre maggiore di studenti di accedere alla formazione universitaria e all'Alta formazione artistica musicale e coreutica. È prevista, inoltre, la stabilizzazione da parte delle Regioni del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio per gli studenti meritevoli ma privi di mezzi e la semplificazione delle procedure amministrative necessarie all'erogazione delle borse di studio. Si procederà, infine, alla revisione del sistema di accesso ai corsi a numero programmato, attraverso l'adozione di un modello che assicuri procedure idonee a orientare gli studenti verso le loro effettive attitudini.

La Legge di Bilancio per il 2019 ha messo a disposizione risorse per l'assunzione di circa 1.500 nuovi ricercatori di tipo b. Si tratta di una misura per i giovani, che potranno inserirsi in un percorso che li vedrà impegnati in attività di ricerca e di insegnamento, col passaggio, dopo tre anni, al ruolo di professore associato. Previste anche assunzioni ulteriori, sia di ricercatori che di docenti. Per i ricercatori confermati a tempo indeterminato si prevede il passaggio nei ruoli di professore associato. Si prevede anche un incremento di 100 milioni all'anno, a partire dal 2020, per il Fondo di finanziamento ordinario delle Università. Un primo incremento di 40 milioni è previsto già per il 2019.

Il Governo punta sul rafforzamento delle attività di ricerca, come leva per rilanciare l'economia agendo sia sui rispettivi fondi di finanziamento, sia per la ridefinizione dei criteri di finanziamento. Al riguardo sono in fase di avvio i lavori per l'aggiornamento del **Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020**, che

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

affronti in maniera unitaria le diverse problematiche che caratterizzano il settore dell'alta formazione e della ricerca e che rafforzi gli investimenti pubblici e al contempo incentivi la partecipazione delle PMI anche attraverso un'azione di stimolo del tessuto imprenditoriale. Mediante il PNR 2015-2020 vigente il Governo ha garantito la piena attuazione alle azioni di recente avvio sulla Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e sul rafforzamento delle Infrastrutture di Ricerca già individuate dal Piano Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR) affinché possano configurarsi come attrattori delle attività di ricerca nazionali e internazionali.

Le risorse potranno derivare dalla collaborazione diffusa tra enti e mondo delle imprese, anche incentivando l'utilizzo dello strumento del partenariato pubblico - privato. Si introdurranno anche delle semplificazioni nei processi di acquisto di beni e servizi nel mondo della ricerca. Ulteriori risorse sono attese da finanziamenti europei, ed in particolare dalla partecipazione alle azioni del Programma Quadro 2014-2020 in materia di ricerca e innovazione *Horizon 2020*.

Saranno intraprese misure per migliorare la crescita professionale dei ricercatori, incentivando sia il sistema di reclutamento (con un piano straordinario di assunzioni) sia le progressioni di carriera degli accademici e dei ricercatori degli enti di ricerca. Sono inoltre allo studio proposte per creare le condizioni affinché i giovani talenti possano rientrare in Italia e disporre di infrastrutture fisiche e tecnologiche adeguate e finanziate in maniera costante, nelle quali poter continuare a sviluppare l'attività scientifica.

Il Governo proseguirà gli sforzi diretti a sostenere un'ampia e qualificata partecipazione del nostro sistema della ricerca e dell'innovazione alle iniziative finanziate, o cofinanziate, dalla Commissione Europea e massimizzare i benefici del ritorno finanziario. Particolare attenzione è rivolta verso le infrastrutture e le iniziative di ricerca di grande rilievo ed impatto per la società, come l'infrastruttura europea per il calcolo ad alte prestazioni, al fine di consolidare l'impegno organizzativo e politico profuso finora, valorizzare gli investimenti già effettuati e accedere agli stanziamenti previsti dalla UE.

Contemporaneamente, il Governo si impegnerà nella fase di negoziazione del prossimo Programma Quadro 2021-2027 per la ricerca e l'innovazione, *Horizon Europe*, con l'obiettivo di giungere ad un accordo sui contenuti che possa riconoscere, tra gli obiettivi politici a strategici, anche le principali priorità nazionali e possa garantire una partecipazione ampia ed efficace attraverso un regolamento più snello e aderente agli interessi nazionali.

Per garantire l'innovazione nella didattica - e in particolare quella digitale - saranno poste in essere una serie di misure utili a qualificare l'offerta formativa *on line* e telematica delle università.

Infine nel settore dell'**Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM)** si procederà al completamento del processo di riforma del sistema di reclutamento, si valuterà un possibile piano di riassetto complessivo del sistema e di riordino dell'offerta formativa, definendo i criteri per l'attivazione dei corsi di specializzazione e di formazione.

Un passo avanti importante in questo senso si è compiuto a febbraio con la firma di due decreti¹⁶² interministeriali MIUR-MEF riguardanti le procedure di

¹⁶² Si tratta di due dei tre decreti attuativi previsti dal Decreto legge n. 50/2017, che all'art.22 bis prevedeva la statizzazione e razionalizzazione delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica non statali.

statizzazione delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica non statali e i criteri di ripartizione delle risorse dedicate. Nelle more del completamento di tale processo, a ottobre 2018, erano stati ripartiti 9 milioni per il finanziamento degli Istituti superiori musicali non statali (7 milioni) e delle Accademie storiche non statali di belle arti (2 milioni)¹⁶³.

Sanità

Numerose sono le sfide che il settore sanitario si troverà ad affrontare nei prossimi anni. Tra queste: *i)* gestire l'invecchiamento della popolazione e della forza lavoro in un contesto di decrescita demografica; *ii)* garantire l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; *iii)* governare l'evoluzione della domanda in condizioni complesse e con più patologie; *iv)* realizzare una migliore integrazione tra i sistemi sanitari, di assistenza sociale e di sostegno; *v)* aumentare la promozione e la prevenzione della salute; *vi)* prepararsi ai cambiamenti derivanti dal progresso scientifico e dalla innovazione tecnologica.

In questo contesto, le principali azioni da intraprendere in tema sanitario riguardano: il personale; il miglioramento della *governance* della spesa sanitaria; la promozione dell'innovazione e della ricerca; il monitoraggio e l'aggiornamento dei LEA; gli investimenti nell'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico delle attrezzature.

Le **politiche per il personale** saranno orientate alla corretta individuazione dei relativi fabbisogni¹⁶⁴, con l'obiettivo imprescindibile di aggiornare i parametri di riferimento previsti dalla legislazione vigente¹⁶⁵. In coerenza con il livello del finanziamento programmato per il SSN¹⁶⁶, il Decreto Crescita ha rivisto i limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente in materia di assunzioni di personale del SSN. Tali disposizioni rispondono alla necessità di non pregiudicare l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e sono finalizzate anche a superare la carenza di personale nel SSN, determinatasi negli anni a seguito del blocco del *turnover*. Saranno inoltre completati i processi di assunzione e stabilizzazione del personale; in tale contesto va evidenziato l'aumento delle borse di studio a favore della formazione dei giovani medici nell'ambito della medicina generale e delle specializzazioni disposto con la Legge di Bilancio per il 2019. È inoltre intenzione del Governo proporre una modifica della normativa in materia di dirigenza sanitaria¹⁶⁷. Con il Decreto legge Semplificazione, in relazione alla carenza dei medici di medicina generale, è stato consentito, fino al 31 dicembre 2021, ai laureati in medicina e chirurgia abilitati all'esercizio professionale, di partecipare all'assegnazione degli incarichi convenzionali¹⁶⁸ e, quindi, l'inserimento nelle graduatorie regionali. Inoltre il Governo intende rivedere le norme introdotte dal

¹⁶³ Il finanziamento statale complessivamente assegnato fino ad ora è di 17,7 milioni per i 18 Istituti superiori musicali non statali; 4 milioni per le 5 Accademie di belle arti non statali 'storiche'.

¹⁶⁴ Art. 4 D.Lgs n. 75 del 2017.

¹⁶⁵ Art.1 co. 71,72 e 73, Legge n. 191/2009.

¹⁶⁶ Stabilito dall'art. 1, co. 514, della Legge di Bilancio per il 2019 e con quanto disposto dal co. 516, lett. c) del medesimo art. 1 che ha previsto che l'aggiornamento del parametro di riferimento relativo al costo del personale debba essere una delle misure di programmazione da definirsi in sede di sottoscrizione del Patto della Salute 2019-2021.

¹⁶⁷ Decreto legislativo n. 171/2016.

¹⁶⁸ L'assegnazione è, in ogni caso, subordinata rispetto a quella dei medici in possesso del relativo diploma e agli altri medici aventi, a qualsiasi titolo, diritto all'inserimento nella graduatoria regionale.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

predetto decreto, integrandole per poter giungere ad una revisione del sistema di formazione di medicina generale e realizzare una riforma delle specializzazioni mediche.

Rispetto alla *governance* della spesa sanitaria, il Tavolo tecnico di lavoro sui farmaci e i dispositivi medici¹⁶⁹ ha elaborato due distinti documenti di programmazione. In particolare, rispetto alla farmaceutica, il documento licenziato dal Tavolo ha preso in esame alcune questioni estremamente rilevanti, e ha elaborato proposte concrete di miglioramento e semplificazione del sistema, per garantire la trasparenza, il risparmio di spesa e la tutela dei cittadini. La Legge di Bilancio per il 2019, ha modificato le procedure di calcolo dello sfioramento del tetto per la spesa farmaceutica relativa agli acquisti diretti e l'aggiornamento dei criteri per la determinazione dei prezzi dei farmaci. Inoltre l'AIFA ha recepito tali indicazioni attraverso il proprio piano di attività per il 2019. In materia di dispositivi medici invece, il documento redatto dal Tavolo tecnico incentra la gestione della domanda e dell'offerta sull'*Health Technology Assessment* (HTA)¹⁷⁰. La Legge di Bilancio per il 2019 è intervenuta sulle norme per la determinazione dello sfioramento del tetto di spesa dei dispositivi medici nonché in merito ai sistemi di sorveglianza e ai relativi registri, rendendo obbligatoria la loro tenuta. Si segnala inoltre l'avvio della sperimentazione del Registro nazionale delle protesi mammarie nonché la collaborazione tra Ministero della Salute, Istituto Superiore di Sanità e Regioni per l'implementazione del registro degli impianti protesici nonché dei dispositivi medici impiantabili.

È previsto inoltre nel 2019 l'adeguamento dei criteri per la contrattazione del prezzo dei farmaci al fine di renderli aderenti agli attuali livelli di innovazione del mercato. Infine, nell'ambito del Comitato Guida del Tavolo dei Soggetti Aggregatori¹⁷¹, saranno definite specifiche direttive per l'acquisizione delle categorie merceologiche (sanitarie)¹⁷², in modo da rendere maggiormente trasparenti e condivise le migliori esperienze.

A questo riguardo, la Legge di Bilancio per il 2019¹⁷³ ha introdotto una nuova disciplina di monitoraggio della spesa farmaceutica per acquisti diretti e del relativo *payback*. In particolare, viene previsto che il monitoraggio della spesa e il calcolo della quota di mercato di ciascun produttore vengano effettuati sulla base delle fatture elettroniche emesse nell'anno solare di riferimento accertate dall'AIFA. Il ripiano dell'eventuale disavanzo rispetto agli obiettivi sarà a carico per il 50 per cento delle aziende produttrici secondo le rispettive quote di mercato, e per l'altro 50 per cento delle Regioni in cui si è determinato lo sfioramento del tetto di spesa¹⁷⁴.

Nell'ambito della ricerca in campo farmacologico¹⁷⁵ sono stati individuati i componenti del Gruppo di progetto di ricerca relativo alle nuove tecnologie CAR-T (*Chimeric Antigen Receptor Cells-T*) per la cura di alcuni tumori del sangue.

¹⁶⁹ Istituito con Decreto ministeriale 30 luglio 2018.

¹⁷⁰ Strumento che favorisce lo sviluppo e l'innovazione, salvaguardando la sostenibilità dei sistemi sanitari universalistici e qualificando i processi di cura.

¹⁷¹ Istituito ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14/11/2014.

¹⁷² Di cui all'art. 9, co. 3, Decreto legge n. 66/2014.

¹⁷³ Art. 1, co. 574-583, Legge n. 145/2018.

¹⁷⁴ Per quanto riguarda il ripiano dello sfioramento relativo agli anni dal 2013 al 2017, fino al recupero integrale delle somme previste a carico delle aziende produttrici, sia il tetto della spesa per acquisti diretti sia quello per la farmaceutica convenzionata restano parametrati al livello 2018. Per quanto riguarda lo sfioramento dei tetti per l'acquisto di farmaci innovativi, il ripiano sarà a carico di ciascuna azienda in proporzione alla propria quota di mercato.

¹⁷⁵ Decreto ministeriale 11 marzo 2019.

In tema di digitalizzazione si segnala l'intesa in Conferenza Stato-Regioni concernente l'istituzione dell'Anagrafe Nazionale dei Vaccini nonché i provvedimenti attuativi volti all'implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico in tutte le Regioni. A questi si aggiungono i provvedimenti finalizzati alla realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi del SSN che consentiranno di tracciare il percorso seguito dal paziente attraverso le strutture sanitarie e i diversi livelli assistenziali del territorio nazionale. Si estenderà anche al settore veterinario il sistema informativo per la tracciabilità dei medicinali ad uso umano.

Al fine di garantire l'erogazione dei Livelli di Assistenza¹⁷⁶ e consentirne la continuità nell'erogazione nell'ambito delle attività ospedaliere a rischio interruzione (in particolare a quelle inerenti l'emergenza ospedaliera e territoriale nonché della Medicina Generale), il Ministero della Salute sta predisponendo un intervento normativo in materia di fabbisogni delle risorse umane del SSN e di accesso della professione medica al SSN. A questo riguardo, la Legge di Bilancio per il 2019 prevede che venga sottoscritto il nuovo Patto per la Salute 2019-2021, da concordare con le Regioni¹⁷⁷ e che, in tale contesto, si terrà conto della valutazione dei fabbisogni del personale del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e dei riflessi sulla programmazione della formazione di base e specialistica e sulle necessità assunzionali, ivi comprendendo l'aggiornamento del parametro di riferimento relativo al personale. La Legge di Bilancio per il 2019 prevede anche l'incremento delle risorse per i contratti di formazione specialistica dei medici con maggiori finanziamenti per circa 330 milioni nel quinquennio 2019-2023.

Peraltro, il Patto prevede anche: i) la revisione del sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria a carico degli assistiti; ii) il rispetto degli obblighi di programmazione a livello nazionale e regionale, con particolare riferimento alla cronicità e alle liste d'attesa; iii) l'implementazione di infrastrutture e modelli organizzativi finalizzati alla realizzazione del sistema di interconnessione dei sistemi informativi del SSN, tenendo conto delle infrastrutture già disponibili nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria e del fascicolo sanitario elettronico; iv) la promozione della ricerca in ambito sanitario; v) il miglioramento dell'efficienza e dell'appropriatezza nell'uso dei fattori produttivi e l'ordinata programmazione del ricorso agli erogatori privati accreditati secondo indicatori oggettivi e misurabili; vi) la valutazione del fabbisogno di interventi infrastrutturali di ammodernamento tecnologico.

Come noto la qualità del sistema di cura prevede, inoltre, la piena attuazione del decreto¹⁷⁸ che definisce gli standard qualitativi, strutturali, quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, oltre che l'aderenza degli enti del servizio SSN¹⁷⁹ al Programma Nazionale Esiti (PNE), con l'obiettivo di rendere omogenei su tutto il territorio nazionale la qualità, i volumi e gli esiti delle cure, coniugando l'efficienza economica con l'accessibilità dei servizi. Nella gestione dei LEA rientra anche il Piano Nazionale delle Cronicità, destinato ad assicurare ai quasi 24 milioni di persone che hanno una o più malattie croniche servizi adeguati ed omogenei in tutto il territorio nazionale. Inoltre, il Governo intende varare un regolamento per

¹⁷⁶ Monitorata dal competente Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA nell'ambito della verifica annuale degli adempimenti cui sono tenute le Regioni per l'accesso alla quota premiale del finanziamento.

¹⁷⁷ Esso si pone come requisito necessario di accesso per gli anni 2020 e 2021 all'incremento del livello del finanziamento rispetto al valore stabilito per l'anno 2019.

¹⁷⁸ Del 2 aprile 2015 n. 70

¹⁷⁹ Art 1 co. 521/547 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

individuare gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza territoriale.

A dicembre la Conferenza Stato - Regioni ha sancito l'Intesa sullo schema di decreto interministeriale che istituisce il nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria. Dando esecuzione a quanto previsto nel citato decreto, sarà possibile valutare i Sistemi sanitari regionali secondo una metodologia che consentirà un'analisi molto più dettagliata rispetto all'attuale 'griglia LEA'.

A febbraio è stato approvato in Conferenza Stato-Regioni¹⁸⁰, il nuovo Piano Nazionale per il Governo delle Liste di Attesa 2019-2021 (PNGLA) al fine di creare un nuovo modello più efficiente e aggiornato con regole più semplici e tempi certi per le prestazioni sanitarie e incrementare il grado di efficienza e di appropriatezza di utilizzo delle risorse disponibili. Le principali caratteristiche del Piano sono: *i*) accesso informatico alle agende di prenotazione delle strutture pubbliche e private accreditate e della libera professione intramuraria, da parte dei sistemi informativi aziendali e regionali; *ii*) obbligo delle Regioni e delle Province Autonome di varare entro 60 giorni il proprio piano; *iii*) previsione dei tempi massimi di attesa di tutte le prestazioni ambulatoriali e in regime di ricovero, prevedendo, per esempio, l'utilizzo delle grandi apparecchiature di diagnostica per immagini per almeno l'80 per cento della loro capacità produttiva; *iv*) i direttori generali delle aziende sanitarie saranno valutati anche in base al superamento delle criticità legate ai lunghi tempi di attesa, che costituiscono un elemento prioritario della loro valutazione rientrante negli obiettivi di salute connessi agli adempimenti dei LEA. Peraltro, alla riduzione delle liste di attesa la Legge di Bilancio per il 2019 destina 350 milioni nel triennio 2019-2021 per l'implementazione e l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche dei sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie.

Per la piena attuazione del PNGLA verrà istituito l'Osservatorio Nazionale sulle Liste di Attesa il quale, oltre ad affiancare Regioni e Province Autonome nell'implementazione del Piano, provvederà a monitorare l'andamento degli interventi previsti, rilevare le criticità e fornire indicazioni per uniformare comportamenti, superare le disuguaglianze e rispondere in modo puntuale ai bisogni dei cittadini.

Una recente ricognizione effettuata dal Ministero della Salute ha rilevato un significativo fabbisogno di interventi infrastrutturali in materia di edilizia sanitaria. Questi riguardano sia l'adeguamento antisismico (solo per le zone I e II) sia l'osservanza delle norme antincendio. La Legge di Bilancio per il 2019 prevede un Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, nell'ambito del quale il Ministero della Salute intende destinare 900 milioni nel periodo 2019-2033, per i settori della ricerca e dell'edilizia sanitaria¹⁸¹. Inoltre risulta necessario un adeguato ammodernamento tecnologico delle attrezzature a disposizione dei servizi sanitari regionali¹⁸². In proposito, si evidenzia che la Legge di Bilancio per il 2019 ha incrementato di 4

¹⁸⁰ Entro 60 giorni le Regioni e le Province Autonome dovranno recepire l'Intesa e adottare il loro Piano Regionale di Governo delle Liste di Attesa (PRGLA).

¹⁸¹ In merito all'edilizia sanitaria, a cui è destinata la parte più importante del Fondo, gli interventi riguarderanno principalmente l'adeguamento antisismico e in minor misura l'osservanza delle norme antincendio.

¹⁸² Rilevato in seguito ad una indagine della Direzione della programmazione sanitaria del Ministero della Salute per individuare il fabbisogno per il triennio 2018-2020 riferito alle tecnologie oggetto del flusso ministeriale di cui al Decreto del 22 aprile 2014.

miliardi nel periodo 2021-2033 le risorse destinate al programma pluriennale di investimenti nel settore sanitario¹⁸³. Presso il Ministero della Salute, si prevede l'insediamento di una 'cabina di regia' con il compito di selezionare le priorità del Paese, a partire dalle zone a maggiore rischio sismico, per implementare un piano pluriennale degli investimenti da realizzarsi nei prossimi anni. Anche per questi motivi è prevista la collaborazione e compartecipazione agli investimenti di altri soggetti istituzionali pubblici¹⁸⁴. È in corso di predisposizione il Piano nazionale di prevenzione 2020-2025, su cui andrà sancita l'Intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Infine, il Ministero della Salute intende procedere al riassetto e alla riforma della normativa in materia di sperimentazione clinica dei medicinali per uso umano, nonché al riordino della disciplina sui comitati etici.

Famiglia e disabilità

Il quadro di riferimento degli interventi in tema di politiche familiari si inserisce in un contesto di severa crisi demografica. Secondo l'ultimo *Ageing Report* della Commissione Europea¹⁸⁵, il tasso di fecondità per l'Italia è stimato all'1,42 nel 2030 e a 1,66 al termine dell'orizzonte di previsione, stabilito nel 2070. Altro dato di rilevanza è il tasso di dipendenza degli anziani, ovvero il rapporto tra la popolazione inattiva con più di 65 anni e gli occupati. Secondo i dati pubblicati nell'*Ageing Report*, questo tasso è previsto crescere dal 43,1 per cento nel 2016 al 68,5 per cento nel 2070 a livello europeo, e in Italia dal 58,3 del 2016 all'85,8 del 2070. Data la rilevanza delle dinamiche demografiche nel calcolo della componente di spesa dovuta all'invecchiamento della popolazione (pensioni, spesa sanitaria, *Long-Term Care*, Istruzione, Sussidi di disoccupazione) gli interventi per il rilancio demografico costituiscono una priorità dell'agenda di Governo.

Il Governo intende pertanto proseguire nell'attuazione di politiche volte a invertire le tendenze demografiche avverse e lo squilibrio generazionale nonché a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In questa direzione, occorre anzitutto garantire un contesto ordinamentale in grado di superare la frammentazione degli attuali strumenti di sostegno, definendo politiche strutturali efficaci ed incisive di promozione della natalità e dell'occupazione femminile, riordinando al contempo, nel contesto della collaborazione tra i livelli di Governo, il sistema dei servizi e delle prestazioni sociali, anche al fine di definire un nuovo piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

L'intendimento del Governo è quello di razionalizzare i diversi istituti vigenti in favore delle famiglie, al fine di pervenire ad un sistema più semplice e coordinato delle diverse misure di sostegno di natura assistenziale e fiscale, che tenga conto della situazione effettiva di ciascun nucleo familiare e garantisca, secondo una logica coerente, interventi complementari e integrati nei diversi ambiti della fiscalità, dei sussidi monetari, dell'assistenza all'infanzia, dei servizi alla persona, della conciliazione e delle pari opportunità, valorizzando al contempo le forme di collaborazione e *partnership* tra la sfera pubblica e il mondo dell'associazionismo *no profit*. In tale complessiva operazione di riordino e semplificazione, andranno

¹⁸³ Art 1, co. 555, Legge n. 145/2018.

¹⁸⁴ Legge n.232/2016 art. 1 co. 602-603.

¹⁸⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

valutati gli impatti sinora conseguiti dalle politiche familiari in tema di rilancio demografico e occupazione femminile, al fine di ridisegnare il sistema di sostegno alle famiglie bilanciando in modo adeguato gli interventi diretti, la rete di assistenza e gli investimenti nel *welfare* familiare.

Il Governo, nell'ambito della Legge di Bilancio per il 2019, ha iniziato a porre in essere una serie di disposizioni selettivamente orientate al sostegno della genitorialità e della natalità. Sono stati stanziati oltre 444 milioni al fine di prorogare gli assegni previsti per ogni figlio nato o adottato dai nuclei familiari con Isee fino a 25 mila euro, incrementandone gli importi in misura pari al 20 per cento per ogni figlio successivo al primo, in linea anche con gli indirizzi della Commissione Europea. È stata inoltre aumentata del 50 per cento la misura dell'assegno destinato al pagamento delle rette per la frequenza di asili nido pubblici o privati autorizzati, ovvero per forme di assistenza presso la propria abitazione nelle famiglie con bambini affetti da gravi patologie croniche.

Al potenziamento degli interventi e della rete dei servizi a sostegno della famiglia risponde anche la nuova disciplina del Fondo per le politiche della famiglia, il cui stanziamento strutturale è stato elevato a oltre 100 milioni annui. Le risorse del Fondo saranno prioritariamente destinate a sostenere iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro, nonché di promozione del *welfare* familiare aziendale, in relazione al quale è stato avviato un apposito tavolo di confronto con le imprese finalizzato ad individuare le *best practice* in materia¹⁸⁶.

È stato incrementato anche il Fondo per la solidarietà alle vittime di crimini domestici, sia per favorire l'erogazione di borse di studio e iniziative di orientamento, formazione e supporto per l'inserimento lavorativo, sia per il sostegno e l'aiuto economico delle famiglie affidatarie¹⁸⁷.

Sempre in tema di minori, di infanzia e di adolescenza a valere sul medesimo Fondo potranno essere previsti interventi a tutela di situazioni di vulnerabilità socio-economica, con particolare attenzione al disagio minorile, anche con riferimento al contrasto del *cyberbullismo*, a favore del quale è anche stata già avviata una campagna istituzionale di sensibilizzazione. Ulteriori risorse pari a 55 milioni annui per il triennio 2019-2021 sono state altresì destinate al rifinanziamento degli interventi, per il tramite della fondazioni bancarie, di contrasto della povertà educativa minorile.

In favore delle famiglie numerose è stata, inoltre, ridisciplinata e finanziata la Carta della famiglia, che consentirà ai nuclei familiari con tre o più figli conviventi di età non superiore a 26 anni di usufruire di sconti sull'acquisto di beni o servizi e agevolazioni di carattere tariffario, pari ad almeno il 5 per cento del prezzo offerto al pubblico, concessi dai soggetti pubblici e privati che aderiranno all'iniziativa. Alle famiglie numerose con tre o più figli, di cui almeno uno nato a partire dal 2019, verrà altresì concesso l'uso del 50 per cento dei terreni demaniali agricoli o incolti e abbandonati, nonché la possibilità di ottenere un mutuo senza interessi per un importo sino a 200.000 euro per l'acquisto della prima casa in prossimità del terreno.

¹⁸⁶ Fra le nuove finalizzazioni del Fondo si ricordano altresì: la valorizzazione del ruolo dei Centri per la famiglia; il sostegno dei genitori separati e divorziati; la prevenzione di ogni abuso sessuale nei confronti dei minori e il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

¹⁸⁷ Le risorse del Fondo potranno essere utilizzate per finanziare progetti volti ad assicurare adeguati percorsi di protezione e supporto ai minori vittime di violenza assistita e di sostegno, anche di natura economica, ai minori orfani di crimini domestici e alle loro famiglie, affidatarie o adottive.

Sul piano delle misure volte a promuovere un migliore equilibrio tra vita professionale e vita familiare sono stati previsti due ulteriori interventi in materia di congedo di maternità e di paternità. Quanto al primo, in favore della madre lavoratrice è stata introdotta una modalità più flessibile di fruizione del congedo in base alla quale è oggi consentito, su base facoltativa, di fruire dell'intero periodo di cinque mesi di astensione obbligatoria dal lavoro dopo l'evento del parto¹⁸⁸. Per il secondo intervento, sono stati stanziati oltre 60 milioni per l'anno 2019 al fine di prorogare il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, elevandone la durata sino a sei giorni¹⁸⁹.

Maggiori opportunità di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro sono, infine, riconducibili alle modifiche introdotte in tema di *smart working*, che garantiranno lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile con priorità per le madri lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità, ovvero in maniera continuativa per i lavoratori con figli in condizioni di disabilità che necessitino di assistenza permanente.

Nel quadro delle nuove finalità del Fondo per le politiche della famiglia, una attenzione particolare è stata esplicitata anche in relazione alle misure di sostegno alla componente anziana dei nuclei familiari. Da questo punto di vista, è prevista un'azione di coordinamento fra le amministrazioni ai diversi livelli di Governo tesa, da un lato, a favorire la costruzione del contributo Italiano al processo di monitoraggio delle azioni e strategie in materia all'interno del processo ONU del *Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA)* e, dall'altro, a contribuire ad una possibile modellizzazione degli interventi sociali a livello territoriale.

Infine, nell'ambito delle politiche in favore della famiglia può essere annoverata anche l'istituzione di un Fondo per le politiche antidroga¹⁹⁰.

In tema di disabilità, la Convenzione ONU del 2006, ratificata dal nostro Paese, ha avviato un vero e proprio cambio di paradigma, anche culturale, nell'approccio al tema della disabilità, fornendone una lettura improntata ad una nuova visione culturale, scientifica e giuridica, impegnando gli Stati membri ad implementare interventi che da una modalità settoriale e speciale, approdino ad un approccio globale per la costruzione di una società pienamente inclusiva e di un ambiente a misura di tutti. In questo senso, la Convenzione mira a garantire il pieno godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità in situazione di eguaglianza con gli altri per garantirne la piena inclusione all'interno della società. Per tali ragioni il Governo, sin dal suo insediamento, ha profuso uno sforzo organizzativo e finanziario particolarmente significativo. L'istituzione di una apposita struttura governativa che ha consentito di migliorare le capacità di indirizzo e coordinamento delle politiche in favore delle persone in condizione di disabilità, che saranno oggetto di un ampio intervento di riforma strutturale. Il Consiglio dei Ministri ha, infatti, deliberato, nello scorso mese di febbraio, un disegno di legge delega, collegato alla manovra di finanza pubblica,

¹⁸⁸ Previa attestazione medica che l'esercizio di tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro.

¹⁸⁹ Uno dei quali è facoltativo, previo accordo con la madre e in sua sostituzione, in relazione al periodo di astensione obbligatoria spettante alla madre medesima.

¹⁹⁰ Il Fondo è destinato a finanziare progetti sperimentali diretti all'attivazione di specifici interventi nelle scuole secondarie di primo e secondo grado, all'identificazione precoce delle condizioni di vulnerabilità e dell'uso occasionale delle sostanze stupefacenti e al supporto educativo e formativo in favore delle famiglie e del personale scolastico, con l'obiettivo di prevenire l'uso delle droghe e ridurre i tempi di accesso alle cure per coloro che ne fanno uso.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

che mira a riformare e riordinare la disciplina per la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità tramite una revisione complessiva volta a superare - attraverso un apposito Codice della materia - la frammentazione normativa esistente e dare sostanza ad un nuovo modo di relazionarsi alla persona con disabilità¹⁹¹. Al fine di promuovere, tutelare e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti e delle libertà fondamentali da parte della persona con disabilità e porre le condizioni affinché sia effettivamente rimosso qualsiasi ostacolo che ne limiti o impedisca la piena e libera partecipazione alla vita economica, sociale e culturale, la delega al Governo prevede l'intervento in più ambiti settoriali, tra i quali: definizione della condizione di disabilità; disciplina dei benefici; promozione della vita indipendente e contrasto dell'esclusione sociale; percorsi di abilitazione e riabilitazione, diritto all'istruzione e alla formazione professionale; inserimento nel mondo del lavoro e tutela dei livelli occupazionali ed, infine, accessibilità e diritto alla mobilità.

A fianco di tale intervento di più ampio respiro, con la Legge di Bilancio per il 2019 sono state approntate una serie di prime misure specifiche. Nella prospettiva dell'adozione del primo Piano triennale, è stata anzitutto incrementata di 100 milioni annui la dotazione del Fondo per le non autosufficienze, che si attesta ora a regime a 550 milioni annui, cui potranno aggiungersi le risorse rinvenienti dal contrasto alla indebita fruizione dei benefici per l'invalidità civile, per il quale si intendono rafforzare selettivamente i controlli. Contestualmente, è stata ripristinata, dopo il taglio operato dal precedente Governo, l'originaria dotazione del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare ('Fondo dopo di noi'), cui sono assegnate risorse pari a 56,1 milioni annui che dovranno essere impiegate dalle Regioni per programmi di assistenza mirata che richiedono una capacità progettuale innovativa che deve essere adeguatamente sviluppata.

Al fine di promuovere l'inclusione lavorativa, è stato rifinanziato il Fondo per il diritto al lavoro delle persone con disabilità, che potranno altresì beneficiare delle procedure per l'assunzione previste nell'ambito del provvedimento istitutivo del RdC. Quest'ultimo istituto è stato peraltro modellato prevedendo dei correttivi alla scala di equivalenza in favore dei nuclei familiari con componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienti, i quali avranno anche diritto ad accedere con minori vincoli alla PdC.

È stata inoltre aumentata, con risorse di carattere strutturale, la dotazione del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, nonché rifinanziata, per un importo di 300 milioni nel triennio 2019-2021, la dotazione del Fondo per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità.

Ai fini dell'inclusione scolastica, è stata disposta, nell'arco del triennio 2019-2021, l'assunzione di 40 mila insegnanti di sostegno e sono state stanziare risorse per la formazione di tali docenti sulla Lingua italiana dei segni (LIS), in relazione alla quale è stato anche istituito un apposito fondo per la diffusione dei relativi servizi di interpretariato.

Ulteriori misure hanno riguardato l'innalzamento delle detrazioni fiscali in favore delle persone ipovedenti per il mantenimento dei cani guida, nonché quelle per i giovani affetti da disturbi specifici dell'apprendimento. In tema di

¹⁹¹ Come richiesto dalla citata Convenzione delle Nazioni Unite.

accessibilità, è stata avviata, grazie anche ad uno specifico stanziamento di bilancio, la procedura per l'attivazione e diffusione, anche attraverso la sinergia con l'INPS, della Carta europea della disabilità, tessera unica che sarà rilasciata alle persone con disabilità e che permetterà loro l'accesso a una serie di servizi in regime di reciprocità con gli altri Paesi dell'Unione Europea¹⁹². È stato, inoltre, istituito un Fondo ad hoc volto a finanziare interventi finalizzati all'innovazione tecnologica di strutture, contrassegno e segnaletica per la mobilità delle persone con disabilità.

Sul piano programmatico, il Governo, nelle more dell'approvazione parlamentare della suddetta Legge delega, intende: proseguire nel potenziamento delle risorse destinate alla promozione dei diritti delle persone con disabilità; adottare il primo Piano triennale per la non autosufficienza, nel cui ambito addivenire anche ad una definizione e migliore classificazione della condizione di non autosufficienza; dare attuazione, completandola, alla disciplina in materia di *caregiver* familiare; rafforzare l'assistenza sanitaria domiciliare; promuovere l'inclusione scolastica e universitaria, anche con iniziative di formazione a distanza; assicurare un maggiore raccordo tra i diversi enti pubblici nella presa in carico delle persone con disabilità; semplificare il sistema di accertamento sanitario per il riconoscimento della condizione di disabilità; promuovere l'aggiornamento dell'elenco delle patologie esonerate da visite di revisione e controllo; finanziare e disciplinare in modo compiuto il contratto fiduciario.

Particolare cura dovrà essere posta nel rafforzamento del sistema informativo, al fine di assicurare più avanzate attività di monitoraggio, raccolta dati e analisi statistica funzionali all'individuazione delle più efficaci politiche di settore, anche in vista dell'attuazione del secondo Programma d'Azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, predisposto dall'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità, e dell'adozione del terzo Programma d'azione.

Infine, per rafforzare la capacità delle amministrazioni pubbliche di rispondere ai bisogni sociali dei cittadini è stato approvato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2018 che regola il funzionamento e l'accesso al Fondo di innovazione sociale, i cui destinatari sono le Città Metropolitane e i comuni capoluogo di Provincia che presenteranno, in risposta ad apposito avviso, progetti sperimentali di innovazione sociale con il coinvolgimento del settore privato. I progetti sperimentali dovranno presentare un insieme coordinato di attività per la realizzazione di interventi nel settore dell'inclusione sociale, animazione culturale e lotta alla dispersione scolastica, con particolare attenzione alle donne e ai giovani.

¹⁹² Come il nostro Paese infatti, anche altri Paesi dell'Unione Europea hanno aderito su base volontaria alle iniziative adottate per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia dell'Unione Europea 2010-2020 in materia di disabilità.

III.8. ALTRE RIFORME

Ambiente e energia

Le maggiori sfide che il Paese deve affrontare in tema ambientale sono l'inquinamento e i cambiamenti climatici, la desertificazione, lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e la perdita di biodiversità. Più in particolare, sono 7 le sfide principali alle quali il Governo intende dare riposta nei prossimi anni: *i)* ridurre ulteriormente le concentrazioni degli inquinanti atmosferici per assicurare un ambiente più salubre ai cittadini; *ii)* proseguire e rendere più ambiziosa la lotta ai cambiamenti climatici riducendo progressivamente i gas ad effetto serra, specialmente nel settore della mobilità; *iii)* incrementare la salvaguardia della biodiversità terrestre e marina e assicurare una migliore e più coordinata gestione delle aree protette e del capitale naturale; *iv)* limitare il consumo del suolo, prevenire il rischio idrogeologico e valorizzare l'acqua come bene comune; *v)* mettere in sicurezza il territorio attraverso la prevenzione e il contrasto dei danni ambientali; *vi)* promuovere l'uso efficiente e sostenibile delle risorse, governare la transizione verso l'economia circolare e i 'rifiuti zero'; *vii)* diminuire progressivamente le infrazioni comminate all'Italia dall'Unione Europea in materia ambientale.

Per il raggiungimento di questi obiettivi il Governo terrà conto degli impegni e degli accordi assunti in ambito europeo, regionale ed internazionale e, a livello nazionale, proseguirà nel percorso di attuazione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile.

Con riferimento alla lotta ai cambiamenti climatici, il Governo introdurrà norme per promuovere una maggiore diffusione di modelli di sviluppo sostenibile, la ricerca, l'innovazione e la formazione per lo sviluppo del lavoro ecologico oltre che iniziative riguardanti un regime fiscale di vantaggio a favore delle aziende che implementano strategie di riduzione dell'inquinamento. Le misure attraverso cui conseguire questo obiettivo sono: *i)* lo sviluppo del lavoro ecologico e la 'decarbonizzazione' e 'defossilizzazione' della produzione; e *ii)* l'attuazione di norme di semplificazione amministrativa in tema ambientale. Sarà, inoltre, favorito l'utilizzo di fondi rotativi per il supporto delle politiche pubbliche e degli investimenti e l'implementazione delle misure per incentivare l'efficientamento energetico degli edifici. A quest'ultimo riguardo, un'attenzione particolare sarà rivolta all'edilizia residenziale pubblica. Il Governo si impegna a rendere operativo il Fondo nazionale per l'efficienza energetica e a sostenere presso tutte le sedi, anche internazionali, obiettivi più ambiziosi e vincolanti per la riduzione delle emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi. Sono tutti temi che troveranno un'effettiva applicazione nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima la cui proposta è stata presentata alla Commissione UE a gennaio 2019.

Delle iniziative riguardanti la mobilità sostenibile si è detto nel paragrafo sulle infrastrutture. Con riferimento alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, il Governo promuoverà sempre maggiori sinergie tra i settori che cooperano al miglioramento della qualità dell'aria, in particolare assicurando la coerenza tra le politiche che possono avere effetti sui livelli degli inquinanti quali quelle relative ai trasporti, all'energia e all'agricoltura: l'obiettivo è, in cooperazione con le Regioni, il contenimento delle emissioni del particolato PM10 e del biossido di azoto NO₂.

Al fine di promuovere l'uso efficiente e sostenibile delle risorse e la decarbonizzazione della produzione, nonché garantire continuità agli investimenti nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, sono in fase di emanazione due decreti per l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili (Decreti ministeriali FER1 e FER2), nelle more del recepimento della nuova direttiva europea sull'utilizzo delle fonti rinnovabili. In particolare, la bozza di decreto FER1 - che incentiverà la produzione di energia elettrica da impianti eolici, fotovoltaici, idroelettrici, e da gas residuati da processi di depurazione - che è stata notificata alla Commissione Europea per la verifica di compatibilità con la normativa sugli aiuti di Stato, dopo aver ottenuto il concerto del Ministero dell'Ambiente e dopo aver sentito la Conferenza Unificata, e si prevede verrà adottato entro aprile 2019.

In tema di salvaguardia della biodiversità, a livello internazionale si continuerà a contribuire positivamente alla definizione del Quadro Generale per la biodiversità post 2020 della Convenzione sulla Diversità Biologica, mentre a livello nazionale si perseguirà la piena implementazione della Rete Natura 2000 e dei relativi obiettivi di conservazione, per rafforzare il concetto centrale della 'conservazione della natura' valorizzando le realtà territoriali nell'ambito dello sviluppo ecosostenibile. In particolare, si opererà per rafforzare il coordinamento delle procedure di approvazione degli strumenti di pianificazione e regolamentazione, nonché per stabilire piante organiche per gli Enti parco e una loro nuova *governance*. La prevenzione degli incendi, il contrasto al bracconaggio e al commercio illegale di specie protette saranno realizzati attraverso azioni quali il rafforzamento della cooperazione con le Forze di Polizia, l'installazione di sistemi di videosorveglianza e la modifica del codice penale.

È inoltre obiettivo del Governo promuovere un'efficace integrazione del Capitale Naturale nelle valutazioni e nei sistemi di monitoraggio delle politiche, nei processi economici e nella pianificazione territoriale, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi mondiali tracciati dall'Agenda 2030 per una crescita sostenibile e dedicando una particolare attenzione al processo di programmazione economica europea 2021-2027.

Un'ulteriore linea di azione riguarderà la protezione del mare attraverso il rafforzamento della partecipazione ai processi internazionali di *governance*, con particolare riferimento ai processi per la formulazione di un 'Patto Globale per l'Ambiente' (GPE) e dell'Accordo attuativo per la Protezione della Biodiversità al di fuori delle giurisdizioni nazionali (BBNJ) e a specifiche misure per limitare i rifiuti marini (*marine litter*) e per il recupero degli stessi, in particolare favorendo il conferimento a terra dei rifiuti accidentalmente raccolti in mare nel corso delle attività di pesca, semplificando le procedure per le attività di bonifica dei fondali e avviando una filiera per il riciclo ed il recupero degli attrezzi di pesca. La realizzazione di queste attività passerà anche attraverso una revisione delle norme vigenti per l'autorizzazione alla raccolta della plastica, modificando il Codice dell'Ambiente. Sempre ai fini della *governance* sostenibile del mare, proseguirà l'attuazione della Pianificazione Spaziale Marittima quale strumento cardine per assicurare la sostenibilità ambientale dell'uso del mare e delle sue risorse.

Ad aprile, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge per la promozione del recupero dei rifiuti in mare e per l'economia circolare che disciplina la gestione e il riciclo dei rifiuti raccolti accidentalmente e volontariamente in mare e che intende favorire la diffusione di comportamenti virtuosi per prevenire il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti, prevedendo l'attribuzione di una

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

certificazione ambientale agli imprenditori ittici che si impegnino a utilizzare materiali a ridotto impatto ambientale, partecipino a campagne di pulizia del mare o conferiscano rifiuti accidentalmente pescati. Al fine di evitare che i costi della gestione di tali rifiuti gravino esclusivamente sui pescatori e sugli utenti dei porti è previsto che siano coperti con una specifica componente prelievo sui rifiuti che attualmente può essere rappresentato sia da una tassa che da una tariffa avente natura corrispettiva. Il testo verrà trasmesso alla Conferenza unificata per l'acquisizione del parere di competenza.

Il Governo punterà ad una **gestione sostenibile del suolo** occupato, attraverso un'adeguata politica che promuova la rigenerazione urbana, mediante regole semplici e cogenti contro il consumo del suolo, controlli efficaci e sanzioni. Inoltre, verranno stabilizzati l'ecobonus' e il 'sisma bonus' con l'introduzione di tipologie di certificazioni capaci di garantire i crediti e la predisposizione di contratti differenziati per tipologie d'intervento, in grado di semplificare le attività delle amministrazioni locali. Altre misure, anche strutturali, per rafforzare il contrasto e la prevenzione del consumo del suolo si baseranno su: *i)* un'adeguata politica di sostegno agli interventi di prevenzione e di manutenzione del territorio; *ii)* l'aggiornamento della pianificazione di settore; *iii)* azioni per la responsabilizzazione dei cittadini e delle Istituzioni sui rischi connessi; *iv)* la rigenerazione urbana; *v)* la pianificazione e realizzazione di infrastrutture verdi; *vi)* il rilancio del patrimonio edilizio esistente; *vii)* l'introduzione del bilancio ecologico comunale; *viii)* il rafforzamento della *governance* delle aree marino-costiere, anche in relazione alla conservazione del capitale naturale.

Per quanto attiene alla **sicurezza del territorio** e della prevenzione e contrasto dei danni ambientali, il Governo intende: *i)* consolidare le misure già previste nell'ordinamento per prevenire e reprimere i reati ambientali con un inasprimento delle sanzioni previste della L. n. 68 del 2015¹⁹³; *ii)* implementare l'attività di contrasto alle ecomafie in base al principio del 'chi inquina paga'.

Con riferimento all'**economia circolare**¹⁹⁴, il Governo ha recentemente attribuito¹⁹⁵ tale competenza al Ministero dell'Ambiente (MATTM), fatte salve le competenze del MISE, inserendolo nel più ampio contesto dell'uso efficiente delle risorse.

Si segnala a questo proposito che il MATTM, di concerto con il MISE, ha definito un quadro di monitoraggio per l'economia circolare a livello nazionale, assicurandone la complementarietà con quello proposto dalla Commissione Europea. Gli indicatori scelti non sono da considerarsi esaustivi ma rappresentano

¹⁹³ Si tratta, in particolare, di: *i)* inasprire le sanzioni per i reati ambientali contravvenzionali già previsti dalla legge; *ii)* prevedere il sequestro e la confisca dei beni frutto di reati ambientali, come già previsto dall'ordinamento per i beni acquisiti dalla criminalità organizzata tramite attività illecite - una sorta di confisca allargata; *iii)* applicare un ordine di allontanamento, fino a 2 anni, nei confronti di chi si rende responsabile di trasporto abusivo, abbandono, sversamento e combustione illecita di rifiuti nei pressi di istituti scolastici, luoghi di cultura, parchi pubblici, mercati, siti turistici, ferrovie, aeroporti e stabilimenti balneari o nelle campagne; *iv)* introdurre la possibilità di arresto in flagranza differita per gli illeciti ambientali più gravi; *v)* inasprire le previsioni relative al delitto di combustione illecita di rifiuti e roghi tossici; riorganizzare il sistema e le competenze di polizia ambientale; *vi)* prevedere il sequestro dei beni per chi inquina e ritiene di non pagare.

¹⁹⁴ Intesa quale sistema ambientale ed economico in cui 'il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile' o recuperato (tramite il riuso e la riparazione dei prodotti, il riciclo e il recupero di materia) 'e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo' così come gli impatti sull'ambiente (cfr L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare, COM 2015 614).

¹⁹⁵ Cfr. art. 2 Decreto legge 12 luglio 2018, n. 86 'Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità' che modifica il Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 all'art. 35, co. 2, lett. c).

una prima proposta per favorire l'avvio di un processo di confronto tra istituzioni e imprese per analizzare la performance del nostro paese sul tema e individuare le migliori soluzioni per il sistema Italia¹⁹⁶. Inoltre il Governo, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020, ha avviato il 'Progetto CReLAMO PA - Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della PA' con il quale intende contribuire al miglioramento della capacità amministrativa centrale e regionale in tema di sostenibilità ambientale. Fra le linee d'intervento del Progetto si segnala quella relativa a 'Modelli e strumenti per la transizione verso un'economia circolare' che ha come obiettivo specifico il miglioramento della capacità delle Regioni di programmare e gestire i processi di transizione dei sistemi produttivi e territoriali locali verso l'economia circolare.

A seguito dell'adozione del cd 'pacchetto rifiuti - economia circolare' della UE, il Governo modificherà la normativa nazionale di riferimento in tema di gestione dei rifiuti¹⁹⁷ al fine di risolvere le problematiche che non ne hanno consentito una uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. Al riguardo, dal 1° gennaio 2019 è in vigore la soppressione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), disposta con il Decreto Semplificazione; fino alla definizione ed alla piena operatività di un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti i soggetti obbligati garantiscono la tracciabilità dei rifiuti effettuando i tradizionali adempimenti (per maggiori dettagli si veda *focus* sulle misure in materia di semplificazione). Ugualmente andranno incrementate, anche tramite l'adozione dei decreti '*End of Waste*', le attività volte alla facilitazione delle autorizzazioni relative alla cessazione della qualifica di rifiuto, al fine di costituire un ciclo virtuoso di prevenzione, riutilizzo e riciclo dei rifiuti, promuovendo l'economia circolare e la progettazione ambientalmente sostenibile dei prodotti, nonché l'adozione di specifiche norme per la realizzazione di centri di riparazione e riuso dei beni utilizzati, anche con l'eventuale introduzione di meccanismi fiscali premianti. A tal fine, il Governo, con la Legge di Bilancio per il 2019, ha introdotto un credito d'imposta nella misura del 36 per cento delle spese sostenute dalle imprese per l'acquisto di prodotti riciclati ottenuti da materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica nonché per l'acquisto di imballaggi biodegradabili e compostabili o derivati dalla raccolta differenziata della carta e dell'alluminio¹⁹⁸.

Il Decreto Crescita ha previsto agevolazioni a sostegno di progetti di R&S mirati a favorire la transizione verso un'economia circolare a basse emissioni di carbonio.

La revisione del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti inoltre, prevede una forte riduzione del rifiuto prodotto, puntando in particolare alla drastica riduzione dell'utilizzo della plastica monouso. In tal senso il Governo, con la Legge di Bilancio per il 2019, invita i produttori ad adottare, su base volontaria e in via sperimentale dal gennaio 2019 fino al dicembre 2023, una serie di iniziative per la riduzione dei prodotti di plastica monouso ed istituisce un fondo presso il

¹⁹⁶ Il primo Rapporto nazionale sull'economia circolare 2019 (Redatto da *Circular economy network*. <https://circulareconomy.network.it/conferenza-nazionale-economia-circolare/>) pone l'Italia al primo posto in Europa per quanto riguarda la *performance* sull'economia circolare. Rispetto alle 5 economie europee più importanti il suo indice complessivo di circolarità (ovvero il valore attribuito secondo il grado di uso efficiente delle risorse, utilizzo di materie prime seconde e innovazione nelle categorie produzione, consumo, gestione rifiuti) è pari a 103. Distanziati gli altri Paesi: Regno Unito (90), Germania (88), Francia (87), Spagna (81).

¹⁹⁷ In particolare il Decreto legislativo n. 152/06.

¹⁹⁸ Nel limite di 20.000 euro per ciascun beneficiario e per complessivi un milione di euro annui per gli anni 2020 e 2021.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Ministero dell’Ambiente destinato a finanziare attività di studio e verifica tecnica e monitoraggio da parte dei competenti istituti di ricerca. In tale ambito rientra anche l’implementazione della campagna di sensibilizzazione ‘*plastic free*’ e l’iniziativa di eliminare in tutte le amministrazioni pubbliche l’uso di plastica, specialmente monouso.

L’attività dei Consorzi nazionali per il riciclaggio dei rifiuti verrà modificata al fine di verificare gli obiettivi di riciclaggio raggiunti nonché coordinare azioni volte al contrasto dei fenomeni illeciti legati al traffico nazionale e internazionale dei rifiuti¹⁹⁹. Sarà creata una Cabina di regia unica presso il MATTM relativa all’inquinamento da amianto per l’implementazione delle attività di rilevazione e bonifica, l’erogazione di specifiche agevolazioni per le attività di bonifica e l’individuazione dei siti di trattamento in accordo con le Regioni.

A gennaio 2019 è stata inviata alla Commissione Europea la Proposta di Piano nazionale integrato per l’Energia ed il Clima (PNIEC)²⁰⁰, strutturato secondo 5 dimensioni: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell’energia, ricerca, innovazione e competitività.

I principali obiettivi dello strumento sono: una percentuale di produzione di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia pari al 30 per cento, in linea con gli obiettivi previsti per l’Italia dalla UE e una quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia nei trasporti del 21,6 per cento, a fronte del 14 per cento previsto dalla UE. Inoltre, il Piano prevede una riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007 del 43 per cento a fronte di un obiettivo UE del 32,5 per cento e la riduzione dei gas a effetto serra rispetto al 2005 per tutti i settori non ETS del 33 per cento a fronte di un obiettivo UE del 30 per cento.

Il Governo intende proseguire nello sforzo di ridurre il numero totale delle infrazioni applicate all’Italia dall’Unione Europea, passate dalle 117 del 2014 alle 74 di oggi. Il 23 per cento delle infrazioni riguarda l’ambiente ed, in particolare, le tematiche dell’inquinamento dell’aria, dei rifiuti e del trattamento delle acque reflue urbane. Il Governo metterà in campo specifiche azioni per seguire ogni procedura e valutare i passi da compiere.

Politiche del Turismo

Il Governo ha ridefinito le attribuzioni relative al turismo, spostando la materia dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo²⁰¹ (MIPAAFT).

Il MIPAAFT considera il turismo - secondo una visione sinergica sostanziale - come valorizzazione concreta, reale, dinamica e aggiornata del territorio del Paese sotto il profilo agricolo e alimentare, rappresentandone al meglio le diversità e le specificità, stimolando e supportando il tessuto imprenditoriale e professionale di riferimento.

¹⁹⁹ Sarà promosso l’ingresso di nuovi consorzi nella gestione di particolari tipologie di rifiuto, in ottemperanza a quanto previsto dal principio di responsabilità estesa del produttore, anche attraverso la semplificazione delle norme di inizio attività e della costituzione di sistemi individuali e collettivi di gestione di tipologie multiple di rifiuto.

²⁰⁰ Come previsto dal Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 2016/0375 sulla *Governance* dell’Unione dell’energia.

²⁰¹ Decreto ministeriale n. 86/2018, convertito in con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2018, n. 97 (in G.U. 14/08/2018, n. 188).

Dal punto di vista della *governance*, la legge prevede la creazione di un nuovo Dipartimento del Turismo all'interno del MiPAAFT che avrà un compito importante in quanto non si occuperà solo delle politiche del turismo, ma anche di politiche di promozione e valorizzazione dei territori in ottica enogastronomica, con azione integrata e di sostegno al settore nei suoi vari comparti professionali ed industriali.

Sul piano normativo diverse questioni verranno affrontate in ambito di Conferenza Stato Regioni, di concerto con i dicasteri competenti e sentite le principali categorie professionali ed industriali. Particolare attenzione verrà data al riordino della normativa relativa alle professioni turistiche e ai sistemi di agevolazione fiscale in essere (*Tax Credit* ristrutturazione e *Tax credit* digitalizzazione), nonché alla risoluzione delle problematiche afferenti le concessioni demaniali marittime alla luce della Direttiva Servizi UE (Direttiva *Bolkestein*).

Inoltre, nell'ambito del rinnovamento del sistema di classificazione alberghiera, sono previsti standard qualitativi più elevati, consoni e rispondenti alle reali esigenze di mercato e, parimenti, quadri migliorativi anche per l'esercizio del controllo. Verranno altresì promosse diverse misure come la definizione di un Codice Identificativo Unico, a supporto della lotta all'abusivismo nel settore ricettivo.

Il Governo ritiene fondamentale anche la creazione di un ambito di contrattazione con i Comuni per una ridefinizione organica della regolamentazione applicativa dell'imposta di soggiorno, al fine di dotare i Comuni stessi di un efficace sistema di accertamento, utilizzando eventualmente anche dati già esistenti.

Nella programmazione finanziaria si partirà dalle linee di attività impostate dal Piano Strategico del Turismo 2017-2022 introducendo una prospettiva di integrazione con le politiche agricole (in prima istanza), per la definizione di un concetto più ampio e approfondito di *Made in Italy*. In tale contesto si intende porre particolare attenzione alle specificità del Sud Italia, definendo una serie di iniziative coordinate, di ampio respiro, imperniate sulla valorizzazione delle specificità territoriali, fondate sul binomio enogastronomia e turismo, sul mare, sulle coste ma anche e soprattutto sulle aree interne che, se sviluppate adeguatamente, devono diventare uno dei fattori di maggiore attrattività del nostro Paese.

Parte essenziale di questa nuova visione strategica sarà anche la revisione dell'approccio operativo e funzionale di ENIT, l'Agenzia Italiana del Turismo, che nel 2019 compirà 100 anni. L'obiettivo è di inserire ENIT in un contesto di coordinamento reale e non solo formale (esercitato con la vigilanza) in cui essa contribuisca a definire - e realizzi con successo - le linee di indirizzo relative alla promozione turistica ed all'internazionalizzazione del *Made in Italy*.

Verrà dunque rinegoziata la Convenzione Triennale sulla base di un piano operativo e finanziario che dovrà necessariamente tener conto del nuovo approccio strategico integrato di *Made in Italy*.

Collegata alle iniziative normative in ambito statistico, si intende avviare la trasformazione digitale della rilevazione dati e la relativa rielaborazione, nel contesto della diffusione del *wi-fi* a livello nazionale, con l'ambizione di costituire un contesto integrato di supporto anche alla digitalizzazione dell'offerta turistica.

Beni culturali

Il Governo, in coerenza con il dettato costituzionale, intende assicurare un impegno concreto e crescente sui temi della tutela e della valorizzazione dei beni culturali. Ciò anche al fine di promuovere l'avvio di organici processi cognitivi, educativi ed economici, orientati alla crescita, all'innovazione e alla integrazione sociale.

Nel quadro di interventi mirati per ottimizzare l'attuale organizzazione e la funzionalità delle strutture centrali e periferiche del MIBAC sarà intrapreso un piano straordinario di assunzioni, in modo da fronteggiare il grave deficit di organico. Ciò anche a seguito del trasferimento della materia del turismo ad altro Dicastero (si veda paragrafo precedente) e in considerazione dei fabbisogni di personale.

Gli obiettivi di tutela dei beni culturali di valorizzazione e fruizione dei beni culturali pubblici saranno perseguiti attraverso misure di varia natura: *i*) mappatura dei beni culturali abbandonati e non utilizzati; prevenzione del rischio per i siti archeologici; *ii*) realizzazione di un Catalogo Unico Nazionale Digitale del patrimonio culturale; *iii*) monitoraggio della gestione dei siti UNESCO italiani; *iv*) sviluppo di reti museali; *v*) sperimentazione di *card* digitali per usufruire di beni ed attività culturali; *vi*) valorizzazione del patrimonio culturale della moda e del *design*.

Valenza strategica assumerà il tema della sicurezza del patrimonio culturale, anche alla luce di eventi emergenziali verificatisi nel 2018. Attraverso l'implementazione dell'Unità per la sicurezza del patrimonio culturale²⁰² e nel contesto di iniziative che valorizzino opportunità rinvenienti dal contesto europeo, si intende modernizzare e potenziare il monitoraggio dei beni sul territorio a fine di tutela, individuazione e stima economica delle potenziali vulnerabilità. Ciò al fine di promuovere e realizzare interventi fondati sulla graduazione del rischio in rapporto alla disponibilità di risorse e all'utilizzo delle tecnologie digitali.

Per la tutela, sicurezza, valorizzazione e fruizione si proseguirà nel senso della promozione di un piano di digitalizzazione del patrimonio culturale, anche attraverso azioni organiche e integrate per migliorare il controllo e la conoscenza capillare del territorio.

Nuove risorse saranno investite per la promozione della cultura tra i giovani, anche coinvolgendo le industrie culturali, e per incrementare - anche grazie ad un utilizzo migliore dei fondi europei e alla riforma del finanziamento statale degli Istituti culturali - progetti speciali fortemente avvertiti dai territori e il sostegno statale ad iniziative nei settori dell'arte contemporanea, dell'archeologia, dell'architettura, della riqualificazione delle periferie e dell'innovazione.

Particolare attenzione verrà rivolta allo spettacolo e al cinema, attraverso l'adozione di misure di sostegno al Fondo Unico, nonché azioni per il risanamento delle Fondazioni Lirico Sinfoniche e il miglioramento dei criteri di assegnazione delle risorse, in particolare per lo spettacolo dal vivo.

Sul piano normativo con il disegno di legge sulle semplificazioni, si vuole introdurre, attraverso la redazione di un 'Codice dello spettacolo', una nuova disciplina complessiva dello spettacolo dal vivo nelle sue diverse espressioni. L'obiettivo è conferire al settore un assetto più efficace, organico e conforme ai principi di semplificazione delle procedure amministrative e ottimizzazione della

²⁰² Istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1 Dicembre 2017, n. 238.

spesa e volto a migliorare la qualità artistico-culturale delle attività, incentivandone la produzione, l'innovazione, nonché la fruizione da parte della collettività. Inoltre, una delle deleghe prevede l'adozione di disposizioni di modifica del Codice dei beni culturali e del paesaggio²⁰³, al fine di consentire un riordino sistematico della materia e l'adeguamento alle riforme intervenute successivamente all'emanazione del Codice.

In questo ambito si colloca lo sforzo di rafforzare la capacità del Mezzogiorno di gestire progetti culturali, promuovere il *Made in Italy*, anche nei campi specifici della moda e del *design* (e con il coinvolgimento degli Istituti Italiani di Cultura), sperimentare forme di comunicazione più avanzata per favorire una maggiore accessibilità nella fruizione dei beni culturali, portare nelle scuole e nelle Università progetti di promozione delle attività culturali. Quest'ultimo obiettivo verrà sviluppato anche grazie ad incentivi per la formazione continua e l'aggiornamento professionale degli operatori della cultura e per il rafforzamento dell'offerta formativa nelle Università.

Politiche agricole

Uno degli obiettivi chiave dell'azione di Governo è la semplificazione delle procedure, che dovrà estendersi a tutti i settori produttivi. Nel comparto agricolo questa esigenza è particolarmente avvertita e costituisce uno dei presupposti per liberare risorse da destinare a progetti di eccellenza e di qualità. Il primo passo verso la riduzione degli oneri burocratici sarà l'attuazione della delega in materia prevista dal disegno di legge sulle semplificazioni approvato a febbraio dal Governo, volta a migliorare la competitività e la sostenibilità delle filiere produttive attraverso le seguenti misure: *i)* rivedere e semplificare gli adempimenti amministrativi a carico delle imprese agricole connessi all'erogazione dell'aiuto o sostegno regionale, nazionale ed europeo nell'ambito della Politica Agricola Comune; *ii)* semplificare i procedimenti amministrativi di competenza degli enti territoriali, con l'obiettivo di facilitare l'avvio dell'attività economica agricola; *iii)* rivedere e semplificare la normativa in materia di regolazione dei mercati al fine di assicurare un corretto funzionamento delle regole di concorrenza del mercato ed un'equa ripartizione dei margini lungo la filiera; *iv)* potenziare il sistema di rilevazione dei prezzi e dei costi di produzione delle imprese al fine di assicurare una maggiore trasparenza nelle relazioni di mercato; *v)* favorire la crescita dimensionale delle imprese agricole, lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e l'ammodernamento delle filiere agroalimentari con l'obiettivo anche di assicurare un maggiore coordinamento degli strumenti di incentivazione vigenti; *vi)* riordinare la disciplina delle frodi agroalimentari nonché le sanzioni vigenti in materia di regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari; *vii)* istituire un sistema unico di controlli in materia di qualità dei prodotti e di produzioni a qualità regolamentata (quali le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche registrate ai sensi della vigente normativa europea), al fine di evitare duplicazioni, di tutelare maggiormente i consumatori e di eliminare gli ostacoli al commercio e le distorsioni della concorrenza.

Questi obiettivi si affiancheranno ad una riorganizzazione del Ministero, al fine di realizzare una struttura che favorisca una interlocuzione semplice e diretta con

²⁰³ Decreto legislativo n.42/2004

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

gli operatori, le associazioni e tutte le istituzioni del sistema che rafforzi ulteriormente la tutela del *Made in Italy* agroalimentare, *in primis* delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, la cui protezione (nazionale, europea e internazionale), promozione e valorizzazione costituiscono un'esigenza primaria, al fine di contrastare la contraffazione e rendere la produzione più sostenibile.

A tale proposito il supporto alla ricerca e alla formazione e il ricorso a strumentazioni sempre più sofisticate può costituire un importante ausilio alla verifica delle materie prime e della loro provenienza. Per supportare la formazione professionale è prevista la promozione di protocolli di cooperazione tra gli enti di ricerca, il mondo produttivo e gli istituti di formazione. Uno degli obiettivi, infatti, è quello di incidere sui processi formativi anche attraverso una riflessione sui percorsi di studio, in modo da creare un legame più stretto tra i programmi di ricerca e l'evoluzione concreta e reale del mondo agricolo.

Inoltre, per promuovere e valorizzare il *Made in Italy*, saranno enfatizzati i punti di forza dell'agroalimentare italiano: ricchezza di biodiversità, tradizione enogastronomica, patrimonio paesaggistico e culturale, capacità di innovare e di produrre cibi e vini unici al mondo. In questo contesto uno sforzo particolare sarà rivolto alla protezione delle indicazioni geografiche nel mondo e sul web, al contrasto all'*Italian sounding* e all'adozione di un sistema di etichettatura corretto e trasparente che garantisca una migliore tutela dei consumatori.

A queste misure saranno affiancate azioni di marketing territoriale e si renderanno operativi i 'distretti del cibo', con la creazione di un apposito Registro nazionale. Sarà anche rafforzato il Piano Strategico Nazionale sul Biologico, sarà dato avvio alle mense biologiche certificate nelle scuole, saranno attuate le nuove regole europee e verrà incrementata la superficie agricola biologica nazionale. Particolare attenzione dovrà essere prestata ai processi e alle attività di internazionalizzazione, finalizzati alla valorizzazione delle produzioni italiane nei mercati mondiali.

In campo forestale, il Governo porrà la massima attenzione alla strategia europea di sviluppo sostenibile applicata al settore forestale, redigendo la prima Strategia forestale nazionale in armonia con l'analogo documento europeo, anche orientando opportunamente le diverse politiche europee dalla fase post 2020.

Nei prossimi mesi il Governo sarà anche impegnato nell'affrontare il complesso e articolato negoziato per la riforma della Politica Agricola Comune (PAC), nel cui contesto sono trattati temi particolarmente importanti, da cui dipende la tutela del reddito degli agricoltori.

In questo senso il Governo è consapevole delle conseguenze negative che potrebbero derivare da una riduzione degli incentivi, con una possibile fuoriuscita di aziende dal circuito produttivo, effetti negativi sull'ambiente e sul tessuto sociale, soprattutto nelle aree più fragili.

In tale negoziato si ribadirà come il maggiore rigore del modello agricolo e alimentare europeo non debba rappresentare un elemento penalizzante per le imprese nel confronto internazionale, e si sosterrà la necessità di un Piano strategico semplice ed adattabile alle diverse realtà, che tenga particolarmente conto della necessità di promuovere e sviluppare la competitività delle imprese.

Con riferimento alla necessità di aumentare la competitività delle imprese agricole e al contempo garantire una maggiore tutela dei consumatori, il Governo intende porre particolare attenzione al miglioramento della sostenibilità e della competitività delle diverse filiere zootecniche nazionali. L'obiettivo si potrà

concretizzare attraverso un disciplinare unico sul benessere animale, a cui gli allevatori potranno aderire su base volontaria, avvalendosi anche del contributo che potrà essere offerto dalla PAC.

La pesca marittima è un'attività di grande importanza per il Paese, ma principalmente soggetta alla normativa europea. Il Governo ritiene fondamentale sostenere e rafforzare gli strumenti a disposizione dell'Italia per promuovere l'interesse nazionale, anche attraverso un migliore utilizzo delle risorse finanziarie del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

A livello nazionale l'attenzione alle filiere agricole è essenziale: a tal fine le azioni che si intende mettere in campo sono molteplici e vanno dal supporto all'aggregazione dei produttori agricoli - attraverso il riconoscimento delle organizzazioni di produttori, delle associazioni delle organizzazioni di produttori e delle organizzazioni interprofessionali - alla garanzia di un percorso trasparente di formazione dei prezzi e di tracciabilità dei prodotti. Per questo motivo saranno creati strumenti per accorciare la filiera, far rispettare le norme contro le pratiche commerciali sleali e ridurre i tempi dei pagamenti.

A supporto delle filiere verrà affrontato anche il tema delle carenze infrastrutturali e della logistica. Particolare attenzione sarà inoltre rivolta all'agricoltura di precisione e alla sua utilizzabilità da parte delle aziende agricole, così da poter avviare un processo di modernizzazione delle stesse.

Riforme costituzionali

L'obiettivo di fondo delle riforme costituzionali in discussione è rappresentato dal miglioramento della qualità delle decisioni attraverso una più ampia ed effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica e una maggiore efficacia delle attività delle Camere. Gli interventi di riforma all'esame del Parlamento riguardano in particolare:

- **la riduzione del numero dei parlamentari:** la proposta di legge costituzionale di modifica degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, approvata in prima deliberazione dal Senato e ora all'esame della Camera dei deputati²⁰⁴, interviene sulla disciplina del numero dei parlamentari, il più alto a livello europeo per quelli direttamente eletti dal popolo, prevedendo la diminuzione dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200. La revisione costituzionale, oltre a determinare positivi risultati in termini di riduzione delle spese, mira a favorire un miglioramento dei processi decisionali delle Camere, rendendoli più tempestivi ed efficaci;
- **il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta:** con la proposta di legge costituzionale approvata in prima deliberazione alla Camera dei deputati e ora all'esame del Senato²⁰⁵, si introduce un'iniziativa legislativa popolare rinforzata, con la finalità di riconoscere maggiori responsabilità decisionali ai cittadini e valorizzare il ruolo del Parlamento nell'elaborazione di proposte in grado di rispondere alle questioni poste dagli elettori. La medesima proposta modifica anche la disciplina del referendum abrogativo prevista dall'articolo 75 della Costituzione, sostituendo il *quorum* strutturale con un *quorum*

²⁰⁴ Atto Camera n. 1585.

²⁰⁵ Atto Senato n. 1089.

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

approvativo, al fine di incentivare la partecipazione alle consultazioni referendarie.

Autonomia differenziata

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione riconosce la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in alcuni ambiti, tra i quali rientrano tutte le materie di competenza legislativa concorrente oltre ad alcune di competenza esclusiva dello Stato come l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Lo scorso anno, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno attivato questo percorso sottoscrivendo con il Governo tre accordi che prevedono un'intesa decennale. Il Consiglio dei Ministri ha recentemente analizzato il contenuto delle intese siglate, avviando il percorso che porterà le tre regioni interessate ad ottenere maggiore autonomia.

Sicurezza pubblica

Le azioni che il Governo intende perseguire riguardano: *i*) il contrasto dei flussi migratori irregolari, in una logica di condivisione delle responsabilità della difesa delle frontiere esterne dell'Unione Europea; *ii*) la lotta contro tutte le mafie e le organizzazioni criminali, anche attraverso nuovi strumenti, per colpirne le ricchezze illecitamente accumulate; *iii*) la revisione dell'ordinamento degli enti locali, per contrastare il condizionamento dei poteri criminali e la corruzione; *iv*) il potenziamento dell'innovazione tecnologica e l'introduzione delle modifiche ordinamentali per la lotta alla criminalità diffusa.

Con riferimento all'immigrazione, nel 2017 e nei primi sei mesi del 2018 si è registrato un *trend* in discesa degli sbarchi di migranti sul nostro territorio. Tale tendenza si è consolidata a partire da giugno 2018, da quando sono sbarcati 4.458 migranti a fronte di 21.850 sbarcati nello stesso periodo dell'anno precedente con una riduzione percentuale pari all'80 per cento.

Il Governo intende adottare un nuovo approccio nelle politiche di contenimento dei flussi migratori verso l'Europa, che vanno intercettati nei Paesi di partenza e transito. Inoltre, il problema deve essere gestito in una dimensione europea. Il Governo intende rivedere il canale della protezione umanitaria, cui accedono anche persone che in base alla normativa europea sull'asilo non avevano i requisiti per la protezione internazionale al momento dell'ingresso nel nostro Paese e che, ora, permangono sul territorio con difficoltà di inserimento.

Il Governo ha avviato la riforma del sistema di accoglienza, ferme restando le particolari misure da assicurare alle categorie vulnerabili e gli interventi di accoglienza integrata (SPRAR). La gestione dei flussi migratori richiede la piena operatività dei Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), che attualmente hanno una disponibilità complessiva di 880 posti. Nuovi centri sono in corso di realizzazione. Altrettanto importanti sono le misure, e le relative risorse, per i rimpatri volontari assistiti (RVA), con il finanziamento anche di fondi europei (FAMI). Con riferimento alle politiche dell'immigrazione e della sicurezza il Governo ha approvato a settembre 2018 un Decreto legge, descritto nel *focus* seguente.

FOCUS**I contenuti del ‘Decreto Sicurezza e immigrazione’**

A settembre 2018 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Decreto legge su ‘Sicurezza e immigrazione’ contenente norme per la protezione internazionale e l’immigrazione, la sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

Con riferimento alla **protezione internazionale e all’immigrazione**, il provvedimento mira ai seguenti obiettivi:

- contrastare più efficacemente l’immigrazione illegale, garantendo l’effettività dell’esecuzione dei provvedimenti di espulsione;
- disciplinare i casi speciali di permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari;
- definire nuove regole in materia di revoca dello status di protezione internazionale in conseguenza dell’accertamento della commissione di gravi reati;
- ridurre il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale per assicurare un’efficace e più rapida gestione delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale;
- razionalizzare il ricorso al Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati;
- prevedere la revoca della cittadinanza acquisita dagli stranieri condannati in via definitiva per reati di terrorismo.

Al fine di conseguire questi obiettivi, il decreto prevede quanto segue:

- si introduce una tipizzazione dei casi di tutela complementare, con precisi requisiti per i soggetti interessati (i.e. vittime di grave sfruttamento lavorativo, di tratta, di violenza domestica, etc.), salvo il potere-dovere delle Commissioni territoriali di valutare l’eventuale sussistenza dei presupposti del principio di non respingimento (‘non refoulement’), individuando i profili di rischio in cui il richiedente asilo incorrerebbe in caso di esecuzione del provvedimento di espulsione;
- si interviene, nel rispetto delle norme europee, sulle domande reiterate al solo scopo di impedire l’esecuzione imminente di un provvedimento di allontanamento. Si introduce, inoltre, una specifica procedura per le domande presentate in frontiera dopo che il cittadino straniero è stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli e si prevede l’ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo, strumentale all’accertamento dell’identità o della cittadinanza del richiedente;
- si amplia il catalogo di reati che, in caso di condanna definitiva, comportano il diniego o la revoca della protezione internazionale, inserendovi ipotesi delittuose di particolare gravità e che destano allarme sociale. Per tali reati si prevede, inoltre, in caso di condanna in primo grado, la sospensione del procedimento per la concessione della protezione e l’espulsione del cittadino straniero. Identica procedura è prevista nel caso in cui il soggetto imputato per tali reati, benché non ancora condannato, sia ritenuto di particolare pericolosità sociale;
- si introducono misure per assicurare l’effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale, prolungando da 90 a 180 giorni la durata massima del trattenimento dello straniero nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio e prevedendo la possibilità di procedere per l’esecuzione dei lavori di costruzione o ristrutturazione di detti centri attraverso procedure negoziate, per lavori di importo inferiore alle soglie comunitarie in un arco temporale di 3 anni.

Con riferimento alla **sicurezza pubblica**, il Decreto legge mira ai seguenti obiettivi: *i)* rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso; *ii)* migliorare il circuito informativo tra le Forze di Polizia e l’Autorità Giudiziaria e pervenire e contrastare le infiltrazioni criminali negli enti locali.

In particolare, il decreto prevede: *i)* l’estensione dei controlli attraverso dispositivi elettronici per particolari fattispecie di reato (i.e. maltrattamenti e *stalking*); *ii)* nuove prescrizioni in materia di

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

contratti di noleggio di autoveicoli per la prevenzione di atti di terrorismo; *iii*) l'estensione dell'ambito di applicazione del divieto di accesso urbano (DASPO urbano), nonché l'applicazione di quello relativo alle manifestazioni sportive anche a coloro che siano indiziati per reati di terrorismo; *iv*) un'apposita disposizione che consente anche alla Polizia Municipale di utilizzare in via sperimentale armi comuni ad impulso elettrico; *v*) misure finalizzate al contrasto del fenomeno delle occupazioni arbitrarie di immobili, attraverso l'inasprimento delle pene fissate nei confronti di promotori o organizzatori dell'invasione, nonché con la possibilità di disporre intercettazioni.

Infine, il decreto contiene norme per **migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'ANBSC**, anche attraverso il rafforzamento della sua organizzazione. In particolare, vengono istituite 4 nuove sedi dell'Agenzia con la possibilità di vendere sul mercato gli immobili confiscati, impedendo che rimangano a carico dello Stato per un lungo periodo.

Con riferimento al contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie, il Governo riconosce come strategica l'aggressione dei patrimoni illeciti. In tale contesto, risultano decisivi, oltre all'istituto della confisca allargata, il sistema delle misure di prevenzione patrimoniale. Il ruolo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) è strategico. Nel corso degli anni tale agenzia ha incontrato non poche difficoltà sul piano dell'organizzazione e del funzionamento, disponendo ad esempio di poche decine di unità di personale, peraltro assegnato temporaneamente, a fronte di oltre 15.000 beni sottratti alle mafie. Sono state emanate norme per la semplificazione delle procedure in materia di gestione contabile e di sequestro e confisca dei beni, in modo da migliorarne le potenzialità, come pure il rafforzamento di tale ente in termini di organico. A tale riguardo, è in vigore da ottobre 2018 il Regolamento sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali dell'Agenzia per consentire, in concreto, di colmare i vuoti in organico assicurando, da subito, una sua più efficiente operatività e una implementazione della dotazione organica che conterà 200 unità. Sono inoltre state introdotte norme che permettono all'Agenzia di conseguire una più spiccata autonomia finanziaria, anche attraverso la vendita dei beni oggettivamente inutilizzabili e la gestione degli introiti derivanti dalla messa a reddito degli altri, attivando un circuito virtuoso di valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate.

Sempre in tema di contrasto alla criminalità, è stata approvata dal Parlamento la legge che modifica il Codice Penale in tema di **legittima difesa**. Il provvedimento modifica, in particolare, gli articoli su legittima difesa domiciliare ed eccesso colposo, su alcuni reati contro il patrimonio (furto in abitazione e con strappo, rapina) e sul delitto di violazione di domicilio, con l'intento di rafforzare le tutele per colui che reagisce ad una violazione del domicilio. In relazione alla fattispecie della legittima difesa domiciliare, la modifica consiste nella specificazione che si considera 'sempre' sussistente il rapporto di proporzionalità tra la difesa e l'offesa. Inoltre, il disegno di legge propone l'inasprimento delle pene previste per il reato di furto in abitazione, elevando la pena detentiva (da 3 a 4 anni il minimo e da 6 a 7 anni il massimo), per il reato di rapina (elevando la reclusione minima da 4 a 5 anni, mentre la massima resta a 10 anni).

Il Governo ha completato la progettazione della piattaforma informatica e dell'infrastruttura tecnologica per la carta d'identità elettronica (CIE) e la conseguente implementazione e realizzazione è in fase di ultimazione. Al 31 agosto 2018 sono state installate postazioni di lavoro presso 7.395 Comuni. Le CIE emesse alla stessa data risultano in totale 4.934.152.

Con riferimento al contrasto alla criminalità diffusa, il Governo attuerà gli strumenti normativi che sono intervenuti in materia di misure di prevenzione,

testimoni di giustizia e sulla sicurezza delle città, misurandone l'efficacia anche nell'ottica di eventuali correttivi che possano migliorarne i risultati. Inoltre, assume rilievo la modernizzazione degli ordinamenti del personale delle Forze di Polizia, i cui ruoli sono stati ridisegnati dal decreto legislativo n. 95 del 2017 ma il cui processo di attuazione è tuttora in corso, con il Disegno di legge delega in materia di semplificazioni (si veda *focus*).

Un Disegno di legge recante disposizioni per il contrasto alla violenza in occasione di manifestazioni sportive è all'esame della Camera dei Deputati. Esso contiene, tra l'altro, una delega al Governo per l'adozione di un testo unico in materia di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di violenza connessi alle manifestazioni sportive.

Si procederà alla reingegnerizzazione del Sistema Informativo Elettorale (S.I.EL) per l'adeguamento delle infrastrutture tecnologiche al nuovo sistema di assegnazione dei seggi²⁰⁶, anche in vista delle prossime elezioni europee.

Il Governo chiederà una delega al Parlamento per una revisione sistematica dell'ordinamento degli Enti Locali, che ridefinisca il complessivo assetto della materia, armonizzando le disposizioni originarie sia con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001²⁰⁷, sia con i numerosi interventi di settore succedutisi negli anni²⁰⁸, e gli interventi per la legalità territoriale.

Difesa

Il Governo intende migliorare e rendere più efficiente il settore della Difesa, assegnando un'elevata priorità al tema della sicurezza attraverso uno Strumento militare efficace moderno.

Per fronteggiare adeguatamente la complessità dei cambiamenti già in atto, il Governo intende ottimizzare e sostenere le capacità indispensabili di cui le Forze Armate devono disporre - quale passo necessario per mettere il Paese nelle migliori condizioni per confrontarsi con le moderne minacce e i rischi alla sicurezza. Sarà necessario elaborare una Strategia Generale Nazionale di Sicurezza che possa costituire quel caposaldo istituzionale su cui la Difesa potrà basare i propri obiettivi e fare in modo che anche l'Italia si doti della sua prima *'Grand Strategy'*.

Il Governo rimane fortemente impegnato a approfondire ogni sforzo per assicurare il più efficace e virtuoso utilizzo dei fondi assegnati alla Difesa, nonché a garantire i livelli di finanziamento necessari alla modernizzazione delle Forze armate, al fine di preservarne ed accrescerne le capacità operative ed adeguare, progressivamente, la dimensione del nostro sforzo economico-finanziario agli impegni assunti in ambito NATO e UE.

In particolare, a livello internazionale, si continuerà ad operare nell'alveo delle organizzazioni e delle alleanze di tradizionale ancoraggio per la proiezione estera, contribuendo agli interventi necessari per la tutela degli interessi nazionali, prestando la massima attenzione nella destinazione delle relative risorse, a fronte dei costi associati. In tale quadro, rimarranno cruciali le cooperazioni, sia nell'ambito della struttura di difesa comune integrata della NATO, sia nel contesto della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) dell'UE. Nello specifico, nell'ambito della Cooperazione Strutturata Permanente (*Permanent Structured*

²⁰⁶ Introdotto dalla Legge n. 165/2017.

²⁰⁷ Legge Costituzionale n. 3/2001.

²⁰⁸ In particolare la Legge n. 56 del 2014 (Legge Delrio).

III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

Cooperation - PESCO), l'Italia intende sostenere e valorizzare le opportunità offerte dal Fondo Europeo della Difesa (*European Defence Fund - EDF*), che prevede finanziamenti sia per la ricerca tecnologica sia per lo sviluppo di capacità strategiche, nonché dal Programma Europeo di Sviluppo Industriale per la Difesa (*European Defence Industrial Development Programme - EDIDP*), finalizzato a supportare progetti di cooperazione industriale multilaterale tra aziende europee nel settore della Difesa.

Inoltre, ferma restando l'imperativa necessità di assicurare la difesa del Paese, degli spazi euro/atlantici e il contributo alla gestione delle crisi internazionali - che rappresenta il *focus* della Difesa - in base alle recenti esperienze e alle tendenze future, è verosimile che si continuerà ad assistere ad un incremento qualitativo e quantitativo delle attività, svolte dalle Forze armate, connesse allo svolgimento di compiti specifici in circostanze di pubblica calamità ed in altri casi di straordinaria necessità ed urgenza, in supporto e in concorso alle altre Amministrazioni dello Stato.

Tale tendenza impone la ricerca della massima sinergia con tutti gli attori interessati, al fine di promuovere e consolidare il concetto di Duplice Uso Sistemico delle Forze armate - ovvero 'l'approccio preventivo volto a ottenere uno Strumento militare che sia capace di meglio integrarsi con la componente civile, per compiti sia militari che non militari, a supporto della collettività e quale contributo alla resilienza nazionale' - rendendo sistematici i positivi effetti derivanti dall'utilizzo delle competenze e delle capacità a duplice uso di cui la Difesa già dispone. Al riguardo, il paradigma del *multipurpose-by-design*, quale nuovo processo di sviluppo di capacità militari concepite non per compiti esclusivamente militari costituirà il principale fattore abilitante di questo nuovo approccio. Il Governo si impegnerà anche a promuovere ulteriormente le politiche per l'innovazione e per la ricerca scientifica e tecnologica, con il contributo del mondo accademico, dell'industria e del settore privato. In particolare, lavorerà per creare e integrare competenze specialistiche avanzate nel settore industriale, attraverso la formazione di centri di competenza ad alta specializzazione costituiti da Università/ricerca e industria (grandi e piccole-medie imprese), al fine di favorire il trasferimento tecnologico e l'innovazione nei processi produttivi, l'adozione e la diffusione delle tecnologie abilitanti. In linea con le esigenze di difesa, sicurezza e resilienza del Paese, verrà pertanto favorita l'adozione del già citato *multipurpose-by-design*. Relativamente alla minaccia cibernetica, alto fattore di rischio per il Paese da cogliere anche come un'opportunità di investimenti, il Governo intende sviluppare programmi di acquisizione per accedere a strumenti operativi ad alto contenuto tecnologico, al fine di preservare la protezione e la resilienza dei sistemi e delle reti strategiche nazionali.

Parimenti, nell'ambito della sicurezza energetica, si opererà per il raggiungimento di elevate capacità di resilienza energetica, per la riduzione dei consumi e dei fabbisogni nonché per la produzione e l'approvvigionamento da fonti eco-sostenibili. Con particolare riferimento ai siti a valenza strategica, si esaminerà la possibilità di implementare distretti energetici intelligenti (*smart military district*), nei quali sia massimizzato il ricorso all'auto-consumo e ove la gestione dei flussi energetici avvenga in tempo reale, in un alveo certo di sicurezza cibernetica, in perfetta simbiosi con il binomio *cyber security - energy security*.

Inoltre, dovranno proseguire gli sforzi per razionalizzare il parco infrastrutturale militare, eliminando le infrastrutture non più necessarie e accorpando, ove possibile, quelle che svolgono funzioni similari e promuovendone

una progressiva e più bilanciata distribuzione su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento al Sud e alle aree di maggiore reclutamento del personale. In tale contesto, le soluzioni individuate dovranno privilegiare - nel processo di analisi degli impatti - gli elementi finanziari e gestionali procedendo all'alienazione ovvero alla valorizzazione del patrimonio immobiliare non più necessario.

Massima attenzione continuerà poi ad essere rivolta al personale, militare e civile, che rappresenta la risorsa fondamentale della Difesa, proseguendo l'azione di salvaguardia della salute e la tutela della sicurezza, la valorizzazione della condizione e delle professionalità di tutte le categorie²⁰⁹.

Inoltre, a fronte del progressivo invecchiamento del personale civile e militare della Difesa, oltre allo sblocco del *turn over*, resta centrale procedere a nuove assunzioni.

Infine si continuerà a sviluppare la cultura dell'efficacia, dell'efficienza e delle economie delle risorse, attraverso l'implementazione delle più moderne procedure di controllo di gestione.

²⁰⁹ Il Governo intende anche perseguire la compiuta regolamentazione dell'esercizio dell'associazionismo sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare.

IV. FONDI STRUTTURALI

Nel 2018, la riforma della *governance* nazionale delle politiche di coesione (comunitaria e nazionale) - avviata con la Legge n.125/2013 - è stata rafforzata dal Parlamento con la conversione del Decreto legge 12 luglio 2018, n. 86, che stabilisce gli specifici ruoli delle competenti strutture della Presidenza del Consiglio.

Ciò assume particolare rilevanza in considerazione degli impegni che il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) e l'Agenzia per la coesione territoriale (ACT) sono chiamati a portare avanti nel corso del 2019, con particolare riferimento al presidio dell'attuazione della programmazione 2014-2020 e la fitta agenda del negoziato con la Commissione europea e gli altri *partner* europei per il ciclo di programmazione post-2020.

Nel quadro della programmazione 2007-2013, lo scorso anno è proseguito il confronto con i servizi della Commissione europea al fine di addivenire alla chiusura formale e al pagamento del saldo richiesto entro il 31 marzo 2017.

Tutte le azioni messe in campo, di consolidamento delle relazioni con le Autorità di gestione (AdG) dei programmi operativi regionali e nazionali e di cooperazione rafforzata, con il coinvolgimento della Commissione europea, hanno consentito di registrare alla data del 31 marzo 2017 una certificazione complessiva di spesa pari a 46,2 miliardi, a fronte di risorse programmate pari a 45,8 miliardi, corrispondenti al 101 per cento del totale programmato.

Con riferimento alla programmazione 2014-2020, nell'ambito dell'obiettivo 'Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione', l'Italia ha programmato un valore complessivo di investimenti pari a 53,3 miliardi - incluso il cofinanziamento nazionale - impegnati in 51 programmi, di cui 12 programmi nazionali e 39 programmi regionali. L'importo delle risorse programmate tiene conto sia dell'adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020 per l'anno 2017, che ha assegnato all'Italia 1.645 milioni (in tale occasione sono stati assegnati all'Italia anche 343 milioni all'Iniziativa occupazione giovani - IOG), a cui si sono aggiunti 800 milioni di co-finanziamento nazionale, sia della riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale di alcuni Programmi operativi, nazionali e regionali, relativamente ad alcune regioni meno sviluppate e in transizione. In coerenza con i Regolamenti e con l'Accordo di partenariato, la programmazione 2014-2020 è stata distribuita su 11 obiettivi tematici (OT) a sostegno della crescita.

La programmazione 2014-2020 è caratterizzata da significative innovazioni regolamentari al fine di accrescerne l'orientamento ai risultati. L'introduzione, nell'attuale ciclo di programmazione, delle condizionalità *ex ante* (art. 19 del Regolamento 1303/2013), quali pre-requisiti all'attuazione, ha prodotto effetti molto positivi: ha contribuito a una rapida definizione di piani e strategie in molti settori importanti per lo sviluppo, l'ambiente e l'innovazione sociale - indicando così obiettivi e priorità - in coerenza con l'*acquis* comunitario. Il processo che ha condotto al loro soddisfacimento ha, inoltre, prodotto una diffusa crescita nelle competenze e un maggior coordinamento tra i vari livelli di governo.

Con riferimento specifico ai Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), nell'ambito della prima fase PRA, avviata a partire da luglio 2014, sono stati redatti e approvati tutti i 29 Piani nei quali, complessivamente, sono stati previsti oltre 900 interventi, suddivisi in tre tipologie: interventi di semplificazione legislativa e procedurale, interventi sul personale ed interventi sugli strumenti trasversali e sulle funzioni comuni. I PRA prima fase hanno rappresentato un'esperienza più che positiva per l'Italia, primo fra tutti i Paesi UE ad adottarli. La seconda fase dei Piani, avviata nel mese di novembre 2017, è proseguita con la relativa istruttoria da parte dell'ACT e la validazione finale da parte della Commissione europea, nel mese di settembre 2018. Al 31 dicembre u.s., tutte le Amministrazioni avevano un proprio Piano validato (che sono passati da 29 a 30 a seguito della costituzione dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro - ANPAL e dell'assegnazione a quest'ultima del PON 'Iniziativa Occupazione Giovani' e del PON 'Sistemi di politiche attive per l'occupazione') e stanno ora procedendo a fornire informazioni riguardo ai primi monitoraggi quadrimestrali.

Nel 2018 tutti i Programmi operativi nazionali e regionali cofinanziati sono entrati nella piena operatività. La spesa complessiva certificata al 31 dicembre 2018 per i 51 Programmi FESR e FSE è stata pari a 9,7 miliardi, ovvero il 18,3 per cento delle risorse a disposizione per il periodo 2014-2020, di cui 6,2 miliardi a valere sul bilancio UE.

TABELLA IV.1: SPESA CERTIFICATA PER GRUPPI DI REGIONI AL 31.12.2018 (*)

Categoria di Regioni/Fondo	Risorse programmate		Spese certificate	
	a	b	b/a	
In transizione	2.733,81	412,65	15,1%	
FESR	1.800,65	273,51	15,2%	
FSE	933,15	139,14	14,9%	
Meno sviluppate	32.947,56	5.327,31	16,2%	
FESR	24.429,39	4.134,98	16,9%	
FSE	8.518,17	1.192,33	14,0%	
Più sviluppate	14.805,38	2.862,36	19,3%	
FESR	7.288,73	1.300,83	17,8%	
FSE	7.516,66	1.561,52	20,8%	
Intero territorio	2.785,35	1.146,03	41,1%	
IOG	2.785,35	1.146,03	41,1%	
Totale	53.272,10	9.748,35	18,3%	

(*) Importi in milioni di euro comprensivi del cofinanziamento del Fondo di rotazione.

Fonte: Agenzia Coesione Territoriale

Il livello di spesa certificata pertanto supera globalmente in maniera significativa il *target* n+3 complessivo previsto pari a 8,1 miliardi. Il *target* è stato pienamente raggiunto da 48 Programmi operativi, mentre solo 3 Programmi non hanno raggiunto gli obiettivi di spesa: il POR Valle d'Aosta, e i PON Ricerca e innovazione e Inclusione sociale. A ciò è associato un rischio di disimpegno pari allo 0,5 per cento del *target* previsto (26 milioni in termini assoluti), che si riferisce ai 24,6 milioni del PON Inclusione e a 1,4 milioni del POR Valle d'Aosta e riguarda esclusivamente risorse del FSE. Le risorse non certificate sul PON Ricerca e innovazione, per un importo di 45 milioni, non sarebbero a rischio disimpegno a seguito della richiesta di eccezione per la presenza di ricorsi giudiziari; si tratta di uno dei casi previsti dai regolamenti comunitari e che non comporta perdite di risorse.

IV. FONDI STRUTTURALI

Dalla tabella seguente, che riporta la spesa certificata e il costo delle operazioni selezionate per obiettivo tematico, si rileva che sono state selezionate operazioni per quasi 39 miliardi, pari a circa il 73 per cento delle risorse complessivamente programmate.

TABELLA IV.2: OPERAZIONI SELEZIONATE E SPESA CERTIFICATA PER OT AL 31.12.2018 (*)						
OT	Obiettivo tematico	Risorse programmate		Costo operazioni selezionate	Spese certificate	
		a	b	b/a	c	c/a
1	Ricerca e Innovazione	6.012,82	5.305,76	88,2%	860,41	14,3%
2	Agenda digitale	2.331,84	1.789,05	76,7%	392,79	16,8%
3	Competitività sistema produttivo	6.112,05	4.753,97	77,8%	1.072,23	17,5%
4	Low carbon economy	5.213,18	4.294,58	82,4%	839,64	16,1%
5	Clima e rischi ambientali	1.581,08	1.636,36	103,5%	277,73	17,6%
6	Valorizzazione Ambiente e Cultura	4.055,75	3.850,08	94,9%	736,45	18,2%
7	Reti infrastrutturali e mobilità	3.384,84	2.657,76	78,5%	773,72	22,9%
8	Occupazione	8.935,16	5.072,50	56,8%	2.384,76	26,7%
9	Inclusione sociale	5.726,04	3.120,89	54,5%	665,12	11,6%
10	Istruzione e formazione	6.962,31	4.579,58	65,8%	1.268,78	18,2%
11	Capacità amministrativa	1.218,21	776,58	63,7%	148,51	12,2%
AT	Assistenza tecnica	1.738,81	1.107,02	63,7%	328,21	18,9%
Totale		53.272,10	38.944,12	73,1%	9.748,35	18,3%

* Negli assi multiobiettivo la ripartizione delle variabili è calcolata sulla base delle quote degli obiettivi all'interno di quell'asse

Fonte: Agenzia Coesione Territoriale: Interventi in attuazione - dati consolidati in BDU-IGRUE al 31 ottobre 2018

In termini di operazioni selezionate, gli OT sostenuti dal FESR si trovano, al 31 dicembre 2018, a uno stadio più avanzato rispetto agli OT finanziati dal FSE (OT9 e OT10). In particolare, si notano risultati positivi in relazione agli OT di maggiore impatto sulla struttura del sistema economico. La selezione degli interventi mostra già un certo *overbooking* per l'OT 5 (Clima e rischi ambientali), dove il rapporto tra il valore delle operazioni selezionate e le risorse programmate è pari al 103,5 per cento. Molto elevato (al 94,9 per cento) è anche il valore di tale indicatore per un altro obiettivo ambientale, l'OT 6 (Valorizzazione ambiente e cultura). L'OT1 (Ricerca e innovazione), a fronte del basso livello di spesa certificata, registra un rapporto tra valore delle operazioni selezionate e le risorse programmate di ben 15 punti superiore alla media (88,2 per cento vs il 73,1),

I dati riportati in tabella relativi ai livelli di certificazione, segnalano che gli OT 'Occupazione' e 'Reti infrastrutturali e mobilità' hanno un avanzamento della spesa maggiore della media (questo vale, in maniera minore anche per l'assistenza tecnica). Relativamente all'OT 'Occupazione', il buon risultato si spiega anche con il fatto che i programmi FSE (che contribuiscono a tale OT) sono stati adottati nel 2014, a differenza dei programmi FESR adottati nel 2015, e godono pertanto di un più lungo periodo di attuazione. Per quanto riguarda invece l'OT 7 (Reti infrastrutturali e mobilità), che ha conseguito risultati superiori alla media anche in termini di operazioni selezionate (78,5 per cento) il 22,9 per cento di spese

certificate è trainato probabilmente dagli interventi ferroviari, in continuità con il ciclo di programmazione precedente. Gli OT che registrano invece livelli di spesa meno performanti sono l'OT 9 (Inclusione sociale), l'OT 11 (Capacità amministrativa) e l'OT 1 (Ricerca e innovazione); per quest'ultimo OT, che come è stato detto ha ottimi risultati in termini di operazioni selezionate, le difficoltà di certificazione sono causate da elementi esogeni che rallentano le procedure di spesa nonostante il buon andamento delle fasi precedenti (in particolare hanno pesato i numerosi ricorsi giudiziari che hanno ostacolato anche il raggiungimento del *target* di spesa del relativo PON).

Molto interessante è l'analisi dei dati di attuazione, sulle operazioni selezionate, a livello di Campo d'intervento (CI) che permette di individuare i progressi in corso sui aspetti economici e sociali fondamentali e strutturalmente necessari ad uno sviluppo più duraturo, socialmente equo e sostenibile. Tra gli interventi sostenuti dal FESR, meritano di essere segnalati i buoni risultati in ambito di sostegno alla PMI (rappresentati dai campi d'intervento CI 64 'Processi di ricerca e innovazione nelle PMI...' e CI 1 'Investimenti produttivi generici nelle piccole e medie imprese'). Sempre in ambito FESR, avanzamenti significativi si osservano anche sui temi ambientali (valorizzati dai Campi d'intervento CI 87 'Misure di adattamento ai cambiamenti climatici, prevenzione e gestione dei rischi...'; CI 22 'Trattamento delle acque reflue'; CI 13 'Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica...' e CI 43 'Infrastrutture e promozione di trasporti urbani puliti...').

In ambito FSE, gli avanzamenti di maggior rilievo sono registrati nei campi d'intervento: CI 103 'Inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro...'; CI 115 'Riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico...'; CI 102 'Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e le persone inattive...' e CI 109 'Inclusione attiva...'.

Nei prossimi mesi, particolare attenzione verrà posta ai valori degli indicatori inseriti nel *performance framework*, che è lo strumento volto a misurare l'efficacia dell'attuazione e consiste nell'indicazione, a livello di ciascun asse di programma, di indicatori finanziari e di risultato (e/o procedurali) conseguiti al 31 dicembre 2018 (tappa intermedia) e da conseguire al 31 dicembre 2023. L'erogazione della riserva di efficacia, pari complessivamente al 6 per cento del valore di ciascun programma, è subordinata alla verifica del raggiungimento dei *target* alla tappa intermedia. Tale verifica è condotta sui dati di spesa riportati nelle Relazioni annuali di attuazione, da approvarsi entro il 30 giugno 2019. In tale ambito, Dipartimento, Agenzia e Ragioneria dello Stato (IGRUE) hanno istituito un gruppo di lavoro per assicurare omogeneità e qualità dei dati inseriti dalle AdG dei Programmi.

Il *target* per il 2019 richiede un livello di certificazione della spesa sui Programmi europei pari a 8,5 miliardi a valere sui Fondi SIE, che corrisponde, secondo le stime dell'ACT, a 13,3 miliardi includendo il cofinanziamento nazionale. Il monitoraggio dell'avanzamento finanziario della Politica di coesione, assicurato dalla Banca dati unitaria (BDU) ai sensi della L. 147/2013 art. 1 comma 245, riporta che, al 31 dicembre 2018, gli interventi pubblici relativi ai fondi strutturali registrano un valore complessivo di impegni ammessi pari a 21,4 miliardi (fondi UE più cofinanziamento nazionale), indicando un buon livello di nuove spese potenzialmente certificabili nei prossimi mesi.

La Strategia nazionale per le aree interne è andata avanti nei mesi scorsi secondo il percorso definito nell'AdP. La Strategia, sostenuta dai fondi SIE e dalle risorse nazionali, si prefigge di fermare e invertire nel prossimo decennio la forte perdita demografica e l'invecchiamento della popolazione di queste aree che rappresentano il 30,6 per cento del territorio nazionale. Le 72 aree selezionate sono

IV. FONDI STRUTTURALI

composte da 1.077 Comuni per 2.072.718 abitanti e un territorio di 51.366 kmq; ogni area, in media, è composta da 29.400 abitanti e 15 comuni. Durante il 2018, è stato completato il processo di definizione delle prime 23 strategie d'area finanziate con la Legge di Stabilità per il 2014 (cd aree prototipali); al contempo, è stato concluso il percorso di co-progettazione, con approvazione della strategia, per 11 aree finanziate con le risorse della legge di stabilità per il 2015 e di una area terremotata dell'Italia centrale che ha avuto risorse con la legge di stabilità 2016. Il 57,7 per cento dei Comuni è classificato come Periferico e Ultra-Periferico. Nello stesso periodo sono stati firmati 12 Accordi di Programma Quadro, di cui sei nel del 2018. Per l'attuazione della strategia l'Italia ha stanziato 281,18 milioni di risorse ordinarie. Al 31 dicembre 2018, risultano approvate le Strategie definitive in 34 aree, per un totale di investimenti di 565,8 milioni, con il 62 per cento di investimenti in favore di progetti di sviluppo e il 38 per cento di investimenti per il miglioramento dei servizi alla persona (mobilità, istruzione e trasporti). Alle risorse programmate in tali aree, grazie anche alla sinergia generata con la Strategia, hanno contribuito 365,83 milioni rinvenienti dalla programmazione 2014-2020 dei fondi SIE.

FOCUS

Individuazione dei programmi di spesa in conto capitale delle amministrazioni centrali ai sensi dell'art. 7-bis del Decreto legge n. 243/2016.

I principi per il riequilibrio territoriale²¹⁰ sono diretti a sostenere l'efficacia delle azioni inerenti alla rimozione del gap infrastrutturale sul territorio nazionale. La disposizione di legge prevede che venga assegnata annualmente alle Regioni del Mezzogiorno, il 34 per cento degli investimenti ordinari nazionali delle Amministrazioni centrali. La quota corrisponde alla popolazione residente nel Mezzogiorno sul totale della popolazione italiana ed è assegnata su base demografica.

Il Ministro per il Sud cura l'applicazione del principio di assegnazione differenziale di risorse aggiuntive a favore delle suddette Regioni (come definito dalla legge nazionale per il Fondo per lo sviluppo e la coesione e dagli accordi con l'Unione Europea per i Fondi Strutturali e di Investimento europei).

La Legge di Bilancio per il 2019²¹¹ è intervenuta con delle modifiche che hanno ricompreso, nell'ambito di applicazione del vincolo di ripartizione territoriale a beneficio delle Regioni del Mezzogiorno, i Contratti di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, rispettivamente, ANAS e RFI; inoltre, è stata innovata la procedura con la quale sono individuati annualmente gli stanziamenti ordinari di spesa in conto capitale rilevanti ai fini dell'applicazione della norma.

In attesa del decreto attuativo, che deve essere emanato entro il 30 giugno 2019, che stabilisca le modalità con le quali verificare se le amministrazioni centrali si siano conformate all'obiettivo, si riporta di seguito l'elenco dei programmi di spesa ordinaria in conto capitale per l'anno 2019, individuati in via sperimentale.

²¹⁰ Contenuti nell'art.7-bis del Decreto legge n. 243/2016, 'Principi per il riequilibrio territoriale'.

²¹¹ Art.1, co. 597-599, Legge n. 145/2018, che ha modificato ed integrato il citato art. 7-bis.

TAVOLA: PROGRAMMI DI SPESA ORDINARIA IN CONTO CAPITALE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	
A) Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, di cui all'articolo 1, commi 95, 96 e 98 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145.	
B) Ministero della Salute	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Programmazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (in relazione alle somme da destinare al finanziamento di interventi di edilizia sanitaria per ampliamento, la riqualificazione, l'adeguamento e la messa a norma delle strutture ospedaliere); 2) Programma sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN (in relazione al finanziamento di cui all'articolo 1, comma 510, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, concernente le spese in conto capitale per l'ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche relative ai sistemi di prenotazione elettronica per l'accesso alle strutture sanitarie, finalizzati alla riduzione delle liste d'attesa delle prestazioni sanitarie). 	
C) Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Programma politiche abitative, urbane e territoriali (in relazione al programma recupero edilizia residenziale pubblica, comuni e IACP); 2) Programma opere strategiche, edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità (in relazione: a) al fondo opere – spese per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali etc.; b) al fondo progetti – costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali etc.); 3) Programma sistemi idrici, idraulici ed elettrici (in relazione al fondo opere – piano straordinario invasi); 4) Programma sistemi stradali, autostradali ed intermodali (in relazione a: a) fondo opere – rifinanziamento di contributi in conto impianti da corrispondere all'Anas per la realizzazione etc.; b) fondo opere – rifinanziamento di contributi all'Anas per la presa in carico dei tratti stradali dismessi etc.); 5) Programma sviluppo e sicurezza della mobilità stradale (in relazione al fondo per l'accessibilità e la mobilità delle persone con disabilità); 6) Programma sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (relativamente al fondo opere – interventi in favore di grandi stazioni); 7) Programma sviluppo e sicurezza della mobilità locale (in relazione a: a) rifinanziamento del contributo per l'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza di ferrovie e materiale rotabile; b) interventi per la messa in sicurezza delle ferrovie non interconnesse); 8) Programma diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto (in relazione a: a) rifinanziamento del fondo per le infrastrutture portuali; b) somme da assegnare per l'accesso agli impianti portuali; c) spese per miglioramento competitività porti italiani e trasferimento ferroviario e modale nei sistemi portuali); 9) Programma ordine pubblico e sicurezza (in relazione a somme da assegnare per la manutenzione straordinaria); 10) Contratti di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e ANAS S.p.A. e contratti di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Rete ferroviaria italiana Spa, e relativi aggiornamenti. 	
D) Ministero della Giustizia	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Programma Amministrazione Penitenziaria (in relazione a: a) manutenzione straordinaria degli immobili - fondo opere; b) servizio delle industrie e delle bonifiche agrarie degli istituti di prevenzione e di pena; c) spese per l'acquisto di attrezzature e impianti; d) spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie); 2) Programma Giustizia Civile e Penale (in relazione a: a) spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, strutture e impianti, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili sia per gli uffici dell'amministrazione centrale che per quelli giudiziari; b) spese relative alla progettazione, alla ristrutturazione, all'ampliamento ed alla messa in sicurezza delle strutture giudiziarie ubicate nelle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia). 	
E) Ministero dell'Interno	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Programma elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali (in relazione al finanziamento di cui all'articolo 1, comma 139 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, concernente risorse per consentire la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, da destinare ai Comuni per il tramite del Ministero dell'Interno). 	
F) Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	
<ol style="list-style-type: none"> 1) Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica (in relazione al Fondo Unico per l'Edilizia scolastica) 	

V. INTERLOCUZIONI ISTITUZIONALI CON LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME NELLA PREPARAZIONE DEL PNR

Le Regioni e le Province autonome conferiscono un apporto indispensabile per lo sviluppo e la crescita del Paese. Per tale ragione, anche in occasione della redazione del PNR 2019 è stato effettuato l'esercizio di consultazione e raccolta dei contributi relativi all'implementazione delle riforme a livello territoriale, configurando così il PNR come uno strumento di *governance* multilivello, come richiesto dalle Linee guida europee. Nel contributo al PNR 2019 confluiscono i provvedimenti normativi, regolativi e attuativi relativi all'anno 2018, segnalati da tutte le Regioni: si tratta di interventi di riforma attuati nell'arco dell'anno in continuità o in rafforzamento di azioni strutturali a favore dello sviluppo economico, sociale e occupazionale. Nella sintesi che segue vengono riportate le principali macro-misure emerse dall'analisi dei contributi regionali, in relazione agli ambiti di azione descritti nella parte del PNR 2019 relativa alle misure nazionali. Per il dettaglio degli interventi si rimanda alla 'Griglia consuntiva degli interventi', al documento 'Contributo delle Regioni e Province Autonome al PNR 2018' e all'Elenco delle *best practices* regionali²¹².

Come avvenuto per gli anni precedenti, tutte le Regioni hanno redatto un contributo relativo allo stato d'implementazione delle riforme attuate in risposta alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia (CSR) e ai *Target* della Strategia Europa 2020; le misure individuate sono state quindi ricondotte ai Risultati Attesi (RA) - derivanti dall'Accordo di Partenariato per la Programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 - compiendo un esercizio di raccordo tra Semestre Europeo e politica di coesione. Nella logica di coerente inserimento della programmazione regionale nel più ampio contesto globale, le misure e i RA sono stati anche ricondotti a specifici obiettivi o sotto *target* per lo sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (*Sustainable Development Goals*, SDGs): con questo esercizio il contributo delle Regioni al PNR 2019 intende sostenere la strategia di sviluppo sostenibile globale, in modo da farne la naturale continuazione della Strategia Europa 2020 dell'UE. Nell'elaborare il contributo delle Regioni si è tenuto anche conto delle evidenze riportate dalla Commissione Europea nella Relazione per Paese relativa all'Italia (*Country Report*) del 27 febbraio 2019, relativi alla valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici nell'ambito del Semestre europeo 2019.

In risposta alla Raccomandazione 1, le Regioni hanno inteso promuovere la stabilità macroeconomica attraverso misure di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, in particolare: utilizzando entrate regionali; impiegando misure di revisione della spesa pubblica come parte integrante del processo di bilancio; riorientando la spesa a sostegno degli investimenti. Al fine di sostenere e

²¹² Consultabili sul sito della Conferenza delle Regioni <http://www.regioni.it/pnr>.

promuovere attività atte a migliorare la competitività delle imprese operanti sui territori regionali, hanno promosso azioni in favore della riduzione del carico fiscale o della revisione delle agevolazioni fiscali. La maggioranza delle Regioni ha adottato sistemi di attività per la riduzione dell'economia sommersa, unitamente a misure a sostegno della lotta all'evasione fiscale e al contrasto del lavoro sommerso, mediante potenziamento delle strutture tributarie per la regolazione dei tributi catastali, convenzioni con Agenzia delle entrate, normazione delle agevolazioni destinate alle imprese.

La lettura della Raccomandazione 2 porta a distinguere tra più piani di analisi, in corrispondenza dei temi chiave indicati dal *Country Report*.

Riguardo l'efficienza della PA: sono state assunte iniziative per razionalizzare e garantire maggiore efficienza alla struttura organizzativa, adottati Piani e regolamenti volti alla ridefinizione dell'organizzazione e della *performance* e all'assegnazione di nuove competenze; create strutture ad hoc con funzioni di monitoraggio e controllo interno sull'attività amministrativa e gestionale della Regione e di verifica della rispondenza agli obiettivi di legislatura.

Per quanto attiene al miglioramento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi della Politica di coesione (come richiesto all'Italia nel Rapporto Paese) tra le varie attività si segnala l'attuazione della II fase dei Piani di Rafforzamento amministrativo attraverso l'adozione dei nuovi PRA, che coinvolgono sia le strutture regionali impegnate nelle fasi di programmazione, gestione, controllo, monitoraggio e valutazione dei Programmi Operativi sia i beneficiari. Le amministrazioni regionali, inoltre, hanno dato ulteriore impulso alla razionalizzazione delle proprie partecipazioni nelle società pubbliche per migliorarne l'efficienza e conseguire risparmi sui connessi costi di funzionamento, operando in più settori (informatico, trasporti, formazione e lavoro, ambiente).

Per quanto riguarda le misure di contrasto alla corruzione, rilevano i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza impostati per assicurare una costante e progressiva implementazione di strategie volte ad innalzare i livelli di trasparenza, legalità e integrità dell'azione amministrativa, in coordinamento e connessione con i Piani della Performance. Sono state inoltre istituite ed attivate le misure volte a prevenire e combattere i conflitti di interesse. Nel settore degli acquisti pubblici, considerato tra le aree più a rischio corruttivo, sono stati istituiti appositi tavoli regionali di supporto agli enti del territorio ed individuati responsabili dell'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza nei contratti pubblici. Sono stati utilizzati strumenti di carattere pattizio per definire cornici di sicurezza e siglate intese con le Prefetture, finalizzate all'incremento delle misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa in specifici settori come quello delle costruzioni.

Al fine di migliorare l'efficienza e la qualità delle prestazioni del sistema giudiziario, ad integrazione delle riforme portate avanti a livello nazionale, sono stati sviluppati anche modelli organizzativi integrati di sistemi informativi, informatici e linguistici, atti a semplificare ed accelerare i procedimenti decisorie e conciliativi di definizione delle controversie, nonché sviluppate piattaforme di interoperabilità per garantire la gestione digitale e telematica dei flussi documentali fra uffici giudiziari e enti territoriali.

Per ridurre i tempi di definizione del contenzioso sono state, altresì, costituite apposite strutture di staff a supporto dei magistrati, mediante l'attivazione di tirocini presso gli organi di giustizia.

Sul versante delle imprese e degli enti del Terzo settore sono state promosse iniziative dirette ad incentivare l'introduzione di principi di responsabilità sociale e l'utilizzo di schemi di bilancio sociale.

Per promuovere pratiche sostenibili in tema di appalti pubblici sono stati adottati Piani di azione per l'attuazione del *Green Public Procurement* in tutto il comparto pubblico locale²¹³.

Tra i temi chiave individuati nel *Country Report 2019* relativamente alla Raccomandazione 2 si ritrovano anche altri settori di azione in cui si sono concentrati i maggiori progressi, finalizzati al miglioramento della produttività aggregata dell'Italia. Gli investimenti infrastrutturali, molti dei quali riconducibili ai temi dell'Agenda Digitale, rappresentano un rilevante onere per le Regioni che si trovano a dover ridurre i divari digitali nei territori e a diffondere la connettività in banda ultra larga. L'offerta di servizi pubblici digitali e la digitalizzazione dei processi amministrativi ha raggiunto nel 2018 un ulteriore grado di maturazione nelle Regioni, con la duplice finalità di agevolare la qualità dell'offerta della PA nei confronti di cittadini e imprese. Si è assistito contestualmente ad una diffusione di *data center* unici e allo sviluppo del mercato elettronico della PA. Per rispondere ai richiami europei in materia di concorrenza ed integrazione del mercato unico, il miglioramento dei fattori strutturali - fondamentali per aumentare la produttività - si è tradotto nelle Regioni in investimenti pubblici nel campo dei trasporti soprattutto ferroviari e navali, della distribuzione di energia, gas e acqua, anche mediante l'apporto di tecnologie avanzate. Sono stati anche introdotti incentivi per elevare la competitività dei servizi professionali, come input per altre attività imprenditoriali.

Tra gli interventi per la competitività territoriale funzionali ad un contesto imprenditoriale favorevole, nel 2018 si è ulteriormente rafforzata nelle Regioni l'adozione di modulistica unificata e standardizzata per l'avvio di attività produttive e sono maturati processi decisionali più semplici e rapidi per le autorizzazioni. L'intento delle Regioni, soprattutto nel settore del commercio al dettaglio e della distribuzione di carburanti, è stato quello di favorire procedure semplificate per l'accesso al mercato. Ulteriori misure, come ad esempio la creazione di zone economiche speciali (ZES), istituite dalle norme nazionali, si sono diffuse e consolidate in tutte le Regioni meno sviluppate e in transizione del Mezzogiorno. Sul tema degli investimenti molti gli interventi di riforma segnalati dalle Regioni finalizzati al raggiungimento dei *target* ambientali della Strategia Europa 2020, per i quali tradizionalmente le Regioni declinano misure di intervento a favore della mobilità sostenibile, dell'efficientamento energetico, delle infrastrutture verdi. Tutte misure che segnalano anche l'impegno delle Regioni per l'attuazione dell'economia circolare in tutti i suoi aspetti.

Riguardo alla Raccomandazione 3, le Regioni hanno risposto evidenziando i sistemi tradizionalmente predisposti per favorire l'accesso al credito per le piccole e medie imprese sul territorio, anche mediante agevolazioni a sostegno della crescita produttiva. In tal senso hanno segnalato misure finalizzate al

²¹³ In particolare sono stati costituiti *help desk*, laboratori tecnici sugli acquisti verdi; programmi e progetti pilota di acquisti verdi, disposizioni attuative delle norme regionali/provinciali in materia di applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM) ai contratti pubblici nel settore dei servizi di progettazione, nonché bandi per l'assegnazione di premi per le pubbliche amministrazioni e per il migliore prodotto/servizio e processo/tecnologia per lo sviluppo sostenibile destinato alle imprese

potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche attraverso la costituzione di specifici fondi di garanzia diretta per il rilancio degli investimenti²¹⁴.

Rispetto alla Raccomandazione 4, rilevante anche per il *target* sull'occupazione della Strategia Europa 2020, è stata in primo luogo confermata la centralità dei servizi per il lavoro: nel 2018 le Regioni hanno compiuto una scelta organizzativa strategica in merito alla *governance* complessiva del mercato del lavoro, mediante il passaggio del personale dei Cpl nei ranghi regionali o presso gli enti strumentali deputati alla gestione dei servizi per l'impiego, operando una profonda riflessione sull'assetto di competenze programmatiche e gestionali in materia di politiche attive all'interno del territorio regionale. In risposta a quanto rilevato nel *Country Report* in merito ai limitati progressi nella qualificazione dei servizi per il lavoro, grazie alla collaborazione tra Stato, Regioni e Province autonome, nel 2018 sono stati adottati due provvedimenti fondamentali riguardanti, rispettivamente, gli indirizzi in materia di politica attiva del lavoro e la specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei servizi per il lavoro²¹⁵ e la definizione dei criteri comuni in materia del sistema di accreditamento dei servizi per il lavoro²¹⁶.

Sul versante delle politiche attive, si conferma nel 2018 l'approccio ad una programmazione integrata degli interventi in materia di politiche del lavoro, attraverso l'utilizzo di risorse regionali, nazionali e europee destinate all'incremento e alla salvaguardia dei livelli occupazionali, mediante la definizione congiunta di politiche di attivazione, incentivi e altre misure di rafforzamento dell'occupabilità. Anche nel 2018 le Regioni hanno fatto ricorso a strumenti di assistenza all'inserimento lavorativo, tramite progetti di presa in carico personalizzata delle diverse categorie di soggetti nel mercato del lavoro, tra cui i disoccupati di lunga durata, le persone in condizione di vulnerabilità sociale, le persone con disabilità, i lavoratori coinvolti dalla crisi occupazionale, gli immigrati. Al contempo, si confermano gli incentivi alle imprese per l'assunzione e/o la stabilizzazione dei soggetti in situazione di maggiore precarietà professionale, nonché i contributi finalizzati all'avvio di impresa e/o lavoro autonomo.

Sono stati attivati interventi sul versante formativo tesi ad accrescere le competenze professionali ed a riqualificare i lavoratori in settori emergenti o strategici per lo sviluppo produttivo del territorio. Si conferma, infine, il forte impegno regionale per favorire l'adattabilità del lavoro e per contrastare le situazioni di crisi economica e produttiva, coniugando interventi a salvaguardia dei livelli occupazionali con misure per favorire la ricollocazione professionale, il rilancio delle attività e la crescita del territorio.

Per quanto riguarda il persistere di un basso livello di occupazione femminile - riportato dal *Country Report* - va sottolineato che tutte le Regioni hanno intensificato gli interventi per: accrescere le competenze e supportare con adeguate politiche attive l'avvicinamento/reinserimento delle donne nel mercato del lavoro; rafforzare una rete di servizi territoriali in grado di rispondere alle molteplici esigenze di cura che, di fatto, si frappongono e possono impedire il lavoro

²¹⁴ Attraverso l'istituzione di fondi specifici per l'erogazione di prestiti e/o garanzie alle PMI, per sostenere le attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi e per Aiuti per agevolare gli investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, nonché per fornire supporto all'accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale; la strutturazione di Protocolli d'intesa per favorire l'accesso al credito delle piccole imprese e micro imprese.

²¹⁵ Decreto ministeriale n. 4/2018, ex art. 2 del Decreto legislativo n.150/2015.

²¹⁶ Decreto ministeriale n. 3/2018, ex art. 12, comma 1 del Decreto legislativo n.150/2015.

femminile; sviluppare meccanismi, anche di tipo fiscale, tesi ad incentivare l'occupazione delle donne.

Sono inoltre da segnalare, nello specifico, le azioni di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, anche mediante lo scambio informativo e la condivisione delle banche dati per rendere più efficace l'azione di prevenzione ed efficiente l'azione di vigilanza.

Parimenti sono stati definiti protocolli di collaborazione tra soggetti pubblici e privati che si occupano dei temi della sicurezza e della regolarità delle condizioni di lavoro e dell'integrazione lavorativa, per promuovere la cultura della legalità e della sicurezza nei luoghi di lavoro²¹⁷.

Sempre in risposta alla Raccomandazione 4 - congiuntamente con le azioni attuate rispetto ai *target* 6 e 7 della Strategia Europa 2020 dedicati al capitale umano - le Regioni hanno intrapreso robuste misure a supporto della formazione (certificazione delle competenze, digitalizzazione dei processi di produzione, azioni formative per occupati, inoccupati e disoccupati) sia per innalzare il livello di istruzione della popolazione adulta, sia per accrescere le competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità e l'inserimento/reinserimento lavorativo. Sul versante istruzione, hanno intensificato le azioni contro l'abbandono scolastico a favore del miglioramento delle competenze chiave degli allievi, sostenendo la diffusione e qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale. La maggioranza delle Regioni ha attivato Percorsi ITS, Poli tecnico-professionali e percorsi annuali di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e si è adoperata massicciamente per l'innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente.

Si segnala infine, come azioni riconducibili al *target* 8 di Europa 2020 sul contrasto alla povertà e la lotta all'esclusione sociale, che tutte le Regioni hanno proseguito il percorso, avviato negli ultimi anni, di adozione di modelli di protezione sociale basati su misure strutturali di tipo continuativo, che superano dunque la logica degli interventi spot di natura 'emergenziale'. Tra i numerosi interventi di riforma segnalati, nel 2018 sono stati messi a punto Piani di contrasto alla povertà - redatti secondo una logica integrata che agisce sulle diverse dimensioni di vulnerabilità (istruzione, sicurezza, salute, abitazione, assistenza sociale, ecc.) - e definiti i livelli essenziali di accesso ai servizi e alle prestazioni sociali²¹⁸.

²¹⁷ Tra questi protocolli di collaborazione inter-istituzionale si ricordano quelli per monitorare, verificare e sostenere le esperienze di tirocinio, con azioni dirette a prevenire e sanzionare eventuali abusi/usi distorti dell'istituto.

²¹⁸ Allo scopo di promuovere un maggiore livello di sinergia tra attori e misure (economiche, sociali, sanitarie e di politica attiva del lavoro) in favore delle persone in condizione di povertà, sono state attivate Reti Regionali per la protezione e l'inclusione sociale incaricate della programmazione degli interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale in una logica coordinata che veda la cooperazione tra Regioni, Enti Locali, Enti del terzo settore e *stakeholder* territoriali.

PAGINA BIANCA

Appendice

Le tavole previste nelle linee guida
per il programma nazionale di riforma

PAGINA BIANCA

LE AZIONI DI *POLICY* PER ELIMINARE LE BARRIERE AGLI INVESTIMENTI

Il Rapporto Paese stilato dalla Commissione¹ sull'Italia evidenzia la necessità di ridurre in maniera sostanziale le barriere agli investimenti sia pubblici che privati. A questo riguardo ritiene indispensabile agire su diversi fronti, con politiche che vanno dall'accesso al credito per le imprese all'alleggerimento del carico amministrativo.

Dal suo insediamento il Governo ha considerato lo stimolo agli investimenti come obiettivo prioritario per favorire crescita economica, competitività e occupazione. A tal fine si stanno affrontando e rimuovendo gradualmente gli ostacoli esistenti per creare un clima più favorevole agli investimenti italiani ed esteri, anche al fine di promuovere la crescita delle numerose PMI che costituiscono parte integrante del tessuto imprenditoriale italiano.

In questo contesto un ruolo rilevante è svolto anche dalle possibilità di finanziamento messe a disposizione dal **Piano Junker**. I numeri per l'Italia sono consistenti²:

- a marzo 2019 il totale dei finanziamenti nell'ambito del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) in Italia risulta pari a 9,6 miliardi di euro, che dovrebbero mobilitarne altri 63,3 di investimenti aggiuntivi;
- l'Italia si posiziona al 9° posto tra i Paesi UE in termini di investimenti generati nell'ambito del FEIS rispetto al PIL;
- sempre a marzo 2019 risultano approvati 75 accordi con banche intermediarie o fondi finanziati dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) con il sostegno del FEIS per 2,7 miliardi di finanziamento complessivo;
- gli investimenti totali previsti sono di circa 32,7 miliardi, con circa 286.122 PMI e imprese a media capitalizzazione che dovrebbero beneficiare di un migliore accesso ai finanziamenti.

A questo importante stimolo si aggiunge lo sforzo del Governo per dare impulso agli investimenti pubblici e privati. Le misure approvate riguardano molteplici settori dell'economia e contribuiscono a superare le **barriere che il Rapporto Paese della Commissione ha individuato per l'Italia**, in particolare: 1) l'accesso al credito per le imprese - in particolare le PMI e le imprese innovative - alternativo a quello bancario e la vulnerabilità del sistema bancario; 2) l'inefficienza del sistema degli appalti pubblici, il basso livello di capacità amministrativa e lo scarso coordinamento tra i livelli della PA.

¹ *Country Report Italy 2019 - Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.*

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_en.pdf

² https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan/investment-plan-results/investment-plan-italy_it

I provvedimenti che il Governo ha approvato nell'ultimo anno vanno nella direzione di rimuovere tali ostacoli e si uniscono ad una strategia più ampia, che consentirà di generare un effettivo positivo sulla crescita del Paese (per i dettagli delle misure si veda il par. III.2).

Per quanto attiene all'**accesso al credito** delle imprese:

- è stato rafforzato il Fondo di Garanzia delle PMI (nel 2018 sono state presentate 129.380 domande con 19,3 miliardi di investimenti) e la sezione speciale dedicata alla micro-imprenditorialità; sono state stanziare risorse aggiuntive per 50 milioni finalizzate all'istituzione di una sezione speciale dedicata a interventi di garanzia in favore di PMI in difficoltà;
- è stata rifinanziata la 'Nuova Sabatini': 48 milioni per il 2019, 96 milioni per ciascuno degli anni dal 2020-2023 e 48 milioni per il 2024;
- verrà istituita una Banca per gli Investimenti con garanzia esplicita dello Stato, che funga da cabina di regia e promuova una razionalizzazione degli strumenti volti a favorire l'accesso al credito e del fondo di garanzia per le PMI;
- verranno concesse agevolazioni per programmi di investimento aziendale per sostenere la patrimonializzazione delle PMI, consistenti in un finanziamento a tasso zero erogato all'impresa in cofinanziamento con una banca;
- le imprese potranno indicare nel bilancio sociale i tempi di pagamento dei crediti della PA verso privati, evidenziando quelli eccedenti i termini di legge;
- sono facilitate le operazioni di trasferimento delle inadempienze probabili (UTP), mediante società veicolo di appoggio, prevedendo anche la possibilità per le società di cartolarizzazione di intervenire a sostegno dei debitori ceduti, attraverso la concessione di finanziamenti;
- i benefici che a legislazione vigente sono attribuiti alle banche e assicurazioni - in materia di neutralità fiscale dei maggiori o minori valori derivanti dalla conversione obbligatoria in *equity* di titoli di debito - vengono estesi anche ad altri soggetti IRES;
- è stato pubblicato un portale web <https://www.incentivi.gov.it/> grazie al quale gli imprenditori possono trovare tutte le informazioni relative alle misure nazionali di incentivazione disponibili;
- è stata modificata la disciplina dei PIR, introducendo due vincoli di destinazione all'investimento delle risorse per favorire l'investimento in capitale di rischio delle imprese non quotate e agevolarne la crescita dimensionale. Si prevede anche di intervenire sulla quota di investimenti qualificati da destinare ai Fondi di *venture capital* e agli strumenti finanziari ammessi alle negoziazioni sui sistemi multilaterali di negoziazione ed emessi dalle piccole e medie imprese, fissandola al 3,5 per cento per ciascuna delle categorie;
- le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota delle imposte dirette applicabile agli utili non distribuiti, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda;
- è prevista la reintroduzione del superammortamento per gli investimenti in beni strumentali;

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

- verrà semplificata la procedura per accedere al regime del *Patent Box* con l'eliminazione dell'obbligo di *ruling* ai fini della fruizione del regime (confronto con l'Amministrazione finanziaria nella fase di controllo);
- al fine di avviare un processo virtuoso di rigenerazione urbana, il bonus Sisma verrà esteso anche per favorire gli investimenti antisismici;
- si istituisce una sezione speciale del Fondo di Garanzia per stimolare investimenti a lungo termine delle PMI, mentre la 'Nuova Sabatini' verrà perfezionata per favorire gli investimenti delle PMI in tecnologie digitali;
- si introduce la Società di Investimento Semplice (SIS), che potrà investire solo in *start up* non quotate, per favorire la raccolta di capitali fino ad un massimo di 25 milioni per fondi di *Venture Capital*;
- saranno rilanciati gli investimenti nel settore idrico.

INTENSITÀ DELLE RIFORME PER ELIMINARE LE BARRIERE AGLI INVESTIMENTI E RILEVANZA AI FINI DELLE CRS					
Ambito di <i>policy</i>		Intensità delle riforme attuate dal Paese	Ambito di <i>policy</i>		Intensità delle riforme attuate dal Paese
Pubblica Amministrazione e ambiente imprenditoriale	Semplificazione oneri burocratici		Settore finanziario Tassazione	Tassazione	CSR
	Pubblica Amministrazione	CSR		Accesso al credito	CSR
	Appalti pubblici e PPP		R&S e Innovazione	Cooperazione università-ricerca e imprese	
	Giustizia	CSR		Finanziamenti R&S	
	Insolvenza	CSR	Regolazione settoriale	Servizi alle imprese/Professioni regolate	CSR
Concorrenza	CSR	Commercio			
Mercato del lavoro Istruzione	Regolazione del mercato del lavoro			Costruzioni	
	Contrattazione salariale			Digital economy	
	Istruzione		Energia		
			Trasporti		

Legenda	Area coperta da CSR	Bassa intensità	Media intensità	Alta intensità
---------	---------------------	-----------------	-----------------	----------------

Con riferimento alla cooperazione tra università, centri di ricerca ed imprese ed al finanziamento della R&S:

- si proroga il credito di imposta sulle spese in R&S fino al 31 dicembre 2020, con l'abbassamento della quota agevolabile (salvo specifiche ipotesi) dal 50 al 25 per cento, nonché dell'importo massimo per impresa da 20 a 10 milioni;
- si apportano modifiche alle disposizioni che facilitano il 'rientro dei cervelli' (cd 'impatriati' e ricercatori o docenti) estendendo i benefici previsti a coloro che trasferiscono la residenza in Italia a partire dall'anno di imposta 2020. Nello specifico si semplificano le condizioni per accedere al regime fiscale di favore, si introducono maggiori agevolazioni per ulteriori 5 periodi di imposta

in presenza di specifiche condizioni con vantaggi aggiuntivi per l'avvio di imprese e i docenti e ricercatori.

La **vulnerabilità del sistema bancario** è in fase di costante correzione:

- l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti erogati dalle banche italiane ha continuato a ridursi, sia al lordo sia al netto delle rettifiche, raggiungendo a dicembre rispettivamente l'8,7 e il 4,3 per cento (da 11,5 e 6,1 nel 2017);
- il costo del credito non ha sostanzialmente risentito delle tensioni sullo *spread*;
- è stata confermata - con alcune modifiche - la concessione della garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione di crediti classificati come sofferenze nel bilancio delle banche e degli intermediari finanziari (CAGS).

La **carenza di pianificazione tecnica** e il basso livello di **capacità amministrativa** sono stati oggetto di importanti azioni di correzione:

- è stata istituita cabina di regia 'Strategia Italia' che dovrà interagire con le due nuove strutture tecniche create con la Legge di Bilancio per il 2019, 'Investitalia' e la Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici. Questi nuovi soggetti supporteranno le amministrazioni in diverse fasi, dalla verifica dello stato di attuazione degli interventi al supporto alle attività di coordinamento delle amministrazioni, all'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici;
- si intende valorizzare il Partenariato Pubblico-Privato (PPP), con la definizione di un contratto standard PPP che è già ad uno stadio avanzato di elaborazione;
- si sta procedendo alla semplificazione, razionalizzazione, riordino, coordinamento e integrazione della normativa in materia di appalti con la finalità di riformare, nel termine di due anni l'intero Codice dei Contratti Pubblici;
- Il Decreto legge 'Sblocca Cantieri' si prefigge l'obiettivo della semplificazione e il conseguente sblocco e/o accelerazione delle procedure di gara, l'apertura del mercato degli appalti pubblici alle PMI e una maggiore flessibilità procedurale volta alla promozione della concorrenza.

Altre importanti riforme e azioni di policy agiranno positivamente sul contesto imprenditoriale facilitando gli investimenti pubblici e privati. Tra queste rilevano:

- il proseguimento delle azioni di riforma nel settore della giustizia volte ad aumentare l'efficienza del servizio della giustizia civile e penale, con particolare riguardo radicale semplificazione del processo civile monocratico attraverso un unico rito semplificato;
- l'adozione della legge per il contrasto alla corruzione in cui si rivedono istituti quali la pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la PA e l'incapacità a contrattare con essa in presenza di tali reati;
- la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, con l'obiettivo di realizzare un moderno sistema dell'insolvenza, incentivare

l'emersione tempestiva della crisi anche mediante il ricorso a misure premiali, agevolare l'esdebitazione anche dei piccoli imprenditori e dei consumatori e favorire soluzioni della crisi incentrate sulla prosecuzione dell'attività aziendale;

- l'istituzione del 'Fondo Nazionale Innovazione', con una dotazione finanziaria di circa 1 miliardo che verrà gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti, attraverso una cabina di regia che ha l'obiettivo di riunire e moltiplicare risorse pubbliche e private dedicate al tema strategico dell'innovazione;
- la predisposizione di un '*Innovation Act*' a supporto di strumenti che facilitino investimenti in innovazione e tecnologia; definizione della seconda parte del Piano Banda Ultra Larga e sviluppo della tecnologia 5G;
- lo stimolo agli investimenti nel settore dei trasporti per incentivare la mobilità sostenibile, completare le infrastrutture esistenti, migliorare l'efficienza del servizio (soprattutto a livello regionale) e intensificare i collegamenti portuali e aeroportuali;
- le misure per prevenire e limitare il dissesto idrogeologico, con semplificazione e velocizzazione delle procedure di finanziamento, esecuzione e realizzazione degli investimenti necessari per la messa in sicurezza del territorio;
- la proposta di Piano Nazionale Integrato Energia e Clima che stimolerà interventi per efficienza energetica, sicurezza energetica, ricerca, innovazione e competitività;
- la graduale deducibilità dell'IMU dalle imposte sui redditi per le imprese nel 2019 e nel 2020;
- la semplificazione degli adempimenti fiscali dei dipendenti di datori di lavoro che applicano il regime forfetario, introducendo l'obbligo per questi ultimi di effettuare le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente e assimilati;
- il riconoscimento fiscale gratuito del maggior valore attribuito all'avviamento, nonché ai beni strumentali materiali ed immateriali per effetto dell'imputazione del disavanzo da concambio che emerge a seguito di operazioni di aggregazione aziendale;
- il lancio di un Piano '**Grandi investimenti**' nelle Zone Economiche Speciali (ZES), che renderà più attrattivo l'investimento in queste zone, con una dotazione di 50 milioni per il 2019, 150 milioni per il 2020 e 100 per il 2021;
- un sostegno finanziario alle micro, piccole e medie imprese per un progetto strutturato di trasformazione tecnologica e digitale in coerenza con il Piano 'Impresa 4.0';
- contributi per i Comuni per la realizzazione di progetti relativi a investimenti per l'efficientamento energetico e lo sviluppo territoriale sostenibile da realizzare nel 2019.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO								
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate								
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali misure di rilevanza diretta ai fini della Raccomandazione		Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020	
			Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura				
CSR 1		<p>1. Indebitamento netto</p> <p>a) Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1% nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6% del PIL. Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL.</p>	Riduzione dell'indebitamento netto	Nello scenario programmatico, l'indebitamento netto della PA è confermato pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, scenderebbe al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022. Il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,1 punti percentuali quest'anno, ma risulterebbe in lieve miglioramento al netto della clausola per eventi eccezionali.			Nessuna rilevanza per Europa 2020	
			Riduzione del rapporto debito/PIL	Per il 2018 i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 825 milioni. Nel triennio 2019-2021 il programma straordinario di dismissioni immobiliari prevede un ammontare di 1,25 miliardi, oltre agli 1,84 già previsti. Confermati introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per circa lo 1,1 per cento del PIL nel 2019 e lo 0,3 per cento nel 2020.			Nessuna rilevanza per Europa 2020	
			Miglioramento della qualità della spesa pubblica	Per il ciclo 2019-2021 si prevede un contributo complessivo di 1 miliardo di risparmio strutturale in termini di indebitamento netto, da realizzare attraverso: i) la revisione di procedure amministrative o organizzative per migliorarne l'efficienza; ii) il de-finanziamento di interventi già previsti; iii) la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti, in relazione alla loro efficacia o priorità.			Per il ciclo 2019-2021 è atteso un contributo complessivo di 1 miliardo di risparmio strutturale in termini di indebitamento netto.	Nessuna rilevanza per Europa 2020.
			Riduzione della pressione fiscale e creazione di un clima più favorevole alla crescita	Estensione del regime forfetario per ricavi fino a 65mila euro con aliquota del 15% e conseguente esenzione dal versamento dell'IVA.	Legge n. 145/2018		Nessuna rilevanza per Europa 2020.	
			Riduzione della pressione fiscale e creazione di un clima più favorevole alla crescita	Imposta sostitutiva del 20% per imprenditori individuali e lavoratori autonomi con ricavi tra 65.001 e 100.000 euro.	Legge n. 145/2018		La misura sarà implementata a partire dal 1° gennaio 2020	Nessuna rilevanza per Europa 2020.
			Riduzione del cuneo fiscale	Riduzione dei tassi medi pagati dalle imprese.	Legge n. 145/2018			Nessuna rilevanza per Europa 2020.
			Riduzione del cuneo fiscale	La Legge di Bilancio per il 2019 ha raddoppiato la deducibilità dell'IMU pagata sugli immobili strumentali all'esercizio dell'attività di impresa (capannoni, uffici, ecc.). Con il Decreto Crescita la deducibilità viene gradualmente aumentata (50 per cento nel 2019 e 60 per cento nel 2020).	Legge n. 145/2018, Decreto legge Crescita			Nessuna rilevanza per Europa 2020.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO

Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							Target Europa 2020
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali misure di rilevanza diretta ai fini della Raccomandazione	Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti		
			Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura			
	b) Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastrali non aggiornati.	8. Riduzione aliquota IRES	Incentivare investimenti e occupazione	Riduzione IRES/IRPEF per chi investe e assume: riduzione di 9 punti percentuali delle aliquote dell'IRES e dell'IRPEF sui redditi corrispondenti agli utili reinvestiti in aziende, destinati all'incremento degli investimenti in beni materiali strumentali nuovi (a esclusione degli immobili e veicoli non strumentali) e all'incremento occupazionale (per i nuovi contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato). Tale misura è stata modificata con il Decreto Crescita, che prevede che le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES applicabile agli utili non distribuiti, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda.	Legge n. 145/2018, Decreto legge Crescita		Nessuna rilevanza per Europa 2020.
		9. Web tax	Ripristinare l'equità della tassazione delle grandi multinazionali del web	Imposta con aliquota pari al 3 per cento, applicata ai ricavi delle grandi imprese che forniscono servizi digitali con un ammontare complessivo di ricavi, ovunque realizzati nell'anno solare, non inferiore a 750 mln e un ammontare di ricavi da servizi digitali, realizzato sul territorio dello Stato nell'anno solare, non inferiore a 5,5 milioni.	Legge n. 145/2018		Nessuna rilevanza per Europa 2020.
CSR 1		10. IVA sulla vendita di beni tramite piattaforme digitali	Favorire la compliance in materia di IVA sulla vendita di beni tramite piattaforme digitali	Le piattaforme digitali devono trasmettere i dati delle vendite effettuate per loro tramite. Si tratta di obblighi di natura informativa, introdotti nelle more dell'entrata in vigore della Direttiva UE sull'IVA nel commercio elettronico dal 2021.	Decreto legge Crescita		Nessuna rilevanza per Europa 2020.
	c) Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici	11. Obbligo di fatturazione elettronica	Favorire la tax compliance	Dal 1° gennaio 2019 obbligo di fattura elettronica sia tra operatori che tra operatori e consumatori finali. Dal 1° gennaio 2020 sarà estesa a tutti i contribuenti.	Legge n. 302/2017 Decreto legge n. 119/2018 (cvt. Legge n. 136/2018)	Estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica a tutti i contribuenti dal 1° gennaio 2020	Nessuna rilevanza per Europa 2020.
	obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti.	12. Applicazione di nuove tecnologie per contrastare l'evasione fiscale	Contrasto all'evasione	Per assicurare l'equità del prelievo e tutelare la concorrenza, il contrasto all'evasione sarà perseguito potenziando tutti gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria, in particolare sfruttando le nuove tecnologie.		Nel triennio 2014-2016 la propensione al gap (il rapporto dato dal rapporto tra il tax gap e il gettito teorico) diminuisce, passando dal 22,8 per cento al 21,1 per cento.	Nessuna rilevanza per Europa 2020.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)								
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate								
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali misure di rilevanza diretta ai fini della Raccomandazione	Strumenti legali/ amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020		
			Descrizione della misura					
CSR 2	a) Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore	13. Processo telematico	Garantire una giustizia più efficiente e processi più celeri.	Potenziato il processo telematico.		Processo telematico: 53 per cento di tutti gli atti e documenti in formato digitale. Sono in corso di svolgimento le gare per sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale. Dal 1° luglio 2019 processo telematico obbligatorio anche in materia tributaria.	Nessuna rilevanza per Europa 2020.	
		14. Processo civile	Garantire una giustizia più efficiente e processi più celeri.	Semplificazione del processo civile monocratico attraverso un unico rito semplificato.	Disegno di legge delega al Governo.	Da realizzare entro il 2019.	Nessuna rilevanza per Europa 2020.	
		15. Legge anticorruzione (cd. 'Spazzacorrotti')	Assicurare una maggiore incisività all'azione di contrasto dei reati contro la Pubblica Amministrazione	Si rivedono istituti quali la pena accessoria, l'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la PA e l'incapacità a contrattare con essa in presenza di tali reati.	Legge n. 3/2019	Legge entrata in vigore il 31 gennaio 2019	Nessuna rilevanza per Europa 2020.	
		16. Riforma della prescrizione	Restituire effettività all'azione di accertamento e repressione dei reati.	In caso di reato continuato, la prescrizione decorre dal giorno di cessazione della continuazione del reato stesso. Viene sospeso il corso della prescrizione dalla data di pronuncia della sentenza di primo grado o dal decreto di condanna, fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o alla data di irrevocabilità del citato decreto.	Legge n. 3/2019 .art. 1, lett. d), e), f)	L'entrata in vigore della riforma della prescrizione è fissata al 1 gennaio 2020.	Nessuna rilevanza per Europa 2020.	
		b) Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. [...].	17. Riforma del processo penale	Garantire una giustizia più efficiente e ridurre la durata dei processi penali.	Giustizia penale: certezza della pena e riordino reati. Prevista una riforma del processo penale con l'obiettivo di assicurare la ragionevole durata del processo e recuperare l'efficienza dell'intero sistema, nel rispetto delle regole del 'giusto processo'. Approvato inoltre un disegno di legge che esclude dall'ambito di applicabilità del giudizio abbreviato i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.	Disegno di legge delega di riforma della disciplina del processo penale (in corso di approvazione). Disegno di legge n. 925	Istituito un tavolo tecnico. Da realizzare nel periodo 2019-2020	Nessuna rilevanza per Europa 2020.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)							
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura	Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
CSR 2	c) Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]	18. Riforma delle società partecipate pubbliche	Ridurre il ricorso allo strumento societario per l'erogazione di servizi da parte degli enti pubblici.	Definiti specifici criteri qualitativi e quantitativi per la detenzione di partecipazioni in società da parte di una PA. Obbligo di effettuare una ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute, individuando quelle da sottoporre a misure di razionalizzazione.	Decreto legislativo n. 175/2016 - Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica	Il 90 per cento dei 10.500 enti tenuti ad effettuare la ricognizione straordinaria delle partecipazioni ha provveduto alla trasmissione del piano di razionalizzazione. Al 30 settembre 2018, circa il 18 per cento del totale delle alienazioni programmate era stato effettuato.	Nessuna rilevanza per Europa 2020.
	d) Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza	19. Legge annuale sulla concorrenza	Aumentare il grado di concorrenza e incoraggiare l'apertura dei mercati	Iniziativa legislative per la tutela e la promozione di un'equa concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle autorità di regolazione.	Entro il 2019: disegno di legge annuale sulla concorrenza		Nessuna rilevanza per Europa 2020.
CSR 3	a) Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza.	20. Class Action	Potenziare la portata dell'istituto della class action e l'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo.	L'azione di classe, attualmente previsto dal Codice del Consumo, viene disciplinata dal codice di procedura civile; viene ampliato l'ambito di applicazione, modificate le procedure e il giudice competente.	Disegno di legge 844/2019 cvt in legge il 3 aprile 2019		Nessuna rilevanza per Europa 2020.
			Consentire l'avvio di un mercato secondario concorrenziale per la cessione dei crediti deteriorati	Confermata la Garanzia per la Cartolarizzazione delle Sofferenze' concessa dallo Stato nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione riguardanti crediti in sofferenza delle banche e degli intermediari finanziari. Lo Stato garantirà soltanto le tranches senior delle cartolarizzazioni.	Decreto legge n. 18/2016 (cvt. Legge n. 49/2016), misura confermata con decreto legge 'Brexit', n. 22/2019	Nei tre anni di operatività dello schema l'ammontare lordo di sofferenze oggetto di cartolarizzazione è di circa 50 miliardi e il valore nominale della tranche senior assistita dalla garanzia pubblica è pari a circa 10 miliardi.	Nessuna rilevanza per Europa 2020.
			Rafforzare la solidità patrimoniale delle piccole banche	Trasformazione in società per azioni delle banche popolari e consolidamento delle banche di credito cooperativo.	Decreto legge n. 3/2015 (cvt. Legge 33/2015); Decreto legge n. 18/2016 (cvt. Legge n. 49/2016)		Nessuna rilevanza per Europa 2020.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)						
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate						
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali misure di rilevanza diretta ai fini della Raccomandazione	Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
	a) Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza.	23. Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza	Introduzione di una disciplina organica della materia; composizione assistita della crisi, attraverso il ricorso a procedure di natura non giudiziale e confidenziale gestite da organismi appositamente costituiti presso ciascuna camera di commercio; creazione di un giudice specializzato per le procedure concorsuali delle grandi imprese; concordato in continuità aziendale; accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari; introduzione di misure per la crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese.	Decreto legislativo n. 14/2019		Nessuna rilevanza per Europa 2020.
			Interventi di garanzia in favore di PMI in difficoltà nella restituzione delle rate di finanziamenti già contratti con banche e intermediari finanziarie che, al contempo, sono titolari di crediti nei confronti delle PA.	Decreto legge n. 135/2018 cvt. Legge 12/2019	Nel 2018 sono state presentate 129.380 domande con 19,3 miliardi di investimenti	Nessuna rilevanza per Europa 2020.
CSR 3	b) Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	24. Rafforzamento del Fondo di Garanzia delle PMI	Risorse aggiuntive per 50 milioni finalizzate all'istituzione di una sezione speciale del Fondo.			
			Istituzione di una apposita sezione per la concessione di garanzie destinate alla copertura dei finanziamenti erogati a medie imprese e <i>Small/Mid Cup</i> per investimenti in beni materiali.	Decreto legge Crescita		Nessuna rilevanza per Europa 2020.
		25. Fondo Nazionale Innovazione (FNI) e <i>Innovation Act</i>	Dotazione finanziaria di pertinenza di circa 1 miliardo che verrà gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti. Il FNI è un soggetto (SGR) multi-fondo che opera esclusivamente attraverso lo strumento operativo di intervento del <i>Venture Capital</i> a supporto di <i>start up</i> , <i>scale-up</i> e PMI innovative. Si prevede anche l'istituzione di un fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di Intelligenza Artificiale, <i>Blockchain</i> e <i>Internet of Things</i> . È stato creato un fondo con una dotazione di 15 milioni per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.	Legge n. 145/2018, art. 1, co. 116-121, 226		Target R&S
		26. Misure fiscali	Incrementate dal 30 per cento al 40 per cento le detrazioni ai fini IRPEF e le deduzioni ai fini IRES per gli investimenti effettuati in <i>start up</i> e piccole e medie imprese innovative. La deducibilità ai fini IRES arriva al 50 per cento se l'investimento è pari all'intero capitale della <i>start up</i> e se la partecipazione è mantenuta per almeno 3 anni.	Legge n. 145/2018		Nessuna rilevanza per Europa 2020.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)

Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali misure di rilevanza diretta ai fini della Raccomandazione		Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
			Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura			
CSR 3		27. Rifinanziamento della 'Nuova Sabatini'	Concessione alle micro, piccole e medie imprese di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi gli investimenti in beni strumentali del Piano 'Impresa 4.0'	Incrementato il Fondo di 48 milioni per il 2019, 96 milioni per ciascuno degli anni dal 2020-2023 e 48 milioni per il 2024 per finanziamenti e correlato contributo statale in conto impianti rapportato agli interessi calcolati sui finanziamenti.	Legge n. 145/2018, art. 1, co. 200	A febbraio 2019 erano state presentate un totale di 67315 domande, con un totale di finanziamento deliberato superiore ai 15 miliardi e un contributo in conto interessi superiore a 1 miliardo.	Target R&S
		28. Rimodulazione dei PIR		Introduzione di due vincoli di destinazione all'investimento delle risorse: i) almeno il 3,5 per cento del totale in strumenti finanziari ammessi alle negoziazioni sui sistemi multilaterali di negoziazione ed emessi da piccole e medie imprese; ii) un altro 3,5 per cento in quote o azioni di Fondi per il <i>Venture Capital</i> . Successivamente è stato introdotto un percorso graduale per il raggiungimento delle suddette percentuali. Portata dal 5 per cento al 10 per cento la quota dell'attivo patrimoniale di fondi pensione e casse previdenziali che può essere investita in PIR. Inoltre, sono state incrementate dal 30 per cento al 40 per cento le detrazioni ai fini IRPEF e le deduzioni ai fini IRES per gli investimenti effettuati in start up e PMI innovative. La deducibilità ai fini IRES arriva al 50 per cento se l'investimento è pari all'intero capitale della <i>start up</i> e se la partecipazione è mantenuta per almeno 3 anni.	Legge n. 145/2018, art. 1, co. 211-215		Target R&S
		29. Fondo di sostegno al <i>Venture Capital</i>	Promuovere gli investimenti in capitale di rischio da parte di operatori professionali con la partecipazione del settore pubblico.	Lo Stato può sottoscrivere quote o azioni di fondi di <i>Venture Capital</i> . Il Fondo ha una dotazione di 30 milioni per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 e di 5 milioni per ciascuno degli anni dal 2022 al 2025.	Legge n. 145/2018, art. 1, co. 206-210	Il Ministero dello Sviluppo Economico emanerà un decreto per definire le modalità di realizzazione degli investimenti in fondi di <i>Venture Capital</i> .	Target R&S
		30. 'Resto al Sud'	Costituzione di nuove imprese da parte di giovani imprenditori nelle regioni del Mezzogiorno	Ampliata la platea, elevando l'età massima da 35 a 45 anni. L'importo finanziato massimo è di €50 mila, di cui il 35 per cento a fondo perduto e il 65 per cento da rimborsare in otto anni a tasso zero.	Legge n. 145/2018		Nessuna rilevanza per Europa 2020.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO							
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali misure di rilevanza diretta ai fini della Raccomandazione	Descrizione della misura	Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
CSR 4	a) Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	31. Reddito di Cittadinanza	Sostenere il reddito dei nuclei che si trovano al di sotto della soglia ISEE di 9.630 euro. Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro con un percorso formativo vincolante e l'obbligo di accettare almeno una delle prime tre proposte di lavoro.	Erogazione di un'integrazione al reddito rispetto alla soglia di povertà diversificata in base alla composizione del nucleo familiare (780 euro mensili per un nucleo composto da una sola persona) per i nuclei in condizioni di povertà in base a determinati requisiti economici e patrimoniali. Il beneficio si compone di due parti, di cui una costituisce un contributo per il pagamento dell'affitto o della rata di mutuo per la prima casa.	Legge n. 145/2018. Decreto legge n. 4/2019 cvt. Legge n. 26/2019	Sono stati aperti i termini per la presentazione delle domande. L'erogazione dovrebbe partire da aprile 2019.	Target del contrasto alla povertà.
		32. Pensione di Cittadinanza	Sostenere il reddito dei nuclei con over-67 o disabili gravi con un reddito al di sotto della soglia ISEE di 9.630 euro.	Erogazione di un'integrazione alla pensione rispetto alla soglia di povertà diversificata in base alla composizione del nucleo familiare (780 euro mensili per un nucleo composto da una sola persona) per i nuclei in condizioni di povertà in base a determinati requisiti economici e patrimoniali. Il beneficio si compone di due parti di cui una è un contributo per il pagamento dell'affitto o della rata di mutuo per la prima casa.	Legge n. 145/2018. Decreto legge n. 4/2019 cvt. Legge n. 26/2019	Sono stati aperti i termini per la presentazione della domanda. L'erogazione dovrebbe partire da aprile 2019.	Target del contrasto alla povertà
		33. Potenziamento dei Centri per l'Impiego	Potenziamento dei Centri per l'Impiego sia in termini di personale (anche tramite l'autorizzazione alle assunzioni da parte delle Regioni), sia in termini di infrastrutture e tecnologie.	I beneficiari del Reddito di Cittadinanza in condizione di poter lavorare devono sottoscrivere un Patto per il Lavoro, che li impegna nella ricerca attiva del lavoro e nella formazione. I Centri per l'Impiego, a questo fine, saranno potenziati con nuovo personale ed adeguamenti tecnologici (i.e. lancio di un sistema informativo ad hoc). L'ANPAL, sta elaborando, in collaborazione con le Regioni, il set di indicatori 'KPI Indicators', che confluiscono nel Sistema Informativo Centrale (SIC). Saranno assunte 4.000 unità di personale da parte delle Regioni. Saranno anche assunte ulteriori professionalità (i.e. 'navigator') e potenziati dal punto di vista tecnico i Centri per l'Impiego. Tali interventi si aggiungono, peraltro, al 'Piano di rafforzamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro' adottato nella Conferenza Unificata Stato-Regioni del 21 Dicembre 2017, con l'assunzione di 3.000 unità nel 2020, 4.600 nel 2021.	I beneficiari del Reddito di Cittadinanza in condizione di poter lavorare devono sottoscrivere un Patto per il Lavoro, che li impegna nella ricerca attiva del lavoro e nella formazione. I Centri per l'Impiego, a questo fine, saranno potenziati con nuovo personale ed adeguamenti tecnologici (i.e. lancio di un sistema informativo ad hoc). L'ANPAL, sta elaborando, in collaborazione con le Regioni, il set di indicatori 'KPI Indicators', che confluiscono nel Sistema Informativo Centrale (SIC). Saranno assunte 4.000 unità di personale da parte delle Regioni. Saranno anche assunte ulteriori professionalità (i.e. 'navigator') e potenziati dal punto di vista tecnico i Centri per l'Impiego. Tali interventi si aggiungono, peraltro, al 'Piano di rafforzamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro' adottato nella Conferenza Unificata Stato-Regioni del 21 Dicembre 2017, con l'assunzione di 3.000 unità nel 2020, 4.600 nel 2021.	Legge n. 145/2018. Decreto legge n. 4/2019 cvt. Legge n. 26/2019	Approvazione del Piano triennale straordinario di potenziamento dei Cpl e delle Politiche Attive del Lavoro concordato tra il MLPS e Regioni. Istituzione del Sistema Informativo del RdC articolato in due piattaforme: i) coordinamento dei Cpl da parte dell'ANPAL; ii) coordinamento dei Comuni da parte del MLPS. Avanzamento del processo di definizione delle 'Linee guida del Sistema Nazionale di Certificazione delle Competenze per gli enti pubblici titolari' dei servizi di individuazione e validazione e certificazione.

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)

Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura	Strumenti legali/ amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
CSR 4	a). Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	34. Fondo per le non autosufficienze	Aumentare la qualità della vita dei disabili con un sostegno finanziario e un incentivo all'occupazione	Fondo per i disabili 'Dopo di noi' con 56,1 mln nel 2019. Fondo per i caregiver con 15 mln per il triennio 2019-2021. Fondo per il diritto al lavoro delle persone con disabilità con 10 mln nel 2019. Fondo per l'inclusione scolastica dei disabili con 75 mln nel triennio 2019-2021. I datori di lavoro che assumono disabili sono rimborsati del 60 per cento dei premi INAIL pagati per loro. Ulteriori benefici sono previsti per l'accesso al Reddito di Cittadinanza.	Legge n. 145/2018. Decreto legge n. 4/2019 cvt. Legge n. 26/2019.	Entro 3 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti i criteri per il rilascio della Carta europea della disabilità in Italia e sono determinate le modalità per l'individuazione degli aventi diritto e per la realizzazione e la distribuzione della stessa a cura dell'INPS con una spesa di 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.	Target del contrasto alla povertà e del tasso di occupazione.
		35. Fondo di Innovazione Sociale	Promuovere l'inclusione sociale, l'animazione culturale e la lotta alla dispersione scolastica, con particolare attenzione alle donne e ai giovani	Le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia potranno presentare, a valore sul Fondo di Innovazione Sociale, progetti sperimentali di innovazione sociale con il coinvolgimento del settore privato.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2018	Promuovere l'inclusione sociale, l'animazione culturale e la lotta alla dispersione scolastica, con particolare attenzione alle donne e ai giovani	Le città metropolitane e i Comuni capoluogo di provincia potranno presentare, a valore sul Fondo di Innovazione Sociale, progetti sperimentali di innovazione sociale con il coinvolgimento del settore privato relativi
		36. Fondi per i nuovi nati e gli asili-nido	Stanziamenti di nuovi fondi per sostenere le nascite e la child care, in modo da aumentare l'occupazione femminile.	Sono stati stanziati oltre 444 milioni al fine di prorogare gli assegni previsti per ogni figlio nato o adottato dai nuclei familiari con ISEE fino a 25 mila euro, incrementandone gli importi in misura pari al 20 per cento per ogni figlio successivo al primo. È stata aumentata del 50 per cento la misura dell'assegno destinato al pagamento delle rette per la frequenza di asili nido pubblici o privati autorizzati, ovvero per forme di assistenza presso la propria abitazione nelle famiglie con bambini affetti da gravi patologie croniche.	Decreto legge n. 119/2018, cvt. in Legge n. 136/2018, art. 23quater. Legge n. 145/2018	Decreto legge n. 119/2018, cvt. in Legge n. 136/2018, art. 23quater. Legge n. 145/2018	Target del contrasto alla povertà e del tasso di occupazione (in particolare femminile).

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)							
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura	Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
CSR 4	a) Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	37. Fondo per le politiche per la famiglia	Ridefinizione delle finalità del Fondo per il finanziamento di interventi in materia di politiche per la famiglia e misure di sostegno alla famiglia, alla natalità, alla maternità e alla paternità, nonché misure di sostegno alla componente anziana dei nuclei familiari.	Il fondo finanzia l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile e l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Verrà elaborato un Piano nazionale per la famiglia che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia attraverso la promozione e l'organizzazione con cadenza biennale di una Conferenza Nazionale sulla Famiglia. Ulteriori interventi saranno destinati alla valorizzazione del ruolo dei consulenti familiari e dei centri per la famiglia, alla prevenzione di ogni abuso sessuale nei confronti dei minori e al contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, alla tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Lo stanziamento strutturale è stato elevato a oltre 100 milioni annui.	Legge n. 145/2018		Target del contrasto alla povertà.
	b) Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	38. Misure per la conciliazione vita-lavoro.	Favorire la conciliazione dei tempi di vita e lavoro attraverso una revisione del congedo di maternità e di paternità e la modifica dello <i>smart working</i>	Maggiore flessibilità di fruizione per la madre lavoratrice; stanziati oltre 60 milioni per l'anno 2019 al fine di prorogare il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, elevandone la durata sino a 6 giorni. Applicazione preferenziale dello <i>smart working</i> alle madri lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del congedo di maternità, ovvero in maniera continuativa ai lavoratori con figli in condizioni di disabilità che necessitano di assistenza permanente.	Legge n. 145/2018		Target del tasso di occupazione (in particolare femminile)
		39. Revisione del reclutamento dei docenti	Procedura concorsuale più agevole e snella	I vincitori dei concorsi potranno accedere subito all'insegnamento e i concorsi saranno banditi con regolarità e su base regionale con minore possibilità di trasferimenti sul territorio nazionale. Viene abrogata la chiamata diretta dei docenti.	Legge n. 145/2018		Target dell'abbandono scolastico
		40. Equipe formative per l'innovazione	Costituzione di gruppi di docenti per la promozione delle tecnologie digitali nella scuola	Istituzione di gruppi identificati su base territoriale con un massimo di 120 unità.	Legge n. 145/2018		Target dell'abbandono scolastico

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)							
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura	Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
		41. Estensione dell'orario continuato	Favorire un apprendimento di maggiore qualità da parte degli studenti	Assunzione di 2.000 unità di personale aggiuntive potranno essere assunte per garantire l'estensione dell'orario continuato nella scuola primaria.	Legge n. 145/2018	Un decreto del Ministro dell'Istruzione, Ricerca deve essere adottato entro 2 mesi dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio per il 2019.	Target dell'abbandono scolastico
		42. Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento	Revisione dell'alternanza Scuola-Lavoro nell'ottica della promozione delle <i>soft</i> e delle <i>character skill</i>	Si ridenominano gli attuali percorsi di alternanza Scuola-Lavoro in 'percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento' e, a decorrere dall'a.s. in corso e se ne riduce il numero di ore minimo complessivo da svolgere, pari a 210 ore nei percorsi di istruzione professionale, 150 ore nei percorsi degli istituti tecnici, 90 ore nei percorsi liceali.	Legge n. 145/2018		Target dell'abbandono scolastico
CSR 4	b) Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	43. Nuova governance della scuola	Nuove norme su dirigenti scolastici e sull'esame di Stato	Immissione in ruolo entro settembre 2019 dei candidati ammessi al corso-concorso per dirigenti scolastici. Differimento di 1 anno dell'obbligo della prova INVALSI.	Decreto legge n. 135/2018 (cvt Legge n. 12/2019); Decreto legge n. 91/2018 (cvt Legge n. 108/2018)	Settembre 2019; prevista l'assunzione dei dirigenti scolastici.	Target dell'abbandono scolastico
		44. Piano Nazionale Scuola Digitale	Migliorare l'impiego delle tecnologie informatiche nell'istruzione	Misure per: i) finanziare la progettazione e la creazione di ambienti di apprendimento capaci di integrare nella didattica l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia (22 milioni per le scuole statali di ogni ordine e grado); ii) potenziare le scuole delle aree a rischio (con oltre 2 milioni); iii) potenziare la formazione dei docenti e le competenze degli studenti sulle metodologie didattiche legate al Piano Scuola Digitale (con 7,5 milioni); iv) istituire il premio nazionale scuola digitale (con 1,5 milioni); v) promuovere l'innovazione didattica e digitale sul territorio (con 1,7 milioni).	Decreto ministeriale n. 721/2018	Individuate 60 scuole situate in aree a rischio che possono accedere a 2 milioni.	Target dell'abbandono scolastico
		45. Fondo per la povertà educativa	Aumentare la qualità dell'istruzione e ridurre le disparità	Viene prorogato e rifinanziato per gli anni 2019, 2020 e 2021, il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, istituito dalla Legge di Stabilità 2016. Il fondo viene utilizzato tramite bandi, con l'obiettivo di coprire tutto il Paese e progressivamente coinvolgere tutte le 10 fasce d'età dalla prima infanzia all'intera adolescenza 0-17 anni.	Legge n. 145/2018		Target dell'abbandono scolastico

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)

Informazioni sulle misure pianificate o già implementate

CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura	Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
CSR 4	b) Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	46. Istruzione ITS	Ampliamento dei percorsi formativi degli Istituti Tecnici Superiori (ITS)	Erogazione complessiva di circa 23 milioni. Tali fondi saranno impiegati per l'istituzione/accorpamento di nuovi istituti tecnici superiori, migliorare gli standard organizzativi delle strutture e dei percorsi degli istituti tecnici superiori, nonché elaborare i criteri di valutazione dei piani di attività realizzati (i.e. esiti occupazionali dei giovani specializzati e alla rispondenza alle esigenze di innovazione tecnologica e organizzativa delle filiere produttive a vari livelli territoriali).	Legge n. 145/2018	Varo entro 3 mesi dall'entrata in vigore della legge di un decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca.	Target dell'abbandono scolastico
		47. Assunzioni di ricercatori	Sostenere l'accesso dei giovani alla ricerca e la competitività del sistema universitario italiano a livello internazionale	Previste assunzioni, sia di ricercatori che di docenti attraverso l'incremento del Fondo per il finanziamento ordinario delle università. Per i ricercatori confermati a tempo indeterminato si prevede il passaggio nei ruoli di professore associato.	Legge n. 145/2018	Approvato il decreto attuativo del MUR dell'8 marzo 2019. In attesa di valutazione della Corte dei Conti.	Target dell'istruzione universitaria
		48. Aumento del Fondo di finanziamento ordinario delle Università	Favorire il rilancio degli investimenti e le attività di ricerca e innovazione nel territorio nazionale	La dotazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università è incrementata di 40 milioni nel 2019. Sono autorizzate, inoltre, maggiori facoltà assunzionali.	Legge n. 145/2018		Target dell'istruzione universitaria
		49. Aumento delle borse di studio	Ampliare i livelli di intervento per il diritto allo studio universitario a favore degli studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi	Incremento di 10 mln per il 2019 del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio per gli studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi.	Legge n. 145/2018		Target dell'istruzione universitaria
		50. Aggiornamento del Programma Nazionale per la Ricerca 2015-2020	Rafforzamento della R&S e maggiore partecipazione all'istruzione terziaria	Rafforzamento degli investimenti pubblici ed incentivi alla partecipazione delle PMI anche attraverso un'azione di stimolo del tessuto imprenditoriale. Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI) e rafforzamento delle Infrastrutture di Ricerca già individuate dal Piano Nazionale per le Infrastrutture di Ricerca (PNIR).			Target R&S
		51. Tecnologia Blockchain e smart contract	Investire sull'innovazione e sulla tecnologia, per recuperare il gap sul digitale, sull'offerta di servizi innovativi, sulla penetrazione della banda larga e sulle competenze digitali	L'Agencia per l'Italia Digitale (AgID) individua gli standard tecnici per la tecnologia Blockchain (entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione). L'obiettivo è quello di abilitare nuovi modelli di business fondati sulla sperimentazione delle tecnologie emergenti, in sintonia con il percorso che si sta svolgendo a livello europeo nell'ambito della 'Blockchain Partnership Initiative'. Elaborazione di una strategia Nazionale sulla Blockchain da parte di una apposita commissione di esperti.	Decreto legge n. 135/2018 (cvt legge n. 12/2019), art. 8ter.	Sarà istituita nei prossimi mesi la Commissione per l'elaborazione della Strategia Nazionale.	Target R&S

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEQUE)						
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate						
Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali misure di rilevanza diretta ai fini della Raccomandazione	Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020	
CSR 4	52. Voucher per la consulenza all'innovazione	Favorire l'innovazione tecnologica nelle PMI e nelle micro-imprese	Contributo del 50 per cento dei costi sostenuti entro il limite massimo di 40.000 euro a fondo perduto, nella forma di voucher, per l'acquisto di prestazioni consulenziali di natura specialistica finalizzate a sostenere i processi di trasformazione tecnologica e digitale attraverso le tecnologie abilitanti previste dal Piano nazionale 'Impresa 4.0' e di ammodernamento degli assetti gestionali e organizzativi dell'impresa nelle micro e piccole imprese.	Legge n. 145/2018		Target R&S
	53. Bonus 'Formazione 4.0'	Incentivare gli investimenti delle imprese nella formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal piano 'Impresa 4.0' (tecnologie abilitanti) con un focus sulle PMI	Il credito d'imposta, entro il limite massimo annuale di 300mila euro, è attribuito nella misura del: i) 50 per cento delle spese ammissibili sostenute dalle piccole imprese; ii) 40 per cento delle spese ammissibili sostenute dalle medie imprese; iii) nella misura del 30 per cento alle grandi imprese nel limite massimo annuale di 200.000 euro.	Legge n. 145/2018		Target R&S
	54. Fondo per la crescita sostenibile	Implementazione della strategia nazionale di specializzazione intelligente	Incrementato di 150 milioni il Fondo per la crescita sostenibile per il sostegno di iniziative di R&S nei settori applicativi della Strategia nazionale di specializzazione intelligente relativi a 'Fabbrica intelligente', 'Agrifood' e 'Scienze della vita'.	D.M. 05/03/2018 del Ministero dello Sviluppo Economico		Target R&S
	55. Fondo per la microelettronica	Favorire lo sviluppo di un settore altamente strategico nel contesto della partecipazione a un progetto europeo	Il fondo per la microelettronica è finalizzato all'erogazione dei contributi alle imprese che partecipano alla realizzazione del Progetto di Interesse Comune Europeo (PCEI) sulla microelettronica, destinato a favorire il salto tecnologico che permetterà all'Europa di collocarsi in posizione di leadership nelle tecnologie cosiddette IoT (Internet delle Cose) e nell'IA (Intelligenza Artificiale). Le risorse complessive sono pari a 460 milioni di euro, così ripartite: 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020; 60 milioni per il 2021; 83,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024.	Legge n. 145/2018		Target R&S
		b) Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.				

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEQUE)							
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione delle principali misure di rilevanza diretta ai fini della Raccomandazione		Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
			Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura			
CSR 4	b) Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	56. Strategia nazionale per Banda Ultra Larga e sviluppo della tecnologia 5G	Favorire lo sviluppo della banda ultra larga	Garantire entro il 2020 la copertura con reti ultraveloci oltre i 100 Mbps ad almeno l'85 per cento della popolazione italiana; estendere la copertura ad almeno 30 Mbps alla restante quota della popolazione italiana e la copertura oltre i 100 Mbps a tutte le sedi/edifici pubblici, poli industriali, aree di interesse economico e concentrazione demografica, nonché alle principali località turistiche e agli snodi logistici. Semplificazioni amministrative con un pacchetto di misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica a banda ultralarga e a semplificare il rilascio delle autorizzazioni.	Decreto legge n. 135/2018 (cvt legge n. 12/2019), art. 8bis	A dicembre 2018, Infratel ha aggiudicato il terzo bando di gara per la costruzione della rete pubblica per la banda ultra larga in Puglia, Calabria e Sardegna con uno stanziamento pubblico di 103 milioni. Avviato il progetto 'Piazza Wi fi Italia' che permetterà a tutti i cittadini di connettersi gratuitamente su adesione dei Comuni su base volontaria.	Target R&S
			Stabilizzazione del credito di imposta per consentire una programmazione pluriennale	Proroga del credito al 2023, introducendo una nuova media di riferimento per calcolare l'incremento agevolabile (triennio 2016-2018 in luogo della media calcolata sul periodo 2012-2014).	Legge n. 145/2018; Decreto legge Crescita		Target R&S
			Favorire gli investimenti delle imprese in tecnologie innovative nel quadro del Piano 'Impresa 4.0'	Proroga al 2019 con un beneficio graduato in tre scaglioni: i) 170 per cento per gli investimenti fino a 2,5 milioni; ii) 100 per cento per gli investimenti oltre 2,5 milioni e fino a 10 milioni; iii) 50 per cento per gli investimenti oltre 10 milioni e fino a 20 milioni.	Legge n. 145/2018.		Target R&S
			Favorire gli investimenti delle imprese in tecnologie innovative nel quadro del Piano 'Impresa 4.0'	Reintroduzione per il 2019 della maggiorazione dell'ammortamento al 130 per cento per gli investimenti in beni strumentali fino a 2,5 milioni.	Decreto legge Crescita		Target R&S

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)

DESCRIZIONE DELLE MISURE ADOTTATE E INFORMAZIONI SUL LORO IMPATTO QUALITATIVO (SEGUE)							
Informazioni sulle misure pianificate o già implementate							
CSR	Sottocategorie	Numero e titolo sintetico della misura	Descrizione della misura		Strumenti legali/amministrativi	Cronoprogramma dei progressi raggiunti	Target Europa 2020
			Principali obiettivi di policy e rilevanza per la Raccomandazione	Descrizione della misura			
CSR 4	b) Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	60. Revisione della disciplina del Patent Box	Snellimento della procedura di determinazione dell'entità del beneficio fiscale da innovazioni in beni immateriali	Eliminazione dell'obbligo di <i>ruling</i> ai fini della fruizione del Patent Box (agevolazione fiscale sui redditi derivanti da beni immobili realizzati con spese in R&S in Italia).	Decreto legge Crescita		Target R&S
		61. Potenziamento del programma 'Rientro dei cervelli'	Favorire il rientro e l'idonea collocazione di elevate competenze italiane dall'estero	Si apportano modifiche alle disposizioni che facilitano il 'rientro dei cervelli' (cd. 'impatriati' e ricercatori o docenti) estendendo i benefici previsti a coloro che trasferiscono la residenza in Italia a partire dall'anno di imposta 2020. Nello specifico, si semplificano le condizioni per accedere al regime fiscale di favore, si introducono maggiori agevolazioni (la riduzione dell'imponibile passa dal 50 al 70 per cento) per ulteriori 5 periodi di imposta in presenza di specifiche condizioni, si estende il regime di favore anche ai soggetti che avviano un'impresa. Per i docenti e ricercatori si incrementa la durata del regime di favore fiscale (da 4 a 6 anni), prolungandola in caso di specifiche condizioni.	Decreto legge Crescita		Target R&S

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
1-Tasso di occupazione [67-69%]	Adottato il 'Decreto Dignità' (Decreto legge n. 87/2018 cvt in Legge. n. 96/2018) per stabilizzare i lavoratori, contrastare la precarietà e salvaguardare i livelli occupazionali. Nuove assunzioni e investimenti per il rafforzamento dei centri per l'impiego nell'ambito del Piano triennale straordinario, da adottare entro 15 gg. dall'entrata in vigore della legge di conversione ex Decreto legge n. 4/2019 (cvt in Legge n. 26/2019). Elaborazione di nuove procedure di profilazione e monitoraggio della <i>performance</i> dei centri per l'impiego.	63,0% (2018 - ISTAT)	OCCUPAZIONE Tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro
	Decreto legge n. 4/2019 (cvt in Legge n. 26/2019). Riforma dei centri per l'impiego con il lancio del Sistema Informativo del Reddito di Cittadinanza. Introduzione del salario minimo orario legale a 9 euro l'ora con la possibilità di applicare i minimi contrattuali previsti dai CCNL, se superiori. Revisione del lavoro accessorio per una maggiore tutela della dignità del lavoratore.		OCCUPAZIONE Tutela dell'occupazione e politiche attive del lavoro
	Le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES/IRPEF applicabile agli utili non distribuiti, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda. INAIL per il triennio 2019-2021. Prevista la proroga dell'iperammortamento e del credito di imposta per la formazione digitale nell'ambito del Piano 'Impresa 4.0' (Legge di Bilancio per il 2019).		OCCUPAZIONE Incentivi all'occupazione.
	Decreto legge n. 4/2019 (cvt in Legge n. 26/2019). Riforma delle pensioni con: i) l'introduzione del trattamento di pensione anticipata 'Quota 100' con 62 anni di età ed un'anzianità contributiva di 38 anni; ii) la proroga del pensionamento anticipato per le donne lavoratrici ('Opzione Donna'); iii) il blocco al 2026 dell'adeguamento della speranza di vita. Sblocco del <i>turn over</i> nella PA per sostenere l'occupazione giovanile.		SISTEMA PREVIDENZIALE Incentivi al ricambio generazionale e al lavoro femminile
	Contrasto al lavoro sommerso e irregolare e tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (Legge di Bilancio per il 2019) attraverso: i) il potenziamento dell'Ispettorato per il Lavoro; ii) l'aumento delle sanzioni per le violazioni più gravi della legislazione sul lavoro e sociale. Modifica del Testo Unico sulla Sicurezza.		OCCUPAZIONE Sicurezza e qualità sul lavoro

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 (SEGUE)			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
2 – R&S [1,53% del PIL]	Incrementato di 150 milioni il Fondo per la crescita sostenibile per il sostegno di iniziative di R&S nei settori applicativi della Strategia nazionale di specializzazione intelligente relativi a 'Fabbrica intelligente', 'Agrifood' e 'Scienze della vita'.	1,38% (dati 2018 relativi al 2016 - ISTAT)	FONDO PER LA CRESCITA SOSTENIBILE R&S
	<i>Voucher Manager</i> per sostenere processi di trasformazione digitale (Legge di Bilancio per il 2019)		TRASFORMAZIONE DIGITALE R&S
	Rifinanziamento della cd 'Nuova Sabatini', che consente finanziamenti a tasso agevolato per le PMI per le tecnologie 4.0. Rafforzamento del <i>venture capital</i> e del Piano 'Impresa 4.0' e promozione dell'innovazione tecnologica per sostenere le imprese nelle attività di ricerca e innovazione. Sperimentazione delle aree 'a zero burocrazia per l'innovazione'.		PIANO 'IMPRESA 4.0' R&S
	Incremento delle risorse per il contratto di sviluppo dedicato alle grandi imprese, al turismo ed alla tutela del territorio.		INNOVAZIONE R&S
	Promozione di Strategie nazionali sulla tecnologia <i>Blockchain</i> e sull'Intelligenza Artificiale: i) destinati dal CIPE 100 milioni a ottobre 2018; ii) creato un Fondo per lo sviluppo di dette tecnologie (15 milioni annui dal 2019 al 2021); iii) adottata, con il Disegno di legge 'Semplificazioni', una prima cornice normativa per la tecnologia <i>Blockchain</i> e gli <i>smart contract</i> ; iv) istituita presso il MISE una Commissione di esperti con il compito di elaborare una strategia nazionale sulla tecnologia <i>blockchain</i> e sui registri distribuiti.		INNOVAZIONE <i>Blockchain</i> e intelligenza artificiale
	Strategia nazionale per Banda Ultra Larga e sviluppo della tecnologia 5G: entro il 2020 copertura con reti ultraveloci oltre i 100 Mbps ad almeno l'85 per cento della popolazione italiana; estensione della copertura ad almeno 30 Mbps alla restante quota della popolazione italiana e della copertura oltre i 100 Mbps a tutte le sedi/edifici pubblici, poli industriali, aree di interesse economico e concentrazione demografica.		INNOVAZIONE Tecnologia 5G

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
2 – R&S [1,53% del PIL]	Istituito un tavolo di coordinamento, 'Tavolo TV 4.0' tra tutti i soggetti interessati, al fine di assicurare che il percorso di trasformazione del sistema radiotelevisivo e il trasferimento delle frequenze nella banda 700 MHz avvenga senza ritardi rispetto alle scadenze stabilite. Rivisto il piano della banda 700, fondamentale per lo sviluppo del 5G.	1,38% (dati 2018 relativi al 2016 - ISTAT)	INNOVAZIONE Tecnologia 5G
	Reso operativo il Fondo Nazionale Innovazione (FNI), con una dotazione finanziaria di partenza, prevista nella Legge di Bilancio per il 2019, di circa 1 miliardo. Verrà gestito da Cassa Depositi e Prestiti, attraverso una cabina di regia con ha l'obiettivo di riunire e moltiplicare risorse pubbliche e private dedicate al tema strategico dell'innovazione.		FONDO NAZIONALE INNOVAZIONE R&S
	Rimodulazione dei PIR e altre agevolazioni fiscali previste per gli investimenti in <i>venture capital</i> , <i>start up</i> e PMI innovative. Semplificazioni amministrative (anche con l'uso di strumenti ICT); riduzione dei costi per tutta la durata dell'iscrizione della società nella sezione speciale del Registro delle Imprese.		START UP INNOVATIVE R&S
	Incremento delle risorse destinate alle Università e agli enti di ricerca e Piano strategico pluriennale per l'Università e la ricerca. Misure per migliorare la crescita professionale dei ricercatori: incentivi al sistema di reclutamento (piano straordinario di assunzioni) e alle progressioni di carriera degli accademici e dei ricercatori. Misure per facilitare il rientro dei giovani talenti in Italia.		INCENTIVI A UNIVERSITA' E CENTRI DI RICERCA R&S
	Revisione del credito di imposta alla R&S (Legge di Bilancio per il 2019).		INNOVAZIONE R&S
	Avvio dell'aggiornamento del Programma nazionale di ricerca 2015-2020.		PROGRAMMA NAZIONALE RICERCA R&S

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 (SEQUE)			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello dell'indicatore	attuale Area di policy
3 - Emissioni di gas serra [-13%]*	Norme per promuovere una maggiore diffusione di modelli di sviluppo sostenibile, la ricerca, l'innovazione e la formazione per lo sviluppo del lavoro ecologico; regime fiscale di vantaggio a favore delle aziende che implementano strategie di riduzione dell'inquinamento. Le misure attraverso cui conseguire questo obiettivo sono: i) lo sviluppo del lavoro ecologico e la 'decarbonizzazione' e 'defossilizzazione' della produzione; e ii) l'attuazione di norme di semplificazione amministrativa in tema ambientale.	-28.1 MtCO ₂ eq (2017) su un obiettivo di 298.3.	LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI Riduzione delle emissioni
	Definito un quadro di monitoraggio per l'economia circolare a livello nazionale, assicurandone la complementarità con quello proposto dalla Commissione Europea. Con la Legge di Bilancio per il 2019, è stato introdotto un credito d'imposta nella misura del 36 per cento delle spese sostenute dalle imprese per l'acquisto di prodotti riciclati ottenuti da materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica nonché per l'acquisto di imballaggi biodegradabili e compostabili o derivati dalla raccolta differenziata della carta e dell'alluminio.		ECONOMIA CIRCOLARE Gestione sostenibile delle risorse
	Presentata a gennaio 2019 alla Commissione Europea la proposta di Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima, strutturato secondo 5 dimensioni: decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, ricerca, innovazione e competitività.		PIANO NAZIONALE INTEGRATO PER L'ENERGIA E IL CLIMA, Politiche ambientali
	Previsto l'incremento della mobilità elettrica, per raggiungere la quota di 1,6 milioni di auto elettriche nel 2030. Con il Piano Nazionale Infrastrutturale per la Ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica sono previsti circa 70 milioni per la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica e interventi di recupero del patrimonio edilizio mirati allo sviluppo delle medesime reti. La Legge di Bilancio per il 2019 introduce una nuova detrazione fiscale per l'acquisto e la posa in opera di infrastrutture di ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica.		MOBILITA' SOSTENIBILE Riduzione delle emissioni

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
3 - Emissioni di gas serra [-13%]*	La Legge di Bilancio per il 2019 prevede l'istituzione - per gli anni 2019-2021 - di un' imposta progressiva che grava sugli acquisti di veicoli nuovi con emissioni di CO2 che eccedono la soglia di 160 gr/km.	-28.1 MtCO2eq (2017) su un obiettivo di 298.3.	AGEVOLAZIONI PER L'ACQUISTO DI VEICOLI NON INQUINANTI Riduzione delle emissioni
	Piano strategico della mobilità sostenibile che destina 3,7 miliardi al ricambio del parco-bus con mezzi a basso impatto.		PIANO STRATEGICO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE Riduzione delle emissioni
	Contributo economico da 1.500 a 6.000 euro per la riconversione del parco veicoli (Legge di Bilancio per il 2019).		RICONVERSIONE DEL PARCO VEICOLI Riduzione delle emissioni
4 - Fonti rinnovabili [17%]	In corso di approvazione il Decreto Rinnovabili contenente nuovi incentivi a sostegno della produzione di energia elettrica da impianti alimentati a fonti rinnovabili. Il decreto mette a disposizione risorse complessive per più di 250 milioni nel triennio 2018-2020.	18,3% del consumo lordo finale di energia da fonti rinnovabili (2017) vs. obiettivo del 12,9%.	ENERGIE RINNOVABILI Incentivi
	Con il Piano integrato Energia e Clima il Governo si pone i seguenti obiettivi: una percentuale di produzione di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia pari al 30 per cento, in linea con gli obiettivi previsti per l'Italia dalla UE e una quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia nei trasporti del 21,6 per cento, a fronte del 14 per cento previsto dalla UE.		ENERGIE RINNOVABILI Politiche ambientali
	Incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili (Decreti Ministeriali FER1 e FER2)		ENERGIE RINNOVABILI Politiche ambientali
	Sono in corso di approvazione dieci disegni di legge che recano disposizioni in materia di semplificazione e codificazione in diversi settori, tra cui energia e fonti rinnovabili.		ENERGIE RINNOVABILI Semplificazioni

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
5 - Efficienza energetica [15,5 Mtep/anno]**	<p>Proroga al 2019 delle detrazioni per interventi di efficienza energetica (50 per cento e 65 per cento, nei limiti di spesa già previsti per il 2018), ristrutturazione edilizia (50 per cento delle spese sostenute entro il limite massimo di 96.000 euro per unità immobiliare).</p> <p>Operativo un portale web dedicato per la trasmissione delle informazioni necessarie ad ottenere le detrazioni fiscali del 50 per cento (bonus casa) relative agli interventi edilizi e tecnologici che comportano risparmio energetico e/o l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili di energia, realizzati a partire dall'anno 2018.</p> <p>Riqualificazione sismica ed energetica degli immobili statali.</p>	8,05 Mtep/anno (2017)	<p>RIQUALIFICAZIONE EDIFICI</p> <p>Efficienza energetica</p>
	<p>Il Piano Integrato Energia e Clima prevede una riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007 del 43 per cento a fronte di un obiettivo UE del 32,5 per cento e la riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori non ETS del 33 per cento a fronte di un obiettivo UE del 30 per cento.</p>		<p>RIDUZIONE DEI CONSUMI ENERGETICI</p> <p>Efficienza energetica</p>
	<p>Prevista l'operatività del Fondo nazionale per l'efficienza energetica (con una dotazione stimata, al 31 dicembre 2020, di 310 milioni e 185 milioni già impegnati), finalizzato a mobilitare maggiori risorse private per la realizzazione di interventi di efficienza energetica realizzati da imprese, ESCO e PA su edifici, impianti e processi produttivi. Integrati gli strumenti di incentivazione dedicati al raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica.</p> <p>Utilizzo di fondi rotativi per il supporto delle politiche pubbliche e degli investimenti per l'efficientamento energetico degli edifici, con particolare attenzione all'edilizia residenziale pubblica.</p>		<p>FONDI PER EFFICIENTAMENTO</p> <p>Efficienza energetica</p>

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
6 -Abbandoni scolastici [16%]	Misure specifiche di miglioramento della capacità di inclusione del sistema di istruzione: potenziamento del Sistema integrato di educazione ed istruzione dalla nascita fino a 6 anni; aggiornamento continuo dei docenti e limitazione strutturale al problema dei trasferimenti; revisione delle norme per il reclutamento dei docenti per velocizzare le assunzioni e limitare i trasferimenti (Legge di Bilancio per il 2019); maggiori risorse per l'assunzione di insegnanti di sostegno; incremento delle risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità.	14% (2017 - ISTAT).	INCLUSIONE SCOLASTICA Istruzione
	Ridefinizione dei 'Percorsi per le competenze trasversali' (ex 'Alternanza Scuola Lavoro'), verso la promozione di <i>soft skills</i> (Legge di Bilancio per il 2019 e successivi adempimenti).		MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE Istruzione
	Piano Nazionale Scuola Digitale. Individuate le 60 scuole situate in aree a rischio alle quali saranno destinati 2 milioni per la creazione di ambienti digitali di apprendimento.		SCUOLA DIGITALE Istruzione
	Incremento delle opportunità formative sul territorio, anche attraverso l'uso dei Fondi europei. Incentivi, ove possibile, al tempo pieno e prolungato nella scuola del primo ciclo.		OPPORTUNITA' FORMATIVE Istruzione
	Incentivi all'ingresso precoce nel sistema di istruzione nell'ambito del sistema integrato di educazione ed istruzione. Potenziamento del segmento 0-6 anni con integrazioni all'attuale normativa e maggiore considerazione alle esigenze di educazione prescolare, in particolare nelle Regioni con accesso ai servizi educativi per l'infanzia inferiore alla media nazionale.		SISTEMA INTEGRATO Istruzione

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
7 - Istruzione universitaria [26-27%]	Aumento delle risorse per l'assunzione di ricercatori (Legge di Bilancio per il 2019). Agevolazioni per l'accesso di studenti alla formazione universitaria e all'Alta formazione artistica musicale e coreutica.	26,9% (2017 ISTAT)	ISTRUZIONE UNIVERSITARIA Istruzione
	Disegno di legge 'Semplificazioni' per la definizione di un Testo Unico che sistematizzi in maniera organica le norme sulla scuola con razionalizzazione di enti, agenzie, organismi e di modifica degli enti collegiali.		RIFORMA DEL SISTEMA ISTRUZIONE Istruzione universitaria
	Disegno di legge collegato alla Legge di Bilancio per il 2019 in materia di istruzione, Università, alta formazione artistica, musicale e coreutica, ricerca e attività sportiva scolastica e universitaria, nonché di riassetto, semplificazione e codificazione della normativa dei medesimi settori.		RIFORMA DEL SISTEMA ISTRUZIONE Istruzione universitaria
	Sostegno dell'inclusione universitaria delle persone disabili, anche con iniziative di formazione a distanza. Riconoscimento allo studente, nell'ambito dei percorsi universitari, di specifiche agevolazioni connesse all'attività di assistenza familiare.		MISURE DI INCLUSIONE Istruzione universitaria
	Revisione del sistema di accesso ai corsi a numero programmato nelle Università.		ACCESSO ALL'ISTRUZIONE TERZIARIA Istruzione universitaria
	Ampliamento della platea di studenti universitari beneficiari dell'esenzione prevista dalla <i>No tax area</i> . Incentivi alla stabilizzazione, da parte delle Regioni, del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio		MISURE FISCALI Istruzione universitaria

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020 SEQUE			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
8 - Contrasto alla povertà [Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro]	Introduzione del Reddito di Cittadinanza (Decreto legge n. 4/2019, cvt in Legge n. 26/2019) volto a sostenere il reddito di chi si trova al di sotto della soglia di povertà relativa (pari a 780 euro mensili).	Nel 2017, la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale è pari al 28,9%, in diminuzione rispetto al 30,0% del 2016, secondo la definizione europea ***.	REDDITO DI CITTADINANZA Povertà e inclusione
	Introduzione della Pensione di cittadinanza (Decreto legge n. 4/2019, cvt in Legge n. 26/2019) per integrare le pensioni esistenti al valore della soglia di povertà relativa (780 euro mensili).		PENSIONE DI CITTADINANZA Povertà e inclusione
	Legge di Bilancio per il 2019: i) proroga degli assegni previsti per ogni figlio nato o adottato dai nuclei familiari ed a titolo di contributo al pagamento delle rette per la frequenza di asili nido pubblici o privati autorizzati; ii) stanziamento di fondi per il sostegno di iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro, nonché di promozione del <i>welfare</i> familiare aziendale; iii) focalizzazione del Fondo per le politiche della famiglia alle misure di sostegno alla componente anziana dei nuclei familiari ed incremento delle risorse per i non autosufficienti. Istituzione di nuovi incentivi alla genitorialità, con una valutazione degli strumenti in vigore ed una rivisitazione di quelli non pienamente efficaci.		SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE Povertà e inclusione
	Legge di Bilancio per il 2019: i) rifinanziamento del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (cd 'Fondo dopo di noi') e del Fondo per il diritto al lavoro delle persone con disabilità; ii) aumento del Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del <i>caregiver</i> familiare e rifinanziamento del Fondo per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità; iii) rifinanziamento del Fondo per il diritto al lavoro delle persone con disabilità; iv) rifinanziamento del Fondo per le non-autosufficienze nell'ottica di una programmazione triennale; v) rifinanziamento della Carta della Famiglia.		FAMIGLIA E DISABILITA' Povertà e inclusione

APPENDICE AL PROGRAMMA NAZIONALE DI RIFORMA 2019

PROGRESSI NEI TARGET DELLA STRATEGIA EUROPA 2020			
Target nazionali al 2020	Lista delle misure	Livello attuale dell'indicatore	Area di policy
8 - Contrasto alla povertà [Diminuzione di 2.200.000 poveri, deprivati materialmente o appartenenti a famiglie a bassa intensità di lavoro]	Definizione dei meccanismi per l'accesso e per il funzionamento del Fondo per l'innovazione sociale, che finanzia gli interventi a fini sociali di Città Metropolitane e Comuni capoluoghi di provincia. Disegno di legge per la riforma delle norme sui disabili: i) riordino della disciplina per la tutela dei disabili; ii) servizi per l'inclusione sociale educativa e occupazionale; iii) diritto alla vita adulta e contrasto alla segregazione.	Nel 2017, la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale è pari al 28,9%, in diminuzione rispetto al 30,0% del 2016, secondo la definizione europea ***.	FAMIGLIA E DISABILITA' Povertà e inclusione
* l'obiettivo italiano di riduzione del 13 per cento delle emissioni rispetto al 2005 al 2020 riguarda i settori non ETS. ** L'obiettivo di efficienza energetica è rilevato in risparmi sugli usi finali così come previsto dalla Direttiva UE. *** Include tutti coloro che si trovano in almeno una delle seguenti condizioni: vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano disponibile; vivono in situazione di grave deprivazione materiale; vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa.			

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180570056081