

II.2 L'IMPATTO MACROECONOMICO DELLE RIFORME STRUTTURALI

In questo paragrafo si riepilogano le stime dell'impatto macroeconomico delle riforme strutturali, facendo riferimento allo scenario che considera solo le riforme più recenti, suscettibili di essere considerate ai fini dell'applicazione della clausola di flessibilità richiesta dall'Italia. In questo scenario, in particolare, sono incluse soltanto le nuove riforme del Governo, già varate o ancora in corso di approvazione, che dovrebbero produrre i loro principali effetti a partire dal 2016. Le valutazioni di impatto sono state elaborate con i modelli quantitativi in uso al Ministero dell'Economia e Finanze (ITEM, QUEST III e IGEM).

Inoltre, i risultati delle simulazioni effettuate per questo scenario di riforme incorporano alcune revisioni metodologiche, riguardanti le modalità con cui i singoli provvedimenti di riforma vengono tradotti in corrispondenti modifiche dei parametri strutturali dei modelli¹. Le principali aree interessate dal processo di riforma sono le seguenti: pubblica amministrazione (PA) e semplificazione, competitività, mercato del lavoro, giustizia, *tax shift* e riforma dell'istruzione. Inoltre, rispetto al PNR 2015 sono stati aggiunti gli interventi attuati in materia di crediti deteriorati e procedura fallimentare² e le misure di 'Finanza per la Crescita'. Per i riferimenti normativi delle riforme stimate, gli elementi metodologici e quantitativi si rimanda all'Appendice B del presente PNR, contenente le 'Tavole di sintesi dell'impatto macroeconomico delle riforme'.

TAVOLA II.2: EFFETTI MACROECONOMICI DELLE RIFORME STRUTTURALI PER AREA DI INTERVENTO (scostamenti percentuali del PIL rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
Pubblica Amministrazione	0,4	0,7	1,2
Competitività	0,4	0,7	1,2
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
Tax shift (totale)	0,2	0,2	0,2
di cui: Riduzione del cuneo fiscale (IRAP - IRPEF)	0,4	0,4	0,4
Aumento tassazione rendite finanziarie + IVA	-0,2	-0,2	-0,2
Revisione della spesa	-0,2	-0,3	0,0
Crediti deteriorati e procedure fallimentari	0,2	—	—
Finanza per la crescita	0,2	0,4	1,0
TOTALE	2,2	3,4	8,2

Nella Tavola II.2 si presenta l'impatto sul prodotto dei principali provvedimenti di riforma, disaggregato per le diverse aree di intervento. L'impatto degli interventi di riforma, nello scenario qui presentato, consiste in un incremento del PIL, rispetto allo scenario di base, pari al 2,2 per cento nel 2020 e al 3,4 per cento nel 2025. Nel lungo periodo l'effetto stimato sul prodotto è pari all' 8,2 per cento.

¹ Le simulazioni con i modelli sono state riviste anche alla luce dei suggerimenti tecnici indicati nel Report predisposto dalla Commissione Europea per le conclusioni dell'Articolo 126(3) del Trattato. Si veda: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-02-27_it_126-3_en.pdf.

² L. 132/2015 e recentemente il D.L. 18/2016 e la delega sulle procedure d'insolvenza AC 3671/2016.

Impatto macroeconomico delle misure di Finanza per la Crescita

La crisi economica degli ultimi anni ha acuito il problema della crisi del credito e, più in generale, le difficoltà per le nostre imprese nel reperire risorse finanziarie. La rigidità del credito rappresenta uno dei principali ostacoli nel cammino della ripresa e una forte limitazione al rilancio degli investimenti e dell'occupazione. Il vincolo è particolarmente gravoso anche per la peculiarità della struttura produttiva del Paese, caratterizzata da un ampio tessuto di piccole e medie imprese, vera spina dorsale del tessuto economico italiano. In un contesto in cui le risorse pubbliche tendono a essere scarse, risulta cruciale predisporre gli incentivi efficaci per migliorare la propensione all'investimento delle imprese private.

DESCRIZIONE MISURA	RIFERIMENTI LEGISLATIVI
Misure per l'innovazione	
Ampliamento della platea delle startup innovative e semplificazioni	art. 4 del D.L. 3/2015 (<i>Investment Compact</i>)
Credito d'imposta per Ricerca e Sviluppo	art. 3 del D.L. 145/2013, modificato dall'art. 1, commi 35 - 36 della L. 190/2014 (LDS2015)
Patent box	art. 1, co. 37 - 45 della L. 190/2014 (LDS 2015) modificata dall'art. 5, comma 1 del D.L. 3/2015 art. 1, co. 148 L. 208/2015 (LDS2016)
PMI Innovative	D.L. 3/2015 (<i>Investment Compact</i>) art. 4
Incentivi agli investimenti produttivi	
Revisione della Nuova Sabatini	art. 2 del D.L. 69/2013, L. 190/2014 (LDS2015), art. 1, co. 243, D.L. 3/2015 Art. 8
Guidi-Padoan	art. 18 D.L. 91/2014
Super-ammortamenti	art. 1, co. 1 91 - 94 della L. 208/2015 (LDS2016)
Misure per l'accesso al mercato dei capitali	
Minibond	art. 32 del D.L. 83/ 2012, (Decreto Sviluppo) modificato dall' art. 36, del D.L. 179/ 2012, (Decreto Sviluppo bis) e dall'art. 12 del D.L. 145/ 2013, (Destinazione Italia), art. 21 del D.L. 91/2014
Semplificazioni per le PMI che si quotano in Borsa	art. 20 del D.L. 91/2014
Introduzione voto plurimo e voto maggiorato	art. 20 del D.L. 91/2014
Potenziamento <i>Equity Crowdfunding</i>	art. 4 del D.L. 3/2015 (<i>Investment Compact</i>)
Misure per la liberalizzazione del credito	
<i>Direct lending</i> per fondi di credito, assicurazioni e società di cartolarizzazione	art. 22 del D.L. 91/2014,
Misure relative al sistema di garanzie pubbliche, FCG, Confidi e piattaforme Juncker	
Fondo Centrale di Garanzia per le PMI	art. 8 - 8 bis del D.L. 3/2015
Piattaforme Juncker	Reg. (UE) 2015/1017, Art. 1, commi 822-830 della L. 208/2015 (LDS2016)
Misure a sostegno della patrimonializzazione delle imprese	
ACE	art. 1 del D.L. 201/2011 (Salva Italia), modificato dall'art. 1, comma 138 della L. 147/ 2013 (LDS2014) e dall'art. 19 del D.L. 91/2014
Deducibilità Avviamento	art. 1, commi 95 e 96 della L. 208/2015 (LDS 2016)
Misure a sostegno degli investimenti infrastrutturali, immobiliari e di progetto	
Revisione della normativa dei <i>project bond</i>	art. 1 del D.L. 83/2012 e art. 13 del D.L. 133/2014
Revisione della disciplina delle SIIQ	art. 20 D.L. 133/2014 (Sblocca Italia)
Misure per l'attrazione degli investimenti	
<i>Ruling</i> di standard internazionale	art. 8 del D.L. 269/2003
Consulenza del Punto di assistenza dedicato agli investitori esteri istituito dall'Agenzia delle Entrate	Provvedimento Agenzia delle Entrate 149505 del 16 dicembre 2013 (previsto nel D.L. 145/2013 art. 10 (Destinazione Italia))
Tribunali per le società con sede all'estero	D.L. 145/2013 art. 10 (Destinazione Italia)
Aumento delle soglie di comunicazione delle partecipazioni rilevanti	art. 20 del D.L. 91/ 2014 convertito, con modificazioni, dalla L. 116/2014

Sono stati quindi introdotti nuovi strumenti a disposizione delle imprese per favorire l'accesso al credito, per promuovere gli investimenti produttivi e l'innovazione, per incoraggiare la capitalizzazione e la quotazione in borsa. Nuove misure hanno ampliato il

panorama delle fonti di finanziamento alternative a quelle tradizionali: mini-bond, *credit-funds*, *equity crowdfunding* e borsa. Questo rappresenta un passaggio culturale fondamentale, perché l'accesso al mercato dei capitali implica una crescita delle imprese che vi fanno ricorso. Allo stesso modo vengono definiti nuovi incentivi agli investimenti produttivi e alla patrimonializzazione delle imprese, nonché misure a sostegno dell'innovazione.

Un recente studio della Commissione Europea³ mostra come le distorsioni finanziarie siano particolarmente restrittive per alcuni tipi di imprese, quali le *start-up*, le imprese innovative e le imprese di piccole dimensioni. L'analisi empirica, basata su un'ampia *survey* di vari paesi europei, documenta come durante la recente crisi i fattori finanziari abbiano vincolato molto le scelte di investimento delle imprese, anche se in modo piuttosto eterogeneo per Paesi e Regioni nonché per tipologie di imprese (in particolare gli effetti negativi sono diversi tra le micro-imprese, le imprese del manifatturiero e le imprese ad alta tecnologia).

TAVOLA - EFFETTI MACROECONOMICI DELLE MISURE DI FINANZA PER LA CRESCITA

(scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	0,2	0,4	1,0
Consumi	0,1	0,4	0,8
Investimenti	0,6	1,4	3,3

Una stima di impatto delle misure contenute nel pacchetto Finanza per la Crescita è contenuta nella tavola. La simulazione di tali misure è stata implementata con il modello IGEM, ipotizzando un aumento dell'accumulazione di capitale indotto dal più facile accesso al credito delle imprese. In particolare, si ipotizza che la modifica delle condizioni di accesso al credito si traduca nel lungo periodo in una maggiore disponibilità delle imprese a investire. L'ipotesi utilizzata nella simulazione incorpora stime della Commissione Europea (CE) circa l'effetto sugli investimenti di un ampliamento nella disponibilità di capitale di credito delle imprese. Nel dettaglio, si è considerata la stima d'impatto dell'aumento del flusso di crediti a lungo termine sugli investimenti tangibili, che, in accordo con le stime della CE, è pari allo 0,14⁴. Si è quindi ipotizzato che la completa attuazione delle norme in esame determinino, in un arco temporale di dieci anni (fino al 2025), un incremento del flusso di crediti alle imprese pari al 10 per cento, che si traduce in una variazione complessiva degli investimenti pari all' 1,4 per cento. Nel modello IGEM, questo incremento degli investimenti è stato ottenuto tramite un incremento del tasso di crescita del capitale fisico dello 0,07 per cento in quattro anni.⁵ I risultati della simulazione del modello mostrano che gli effetti positivi di tali misure si traducono, già nel 2020, in maggiori investimenti dello 0,6 per cento e in maggiori volumi di prodotto dello 0,2 per cento. Nel lungo periodo, gli investimenti aumentano del 3,3 per cento, rispetto allo scenario base, e il PIL cresce dell'1,0 per cento.

³ European Commission, *European Competitiveness Report, 2014 Report: Helping Firms Grow, chapter 2*, che è possibile consultare presso il sito: http://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/reports/eu-competitiveness-report/index_ehtm.

⁴ Si veda la Tabella a pag. 58 del *paper* citato.

⁵ In IGEM l'incremento del tasso di crescita del capitale fisico comporta un aumento del valore del capitale installato ovvero un aumento del capitale accumulato per ogni unità di investimento. Nella simulazione considerata la variazione del tasso di crescita del capitale imposta nel modello (pari a 0.07 per cento in quattro anni) è tale da indurre una variazione complessiva degli investimenti pari all'1,4 per cento in dieci anni.

Effetti dei provvedimenti finalizzati a ridurre lo *stock* di crediti in sofferenza nei bilanci delle banche

In questo box sono riportati gli effetti macroeconomici di tre provvedimenti varati dal Governo tra il 2015 e il 2016, con lo scopo di ridurre l'ammontare dei crediti in sofferenza presenti nei bilanci delle banche (D.L. 18/2016⁶) e migliorare le procedure di insolvenza (D.L. 83/2015⁷ e AC 3671/2016⁸).

Il primo provvedimento prevede la possibilità di concedere alle banche garanzie dello Stato per operazioni di cartolarizzazione che abbiano crediti bancari in sofferenza come asset sottostanti. Le garanzie dello Stato su tali crediti ceduti dalle banche sono fornite in cambio del pagamento di una commissione, il cui importo è in linea con i prezzi di mercato per questa tipologia di garanzie. Il provvedimento ha carattere temporaneo, in quanto introduce le garanzie statali per 18 mesi, sia pur con la possibilità di prorogare la misura per ulteriori 18 mesi (fino a febbraio 2019).

Gli altri due provvedimenti sono volti a riformare la disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza, a introdurre una profonda revisione nelle procedure concorsuali in materia fallimentare e nel funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, con varie misure per ridurre i tempi e i costi di recupero dei prestiti e per accrescere il prezzo di cessione dei crediti deteriorati.

Gli effetti macroeconomici del primo decreto sulle procedure fallimentari, per rendere più rapide ed efficienti le procedure di esecuzione, sono già stati valutati in occasione del Documento Programmatico di Bilancio e risultano ora accresciuti con l'ulteriore delega. Nella simulazione con il modello ITEM si ipotizzava un aumento della percentuale di smobilizzo dei crediti deteriorati ceduti e, in parallelo, una graduale riduzione del divario tra il loro valore netto iscritto in bilancio e il prezzo che un investitore è disposto a pagare per il loro acquisto (*pricing gap*). Questo possibile sviluppo del provvedimento era colto nella simulazione, ipotizzando una graduale riduzione della percentuale di sconto stabilita nelle operazioni di cessione.

In aggiunta agli effetti del primo decreto, si prevede che l'introduzione di garanzie statali sulle operazioni di cartolarizzazione delle sofferenze possa tradursi in un ulteriore aumento della quota di crediti deteriorati oggetto di smobilizzo. In particolare, si era ipotizzato che la percentuale di cessione delle sofferenze - pari a circa il 5 per cento secondo i dati a consuntivo del 2014 - si accrescesse di 10 punti percentuali (passando al 15 per cento) mentre ora, per effetto delle misure del 2016, si accrescerebbe ancor di più, fino a raggiungere il 30 per cento nel 2019. Inoltre, la maggiore facilità di smaltimento dei crediti in sofferenza nei bilanci bancari, insieme agli effetti della riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, potrebbe indurre gli Istituti a rendere più favorevoli le condizioni di costo del finanziamento. Nella simulazione si è quindi ipotizzata una riduzione del tasso sui finanziamenti bancari, rispetto allo scenario base, di 10 punti base per il solo periodo fino al 2019. Il miglioramento delle condizioni finanziarie delle banche, dovuto allo smaltimento delle sofferenze, genera un incremento dell'offerta di credito a favore dell'economia. Tale incremento, unitamente al lieve calo ipotizzato per il tasso di interesse sui prestiti bancari, si traduce in un aumento del prodotto, rispetto allo scenario di base, che raggiungerebbe lo 0,2 per cento nel 2020, trainato dai maggiori investimenti (0,7 per cento) e dai consumi (0,2 per cento). Nel solo primo anno di applicazione della misura, gli effetti negativi dell'abbattimento dei crediti in sofferenza sono maggiori di quelli positivi legati ai nuovi reimpieghi, con un effetto negativo di breve periodo pari allo 0,1 per cento del prodotto (particolarmente via investimenti che si riducono nel 2016 dello 0,4 per cento). Tenuto conto del carattere temporaneo del meccanismo di garanzie statali sui crediti oggetto di cartolarizzazione non si è condotta un'analisi simulativa oltre il 2020.

⁶ In corso di conversione in legge

⁷ Convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 132

⁸ DDL di delega al Governo per la Riforma organica delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza, approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 febbraio 2016, attualmente all'esame della Camera (A.C. 3671)

Nella Tavola II.3 si riporta l'effetto complessivo ascrivibile alle riforme rilevanti per la clausola di flessibilità, facendo riferimento alle principali variabili macroeconomiche. In particolare, emerge il carattere espansivo delle riforme- soprattutto nel medio e lungo periodo- e l'impatto sia sulla spesa per consumi sia su quella per investimenti è sostanzialmente in linea con quello registrato per il prodotto. Attraverso i modelli è stato, inoltre, calcolato l'impatto delle riforme sulla finanza pubblica, caratterizzato in generale da un miglioramento degli indicatori, salvo l'effetto di breve periodo stimato nell'anno 2016, ove si configura un peggioramento del rapporto indebitamento/PIL e un leggero miglioramento del rapporto debito/PIL.

TAVOLA II.3: EFFETTI MACROECONOMICI TOTALI DELLE RIFORME (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)

	2020	2025	Lungo periodo
PIL	2,2	3,4	8,2
Consumi	2,7	4,2	6,3
Investimenti	3,3	4,8	11,5
Occupazione	1,5	2,1	3,7

II.3 L'IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DEL PNR 2016

Il presente PNR è corredato dalle griglie nazionali delle misure di *policy* - nate dall'esigenza di mostrare in modo organico l'insieme di interventi di riforma che il Paese sta realizzando - suddivise in dieci aree di intervento⁹. 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 2015 a marzo 2016. Complessivamente, le griglie si compongono di oltre 430 misure, di cui 20 nuove e circa 240 aggiornate nel corso dell'ultimo anno (pari al 55 per cento del totale).

Nelle griglie, le misure sono analiticamente descritte in termini normativi e finanziari¹⁰. Gli effetti finanziari in questo caso sono valutati in termini di maggiori/minori entrate e maggiori/minori spese, sia per il bilancio dello Stato, sia per le pubbliche amministrazioni (PA) e quantificati con riferimento ai relativi saldi. La quantificazione degli impatti 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.

La Tavola II.4 sintetizza l'impatto sul bilancio dello Stato¹¹ degli aggiornamenti delle griglie effettuati sulla base dei provvedimenti entrati in vigore da aprile 2015 a marzo 2016. Diversi interventi comportanti maggiori o minori spese afferiscono a rifinanziamenti, nuova istituzione o riduzioni di fondi a bilancio.

⁹ Le griglie e la relativa 'Guida alla lettura delle griglie' sono disponibili on line nella sezione del DEF 2016 'PNR- I provvedimenti organizzati per area di intervento (griglie)' <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont1>.

¹⁰ Cfr. 'Guida alla lettura delle griglie', ibidem.

¹¹ 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.

Per il quinquennio 2015 - 2019, i più significativi aggiornamenti¹² dal punto di vista finanziario risultano pertanto in:

- minori spese¹³ per circa 31,9 miliardi per il bilancio dello Stato derivanti principalmente dalle misure di 'Spesa pubblica e tassazione' (varie riduzioni operate sulle amministrazioni statali, sulle risorse del Servizio sanitario nazionale e sugli acquisti, nonché per il minor credito di imposta derivante dalla diversa disciplina fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti di enti creditizi, finanziari e delle imprese di assicurazione) e di 'Lavoro e pensioni' (tra cui, la riduzione fondo usuranti e le misure di deindicizzazione delle pensioni);

- minori entrate per circa 85,5 miliardi nel periodo in esame. Le misure che danno origine ai minori introiti per il bilancio dello Stato afferiscono a diverse aree di intervento, tra cui 'Energia e ambiente' (detrazioni fiscali), 'Spesa pubblica e tassazione' (per disattivazione delle clausole di salvaguardia, per ampliamento della deducibilità delle perdite ai fini Ires e Irap per enti creditizi e assicurazioni; sterilizzazione della clausola di salvaguardia della Legge di Stabilità 2014, dell'aumento accisa previsto nella Legge Stabilità 2015 e per slittamento di aumento delle aliquote IVA; abrogazione versamenti allo Stato di aggu e compensi dai concessionari giochi), 'Lavoro e pensioni' (elevazione *no-tax* area per i pensionati ai fini Irpef; detassazione premi di produttività per reddito da lavoro dipendente non superiore a 50.000 euro);

- maggiori entrate per circa 22,3 miliardi sono riconducibili per la maggior parte agli interventi riportati in 'Spesa pubblica e tassazione' (tra cui, diversa disciplina fiscale delle svalutazioni e delle perdite diverse da quelle realizzate mediante cessione a titolo oneroso; *voluntary disclosure*; incremento misura prelievo erariale unico (PREU) su *new slot* (AWP) e *video lotteries* (VLT));

- maggiori spese per circa 86,1 miliardi afferenti a tutte le aree di *policy*¹⁴, fatta eccezione per 'Federalismo' e 'Prodotti e concorrenza'. Con riferimento specifico all'area 'Infrastrutture e sviluppo', le maggiori spese riportate in Tavola II.4 (più di 3,8 miliardi nel quinquennio di riferimento) riguardano l'edilizia scolastica, lo sviluppo della catena intermodale per decongestione della rete viaria e ferroviaria, il grande progetto 'beni culturali', etc., ma non ricomprendono gli oltre 8 miliardi previsti nella Tabella E della Legge di Stabilità 2016 (tra cui gli stanziamenti per contratto di programma investimenti Anas e RFI- cfr. misure n.4 e 6)¹⁵.

¹² Si ricorda che nelle misure delle griglie sono tradizionalmente esclusi i contributi alla finanza pubblica degli Enti territoriali, sia perché maggiormente rispondenti al conseguimento di obiettivi di saldo piuttosto che ad azioni di riforma, sia perché in termini di saldo netto da finanziare andrebbero riportati come 'maggiori entrate'. Per dettagli sui contributi e sull'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato - Regioni dell'11 febbraio 2016, cfr. 'Tavola sintesi azioni per CSR'. Nell'area Spesa pubblica e tassazione è, invece, incluso il passaggio al pareggio di bilancio degli Enti territoriali, vista la rilevanza della riforma. Tradizionalmente, non sono infine incluse tutte le variazioni delle tabelle C e D della Legge di Stabilità. Per la tabella E, cfr. area Infrastrutture.

¹³ Si deve tener presente che per alcune misure ciò che viene considerato come minori/maggiori spese per il bilancio dello Stato, è classificato come maggiori/minori entrate in termini di indebitamento netto (cfr. regime dei minimi alla misura n. 7 - area Sostegno alle imprese).

¹⁴ Per esempio, si segnala il finanziamento ponte al Fondo di risoluzione unico, misura n. 21 dell'area Sistema finanziario.

¹⁵ Si devono, inoltre, considerare le risorse della Tabella E inserite nella misura n. 28 dell'area Energia e ambiente relativa a rifinanziamenti per mitigazione del rischio idrogeologico.

TAVOLA II.4: IMPATTO FINANZIARIO DELLE MISURE DELLE GRIGLIE PNR (in milioni di euro)

	2015	2016	2017	2018	2019
Spesa pubblica e tassazione					
Maggiori spese	51	4.489	4.476	5.380	4.427
Maggiori entrate	0	6.494	3.344	5.598	1.908
Minori spese	2.099	6.131	5.216	5.996	5.336
Minori entrate	0	20.091	14.935	15.394	12.217
Efficienza Amministrativa					
Maggiori spese	3	498	346	209	197
Minori spese	0	3	9	9	9
Minori entrate	0	2	2	2	2
Infrastrutture e sviluppo*					
Maggiori spese	451	1.231	684	672	793
Minori entrate	0	132	76	76	76
Prodotti e concorrenza					
Maggiori entrate	0	15	15	15	15
Lavoro e pensioni					
Maggiori spese	1.779	4.723	5.973	5.763	4.555
Maggiori entrate	0	138	607	450	160
Minori spese	0	706	1.492	1.927	1.775
Minori entrate	0	599	946	1.114	1.114
Innovazione e capitale umano					
Maggiori spese	1.019	3.375	3.219	3.227	3.023
Maggiori entrate	0	16	0	0	0
Minori spese	0	7	7	7	4
Minori entrate	0	13	13	14	16
Sostegno alle imprese					
Maggiori spese	22	2.465	3.981	3.116	3.016
Maggiori entrate	300	232	1.125	657	109
Minori spese	0	330	280	454	7
Minori entrate	0	738	5.422	5.831	4.467
Energia e ambiente*					
Maggiori spese	501	658	238	74	12
Maggiori entrate	0	545	553	0	0
Minori spese	0	0	85	0	0
Minori entrate	0	106	1.103	927	11
Sistema finanziario					
Maggiori spese	0	2.756	103	103	103
Federalismo					
Minori entrate	0	6	6	5	5

*Al netto degli importi inseriti nella Tabella E allegata alla Legge di Stabilità per il 2016.

Fonte: Elaborazioni RGS su dati 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.

L'aggiornamento degli interventi pianificati nell'ambito del Programma Infrastrutture Strategiche è contenuto quest'anno nell'Appendice all'Allegato al DEF 2016 'Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica'.

PAGINA BIANCA

III. LE RISPOSTE DI POLICY ALLE PRINCIPALI SFIDE ECONOMICHE

III.1 L'ATTUAZIONE AL CENTRO DELL'AZIONE DI GOVERNO

Il Programma Nazionale di Riforma (PNR) 2016 costituisce lo snodo tra la fase di pianificazione delle riforme e quella della loro piena attuazione. Si tratta di un passaggio fondamentale all'interno di un piano triennale di riforme avviato dall'attuale Governo al momento del suo insediamento e che si è rafforzato nel tempo, in risposta alle sfide economiche che il Paese ha dovuto affrontare per superare la crisi. Le riforme portate avanti in questi anni nascono anche dalla consapevolezza degli squilibri macroeconomici che hanno caratterizzato l'Italia per diversi decenni e che sono alla base di persistenti debolezze strutturali: bassa produttività e alto debito pubblico.

La graduale ripresa che si sta profilando è principalmente frutto delle misure strutturali avviate dal Governo come risposta ai problemi di lunga data dell'Italia. Allo stesso tempo, la fragile congiuntura impone comunque un'attenzione costante al proseguimento dell'azione riformatrice. A questo proposito è significativo come l'OCSE, nel recente *Going for Growth*, collochi l'Italia tra i Paesi europei in cui il tasso di implementazione è stato più elevato, a differenza dei Paesi del nord Europa dove il passo delle riforme sembra essersi arrestato.

Per questa ragione il Governo è consapevole che cambiamenti di così ampia portata strutturale, come quelli varati nel biennio scorso, richiedono attento monitoraggio e una continua verifica della loro efficacia. Il PNR 2016 incentra la sua attenzione proprio su questo processo di verifica implementativa, pur non mancando di prevedere nuove azioni strutturali.

Alla base dell'azione del Governo vi è la strategia per sostenere la crescita e la competitività del sistema Paese e rinvigorire l'eccellenza che contraddistingue alcuni suoi comparti. L'andamento dell'economia italiana è stato caratterizzato negli ultimi decenni da una dinamica modesta della produttività, che s'intende rilanciare nelle sue diverse componenti: la produttività del lavoro, sia dipendente che autonomo, e l'allineamento dei salari alla produttività, anche attraverso la valorizzazione della contrattazione decentrata (con particolare riferimento ai recenti interventi della Legge di Stabilità 2016); la produttività del capitale, attraverso gli strumenti finalizzati a stimolare gli investimenti, la ricerca e lo sviluppo e le misure tese a facilitare l'accesso al credito; infine, la produttività totale dei fattori, con un pacchetto di riforme strutturali e liberalizzazioni, e politiche a favore delle *start-up*.

In questo quadro di azione il Governo rimane impegnato a una gestione responsabile delle finanze pubbliche, con l'obiettivo di ridurre progressivamente il debito e consolidare la crescita (*growth friendly consolidation*). A tal fine l'attenzione alla disciplina di bilancio si accompagna al sostegno e al rilancio degli investimenti pubblici, particolarmente deboli all'indomani della crisi economica, in linea con la flessibilità europea che mira a promuovere la spesa per investimenti.

Intervenire su settori chiave dell'economia come il mercato del lavoro, la formazione e l'istruzione scolastica, la giustizia e le infrastrutture materiali e immateriali, la spesa pubblica e la tassazione, il sistema bancario, la pubblica amministrazione, rappresenta uno sforzo senza precedenti negli ultimi decenni.

Il presente capitolo fa il punto sulle principali misure approvate negli ultimi mesi e sullo stato di attuazione delle riforme avviate dal Governo al momento del suo insediamento, in continuità con il PNR 2015. La Commissione Europea, nel recente *Country Report*¹, riconosce come - pur in un contesto di debolezze strutturali che continuano a frenare la crescita e la capacità di reagire agli shock economici - l'azione del Governo ha dato seguito alle Raccomandazioni specifiche indirizzate dal Consiglio nel 2015 ottenendo sostanziali progressi nelle aree indicate come critiche. Tuttavia, la crisi ha mostrato come l'efficacia delle misure nazionali dipenda dalla contemporanea azione riformatrice anche di altri Paesi e che l'attenzione alle esternalità positive del processo d'integrazione europeo ha bisogno di essere rinvigorita.

Insieme alle misure di sostegno alle imprese e alla costante attenzione alla spesa pubblica, le riforme avviate dall'Italia si pongono sulla scia di quanto indicato dalla Commissione europea nell'Analisi Annuale della Crescita², che identifica in investimenti, riforme strutturali e politiche di bilancio responsabili le tre priorità di politica economica dell'UE. Il Governo rimane convinto³ che la crescita del Paese, ma soprattutto dell'intera Unione Europea, sia legata a una maggiore convergenza delle economie, all'accelerazione delle riforme strutturali e al rafforzamento della domanda interna. Questi obiettivi possono essere raggiunti solo se contemporaneamente si consolidano politiche economiche e sociali coordinate, che si rafforzino a vicenda.

Gli *spillovers* positivi generati dalle riforme sono la prova della necessità, per ciascun Paese, di muovere verso una maggiore convergenza e simmetria negli aggiustamenti macroeconomici. L'azione sinergica dei paesi membri è necessaria per completare i processi cruciali per l'intera UE, dall'Unione bancaria e dei capitali al completamento del mercato interno, la promozione degli investimenti, la sfida dei flussi migratori.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/italy_en.htm

² http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm

³ A tale riguardo si rimanda al contributo italiano sul futuro dell'Unione Europea, 'Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità'

http://www.tesoro.it/inevidenza/documenti/Una_strategia_europea_condivisa.pdf

Il presente capitolo è organizzato secondo le linee guida della Commissione sulla redazione dei Programmi Nazionali di Riforma e si basa su una struttura molto più sintetica rispetto agli anni passati, organizzata per sfide di *policy* e aree d'intervento. Questa necessaria sintesi ha reso opportuno corredare il PNR con un Rapporto intermedio pubblicato sul sito del MEF⁴, che offre un maggiore dettaglio sull'avanzamento delle riforme⁵.

Il Programma Nazionale di Riforma è infine accompagnato da un'Appendice, dove si riportano il cronoprogramma complessivo delle riforme e le tavole di sintesi, riguardanti: l'impatto quantitativo delle riforme, le misure di implementazione delle Raccomandazioni Specifiche per Paese; l'attuazione dei Target della Strategia Europa 2020.

Monitoraggio e attuazione legislativa

I dati sull'effettiva attuazione delle riforme, a poco più di due anni dall'insediamento del Governo, dimostrano la validità delle azioni specifiche messe in campo fin dai primi giorni di attività: per quanto concerne il grado di attuazione delle riforme varate dal Governo, il tasso attuale, pari al 69 per cento, risulta più che triplicato rispetto al tasso rilevato a giugno 2014. Lo stock di 889 decreti attuativi ereditato dai due Esecutivi precedenti si è ridotto a 211 provvedimenti (- 76 per cento), con un tasso di adozione pari al 79,3 per cento.

Per quanto riguarda il monitoraggio dei provvedimenti legislativi, dal 22 febbraio 2014 al 29 marzo 2016 il Governo ne ha deliberati 328; 201 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale e, di essi, il 55,7 per cento è auto-applicativo in quanto non richiede provvedimenti attuativi di secondo livello.

Questa accelerazione attuativa è il risultato delle prime misure avviate; nel secondo semestre del 2015 sono stati varati ulteriori interventi connessi e convergenti, sia a livello normativo⁶ che a livello gestionale, per rafforzare il coordinamento da parte della Presidenza del Consiglio (es. l'organizzazione di tavoli tecnici per risolvere le complessità dei provvedimenti interministeriali).

Il sistema di monitoraggio Monitor, utilizzato a pieno regime da giugno 2015, sta consentendo ai Ministeri di avvalersi di un cruscotto gestionale condiviso, per accelerare il processo attuativo dei provvedimenti. Nel mese di aprile 2016 ha preso avvio anche il protocollo d'intesa sottoscritto a maggio 2015 tra la RGS e l'Ufficio per il programma di Governo, in materia di indicatori dedicati a misurare il grado di attuazione dei provvedimenti di cui ogni Ministero è responsabile. Nel corso dell'anno, inoltre, l'Ufficio per il programma di Governo attiverà specifiche sessioni formative rivolte ai funzionari degli uffici di Gabinetto e degli uffici Legislativi dei Ministeri per consolidare e accelerare i processi amministrativi che concretizzano le riforme.

⁴ #leriformeinItalia
http://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/strategia_crescita/index.html

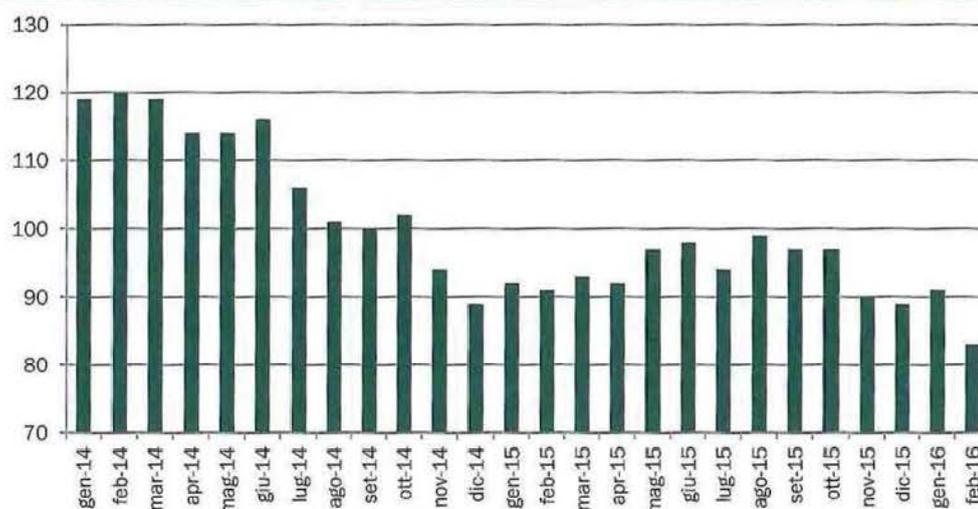
⁵ Il primo Rapporto pubblicato riguardava periodo Aprile-Settembre 2015 e si affiancava alla Nota di Aggiornamento del DEF. Questo secondo Rapporto è relativo al periodo Ottobre 2015 - Marzo 2016 ed è contestuale al presente DEF.

⁶ Es. l'istituto del silenzio assenso per il rilascio di concerti e pareri tra amministrazioni pubbliche introdotto dalla legge n.124 del 7 agosto.

Rientra nel lavoro di attuazione legislativa anche il continuo processo di adeguamento alla normativa europea e di riduzione del contenzioso. In questo processo il Dipartimento Politiche Europee, nello svolgimento del proprio ruolo di coordinamento, è impegnato ad abbattere ulteriormente il numero delle procedure di infrazione pendenti che, dall'insediamento del Governo Renzi (febbraio 2014) a marzo 2016, sono diminuite del 30,25 per cento (da 119 a 83).

In questo trend positivo si inserisce l'approvazione, nel corso del 2016, della Legge di Delegazione europea nonché della Legge Europea, le quali permetteranno l'archiviazione di altre infrazioni al momento pendenti.

FIGURA III.1: ANDAMENTO DELLE PROCEDURE D'INFRAZIONE SOTTO IL GOVERNO RENZI



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento delle Politiche Europee.

III.2 RIDUZIONE DEL DEBITO PUBBLICO

Finanza pubblica

Consolidamento e crescita⁷

Tra il 2009 - il primo anno in cui il prodotto dell'Area Euro si è contratto - e il 2015, l'Italia ha mantenuto un disavanzo pari, in media, al 3,5 per cento; nell'Eurozona solo sei paesi hanno prodotto meno deficit (Austria, Malta, Finlandia, Germania, Estonia e Lussemburgo). Considerando la rilevante caduta del PIL nello stesso periodo, si è trattato di uno sforzo di finanza pubblica straordinario. Se si guarda al saldo primario, depurando il saldo di bilancio

⁷ Per approfondimenti si veda il paper 'Consolidamento e sostegno alla crescita', pubblicato sul sito web del MEF.

http://www.tesoro.it/focus/consolidamento/Consolidamento_e_sostegno_alla_crescita.pdf

dell'onere del debito pubblico, l'Italia è il paese che ha mantenuto l'avanzo primario in media più elevato (1,1 per cento), tra i pochi ad aver prodotto un saldo positivo, a fronte della gran parte degli altri paesi dell'Eurozona che, nel periodo considerato, hanno visto deteriorare la loro posizione.

Inoltre, valutando il saldo primario corretto per il ciclo, lo sforzo di consolidamento compiuto si accentua ed emerge chiaramente come l'Italia sia il Paese ad aver compiuto nell'Area il più significativo percorso di consolidamento delle finanze pubbliche. La politica di bilancio prudente è legata alla presenza di un elevato debito pubblico, che tuttavia è aumentato, nel periodo, a un ritmo sensibilmente inferiore a quello di altri paesi considerati.

Il nuovo scenario programmatico (per maggiori dettagli si veda il Programma di Stabilità 2016 Par. III.3) prevede di ridurre l'indebitamento netto dal 2,3 del 2016 all'1,8 per cento del PIL nel 2017 e quindi allo 0,9 nel 2018, portando infine il saldo in lieve surplus nel 2019 (0,1 per cento del PIL). Su base strutturale il saldo migliorerebbe dal -1,2 del 2016 al -1,1 per cento del PIL nel 2017 e quindi al -0,8 nel 2018, fino al -0,2 nel 2019⁸. Nello scenario programmatico, il rapporto debito/PIL si attesterà a 132,4 per cento nel 2016 per poi scendere significativamente negli anni successivi, sino al 123,8 per cento.

Spending review

CSR1 – *'Assicurare che la spending review sia parte integrale del processo di bilancio'*.

Obiettivi e risultati della spending review

Complessivamente, dal 2013 al 2016 la spesa corrente in percentuale del PIL è scesa di 1,4 punti percentuali (dal 47,4 al 46,0 per cento). Al netto della spesa per prestazioni sociali -che risente delle fasi cicliche dell'economia e dei fattori legati all'invecchiamento demografico - la spesa corrente primaria ha registrato, nel periodo 2009-2015, una variazione media annua prossima allo zero o negativa, sebbene in presenza di una prolungata crisi economica e finanziaria, che ha determinato una rilevante contrazione del tasso di espansione dell'economia. Il medesimo aggregato di spesa è previsto rimanere pressoché stabile nel prossimo triennio, riducendosi progressivamente in termini reali. Il contenimento della spesa ha fornito, peraltro, un apporto rilevante alla riduzione del deficit, che dal 3 per cento del 2014 si attesterebbe nel 2016 al 2,3 per cento, il livello più basso da nove anni.

Alla realizzazione di questi risultati ha contribuito l'impegno del Governo nell'attività di revisione della spesa. Complessivamente, dal 2014 i risparmi associati a interventi di razionalizzazione della spesa, in termini di indebitamento netto, ammontano a circa 3,6 miliardi nel 2014, 18 miliardi nel 2015, 25 miliardi nel 2016, 27,6 miliardi nel 2017 e circa 28,7 miliardi nel 2018 e riguardano tutti i

⁸ Quest'ultimo livello assicurerebbe il conseguimento dell'Obiettivo di Medio Termine (MTO) dell'Italia, che era stato fissato a zero nel 2012, ma che il Paese ha facoltà di porre al -0,25 secondo le ultime valutazioni triennali della Commissione.

livelli di governo⁹. Le risorse reperite derivano, in gran parte, da cambiamenti nei meccanismi di spesa e negli assetti organizzativi delle amministrazioni, dall'aumento dell'efficienza nella fornitura di beni e di servizi e dall'abbandono d'interventi obsoleti.

In una prima fase, la revisione della spesa è stata condotta da Commissari straordinari nominati dal Governo, attraverso un'azione mirata soprattutto al contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi.

Successivamente, è stato avviato un processo di collaborazione tra le amministrazioni di spesa e il MEF per l'individuazione di aree di razionalizzazione e interventi scarsamente efficaci, anche tramite l'analisi dei singoli capitoli di bilancio.

TAV III. 1 LA REVISIONE DELLA SPESA

Provvedimenti	2014	2015	2016	2017	2018
DL 4/2014	488	773	565	565	565
DL 66/2014	3.120	2.972	2.800	2.727	503
DL 90/2014	0	75	113	123	153
Legge di Stabilità 2015	0	12.159	13.001	14.154	15.814
Revisione politiche invariate Legge di Stabilità 2015	0	2.024	1.375	1.921	1.668
Legge di Stabilità 2016	0	0	7.176	8.155	9.976
Totale complessivo	3.608	18.003	25.030	27.645	28.678

Nota: I totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati.
Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari dei provvedimenti.

Nel dettaglio, i risparmi attesi dalla Legge di Stabilità ammontano (in termini di indebitamento netto) a circa 7,2 miliardi nel 2016, 8,2 nel 2017 e 10,0 nel 2018, con misure che si applicano a tutti i livelli di governo. Le voci di risparmio più rilevanti sono rappresentate dai tagli agli stanziamenti dei Ministeri, dal contributo delle autonomie territoriali e dalle disposizioni sulla razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi.

⁹ I risparmi sono quantificati al netto degli effetti fiscali e contributivi delle misure considerate. Le risorse derivanti da misure di razionalizzazione della spesa delle Regioni e degli Enti locali sono indicati al lordo di utilizzi nell'ambito dell'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno o dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (dal 2016 in poi). Va specificato che i provvedimenti indicati hanno complessivamente disposto minori tagli di spesa per importi anche superiori a quelli associati al processo di revisione della spesa. Sono considerati qui solo quelli che riguardano misure di razionalizzazione ed efficientamento. Inoltre, parte delle misure, sono contabilmente rilevate tra le voci di entrata del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

CRONOPROGRAMMA PER LE RIFORME				
Area di Policy	Fatto	In avanzamento	Cronoprogramma	
Revisione della Spesa e agevolazioni fiscali		Con il Nuovo quadro regolatorio per le <i>tax expenditures</i> (D.Lgs.160/2015) il Governo rivedrà annualmente le <i>tax expenditures</i> esistenti, considerando il loro impatto economico e presenterà un Rapporto al Parlamento insieme alla Legge di bilancio	Ottobre 2016	
	Spending review - Fase I (razionalizzazione dei centri di acquisto, processo di digitalizzazione e costi standard): risparmi conseguiti: 3,6 miliardi nel 2014 e 18 miliardi nel 2015.			
	Rafforzamento del programma di razionalizzazione degli acquisti e delle centrali di committenza e istituzione del tavolo Soggetti aggregatori Estensione degli obblighi e facoltà di ricorso a Consip da parte della PA e delle società partecipate		2015	
		Decreti annuali sulle categorie merceologiche e le soglie al superamento delle quali le amministrazioni devono ricorrere a Consip o ad altro soggetto aggregatore. Definizione nuovi prezzi benchmark basati sulle 'caratteristiche essenziali' dei beni e servizi		Entro il 2016
		Fabbisogni e capacità fiscale standard per gli enti locali. Aggiornamento delle note metodologiche		
	Fase II della Spending review: (revisione della legge di bilancio): risparmi stimati: 25 miliardi nel 2016, 28 miliardi nel 2017 e 29 miliardi nel 2018		Risparmi strutturali programmati fino al 2018	
	DDL di modifica della L. 243/2012, disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio in materia di bilanci delle Regioni e degli enti locali		Luglio 2016	

Aree d'intervento della *spending review*

I risparmi previsti per lo Stato sono in larga parte basati sulla riduzione selettiva della spesa dei Ministeri per circa 2,7 miliardi nel 2016, 2,1 miliardi nel 2017 e 2,3 miliardi nel 2018¹⁰.

Altre riduzioni sono attuate attraverso la revisione dei trasferimenti e dei contributi destinati a imprese pubbliche e private¹¹.

¹⁰ Che in termini di riduzione degli stanziamenti disponibili ammontano a circa 3,3 miliardi nel 2016, 2,4 miliardi nel 2017 e 1,8 miliardi nel 2018.

Si prevede, tra l'altro, la riprogrammazione delle risorse per l'edilizia sanitaria (0,3 miliardi nel 2016 e 0,6 miliardi in ciascuno degli anni 2017 e 2018) e la dismissione degli immobili in uso al MinDifesa (0,2 miliardi nel 2016).

Agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici è assegnato un obiettivo di riduzione delle spese correnti, escluse quelle per le prestazioni previdenziali e assistenziali, per almeno 53 milioni nel triennio 2016-2018. È prevista, inoltre, in via temporanea, una proroga delle disposizioni già decise per il triennio 2014-2016 in materia di revisione del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo, con un risparmio di spesa che - al netto degli effetti fiscali ammonta a circa 335 milioni nel 2017 e circa 750 milioni nel 2018.

Nel settore sanitario il fabbisogno sanitario nazionale *standard* è fissato, per il solo anno 2016, al livello di 111 miliardi, con un conseguente effetto migliorativo dell'indebitamento netto di circa 1,8 miliardi. Una quota del finanziamento al Servizio sanitario nazionale pari a 0,8 miliardi è subordinata all'adozione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA). Sempre nel settore sanitario, la Legge di Stabilità 2016 fornisce diversi strumenti di efficientamento, tra cui, il rafforzamento delle procedure di acquisizione centralizzata e l'introduzione di piani di rientro per le aziende ospedaliere, anche universitarie, per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e dal 2017 per le aziende sanitarie locali (ASL). Sarà inoltre completata l'attivazione del fascicolo sanitario elettronico, attraverso l'implementazione del 'nodo nazionale di fascicolo', che possa svolgere funzioni suppletive nelle more dell'attivazione dei nodi regionali permettendo, nel contempo, un efficiente monitoraggio della spesa sanitaria ed una ottimale interazione tra le strutture di ricovero e cura ed i cittadini.

Per quanto riguarda le Regioni, un risparmio rilevante è atteso dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica (circa 1,8 miliardi nel 2016, circa 1 miliardo nel 2017 e 660 milioni nel 2018). Inoltre, alle Regioni e Province autonome è richiesto un contributo migliorativo per un importo di circa 4 miliardi nel 2017 e di circa 5,5 miliardi nel 2018¹².

Nel settore del pubblico impiego è stato rafforzato il blocco del *turn-over* per il periodo 2016-2018 nella misura del 25 per cento dei risparmi derivanti dalle cessazioni (al netto degli effetti fiscali e contributivi pari a 23 milioni nel 2016, 81 milioni nel 2017 e 164 milioni nel 2018). Sono state, inoltre, limitate e ridotte le risorse per il trattamento economico accessorio degli addetti (36 milioni annui).

Centrali di acquisto, Mercato elettronico della PA e razionalizzazione degli acquisti ICT

Il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata e dell'*e-procurement* rimangono tasselli importanti per sostenere la revisione della spesa tramite il

¹¹ Tra cui le Ferrovie dello Stato (0,4 miliardi nel 2016), il fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (35 milioni nel 2016, 41 milioni nel 2017 e 60 milioni nel 2018) e i contributi in conto interessi relativi ai finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno alle imprese (55 milioni nel 2016 e 50 milioni in ciascuno degli anni successivi). Sono stati, inoltre, ridotti i compensi spettanti ai centri autorizzati di assistenza fiscale (40 milioni nel 2016 e 70 milioni per gli anni 2017 e 2018) e agli istituti di patronato (15 milioni annui)

¹² Comprensivi dei risparmi di spesa derivanti dal ricorso alle centrali di committenza degli acquisti di beni e servizi da parte delle Regioni, pari a 480 milioni in ciascuno degli anni 2017 e 2018.